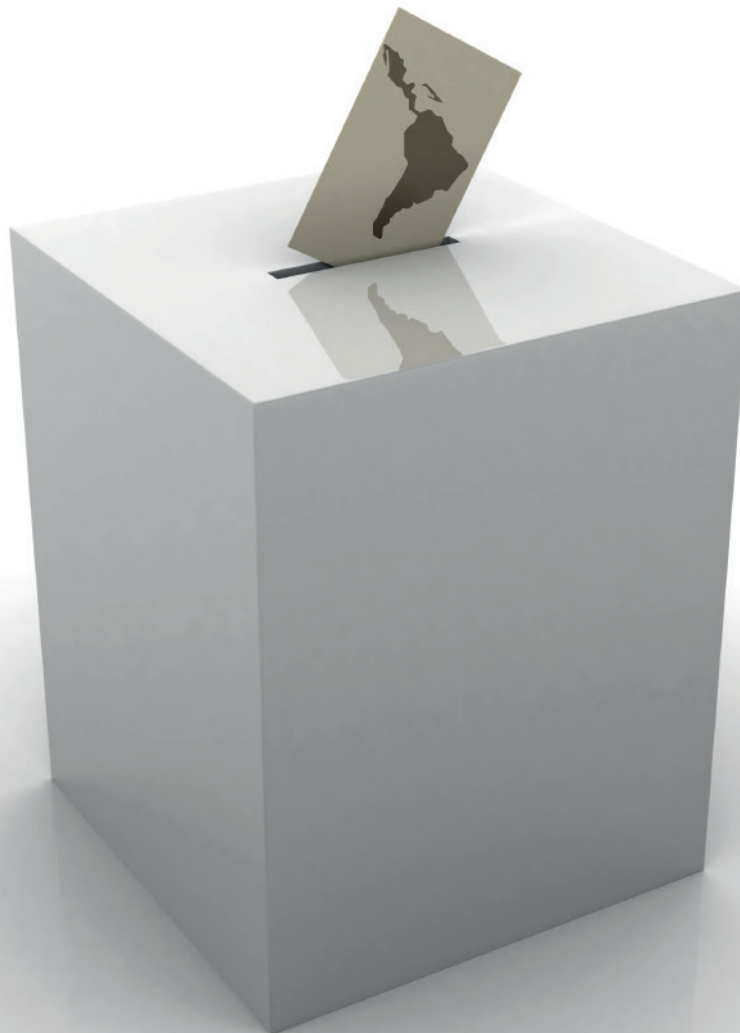


# ÍCONOS | 78

Revista de Ciencias Sociales • FLACSO Ecuador • cuatrimestral • ISSN: 1390-1249 • enero - abril 2024



## **Sistemas electorales subnacionales en América Latina**

Subnational electoral systems  
in Latin America

# ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

N.º 78, vol. XXVIII (1er. cuatrimestre)  
ISSN 1390-1249 / e-ISSN: 1390-8065  
[www.revistaiconos.ec](http://www.revistaiconos.ec)



**FLACSO**  
ECUADOR



FLACSO ECUADOR  
1974 - 2024

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Sede Ecuador

*Íconos. Revista de Ciencias Sociales* es una publicación de FLACSO Ecuador. Fue fundada en 1997 con el fin de estimular una reflexión crítica desde las ciencias sociales sobre temas de debate social, político, cultural y económico del país, la región andina y América Latina en general. La revista está dirigida a la comunidad científica y a quienes se interesen por conocer, ampliar y profundizar, desde perspectivas académicas, estos temas. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* se publica cuatrimestralmente en los meses de enero, mayo y septiembre.

*Íconos. Revista de Ciencias Sociales* es parte de las siguientes bases, catálogos e índices:

Academic Search Premier Magazines and Journals EBSCOhost. Estados Unidos  
Actualidad Iberoamericana. Centro de Información Tecnológica (CIT). Chile  
CABELL'S. Directory of Publishing Opportunities. Estados Unidos  
CIRC. Clasificación Integrada de Revistas Científicas. EC3metrics. Universidad de Granada. España  
CLASE. Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales. UNAM. México  
DIALNET. Universidad de la Rioja. España  
DOAJ. Directory of Open Access Journal. Lund University Libraries. Suecia  
ERIHPLUS. European Reference Index for the Humanities and Social Science  
ESCI. Emerging Source Citation Index. Web of Science. Clarivate Analytics  
FLACSO Andes. FLACSO Ecuador  
Fuente Académica Plus EBSCOhost. Estados Unidos  
HAPI. Hispanic American Periodical Index. UCLA. Estados Unidos  
IBSS. International Bibliography of the Social Science. ProQuest. Estados Unidos  
ICI Journals Master List. Index Copernicus International. Polonia  
Informe Académico Thompson Gale. Estados Unidos  
I2OR. International Institute of Organized Research. India, Australia  
LatAm-Studies. International Information Services. Estados Unidos  
LATINDEX. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal. México  
MIAR. Matriz de Información para el Análisis de Revistas. Universitat de Barcelona. España  
Political Science Complete. EBSCOhost. Estados Unidos  
REDALYC. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. UAEM. México  
REDIB. Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. CSIC. España  
SciELO. Scientific Electronic Library Online. Ecuador  
SCOPUS. Elsevier. Países Bajos  
SJIF. Scientific Journal Impact Factor. Estados Unidos  
Sociological Abstracts. CSA-ProQuest. Estados Unidos  
Social Science Journals. Sociology Collection. ProQuest. Estados Unidos  
Ulrich's Periodical Directory. CSA-ProQuest. Estados Unidos  
WPSA. Worldwide Political Science Abstracts. ProQuest. Estados Unidos

Los artículos que se publican en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores y autoras; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*.



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es>

#### CONSEJO DE EDITORES (EDITORIAL BOARD)

##### Editora en jefe (Editors-in-chief)

- Jenny Pontón. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador

##### Editores asociados (Associate editors)

- Anthony Bebbington. Clark University. Estados Unidos
- Víctor Bretón. Universitat de Lleida. España
- Carlos De La Torre. University of Florida. Estados Unidos
- Cristobal Kay. International Institute of Social Studies. Países Bajos
- María Fernanda López. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Liisa North. York University. Canadá
- Sarah Radcliffe. University of Cambridge. Reino Unido

##### Editores del dossier 78 (Editors of dossier)

- Tomás Dosek. Pontificia Universidad Católica del Perú. Perú
- Flavia Freidenberg. Universidad Nacional Autónoma de México. México
- Antonio Cardarelo. Universidad de la República. Uruguay.

#### COMITÉ CIENTÍFICO (SCIENTIFIC ADVISORY BOARD)

- Javier Auyero. University of Texas, Austin. Estados Unidos
- Adrián Bonilla. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Carolina Curvale. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Carmen Diana Deere. University of Florida. Estados Unidos
- Flavia Freidenberg. Universidad Nacional Autónoma de México
- Roberto Follari. Universidad Nacional de Cuyo. Argentina
- Andrés Guerrero. University of Saint Andrews. Reino Unido
- Hernán Ibarra. Centro Andino de Acción Popular. Ecuador
- Catalina León. Universidad de Cuenca. Ecuador
- Magdalena León. Universidad Nacional. Colombia
- Joan Martínez Alier. Universitat Autònoma de Barcelona. España
- Carlos de Mattos. Pontificia Universidad Católica. Chile
- Cecilia Méndez. University of California, Santa Bárbara. Estados Unidos
- Lorraine Nencel. Centro de Estudio y Documentación Latinoamericana. Holanda
- Pablo Pellegrini. Universidad Nacional de Quilmes. Argentina
- Juan Ponce. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Joan Pujadas. Universitat Rovira i Virgili. España
- Luca Queirolo. Università degli Studi di Genova. Italia
- Francisco Rojas. University for Peace. Costa Rica
- Silvia Vega. Universidad Central del Ecuador
- Rob Vos. International Institute of Social Studies. Holanda

#### GESTIÓN TÉCNICA (TECHNICAL MANAGEMENT)

Asistente editorial: María Dolores Vaca

Corrector de estilo: Manuel Acosta

Traducción al inglés: Angus Lyall

Imagen de portada: Antonio Mena

Diseño y diagramación: Antonio Mena / Shiti Rivadeneira

Impresión: V&M Gráficas

Información o solicitud de canje:

[revistaiconos@flacso.edu.ec](mailto:revistaiconos@flacso.edu.ec)

©FLACSO Ecuador

Casilla: 17-11-06362

Dirección: Calle La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro  
Quito, Ecuador

Teléfono: +593 2 294 6800 Fax: +593 2 294 6803

CDD 300.5, CDU 3, LC: H8 .S8 F53

*Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. –Quito: FLACSO Ecuador, 1997–

v. : il. ; 28 cm.

enero-abril 1997-

Cuatrimstral: enero, mayo, septiembre

ISSN: 1390-1249

1. Ciencias Sociales. 2. Ciencias Sociales Ecuador. I. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Ecuador)

## Contenido/Content

### Dossier de investigación/Research dossier

---

#### Presentación del dossier

Sistemas electorales subnacionales en América Latina . . . . . 7-14

*Introduction to dossier*

*Subnational electoral systems in Latin America*

Tomás Dosek, Antonio Cardarelo y Flavia Freidenberg

01. No tan distintos: reformas y tensiones multinivel  
en la selección de candidaturas subnacionales en Argentina y Brasil . . . . . 15-32

*Not so different: Reforms and multilevel tensions in the selection  
of subnational candidacies in Argentina and Brazil*

Jayane dos Santos Maia y Jimena Pesquero-Bordón

02. Pueblo chico, alcalde grande. Abstencionismo en las  
elecciones municipales de Uruguay, 2010-2020 . . . . . 33-51

*Small town, big mayor: Abstentionism in municipal elections  
in Uruguay, 2010-2020*

Daniel Buquet, Antonio Cardarelo y Nicolás Schmidt

03. Paridad y alternancia en las elecciones subnacionales:  
desafíos ante la participación política de las mujeres en Perú . . . . . 53-72

*Parity and alternation in subnational elections: Challenges to women's  
political participation in Peru*

Juan Manuel Ponte

04. Voto inmigrante en la provincia de Buenos Aires:  
la política subnacional de empadronamiento bajo la lupa . . . . . 73-93

*Immigrant voting in the province of Buenos Aires:*

*Subnational voter registration policy under the spotlight*

Ana Paula Penchaszadeh y Julieta Nicolao

05. De la reforma electoral plurinacional a la democracia intercultural en Bolivia: el caso del pueblo mosetén. . . . . 95-114  
*From plurinational electoral reform to intercultural democracy in Bolivia: The case of the Mosestén people*  
Augusto Díaz-Villanueva

Temas/Topics

---

06. ¿Hacia una “nueva” cuestión campesina en Argentina? . . . . . 117-136  
*Towards a “new” peasant question in Argentina?*  
Julia L. Colla y Sebastián Valverde

07. Neoliberalismo autoritario, élites económicas y reforma educativa en México, 2013 . . . . . 137-153  
*Authoritarian neoliberalism, economic elites, and educational reform in Mexico, 2013*  
Jesús Bojórquez-Luque

08. Estado, turismo y covid-19 en Argentina: implicaciones de las políticas durante la pandemia . . . . . 155-175  
*State, tourism, and COVID-19 in Argentina: Implications of policies implemented in the pandemic*  
Erica Schenkel

09. Feminismos antiespecistas en Ecuador y Colombia: prácticas queer y veganismos decoloniales . . . . . 177-197  
*Antispeciesist feminisms in Ecuador and Colombia: Queer practices and decolonial veganisms*  
Juan José Ponce-León



10. El excedente de fuerza de trabajo en Argentina: un análisis desde la economía feminista . . . . . 199-217  
*The surplus labor force in Argentina: An analysis from feminist economics*  
Virginia Noemí Alonso y Corina Rodríguez-Enríquez

d  
dossier

# Voto inmigrante en la provincia de Buenos Aires: la política subnacional de empadronamiento bajo la lupa

*Immigrant voting in the province of Buenos Aires: Subnational voter registration policy under the spotlight*



-  Dra. Ana Paula Penchaszadeh. Investigadora independiente. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) e Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires (Argentina). (anapenchas@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0002-9260-7509>)
-  Dra. Julieta Nicolao. Investigadora adjunta. Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CIC) y Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (Argentina). (nicolao\_j@yahoo.com.ar) (<https://orcid.org/0000-0002-8083-5301>)

Recibido: 19/05/2023 • Revisado: 25/07/2023  
Aceptado: 26/10/2023 • Publicado: 01/01/2024

## Resumen

El propósito del artículo es visibilizar y analizar la trama política, institucional y burocrático-administrativa implicada en la consolidación de la fuerza electoral de la población inmigrante residente en la provincia de Buenos Aires (Argentina). En esta provincia se reconoce, desde 1999, el empadronamiento automático de las personas extranjeras que cumplen con los requisitos exigidos por la ley. El análisis se centra en la política de registro y en la habilitación electoral, para mostrar que se trata de un proceso de largo aliento, en el que se observan discontinuidades importantes entre las etapas de sanción, regulación y aplicación. Asimismo, se sustenta en un enfoque metodológico cualitativo centrado en la consulta y en el análisis integral de un conjunto diverso de fuentes estadísticas y documentales primarias y secundarias, así como de entrevistas a informantes clave. Se concluye que la consigna política del empadronamiento automático, plasmada en la letra de la ley y resultante de una lucha de ampliación de derechos políticos genuina, ha requerido de diseños institucionales sumamente complejos sobre los cuales se han producido importantes avances en los últimos años, pero que, en la actualidad, siguen descansando en gran medida en la sumatoria de voluntades y sinergias políticas *ad hoc*.

*Descriptores:* Argentina; empadronamiento; derechos políticos; inmigrante; provincia de Buenos Aires; voto de migrantes internacionales.

## Abstract

The purpose of this article is to make visible and analyze the political, institutional, and bureaucratic-administrative framework involved in the consolidation of the electoral strength of the immigrant population residing in the province of Buenos Aires (Argentina). In this province, since 1999, the automatic registration of foreigners who meet legal requirements has been recognized. The analysis focuses on the registration policy and on electoral authorization to show that this is a long-term process, in which there are significant discontinuities between the stages of sanction, regulation, and application. It is also based on a qualitative methodological approach centered on the consultation and comprehensive analysis of a diverse set of primary and secondary statistical and documentary sources, as well as key informant interviews. It is concluded that the political call for automatic voter registration, embodied in the letter of the law and resulting from a genuine struggle for the expansion of political rights, has required extremely complex institutional designs on which significant progress has been made in recent years, but which, at present, continue to rely largely on the sum of wills and *ad hoc* political synergies.

*Keywords:* Argentina; electoral enrolment; political rights; immigration; Buenos Aires province; immigrant vote.



## 1. Introducción y estado de la cuestión

El objetivo del artículo es visibilizar la compleja trama estatal que interviene en la confección del padrón electoral de las personas extranjeras residentes en la provincia de Buenos Aires (PBA) hasta 2023. Lejos de la pretendida “automaticidad” del empadronamiento, dispuesta por la ley en este distrito desde 1999, en este texto se analizan los obstáculos y desafíos políticos, institucionales y burocrático-administrativos implicados en la consolidación de esta fuerza electoral potencial en el plano subnacional, la más importante en términos de su peso relativo en la República Argentina, ya que esta provincia concentra casi la mitad de la población inmigrante del país (RENAPER 2022).

El reconocimiento de los derechos políticos de las personas inmigrantes se encuentra directamente relacionado con una reconfiguración y ampliación del concepto de ciudadanía en una clave posnacional (Soysal 1994; Faist 2000, 2004; Østergaard-Nielsen 2003; Bauböck 2003; Fox 2005). Como ya se ha explicado en otros textos, la atribución de tales derechos requiere un ejercicio activo de desvinculación de los conceptos de nacionalidad y ciudadanía (Courtis y Penchaszadeh 2015; Penchaszadeh y Condori Mamani 2017) en línea con los planteamientos de otros autores que han trabajado los fundamentos políticos del voto extranjero, especialmente importantes para la promoción de reformas normativas en este sentido (Bauböck 2018; Palop García y Pedroza 2018; Pedroza 2019; Finn 2021). En términos sencillos, se trata de habilitar un canal alternativo para el reconocimiento de derechos en general y de los derechos políticos en particular, que no se base exclusivamente en la posesión de la nacionalidad, sino en el criterio de residencia.<sup>1</sup> En otras palabras, sumar al criterio exclusivo y excluyente de pertenencia asociado a la nacionalidad (ligada al nacimiento en un territorio, *ius solis*, o en una familia, *ius sanguinis*, o a la naturalización), el criterio móvil, dinámico y condicional de la residencia (*ius domicilii*) (De Lucas 2006; Escobar 2015; Acosta 2018; Pedroza 2019; Finn 2020, 2023; Umpierrez de Reguero, Finn y Peltoniemi 2023).

En las últimas décadas, la mayoría de los países latinoamericanos han reconocido, con intensidades y alcances variables, el voto de las personas no nacionales, asumiendo de modo implícito o explícito lo injusto y peligroso de mantener silenciada y marginada electoralmente a una parte de la comunidad en el marco de las democracias consolidadas (Marin 1998; Bauböck 2006, 2018; Emmerich y Peraza Torres 2011; Beckman 2012; Mason 2012; Palop García y Pedroza 2018; Pedroza 2019;

<sup>1</sup> Aquí se indaga en los procesos de inscripción y habilitación electoral de las personas extranjeras residentes en la provincia de Buenos Aires. En este sentido, se excluyen aquellas personas que no cumplan con los requisitos de tipo y tiempo de residencia establecidos por la legislación provincial o que hayan adquirido la nacionalidad argentina, pues en sentido estricto ya no son extranjeras y, de hecho, pasan a integrar el padrón de nacionales. El organismo encargado de depurar los padrones de personas extranjeras naturalizadas y de garantizar su inscripción en el padrón nacional es el Registro Nacional de las Personas (RENAPER) que, a su vez, tiene la potestad de expedir el documento nacional de identidad (DNI) argentino a nacionales y personas extranjeras (ya sea con residencia temporal o permanente).



Finn 2020). A su vez, se observa una interesante proliferación de investigaciones centradas en el estudio del alcance y el funcionamiento efectivo del voto inmigrante en los principales países de acogida en la región (Ramírez Gallegos 2013; Courtis 2016; Palop García y Pedroza 2018; Penchaszadeh y Rivadeneyra 2018; Calderón Chelius 2019; Penchaszadeh y Arlettaz 2022; Finn 2023; Umpierrez de Reguero, Finn y Peltoniemi 2023). El presente artículo se centra en las dinámicas efectivas de acceso al voto de la población extranjera residente en la PBA, con foco en la política de empadronamiento automático como piedra angular del reconocimiento de este electorado específico.

Siguiendo a Palop García y Pedroza (2018, 4), el reconocimiento efectivo del voto extranjero supone un proceso político complejo integrado por tres grandes etapas: la de sanción, en la que se establece el alcance del voto (activo o pasivo a nivel nacional, provincial o municipal, según el tipo de elección: ejecutiva, legislativa o participativa); la etapa de regulación, donde se definen los límites y las competencias (métodos de votación, sistema de inscripción del electorado, autoridades políticas y órganos decisores); y la de aplicación, que estipula las condiciones de los actos electorales (definición de circuitos y mesas electorales, tipo de voto: papel electrónico o postal, educación cívica y campañas de promoción de la participación). Con base en este esquema, el grueso de las reflexiones e investigaciones que se exponen a lo largo de este artículo buscan elucidar aspectos centrales del proceso de inscripción del electorado inmigrante bonaerense, es decir, de la etapa de regulación y, en menor medida, a efectos de ofrecer información sobre el proceso más amplio de reconocimiento del voto en este espacio subnacional, se detiene en las etapas de sanción y aplicación.

Los aportes recientes de Umpierrez de Reguero, Finn y Peltoniemi (2023) también resultan interesantes y oportunos a la hora de abordar las brechas entre reconocimiento del voto migrante *de iure* y *de facto*. Mediante un análisis comparado y multinivel, estos autores afirman la importancia del enfoque transnacional y subnacional y de los incentivos políticos, pues los diversos cambios institucionales para el registro de los votantes migrantes tienen por objeto fomentar o desalentar la participación electoral de este grupo (Wellman 2020; Umpierrez de Reguero, Finn y Peltoniemi 2023).

Dentro del campo de estudios sobre inmigración y derechos políticos, el caso argentino reviste especial interés. En primer lugar, es el principal receptor de migraciones internacionales provenientes de los países que integran el MERCOSUR, una población extranjera que supera los 2,3 millones (representa casi el 5 % de la población total), según estimaciones de organismos internacionales (OIM 2019). En segundo lugar, este país ostenta una de las legislaciones migratorias más progresistas y garantistas del mundo (Penchaszadeh 2021). En tercer lugar, porque se reconoce tempranamente el derecho al voto de las personas extranjeros residentes a nivel subnacional en prácticamente todas las provincias<sup>2</sup> y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) (Escobar 2015; Pedroza 2019; Penchaszadeh y Arlettaz 2022).

<sup>2</sup> Con excepción de la provincia de Formosa que aún no reconoce ninguna instancia de participación electoral para esta población.

Con la promulgación de la Ley 25.871/2004 se inaugura (no sin contradicciones) una política migratoria basada en un paradigma de derechos humanos, en el marco de la cual se ratificó un derecho previamente reconocido a nivel local (provincial o municipal) en muchos distritos (Escobar 2015; Pedroza 2019; Penchaszadeh y Arlettaz 2022). Esta norma facilitó de manera amplia y general la consulta o participación de las personas extranjeras en las decisiones relativas a la vida pública de las comunidades locales donde residen (Ley 25.871/2004, art. 11), de conformidad con la legislación nacional y provincial en la materia. Así, el sufragio activo y pasivo a nivel nacional continúa siendo una prerrogativa exclusiva de los nacionales en Argentina (Escobar 2015; Penchaszadeh y Condori Mamani 2017; Pedroza 2019).

Debido al principio federal de la República Argentina, la elección de autoridades locales constituye una competencia reservada a las 23 provincias y a la CABA (distrito federal). En estos 24 distritos electorales se observan sistemas con alcances y requisitos diferenciados en materia de voto inmigrante. Sobresale el caso de la PBA ya que en ella no solo se concentra la mayor cantidad de inmigrantes del país, sino que además es la jurisdicción en la cual los derechos políticos de las personas migrantes tienen mayor impacto electoral (Alfonso 2016; Pacecca 2016; Penchaszadeh y Sander 2021; Penchaszadeh y Arlettaz 2022; Rodrigo 2023).

Ahora bien, más allá de que el voto reviste obligatoriedad para la población extranjera residente en la provincia en pie de igualdad con la nativa, la participación electoral de los colectivos migrantes en la PBA (con un techo del 30 %) ha resultado históricamente reducida en comparación con la de los ciudadanos argentinos (80 % en promedio) (Ministerio de Gobierno de la de la Provincia de Buenos Aires 2020; Penchaszadeh y Sander 2021). Se trata de un aspecto que denota dificultades y limitaciones asociadas tanto a la constitución y actualización de los datos de empadronamiento (Alfonso 2016), como al nivel de conocimiento sobre los derechos políticos, los procedimientos y dinámicas implicadas y su ejercicio por parte de la comunidad extranjera (Defensoría del Pueblo 2022; Penchaszadeh y Sander 2021).

En este artículo nos enfocamos en evidenciar, a través del análisis de datos actualizados e inéditos, las dinámicas políticas, institucionales y burocráticas implicadas en la construcción y consolidación del electorado migrante “potencial” en la PBA a lo largo de la última década. Se buscará así arrojar luz sobre la ficción de la automatización declarada en los procesos de empadronamiento, mostrando la compleja trama estatal comprometida en la regulación y aplicación del derecho a la habilitación electoral de la población inmigrante bonaerense.

Para avanzar en esta línea, se ofrece una breve consideración metodológica, luego se presenta el marco jurídico-normativo que regula el acceso al voto de la población inmigrante en la PBA y seguidamente se introducen datos relativos a la importancia estratégica de esta provincia a nivel migratorio en el contexto argentino y al impacto electoral potencial del colectivo extranjero en dicha jurisdicción.

Voto inmigrante en la provincia de Buenos Aires: la política subnacional de empadronamiento bajo la lupa

Finalmente, se abordan los principales nudos críticos en la traducción efectiva de los derechos políticos de la población inmigrante y las acciones llevadas a cabo por el gobierno de la PBA desde 2020 hasta la actualidad<sup>3</sup> para garantizar el empadronamiento “automático”.

## 2. Materiales y métodos

Para la investigación en la que se basa este texto se adopta una metodología de análisis cualitativo y un enfoque analítico-descriptivo que se sustenta en la sistematización, en la consulta y en el análisis integral de un conjunto diverso de fuentes estadísticas y documentales primarias y secundarias. La elaboración del marco jurídico normativo que regula el voto extranjero en la PBA se nutre de la reunión y el análisis de normas constitucionales, leyes nacionales y provinciales atinentes al campo de los derechos de las personas migrantes y a la participación política, así como de resoluciones y disposiciones específicas que regulan los procesos electorales y de convenios celebrados entre distintos organismos pertinentes, entre otros.

Para la contextualización del ámbito migratorio bonaerense y el análisis de la evolución de la fuerza electoral potencial de la población migrante, se apeló a la consulta de datos censales elaborados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC) y por la Dirección Nacional de Población con base en los datos administrativos del Registro Nacional de las Personas (RENAPER). Del mismo modo, se trabajó con estadísticas provistas por la Junta Electoral de la PBA, obtenidas mediante distintos pedidos de acceso a la información pública que se elevaron a este órgano en 2019, 2021 y 2023, para conocer la evolución de los padrones desde 2009. Se toma este último año como punto de partida para el análisis debido a que inaugura la obligatoriedad del voto de los residentes extranjeros en la provincia, que coincide además con otros procesos de relevancia a nivel nacional como fue la digitalización en la identificación de nacionales y extranjeros, y en la emisión del DNI a cargo del RENAPER (Decreto 1501/2009). Este aspecto ha sido central para la concreción de los procesos que se estudian. Hay que añadir que no se dispone de estadísticas consolidadas en materia de empadronamiento de extranjeros en la etapa previa a 2009.

El análisis de las brechas emergentes y de la reconstrucción de los procesos administrativo-burocráticos involucrados en los últimos años, toman como base central dicho marco legal en complemento con la consulta de informes de gestión interna de áreas clave de la administración provincial –algunos publicados y otros consultados

<sup>3</sup> En 2020 la Subsecretaría de Asuntos Electorales y Parlamentarios del Ministerio de Gobierno de la PBA sistematiza, focaliza y explicita su política de empadronamiento de la política migrante con el objetivo de fortalecer el registro de electores y electoras extranjeros/as bonaerenses (Ministerio de Gobierno de la de la Provincia de Buenos Aires 2020).

mediante pedidos de acceso a la información pública—. Se realizaron cuatro entrevistas en modalidad virtual entre febrero y mayo de 2023 a referentes clave dentro del entramado de actores institucionales implicados en la política bonaerense de empadronamiento de la población extranjera.

Entre las personas entrevistadas se encuentran dos subsecretarios de Asuntos Electorales y Parlamentarios del Ministerio de Gobierno de la PBA, uno de ellos desarrolló sus funciones entre 2019 y 2021 y el otro se encontraba en el cargo al momento de publicado el artículo, la subsecretaria de Políticas Poblacionales dependiente del Ministerio de Gobierno de la PBA, en funciones desde 2021 y al director de Migrantes y Pluralismo Cultural de la municipalidad de Pilar. El diseño e implementación de estas comunicaciones estuvo orientado al análisis de la trama político-administrativa involucrada durante el periodo de estudio en el empadronamiento automático de extranjeros en la PBA. Además, la investigación se complementa de forma integral y transversal con algunos estudios de corte académico.

### 3. Análisis y resultados

78

El marco jurídico-normativo que regula el voto extranjero en la PBA se halla integrado por un conjunto de normas constitucionales, por leyes específicas con sus respectivas modificatorias y por resoluciones y disposiciones procedimentales pertinentes. En 1994, con la última reforma constitucional, la PBA reconoció el derecho al voto inmigrante al disponer que “los extranjeros gozarán en el territorio de la Provincia de todos los derechos civiles del ciudadano y de los demás que esta Constitución les acuerda” (Constitución de la Provincia de Buenos Aires 1994, art. 34) y que “la atribución del sufragio popular es un derecho inherente a la condición de ciudadano argentino y del extranjero en las condiciones que determine la ley” (Constitución de la Provincia de Buenos Aires 1994, art. 59).

En este artículo se definió la ampliación del voto inmigrante del nivel municipal (derecho que ya tenían garantizado) al provincial, permitiéndoles elegir, además de intendentes, concejales y consejeros escolares en las elecciones municipales, los cargos de gobernador y vicegobernador y legisladores provinciales en este nivel. En cuanto al sufragio pasivo, los residentes extranjeros solo pueden ser electos concejales en los municipios, pero sin exceder la tercera parte de la composición total del concejo deliberante.

Ahora bien, tanto para poder elegir como para ser elegidas, las personas extranjeras deben estar inscriptas en el Registro Especial de Electores Extranjeros, el cual confecciona la Junta Electoral y está regulado por la Ley 11.700/1995 y por su modificatoria, la Ley 12.312/1999. Estas leyes proporcionan al migrante –mayor de 18 años, que sepa leer y escribir en idioma nacional y que cuente con una residencia

Voto inmigrante en la provincia de Buenos Aires: la política subnacional de empadronamiento bajo la lupa

inmediata de dos años en el territorio de la PBA— el derecho a sufragar en todos los comicios provinciales y municipales y a pronunciarse en todo tipo de consulta popular y en los plebiscitos contemplados en la Constitución provincial (Ley 11.700/1995, art. 1). Para ello debe acreditar su identidad exclusivamente mediante DNI, revistiendo su inscripción el carácter de definitiva y válida para todos los actos electorales futuros (Ley 12.312/1999, art. 2).

Ahora bien, el circuito implicado en la confección de dicho padrón especial atraviesa tres pasos principales, que, como se observará más adelante, involucran una compleja trama estatal con participación de distintos organismos regidos por determinados mandatos y por prácticas procedimentales (Ley 11.700/1995, art. 3). Este proceso consta de tres pasos:

- Paso 1: el Registro Provincial de las Personas (RPP) debe confeccionar y publicar listas provisorias de los extranjeros residentes en la provincia por distritos municipales a partir de la información de todas aquellas personas que hayan obtenido su DNI, sin que sea necesaria la inscripción personal por parte de los mismos (o sea, “inscripción automática” según fundamentos de la Ley 12.312/1999). Con esta información, sumada a la de padrones de años anteriores, se conforma el registro de electores provisorio (Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires 2020).
- Paso 2: una vez publicadas las listas, y durante el lapso que la Junta Electoral determine a tal efecto, las personas pueden reclamar ante las delegaciones del RPP, de forma particular y por escrito, las omisiones, inscripciones indebidas o datos erróneos que se adviertan en las listas provisorias.
- Paso 3: vencido el plazo para efectuar reclamos y realizar modificaciones, el RPP debe elevar a la Junta Electoral la nómina de los inscriptos y los reclamos o cambios receptados. Esta última, debe aprobar el Registro Especial de Electores Extranjeros depurado y definitivo y publicarlo junto con el registro electoral para las elecciones provinciales 45 días antes de la realización de las mismas.

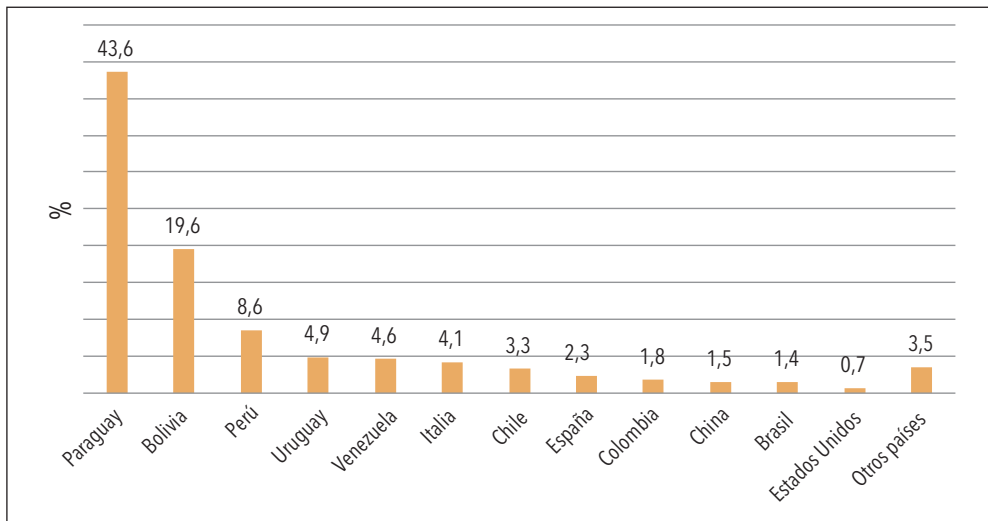
Como puede observarse, este circuito tiene limitaciones diversas, pues demanda diseños institucionales complejos y la puesta en marcha de una maquinaria estatal activa y coordinada que no fue prevista por el marco normativo y que ha requerido muchos años para ser calibrada. Finalmente, no puede dejar de considerarse en la descripción de este marco jurídico que, a partir de diciembre de 2009, con la adhesión de la PBA al régimen de selección de candidatos a través de elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO), mediante la sanción de la Ley 14.086 se estableció la obligatoriedad del voto extranjero en la provincia, disponiéndose que el incumplimiento del deber de votar tendrá la misma sanción para nacionales que para migrantes (Alfonso 2016).

*Migración internacional en la provincia de Buenos Aires: registros y subregistros*

Según el último Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2010, en la PBA residían 941 830 personas de nacionalidad extranjera sobre un total de 15 625 084 habitantes (lo que implica un peso relativo del 6 %) (INDEC 2010). De acuerdo con la misma fuente, más del 50 % de la población inmigrante de Argentina se concentraba en la PBA. Estos números, claramente desactualizados y ajenos a las dinámicas de las movilidades poblacionales de los últimos 12 años, constituyen el último registro sistematizado en relación con la cantidad de inmigrantes que habitan la PBA. Una situación que constituye un problema central a la hora de delinear políticas públicas que garanticen el acceso a los derechos de la población bajo estudio y que podría saldarse con la publicación de los datos del censo de 2022.

Frente a estas limitaciones, resultan interesantes los datos aportados por el RENAPER para caracterizar mejor el peso relativo de la población migrante bonaerense.<sup>4</sup> Para agosto de 2022 el organismo estimó que el número de personas extranjeras residentes en la provincia con DNI digital ascendía a 1 411 097 (RENAPER 2022). Dentro de dicho universo, el 70 % está constituido por personas de tres nacionalidades: paraguaya (con amplia predominancia sobre el resto), boliviana y peruana, como se muestra en la figura 1.

Figura 1. Población migrante en la provincia de Buenos Aires con DNI digital, según país de nacimiento



Elaborada con base en la información proporcionada por el RENAPER en agosto de 2022.

<sup>4</sup> Es importante señalar que no se trata de información estadística en sentido estricto, pues se deriva del conteo y del análisis secundario de datos recolectados en el proceso de tramitación del DNI por parte de este organismo. Para mayor información sobre las limitaciones de estos datos consultar RENAPER (2022).

Voto inmigrante en la provincia de Buenos Aires: la política subnacional de empadronamiento bajo la lupa

Según esta misma fuente, la PBA concentra el 46,5 % del total de la población migrante que cuenta con un DNI argentino a nivel país, lo cual ratifica la relevancia estratégica de esta jurisdicción para el estudio del impacto electoral de la población extranjera. Resulta importante tener en cuenta que las personas extranjeras solo pueden tramitar el DNI argentino ante el RENAPER una vez que la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) ha resuelto favorablemente su solicitud de radicación temporal o permanente en el país. En la medida en que la posesión del DNI argentino es condición para la inscripción automática –es decir, por parte del Estado provincial– en el padrón especial de electoras y electores extranjeros bonaerenses, el presente análisis le reconoce un lugar de clara relevancia al proceso de regularización migratoria (DNM) y documentaria (RENAPER) implicado en la habilitación electoral efectiva de esta población.

Adicionalmente, vale señalar que la provincia se divide territorialmente en ocho secciones electorales, cada una de las cuales reúne un número variable de partidos (subdistritos), con excepción de la octava que pertenece a la sección capital (La Plata es un subdistrito único). Como podrá observarse más adelante, la distribución de la población extranjera por sección electoral, según los datos de empadronamiento de 2021, coincide con la información que ofrecen los últimos datos censales que indican que casi el 50 % de la población extranjera bonaerense se concentra en la tercera sección electoral, acumulando junto a la primera sección prácticamente el 80 % del electorado migrante (INDEC 2010).

---

81

#### 4. Evolución del padrón de electoras y electores migrantes de la provincia de Buenos Aires, 2009-2023

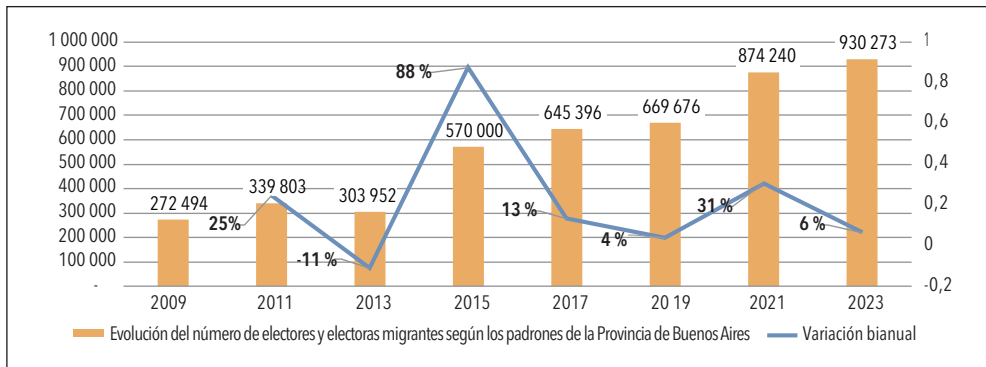
En este segmento se evidencia la evolución en el nivel de empadronamiento de la población extranjera en la PBA durante los últimos 14 años, tomando como punto de partida el año 2009. Además, y más allá que el artículo se centra en los procesos de implementación de la inscripción automática de este electorado, se asume que estos procesos producen efectos concretos, medibles estadísticamente (por ejemplo, volumen y características de los empadronados, orientación del voto o tasas variables de participación) que, si bien no son el objeto directo de esta indagación, permiten contextualizar y entender mejor los intereses políticos y electorales en juego.

Como se aprecia en la figura 2, la evolución cuantitativa del número de electores extranjeros en la provincia muestra una curva con comportamiento ascendente en números absolutos para el periodo escogido, con la sola excepción de la etapa 2011-2013, en la cual se produce no solo una clara interrupción de dicho crecimiento, sino una involución. Si se atiende específicamente a la evolución bianual desde 2009 hasta 2023 (figura 2), es decir, cada dos años cuando se celebran comicios, existen

tres bienios con porcentajes de incremento que resultan de interés para este análisis (2009-2011, 2013-2015 y 2019-2021).

Ahora bien, para comprender estas variaciones porcentuales positivas del padrón de migrantes no puede soslayarse que en estos tres periodos gobernaba la provincia el peronismo kirchnerista, una fuerza partidaria claramente favorecida por el voto inmigrante bonaerense (incluso esta tendencia se mantuvo cuando el peronismo perdió la gobernación en las elecciones de 2015, sin embargo, obtuvo el 49,3 % de los votos en las mesas de migrantes). Aunque excede el propósito de este artículo, es preciso tener en cuenta este incentivo político-partidario a la hora de analizar el interés por consolidar e implementar políticas públicas segmentadas y focalizadas en materia de derechos electorales (Wellman 2020; Umpierrez de Reguero, Finn y Peltoniemi 2023).

Figura 2. Evolución del número de migrantes que votan en la provincia de Buenos Aires, 2009-2023



Elaborada con base en información proporcionada por la Junta Electoral de la PBA entre 2019 y 2023.

Respecto a las características y a la composición de la población migrante empadronada (figura 3), según las cifras provisorias aportadas por la Junta Electoral de la PBA hasta mayo de 2023, el número total ascendió a 930 173, cifra que refleja un incremento aproximado del 6 % en relación con el padrón de 2021. De este universo, 52,8 % son mujeres y 47,2 % hombres. Asimismo, ratificando la tendencia antes expuesta, el 44 % son migrantes de origen paraguayo, que junto a quienes provienen de Bolivia y Perú representan el 71 % del electorado extranjero bonaerense.<sup>5</sup>

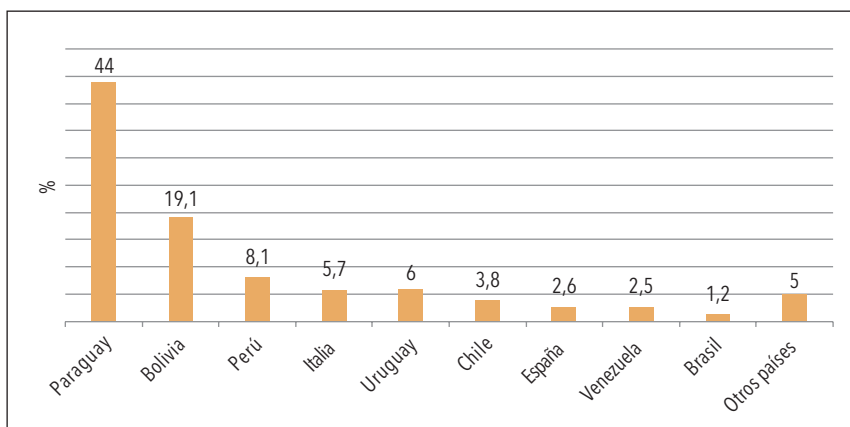
La distribución del padrón según sección electoral de pertenencia (figura 4), revela lo que se adelantó anteriormente: casi la mitad del electorado inmigrante bonaerense fija su domicilio en la tercera sección, que junto a la primera concentran el 85 % del total de personas extranjeras habilitadas para votar.

<sup>5</sup> Esta composición contrasta con la del padrón de personas extranjeras de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Penchaszadeh y Arlettaz 2022).



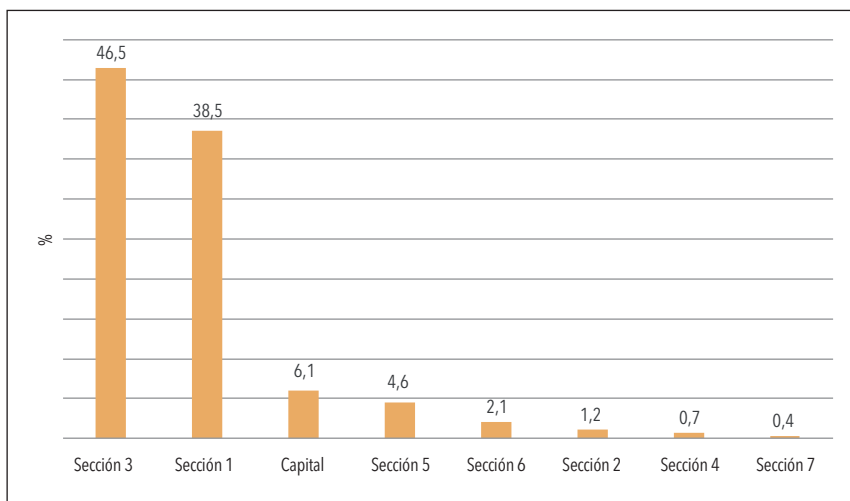
Voto inmigrante en la provincia de Buenos Aires: la política subnacional de empadronamiento bajo la lupa

Figura 3. Padrón provisorio de personas migrantes habilitadas en 2023 según nacionalidades de origen



Elaborada con base en información proporcionada por la Junta Electoral de la PBA en mayo de 2023.

Figura 4. Migrantes que pueden votar según sección electoral de residencia, 2023



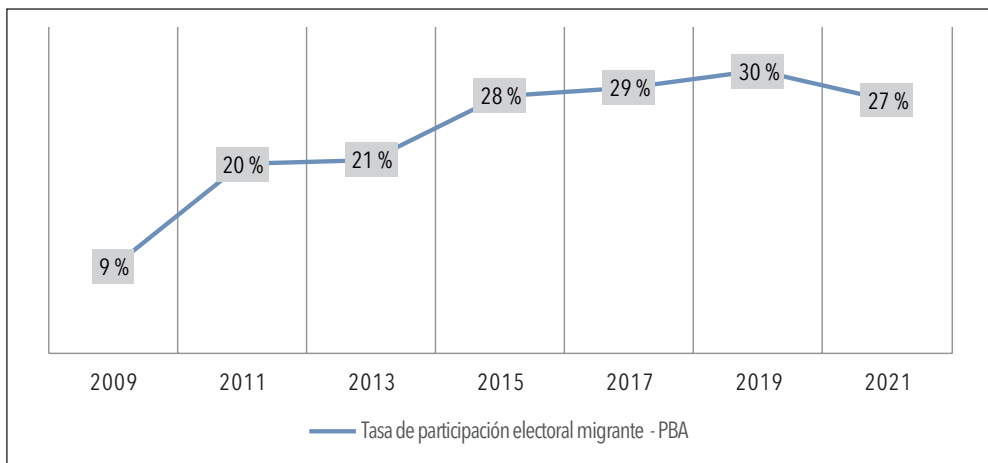
Elaborada con base en información proporcionada por la Junta Electoral de la PBA en mayo de 2023.

*Nota:* Se trata de un padrón electoral provisorio para 2023.

Acerca de la distribución por género de la población migrante, cabe señalar que, siguiendo la pauta general de la población extranjera a nivel de país, se observa una leve feminización de este colectivo (manteniéndose el peso relativo de las mujeres entre un 52 % y un 53 %). Tanto el origen nacional como las determinaciones sociodemográficas asociadas a la edad y al género son factores importantes a la hora de

explicar los comportamientos político-electorales y las diferencias al interior del heterogéneo colectivo inmigrante (Debandi, Nicolao y Penchaszadeh 2020; Defensoría del Pueblo 2022; Penchaszadeh y Arlettaz 2022). La intersección de este conjunto de variables con las dinámicas estructurales y coyunturales que definen el voto extranjero bonaerense deben tenerse en cuenta para comprender eventualmente los bajos niveles de participación, es decir, la brecha entre el electorado “potencial” (definido por los padrones) y el electorado “efectivo” (los votos emitidos). Este último indicador se aprecia en la figura 5.

Figura 5. Evolución de la tasa de participación electoral migrante en la provincia de Buenos Aires



Elaborada con base en información proporcionada por la Junta Electoral de la PBA entre 2019 y 2023.

La curva de participación electoral migrante en la PBA muestra una tendencia claramente ascendente y positiva en el periodo 2009-2019. En 2021 se observa por primera vez una disminución en la tasa de participación, fenómeno que podría deberse a la pandemia por la covid-19, que afectó particularmente a estos comicios, y que se enmarca en una tendencia más amplia de descenso histórico en los niveles de participación del electorado nacional. Ahora bien, en relación con los niveles de participación (y una vez más, sin constituir el núcleo central del artículo, pero sí a los fines de brindar contexto al análisis), también es importante tener en cuenta que, debido a los importantes saltos en los niveles de empadronamiento observados (figura 2), detrás de la tasa de participación electoral (que se obtiene de la diferencia entre el número de migrantes empadronados y de votos emitidos) se esconde un crecimiento sostenido del número de votantes migrantes que en términos absolutos efectivizan su voto elección a elección. Así, si bien de 2019 a 2021 la tasa de participación cayó del 30 % al 27 %, debido al incremento del padrón en 31 %,

Voto inmigrante en la provincia de Buenos Aires: la política subnacional de empadronamiento bajo la lupa

el número de votos totales emitidos aumentó de 2019 a 2021, manteniéndose una tendencia al alza en el número de personas migrantes que participan en los actos eleccionarios bonaerenses.

## 5. La trama estatal en el empadronamiento de personas extranjeras en la provincia de Buenos Aires o la ficticia automaticidad

Sobre la base del marco jurídico expuesto anteriormente y mediante la presentación de estadísticas, pretendemos evidenciar que la construcción del registro especial de electores extranjeros de la PBA dista mucho de ser “automática”. Efectivamente, la traducción efectiva de los derechos políticos de la población migrante en la dimensión de empadronamiento, demanda un sinnúmero de acciones complementarias y adicionales por parte de un Estado activo y articulado en su maquinaria multinivel y de una clara voluntad política en tal dirección.

Vale reconocer, en términos de recorrido normativo que, antes de la sanción de la Ley 12.312/1999 (que modificó la Ley 11.700/1995), la inscripción del electorado extranjero era exclusivamente voluntaria y recaía en cada migrante que se acercara a la delegación del RPP de la localidad donde fijaba su domicilio, previa presentación de su respectivo DNI.

En el año 1999, con la sanción de la Ley 12.312, se plantea la necesidad de automatizar el empadronamiento de las personas migrantes que cumplieran con los requisitos exigidos, a fin de garantizar sus derechos electorales sin que la persona interesada se viera obligada a realizar los respectivos trámites. Esto significa que, en teoría, desde el momento en que obtiene su DNI el residente extranjero debía ser inscripto –de forma automática y definitiva– en el listado provisional que confecciona el RPP para poder ser elector a nivel municipal y provincial.

Sin embargo, dicha ley no previó un mecanismo ni de empadronamiento automático ni de depuración del padrón especial de extranjeros. Así, atendiendo a la Disposición 271 (Decreto 1501/2009) que determina los procedimientos administrativos internos del RPP para la formación y actualización del Registro Actualizado de Ciudadanos Extranjeros, se estableció, una vez más, un mecanismo de tipo manual y no se señaló ningún procedimiento de intercambio de información entre el RPP y otros organismos relevantes para facilitar el cruzamiento y la validación de los registros actualizados (Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires 2020).

La Disposición 271 establece dos mecanismos administrativos para el empadronamiento y la actualización de la nómina de los extranjeros residentes en condiciones de votar. El empadronamiento activo, que recae, una vez más, en el ciudadano extranjero que puede realizarlo en cualquier delegación del RPP mediante inscripción expresa solicitando su inclusión, y la actualización, que remite a las

altas, bajas, cambios de domicilios que el RPP remite periódicamente a la Junta Electoral de la provincia con base en las novedades que informan los extranjeros en las distintas delegaciones del RPP.

Otra dificultad adicional que surgió con la emergencia del empadronamiento “automático” es que quedó en un ámbito de indefinición la situación de todas aquellas personas extranjeras que se habían empadronado voluntariamente en la etapa previa. Si bien resultaba lógico que su pase al nuevo padrón fuera también automático, en la práctica se ha constatado que ello no fue así en todos los casos (Alfonso 2016). La situación descrita se mantuvo inalterable hasta 2021 cuando se suscribe un convenio entre el DNM, el RENAPER y la RPP para la articulación y el cruzamiento efectivo de información entre las partes, lo cual marca un hito para la transferencia interinstitucional de datos actualizada, insumo clave para el pretendido empadronamiento automático. Tal acuerdo, vale decir, descansó directamente en la voluntad política de la entonces máxima autoridad a cargo del Ministerio de Gobierno de la PBA –del cual depende el RPP– y del ministro del Interior de la Nación –en cuya cartera funcionan tanto la DNM como el RENAPER–. Ambos le dieron un lugar de relevancia en su agenda al voto inmigrante y traccionaron la formalización de este compromiso que, cabe señalar, no debiera haber requerido de convenio alguno, sino fluir naturalmente en un circuito previsto por ley (entrevista a subsecretario de Asuntos Electorales y Parlamentarios de la PBA, 4 de mayo de 2023).

Continuando el recorrido propuesto, y volviendo a la descripción original, existen entonces actualmente dos canales para ingresar al padrón de extranjeros: aquel que deviene del armado de la lista provisoria que confecciona el RPP sobre la base de información de las personas con DNI con domicilio en la provincia que le proporciona el RENAPER; y el mecanismo reactivo, caso a caso, y voluntario, que emprenden aquellas personas que consultan el padrón provisoria en los tiempos normados, y que ante la detección de omisiones u errores elevan por escrito la incorporación de este tipo de novedades registrales. A continuación, analizamos la maquinaria estatal implicada en cada uno de ellos.

En cuanto al primer canal, tiene una dependencia directa de instancias preliminares de registro de la población migrante en Argentina. La DNM cumple el rol de registro primario, pues tramita y resuelve la radicación temporaria o permanente de la población extranjera (Ley 25.871/2004), condición *sine qua non* para gestionar su DNI ante el RENAPER (Ley 17.671/1968). Estos dos organismos han compatibilizado sus sistemas en los últimos años, de forma que la persona migrante realiza un “trámite consolidado” que automáticamente se inicia en la DNM y culmina en el RENAPER (una vez que la persona obtiene su DNI) (entrevista a director de Migrantes y Pluralismo Cultural del municipio Pilar, 22 de febrero de 2023). El Registro Provincial de las Personas asume luego las facultades de registro y expedición del DNI de esta población cuando los extranjeros cambian de domicilio o tramitan un nuevo documento de identidad.

Voto inmigrante en la provincia de Buenos Aires: la política subnacional de empadronamiento bajo la lupa

Por añadidura, las listas provisorias que arma el RPP quedan indirectamente sujetas al alcance e intensidad de las políticas de regularización y documentación que centraliza el Gobierno nacional en cada periodo y administración. Luego de una etapa regresiva como la que se vivió en Argentina en materia de gestión migratoria en el periodo 2016-2019 y del apagón administrativo durante buena parte del primer año pandémico, a partir de 2021 se observa desde la DNM un impulso importante de su política de regularización descentralizada, que implica un considerable despliegue territorial que canaliza a través de programas como los de oficinas móviles o abordaje territorial.

Estos programas se desarrollan para iniciar y dar seguimiento a trámites de radicación en distintos territorios densamente poblados por migrantes pero alejados de las delegaciones del organismo, o poco accesibles para los colectivos extranjeros. También ha definido la sumatoria a su estructura descentralizada de dos nuevas oficinas migratorias en territorio bonaerense (La Matanza y Lomas de Zamora) que se añaden a las seis delegaciones y a las dos oficinas preexistentes en la provincia, convirtiéndose estos municipios en los que absorben la mayor cantidad de migrantes de la PBA. En complementación con ello, también se observa un fortalecimiento y sinergia del conjunto de sistemas de registro de la población migrante, donde además de la DNM, el RENAPER ha reportado mayores niveles de eficiencia y celeridad en el otorgamiento efectivo de DNI a la población extranjera. Todo lo expuesto se esperaría que impacte positivamente en el padrón definitivo de extranjeros para las elecciones de 2023.

Respecto del segundo canal abierto para empadronamiento de extranjeros, el “mecanismo caso a caso”, no puede dejar de considerarse la ausencia de una política general de Estado prevista en la génesis de tal acción, que recae en el ejercicio de identificar la voluntad de un sujeto que quiere participar en el proceso electoral, que se toma el trabajo de leer el padrón electoral y que desde ahí motoriza su modificación. Ante ese escenario, en los últimos años distintas agencias provinciales y Gobiernos locales vienen trabajando, más o menos articuladamente, pero en la misma dirección, para traccionar esta modalidad de inscripción por goteo. Un rol importante es el que ha adoptado la Subsecretaría de Asuntos Parlamentarios y Electorales de la PBA, en articulación con los municipios y con los programas de abordaje territorial en los que participan la DNM, el RPP, entre otras agencias. Por ejemplo, el Festival Identidad Migrante fue lanzado en marzo de 2023 para motorizar el mecanismo de inscripción “caso a caso” en algunas localidades bonaerenses con alta presencia de población migrante.

La labor de esta subsecretaría se refuerza a través de espacios y de acciones complementarias; un ejemplo es el de los consejos poblacionales inaugurados por Resolución Provincial 338/2022 desde la Subsecretaría de Población de la PBA, donde distintas carteras provinciales y municipales se reúnen para dar tratamiento a temáticas poblacionales y migratorias. Aquí el tema empadronamiento ha absorbido la mayor parte de la agenda con los municipios (entrevista a subsecretaria de Políticas

Poblacionales de la PBA, 18 de abril de 2023); a lo que se suman las obras realizadas por la Defensoría del Pueblo de la PBA en diversos distritos bonaerenses en cuanto a la promoción del derecho al voto inmigrante, entre otras acciones.

En este marco, con vistas a las elecciones de 2023, la Junta Electoral promovió la apertura anticipada de los canales del Registro Provincial de las Personas para la recepción de reclamos y la depuración del padrón provisorio desde el 7 noviembre de 2022 y por el plazo de 120 días hasta el 6 de marzo del año siguiente (Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires 2022), un margen de tiempo extraordinario. La propia página de la Junta Electoral permite hacer las modificaciones por ese medio, así como rectificar datos o errores (sobre el nombre, DNI, domicilio), pero también incorporaciones: si la persona interesada no se encuentra con su DNI puede solicitar el alta en la web.

Además, se agregó luego una nueva apertura de 60 días adicionales que son los previstos por la ley electoral (vigentes mientras se escribe este artículo). El rol de los municipios en la divulgación de este canal se vuelve entonces crítico en tanto “primer mostrador” de acceso para la población extranjera, lo que ha provocado que en los últimos años proliferaran áreas municipales con agendas migratorias ligadas principalmente al asesoramiento en trámites de regularización, a lo que se suman acciones de divulgación de derechos políticos y de promoción de su empadronamiento (Nicolao 2023).

Ahora bien, la ley marca también que las personas migrantes para convertirse en electores en la PBA deben tener 18 años o más, una residencia inmediata de dos años en la provincia, saber escribir y leer el idioma nacional, y lo cierto es que no existen mecanismos de depuración del padrón con base en esos criterios, sino que solo cuenta la acreditación del DNI. Pero esto nada más ocurre cuando se trata del primer paso del circuito de empadronamiento, basado en el traslado de información del RENAPER al RPP, ya que en el segundo canal (sistema caso a caso) el procedimiento difiere, generando condiciones desiguales de acreditación de requisitos y pidiendo que se demuestre los dos años de residencia efectiva.

Además de tales discrepancias, el hecho de que no estén garantizados los mecanismos para depurar el padrón especial de extranjeros sobre la base del conjunto de requisitos que dispone la Ley 11.700/1995, deja expuesto el proceso eleccionario al riesgo de impugnación respecto del voto inmigrante. Esto ocurre porque no hay manera de demostrar que todas las personas que conforman el registro, y efectivamente sufragaron, cumplen con los mismos (entrevista a subsecretario de Asuntos Electorales y Parlamentarios de la PBA, 4 de mayo de 2023).

Otro aspecto adicional, que suma Alfonso (2016) en la misma tesitura, es que tanto residentes temporarios como permanentes estarían en condiciones de ser electores pues ambos reciben su correspondiente DNI cuando obtienen cualquiera de estas categorías de residencia, y las normas que rigen el voto extranjero en la PBA no establecen diferencias entre ellas. De hecho, se ha corroborado que el padrón de extranjeros incluye tanto a residentes permanentes como temporales. Sin embargo, esto no

Voto inmigrante en la provincia de Buenos Aires: la política subnacional de empadronamiento bajo la lupa

ha funcionado siempre en cuanto premisa, pues ante las distintas consultas realizadas a la Junta Electoral de la PBA (Pacecca 2016), la respuesta ha sido que solo pueden empadronarse extranjeros con residencia permanente. Lo mismo se desprende de las declaraciones públicas de funcionarios provinciales (entrevista a subsecretario provincial de Asuntos Electorales y Parlamentarios de la PBA, 22 de marzo de 2023).

Finalmente, cabe remarcar que resulta sumamente dificultoso observar cómo impactan los avances y las acciones descritas en la constitución de los padrones especiales de migrantes, ya que la compleja trama estatal que se pone en marcha para alcanzar la pretendida automaticidad también atañe a los mecanismos de depuración de dicho padrón. Por ejemplo, los últimos datos proporcionados por la Junta Electoral, el 6 de mayo de 2023, que remiten al listado provisorio de extranjeros sobre el cual aún se encuentra abierta la posibilidad de realizar altas “uno a uno”, marcan un incremento bienal absoluto y relativo menor (2021-2023) que el alcanzado en la etapa anterior (2019-2021). Sin embargo, esto podría no deberse a una baja en el ritmo de empadronamiento, sino a mecanismos más eficientes de limpieza de dicho padrón realizados en este último tramo (eliminando, por ejemplo, migrantes que han retornado a su país de origen, que han fallecido o que han cambiado de jurisdicción).

89

## 6. Conclusiones

El grueso de las políticas llevadas a cabo por parte del conglomerado intergubernamental de actores involucrados en el empadronamiento de la población extranjera residente en la PBA ha revelado la ausencia de una previsión estatal temprana sobre las implicancias institucionales de la ampliación de los derechos políticos para el colectivo extranjero y, sobre todo, de los mecanismos estatales necesarios para garantizar el cambio del registro voluntario al registro automático de electores y electoras migrantes desde 1999. Ilustrar el complejo proceso de reconocimiento efectivo de la automaticidad de la inscripción, es decir, las brechas entre su sanción, regulación y aplicación ha representado el objetivo central de este trabajo.

A lo largo de estas páginas se demostró que el proceso de empadronamiento no tiene nada de automático, pues se requiere de un Estado activo y sumamente coordinado para su implementación. En la conquista del derecho a la inscripción inmediata de aquellas personas inmigrantes que cumplen con los requisitos dispuestos por la ley (ciertamente genuina), se ha perdido de vista que, para convertir la letra de la ley en una realidad efectiva, se requieren diseños institucionales sumamente complejos sobre los cuales se han producido importantes avances en los últimos años, pero que todavía siguen descansando en gran medida en una sumatoria de voluntades políticas y sinergias institucionales *ad hoc*.

Por supuesto que el análisis de los nudos críticos relevados en torno al empadronamiento automático de inmigrantes en la PBA no agota la discusión sobre el ejercicio efectivo de los derechos políticos de esta población. Luego de su registro comienza otro capítulo fundamental relacionado con la construcción del electorado efectivo, o sea, de aquella porción de la población migrante empadronada que participa en los comicios, que, como ya fue expuesto, no ha logrado romper el techo histórico del 30 %. Aquí se ponen en juego variables distintas relacionadas con los procesos de consolidación de una cultura política electoral migrante y de la movilización de nuevos incentivos político-electorales para captar un voto claramente estratégico en contextos de difícil agregación de mayorías.

## Apoyos

Esta investigación ha sido financiada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la República Argentina y por la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires, institución en la cual las autoras desarrollan actividades científico-tecnológicas.

## Referencias

- Acosta, Diego. 2018. *The national versus the foreigner in South America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Alfonso, Adriana. 2016. “El voto de los extranjeros en la provincia de Buenos Aires. De las normas a las prácticas”. *Temas de Antropología y Migración* 8: 61-90. <https://lc.cx/6HCDWK>
- Bauböck, Rainer. 2018. *Democratic Inclusion. Rainer Bauböck in Dialogue*. Manchester: Manchester University Press.
- Bauböck, Rainer. 2006. “Citizenship and migration – concepts and controversies”. En *Migration and Citizenship Legal Status, Rights and Political Participation*, editado por Rainer Bauböck, 15-31. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bauböck, Rainer. 2003. “Toward a political theory of migrant transnationalism”. *International Migration Review* 37 (3): 700-723. <https://lc.cx/TLmX9n>
- Beckman, Ludvig. 2012. “Is Residence Special? Democracy in the Age of Migration and Human Mobility”. En *Territories of citizenship*, editado por Ludvig Beckman y Eva Erman, 18-39. Londres: Palgrave Macmillan.
- Calderón Chelius, Leticia. 2019. “Esas cosas invisibles: los derechos político-electorales de las personas extranjeras en México”. *ODISEA. Revista de Estudios Migratorios* 6: 118-142. <https://lc.cx/Z2dPTX>
- Courtis, Corina. 2016. “Derechos políticos en contextos de migración: perspectiva histórica sobre el voto de extranjeros en Chile y de chilenos en el exterior”. *Temas de Antropología y Migración* 8: 156-171. <https://lc.cx/rLnWBj>



Voto inmigrante en la provincia de Buenos Aires: la política subnacional de empadronamiento bajo la lupa

- Courtis, Corina, y Ana Paula Penchaszadeh. 2015. "El (im)posible ciudadano extranjero. Ciudadanía y nacionalidad en Argentina". *Revista SAAP* 9 (2): 375-394. <https://lc.cx/RDLNXE>
- Debandi, Natalia, Julieta Nicolao y Ana Paula Penchaszadeh. 2020. "Anuario estadístico migratorio de la Argentina 2020". Acceso el 16 de agosto de 2021. <https://lc.cx/bOzSDf>
- Defensoría del Pueblo. 2022. "Diagnóstico sobre las dinámicas de participación político-electoral de la población migrante residente en la CABA en las elecciones de 2021". Acceso el 6 de marzo de 2022. <https://lc.cx/io6TcZ>
- Emmerich, Gustavo Ernesto, y Xiomara Peraza Torres. 2011. "Sufragio transnacional. Experiencias latinoamericanas de voto desde el exterior y voto de los extranjeros". Ponencia presentada en el IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo. Quito, del 18 al 20 de mayo. <https://lc.cx/BEh2GT>
- Escobar, Cristina. 2015. "Immigrant enfranchisement in Latin America: From strongmen to universal citizenship". *Democratization* 22 (5): 927-950. <https://doi.org/10.1080/13510347.2014.979322>
- Faist, Thomas. 2004. "Towards a Political Sociology of Transnationalization. The State of the Art in Migration Research". *European Journal of Sociology* 45 (3): 331-366. <https://doi.org/10.1017/S0003975604001481>
- Faist, Thomas. 2000. "Transnationalization in international migration: implications for the study of citizenship and culture". *Ethnic and Racial Studies* 23 (2): 189-222. <https://doi.org/10.1080/014198700329024>
- Finn, Victoria. 2023. "Enfranchising migrants in Chile: A century of politics, elites, and regime changes". *Journal of Ethnic and Migration Studies* 49 (10): 2561-2581. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2023.2182714>
- Finn, Victoria. 2021. *Migrant rights, voting, and resocialization: Suffrage in Chile and Ecuador, 1925-2020*. Leiden: Universiteit of Leiden. <https://lc.cx/498DxY>
- Finn, Victoria. 2020. "Migrant voting: Here, there, in both countries, or nowhere". *Citizenship Studies* 24 (6): 730-750. <https://doi.org/10.1080/13621025.2020.1745154>
- Fox, Jonathan. 2005. "Unpacking Transnational Citizenship". *Annual Review of Political Science* 8 (1): 171-201. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.7.012003.104851>
- INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). 2010. "Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010". Acceso el 10 de octubre de 2023. <https://lc.cx/LBD88o>
- Lucas, Javier de. 2006. "La ciudadanía basada en la residencia y el ejercicio de los derechos políticos de los inmigrantes". *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho* 13: 1-51. <https://lc.cx/xHD5av>
- Marin, Rut. 1998. "National Limits to Democratic Citizenship". *Ratio Juris* 11 (1): 51-66. <https://doi.org/10.1111/1467-9337.00076>
- Mason, Andrew. 2012. "Citizens, Resident Aliens, and the Good of Equal Membership". En *Territories of Citizenship*, editado por Ludvig Beckman y Eva Erman, 1-17. Londres: Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1057/9781137031709\\_1](https://doi.org/10.1057/9781137031709_1)
- Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. 2020. "Derecho al sufragio de ciudadanos extranjeros en la provincia de Buenos". Acceso el 12 de diciembre de 2021.
- Nicolao, Julieta. 2023. "Políticas migratorias locales". En *Pensar las migraciones contemporáneas. Categorías críticas para su abordaje*, coordinado por Cecilia Zunino Jiménez y Verónica Trpin, 339-351. Córdoba: Teseo Press.

- OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2019. “Condiciones de vida de migrantes en la República Argentina. Caracterización de la población migrante para el seguimiento del ODS N°1”. Acceso el 30 de marzo de 2020. <https://lc.cx/A-bkZP>
- Østergaard-Nielsen, Eva. 2003. “The Politics of Migrants’ Transnational Political Practices”. *International Migration Review* 37 (3): 760-786. <https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2003.tb00157.x>
- Pacecca, María Inés. 2016. “Electores extranjeros en la Provincia de Buenos Aires. La regulación del derecho al voto en los siglos XIX, XX y XXI”. *Temas de Antropología y Migración* 8: 41-68. <https://lc.cx/1L3g0C>
- Palop García, Pau, y Luicy Pedroza. 2018. “Passed, regulated, or applied? The different stages of emigrant enfranchisement in Latin America and the Caribbean”. *Democratization* 26 (3): 401-421. <https://doi.org/10.1080/13510347.2018.1534827>
- Pedroza, Luicy. 2019. *Citizenship Beyond Nationality Immigrants’ Right to Vote Across the World*. Filadelfia: University of Pennsylvania Press. <https://doi.org/10.9783/9780812296068>
- Penchaszadeh, Ana Paula. 2021. “De papeles y derechos. La difícil traducción del paradigma de derechos humanos en la política migratoria de la Argentina actual”. *Colombia Internacional* 1 (106): 3-27. <https://doi.org/10.7440/colombiaint106.2021.01>
- Penchaszadeh, Ana Paula, y Fernando Arlettaz. 2022. “Notas sociojurídicas sobre el alcance del voto migrante en la ciudad de Buenos Aires”. *Derecho PUCP* 89: 141-175. <https://lc.cx/EqVpaL>
- Penchaszadeh, Ana Paula, y Joanna Sander. 2021. “Ciudadanías migrantes en Argentina: ejercicios democráticos (pos)nacionales”. En *Ciudadanías alternativas. Hacia otro rol ciudadano*, editado por Ariel Lugo y Mercedes Oraisón, 97-124. Salta: La Hendija. <https://lc.cx/y1EF17>
- Penchaszadeh, Ana Paula, y Lourdes Rivadeneyra. 2018. “Debates actuales en torno del voto migrante en la Ciudad de Buenos Aires”. *Revista Estado y Políticas Públicas* 11: 165-90. <https://lc.cx/zRkefP>
- Penchaszadeh, Ana Paula, y Sandra Condori Mamani. 2017. “Ciudadanía migrante en Argentina: ¿hecho o proyecto?”. *Temas de Antropología y Migración* 8: 26-40. <https://lc.cx/zBuDsg>
- Ramírez Gallegos, Jacques. 2013. “Construyendo más democracia. Análisis del sufragio migrante en Ecuador”. *Democracias* 1 (1): 261-286. <https://doi.org/10.54887/27376192.9>
- RENAPER (Dirección Nacional de Población). 2022. “Caracterización de la migración internacional en Argentina a partir de los registros administrativos del RENAPER, 2022”. Acceso el 8 de noviembre de 2022. <https://lc.cx/RD48kE>
- Rodrigo, Federico. 2023. “Los migrantes en condiciones de votar son una ‘novena sección’. La politización de la política migratoria en la zona sur del Gran Buenos Aires, Argentina”. *Revista de Estudios Sociales* 84: 95-113. <https://doi.org/10.7440/res84.2023.06>
- Soysal, Yasemin. 1994. *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Umpierrez de Reguero, Sebastián, Victoria Finn y Johanna Peltoniemi. 2023. “Missing links in migrant enfranchisement studies”. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 49 (10): 2473-2499. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2023.2182709>
- Wellman, Elizabeth I. 2020. “Emigrant Inclusion in Home Country Elections: Theory and Evidence from sub-Saharan Africa”. *American Political Science Review* 115 (1) 82-96. <https://doi.org/doi:10.1017/s0003055420000866>

Voto inmigrante en la provincia de Buenos Aires: la política subnacional de empadronamiento bajo la lupa

## Documentos legales

- Constitución de la Provincia de Buenos Aires. 1994. La Plata, 14 de septiembre.  
<https://lc.cx/Xka36C>
- Decreto 1501/2009. Autorízase la utilización de tecnologías digitales en la identificación de los ciudadanos nacionales y extranjeros como así también en la emisión del Documento Nacional de Identidad. Buenos Aires, 20 de octubre. <https://lc.cx/hCbLcl>
- Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires. 2022. Publicar los datos constitutivos del registro provisional de electores extranjeros para su consulta y reclamos por parte de los residentes extranjeros en forma individual. Buenos Aires, 4 de noviembre. <https://lc.cx/9dgsMA>
- Ley 11.700/1995. Régimen Electoral de Extranjeros. Boletín Oficial Provincial, 11 de diciembre. <https://lc.cx/20bCZ0>
- Ley 12.312/1999. Modificación al Régimen Electoral de Extranjeros. Boletín Oficial Provincial, 23 de agosto de 1999. <https://lc.cx/yWJ44i>
- Ley 17.671/1968. Ley de Identificación, Registro y Clasificación del Potencial Humano Nacional. Boletín Oficial, 29 de febrero. <https://lc.cx/WOuhZq>
- Ley 25.871/2004. Ley de Migraciones. Boletín Oficial 30.322, 21 de enero. <https://lc.cx/AINha7>

## Entrevistas

93

- Entrevista a director de Migrantes y Pluralismo Cultural del municipio Pilar, 22 de febrero de 2023.
- Entrevista a subsecretaria de Políticas Poblacionales de la PBA, 18 de abril de 2023.
- Entrevista a subsecretario de Asuntos Electorales y Parlamentarios de la PBA, 22 de marzo de 2023.
- Entrevista a subsecretario de Asuntos Electorales y Parlamentarios de la PBA, 4 de mayo de 2023.

### Cómo citar este artículo:

Penchaszadeh, Ana Paula, y Julieta Nicolao. 2024. "Voto inmigrante en la provincia de Buenos Aires: la política subnacional de empadronamiento bajo la lupa". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 78: 73-93. <https://doi.org/10.17141/iconos.78.2024.5956>