Área de Estado y Políticas Públicas

Tesis para optar por el Título de Magíster en Políticas públicas y Desarrollo

Voto migrante en Mendoza, Argentina:

Alcance jurídico-institucional y dinámicas de participación efectiva desde un enfoque de derechos de la política pública (2017-2023)

Tesista: Giuliana Guzzo

Director de Tesis: Dra. Ana Paula Penchaszadeh

Mendoza, 13 de agosto de 2024

Índice

Índice 2

Agradecimientos 6

Resumen 7

Abstract 8

Introducción 9

Problema y objetivos de la tesis 9

Estructura 11

Primeros pasos 13

Estado del arte 16

Debates contemporáneos sobre el vínculo de ciudadanía y nacionalidad: límites y potencialidades del derecho al voto migrante 16

Antecedentes de la política de voto migrante desde un enfoque de derechos a nivel subnacional y experiencias de ciudadanía activa 20

Antecedentes sobre la implementación de la política de voto migrante a nivel federal en Argentina 22

Aspectos metodológicos 26

Capítulo 1 35

Marco teórico 35

El enfoque de derechos humanos y los pendientes para el reconocimiento universal del voto migrante 35

El enfoque de derechos de la política pública como herramienta de análisis del voto migrante a nivel subnacional 42

La ciudadanía activa como dimensión estratégica de la política de voto migrante 51

Dimensiones de análisis para el voto migrante desde el enfoque de derechos de la política pública 54

Capítulo 2 60

El voto migrante en Argentina: análisis desde un enfoque de derechos humanos 60

Aspectos jurídicos del reconocimiento del derecho a voto migrante en Argentina 60

Procesos colectivos para el avance en el reconocimiento del derecho a voto migrante en Argentina 71

Capítulo 3 76

Alcance jurídico, institucional-administrativo y de participación efectiva del derecho a voto migrante en Mendoza (2017-2023) 76

Características geográficas-poblacionales de Mendoza y la distribución espacial de las migraciones internacionales 76

Surgimiento y consolidación del voto migrante en Mendoza. Mirada longitudinal de un proyecto político provincial 81

Dispositivos jurídicos e institucionales administrativos actuales que regulan e implementan el derecho al voto migrante en Mendoza 88

Análisis del Padrón Migrante de Mendoza y del efectivo ejercicio del derecho a voto migrante para las elecciones PASO y elecciones generales de 2017, 2019, 2021 y 2023 101

Capítulo 4 114

Alcance jurídico, institucional y de participación efectiva de la política de voto migrante en Ciudad de Mendoza, Guaymallén, Las Heras y Maipú (2017-2023) 114

Breve caracterización: población migrante en los departamentos de Ciudad de Mendoza, Guaymallén, Las Heras y Maipú 114

Diseño e implementación de la política de voto migrante en Ciudad de Mendoza, Guaymallén, Las Heras y Maipú 119

Previsión de recursos y acciones para el diseño e implementación de la política de voto migrante 120

Coordinación y articulación de acciones para la implementación de la política de voto migrante 131

Análisis del Padrón Migrante de Mendoza y del efectivo ejercicio del derecho para las elecciones PASO y de 2017, 2019, 2021 y 2023 en Ciudad de Mendoza, Guaymallén, Las Heras y Maipú 136

Capítulo 5 144

Ejercicio de la ciudadanía activa para la construcción del voto migrante en Mendoza 144

La emergencia de un sujeto político migrante en Mendoza 145

El ejercicio de la ciudadanía para la ampliación del reconocimiento del voto migrante 152

Conclusiones 164

Referencias bibliográficas 172

Normativas nacionales y provinciales 189

Instrumentos internacionales 190

Otras fuentes provinciales..... 191

Noticias extraídas de redes 191

Agradecimientos

A mi directora Ana Paula Penchaszadeh, por su dedicación, guía y compromiso en este trayecto.

A Joanna Sander, Madison González, Dulce Castillo y Marina Beltrán, compañeras del Laboratorio de Subjetivación Política Migrante del Núcleo de Estudios Migratorios de la (EIDAES-UNSAM) coordinado por Ana Penchaszadeh, por sus valiosos aportes durante todo el proceso.

Al Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO-Argentina, especialmente a Agustina Gradin y Cinthya Ferrari, por el acompañamiento permanente.

A Alejandro Jardón, Gabriela Ábalos, Celina Fares y a quienes compartieron información y conocimientos, para que este trabajo sea posible.

A Julieta Nicolao, por sus aportes postreros esenciales para cerrar este escrito.

A mi madre, Mónica Rizzo y a mi compañero, Alberto Molina, por la paciencia y el apoyo incondicional.

Resumen

Esta tesis aborda, desde un enfoque de derechos de la política pública, el alcance jurídico, institucional-administrativo y efectivo del voto migrante en Mendoza, Argentina, entre 2017 y 2023. Se realiza un análisis del marco jurídico y su relación con el Padrón Migrante de Mendoza y los niveles de participación electoral en los 18 municipios de la provincia. El trabajo examina los dispositivos administrativo-institucionales implementados a nivel provincial, con énfasis en Ciudad de Mendoza, Guaymallén, Las Heras y Maipú. Además, se evalúan las acciones de ciudadanía activa de algunas organizaciones de migrantes como Mujeres Migrantes Identitarias y Refugiadas de Mendoza (MMIRM), Movimiento al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos-Mendoza (MAS-IPSP-Mendoza) y Venezolanos en Cuyo (VenCuyo) para promover el reconocimiento de su derecho a voto. La investigación adopta un diseño de investigación de acción participativa y un enfoque metodológico mixto, que combina datos cuantitativos y cualitativos y utiliza fuentes primarias y secundarias. El análisis revela que, aunque Mendoza reconoce el derecho al voto migrante a nivel municipal, desde los inicios de su vida institucional, lo hace de una manera obstructiva, manteniendo una política limitada y desigual en relación con la extranjera. En efecto, las políticas locales no cumplen con los criterios de promoción, participación e igualdad propios del enfoque de derechos de la política pública. Frente a estas limitaciones, las organizaciones de migrantes impulsan —en mayor o menor medida— la participación electoral de los ciudadanos no nacionales en Argentina, vinculando su agencia con la experiencia política de sus países de origen.

Palabras claves: voto migrante, Mendoza, enfoque de derechos de la política pública, ciudadanía activa.

Abstract

This thesis addresses, from a public policy rights approach, the legal, institutional-administrative and effective scope of migrant voting in Mendoza, Argentina, between 2017 and 2023. An analysis of the legal framework and its relationship with the Migrant Register of Mendoza and the levels of electoral participation in the 18 municipalities of the province is carried out. The work examines the administrative-institutional devices implemented at the provincial level, with emphasis on Mendoza City, Guaymallén, Las Heras and Maipú. It also evaluates the active citizenship actions of some migrant organizations such as Mujeres Migrantes Identitarias y Refugiadas de Mendoza (MMIRM), Movimiento al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos-Mendoza (MAS-IPSP-Mendoza) and Venezolanos en Cuyo (VenCuyo) to promote the recognition of their right to vote. The study design consists of a participatory action research and a mixed methodological approach, combining quantitative and qualitative data and using primary and secondary sources. The analysis reveals that, although Mendoza recognizes migrant voting rights at the municipal level, since the beginning of its institutional life, it does so in an obstructive manner, maintaining a limited and unequal policy in relation to foreigners. In effect, local policies do not comply with the criteria of promotion, participation and equality inherent to the rights-based approach of public policy. In the face of these limitations, migrant organizations promote -to a greater or lesser extent- the electoral participation of non-national citizens in Argentina, linking their agency with the political experience of their countries of origin.

Key words: migrant vote, Mendoza, public policy rights approach, active citizenship.

Introducción

Problema y objetivos de la tesis

Los Estados nacionales establecen fundamentos y disposiciones que limitan el reconocimiento y la garantía del derecho al voto a aquellos residentes en sus territorios que no poseen la nacionalidad correspondiente (Calderón, 2006; Modolo, 2012; Courtis y Penchaszadeh, 2016). Sin embargo, esta labor recae frecuentemente en las entidades subnacionales que reemplazan el paradigma de ciudadanía centrado en la nacionalidad por el criterio de residencia (De Lucas, 2006), al facilitar – en mayor o menor medida – la participación de esta población en los procesos electorales a nivel local.

La República Argentina, regida bajo el principio de federalismo electoral (Penchaszadeh, 2021), reconoce el voto migrante exclusivamente a nivel local (Art. 11, Ley N.° 25871/2004). Los territorios subnacionales que la componen presentan distintos regímenes con trayectorias, alcances y requisitos diferenciados para el acceso a este derecho (Sassone, 2020; Nicolao y Penchaszadeh, 2023a). El caso que interesa a esta tesis es el de la provincia de Mendoza, que ha habilitado el sufragio activo y pasivo a los no nacionales residentes en su territorio para elecciones municipales desde la primera Constitución de 1854, hasta la normativa hoy vigente: la Constitución de Mendoza de 1916 y la Ley Orgánica de Municipalidades N°1079/1934, mediante la cual insta a los gobiernos locales a implementar políticas públicas tendientes al cumplimiento de este derecho (Art. 25 bis, Ley N.° 1079/1934).

A partir de esto surge la pregunta acerca del alcance jurídico, institucional-administrativo y efectivo del reconocimiento del voto migrante en la provincia de Mendoza en el periodo comprendido entre los años 2017 y 2023. Ello en el marco del enfoque de derechos de la política pública (Güendel, 2000; Abramovich, 2006). Es decir, en cuanto a mecanismos

institucionalizados que propician el ejercicio del voto como derecho habilitante de los otros derechos, a través de una participación política representativa, que equilibra la relación entre los intereses estatales y las demandas sociales (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2018).

Con el propósito de abordar la pregunta planteada se presentan tres objetivos específicos. El primero es relacionar el marco jurídico que regula el voto migrante en la provincia de Mendoza con el Padrón Migrante de Mendoza (se crea la categoría PAMM con el fin de diferenciar el padrón formalmente constituido del Registro Cívico Municipal de Extranjeros RCME[1]), así como con la participación efectiva (tasa de participación) en los 18 municipios que la componen durante las elecciones correspondientes a 2017, 2019, 2021 y 2023. El segundo es identificar en qué medida los dispositivos institucionales-administrativos puestos en práctica por algunos municipios se fundamentan en los principios de promoción, participación e igualdad de los derechos políticos-electorales, tomando para ello el estudio de caso sobre Ciudad de Mendoza, Guaymallén, Las Heras y Maipú. El tercer objetivo busca conocer y comparar las prácticas de ciudadanía activa (Güendel, 2000) tendientes a incidir en el pleno reconocimiento del derecho al sufragio, realizadas por tres organizaciones de migrantes: Mujeres Migrantes Identitarias y Refugiadas de Mendoza (MMIRM), Movimiento al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos-Mendoza (MAS-IPSP-Mendoza) y Venezolanos en Cuyo (VenCuyo).

Tal como expresa la sección metodológica, la investigación se basa en el análisis de fuentes primarias, incluyendo padrones electorales, datos de participación electoral efectiva y entrevistas semiestructuradas. Además, se recolectan fuentes secundarias, como registros bibliográficos de las reformas constitucionales (desde 1854 hasta 1945), los marcos

[1] Ello permite simplificar el análisis de la política de voto migrante en Mendoza y las múltiples etapas que conlleva.

regulatorios vigentes y las iniciativas de ley, que reflejan las prácticas y percepciones sobre la ciudadanía y el acceso al voto, tanto de los funcionarios como de aquellos migrantes que defienden el cumplimiento de este derecho.

En cuanto a los aportes de este trabajo, se espera que contribuya a reflexionar sobre la política pública de voto migrante a nivel subnacional desde un enfoque de derechos humanos, con base en la perspectiva electoral de los propios migrantes y el ejercicio de ciudadanía más allá de la nacionalidad. Se considera también que resultará de interés el análisis de la articulación entre las dimensiones teóricas y regulatorias del voto migrante respecto de los instrumentos de garantía en las políticas públicas para el ejercicio de la ciudadanía. Esta ciudadanía se desarrolla en el marco de una comunidad política en constante movimiento, que desempeña además un rol estratégico en el reconocimiento, ampliación, promoción y ejercicio del derecho al voto migrante (Güendel, 2000; Sotomayor, 2011). Por último, se concibe esta tesis como aporte en términos de acceso y disponibilidad de información, dos elementos cruciales para avanzar hacia un diseño estratégico e informado de la política pública en materia de voto migrante en la provincia de Mendoza.

Estructura

La tesis se estructura en cinco capítulos. En el capítulo 1 se examina el reconocimiento de los derechos político-electorales de las personas migrantes en los países receptores desde una perspectiva de derechos humanos. Además, se desarrolla el enfoque de derechos de la política pública como modelo y herramienta interpretativa para el caso de estudio y se establecen las dimensiones y variables que permiten analizar la política de voto migrante a nivel subnacional.

En el capítulo 2 se presenta el marco contextual que permite situar el tema en estudio. Esta sección analiza el voto migrante en Argentina desde un enfoque de derechos, y visibiliza dos aspectos fundamentales: el jurídico, referido a los marcos normativos vigentes que regulan este derecho, y el participativo, relacionado con las prácticas colectivas llevadas a cabo por las organizaciones de migrantes para la ampliación de este derecho a nivel nacional.

En el capítulo 3 se explora el alcance jurídico, institucional-administrativo y efectivo del voto migrante en Mendoza. En este contexto, se examinan algunas características geográficas y demográficas de la provincia que proporcionan elementos clave para comprender el fenómeno migratorio y su organización en relación con la división político-territorial. Asimismo, se realiza un análisis longitudinal del reconocimiento del derecho, así como de las condiciones para su acceso, desde 1854 hasta 1949. Además, se evalúa en qué medida los actuales dispositivos legales aseguran su plena protección y promoción a partir del análisis del procedimiento institucional- administrativo puesto en práctica a nivel provincial. También se analiza la composición del Padrón Migrante de Mendoza (PAMM) y la participación efectiva en los 18 municipios durante las elecciones de 2017, 2019, 2021 y 2023.

En el capítulo 4 se focaliza el análisis del voto migrante en los municipios de Ciudad de Mendoza, Guaymallén, Las Heras y Maipú. A tal fin, se caracteriza demográficamente estos departamentos, se profundiza en el diseño e implementación de la política de voto migrante llevada a cabo por los gobiernos municipales desde 2016[2] hasta 2023, y se examina la composición del padrón migrante correspondiente a estos municipios. Además, se evalúa el ejercicio efectivo del derecho al voto, tanto activo como pasivo, en las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) y generales de 2017, 2019, 2021 y 2023.

[2] Como se verá en el desarrollo de la tesis, por disposición legal la elaboración de cada PAMM se basa en los registros municipales correspondientes al año anterior. Por lo tanto, para el análisis del PAMM correspondiente al periodo 2017-2023 se examinan los registros comprendidos entre los años 2016 y 2022.

En el capítulo 5 se presentan y comparan las prácticas de ciudadanía activa realizadas por las organizaciones de migrantes: Movimiento al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos-Mendoza (MAS-IPSP-Mendoza), Mujeres Migrantes Identitarias y Refugiadas de Mendoza (MMIRM) y Venezolanos en Cuyo (VenCuyo) entre 2017 y 2023. Dichas acciones han influido en la política pública de los municipios de Ciudad de Mendoza, Guaymallén, Las Heras y Maipú para el reconocimiento del derecho al sufragio. En este sentido, se analiza la construcción del sujeto político migrante en Mendoza y su relación con los derechos político-electorales, examinando tanto la dimensión pasiva como activa del modelo de ciudadanía. Para la dimensión pasiva, se abordan acciones de incidencia a mediano y largo plazo y propuestas de políticas públicas para facilitar el ejercicio del voto. Para la dimensión activa, se incluyen acciones colectivas y públicas contra la discriminación en el acceso a los derechos.

Primeros pasos

Mi primer acercamiento al tema propuesto se dio en 2015, en el marco del evento conmemorativo por los 11 años de la promulgación de la Ley Nacional de Migraciones N.° 25.871/2003, llevado a cabo por la Red Nacional de Líderes Migrantes en Argentina[3] (RNLMA) en la provincia de Mendoza. En esa instancia, referentes de la organización reafirmaron su propósito central de constituirse como sujetos políticos organizados colectivamente e interlocutores válidos ante las autoridades estatales comprometidas en la gestión migratoria integral en cuanto a la defensa y promoción de todos los derechos (Sander,

[3] La Red Nacional de Líderes Migrantes en Argentina reúne a personas migrantes e hijos de migrantes de diversos orígenes residentes en Argentina. El surgimiento de esta organización se da en el 2014, como una iniciativa propia de referentes migrantes comprometidos con la problemática sobre sus derechos (Courtis y Penchaszadeh, 2016; Sander, 2022).

2022). En los años subsiguientes, profundicé en el vínculo con la RNLMA y diversas organizaciones de migrantes con residencia en Mendoza y en otras provincias a partir de la asistencia a los encuentros y jornadas de trabajo.

Asimismo, resulta relevante mi participación en proyectos de extensión universitaria, como la Clínica Socio-Jurídica en Derechos Humanos (Programa de Articulación Social Mauricio López - Universidad Nacional de Cuyo), en organizaciones de la sociedad civil, como el Hogar del Migrante (Congregación de Misioneros Scalabrinianos), así como en el Programa Acompañamiento Migrante (Centro de Estudios y Desarrollo de Políticas Públicas INTEGRAR - Personería jurídica 2676/2015). En estos espacios acompañé a organizaciones de migrantes residentes en Mendoza desde dos instancias principales: por un lado, colaboré en la organización de encuentros y debates, con especial hincapié en la concientización y definición colectiva del ejercicio y defensa de los derechos políticos, como forma de incidir y participar de las dimensiones pública y electoral; por otro lado, contribuí a la creación de canales de comunicación y nexo entre el Estado provincial y las organizaciones de la sociedad civil en pos de fomentar y proteger el derecho a migrar en Argentina.

En cuanto a los conocimientos e investigaciones previas sobre voto migrante en Argentina, destaco mi participación en el Laboratorio de Subjetivación Política Migrante (Núcleo de Estudios Migratorios de la EIDAES-UNSAM[4]) bajo la coordinación de la Dra. Ana Paula Penchaszadeh. Este espacio, creado en 2017, tiene como objetivo primordial la formación de investigadoras/es desde una perspectiva crítica con base en los procesos de subjetivación política migrante. Esta labor se lleva a cabo mediante una estrecha colaboración con actores y organizaciones sociales, así como con otros grupos de investigación y expertos provenientes de diversas disciplinas. Además, he formado parte de la elaboración de

[4] Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín (IDAES, UNSAM).

documentos de incidencia y artículos académicos sobre participación electoral de migrantes en sus países de origen (participación transnacional) y de destino (Defensoría del Pueblo CABA, 2022; Guzzo, 2022; Sander y Guzzo, 2023; Penchaszadeh y Guzzo, 2024).

Cabe destacar el artículo de mi autoría «El voto transnacional de la población boliviana en la Argentina (2009-2020)» (Guzzo, 2022), producto del trabajo final para la obtención del título de Especialista en Migración y Asilo desde una perspectiva de los Derechos Humanos (Universidad Nacional de Lanús), también bajo la dirección de Ana Paula Penchaszadeh, que versa sobre los procesos de participación político-electoral transnacional de la población boliviana residente en el país. Esta investigación muestra que el reconocimiento y el ejercicio del derecho a sufragio extraterritorial requiere, por lo menos, de tres instancias fundamentales: en primer lugar, la existencia de un marco jurídico específico del país de origen; en segundo lugar, la institucionalización de estas prácticas (proceso técnico-administrativo) en el país de destino, y, por último, los procesos de organización y participación activa *desde abajo* de la emigración residente en el exterior. Dicho hallazgo contribuyó a la ponderación de los aspectos centrales a considerar en esta investigación, pero enfocados en el ejercicio electoral de migrantes en el país de acogida.

En cuanto a mi posicionamiento ante la investigación, es de tipo implicante, pues considero a las/os sujetos de estudio como interlocutores clave en la co-construcción de conocimiento en un proceso de ecología de saberes «de encuentro mutuo y diálogo recíproco que sustenta la fertilización y la transformación recíprocas entre saberes, culturas y prácticas que luchan contra la opresión» (Santos, 2019, p. 346). En esa misma línea, la investigación tiene como objetivo proporcionar información clara y accesible que fortalezca las iniciativas de los migrantes en sus entornos colectivos y que sirva como recurso para el debate en las instituciones gubernamentales encargadas de implementar y promover el derecho al voto. Para lograr esto, resulta necesario fomentar los canales institucionales de participación y el

reconocimiento de los derechos políticos en sentido amplio, de manera de contrarrestar la negación del carácter eminentemente político de la migración (Penchaszadeh, 2021).

Estado del arte

En este apartado se examinan las investigaciones sobre los derechos políticos electorales desde una perspectiva de derechos humanos. Esta revisión bibliográfica se organiza en tres momentos. En el primero, se destacan los debates contemporáneos sobre la ciudadanía, concebida más allá de las fronteras nacionales y los criterios para otorgar el derecho al voto a la población migrante en los países de destino. En un segundo momento, se profundiza en los antecedentes de la política de voto migrante a nivel subnacional y se exploran las líneas de investigación existentes, así como las diversas dimensiones de análisis que pueden abordarse desde el enfoque de derechos de la política pública; con especial atención al concepto, propio de esta perspectiva, de ciudadanía activa. Por último, se examinan investigaciones específicas sobre la implementación de la política de voto migrante en diversas provincias de Argentina, con énfasis en el marco del federalismo electoral vigente y en la provincia de Mendoza.

Debates contemporáneos sobre el vínculo de ciudadanía y nacionalidad: límites y potencialidades del derecho al voto migrante

Los derechos políticos son concebidos como aquellos «destinados a proteger la libertad del individuo frente al desempeño arbitrario del poder por parte del Estado» (Adén, 2013, p. 390). Este concepto abarca tanto un sentido amplio, que incluye la libertad de expresión, asociación y participación en los asuntos políticos no electorales, así como el acceso a cargos públicos

administrativos, como un sentido estricto que se refiere específicamente a los derechos político-electorales. Estos últimos comprenden el sufragio activo, que implica el derecho al voto secreto, universal e igual, y el sufragio pasivo, que otorga el derecho a ser elegido representante (Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1978; De Lucas, 2008; Sassone, 2020). Su reconocimiento en todos los niveles resulta clave para el ejercicio de una ciudadanía plena[5] (Marshall, 1950) en pos de la integración social, económica, jurídica y cultural de la población (Arendt, 1968).

En este marco, diversos autores/as (Álvarez Enríquez, 2019; Penchaszadeh y Sander, 2021; Yufra y Courtis, 2021) coinciden en destacar la dicotomía que presentan los tratados de derechos humanos[6] en relación con el reconocimiento de los derechos político-electorales de las personas migrantes en los países de acogida (Courtis y Penchaszadeh, 2016). A pesar de que estos instrumentos legales promueven una concepción universal de los derechos, en la cual se postula que todas las personas, sin importar sus características individuales, nacen con todos los derechos (Güendel, 2000), se observan discrepancias en lo referente al alcance y la extensión de los derechos de sufragio activo y pasivo cuando los individuos carecen de la nacionalidad del país en el que residen (Marshall Barberán, 2012; Courtis y Penchaszadeh, 2016; Penchaszadeh y Sander, 2021).

En otras palabras, los tratados internacionales sustentan un modelo de ciudadanía —en su sentido más estricto— que no logra superar los criterios de pertenencia y exclusión basados en el principio de nacionalidad (Güendel, 2002; Suárez Navaz, 2005; Marshall Barberán, 2012). Esta lógica, cimentada en el ejercicio de la soberanía nacional, ha sido adoptada en los

[5] Definida por Marshall (1950) como «aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad, siendo sus beneficiarios iguales en cuanto a los derechos y las obligaciones que implica, donde cada persona sea tratada como miembro pleno de una sociedad de iguales» (p. 36).

[6] Entendidos como un «marco de referencia que puede darle sustento y orientación al cumplimiento de las obligaciones del Estado» (Giménez Mercado y Valente Adarme, 2010, p. 51).

niveles de gestión subnacionales, nacionales e internacionales, y ha sido confirmada por los instrumentos jurídicos relevantes a estos ámbitos (Aláez Corral, 2005; Marshall Barberán, 2012; Penchaszadeh, 2012). El tratamiento de la ciudadanía y la nacionalidad se basa en un enfoque jurídico que suele confundir y fusionar ambas categorías, característica inherente a los Estados-nación desde el siglo XVII hasta la actualidad (Calderón, 2003, 2006; Modolo, 2011, 2012, 2014; Courtis y Penchaszadeh, 2016; Penchaszadeh y Sander, 2021).

Al respecto, González Bernaldo (2006) argumenta que el proceso de *asimilación* de los extranjeros se concibe en términos de soberanía a través de un modelo de integración republicana que busca la transformación jurídica del extranjero en nacional: «el dispositivo jurídico y legislativo para "poblar la nación de ciudadanos" inducirá, mediante la restricción del campo de la ciudadanía al de la nacionalidad, a poblar la nación de extranjeros» (p. 2). Por consiguiente, la atribución de la ciudadanía se ve fuertemente condicionada por la posesión de la nacionalidad (Calderón, 2006; Modolo, 2011, 2012, 2014; Courtis y Penchaszadeh, 2016; Penchaszadeh y Sander, 2021).

A partir de ello, «se abordan las tensiones entre el carácter particular/nacional de la ciudadanía tradicional y las nuevas formas de ciudadanía emergentes» (Courtis y Penchaszadeh, 2015, p. 375), con el fin de explorar sus verdaderas dimensiones y cuestionar los criterios de asignación de derechos políticos que los países de acogida aplican a las personas migrantes (Sayad, 1996, 2008, 2010; Jelin, 1993; Stolcke, 2000; Bauböck, 1994, 2003, 2010; De Lucas, 2006; Balibar, 2012; Sassen, 2015, 2010; Brubaker, 2010; Merenson, 2016). Así, se identifican variadas formas en que los países reconocen el derecho a la participación electoral de las personas migrantes fuera de los límites territoriales y analíticos clásicos del Estado nación. Una de ellas es la participación política transnacional mediante el sufragio transnacional o voto en el exterior, que es una práctica llevada a cabo por los nacionales que residen en el exterior para influir en la vida política de sus países de origen (Bauböck, 2003;

Guarnizo et al., 2003; Halpern, 2003; Portes et al., 2003; Calderón, 2006; Lafleur, 2008; Canelo et al., 2012; Emmerich, 2012; Hinojosa et al., 2012; Ballivián, 2016; Merenson, 2016; Østergaard-Nielsen, 2017; Ramírez, 2019, 2022; Cruset et al., 2021; Guzzo, 2022).

Otro modelo es el voto migrante (o voto inmigrante), dimensión de interés para la presente tesis, que refiere al ejercicio de derechos electorales de personas no nacionales en el país de destino (Martinello, 1994; Soysal, 1994; Pajares, 2005; Vertovec, 2006; Gavazzo, 2008; Penchaszadeh, 2012; Courtis y Penchaszadeh, 2016). Este fenómeno se reconoce principalmente en ámbitos de participación subnacional (Bauböck, 2010; Fernández Bravo, 2017; Palop García y Pedroza, 2018; Penchaszadeh y Rivadeneyra, 2018; Pedroza, 2019; Finn, 2021; Nicolao y Penchaszadeh, 2023, 2024; Rodrigo, 2023) y se fundamenta en las experiencias y lógicas desarrolladas en los espacios locales para ampliar la comprensión del concepto de *comunidad política* en múltiples dimensiones y adopta el criterio de residencia, entendida como la «posibilidad de moverse por el mundo y de mudar de residencia como parte esencial de la libertad humana» (Fernández Bravo, 2017, p. 75).

Penchaszadeh y Nicolao (2024) identifican dos líneas de estudio principales para analizar el reconocimiento del voto migrante: una se centra en su dinámica vinculada a procesos y etapas de política pública que operativizan el derecho, mientras que la otra se basa en términos de distancias o brechas entre la normativa y el ejercicio efectivo del derecho. Sobre la primera, las autoras destacan el trabajo de Palop García y Pedroza (2018), que define al voto de extranjeros en los países de destino como un «proceso político complejo» (Penchaszadeh y Nicolao, 2024, p. 75) compuesto por tres etapas: sanción, regulación y aplicación. Acerca de la segunda, las autoras resaltan los aportes de Umpierrez de Reguero, Finn y Peltoniemi (2023), que ponen en valor las dinámicas institucionales de registro y participación de la población migrante a nivel transnacional y subnacional, así como los incentivos políticos, los cuales

pueden «fomentar o desalentar la participación electoral de este grupo» (Penchaszadeh y Nicolao, 2024, p. 75).

Antecedentes de la política de voto migrante desde un enfoque de derechos a nivel subnacional y experiencias de ciudadanía activa

En relación con el análisis de los antecedentes de la política de voto migrante a nivel subnacional, desde el enfoque de derechos de la política pública y sobre la base del criterio de ciudadanía activa, se han realizado investigaciones previas que abordan la implementación de políticas migratorias y las experiencias de aplicación de obligaciones jurídicas internacionales y principios de derechos humanos para fortalecer las democracias contemporáneas (Pajares, 2005; De Lucas, 2008; Sotomayor, 2011; Haesbaert, 2014; Mauro et al., 2017; Nicolao y Araya, 2017; Álvarez Enríquez, 2019; Valecillos y Brazán, 2022; Caggiano y Rodrigo, 2023; Rodrigo, 2023). Estos estudios resaltan la importancia de investigar aspectos jurídicos, institucionales y administrativos, ya que cada dimensión contribuye de manera directa y complementaria al estudio integral de las políticas públicas.

En cuanto al alcance jurídico, institucional y de participación efectiva del enfoque de derechos de la política pública, se destacan, a nivel internacional, informes de incidencia que profundizan en los derechos humanos como eje central de todo proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas (Instituto para la Democracia y los Derechos Humanos [IPPDH], 2014; Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2018; CIDH, 2018). En Argentina, por un lado, se observan iniciativas que debaten el accionar de los gobiernos nacionales y subnacionales en el marco del principio de universalidad, mediante la promoción y protección de derechos (Abramovich, 2006; De Piero, 2020). Por otro lado, existen abordajes que examinan el rol de la academia en el monitoreo de

la acción estatal para el avance en la efectivización de los derechos humanos, haciendo hincapié en discusiones teórico-conceptuales sobre el enfoque de derechos y en los sistemas internacionales de monitoreo existentes (Guemureman y Debandi, 2020; Debandi et al., 2022).

En segundo lugar, se observan iniciativas de formación dirigidas a fortalecer las habilidades de los funcionarios públicos involucrados en el ciclo de vida y desarrollo de políticas relacionadas con esta temática (Instituto Nacional de la Administración Pública, 2021; Nicolao y Penchaszadeh, 2023). Al respecto sobresale el artículo de Nicolao y Penchaszadeh (2023), que analiza el diseño e implementación de políticas migratorias locales en algunos municipios de la Provincia de Buenos Aires (PBA), proveyendo un marco analítico para avanzar en los estudios comparativos intermunicipales sobre las características de sus intervenciones y la manera en la que incorporan y dan tratamiento al tema en sus agendas. Por último, se identifican trabajos sobre la inclusión de la sociedad civil en las políticas públicas desde un planteamiento de derechos (Arcidiácono, 2008; Carrasco y Pautassi, 2015). Arcidiácono (2008) señala que a partir de la crisis del 2001 en Argentina se observa un mayor énfasis, tanto en el discurso como en el diseño e implementación de las políticas, «llegando a convertir la participación de la sociedad civil en uno de los ejes distintivos de la política social actual» (p. 8).

En este sentido, cabe destacar que las nuevas formas y preceptos para la construcción de ciudadanía «se manifiestan en reiteradas oportunidades a partir de la acción humana que busca respuestas más allá de los cambios abstractos de las leyes» (Suárez Navaz, 2005, p. 32). En este contexto, se enfatiza el modelo de ciudadanía activa como una contribución esencial del enfoque de derechos humanos, que debe ser incorporado en las estrategias de política pública para fortalecer procesos participativos basados en criterios de igualdad. Güendel (2000) explica que para que la ciudadanía activa sea reconocida es imprescindible cumplir con ciertos criterios, por ejemplo, contar con una cultura política arraigada en el reconocimiento universal

de los derechos humanos. Esto debe reflejarse en un marco legal e institucional que garantice de manera explícita los derechos políticos y sociales para todas las personas.

Resulta necesario habilitar «mecanismos jurídicos que garanticen la protección, exigibilidad y vigilancia de estos derechos» (Güendel, 2000, p. 199), promoviendo un sujeto activo informado que participe en las diferentes decisiones que atañen a su vida «en los aspectos neurálgicos que inciden en la definición del nivel de vida» (p. 199). Güendel (2000) expresa que la vigilancia y la exigibilidad pueden tener dos perspectivas: activa y pasiva. La primera se manifiesta de manera visible en el espacio público a través de manifestaciones o protestas sociales y la segunda incide en las estructuras de poder, en la representación y participación. Todo ello en el marco de la existencia de políticas públicas integrales que entiendan las múltiples necesidades y privaciones de los sujetos como un todo interrelacionado, que sostengan un valor pedagógico —que informe y «eduque a la ciudadanía acerca de la situación de sus derechos» (p. 199)— y que protejan y promuevan los derechos humanos.

Antecedentes sobre la implementación de la política de voto migrante a nivel federal en Argentina

Finalmente, aunque no se hayan encontrado análisis específicos sobre la política de voto migrante en Argentina desde la perspectiva de los derechos en la política pública, es importante destacar la influencia de este enfoque en la política migratoria argentina, particularmente a partir de la promulgación de la Ley Nacional de Migraciones N.º 25.871 en 2004. Dicha ley, en su artículo 11 (Art. 11 Ley N.° 25871/2004), menciona expresamente los derechos políticos, estableciendo que se debe facilitar la consulta o participación de las personas extranjeras «en las decisiones relativas a la vida pública de las comunidades locales donde residan» (Penchaszadeh y Nicolao, 2024, p. 76). Sin embargo, esta ley únicamente ratifica un derecho

preexistente reconocido a nivel subnacional, sin introducir cambios significativos en su alcance y reconocimiento. Diversos especialistas (Penchaszadeh y Rivadeneyra, 2018; Penchaszadeh y Asurey, 2020; Penchaszadeh, 2021; Sassone, 2021; Asmat Narro, 2022; Penchaszadeh y Arlettaz, 2022; Rodrigo, 2023) han abordado el derecho al voto migrante en instancias subnacionales desde finales del siglo XIX en el marco del federalismo electoral argentino como estructura compleja que contempla una amplia variedad de sistemas, alcances y requisitos diferenciados en las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

Se destaca la presencia de numerosos análisis sobre la implementación de la política de voto migrante en la CABA (Penchaszadeh, 2012; Fernández Bravo, 2017; Penchaszadeh y Rivadeneyra, 2018; Penchaszadeh y Asurey, 2020; Penchaszadeh y Arlettaz, 2022; Rodrigo, 2023; Santamarina y Penchaszadeh, 2023). Subrayo la relevancia del informe sobre voto migrante del año 2022, elaborado por un equipo multidisciplinario conformado por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Red de Derechos Humanos del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, del cual participé. Dicho informe analiza las dinámicas de participación político-electoral de la población migrante residente en la CABA durante las elecciones del año 2021, en el contexto de la implementación de la política de empadronamiento automático promovida por las organizaciones de migrantes porteñas.

En cuanto a las restantes 23 provincias de Argentina, los análisis sobre voto migrante resultan escasos (Cruset, 2011; Emmerich, 2012; Amaral, 2015; Perissinotti, 2016; Rivero Sierra, 2017; Pereyra, 2019; Matossian, 2020; Asmat Narro, 2022; Observatorio sobre Migración y Asilo en Argentina Gabriel Chausovsky, 2022; Rodrigo, 2023; Nicolao y Penchaszadeh, 2023; Penchaszadeh y Nicolao, 2024). Contrasta con esta realidad la creciente producción teórica referida a la PBA. Se enfatiza el artículo de Rodrigo (2023), que analiza los procesos de construcción de la política migratoria en la zona sur del Gran Buenos Aires a partir

de la implementación de programas documentarios en los que «se amplió la relevancia asignada a los/as extranjeros/as como potencial electoral a partir de la conceptualización de la cuestión migratoria como un área de disputa estratégica para la vida política local y provincial» (p. 95). Otro aporte significativo lo realizan Penchaszadeh y Nicolao (2024) en su escrito «Condicionalidades actuales del voto inmigrante en la PBA, específicamente acerca del proceso de empadronamiento», en el que visibilizan y analizan «la trama política, institucional y burocrático-administrativa implicada en la consolidación de la fuerza electoral de la población inmigrante residente en la PBA» (Penchaszadeh y Nicolao, 2024, p. 73).

Respecto de Mendoza, las investigaciones resultan aún más exiguas. En este sentido, destaco el artículo titulado «Participación político-electoral de las personas migrantes residentes en Buenos Aires y en Mendoza, Argentina» (2023), que escribí en conjunto con Joanna Sander[7]. En él se aborda el estudio de los derechos políticos a nivel subnacional y la participación electoral de los migrantes que viven en ambas provincias, a partir de un análisis jurídico y basado en datos recopilados durante las elecciones generales del año 2021. Además, el informe elaborado por el Observatorio sobre Migración y Asilo en Argentina Gabriel Chausovsky (2022) considera algunas problemáticas que impiden el efectivo ejercicio del derecho a voto de las personas migrantes residentes en la provincia. A pesar de ello, se observa la ausencia de exploraciones que problematicen, desde un enfoque de derechos de la política pública y utilizando la categoría de protección y promoción de los derechos políticos, los marcos jurídicos, las estrategias de instrumentación y la práctica del ejercicio del voto migrante desde una mirada federal. Situación que fundamenta en gran medida el desarrollo y el aporte original de esta tesis de investigación.

[7] Joanna Sander es antropóloga, especialista en migraciones e investigadora (FFyL, UBA).

Por otra parte, los análisis sobre la ampliación del voto migrante a partir del accionar coordinado y estratégico de los Estados —de procedencia y destino— y las organizaciones sociales presentan dos enfoques. Por un lado, hay un grupo de estudios que responden al sufragio transnacional o voto en el exterior (Bauböck, 2003; Guarnizo et al., 2003; Halpern, 2003; Portes et al., 2003; Calderón, 2006; Lafleur, 2008; Canelo et al., 2012; Emmerich, 2012; Hinojosa et al., 2012; Ballivián, 2016; Merenson, 2016; Ramírez, 2019, 2022). Por otro lado, existe el enfoque referido al tema que aborda esta tesis sobre voto migrante o voto de no nacionales en el país de destino (Martinello, 1994; Soysal, 1994; Pajares, 2005; Vertovec, 2006; Gavazzo, 2008). Como parte del grupo de investigaciones acerca del voto transnacional en la Argentina, se destacan los análisis sobre el reconocimiento y ejercicio del derecho a voto en el exterior. Estos estudios examinan los marcos normativos que habilitan el derecho, los procesos técnicos-administrativos que posibilitan su implementación en los países de destino y origen en todos los niveles de gobierno y las instancias de organización y participación activa de la población que reside en el exterior (Ramírez, 2019, 2022; Guzzo, 2022).

Respecto del grupo de estudios que profundizan en el voto migrante en los países de destino, esta tesis tiene en cuenta las indagaciones sobre los instrumentos de garantía en las políticas públicas para el ejercicio de ciudadanía en el nuevo milenio (Pautassi y Royo, 2012; Silva Quiroz, 2014). En este sentido, se han examinado diversos artículos que analizan la interacción entre la dimensión teórica y normativa del voto migrante en Argentina y el activismo político de los migrantes en la defensa de sus derechos (Caggiano, 2011; Courtis y Penchaszadeh, 2016; Pacecca, 2017; Penchaszadeh y Condori Mamani, 2017; Penchaszadeh y Rivadeneyra, 2018; Pereyra, 2019; Penchaszadeh y Asurey, 2020; Penchaszadeh, 2021; Rodrigo, 2023).

Se debe hacer especial hincapié en el artículo «Migrantes y luchas por derechos: Posibilidades y limitaciones de la articulación entre organizaciones» (Caggiano, 2011), el cual

indaga en el vínculo desarrollado desde mediados de los años noventa en Argentina entre el Estado y las organizaciones de y para migrantes. Dicho nexo tuvo impacto estratégico en la sanción de la Ley de Migraciones N.º 25.871/2004 que reconoce, entre otras cosas, a la migración como derecho humano (Art. 4, Ley N.º 25.871/2004). Además, como hemos visto, instó al Estado a garantizar el reconocimiento de las personas migrantes en tanto sujetos de derecho en sentido amplio, lo cual sustentó y potenció la ley.

En último término, se evidencian análisis concernientes a las competencias autonómicas, sus atributos y ejercicio a lo largo del devenir institucional de Mendoza (Olascoaga, 1919; Cuoghi, 1988; Botana, 1993; Seghesso, 1997; Rovillard, 1999; Sanjurjo, 2002, 2006, 2013; Ábalos, 2003, 2016; Egües, 2008; Baraballe, 2017; Montbrun, 2020). No obstante, se constata una carencia en la producción científica desde la perspectiva de los derechos en la política pública que examine los dispositivos jurídicos e institucionales-administrativos relacionados con la política de voto migrante a nivel local, así como las acciones de incidencia llevadas a cabo por los colectivos de personas migrantes para salvaguardar y garantizar su derecho al voto en este ámbito subnacional.

Aspectos metodológicos

La tesis presenta un diseño de Investigación de Acción Participativa (Valles, 2007), que se caracteriza por promover la cercanía cultural con los sujetos de estudio en cuanto pretende superar el léxico académico limitante y poner el conocimiento al servicio de los intereses de las personas migrantes. En esta investigación se considera a los miembros de la comunidad migrante como portadores de un saber fundamental sobre la problemática abordada y, por tal motivo, sus voces resultan esenciales para el planteamiento y desarrollo del trabajo. Asimismo,

se busca sostener un compromiso y responsabilidad de aporte tanto con los procesos de subjetivación política migrante (Penchaszadeh y Courtis, 2016) en los que los sujetos políticos «reclaman y exigen formar parte de la cuenta de las partes de una comunidad» (Rancière, 1996, p. 53) como con los procesos de democratización estatal, al problematizar el campo de las políticas públicas y la gestión (Oszlak y O'Donnell, 1981; O'Donnell, 2001). En esta línea, se entiende que la información proporcionada por la investigación puede favorecer la toma de decisiones en proyectos, procesos y reformas fundamentales que contribuyan a generar un cambio en la situación problemática que se investiga.

La investigación se basa en un enfoque mixto, pues combina la recolección y análisis simultáneo de datos cuantitativos y cualitativos y la elaboración de un *corpus* de fuentes primarias y secundarias. Además, adopta el método analítico, ya que examina los diferentes elementos que componen la política de voto migrante en Mendoza para observar sus causas, su naturaleza y sus efectos. Para una mejor comprensión del relevamiento cuantitativo y cualitativo, en la Tabla 1 se detallan las dimensiones en estudio (jurídica, institucional-administrativa y práctica), los indicadores y las técnicas de recolección y análisis de la información obtenida en función de los tres objetivos específicos planteados.

Tabla 1. Objetivos específicos, dimensiones, indicadores y técnicas de recolección y análisis de la información

Objetivos específicos	Dimensión	Método	Indicadores	Técnicas de recolección y análisis triangular
1. Relacionar el marco jurídico que regula el voto migrante en la provincia de Mendoza y el Padrón Migrante de Mendoza, así como la participación efectiva en los 18 municipios provinciales durante las elecciones de 2017, 2019, 2021 y 2023.	Jurídica	Cualitativo	- Marco jurídico que regula el voto migrante en Mendoza. - Mecanismo procedimental para la conformación de padrones. - Evolución histórica de la legislación que regula el voto migrante en Mendoza.	- Revisión y análisis documental normativo: Constituciones de Mendoza de 1854, 1894/5, 1900, 1910, 1916 y 1949; leyes orgánicas municipales de 1868 y 1874, así como las posteriores leyes 171/1902, 555/1910, 702/1916, 769/1920 y 1.079/1934; Ley Orgánica de los Partidos Políticos N.º 4.746/1983 y Ley de Elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias N.º 8.619/2014 y la Ley Nacional de Migraciones N.º 25.871/2004. - Revisión y análisis de versiones taquigráficas correspondientes a las convenciones constituyentes de Mendoza respecto de las diferentes reformas constitucionales.
	Participación efectiva	Cuantitativo	- Composición del Padrón Migrante de Mendoza por género, nacionalidad y referencia geográfica. - Evolución histórica de la participación migrante en los 18 municipios de Mendoza.	- Análisis de datos estadísticos sobre conformación del padrón migrante y participación efectiva en las elecciones 2017, 2019, 2021, 2023 en 18 municipios de Mendoza. Información obtenida a través de sucesivos pedidos de acceso a la información pública.
2. Identificar en qué medida los dispositivos institucionales-administrativos puestos en práctica por los municipios Ciudad de Mendoza, Guaymallén, Maipú y Las Heras se fundamentan en criterios de promoción, participación e igualdad	Institucional-administrativa	Cualitativo	- Acciones municipales para la promoción y la difusión de empadronamiento de migrantes. - Características y número de procesos de consulta a migrantes para el diseño de políticas de participación política-electoral. - Recursos materiales y humanos disponibles para la implementación de la política de voto migrante.	- Entrevistas semiestructuradas a funcionarios involucrados en la política de voto migrante de los municipios de Ciudad de Mendoza, Guaymallén, Las Heras y Maipú. - Análisis documental: medios, gestión y prensa

Objetivos específicos	Dimensión	Método	Indicadores	Técnicas de recolección y análisis triangular
3. Comparar las prácticas activas y pasivas de promoción de los derechos políticos realizadas por organizaciones de migrantes durante 2017 a 2023, tendientes a incidir en la política pública de los municipios Ciudad de Mendoza, Guaymallén, Las Heras y Maipú para el pleno reconocimiento del derecho al sufragio.	Participación efectiva	Cuantitativo	- Composición del Padrón Migrante de municipios seleccionados por género, nacionalidad y referencia geográfica. - Evolución histórica de la participación migrante en los municipios de municipios seleccionados.	- Análisis de datos estadísticos sobre conformación del padrón migrantes y participación efectiva en las elecciones 2017, 2019, 2021, 2023 en 18 municipios de Mendoza. Información obtenida a través de sucesivos pedidos de acceso a la información pública.
		Cualitativo	Participación de organizaciones migrantes en la promoción de los derechos políticos durante 2017 a 2023, tendientes a incidir en la política de voto migrante: - De tipo activa: mediante acciones colectivas y públicas en relación con demandas por situaciones de discriminación en el reconocimiento y acceso al voto migrante. - De tipo pasiva: acciones de incidencia de mediano y largo plazo vinculadas a propuestas de política pública promovidas para la ampliación y el ejercicio del voto. Vinculación de organizaciones de migrantes con partidos políticos y otras organizaciones de la sociedad civil para el alcance de derechos.	- Entrevistas semiestructuradas a referentes migrantes que participan en organizaciones de migrantes con fines políticos en general y electorales en particular. - Análisis documental: medios, gestión y prensa.

Fuente: elaboración propia con base en ODM (2000), Güendel (2000), CIDH (2018) y Penchaszadeh y Nicolao (2023, 2024).

Como se observa en la Tabla 1, la cantidad de municipios analizados varía según el objetivo específico. Con respecto al primero, en su dimensión jurídica se destaca que las leyes tienen un alcance provincial, es decir que se implementan en todo el territorio de Mendoza. En cuanto a la dimensión efectiva de este objetivo, el análisis del Padrón Migrante de Mendoza y del efectivo acceso al derecho se realiza sobre los datos arrojados por los 18 municipios de la provincia: Ciudad de Mendoza, General Alvear, Godoy Cruz, Guaymallén, Junín, Las Heras, La Paz, Lavalle, Luján de Cuyo, Maipú, Malargüe, Rivadavia, San Carlos, San Martín, San Rafael, Santa Rosa, Tunuyán y Tupungato.

Sobre el segundo objetivo específico, centrado en la dimensión institucional-administrativa, el análisis se enfoca en las políticas municipales de Ciudad de Mendoza, Guaymallén, Las Heras y Maipú. Estos son cuatro de los siete gobiernos locales que componen el Área Metropolitana de la provincia y poseen la mayor concentración de población migrante en Mendoza con el 53,81 % (35.834/66.590 personas migrantes, según el censo 2022).

En cuanto al tercer objetivo específico, y en referencia a la dimensión de participación efectiva desde el análisis cuantitativo, tanto el estudio del Padrón Migrante de Mendoza como el del efectivo acceso al derecho se realiza sobre los datos arrojados en los municipios seleccionados para esta tesis.

Los procesos de análisis, en todos los casos, se basan en una triangulación lograda mediante la combinación de datos cualitativos y cuantitativos. Las técnicas e instrumentos para la recolección de datos resultan específicos en cada dimensión en desarrollo. Cabe señalar que estas son puestos en práctica a lo largo del presente escrito. Además, el abordaje teórico-conceptual de las dimensiones, variables e indicadores aquí propuestos tiene lugar en el capítulo correspondiente al marco teórico. Para el abordaje de la dimensión jurídica se implementa el análisis longitudinal de los sucesivos instrumentos legales que regulan el acceso al voto de las personas migrantes en Mendoza desde 1854 a 1949. Para ello se acude a las versiones

taquigráficas de las convenciones constituyentes de Mendoza respecto de las diferentes reformas constitucionales, y a leyes orgánicas provinciales correspondientes a dicho período. Además, se acude a la técnica de revisión documental, que consta del relevamiento de documentos electrónicos provistos por páginas especializadas en legislación de Argentina. Así se recopilan y analizan las leyes que regulan actualmente el derecho: Constitución de Mendoza (1916), Ley Orgánica de Municipalidades N.º 1.079/1934, Ley Orgánica de los Partidos Políticos N.º 4.746/1983 y Ley de Elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias N.º 8.619/2014. Asimismo, se cuenta con una ley de alcance nacional: la Ley de Migraciones N.º 25.871/2004. En este marco, se observa en qué medida las disposiciones se destinan a promover de manera explícita la plena protección y promoción del derecho a voto de las personas migrantes en Mendoza.

Con respecto a la dimensión institucional-administrativa, se llevaron a cabo cuatro entrevistas semiestructuradas durante los meses de abril a agosto del 2023 a los agentes responsables de la implementación del voto migrante en los municipios Ciudad de Mendoza, Guaymallén, Las Heras y Maipú. Cabe destacar que estas se desarrollaron de manera presencial y fueron grabadas. Las personas entrevistadas son mencionadas bajo el seudónimo de *agente municipal* seguido por el municipio que representa. El instrumento de recolección aplicado es un cuestionario referido a la labor que desarrolla cada dependencia para implementar la política de voto migrante a nivel departamental con base en criterios de promoción, participación e igualdad. En cuanto al proceso de análisis de datos, las respuestas fueron desgrabadas y se volcaron en una tabla que permitió reconocer opiniones, procedimientos y experiencias de las áreas de todos los municipios para compararlas y analizarlas en profundidad.

En referencia a la dimensión de participación efectiva, se implementó la técnica correspondiente a la revisión de registros y análisis de datos cuantitativos del PAMM y de la

tasa de participación[8]. Cabe aclarar que, para obtener los datos correspondientes, se realizaron pedidos de información pública a la Junta Electoral de Mendoza[9], organismo extrapoder, permanente (Art. 55, Constitución de Mendoza, 1916) que gestiona, supervisa y resuelve todos los aspectos relacionados con el proceso electoral a nivel provincial y municipal. Se destaca que los pedidos de información se realizaron durante 2022 y 2023, en el marco de un arduo proceso de recepción y sistematización de datos crudos que no habían sido analizados previamente. Este organismo no realiza análisis referidos a participación electoral de la población migrante, ni tal información había sido solicitada con la rigurosidad y especificidad de esta instancia. Debido a esto, se agradece de manera especial al personal de la Junta Electoral de Mendoza por su disponibilidad en la recepción de dudas y entrega expedita de material.

Se llevó a cabo un análisis estadístico descriptivo de los datos provistos por la Junta Electoral (Hernández Sampieri et al., 2014), que permite adoptar criterios unívocos para identificar tendencias, comportamientos de las variables y realizar comparaciones en las distintas elecciones en estudio. A partir de la descripción de datos se elaboraron gráficos para relacionar los indicadores. Los análisis responden a cómo varía el número de personas inscritas en el padrón electoral, el número de votantes que efectivamente emitieron su voto y la tasa que representa la participación electoral en los 18 municipios de Mendoza y en los cuatro seleccionados, para las elecciones PASO y generales correspondientes a los años 2017, 2019, 2021 y 2023. De la misma manera, se presenta el análisis gráfico correspondiente al PAMM para los años en estudio en cuanto a su composición por género, nacionalidad y evolución histórica de la participación. Además, se examina el efectivo acceso de los migrantes a la representación pasiva, es decir, a candidaturas.

[8] Cantidad de votos / sobre empadronados.

[9] La Junta Electoral de la Provincia de Mendoza es un organismo de integración mixta, constituido por los siete ministros de la Suprema Corte, el presidente del Senado y el presidente de la Cámara de Diputados o sus reemplazantes legales (Constitución de Mendoza, 1916, Art. 55).

Con el fin de profundizar en el ejercicio de ciudadanía activa mediante acciones de participación pasiva y activa de las organizaciones de migrantes en Mendoza, se empleó la técnica de entrevistas semiestructuradas a siete referentes migrantes entre mayo y octubre de 2023. Estas se llevaron a cabo en tres instancias: dos grupales (en una se entrevistó a cuatro personas y en otra a dos personas) y una individual. Los referentes entrevistados pertenecen a tres organizaciones: Mujeres Migrantes Identitarias y Refugiadas de Mendoza (MMIRM), Movimiento al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos-Mendoza (MAS-IPSP-Mendoza) y Venezolanos en Cuyo (VenCuyo). Para cada entrevista se propuso un espacio de encuentro a un referente de cada organización, dejando abierta la posibilidad de entrevista individual o grupal según conveniencia por tiempos, espacio o comodidad para expresarse. El referente de VenCuyo eligió la modalidad de entrevista individual y los referentes de MMIRM y MAS-IPSP-Mendoza optaron por entrevistas grupales. Si bien ambas instancias resultaron enriquecedoras, las entrevistas grupales permitieron observar el diálogo entre las personas entrevistadas y ampliar criterios con base en las múltiples miradas sobre la misma pregunta. Para el análisis de los datos relevados se utiliza una tabla que permite reconocer indicadores y medir las variables en estudio a partir del accionar de las organizaciones de migrantes.

Cabe destacar que en esta instancia también se utilizó el seudónimo *referente migrante* para referirse a las personas entrevistadas. Además, todos los abordajes se realizaron de manera presencial y las respuestas fueron registradas mediante la grabación de los audios. Se destaca el valor estratégico de las entrevistas por tratarse de informantes clave de diversas nacionalidades (boliviana, peruana, ecuatoriana, venezolana y colombiana), con estatus migratorio diverso (residencia permanente, naturalización y refugio) y considerados referentes del colectivo migrante de Mendoza. Asimismo, se enfatiza la importancia de las organizaciones de migrantes en el contexto político-administrativo territorial, especialmente debido a la

limitación electoral que restringe su participación a los espacios municipales. Este último aspecto acentúa una conexión significativa entre estas entidades y el proceso político a nivel local.

Sobre el recorte temporal, la selección de los comicios responde a dos factores: la cercanía en el tiempo para su análisis y su representatividad, ya que responden a elecciones generales y Primarias Abiertas Simultáneas Obligatorias (PASO). En este recorte, los comicios del 2017 y 2021 corresponden a cargos legislativos, mientras que los de 2019 y 2023 a cargos legislativos y ejecutivos, lo cual delimita características particulares en las dinámicas electorales y en la participación. Se destaca que desde el año 2009, con la sanción de la Ley N.º 26.571 de Democratización, de la Representación política, la transparencia y la equidad electoral en Argentina, se implementan las elecciones PASO. Estas representan la primera etapa de la elección (previa a los comicios generales), cuando los partidos políticos proponen diferentes aspirantes a un mismo cargo. Es decir que se reemplaza el sistema de internas cerradas que empleaban tradicionalmente los partidos políticos.

En consecuencia, los votantes deciden qué aspirantes serán candidatas/os en las elecciones generales. Las elecciones PASO a nivel nacional en Argentina tuvieron su estreno electoral en los comicios presidenciales de 2011. Desde entonces se realizan cada dos años, generalmente en el mes de agosto (Tula et al., 2021). En Mendoza, la Ley N.º 8.619/2013 regula dicho proceso y fue implementada por primera vez en las elecciones para cargos provinciales del año 2015.

Capítulo 1

Marco teórico

Este capítulo se ordena en tres apartados. El primero profundiza, desde un enfoque de derechos humanos, en el reconocimiento de los derechos político-electorales de las personas migrantes en los países de acogida. Para ello se muestran los alcances y las limitaciones del modelo de ciudadanía nacional y las nuevas formas de ciudadanía que posibilitan una concepción universal del derecho al voto de la población migrante (no-nacional) en los países de destino. El segundo apartado desarrolla el enfoque de derechos de la política pública como modelo y herramienta de interpretación para el caso en estudio y profundiza en la ciudadanía activa como elemento estratégico para una política de voto migrante desde el enfoque de derechos. El tercero define las dimensiones que permiten analizar la política de voto migrante a nivel subnacional desde el enfoque de derechos.

El enfoque de derechos humanos y los pendientes para el reconocimiento universal del voto migrante

El enfoque de derechos humanos se define como el «conjunto de prerrogativas que tiene el individuo frente al Estado para hacer efectivos los derechos considerados básicos, limitando así el ejercicio arbitrario del poder» (Kawabata, 2003, p. 5). Este, «instalado a inicios del siglo XXI, a partir del avance, a nivel global, en el reconocimiento de derechos de ciertos grupos —mujeres, la niñez y adolescencia, la población indígena, entre otros—» (Debandi et al., 2022, p. 73), sostiene que los derechos deben ser otorgados conforme a principios fundamentales, como la universalidad — todos los individuos son titulares de derechos—, la progresividad —

el reconocimiento de derechos debe avanzar sin retrocesos— y la interdependencia e indivisibilidad —todos los derechos humanos y las libertades fundamentales están interrelacionados y son indivisibles— (CIDH, 2018; Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2018).

Sin embargo, cuando se trata de los derechos político-electorales —voto pasivo (la capacidad de ser elegido autoridad) y voto activo (la facultad de elegir autoridades)—, surge un desafío si los destinatarios resultan ser ciudadanos no nacionales. Es decir, individuos que, por diversas razones, atraviesan una frontera internacional y se establecen en países diferentes a los de su nacimiento (Organización Internacional para las Migraciones [OIM], 2019). Esto se debe a que la concepción y comprensión que los ordenamientos internacionales tienen al respecto incorpora un criterio de ciudadanía alejado del principio de universalidad (Arendt, 1987; Stolcke, 2000; González Bernaldo, 2006; Brubaker, 2010; Penchaszadeh, 2012; Courtis y Penchaszadeh, 2016; Merenson, 2016; Álvarez Enríquez, 2019), donde el destinatario de estos derechos es considerado «en términos más restrictivos que el sujeto de los otros derechos humanos, pues la nacionalidad es generalmente reconocida como requisito de su titularidad» (Adén, 2013, p. 391).

Es así como la normativa internacional reproduce un modelo limitado de ciudadanía (Penchaszadeh y Sander, 2021) que traza y refuerza las líneas divisorias entre *nacionales* y *extranjeros*, en continuidad con legislaciones internas de los Estados (Penchaszadeh y Sander, 2021; Yufra y Courtis, 2021; González Valecillos y Luque Brazán, 2022; Ramírez, 2022). Se mencionan como ejemplos algunos instrumentos que sustentan la lógica de ciudadanía estrechamente ligada al criterio de nacionalidad, entre los que se encuentran la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), la Convención Americana de Derechos Humanos (1978) y la Convención Internacional

Sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (Resolución 45/158, 1990).

Todos estos instrumentos identifican al ciudadano como un individuo nacional titular de los derechos político-electorales, tales como la implicación en la gestión de los asuntos públicos, la participación en procesos electorales (ya sea mediante el voto o postulándose como candidato) y el acceso a cargos públicos (Adén, 2013). Para el caso de las personas en situación de movilidad internacional, velan por el reconocimiento de los derechos políticos, en tanto que sujetos nacionales, en sus respectivos países, produciendo así su desterritorialización o transnacionalización.

No obstante, el siglo XXI ha sido testigo de una serie de transformaciones significativas en el ámbito de las migraciones internacionales y las estrategias de participación ciudadana relacionadas con ellas. Este contexto suscita la necesidad de reexaminar el paradigma tradicional de ciudadanía y entenderlo como una disrupción en el ciclo virtuoso que vincula los derechos humanos, los derechos políticos y la democracia (Adén, 2013). Este ciclo supone que los derechos humanos respaldan los derechos políticos, los cuales, a su vez, hallan su legitimidad dentro del marco del sistema democrático. En palabras de Sassone (2020), el debate sobre este tema «gira en torno a la vigencia de las democracias, ya que los derechos políticos son esenciales para el acceso a la totalidad de los derechos» (p. 206).

Distintas/os autores, como Hammar (1990), Rubio-Marin (2000), Calderón (2006), De Lucas (2006), Brubaker (2010), Cook-Martin (2012), Modolo (2012, 2014) y Courtis y Penchaszadeh (2016), entre otras/os, profundizan en una mirada crítica de la ciudadanía que permite desvincularla de la nacionalidad para considerar otros criterios que determinan la participación política de las personas migrantes (Penchaszadeh, 2012; Penchaszadeh y Courtis, 2016). En este contexto, la presente tesis sostiene que el reconocimiento universal del derecho al voto migrante es una herramienta fundamental para la protección y promoción del conjunto

de derechos (Modolo, 2014). También entiende que, al ser reconocido e implementado mediante canales institucionalizados que garanticen su progresividad, el voto migrante puede colaborar a reforzar la responsabilidad de políticos y funcionarios al reconocer voz y voto a la población migrante. La migración, en efecto, cuestiona la idea del voto como la forma simple e inmediata del proceso democrático reservado exclusivamente a los nacionales de un país (Calderón, 2006) y desafía a pensar la ciudadanía más allá de los límites de la nacionalidad.

De acuerdo con De Lucas (2006), la propuesta radica en establecer el fundamento de la ciudadanía en la residencia, orientándose hacia la comunidad política que representan las ciudades y restaurando la dimensión política de la vecindad. En este sentido, la participación política puede ser comprendida en sentido amplio y en un sentido estricto (Modolo, 2014). El primero refiere a las acciones destinadas a «influir en la formación de las decisiones colectivas, que incluyen desde la presencia en los medios de comunicación hasta la organización de movilizaciones» (Caggiano y Rodrigo, 2023, p. 39). El abordaje estricto, que resulta de interés en esta tesis, se define como:

> Toda actividad de los miembros de una comunidad derivada de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y ejercer cargos de representación, participar en la definición y elaboración de normas y políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas encomendadas a sus representantes (Thompson, 2002, p. 84).

Por lo tanto, el ejercicio de la participación política en sentido estricto implica «la construcción de mecanismos de vigilancia y seguimiento de los derechos, que puedan ser controlados desde la sociedad civil» (Güendel, 2000, p. 199) y respaldados por los Estados en todos sus ámbitos. Esto contribuye a complejizar la democracia, considerando sus diversas manifestaciones en un contexto federal, como es el caso de Argentina y otros países de la región. Se plantea así la necesidad de otorgar relevancia a los espacios subnacionales —municipios, provincias y regiones— como escenarios esenciales para la construcción de ciudadanía, a través de la

participación política de las personas migrantes (Vaccaro Alexander, 2017; Álvarez Enríquez, 2019; Nicolao, 2020, 2024; González Valecillos y Luque Brazán, 2022; Rodrigo, 2023). Nicolao y Carcedo (2020) observan una tendencia cada vez mayor hacia la municipalización del tema migratorio:

> La gestión municipal de la cuestión migratoria se ha convertido en el principal reto de los entes locales en la primera parte del siglo XXI. Especialmente, en lo que concierne al abordaje de los procesos de inclusión de la población migrante y de los mecanismos que se deben poner en práctica para garantizar su acceso a distintas esferas de la sociedad local receptora (p. 83).

En tal sentido, esta tesis concibe a la ciudadanía fuera de los parámetros tradicionales del Estado-nación[10], no solo mediante la incorporación de la población no nacional que reside de manera permanente en su territorio, sino también a partir de la incorporación del modelo subnacional (Pajares, 2005; De Lucas, 2006; Sotomayor, 2011; Mauro et al., 2017; Nicolao y Araya, 2017; Álvarez Enríquez, 2019; Nicolao, 2020, 2024; Nicolao y Carcedo, 2020; González Valecillos y Luque Brazán, 2022; Rodrigo, 2023). Mediante este último, se busca ampliar la comunidad política y trascender la escala nacional con base en prácticas y lógicas propuestas en los espacios subnacionales (Mauro et al., 2017). Álvarez Enríquez (2019) sostiene que la dimensión subnacional resulta un espacio para las nuevas dinámicas de participación que dan origen a diversos escenarios migratorios donde el Estado-nación ya no es el único y *principal* interlocutor para la construcción y gestión de la ciudadanía.

Otro aporte relevante y de fundamental importancia para el desarrollo del presente estudio es el modelo de ciudadanía activa, propuesto en el marco del enfoque de derechos humanos (Güendel, 2000, 2002; CIDH, 2018). La misma se compromete con tópicos esenciales, como

[10] Como se ha mencionado, se identifican diversos modelos de ciudadanía fuera de los límites territoriales y analíticos clásicos del Estado-nación, tales como el de ciudadanía transnacional, donde las personas en contexto de movilidad humana mantienen contacto con sus naciones de origen y destino para influir y participar en la vida local o nacional (Lafleur, 2008; Hinojosa et al., 2012; Penchaszadeh, 2012; Penchaszadeh y Sander, 2021) o el de ciudadanía cívica, que otorga el carácter de ciudadanos a todos los habitantes de un territorio, independientemente de su nacionalidad o condición de residencia, ya sea temporal o permanente (De Lucas, 2006).

la representación, la transparencia y la participación con base en los principios de universalidad, igualdad, integralidad e indivisibilidad (Güendel, 2000). Esta tesis adscribe a esta forma de concebir la ciudadanía, ya que apuesta a la existencia de Estados que promuevan la participación política de la comunidad migrante (entre otras minorías) en la administración de los asuntos públicos, en los distintos niveles de gobierno, en las instituciones como organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos, entre otros, así como en los procesos de toma de decisiones democráticas y en la formulación de políticas públicas, elecciones y otros ámbitos de decisión (Güendel, 2000, 2002; Bermúdez Torres, 2011; De Piero, 2020).

Este modelo sugiere que las nuevas formas y preceptos para la construcción de ciudadanía se manifiestan en reiteradas oportunidades a partir de la acción humana en los territorios, buscando respuestas más allá de los cambios abstractos de las leyes (Suárez Navaz, 2005). En esta línea, el presente estudio adopta la premisa de Giménez Mercado y Valente Adarme (2010), que sostiene que la ampliación de la ciudadanía debe basarse en el principio de universalidad. Este enfoque debe incluir la plena protección y promoción de los derechos, así como una participación empoderada, reflexiva y crítica de una sociedad «dispuesta a involucrarse activamente en la resolución de las problemáticas presentes en su entorno» (Giménez Mercado y Valente Adarme, 2010, p. 65).

Por otra parte, Güendel (2000) indica que la puesta en práctica de la ciudadanía activa conlleva la existencia de un «ciudadano educado y consciente de sus derechos y de un marco jurídico que incluya e institucionalice los mecanismos de exigibilidad» (p. 199). El reconocimiento debe darse con base en la igualdad jurídica extendida a todos los miembros de la sociedad, atendiendo especialmente a aquellos sectores que han sido excluidos históricamente del ejercicio pleno de sus derechos. El autor identifica que la vigilancia y exigibilidad pueden adoptar dos perspectivas: una activa y otra pasiva. La primera, representada en acciones mediante las cuales la sociedad se manifiesta de manera visible a partir de protestas

o movilizaciones en virtud del ejercicio de la libertad de expresión, de asociación y con base en el derecho de reunión como derecho fundamental «por el cual los individuos pueden asegurar la protección de sus otros derechos, a través de la acción, el reclamo y la denuncia» (Amnistía Internacional, 2015). La pasiva, en cuanto acciones de incidencia en la política pública vinculadas a «una corriente de opinión que "cala" a la larga en las estructuras de poder, así como en las de representación y participación política» (Güendel, 2000, p. 214).

Ambas instancias se combinan para contrarrestar la institucionalidad imperante que filtra de manera poco permeable los intereses de la ciudadanía, y para generar una nueva dinámica que represente sus intereses en múltiples niveles, con base en la participación activa o pasiva. Güendel (2000) sostiene que esta nueva institucionalidad debe ser pública y unir la representación local y nacional, así como poseer identidad autónoma. Sobre el último punto, el autor sostiene:

> Últimamente se han venido creando en América Latina las procuradurías o defensorías de los habitantes, las cuales constituyen un punto institucional que puede contribuir a diseñar una política de vigilancia y de exigibilidad de los derechos. Los organismos académicos, como las universidades o institutos autónomos, pueden contribuir también a ello, ya que es necesario que esta política pueda desarrollarse al margen de la dinámica electoral que se realiza en las naciones. La política de promoción, protección y vigilancia de los derechos debe de procurar amplias alianzas que la ubiquen en «la gran política», para que este discurso tenga la legitimidad y credibilidad que se requiere (Güendel, 2000, p. 214).

Basándose en el análisis anterior, y en consonancia con el enfoque de derechos humanos, esta tesis adopta el criterio de ciudadanía activa, que contempla la participación activa o pasiva como criterio fundamental para evaluar las acciones emprendidas por las personas migrantes con el fin de promover el reconocimiento y ejercicio del derecho al voto en los países receptores a nivel subnacional. De igual modo, comprende que el reconocimiento de la participación política en condiciones de igualdad implica una nueva manera de entender la relación Estado-sociedad civil bajo el principio de que toda persona humana, en cuanto sujeto político de derecho, se posiciona por encima de cualquier circunstancia política o técnica de naturaleza

restrictiva (Güendel, 2000, 2002; Borja Segade et al., 2011; CIDH, 2018). Por tal motivo, se reconoce que los derechos humanos actúan como pilares indispensables sobre los cuales se erige y sostiene el entramado democrático. Por ende, el continuo perfeccionamiento de los principios y prácticas democráticas ofrece un terreno institucional más sólido y propicio para la observancia y promoción de los derechos humanos (Thompson, 2002).

En este contexto se considera crucial el abordaje del voto migrante como derecho universal, un tema cada vez más presente en las agendas políticas de las democracias occidentales (Sassone, 2020). Este reconocimiento no solo plantea el desafío de desvincular a la ciudadanía del concepto tradicional de nacionalidad, sino que también promueve la implementación de mecanismos técnicos, políticos y culturales destinados a garantizar la atención, promoción y protección efectiva de este derecho (Güendel, 2002). A continuación, se introduce el enfoque de derechos de la política pública, una herramienta que, en el marco del enfoque de derechos humanos, proporciona instrumentos teóricos que permiten cuestionar las concepciones convencionales de pertenencia en el nuevo orden global y local para abordar estas formas de ciudadanía surgidas en el contexto de las migraciones internacionales y el ejercicio del voto en los países receptores.

El enfoque de derechos de la política pública como herramienta de análisis del voto migrante a nivel subnacional

El enfoque de derechos se contrapone a los enfoques de la racionalidad económica asociados con la eficiencia y la optimización de recursos, características de las corrientes neoliberales y neoconservadoras de las últimas décadas del siglo XX en América Latina (Giménez Mercado y Valente Adarme, 2010). En ese marco, la política pública se rige principalmente por la Teoría de la Elección Racional, vinculada con la Escuela Neoclásica (Álvarez, 1992; Vidal de la Rosa,

2008), que enfatiza decisiones basadas en criterios instrumentales. La aparición de Estados sociales más complejos y la presión de la sociedad civil demandan un reconocimiento más amplio de los derechos sociales e individuales para consolidar un Estado de derecho que promueva una nueva ética centrada en la dignidad humana, asegure el cumplimiento de las leyes y fomente un compromiso social sólido (O'Donnell, 2001). Este compromiso social es entendido como un movimiento activo capaz de realizar demandas efectivas que se fundamenten en el derecho (Fuenmayor, 2014) y abran nuevos espacios de discusión en el campo de la política pública (Subirats, 1991; Güendel, 2000; García Delgado, 2016).

Así, el enfoque de derechos de la política pública (Güendel, 2000, 2002; Abramovich, 2006, 2020; Barahona, 2006; Giménez Mercado y Valente Adarme, 2010; Sotomayor, 2011) surge en el siglo XXI como un vínculo entre las demandas sociales y la normativa internacional, que busca establecer una agenda pública más inclusiva y justa, superadora tanto de la mirada asistencialista como de desarrollo económico.

Sotomayor (2011) define este enfoque como:

> Una guía para el diseño e implementación de políticas públicas y estrategias de desarrollo teniendo como referente los acuerdos internacionales en materia de derechos humanos; siendo central en este enfoque la articulación entre diversos actores, tanto públicos como privados, para el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas públicas con enfoque de derechos (p. 1).

En la Tabla 2 se exponen las características del enfoque de derechos para su mejor comprensión, y, de manera comparativa, las características correspondientes a los enfoques tradicionales.

Tabla 2. Diferencias de los enfoques de políticas públicas basados en necesidades y en derechos

Enfoques tradicionales	**Enfoque de derechos**
Enfoque tradicional con intervenciones verticales y fragmentadas	Visión integral e intersectorial de desarrollo

Enfoques tradicionales	Enfoque de derechos
Las necesidades son alcanzadas o satisfechas	Los derechos son realizados, respetados, protegidos y cumplidos
Las necesidades no conllevan responsabilidades u obligaciones, aunque pueden generar promesas	Los derechos siempre conllevan una correlación de responsabilidades u obligaciones
Las necesidades no son necesariamente universales	Los derechos humanos siempre son universales
Las necesidades pueden ser priorizadas	Los derechos humanos son indivisibles dada su interdependencia
Las necesidades pueden ser alcanzadas a través de acciones de caridad y asistencia	La caridad y el asistencialismo no tienen cabida desde la perspectiva de derechos humanos
La sostenibilidad es deseable	La sostenibilidad es necesaria
La participación es una estrategia	La participación es un objetivo, una meta y una estrategia
Se centra en las manifestaciones de los problemas o en sus causas inmediatas, centradas en el acceso a servicios básicos de calidad	Se centra en las causas estructurales básicas, así como en las manifestaciones focalizadas en el cumplimiento de derecho y empoderamiento

Fuente: Barahona (2006).

Como puede observarse en la Tabla 2, la principal diferencia entre los enfoques tradicionales y el enfoque en estudio es el fundamento de su actuación: los primeros se sostienen en función de las necesidades de la población, mientras que el segundo a partir de los derechos considerados como conquistas de las luchas sociales (Barahona, 2006). Además, el enfoque en estudio concibe al Estado como una relación social que se refleja en políticas respaldadas por un reconocimiento legal explícito y universal de los derechos humanos. Busca, por ende, operativizar las máximas ético-morales y filosóficas en acciones concretas desde la gestión

gubernamental, basándose en su plena protección y promoción (Güendel, 2002; Giménez Mercado y Valente Adarme, 2010).

Según diversos autores (Güendel, 2000, 2002; Abramovich, 2006, 2020; Giménez Mercado y Valente Adarme, 2010), el enfoque de derechos de la política pública tiene un desarrollo paulatino, cuyo punto de partida es la Declaración del Milenio (Organización de Naciones Unidas, 2000, A/RES/55/2), aprobada por la Asamblea General de la ONU en el año 2000. Esta Declaración dio lugar a los Ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a ser cumplidos por todos los Estados en relación con el desarrollo de los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno (ONU, 2000, título V).

Debandi et al. (2022) reconocen que los ODM lograron, por primera vez, consensuar un plan global común que influyó en las políticas públicas nacionales y locales, y destacan la importancia del uso de indicadores y la producción de datos. Sin embargo, las autoras manifiestan la ausencia de una mirada integral de los objetivos, ya que no se centraban en los derechos ni en la atención a los grupos en desventaja estructural y se formulaban desde una perspectiva económica desarrollista (Debandi et al., 2022).

En 2015, la Asamblea General de la ONU aprobó la resolución «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible» (A/RES/70/1), que incluye los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Esta agenda, refuerza el enfoque de derechos de la política pública en múltiples aspectos. Se fundamenta en el lema «no dejar a nadie atrás», sustento del paradigma de desarrollo sostenible, superador del enfoque desarrollista tradicional (Debandi et al., 2022). Asimismo, enfatiza en la necesidad de una colaboración estrecha entre los gobiernos nacionales y subnacionales para asegurar la implementación efectiva de políticas integrales. De esta manera, se supera la visión fragmentada de lo social y se adopta la noción de un sujeto total (Güendel, 2000, p. 205) que trasciende las divisiones basadas en roles y funciones orgánicas. Además, busca establecer mecanismos de exigibilidad a través del

ejercicio de una ciudadanía activa orientada hacia la promoción, atención y protección de los derechos (Güendel, 2000).

Cabe destacar que, si bien la agenda se presenta como un mecanismo complejo y completo al incluir un sistema de 230 indicadores, deja afuera numerosos temas y dimensiones[11] (Debandi, 2024). No obstante, propone el tratamiento y desglose de cada indicador según los diferentes grupos en situación de desventaja estructural en virtud de presentar los datos de manera que muestren específicamente cómo afectan a cada grupo. Esto fue tomado por Naciones Unidas, que complementó la mirada del enfoque de derechos humanos generando estrategias de articulación entre los ODS, los instrumentos de derechos humanos vinculantes y las distintas agencias y comisiones del sistema internacional de derechos humanos (Debandi et al., 2022).

El aporte del enfoque en cuestión resulta central para el desarrollo de esta tesis, ya que permite reconocer en qué medida las políticas públicas consideran los derechos político-electorales de la población migrante en términos universales, concediendo a los gobiernos locales un papel fundamental en su reconocimiento dado que son los que tienen un conocimiento más amplio y profundo de las realidades locales y de las diversas formas en que se manifiestan los objetivos globales en esos contextos. Del mismo modo, la participación ciudadana ocupa un rol protagónico en el reconocimiento del voto migrante, a través de una ciudadanía activa que exige el cumplimiento de sus derechos.

Cabe destacar que la política pública es concebida como ciclo en cuanto se compone de algunas fases que, si bien toman especificidades al ser definidas por diversos autores, en general coinciden con presentar algunos momentos en común. Díaz (1998) expresa que «con ligeras variantes» las etapas son: la construcción de la agenda —se da a partir de la emergencia,

[11] Como un tratamiento profundo de la cuestión migratoria, la ausencia de objetivos vinculados a los grupos LGBTIQ+ o sobre violencia institucional, entre otros (Debandi, 2024).

definición e inserción del problema en las prioridades del ámbito público—, la formulación de la política —adopción de la estrategia a aplicar—, la implementación —como conjunto de medidas para llevar a cabo la estrategia— y el monitoreo y evaluación, en cuanto proceso de control de la implementación de acciones. Estas etapas toman una impronta específica dentro del enfoque de derechos de la política pública. La CIDH (2018) plantea que las etapas de la política pública «deben buscar generar impactos estructurales en la prevención y no repetición de violaciones de derechos humanos» (p. 1). En este sentido, otorga una serie de lineamientos (expuestos en la Tabla 3) que permiten pensar el proceso en función del mencionado objetivo, así como reforzar la institucionalidad democrática, contemplando los principios de igualdad en el acceso a derechos y de participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones.

Para que las acciones estatales sean consideradas en el marco del enfoque de derechos de la política pública deben estar dirigidas a proteger, promover y atender los derechos humanos. «Esta aparente tautología se refiere a políticas públicas cuyo centro sean los sujetos y en las cuales la técnica constituya únicamente un insumo, un apoyo y no su *leitmotiv*» (Güendel, 2000, p. 200).

Tabla 3. Guía de elementos a ser considerados en el ciclo de las políticas desde el enfoque de derechos de la política pública

Etapa de la política pública	**Elementos con base en criterios de plena protección y promoción, participación e igualdad**
Construcción de la agenda o identificación de la situación a atender	● Identificar los derechos humanos a proteger y a los sujetos privados del acceso a tales derechos. ● Analizar las brechas de desigualdad en el acceso a ese derecho, a partir de la construcción de un diagnóstico participativo con los distintos actores intervinientes.

Etapa de la política pública	Elementos con base en criterios de plena protección y promoción, participación e igualdad
Diseño y formulación	● Definir la base normativa que dará sustento a la política pública, privilegiando aquella que garantice mayor sustentabilidad y legitimidad. ● Definir una estrategia de alcance universal en la remoción de los obstáculos para el acceso al derecho. ● Diseñar mecanismos de monitoreo y evaluación de la política que incluyan sistemas de indicadores específicos y desagregados de derechos humanos. ● Prever mecanismos de reclamo frente al incumplimiento de la política y mecanismos de difusión de información sobre los avances en su implementación. ● Establecer la asignación presupuestaria fundada en los principios del enfoque de derechos humanos.
Implementación y ejecución	● Ejecutar las acciones previstas conforme a los principios de universalidad, igualdad y no discriminación, priorizando a grupos en situación de discriminación histórica. ● Analizar, en términos de disponibilidad, calidad, accesibilidad y adaptabilidad, los recursos diseñados y ofertados durante la implementación de la política. ● Difundir información sobre la política pública en ejecución. ● Realizar diagnósticos de la implementación de la política y consultas a los sujetos cuyos derechos están siendo protegidos en torno a sus percepciones sobre la implementación de la política y realizar modificaciones en función a sus respuestas. ● Revisar la asignación presupuestaria en términos de suficiencia y distribución.

Etapa de la política pública	Elementos con base en criterios de plena protección y promoción, participación e igualdad
Monitoreo y evaluación	● Realizar informes periódicos con información cuantitativa y cualitativa que den cuenta de la disminución (o no) de los obstáculos en el acceso a derechos de los sujetos de la intervención estatal. ● Relevar datos que permitan conocer de manera integral las brechas existentes entre la norma, la política pública y el efectivo acceso al derecho. ● Utilizar la información obtenida a partir de los mecanismos de reclamo como pauta de evaluación del funcionamiento de la política. ● Difundir la información sobre la evaluación de la política.

Fuente: elaboración propia con base en CIDH (2018).

Estos lineamientos constituyen una orientación general de cara al análisis del objeto de estudio. Se destaca que esta tesis toma dos instancias del proceso. Por un lado, el diseño de la política pública, particularmente en el aspecto normativo y regulatorio y, por otro, su implementación o puesta en práctica. La ONU (2000) indica que diseñar e implementar políticas públicas siguiendo los elementos propuestos desde el enfoque de derechos permite a los Estados generar procesos más democráticos encaminados a menguar los actos de racismo y xenofobia y promover procesos políticos más igualitarios (ONU, 2000, A/RES/55/2).

En este sentido, es relevante el aporte de Penchaszadeh y Nicolao (2024), quienes, basándose en Palop García y Pedroza (2018), detallan consideraciones específicas para ambas etapas del voto migrante. En cuanto al diseño, subrayan la importancia de definir jurídicamente el *alcance del voto* (activo o pasivo, a nivel nacional, provincial o municipal, y según el tipo de elección: ejecutiva, legislativa o participativa) y de establecer límites y competencias en los «métodos de votación, el sistema de inscripción del electorado, y las autoridades políticas y órganos decisores» (p. 75). Para la implementación, destacan la necesidad de acciones como la

«definición de circuitos y mesas electorales, el tipo de voto (papel, electrónico o postal), la educación cívica y las campañas de promoción de la participación» (p. 75).

En ambas etapas la igualdad es una premisa estratégica para la construcción participativa de políticas en todos los niveles del Estado, con el objetivo de combatir las injusticias sociales derivadas de la desigualdad y la exclusión (D'Elia y Maingon, 2004). Asimismo, la CIDH (2018) pone en valor el trabajo intersectorial (en cuanto coordinación horizontal y vertical de las dependencias gubernamentales) como instancia para evitar la redundancia de funciones y dirigir hacia la colaboración entre los diferentes niveles de gobierno:

> Una política pública central, nacional o federal, no debe entenderse sin tomar en cuenta la perspectiva local, de la misma manera, a nivel horizontal, una política no puede hacer un análisis del problema que no tome en cuenta las distintas dimensiones y complejidades que toda situación de protección de derechos humanos acarrea (CIDH, 2018, p. 36).

En consecuencia, se rescata, una vez más, el valor que revisten los espacios subnacionales para el desarrollo de la política de voto migrante, por su cercanía y contacto directo con el territorio. Novick (2012) manifiesta que «los migrantes tienen la virtud de vincular lo local con lo global y las políticas serían caminos, instrumentos que perfilan cómo se da esa unión» (p. 13).

En este sentido, Nicolao y Araya (2017) expresan que si bien los Estados nacionales determinan los marcos jurídicos generales que regulan los derechos de las personas migrantes, la dimensión de reconocimiento formal de sus derechos obedece a las políticas migratorias adoptadas por cada jurisdicción político-administrativa. Estas «regulan el acceso al territorio, la estancia y el establecimiento, la integración socioeconómica y cívica de los inmigrantes y el disfrute de derechos ciudadanos, así como la incorporación a la comunidad política» (López Sala, 2005, p. 29). Y aunque los municipios no siempre disponen de los marcos normativos, las capacidades adecuadas o los recursos necesarios «en la práctica deben dar respuesta a distintos

temas asociados a la inserción social de los migrantes y al reconocimiento efectivo de derechos» (Nicolao, 2020, p. 154). Al respecto, Nicolao (2024) sostiene que:

> Cuando el enfoque de derechos gana lugar como premisa central de la inclusión efectiva de los colectivos extranjeros en los espacios de acogida, la configuración estatal que se pone en marcha asume una complejidad mayor y habilita en la norma o en la práctica intervenciones de distintos niveles de gobierno. En concreto, un papel más significativo para las autoridades locales como facilitadores del acceso a derechos de las personas migrantes (p. 4).

En el caso de países con una administración de tipo federal, las competencias referidas a la regulación de derechos electorales de la población migrante pueden estar supeditadas a los gobiernos subnacionales, constituyéndose estos en lugares donde se reconocen o vulneran derechos a partir de comportamientos individuales, conocimiento/desconocimiento de las normas o según la voluntad de agentes estatales locales.

La ciudadanía activa como dimensión estratégica de la política de voto migrante

En este esquema, la participación ciudadana es considerada como objetivo, meta y estrategia de acción permanente y transversal a todo el proceso de la política (Barahona, 2006). Es por ello que el enfoque de derechos de la política pública presenta el modelo de ciudadanía activa (Güendel, 2000, 2002; CIDH, 2018), que se define como la

> práctica social que supone una interacción expresa entre el Estado y los actores de la sociedad civil alrededor de las políticas públicas (…), a partir de la cual las organizaciones sociales penetran el Estado exigiendo sus derechos y, a través de la deliberación, inciden en la toma de decisiones (Jiménez Benítez, 2007, p. 1).

Distintos autores (Jiménez Benítez, 2007; Rodríguez y Lerner, 2007) insisten en la importancia de trasladar poder a las comunidades y fomentar su participación mediante acciones de vigilancia y exigibilidad respaldadas por instrumentos jurídicos que otorguen legitimidad a su

accionar ante el Estado (Güendel, 2000). En este caso, la participación (Borja Segade et al., 2011; CIDH, 2018) se refiere a las acciones de la comunidad tendientes a la construcción de una ciudadanía responsable, con mayor intervención en el diseño, implementación y evaluación de la política pública de voto migrante. Implica que las/os destinatarias/os se comprometan a alcanzar mayores niveles de conocimiento, información y responsabilidades como protagonistas de procesos de empoderamiento en la defensa de sus derechos políticos (Modolo, 2014; Courtis y Penchaszadeh, 2016; Pacecca, 2017; Penchaszadeh y Condori Mamani, 2017; Nicolao, 2020; Penchaszadeh y Arlettaz, 2022).

En esta línea, Ramírez (2022) sostiene que el avance y ampliación del reconocimiento de derechos políticos de las personas migrantes desde el enfoque de derechos humanos y, por lo tanto, desde la dimensión de la política pública que promueve este paradigma, se debe en gran medida al rol de las organizaciones que participan de estas luchas y reivindicaciones. Caggiano (2011) reconoce la existencia de dos grandes tipos de organizaciones involucradas en dichos procesos: organizaciones para los migrantes y organizaciones de migrantes. En cuanto a las primeras, se definen como espacios destinados a brindar asistencia, asesoramiento jurídico y acompañamiento a migrantes que eventualmente pueden aliarse y fortalecer procesos de lucha en la consecución de derechos. Las segundas, que son de fundamental interés para este estudio, son aquellas «formadas por inmigrantes que promueven sus derechos, presentan diferencias, pero también rasgos comunes a todas o casi todas ellas» (Caggiano, 2011, p. 5).

Sobre las organizaciones de migrantes y su vinculación al proceso de política pública del voto, Jelin et al. (2011) las definen como espacios participativos formados por inmigrantes que promueven sus derechos de índole político-electoral. Además, se conciben como instancias heterogéneas compuestas por diferentes intereses y posiciones (Mera, 2007) atravesadas por contextos que viabilizan u obturan políticas específicas (Canelo, 2017). Ramírez (2022) valora la importancia de las disputas que llevan a cabo las organizaciones de migrantes: «Desde esta

mirada se ve a los migrantes como actores en movimiento, que adquieren cada vez mayor visibilidad y con más amplios repertorios de acción, que han empezado a interpelar e interactuar con el Estado de origen, tránsito y destino» (p. 55).

Estas dinámicas habilitan la construcción de acuerdos democráticos con otros actores involucrados, proporcionando mayores posibilidades de éxito una vez implementada la política (Giménez Mercado y Valente Adarme, 2010). Al respecto, Caggiano y Rodrigo (2023) observan la importancia que revisten las articulaciones que los grupos de migrantes establecen con los partidos políticos en el marco del reconocimiento y ejercicio de los derechos electorales en las sociedades de destino. Estas instituciones, fundadas para promover la participación e integración ciudadana en los sistemas democráticos, poseen las herramientas que habilitan y legitiman las instancias electorales, tanto en la dimensión activa del voto (participar en campañas políticas, incidir en propuestas y ejes de trabajo) como en el aspecto pasivo del sufragio (afiliarse a un partido, constituirse en precandidato o candidato y disputar espacios en una lista).

El diálogo entre el sector público estatal, no estatal y las organizaciones de migrantes otorga legitimidad y efectividad a la política de voto, ya que genera información para mejorar su diseño, implementación y evaluación (Ferrajoli, 1999) y tiende a incluir en la agenda estatal las voces de todos los sectores poblacionales. Este compromiso está relacionado con el reconocimiento de ciertos derechos históricamente ignorados (Pautassi, 2010), como las libertades de expresión, asociación y reunión, así como el derecho a la información. Además, implica la inclusión de las experiencias, perspectivas y opiniones de toda la comunidad, con un enfoque particular en poblaciones o grupos que han enfrentado discriminación a lo largo del tiempo (ONU, 2012, 2018). Tal es el caso de la participación política de la población migrante.

Dimensiones de análisis para el voto migrante desde el enfoque de derechos de la política pública

Como se observa, el desarrollo de una política pública de voto migrante a nivel subnacional y desde el enfoque de derechos implica que los Estados locales reconozcan las situaciones de desigualdad y las brechas efectivas entre distintos grupos sociales en el acceso a los derechos políticos electorales. Y consecuentemente, pongan en marcha mecanismos que garanticen la intervención de tales personas en la toma de decisiones públicas. En esta línea, y a partir de la observación de los elementos a ser considerados por una política pública desde el enfoque de derechos (Güendel, 2000, 2002; CIDH, 2018), se construyen dimensiones de análisis específicas a ser tenidas en cuenta en esta investigación: jurídica, institucional-administrativa y práctica-participativa. A fin de profundizar en las mismas, se presenta la Tabla 4, que habilita instancias de análisis y comparación de las dimensiones en estudio.

Tabla 4. Dimensiones de análisis: variables e indicadores

Dimensión	Clasificación	Indicadores
Jurídica	Reconocimiento del derecho al voto migrante con base en la plena protección y promoción de los derechos electorales.	• Referencia explícita a la participación electoral de personas migrantes. • Revisión y actualización de la norma de acuerdo con el enfoque de derechos humanos. • Alcance del voto (activo y pasivo, según el tipo de elección: ejecutiva, legislativa o participativa) en condiciones de igualdad para nacionales y migrantes. • Determinación de los límites y las competencias del voto (métodos de votación, sistema de inscripción del electorado) en condiciones de igualdad para nacionales y migrantes.
Institucional-administrativa	Previsión, distribución y articulación de recursos con base en criterios de promoción, participación e igualdad.	• Área municipal destinada al campo específico: funciones y jerarquía. • Infraestructura y presupuesto. • Normativa local específica que garantice la protección, la exigibilidad y la vigilancia de estos derechos. • Circuitos y mesas electorales en igualdad de condiciones para nacionales y migrantes.
	Coordinación y articulación de acciones con base en criterios de promoción, participación e igualdad.	• Instancias de educación para la promoción de la participación. • Difusión de información y promoción de la participación. • Mecanismos de reclamos. • Consultas a migrantes para la formulación y la reformulación de pasos a seguir. • Reclamos y respuestas como insumos para reformular la política en cuestión. • Consultas a los sujetos cuyos derechos están siendo protegidos en torno a sus percepciones sobre la implementación de la política. • Convenios con organismos provinciales, nacionales e internacionales destinados a implementar y ampliar el derecho a voto migrante.

Dimensión	Clasificación	Indicadores
Efectiva	Ejercicio de participación activa para la ampliación del reconocimiento y ejercicio del voto migrante.	• Acciones colectivas con relevancia pública (eventos, manifestaciones, marchas u otras actividades) donde expresen de manera abierta ideas, reclamos y demandas acerca de discriminación o falta de reconocimiento y ejercicio de sus derechos electorales.
	Ejercicio de participación pasiva para la ampliación del reconocimiento y ejercicio del voto migrante.	• Reclamos por falta de reconocimiento del derecho a voto mediante vía administrativa. • Reuniones con equipos de gobierno local para expresar reclamos o propuestas de política pública para ampliar el derecho a voto. • Campañas políticas para ampliar derechos del colectivo migrante. • Propuestas y/o proyectos de ley para ampliar el derecho a voto de personas migrantes. • Precandidaturas y candidaturas migrantes en elecciones locales. • Instancias de formación acerca de derechos políticos y político-electorales para el colectivo migrante.

Fuente: elaboración propia con base en Güendel (2000), ODM (2000), CIDH (2018) y Penchaszadeh y Nicolao (2023, 2024).

La dimensión jurídica hace referencia al conjunto de leyes, disposiciones y reglamentaciones que reconocen los derechos políticos electorales y que sustentan las políticas públicas al respecto. En la presente tesis se revisa que el plexo normativo se oriente a la plena protección y promoción de los derechos electorales de los migrantes. Es decir, que respete los principios de universalidad —en cuanto a la capacidad de contener a todas las personas, sin ningún tipo de exclusión—, igualdad —en cuanto a garantizar todos los derechos electorales para todas las personas— e indivisibilidad —los derechos electorales deben ser reconocidos en su totalidad y son intrínsecos en la constitución de toda persona—. Asimismo, se observa si las leyes se encuentran sometidas a procesos de revisión y actualización para adaptarse a los cambios en la sociedad, abordando nuevas problemáticas para mantener su relevancia y efectividad a lo largo del tiempo.

La dimensión institucional-administrativa refiere a las acciones realizadas por los gobiernos municipales con base en las leyes existentes destinadas al diseño de políticas de participación electoral de la población migrante. En el caso de esta tesis se hace énfasis en la previsión, distribución y articulación de recursos con base en criterios de promoción, participación e igualdad. Esto quiere decir que se observa si existe un área municipal destinada al campo específico con funciones y jerarquía, que posea infraestructura y presupuesto, que promueva la generación de normativa local específica y que defina circuitos y mesas electorales en igualdad de condiciones para nacionales y migrantes (Nicolao y Penchaszadeh, 2023a). Además, se aborda la coordinación y articulación de acciones respecto del voto migrante, con base en dichos criterios. Para ello se observa si se llevan a cabo instancias de educación para la participación política-electoral, si se difunde información y promueve la participación, si se prevén mecanismos de queja o reclamos, si se realizan consultas a migrantes para la formulación y reformulación de pasos a seguir, si los reclamos y respuestas son tenidos en

cuenta como insumos para reformular la política en cuestión, si se realizan consultas a los destinatarios de la política acerca de sus vivencias sobre su implementación y, por último, si se llevan a cabo convenios con organismos provinciales, nacionales e internacionales destinados a implementar y ampliar el derecho a voto migrante.

La dimensión de participación efectiva otorga importancia al papel de una comunidad empoderada que ejerce la ciudadanía activa en su relación con las autoridades gubernamentales, con el fin de lograr el reconocimiento y ejercicio de sus derechos electorales. En este contexto, esta tesis se centra en dos tipos de acciones realizadas por las organizaciones de migrantes: activas y pasivas. En lo que respecta a las acciones activas, se consideran aquellas relacionadas con protestas y/o movilizaciones sociales (derecho contemplado en el artículo 14 de la Constitución Nacional). En cuanto a las acciones pasivas, se analizan la presentación de reclamos por vía administrativa con respecto a la falta de reconocimiento del derecho al voto, así como la participación en reuniones con equipos de gobierno local para expresar reclamos y/o propuestas para la ampliación del derecho al voto.

Además, se examinan las acciones mediante las cuales las organizaciones de migrantes promueven actividades de formación sobre derechos políticos y electorales para la comunidad migrante, así como las acciones mencionadas anteriormente en el contexto de la interacción con los partidos políticos (participación en campañas políticas que incluyan propuestas para ampliar los derechos de la comunidad migrante, influencia en propuestas o proyectos de ley para ampliar el derecho al voto de este grupo y postulación como precandidato y candidato en elecciones locales). Se subraya la importancia de influir «en las estructuras de poder, en la representación y participación política» (Güendel, 2002, p. 214), dado que todas las estrategias implican interactuar con diversas formas de organizaciones, tales como los partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, además de establecer relaciones con los gobiernos municipales.

A partir de lo desarrollado, en el siguiente capítulo, se profundiza en la política de voto migrante a nivel federal y nacional en Argentina desde una perspectiva de derechos humanos. En él se pretende contextualizar el caso de estudio de Mendoza. Por lo tanto, se examina el complejo marco jurídico que regula este derecho en los niveles mencionados y se revisan algunas prácticas llevadas a cabo por las organizaciones de migrantes en un intento por ampliar su derecho al voto a nivel nacional**.**

Capítulo 2

El voto migrante en Argentina: análisis desde un enfoque de derechos humanos

Este capítulo se divide en dos apartados. El primero analiza, desde el enfoque de derechos humanos, el camino recorrido en relación con el reconocimiento del derecho a voto de la población migrante en la Argentina en el aspecto jurídico, referido a los marcos vigentes que regulan el derecho. El segundo se centra en el aspecto participativo, relativo a las prácticas colectivas que llevan adelante las organizaciones de migrantes para la ampliación del derecho a nivel nacional.

Aspectos jurídicos del reconocimiento del derecho a voto migrante en Argentina

La noción de derechos humanos en Argentina cobró real protagonismo a mediados de la década de 1980 con la transición a la democracia y el movimiento por la Memoria, Verdad y Justicia tras la última dictadura militar (1976-1983) (Jelin et al., 2011). Con el tiempo, se ampliaron las demandas para incluir derechos económicos, sociales, culturales y políticos, integrados en la normativa internacional, pero hasta entonces postergados a nivel interno (Jelin et al., 2011). Más tarde, la reforma constitucional de 1994 otorgó jerarquía constitucional a numerosos instrumentos internacionales de derechos humanos, de manera que se consolidó su marco normativo (Hitters, 2014; Penchaszadeh, 2021). En el ámbito migratorio, el enfoque de derechos humanos se plasmó en 2003 con la derogación de la Ley N.º 22.439/1981 y la sanción

de la Ley N.º 25.871/2004[12](Ceriani y Morales, 2005, 2011; Caggiano 2011;Novick, 2008; Rho, 2020; Penchaszadeh, 2021), que reconoce la movilidad humana como un derecho esencial y garantiza el acceso a educación y salud para todos, independientemente de su situación migratoria de acuerdo con los principios de igualdad y universalidad (Arts. 6, 7 y 8, Ley N.º 25.871/2004). Esta ley también promueve la integración regional mediante el programa de ciudadanía MERCOSUR[13]. La promulgación de esta ley resultó de la colaboración entre el Estado, organizaciones de derechos humanos, instituciones religiosas y grupos de migrantes, y consolidó la figura del migrante organizado como nuevo sujeto político (Sander, 2022; Caggiano y Rodrigo, 2023).

Se destaca que, si bien la Ley N.º 25.871/2004 amplía los derechos del colectivo migrante en aspectos como el acceso y el ejercicio de los derechos político-electorales, sostiene una lógica conservadora al mantener circunscrita su participación al ámbito local. Esto se manifiesta en el artículo 11, que insta al Estado a proporcionar «de conformidad con la legislación nacional y provincial en la materia, la consulta o participación de los extranjeros en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales donde residan» (Art. 11, Ley N.º 1.079/2003). Esta perspectiva se fundamenta en la tradición jurídica ya establecida en la Ley de Ciudadanía N.º 346/1869, que reserva el derecho al sufragio a nivel nacional exclusivamente a personas que posean la nacionalidad argentina (Art. 7). Además, en coherencia con el principio de federalismo electoral vigente en el país, las 24 entidades subnacionales —23 provincias y CABA— se establecen como distritos electorales. Estas

[12] La Ley N.º 25.871 o Ley Giustiniani (en referencia a su autor), fue sancionada el 17 de diciembre del año 2003 por el Congreso de la Nación y publicada en el Boletín Oficial el 21 de enero del año 2004.

[13] Mediante el cual las personas nacidas en los países miembro (61 % de la migración residente en Argentina [INDEC, 2024), pueden, entre otras cosas, «obtener una residencia temporaria en el territorio nacional» y, dos años después, solicitar la radicación permanente (Art. 23,Ley N.º 25.871/2004). Los países fundadores del MERCOSUR son Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Venezuela se unió al tratado constitutivo en 2006, pero en la actualidad se encuentra suspendida de conformidad con lo estipulado por el Protocolo de Ushuaia (Art. 5, Protocolo de Ushuaia, 1988). Bolivia, firmó el protocolo de adhesión al MERCOSUR en 2015 y se encuentra actualmente en proceso de incorporación (MERCOSUR, 2024).

entidades mantienen competencias no delegadas al Estado nacional, lo que incluye la facultad de dictar sus propias constituciones y elegir a sus gobernadores, legisladores y demás representantes públicos (Art. 5 y Art. 122, Constitución Nacional, 1994).

Resulta de interés para el desarrollo de esta tesis mencionar que la habilitación del derecho a voto de personas migrantes a nivel local en Argentina obedece a una mirada asimilacionista adoptada por el constitucionalista Juan Bautista Alberdi tras el arribo de grandes migraciones transatlánticas al territorio nacional. Esta posición tiende a resguardar todas las libertades civiles de los migrantes, mas no los derechos electorales, reconocidos bajo el modelo de integración republicana que asocia la integración política a la nacionalidad. A partir de ello, circunscribe la participación electoral de personas no nacionales al ámbito local, apuntando a la transformación jurídica del extranjero (González Bernaldo, 2006; Sanjurjo, 2006) y otorgando un rol secundario a las administraciones locales respecto de la administración central «encargada de las altas decisiones de gobierno» (Sanjurjo, 2006, p. 275).

Alberdi adhería a la doctrina liberal de la división del poder en político y administrativo, consideraba que debía entregarse el primero, como más general, más arduo y comprensivo, al Gobierno o Poder Ejecutivo propiamente dicho, y el segundo a los cabildos o representaciones departamentales del pueblo, como más inteligentes y capaces de administrar los asuntos locales (Sanjurjo, 2002, p. 101).

Sassone (2020) indica que la vigencia del derecho a voto activo o pasivo para migrantes queda supeditada a las legislaciones locales (provincial o municipal) en Argentina y, por lo tanto, su participación se da en estos niveles de gobierno si así fuera habilitada. Asimismo, la autora aclara que los procesos electorales en el país se encuentran bajo la competencia del Ministerio del Interior (Poder Ejecutivo Nacional) a través de la Dirección Nacional Electoral —órgano técnico especializado en materia de administración electoral— y de la Cámara Nacional Electoral (Poder Judicial de la Nación), «constituida como la autoridad superior de

aplicación de la legislación político-electoral» (Sassone, 2020, p. 214) a cargo, entre otras cosas, del Registro Nacional de Electores. En este último están incluidas las personas argentinas nativas y por opción desde los 16 años, así como las naturalizadas desde los 18 años, que no se encuentren legalmente inhabilitados (Art. 1, Código Electoral Nacional, Ley N.º 19.945/1972).

La Justicia Electoral de cada distrito electoral es responsable de la inscripción de las personas migrantes (no naturalizadas o no nacionalizadas) con residencia permanente en el Registro de Electores Extranjeros, padrón especial[14] a ser elaborado de manera automática o mediante inscripción voluntaria, cuyos requisitos para el registro son definidos en base a normativa local específica (Pacecca, 2017; Nicolao y Penchaszadeh, 2023). Para profundizar en el funcionamiento de la política de voto migrante a nivel federal resulta necesario aclarar que cada distrito electoral se fragmenta en secciones electorales que congregan partidos o departamentos. Asimismo, cada sección electoral comprende circuitos electorales, conformados a su vez por mesas de votación (Sassone, 2020). A los fines del acto electoral, «las mesas de votación se instalan según la proximidad de los domicilios de los electores» (Art. 39, Código Electoral Nacional, Ley N.º 19.945/1972).

En cuanto a la lógica de implementación del voto migrante, el mencionado Decreto N.º 616/2010 reglamentario de la Ley Nacional de Migraciones mantiene la mirada institucional del federalismo electoral en tanto que refuerza la división de poderes entre los distintos niveles del Estado al asignar a la Dirección Nacional de Migraciones —dependiente del Ministerio del Interior al 2023 (Art. 17, inc. 12 y 13, Ley de Ministerios, Dec. N.º 7/2019)— o a los gobiernos locales la obligación de adoptar "las medidas necesarias para informar a los extranjeros respecto de las condiciones y requisitos del ejercicio del derecho al voto" (Art. 11, Decreto N.º 616/2010). Asimismo, responsabiliza al Ministerio del Interior de la promoción de las

[14] Que, como se menciona anteriormente, en Mendoza es denominado por esta tesis como Padrón Migrante de Mendoza (PAMM).

acciones necesarias para «garantizar distintas formas de participación real y efectiva en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales de los extranjeros residentes en ellas» (Defensoría del Pueblo y Red de Derechos Humanos del CONICET, 2022, p. 7).

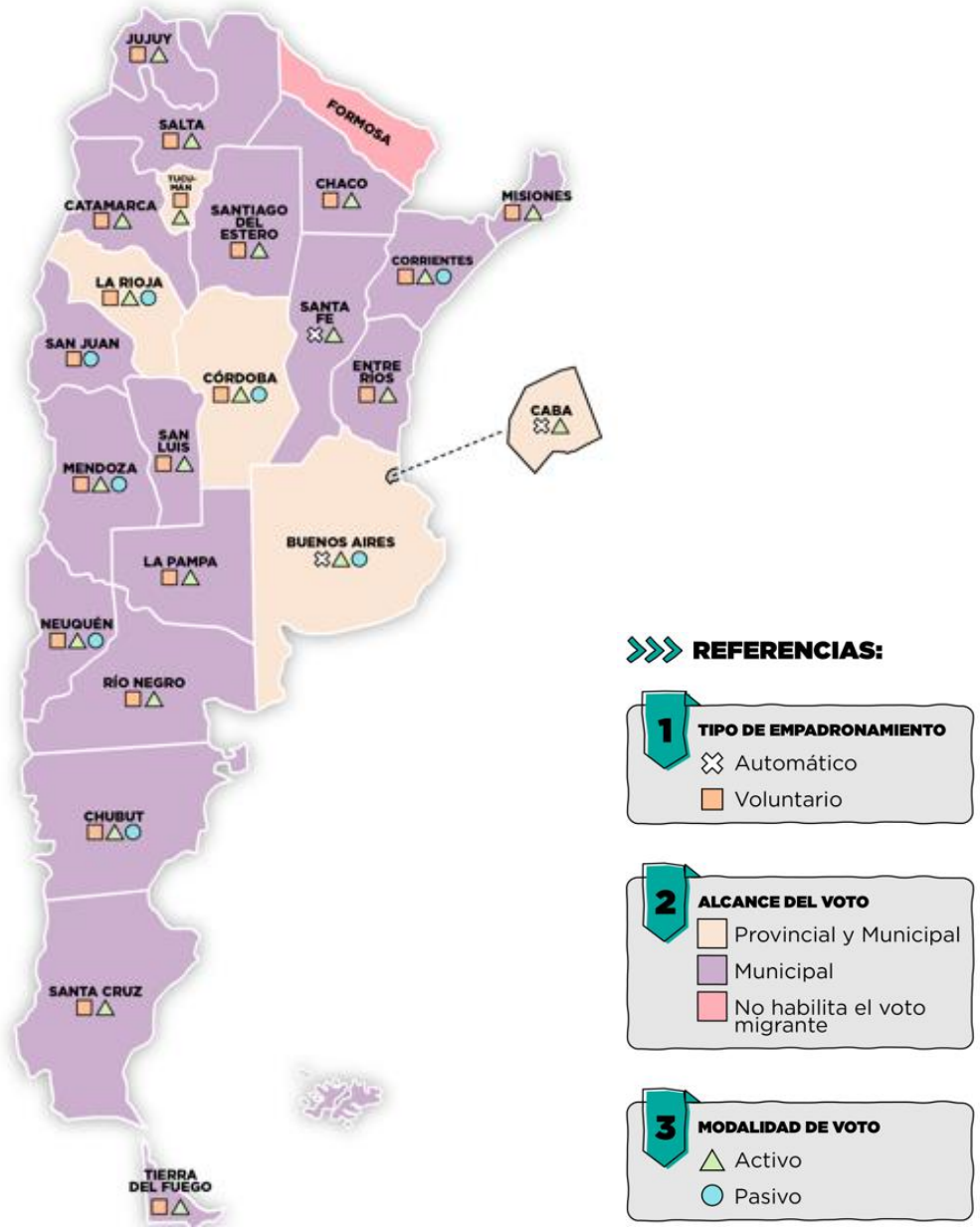
En lo que respecta al mapa electoral para la población migrante que reside en Argentina[15], múltiples estudios (Penchaszadeh y Condori, 2015; Pacecca, 2017; Sassone, 2020; Asmat, 2022; Observatorio sobre Migración y Asilo en Argentina Gabriel Chausovsky, 2022; Penchaszadeh y Arlettaz, 2022; Sander y Guzzo, 2023) se han dado a la tarea de comprender el alcance del voto migrante a nivel federal, estipulando que las entidades subnacionales difieren tanto en su alcance (municipal y/o provincial) y su modalidad (activo y/o pasivo) como en las lógicas y criterios para su implementación (tipo de empadronamiento, tiempo de residencia exigible) en cuanto a la previsión, distribución y articulación de recursos y la coordinación-articulación de acciones gubernamentales destinadas a efectivizarlo. Este contexto jurídico-administrativo conduce a la coexistencia de dos sistemas electorales en Argentina: uno de acceso universal dirigido a los ciudadanos nacionales y otro de tipo calificado destinado a los migrantes.

[15] En Argentina residen 1.933.463 personas migrantes (4,2 % del total poblacional) (INDEC, 2024). La distribución de la población en viviendas particulares nacida en otro país, por jurisdicción corresponde a: PBA, 51,4 %; CABA, 21,7 %; Mendoza, 3,4 %; Córdoba, 3,4 %; Santa Fe, 2,5 %; Rio Negro, 2,1 %; Neuquén, 2,0 %; Misiones, 2,0 %; Jujuy, 1,6 %; Salta, 1,5 %; Chubut, 1,5 %; Santa Cruz, 1,1 %; Formosa, 0,9 %; Entre Ríos, 0,7 %, Corrientes, 0,7 %; Tucumán, 0,6 %; Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, 0,6 %; San Juan, 0,4 %; San Luis, 0,4 %; Chaco, 0,3 %; La Rioja, 0,3 %; Santiago del Estero, 0,3 %; La Pampa, 0,2 % y Catamarca, 0,2 % (INDEC, 2022). La composición y el *stock* de la migración internacional cambia a través del tiempo. Los censos poblacionales evidencian que cuando se trata de las antiguas cohortes migratorias transatlánticas la población no nacional disminuye debido al envejecimiento y la mortalidad. Por el contrario, la cantidad de inmigrantes limítrofes creció (pasó de 761.989 en 1980 a 1.933.463 en 2022) (INDEC, 2024). Así, la proporción de migrantes limítrofes dentro del conjunto de extranjeros residentes en el país aumenta, alcanzando un 65,9 % en el último censo, lo que refleja cifras similares a las registradas en los censos de 2001 y 2010 (INDEC, 2024). En lo que respecta a la distribución por género, se observa un marcado proceso de feminización de la migración a partir de 1980, donde el porcentaje de mujeres dentro de la población nacida en otro país aumenta del 28,5 % en 1869 al 54,9 % en 2022 (INDEC, 2024).

La Figura 1 permite comprender de manera gráfica las variaciones presentes en el territorio argentino respecto de este fenómeno. Se destaca, en primer lugar, que de los 24 distritos electorales, solo Formosa desconoce este derecho al anular totalmente la posibilidad de participación electoral de migrantes en su territorio. Sobre los 23 distritos electorales restantes y en cuanto a las lógicas y criterios de implementación solo tres (CABA, PBA y Santa Fe) recurren a una metodología de empadronamiento de tipo automático, mediante procedimientos administrativos que implican la vinculación interinstitucional para el cruce de datos entre el Registro Nacional de las Personas (RENAPER) y las dependencias vinculadas a la gestión electoral local. El resto sostiene un empadronamiento de tipo voluntario (no obligatorio) cuya implementación se encuentra ampliamente determinada por la voluntad política de los gobiernos subnacionales. Además, la inscripción puede hacerse por única vez o mediante renovación permanente según lo estipule cada ley.

En cuanto al alcance del voto migrante, se observa que solo cinco distritos electorales (CABA, PBA, Córdoba, La Rioja y Tucumán) extienden la participación a nivel provincial y municipal, mientras que los otros 18 territorios subnacionales lo habilitan solamente a nivel municipal. Respecto de la modalidad prevista para el ejercicio del derecho, los 23 distritos electorales prevén la dimensión activa y solo ocho (Chubut, Neuquén, Mendoza, San Juan, La Rioja, Córdoba, PBA y Corrientes) permiten la doble modalidad de sufragio.

Figura 1. Alcance federal del voto migrante en Argentina

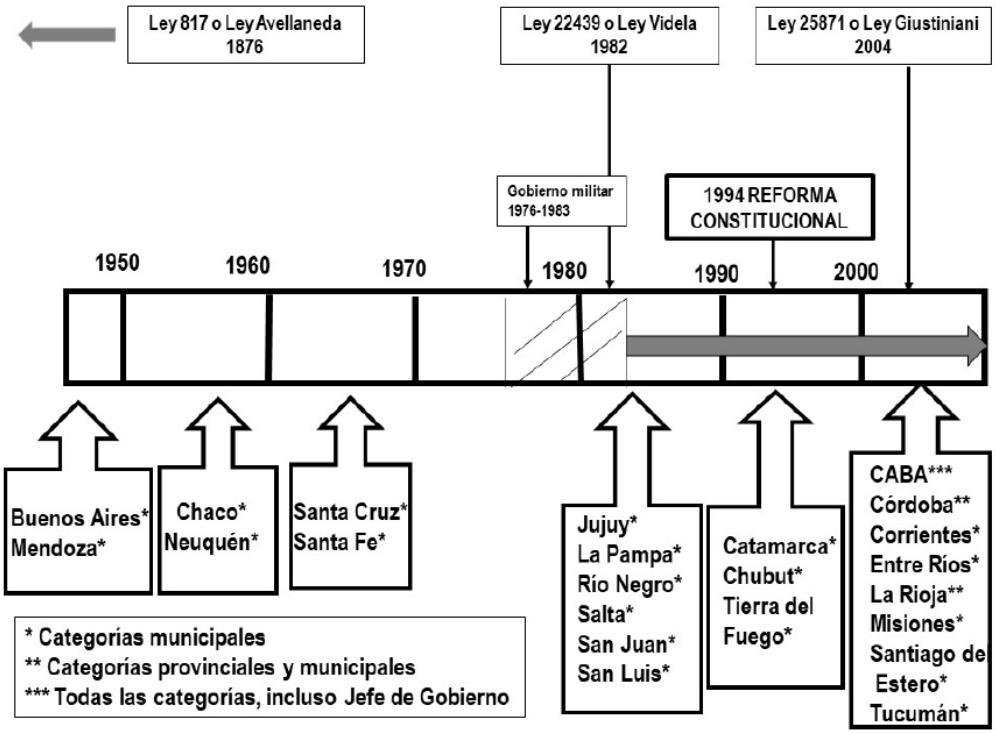


Fuente: elaboración propia con base en Sander y Guzzo (2023).

El derecho a voto migrante en Argentina muestra un entramado complejo de particularidades y criterios que, si bien pueden reiterarse en determinadas jurisdicciones, carecen de una concepción unívoca a nivel general. En cuanto a la modalidad pasiva del voto, reconocida por las 23 jurisdicciones que legislan el derecho, Sassone (2020) elabora un

recorrido histórico acerca del año correspondiente a su habilitación, así como las categorías de autoridades a elegir por cada una (Figura 2). Esta información se enmarca en las distintas leyes que regulan la migración a nivel nacional desde el siglo XIX: la Ley N.º 817/1876 de Inmigración y Colonización, conocida como Ley Avellaneda,[16] y las leyes Videla y Giustiniani, ya mencionadas.

Figura 2. Voto activo de extranjeros residentes por distritos electorales. Año de vigencia y categorías de autoridades a elegir



Fuente: Sassone (2020).

El reconocimiento del derecho a voto activo ha sido paulatino a nivel federal, Mendoza y PBA fueron las primeras provincias en reconocerlo. Para complementar esta mirada se presenta

[16] La Ley Avellaneda (1885) explicita el interés del Estado argentino de convocar a la población europea «para poblar las tierras y dedicarse a la agricultura. Considerados como factor de crecimiento, desarrollo económico y modernización cultural» (Acevedo et al., 2003, p. 135).

a continuación la Tabla 5, que exhibe la normativa de referencia correspondiente a cada territorio local.

Tabla 5. Reconocimiento del derecho al voto migrante en las provincias

Provincia	Conformación del padrón electoral	Tiempo de residencia exigible	Alcance del voto	Normativa de referencia
Buenos Aires	Automático	2 años	Provincial Municipal	Constitución de la Provincia de Buenos Aires Ley N.º 5.109 Electoral de la Provincia de Buenos Aires Ley N.º 6.769 Orgánica de Municipalidades Ley N.º 11.700
CABA	Automático	2 años	Jefe de Gobierno Legisladores Comuneros	Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Ley N.º 6.031 Código Electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Catamarca	No automático	4 años	Municipal	Constitución de la Provincia de Catamarca Ley N.º 4.628 Electoral de la Provincia de Catamarca Decreto Ley N.º 4.640
Chaco	No automático	2 años	Municipal	Constitución de la Provincia de Chaco Ley N.º 3.081 Ley N.º 4.169 Ley N.º 4.332
Chubut	No automático	3 años	Municipal	Constitución de la Provincia de Chubut Ley N.º 46 XVI Corporaciones Municipales
Córdoba	No automático	2 años	Provincial Municipal	Constitución de la Provincia de Córdoba Ley N.º 8.102 Orgánica de Municipios y Comunas Ley N.º 9.571 Código Electoral de la Provincia de Córdoba
Corrientes	No automático	2 años	Municipal	Constitución Provincial de Corrientes Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Corrientes
Entre Ríos	No automático	2 años	Municipal	Constitución de la Provincia de Entre Ríos Ley N.º 10.027 Orgánica de Municipios de la Provincia de Entre Ríos
Formosa	x	x	x	x

Provincia	Conformación del padrón electoral	Tiempo de residencia exigible	Alcance del voto	Normativa de referencia
Jujuy	No automático	2 años	Municipal	Constitución de la Provincia de Jujuy Ley N.º 4.164 Código Electoral de Jujuy
La Pampa	No automático	3 años	Municipal	Decreto 525 Ley N.º 1.197
La Rioja	No automático	2 años	Provincial Municipal	Ley N.º 6.843 Orgánica de Municipalidades Ley N.º 8.212 de Extranjeros
Mendoza	No automático	2 años	Municipal	Constitución de la Provincia de Mendoza Ley N.º 1.079 Orgánica de Municipalidades Ley N.º 2.551 Electoral de Mendoza
Misiones	No automático	3 años	Municipal	Constitución de la Provincia de Misiones Ley electoral XI- N.º 6 (2018)
Neuquén	No automático	2 años	Municipal	Ley N.º 3.053 Electoral de la Provincia de Neuquén
Río Negro	No automático	3 años	Municipal	Constitución de la Provincia de Río Negro Ley N.º 2.431 Código Electoral de Río Negro
Salta	No automático	2 años	Municipal	Constitución de la Provincia de Salta Ley N.º 1.349 Orgánica de Municipalidades de Salta Ley N.º 6.444 Régimen Electoral de la Provincia de Salta
San Juan	No automático	2 años	Municipal	Ley N.º 1.268 Código Electoral de la Provincia de San Juan
San Luis	No automático	1 año	Municipal	Ley Régimen Municipal XII-0349-2004
Santa Cruz	No automático	3 años	Municipal	Constitución de la Provincia de Santa Cruz Ley N.º 55 Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Santa Cruz Ley N.º 1.753 Régimen Electoral de la Provincia de Santa Cruz
Santa Fe	Automático	2 años	Municipal	Constitución de la Provincia de Santa Fe Ley N.º 13.461

Provincia	Conformación del padrón electoral	Tiempo de residencia exigible	Alcance del voto	Normativa de referencia
Santiago del Estero	No automático	2 años	Municipal	Constitución de la Provincia de Santiago del Estero Ley N.º 6.908 Código Electoral Provincial
Tierra del Fuego	No automático	5 años	Municipal	Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur Ley N.º 423 Orgánica de Municipalidades Régimen Electoral Municipio de Ushuaia Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Ushuaia Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Río Grande
Tucumán	No automático	2 años	Provincial Municipal	Constitución de la Provincia de Tucumán Ley N.º 7.948 Registro Provincial de Electores/as Extranjeros/as

Fuente: Sander y Guzzo (2023).

Como se advierte, cada provincia detalla los criterios que las personas migrantes deben cumplir para participar en el ejercicio del derecho al voto (tanto activo como pasivo). Los requisitos que posibilitan el voto son: acreditar años de residencia en el ámbito municipal y comunal (de 1 a 5), mayoría de edad (entre 16 y 21 años, según el caso), ser contribuyente, saber leer y escribir correctamente en el idioma nacional, ser cónyuge o hijo/a de argentino/a, ejercer actividad lícita, o no estar comprendido dentro de inhabilidades fijadas por la ley, y no haber sido condenado/a por delitos atentatorios contra la soberanía del país (Sander y Guzzo, 2023, p. 9).

En ciertas regulaciones se especifica la necesidad de poseer un documento de identidad para extranjeros emitido por una autoridad competente (lo cual puede parecer obvio, ya que participar en un proceso electoral implica tener dicho documento). Incluso, hay regiones que

aceptan una libreta de votación expedida por sus propios gobiernos provinciales o municipales, como es el caso de Mendoza (Sander y Guzzo, 2023).

Procesos colectivos para el avance en el reconocimiento del derecho a voto migrante en Argentina

Las organizaciones de migrantes que trabajan en red (Caggiano, 2011; Sander, 2022) ejercen una participación activa y pasiva en la promoción del reconocimiento del derecho al voto migrante. Estas acciones incluyen marchas y actos públicos, así como la presentación de proyectos de ley, notas y debates con especialistas. Este esfuerzo colectivo tiene como objetivo influir en la ampliación de los derechos electorales para las personas migrantes, tanto a nivel provincial como nacional. La movilización se apoya en alianzas estratégicas con organizaciones de derechos humanos, sectores de la academia y partidos políticos, así como dependencias gubernamentales de distintos niveles con incidencia en la política migratoria y de voto específicamente (Correa, 2004; Caggiano, 2005; Gavazzo, 2008; Jelin et al., 2011; Rho, 2020; Penchaszadeh, 2021; Sander, 2022; Caggiano y Rodrigo, 2023).

Aunque la presente investigación se focaliza en el caso específico de voto migrante en la provincia de Mendoza, resulta interesante destacar algunas acciones de participación activa llevadas a cabo por las organizaciones de migrantes en colaboración con otras entidades. Estas acciones están dirigidas a promover la ampliación del derecho al voto en elecciones nacionales. A pesar de que el derecho al voto migrante no está reconocido a nivel nacional en Argentina, los procesos participativos iniciados desde el retorno de la democracia en 1983 hasta 2012 constituyen experiencias significativas. Estas experiencias han generado redes de apoyo y han servido como modelos a seguir para que las organizaciones de migrantes en diferentes provincias impulsen acciones destinadas a ampliar este derecho a nivel local. Al respecto, Gil

Araujo (2017) analiza los proyectos de ley que buscan ampliar el derecho a voto migrante a nivel nacional, cuestionando el «tradicional vínculo entre nacionalidad y ciudadanía» (p. 10), que hasta el momento no se había dado en el país. La autora sistematiza algunas de las características propias de las propuestas mencionadas, donde se identifican dos momentos en cuanto a la línea argumental que ordena las fundamentaciones:

> Hasta el año 2009 (…) los proyectos de ley hacían referencias a particularidades del contexto nacional: la historia migratoria del país, la importancia de las migraciones y de la población migrante en la configuración de la identidad nacional, las regulaciones sobre el voto de extranjeros en el ámbito municipal y provincial, entre otros. Por el contrario, la fundamentación del proyecto de ley presentado en 2009 por el Diputado Hugo Nelson Prieto se organiza en torno a conceptos de carácter filosófico-políticos relativos a las bases y contenidos de la ciudadanía, que no buscan su legitimación en las peculiaridades de la historia argentina, sino que evidencian el carácter arbitrario de la lógica discriminatoria y excluyente del Estado-nación (Gil Araujo, 2017, p. 10).

Los proyectos de ley presentados a partir del 2009 incorporan fundamentos vinculados al enfoque de derechos humanos, como son el reconocimiento universal del derecho a voto y la necesidad de desacoplar la ciudadanía y la nacionalidad como elementos fundamentales para el ejercicio de una ciudadanía política plena por parte de la población migrante (Penchaszadeh y Mamani, 2017; Observatorio sobre Migración y Asilo en Argentina Gabriel Chausovsky, 2022). Asimismo, estas iniciativas se constituyen como instancias para el fortalecimiento de una ciudadanía activa en el campo de las organizaciones de migrantes, sobre todo desde el año 2012, tras la implementación de la campaña «Aquí vivo, aquí voto»[17]. En esta iniciativa participan de manera activa y pasiva distintas organizaciones, principalmente de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, elevando reclamos «en términos legislativos, sociales y políticos» en apoyo y defensa de sus derechos electorales (Observatorio sobre Migración y Asilo en Argentina Gabriel Chausovsky, 2022, p. 25). En este sentido, el

[17] Para acceder a información detallada sobre propuestas y conformación de la campaña, dirigirse a https://aquivivoaquivoto.blogspot.com/.

informe sobre voto migrante en Argentina elaborado por el Observatorio sobre Migración y Asilo en Argentina Gabriel Chausovsky (2022) expresa:

> Cuando se presentó el proyecto de ley para incorporar a los ciudadanos desde los dieciséis años y a los extranjeros con residencia permanente como electores nacionales, diversas organizaciones de migrantes, junto a académicos/as y organizaciones de la sociedad civil, nucleadas en la campaña Aquí vivo, aquí voto presentaron un pliego argumentativo en las sesiones legislativas de ese año. El eje principal de las demandas se centraba en la «ampliación de derechos» y en un «reconocimiento de ciudadanía plural». El reclamo de las organizaciones hacía foco en separar el derecho al voto de la nacionalidad, «ya que el país de origen es algo fortuito a los miembros que integran y habitan en el país». También se hizo referencia al ejercicio del derecho político como herramienta para acceder a otros derechos. En concreto, se exigía la ampliación del voto a nivel nacional para los y las migrantes con residencia permanente en el país (p. 25).

Courtis y Penchaszadeh (2015) señalan que la campaña «Aquí vivo, aquí voto» permite una comprensión «más compleja del concepto de ciudadanía, al incorporar múltiples capas y dimensiones al análisis, en lugar de adoptar una visión binaria» (p. 378). Además, constituye una experiencia que dio pie a la elaboración de un «pre-proyecto de Ley Nacional de Voto Migrante», presentado en 2016 en la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación por dos organizaciones de migrantes: la Red Nacional de Migrantes y Refugiados en Argentina (RNMRA) y la RNLMA. Esta iniciativa legislativa, que recibió el respaldo de espacios académicos y organizaciones de la sociedad se basa en los lineamientos planteados en el proyecto del 2012, pero resulta superadora en aspectos centrales para el avance en el reconocimiento del derecho. Uno de ellos es que reemplaza la palabra *extranjero* como sujeto desprovisto de derechos políticos, por *migrante* en cuanto «otra forma de ciudadanía posible ligada a la movilidad y a la residencia, no ya a la nacionalidad» (Penchaszadeh y Condori Mamani, 2017, p. 32). Otro aspecto es que las organizaciones mencionadas se proponen ampliar la representación de la propuesta llevando el debate a otras organizaciones de migrantes y de derechos humanos que no formaron parte de su producción con el fin de lograr un proyecto que contemple las ideas y perspectivas de este campo heterogéneo. Cabe destacar que, si bien al 2023 la propuesta aún no ha sido presentada ante el Congreso de la Nación, ha emergido un empoderamiento y participación de las organizaciones de migrantes apoyadas por diferentes

espacios (académicos, sociales y políticos) con el propósito de concientizar sobre la necesidad del reconocimiento del voto a nivel nacional como un derecho fundamental para el ejercicio de una ciudadanía plena (Güendel, 2000) y promotora del reconocimiento de los otros derechos de las personas migrantes que residen en Argentina.

Para finalizar este apartado y en perspectiva federal del voto migrante, se destaca que el complejo entramado de dispositivos jurídicos y burocrático-administrativos que dan forma a este derecho a nivel subnacional en Argentina conlleva una dificultosa lectura y comprensión de su funcionamiento efectivo. Esto le sucede tanto a quienes ponen en marcha esta política en los diferentes niveles de gobierno como a los destinatarios del derecho. En cuanto a los primeros, cada distrito electoral desarrolla múltiples mecanismos de participación con base en criterios jurídicos no unificados, cuya implementación depende más de la voluntad política de los funcionarios de turno que de la obligatoriedad de garantizar el acceso al derecho. Sobre los segundos, desatienden esta dimensión participativa o buscan organizarse para acceder al derecho.

El análisis de la participación electoral de migrantes en Argentina se ve enriquecido por los datos proporcionados por la Encuesta Nacional Migrante de Argentina[18] (ENMA, 2020), que señala una serie de obstáculos, tanto de naturaleza estructural como coyuntural, que atraviesan las personas no nacionales para el acceso al derecho. Entre los primeros se destacan los límites y alcances del sufragio, los requisitos formales relacionados con el tiempo y tipo de residencia, mientras que entre los factores coyunturales se mencionan la desinformación, los procesos engorrosos de empadronamiento, la limitación de los circuitos de votación y la lejanía de los centros de votación (Debandi et al., 2021). Estas respuestas denotan el vínculo directo

[18] La ENMA provee el resultado de una consulta realizada en 2020 a 3.100 personas migrantes residentes en todo el territorio argentino sobre el acceso a derechos (Debandi et al., 2021).

entre las deficiencias existentes en el reconocimiento del derecho, las acciones gubernamentales para implementarlo y las dificultades para su acceso y ejercicio.

Por último, el análisis revela que el marco legal que regula el voto migrante a nivel federal carece de coherencia con los principios del enfoque de derechos humanos, y se distancia considerablemente de los lineamientos propuestos en los proyectos de ley. Esto se evidencia principalmente en los requisitos de tiempo mínimo de residencia y la limitada concesión del derecho a voto, que en raras ocasiones permite la participación pasiva de los migrantes. Además, se observa la falta de obligatoriedad de promover una educación para la participación del colectivo migrante y las disparidades en los canales de participación entre ciudadanos nacionales y migrantes, incluyendo lugares de votación, y mesas de escrutinio, entre otros aspectos (Sassone, 2020; Penchaszadeh y Sander, 2021; Penchaszadeh y Arlettaz, 2022).

A partir de lo desarrollado, el siguiente capítulo profundiza en el derecho al voto migrante en la provincia de Mendoza, con un abordaje de las dimensiones jurídica (centrada en el examen de las normativas que han regulado este derecho desde 1854 hasta la actualidad), institucional-administrativa (considerando las acciones desarrolladas por los municipios y organismos provinciales para la implementación de la política de voto migrante) y de participación efectiva (evaluando la composición y el funcionamiento de los PAMM y la tasa de participación en los procesos electorales de los 18 municipios durante las elecciones municipales de 2017, 2019, 2021 y 2023).

Capítulo 3

Alcance jurídico, institucional-administrativo y de participación efectiva del derecho a voto migrante en Mendoza (2017-2023)

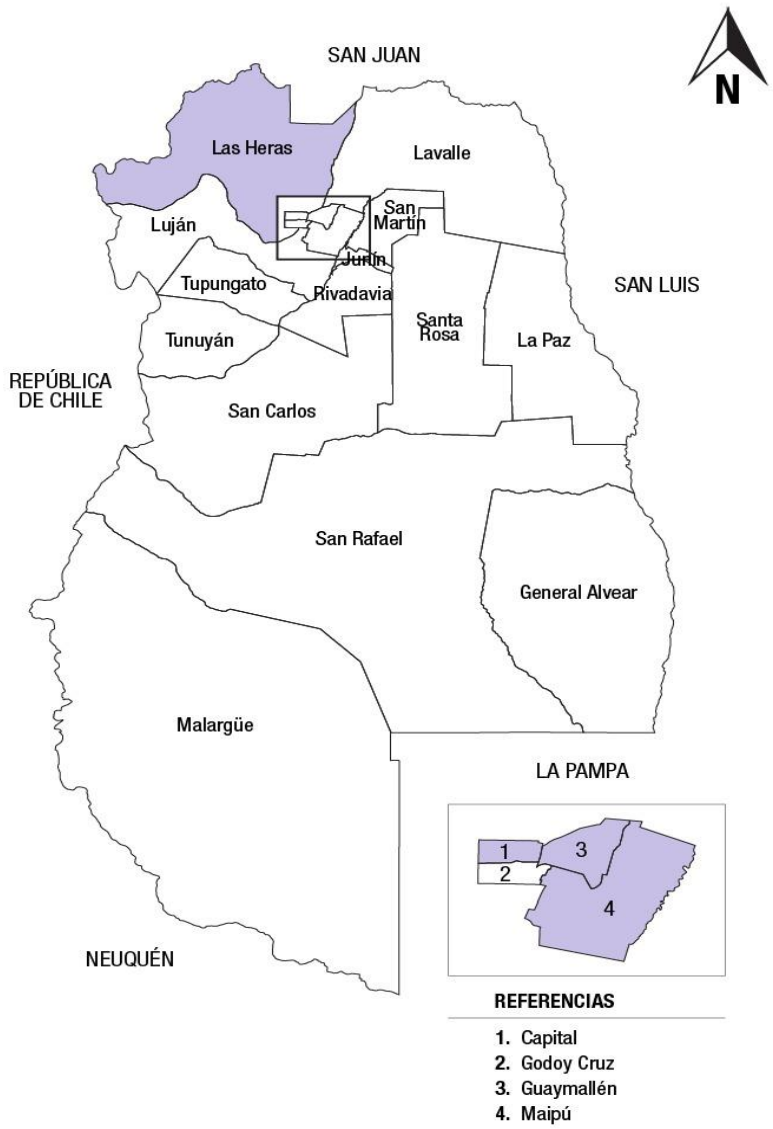
Este capítulo analiza la dimensión jurídica, institucional-administrativa y de participación efectiva del voto migrante en Mendoza. A tal fin se divide en cuatro apartados. El primero es introductorio y aporta algunas características geográficas y poblacionales de la provincia que permiten comprender el fenómeno migratorio y su organización en torno a la división político-territorial de Mendoza. El segundo desarrolla un análisis longitudinal (1854-1949) acerca del reconocimiento del derecho a voto migrante y las condiciones para su acceso en Mendoza. El tercero analiza en qué medida los dispositivos legales e institucionales-administrativos actuales que regulan e implementan el derecho a voto migrante en la provincia se orientan a la plena protección y promoción del derecho. En última instancia se analiza la composición del Padrón Migrante de Mendoza y el efectivo ejercicio del derecho en su dimensión activa y pasiva para las elecciones PASO y generales de 2017, 2019, 2021 y 2023**.**

Características geográficas-poblacionales de Mendoza y la distribución espacial de las migraciones internacionales

Mendoza limita al norte con la provincia de San Juan, al este con la provincia de San Luis, al sur con las provincias La Pampa y Neuquén, y al oeste tiene frontera internacional con Chile (Figura 3). Este último límite natural, determinado por la Cordillera de los Andes, le facilita una posición relevante en la interconexión nacional e internacional (Molina, 2013). La provincia cuenta con una superficie de 148.827 km², ocupa el 5,35 % de la superficie total de

Argentina, lo que la constituye como el séptimo territorio más extenso del país (Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial, 2017). Asimismo, se divide y se organiza políticamente en 18 departamentos, es decir, unidades que cuentan con territorio, administración política, actividad económica e identidad cultural: Ciudad de Mendoza, Luján de Cuyo, Las Heras, Rivadavia, Tunuyán, Maipú, Lavalle, Tupungato, Godoy Cruz, San Carlos, Guaymallén, Junín, La Paz, San Rafael, San Martín, General Alvear, Santa Rosa y Malargüe.

Figura 3. División política de Mendoza



Fuente: elaboración propia. En color violeta se aprecian los departamentos escogidos para nuestro análisis.

La provincia de Mendoza está emplazada en zonas de montaña, piedemonte y planicie, espacios que coinciden con un 65 % de zonas desérticas. Su clima es árido a semiárido y sus actividades productivas se estructuran en torno al modelo agroindustrial inserto en una economía de mercado de producción agrícola e industrialización de materias primas como la vid, frutas y hortalizas (Molina, 2013; Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial, 2017). Con respecto a los datos poblacionales, la provincia posee 2.043.540 habitantes (INDEC, 2024) asentados principalmente en una pequeña porción del territorio, denominada Gran Mendoza o Área Metropolitana de Mendoza (AMM)[19]. Alrededor del 96 % de la población reside en algo menos del 4 % de la superficie total. Desde el punto de vista político-administrativo, el AMM se divide entre seis municipios: Ciudad de Mendoza, Godoy Cruz, Guaymallén, Maipú, Luján de Cuyo y Las Heras. Estos espacios están constituidos por oasis instalados y desarrollados en virtud de canalizar el recurso hídrico brindado por las limitadas lluvias anuales y los escasos ríos de origen montañés.

En cuanto a la migración internacional, Mendoza ha registrado variaciones en la composición y el *stock* de este colectivo. Los primeros censos de 1869 y 1914 muestran una presencia creciente de extranjeros, que pasó de representar el 9,4 % al 31,8 % (Pol et al., 2015). Esta población predominante era de tipo masculina y oriunda de países europeos, entre quienes destacan las nacionalidades española (47 %), italiana (32,4 %) y francesa (3,1 %), como las principales que arriban a la provincia. Pol et al. (2015) reflexionan sobre el aporte estratégico de esta población al desarrollo de la identidad productiva de Mendoza, especialmente en los sectores agropecuario y vitivinícola.

[19] En la Argentina el INDEC establece que la continuidad urbana de una metrópoli puede ser denominada Área Metropolitana o Aglomerado.

> Estas comunidades aportaron a la provincia sus conocimientos sobre la agricultura y nuevas tecnologías en la elaboración de vinos, lo que favoreció el desarrollo económico de Mendoza y contribuyó a acentuar la atracción que estas tierras ejercían sobre los nuevos migrantes (Pol et al., 2015, p. 6).

Debido al estancamiento de las economías regionales y a los procesos de urbanización e industrialización impulsados a mediados del siglo XX en Argentina, las grandes ciudades se posicionaron como lugares por excelencia para los migrantes. Por lo mismo, se concentraron en porcentajes cada vez más elevados en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), en detrimento de otras provincias históricamente receptoras de esta población (Pacecca y Courtis, 2008). Consecuentemente, la proporción de migrantes en Mendoza ha disminuido de manera paulatina hasta alcanzar los valores actuales: el territorio provincial alberga a 66.590 personas no nacionales, lo que representa el 3,4 % de la población total (INDEC, 2024). Durante las épocas de cosecha esta cifra tiende a aumentar debido al arribo de trabajadores estacionales. Además, se observa una variación en la composición de este colectivo (54,1 % de mujeres), en línea con la distribución a nivel nacional. La mayoría de los migrantes se encuentra en edad económicamente activa (Pol et al., 2015; INDEC, 2024). En cuanto a las nacionalidades de origen, el 77,4 % de los migrantes provienen de países limítrofes, como Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay (INDEC, 2024).

Actualmente, la distribución espacial de la población migrante en Mendoza presenta ciertas particularidades. La Tabla 8 expone el proceso de metropolización hacia el interior de la provincia, con una concentración del 72,28 % en el AMM. Guaymallén y Maipú son los departamentos con mayor presencia de estos ciudadanos (15.091 personas, lo que representa el 33,57 % del total).

Tabla 6. Porcentaje de población migrante según departamentos de la provincia de Mendoza (2022)

Departamento	Porcentaje (%)
Ciudad de Mendoza	9,89
General Alvear	1,23
Godoy Cruz	7,89
Guaymallén	20,81
Junín	1,07
La Paz	0,18
Las Heras	10,33
Lavalle	2,14
Luján de Cuyo	10,6
Maipú	12,76
Malargüe	0,53
Rivadavia	1,2
San Carlos	3,38
San Martín	3,95
San Rafael	6,99
Santa Rosa	0,22
Tunuyán	2,48
Tupungato	4,25

Fuente: elaboración propia con base en INDEC (2024).

Asimismo, se observa que los departamentos de Tupungato, Tunuyán y San Carlos —que conforman la zona de producción vitivinícola del Valle de Uco— albergan el 10,11 % de esta

población, mientras que los departamentos con menos personas migrantes, que resultan ser los menos poblados en general, son Santa Rosa (0,22 %) y La Paz (0,18 %) ubicados en la región este de la provincia. En cuanto a las nacionalidades y ocupaciones laborales, los migrantes bolivianos suelen establecerse en zonas rurales y se desempeñan activamente en la agricultura, particularmente en la producción de hortalizas frescas y viticultura. En contraste, otros grupos de migrantes prefieren residir casi exclusivamente en áreas urbanas. Asimismo, se observa una creciente relevancia de otras regiones fuera del Gran Mendoza, especialmente el Valle de Uco (Pol et al., 2015).

Surgimiento y consolidación del voto migrante en Mendoza. Mirada longitudinal de un proyecto político provincial

Mendoza prevé el ejercicio voluntario del voto activo y pasivo de personas migrantes a nivel municipal (a cargos de intendente y concejales) desde la promulgación de su primera Constitución en 1854 hasta la normativa hoy vigente (Constitución de 1916 y Ley Orgánica de Municipalidades N.º 1.079/1934). Debido al principio de autonomía limitada que rige la vida institucional de los municipios de Mendoza —incapacidad para dictar sus propias cartas orgánicas (Art. 200, inc. 199, Constitución Provincial, 1916; Ábalos, 2003)—, el conjunto de leyes que regulan el voto migrante resulta de validez y competencia provincial y deben ser implementadas de manera unificada por la totalidad de departamentos que componen este territorio subnacional. En este contexto, cada departamento es gobernado por una municipalidad, dividida en un órgano ejecutivo, liderado por el intendente, y un Concejo Deliberante compuesto por concejales, con atribuciones específicas (Cuoghi, 1988), cuya misión es juzgar la «validez o nulidad de la elección de sus miembros y convocar a los electores

del municipio con arreglo a la ley, sin perjuicio de lo que dispongan las leyes nacionales o provinciales sobre la materia» (Art. 200, inc. 1, Constitución Provincial, 1816).

Además, cabe destacar que Mendoza fue la primera provincia argentina en dictar un ordenamiento local de acuerdo con lo previsto en el artículo 5 de la Constitución Nacional de 1853, y lo realizó sobre la base de un proyecto propuesto por Juan Bautista Alberdi, quien, como manifiesta Seghesso (1997), era proclive a reconocer las libertades civiles y determinados derechos políticos de la población migrante. Alberdi determinó que el gobierno municipal, al que se le otorga un carácter de tipo administrativo, es el único espacio público donde se amplía la participación, debido a que en él «libertades civiles y políticas se prodigan por igual a una sociedad de criollos e inmigrantes» (Seghesso, 1997, p. 351).

Al respecto, Sanjurjo (2006) explica:

> En general, se siguió la idea que defendió Alberdi sobre la participación de los extranjeros en las elecciones y en los cargos municipales, aunque no hubieran obtenido la ciudadanía, sobre la base de la consideración de que las municipalidades eran órganos de carácter meramente administrativo y por lo tanto debían estar apartadas de la política. Sin embargo, las pujas de poder que se entablaron muchas veces entre los centros políticos provinciales y las pequeñas dirigencias surgidas en algunos municipios o entre facciones de éstas, sobre todo en tiempos electorales, aunque también en defensa de intereses locales, dan cuenta de la naturaleza política del municipio (p. 214).

Autoras como Cuoghi (1988), Seghesso (1997), Sanjurjo (2002, 2006, 2013) y Ábalos (2006) analizan las características del derecho al voto migrante a lo largo del desarrollo institucional en las constituciones de Mendoza de 1854, 1894/5, 1900, 1910, 1916 y 1949, así como en las leyes orgánicas municipales de 1868 y 1874 y las leyes 171/1902, 555/1910, 702/1916, 769/1920 y 1.079/1934, destinadas a regular específicamente las competencias de la institución local. Las autoras destacan que la determinación de quiénes pueden ser electores a nivel municipal fue una función de los gobiernos departamentales hasta 1920, año en el que el marco jurídico provincial (Ley N.º 769/1920) incorporó a los electores argentinos en el Registro Cívico Nacional y mantuvo a los electores migrantes en el Registro Cívico Municipal de

Extranjeros (RCME) bajo su competencia. Cabe aclarar que la categoría de *elector*, tanto nacional como extranjero, no incluía el voto femenino, el cual fue establecido en 1947 por la Ley Nacional N.º 13.010. Esta ley reconoce a las mujeres argentinas los mismos derechos políticos y obligaciones que los varones argentinos (Art. 1), y posibilita a las mujeres extranjeras el mismo acceso a los derechos políticos que los varones extranjeros residentes en el territorio nacional (Art. 2) (Valobra, 2008).

Con respecto al voto migrante, la primera Carta Magna de Mendoza (1854) mantiene una concepción igualitaria en el reconocimiento y ejercicio de la votación directa de nacionales y extranjeros sin distinción alguna para elegir cargos municipales (intendente y concejales) (Art. 55, inc. 3, Constitución de Mendoza, 1854) y sin ningún tipo de requisitos respecto de la capacidad económica y cultural de dichos ciudadanos (Olascoaga, 1919). Sin embargo, este criterio no se implementó nunca debido a la ausencia de una ley en materia de elecciones municipales que lo regule. Ante esta situación, se aplicaron los requisitos previstos para la elección a cargos provinciales: ser varón, ciudadano, tener 21 años, poseer propiedad y saber leer y escribir (Seghesso, 1997). En 1874, con la entrada en vigor de la primera Ley Orgánica de Municipalidades, se habilitó efectivamente el acceso al derecho de voto, que incluye requisitos legales tales como: ser vecino del departamento, tener 18 años, ser contribuyente o, en su defecto, saber leer y escribir, y estar inscrito en un Registro Cívico de Extranjeros. Sanjurjo (2006) sostiene que:

> la incorporación explícita de una mirada restrictiva se debe a que la gran afluencia de migrantes en la década de 1880 impulsa a los convencionales de 1894/5 a replicar estos límites en el nuevo texto constitucional como un modo de anticiparse al posible dominio de las corporaciones por los extranjeros no nacionalizados (Sanjurjo, 2006, p. 276).

En efecto, la Constitución de 1894/5 reproduce el patrón sesgado de participación, propio del modelo de integración republicana de la normativa nacional, al establecer que los extranjeros

que deseen ser electores municipales, además de cumplir con los requisitos anteriores, debían estar domiciliados en el departamento con un año de antigüedad por lo menos y poseer una capacidad económica que les permita pagar un impuesto territorial o una patente que no baje de diez pesos (Art. 201, inc. 2, Constitución de Mendoza, 1894/5). Al respecto, Cuoghi (1988) expresa que las condiciones para ser elector a partir de la Constitución de 1894/5 y en las sucesivas leyes orgánicas municipales hasta 1920 no varían significativamente entre nacionales y extranjeros. En el caso de los segundos, su inclusión en carácter de electores o candidatos al Concejo Deliberante «resulta una constante en todos los regímenes municipales sancionados en la provincia, tanto en este siglo como en el siglo pasado» (Cuoghi, 1988, p. 214). Tal es así que la posterior Constitución de 1900 (Art. 187) y la Ley Orgánica de Municipalidades N.º 171/1902 (Art. 12) reiteran las premisas ya existentes acerca de los condicionamientos y requisitos para el ejercicio del voto migrante en Mendoza.

Más tarde, la Constitución de 1910 desestima el tema por completo, pero su silencio lo suple la Ley Orgánica N.º 555/1910, que califica al elector argentino y extranjero. La capacidad económica como requisito excluyente para el acceso a voto resulta una mirada propia de la época, que vincula esta potestad con la libertad política. En el caso de los migrantes este obstáculo es aún más complejo, ya que se consignan importes mayores que para los argentinos (Cuoghi, 1988).

La Constitución de 1916 (vigente hasta la actualidad) aclara que pueden conformar el RCME los extranjeros mayores de edad con dos años de residencia en el municipio, que sepan leer y escribir y paguen un impuesto territorial o una patente no inferior a diez pesos. Una vez inscriptos, el ejercicio del sufragio es obligatorio. Asimismo, expresa que el registro de extranjeros está a cargo de la municipalidad y se conforma como la ley lo determine (Art. 199, inc. 3, Constitución de Mendoza, 1916). Al respecto, la Ley Orgánica N.º 702/1916 (Art. 199, inc. 2) mantiene el voto calificado para extranjeros y los requisitos previstos hasta el momento.

Posteriormente, la Ley Orgánica N.º 769 promulgada en 1920 acentúa los requisitos en cuanto a recursos económicos: ser propietario en el departamento correspondiente, poseer dentro de él una industria o comercio establecido, ejercer profesión liberal o pagar patente, contribución, impuesto o servicio municipal cuyo total no fuera menos de 20 pesos anuales (Art. 5). En 1934 entró en vigor la Ley Orgánica N.º 1.079 que rige hasta el presente con modificaciones y mantiene la institución del RCME, la exigencia de la mayoría de edad, los dos años de residencia inmediata, pero no incluye de manera expresa el requisito de alfabetismo, la capacidad económica o el pago de patentes o impuestos. No obstante, en su artículo 20 indica que, a los efectos de la inscripción de extranjeros en el registro, se debe acreditar el pago de la tasa o derecho con el recibo correspondiente.

En contraste, la reforma constitucional de 1949 marcó un quiebre al negar el derecho al voto a las personas migrantes. La norma aclara que el régimen municipal debe estar sujeto al registro cívico nacional (Art. 80 y 215, Constitución de Mendoza, 1949). Es decir que los electores son los mismos en ambas instancias. Los registros taquigráficos de este proceso revelan posturas divergentes entre las fuerzas representadas por los partidos Justicialista, Radical y Comunista de Mendoza. El primero abogaba por un proceso de nacionalización automática para aquellos migrantes con dos años de residencia permanente en el país, lo que implicaba su habilitación en el registro de electores nacionales. Las dos fuerzas restantes mantenían una posición alineada con lo establecido en la Constitución de 1916, pero incorporando al registro a las mujeres migrantes mayores de 18 años y que pagasen impuestos (Convención Constituyente de Mendoza, 1949). Cabe destacar que la Constitución de 1949 fue derogada en 1955 como resultado del golpe de Estado de ese año, y se restableció el texto constitucional de 1916 vigente hasta la actualidad (Montbrun, 2020).

En cuanto al reconocimiento de la dimensión pasiva del derecho a voto migrante, Mendoza imposibilita el acceso de personas no nacionales al cargo de intendente, la habilitación

de este derecho está sujeta a la posesión de nacionalidad como condición excluyente. Sobre la participación en candidaturas para ocupar cargos en los Concejos Deliberantes, Seghesso (1997) menciona que los requisitos resultan indicados en las constituciones o en las leyes orgánicas sancionadas con posterioridad a la primera Constitución (1854). Las cartas fundamentales de 1894/5 (Art. 201, inc. 3) y de 1900 (Art. 188) determinaban que resultan elegibles los extranjeros mayores de edad, alfabetizados y con tres años de residencia en el municipio. Estos condicionamientos desaparecieron en el texto constitucional de 1910, quedando solo en el de la Ley N.º 702/1916. Respecto de la Constitución de 1916, sostiene que son elegibles los migrantes mayores de edad del municipio respectivo y que se encuentren inscritos en el padrón correspondiente. La Constitución de 1949 niega este derecho (Art. 210, Constitución de Mendoza, 1949) pero, como se ha indicado, fue derogada en 1955 y se retrotrajo a lo establecido por la Carta Magna de 1916. Tanto las leyes orgánicas anteriores como las subsiguientes a la sanción de la constitución vigente (1916) hacen referencia a la cantidad de bancas habilitadas para personas migrantes, pero su número ha ido decreciendo: actualmente se admiten hasta dos concejales migrantes por cuerpo legislativo municipal (Art. 39, Ley N.º 1.079/1934)[20].

Los registros taquigráficos de la Convención Constituyente de Mendoza de 1915 —que da nacimiento a la Constitución de 1916—, exponen un debate en torno a la participación pasiva de migrantes a nivel municipal. El diputado socialista Ramón Morey solicitó que se revise el criterio de restringir el número de concejales extranjeros por Concejo Deliberante: «Solicito que se habilite abiertamente la participación del extranjero en la vida municipal por ser un ámbito esencialmente administrativo (…) en virtud del aporte que estas personas hacen a la

[20] Es así como la Ley N.º 171/1902 permite un número de concejales migrantes que no supere la tercera parte del total de miembros; la Ley N.º 555/1910 habilita la existencia de cuatro extranjeros para los concejos de 12 miembros, y la Ley N.º 702/1916 habilita la existencia de dos o menos extranjeros en los concejos deliberantes, premisa que es mantenida por la Ley N.º 1.079/1934 en concejos deliberantes de 13,16 y 18 miembros.

grandeza de la patria» (Patiño Correa, 1941, p. 462). Por su parte, el constitucionalista Julián Barraquero respondió que la carta de ciudadanía es de fácil obtención en Argentina, y que aquellos extranjeros que deseen obtenerla pueden hacerlo, pero que, además, no tiene inconveniente en que se amplíe la participación de estos en los concejos. Ante esto, el diputado Morey se disculpó por haber confundido la figura del extranjero con la de naturalizado y manifestó que también es partidario de la concesión de ciudadanía. Por lo tanto, retiró la moción y se resolvió el articulado tal como se expresa hasta la actualidad (Patiño Correa, 1941).

En suma, si bien Mendoza reconoce el derecho al voto migrante en el ámbito municipal, ampliando la base de representación local desde los inicios de su vida institucional, el proceso político ha resultado complejo (Palop García y Pedroza, 2018), marcado por una concepción limitada y desigual de la participación electoral de migrantes en comparación con los nacionales. La progresiva limitación del derecho al voto de las personas migrantes observada en las sucesivas constituciones —con exclusión total en 1949— y leyes orgánicas, se basa en el pensamiento predominante del siglo XIX. Durante este período, los dispositivos jurídicos llevaron a restringir el concepto de ciudadanía al de nacionalidad, como parte de una estrategia de asimilación frente a las grandes oleadas migratorias que arriban al territorio de Argentina, y, en este caso, de Mendoza (Cuoghi, 1988; Seghesso, 1997).

La normativa no experimentó actualizaciones y se cristalizó tempranamente, permaneciendo vinculada a concepciones conservadoras y tradicionales de la ciudadanía. Este fenómeno se perpetúa hasta la actualidad, como lo demuestra la Ley Nacional de Migraciones N.º 25.871/2004. A pesar de que esta ley representa un paso en la dirección del reconocimiento de los derechos de la población migrante para participar en la vida pública a nivel local, no impulsa de manera explícita modificaciones en materia de derechos electorales.

Dispositivos jurídicos e institucionales administrativos actuales que regulan e implementan el derecho al voto migrante en Mendoza

La dimensión activa del voto migrante en Mendoza es regulada por la Constitución de Mendoza (1916) y la Ley Orgánica de Municipalidades N.° 1.079/1934 (Tabla 9). La primera delega en la segunda la responsabilidad de detallar las condiciones y requisitos por los cuales las personas migrantes pueden constituirse en electores a nivel municipal (Art. 199, inc. 2). En efecto, la Ley N.º 1.079/1934 estipula que los electores extranjeros «son aquellas personas no nacionales, mayores de dieciocho años, con dos años de residencia inmediata en el municipio respectivo» (Art. 15, inc. b) que se encuentren inscritos mediante empadronamiento voluntario en el RCME (artículos 20 y 22, Ley N.º 1.079/1934). Asimismo, esta ley propone la obligatoriedad del ejercicio del voto a las personas migrantes empadronadas y una metodología para la elaboración del RCME y el posterior PAMM que involucra a los gobiernos locales y al gobierno provincial de Mendoza (Tabla 7). Se destaca que en caso de incumplimiento de la elaboración del RCME por parte de algún municipio, no se prevé sanción alguna por parte de la jurisdicción provincial.

Tabla 7. Marco jurídico que regula el derecho a voto activo de migrantes en Mendoza

Ley	**Referencia al voto activo de personas migrantes**	
Constitución de Mendoza (1916)	Reconocimiento de derechos	Los extranjeros gozarán en Mendoza de todos los derechos civiles del ciudadano y de los que la Constitución y las leyes les acuerden (Art. 31).
	Registro Cívico Municipal de Extranjeros (RCME)	Serán electores los que lo sean del Registro Municipal en las condiciones que lo establezca la ley (Art. 199, inc. 2). El RCME estará a cargo de la municipalidad y se formará como la ley lo determine. (Art. 199, inc. 2).
	Requisitos electores extranjeros	Mayores de dieciocho años, con dos años de residencia inmediata en el municipio respectivo (Art. 15, inc. b).
	Inscripción en el RCME y Publicidad	La inscripción se llevará a cabo en oficinas municipales desde el 1 de mayo al 31 de julio de cada año.

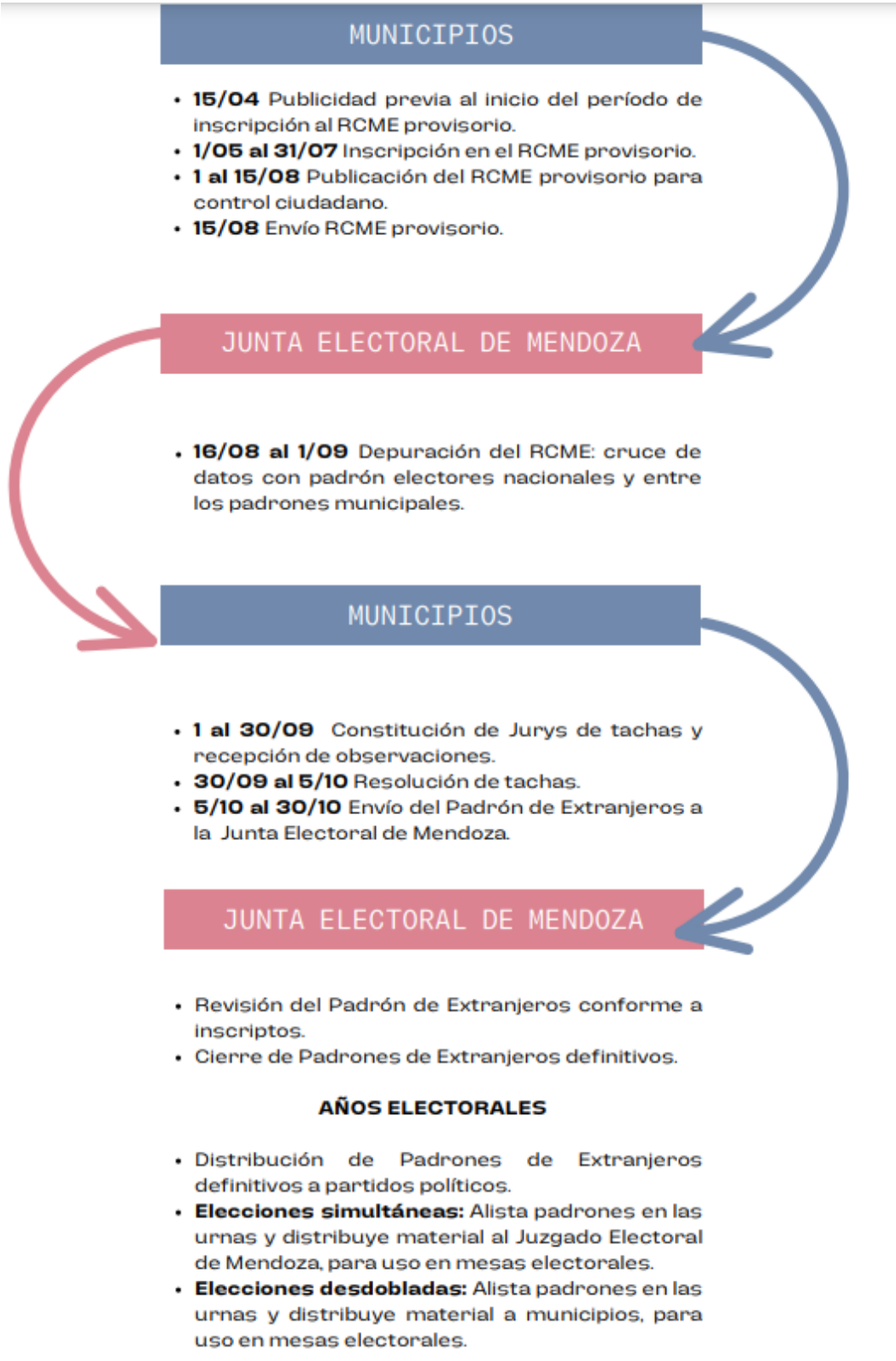
Ley	Referencia al voto activo de personas migrantes	
Ley Orgánica de Municipalidades N.º 1.079/1934		El intendente hará conocer por los medios más idóneos y con 15 días de anticipación el principio del período de inscripción (arts. 20 y 22).
	Libreta Cívica Municipal	Será otorgada a cada elector/a por la correspondiente comuna con: nombre y apellido, fecha y lugar de nacimiento, color de piel, color y tamaño de los ojos, señas particulares, domicilio actual, impresión digital y fotografía de la/el inscripta/o (Art. 24).
	Cambios de residencia	Deberán informarse dentro de los períodos de inscripción en el registro (Art. 25).
	Listas provisorias del RCME	Las municipalidades remitirán a la Junta Electoral de la Provincia tres ejemplares de las listas provisorias antes del 15 de agosto de cada año, a fin de que la Junta denuncie antes del 1 de septiembre los casos de inscripciones múltiples existentes y relacionadas con las de electores argentinos (Art. 25 bis).
	Publicación provisoria del RCME	A partir del 31 de julio el municipio procederá a ordenar a los extranjeros inscriptos y los agrupará alfabéticamente y por domicilio, adoptando una organización en circuitos electorales, análoga a la del padrón nacional. Antes del 15 de agosto, el departamento ejecutivo dispondrá la publicación durante 15 días del registro así ordenado, en hojas que se colocarán en lugares públicos (Art. 26).
	Depuración del RCME jurys de tachas	Antes del 30 de agosto de cada año, los concejos deliberantes nombrarán por mayoría absoluta en sesión especialmente fijada al efecto, los jurys de tachas del RCME (Art. 27). Se constituirán del 1 al 10 de septiembre de cada año hasta el 30 del mismo mes. Recibirán las tachas y observaciones al padrón que le formulen por intermedio de los apoderados que designen al efecto los partidos políticos o agrupaciones comunales inscriptos de acuerdo con la ley electoral (Art. 28).

Ley	Referencia al voto activo de personas migrantes	
Ley Orgánica de Municipalidades N.º 1.079/1934	Causales de tachas y observaciones al RCME provisorio	a) Inclusiones indebidas de extranjeros que no reúnan las calidades legales. b) Inclusión de personas excluidas del registro municipal de electores. c) Omisión de extranjeros incluidos en el inciso b del Art. 15. d) Inscripciones duplicadas en uno o varios registros departamentales. Mala agrupación de los electores. Los jurys están facultados para eliminar de oficio las inscripciones duplicadas y para agregar los electores del Art. 15, inc. b que hubiesen sido omitidos en las listas provisorias (Art. 29).
	Resolución de las tachas	Antes del 5 de octubre de cada año los jurys deberán resolver por mayoría de votos las tachas y observaciones que se les formulen y su fallo será inapelable. Todos los actos de los jurys serán públicos, pudiendo ser presentados y controlados por los representantes de los partidos políticos o agrupaciones comunales (Art. 30).
	Publicación definitiva del RCME	Resueltas las tachas y observaciones formuladas, los jurys procederán a realizar en el padrón remitido por la intendencia todas las anotaciones pertinentes, agrupando los electores en debida forma, comunicándolo al Departamento Ejecutivo para que proceda a imprimir el registro definitivo en suficiente número de ejemplares, lo de a publicidad antes del 31 de octubre de cada año y lo comunique en copias autorizadas a la Junta Electoral de la Provincia, Suprema Corte de Justicia y Poder Ejecutivo (Art. 31).
	Renovación del RCME	Se renovará totalmente cada tres años (Art. 33).
	Designación autoridades de comicios	La Junta Electoral de la Provincia designará a presidentes y suplentes de los comicios de entre los inscriptos en el registro de extranjeros (Art. 37).
	Voto obligatorio	El voto de los extranjeros inscritos en el RCME será obligatorio (Art. 38).
	Penalidades	Será penado con multa de quinientos pesos argentinos, equivalente a diez días de arresto, todo elector municipal que se inscriba más de una vez en un mismo RCME o simultáneamente en dos o más departamentos (Art. 41).

Fuente: elaboración propia con base en la Constitución de Mendoza y Ley Orgánica de Municipalidades N.º 1.079/1934.

El proceso de elaboración del RCME está marcado por etapas e instancias de control que no son fácilmente comprensibles a simple vista. Para un mejor abordaje de este fenómeno, se presenta a continuación la Figura 4, en la que se detalla el procedimiento paso a paso. Este diagrama fue elaborado sobre la base de las premisas establecidas por el marco legal y las prácticas actuales informadas oportunamente por personal idóneo de la Junta Electoral de Mendoza, quienes poseen el conocimiento y la experiencia necesarios en la implementación y gestión de este registro.

Figura 4. Diagrama institucional del proceso de conformación del padrón de electores/as migrantes residentes en Mendoza



Fuente: elaboración propia con base en la Constitución de Mendoza (1916), la Ley Orgánica de Municipalidades N.º 1.079/1934, la Ley Registro Nacional de Electores N.º 15.262/1959 y referencias de personal idóneo de la Junta Electoral de Mendoza.

Tal como lo expresa la Figura 4, los municipios son responsables de elaborar anualmente el RCME (1/05 al 31/07). Para ello deben publicitar, con 15 días de anticipación y «por los medios más idóneos» (arts. 20 y 22), la fecha de inicio de esta actividad. Asimismo, la Ley N.º 1.079/1934 insta a los gobiernos locales a confeccionar una Libreta Cívica Municipal para cada elector, que especifique «nombre y apellido, fecha y lugar de nacimiento, color de piel, color y tamaño de los ojos, señas particulares, domicilio actual, impresión digital y fotografía del inscripto/a» (Art. 24, Ley N.º 1.079/1934). Cabe destacar que el uso de la libreta resulta una medida extemporánea y vetusta que, como se ha establecido, promueve criterios discriminatorios al registrar las características fenotípicas de las personas migrantes empadronadas. La emisión de este documento pierde sentido en la actualidad con la existencia de dependencias estatales dedicadas al registro de las personas y debido a que, al momento del sufragio, el único documento que acredita identidad es el DNI. Actualmente, solo algunas comunas mantienen esta formalidad y otras solicitan la presentación del Documento Nacional de Identidad como documentación válida para la inscripción y el posterior ejercicio del sufragio.

Una vez finalizado el periodo de inscripción, las autoridades municipales competentes elaboran el RCME provisorio, que es publicado desde el 1/08 al 15/08 para su correspondiente revisión, en la denominada etapa de control ciudadano. Luego de ello, las autoridades municipales remiten el RCME a la Junta Electoral Provincial para que, desde el 16/08 al 1/09, dicho organismo realice los cruces necesarios referidos a la existencia de información duplicada, bajas por naturalización, defunción y/o cambio de domicilio. Cabe destacar que la Junta Electoral no mantiene hasta el momento convenios ni acuerdos institucionales con organismos idóneos que impliquen el acceso a información poblacional pertinente para esta

tarea, sino que resulta una tarea desarrollada por esta dependencia sobre la base de los datos oficiales. No obstante, el personal de la Junta manifestó que en el 2023 se consultó por primera vez a la Dirección Nacional de Migraciones delegación Mendoza por información al momento de depurar los RCME.

Concluida la etapa de depuración, la Junta Electoral remite nuevamente el RCME al municipio, dependencia que lo expone ante los jurys de tachas, cuerpo de control conformado por miembros del Concejo Deliberante. La depuración del RCME se realiza desde el 1/09 al 5/10 (Arts. 27 a 30, Ley N.º 1.079/1934). Cabe destacar que son muy pocos los municipios que cumplen con esta instancia, ya que estos responden a la realidad provincial de 1934, muy disímil a la actual, considerando el avance de los sistemas de información y las bases de datos y medios más idóneos para depurar el registro. Una vez resuelta la instancia, es reingresado a la Junta Electoral en su versión más depurada. Finalmente, la Junta Electoral realiza un cierre definitivo y da origen al PAMM del periodo correspondiente, que debe ser utilizado en las elecciones municipales del año posterior a su aprobación, en el caso de estar previstas en la agenda electoral.

En cuanto a los comicios, los municipios son responsables de dividir el PAMM en listados de 350 personas, en coherencia con lo estipulado por el Código Electoral Nacional (Art. 41), para luego informarlos a la Junta Electoral y que ésta los distribuya junto al resto del material para ser utilizado el día de las votaciones. Respecto de la ubicación de las mesas electorales, si bien el marco jurídico no legisla al respecto, por usos y costumbres se disponen establecimientos específicos y circuitos electorales diferenciados para el electorado nacional y extranjero desde la puesta en vigencia de este derecho. Los municipios alojan las mesas de extranjeros en sus edificios centrales o anexos, en la actualidad algunos disponen mesas en distintos lugares del territorio de acuerdo con la cercanía estratégica a los electores. Respecto de la conformación de las mesas de extranjeros, las autoridades (presidente y vicepresidente)

son elegidas mediante sorteo del padrón definitivo llevado a cabo por la Junta Electoral, quien impone como requisito excluyente que sepan leer y escribir. Asimismo, se destaca que en algunas instancias la Junta solicita a los municipios que seleccionen las autoridades de mesa. En cuanto a la selección de los fiscales, son los partidos políticos quienes designan a sus representantes, al igual que en las mesas de ciudadanos nacionales. En caso de inasistencia de la persona migrante a emitir el sufragio, debido al principio de obligatoriedad presente en la Ley N.º 1.079/1934 (Art. 38) debe tener debidamente comprobado el motivo ante la autoridad competente (Art. 113, Ley N.º 2.551/1959). Por último, se destaca que cada municipio renueva su porción del PAMM cada tres años, premisa que se fundamenta en la movilidad interna de población migrante que puede cambiar de departamento de residencia por razones habitacionales (cambio de alquiler) o laborales (cambio de trabajo).

A partir de este análisis, se observa que el proceso de conformación del PAMM, así como las dinámicas institucionales determinadas para el ejercicio del sufragio activo de migrantes, adolecen de leyes específicas que regulen las elecciones municipales de acuerdo con las necesidades y dinámicas propias del colectivo migrante asentado en Mendoza. Asimismo, se observa la falta de una sanción prevista por parte de la jurisdicción provincial, en el caso de que los municipios descarten la elaboración de sus RCME, ya sea de manera temporal o permanente, desatendiendo el principio de indivisibilidad al no considerar los derechos electorales como fundamentales en la constitución de este sector de la sociedad.

En lo que respecta a los límites y competencias para el ejercicio de este derecho, se observa una serie de prácticas que plantean desafíos significativos. Entre ellas, se deja a discreción de cada gobierno departamental la metodología para difundir el periodo de inscripciones al RCME; se implementa un empadronamiento voluntario no automático y limitado a un período de tres meses por año; se realizan juicios de índole antropométrica al exigir el registro y detalle de las características fenotípicas de las personas migrantes

empadronadas; no se promueven la vinculación y la colaboración estratégica interinstitucional para el análisis eficiente de datos poblacionales y la depuración de padrones. Por el contrario, se mantienen instituciones tales como el jury de tachas, que depura padrones mediante decisiones arbitrarias y ausentes de un control externo que vele por el derecho de las personas registradas. Por último, se establecen límites temporales en cuanto a la validez de los padrones (que deben ser renovados cada tres años). Estos están propuestos con base en una realidad migratoria extemporánea y que no encuentra asidero en estudios actuales que convaliden esta dinámica. En este caso, el empadronamiento resulta una responsabilidad del colectivo migrante y no de las autoridades, constituyéndose en un caso extremo de precariedad en términos de inscripción, incluso para los estándares argentinos.

La no actualización de la norma —vigente desde 1934— en referencia al derecho a voto migrante desoye el requisito de una revisión permanente en virtud de los avances del Derecho Internacional de Derechos Humanos que le permita abordar problemáticas de la realidad política, social y migratoria de la sociedad mendocina actual. En el último caso, pueden tomarse como ejemplo a seguir dos jurisdicciones argentinas que concentran de hecho el grueso de la población migrante del país —CABA y PBA— que han avanzado en el reconocimiento de los derechos electorales a migrantes[21], modelos institucionales-administrativos que Mendoza no sigue (Defensoría del Pueblo y Red de Derechos Humanos del CONICET, 2022).

Sobre los dispositivos jurídicos que regulan el derecho a voto pasivo de migrantes en la provincia, la Constitución de Mendoza (1916), la Ley Orgánica de Municipalidades N.º 1.079/1934, la Ley Orgánica de los Partidos Políticos de Mendoza N.º 4.746/1983 y la Ley de

[21] Estas jurisdicciones incorporan, mediante normativa local pertinente (Régimen Electoral de Extranjeros de Provincia de Buenos Aires Ley N.º 11.700/1995, Reforma sobre Electores Extranjeros, Provincia de Buenos Aires Ley N.º 12.312/1999 y Código Electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N.º 6031/2018) el sistema de empadronamiento automático y flexibilizan los requisitos y condiciones para que la población migrante ejerza su voto.

Elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) N.º 8.619/2014 conforman la normativa provincial central reglamentaria del sufragio pasivo de migrantes. Las dos primeras medidas indican que los ciudadanos no nacionales residentes en Mendoza pueden ser electos como miembros en los concejos deliberantes bajo determinados requisitos:

> ser mayor de edad, estar inscrito en el RCME, tener una residencia inmediata en el municipio, anterior a dos años a la elección y no estar afectado por alguna de las incapacidades declaradas en el artículo 65[22] de la Constitución provincial (Art. 199, inc. 2 y 3, Constitución de Mendoza).

Además, se acota la representatividad del colectivo a un cupo máximo de dos concejales migrantes por Concejo Deliberante, y se restringe al mismo número su participación como candidatos en las listas de los partidos políticos (Art. 39, Ley N.º 1.079/1934).

La Ley Orgánica de Partidos Políticos de Mendoza N.º 4.746/1983 establece un marco normativo crucial en la configuración del sistema político de la provincia. En su articulado, se destaca el principio del monopolio de la representación electoral, ya que «les incumbe, en forma exclusiva, la nominación de candidatos para cargos públicos electivos» (Art. 3, Ley N.º 4.746/1983) y que, para conformar un partido político, resulta condición excluyente la posesión de la nacionalidad argentina. En este sentido, la ley posibilita la existencia de dos tipos de partidos políticos: los provinciales —«habilitados para postular candidatos a concejales, senadores y diputados provinciales, convencionales constituyentes, intendentes y gobernador y vicegobernador» (Art. 8, inc. 1, Ley N.º 4.746/1983)— y los municipales —«habilitados para postular candidatos a concejales e intendentes, dentro del ámbito del municipio en que hubieren sido reconocidos como tales» (Art. 8, inc. 2, Ley N.º 4.746/1983)—.

[22] «No pueden ser miembros de las Cámaras legislativas, los eclesiásticos regulares, los condenados por sentencia mientras dure la condena, los encausados criminalmente después de haberse dictado auto de prisión preventiva en delitos no excarcelables, y los afectados por incapacidad física o moral» (Art. 65, Constitución de Mendoza, 1916).

En cuanto a la Ley de Elecciones PASO N.º 8.619/2014, propone un mecanismo para la selección de precandidatos previo a las elecciones generales, en sustitución del sistema de internas que empleaban los partidos políticos habitualmente. Es así como en su artículo 5 indica que la capacidad de definir internamente quiénes serán los representantes de su agrupación en las elecciones es una facultad exclusiva de los partidos políticos. La ley también reconoce la posibilidad de que los partidos políticos regulen en sus cartas orgánicas la participación de precandidatos extrapartidarios. Esta disposición permite la inclusión de actores externos en sus procesos internos de selección de precandidatos, siempre y cuando así lo establezcan en sus normativas internas (Art. 5, Ley N.º 8.619/2014; Gallo, 2021).

A continuación, la Tabla 8 presenta en detalle las referencias a la posibilidad de candidaturas, conformación de partidos políticos y adhesión a estos por parte de la población migrante empadronada en Mendoza.

Tabla 8. Marco jurídico que regula el derecho a voto pasivo de personas migrantes en Mendoza

Ley	**Referencia al voto pasivo de personas migrantes**		**Observaciones**
Constitución de Mendoza (1916)	Elegibilidad (Art. 199, inc. 2 y 3)	Son elegibles los extranjeros mayores de edad y que sean electores. En los concejos deliberantes no podrá haber más de dos extranjeros.	Referencia explícita a la figura del migrante como sujeto de derecho.

Ley	Referencia al voto pasivo de personas migrantes		Observaciones
Ley Orgánica de Municipalidades N.º 1.079/1934	Condiciones de elegibilidad (Art. 39)	Son elegibles todos los extranjeros inscriptos en el RCME, mayores de edad, con residencia inmediata en el municipio, anterior de dos años a la elección y que no estén afectadas por algunas de las incapacidades declaradas en el art. 65 de la Constitución de Mendoza. En cada Concejo Deliberante no podrá haber más de dos extranjeros. Los partidos políticos no pueden incluir en sus listas a más de dos extranjeros.	Referencia explícita a la figura del migrante como sujeto de derecho.
Ley Orgánica de los Partidos Políticos de Mendoza N.º 4.746/1983	Derechos de ciudadanos (Art. 1)	Todos los ciudadanos tienen derecho a asociarse con fines políticos y constituir partidos políticos provinciales y municipales.	Ausencia de referencia explícita a la figura del migrante como destinatario del derecho. Por criterio de ciudadanía se interpreta que las personas migrantes no naturalizadas quedan excluidas del derecho a conformar partidos políticos y/o asociarse a ellos.
Ley de Elecciones Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias N.º 8.619/2014	Designaciones de precandidatos (Art. 5)	La designación de precandidatos es una facultad exclusiva de los partidos políticos, quienes además reglamentan la participación de extrapartidarios en sus cartas orgánicas.	Ausencia de referencia explícita a la figura del migrante como destinatario del derecho. Reitera medida excluyente.

Fuente: elaboración propia sobre la base de la Constitución de Mendoza (1916), la Ley Orgánica de Municipalidades N.º 1.079/1934, la Ley Orgánica de los Partidos Políticos de Mendoza N.º 4.746/1983 y la Ley de Elecciones PASO N.º 8.619/2014.

El análisis de las disposiciones revela contradicciones significativas que impactan directamente en el reconocimiento y acceso al derecho de sufragio pasivo de migrantes. A pesar

de que la Ley de Elecciones PASO N.º 8.619/2013 pretende ser una instancia democratizadora al permitir la participación de no afiliados en la vida interna de los partidos políticos (Gallo, 2021), esta disposición no se aplica enteramente a las personas migrantes. En este sentido, el principio de universalidad no se cumple, ya que persiste la predominancia de los municipios para definir al electorado migrante. De esta manera, a aquellas personas migrantes que no están inscritas en el RCME se les veda el ejercicio del derecho al sufragio pasivo.

Otra falla presente en esta ley versa sobre la designación de los precandidatos como dimensión exclusiva de las agrupaciones políticas (Art. 21, Ley N.º 8.619/2013). Aquí, la potestad sigue recayendo sobre la dirigencia partidaria, lo que promueve la discrecionalidad de los actores con capacidad decisoria dentro de los partidos, espacios que evidencian una permanente falta de acceso a la competencia interna para el colectivo migrante no naturalizado incapaz de componer el *demos partidario* (Gallo, 2021). Es decir, la posición de inscrito en el RCME no implica la posibilidad de acceder al derecho, debido a que para constituirse en precandidato resulta condición excluyente el ser afiliado a un partido político municipal o provincial.

En ambas situaciones resulta necesario detentar nacionalidad argentina o, en caso de poseer otra nacionalidad, adherir a una lista partidaria mediante la figura de participación independiente sujeta al reglamento interno de cada partido, que determina la forma de presentación de los avales para las candidaturas y que, además, deben ser otorgados por miembros afiliados. Es decir, si los partidos políticos no generan igualdad de condiciones que garanticen la plena participación de las personas migrantes —y de la ciudadanía, en general— en los procesos electorales, la tarea democratizadora de la ley de elecciones PASO resulta insuficiente y el cumplimiento de las premisas que habilitan el voto pasivo se ve fuertemente restringido y condicionado.

Cabe destacar que las leyes N.º 4.746/1983 y N.º 8.619/2014, a diferencia de la constitución provincial (1916) y la Ley Orgánica de Municipalidades N.º 1.071/1934, no hacen referencia de manera explícita a la figura del migrante como destinatario del derecho a voto. Por lo mismo, el criterio de interpretación se produce a partir de la existencia o ausencia del requisito de posesión de ciudadanía. Esto sucede claramente en el caso de los partidos políticos municipales —inexistentes actualmente en Mendoza—, que se encuentran «habilitados para postular candidatos a concejales e intendentes, dentro del ámbito del municipio en que hubieren sido reconocidos como tales» (Art. 8, inc. 2). La ley no especifica si un ciudadano no nacional registrado en el PAMM puede acceder a la afiliación, dando la posibilidad a una libre interpretación por parte de las autoridades competentes de turno. Esta narrativa desatiende los criterios fundamentales de plena protección y promoción, que instan a la promulgación de leyes que hagan referencia explícita de todos los sujetos destinatarios del derecho, consignadas a ampliar estructuralmente la base de representación y ser tomadas como ejemplo en las políticas públicas que las implementen (Güendel, 2000, 2002).

Análisis del Padrón Migrante de Mendoza y del efectivo ejercicio del derecho a voto migrante para las elecciones PASO y elecciones generales de 2017, 2019, 2021 y 2023

La Tabla 11 proporciona un análisis detallado de la participación de los 18 municipios en la elaboración del RCME para los años 2016, 2018, 2020 y 2022. Con el objetivo de profundizar en la comprensión de la variación existente en este proceso, se dirige la atención hacia aquellos municipios que optan por desatender esta responsabilidad. Dicha omisión implica el incumplimiento de la ley y la consecuente restricción del acceso al derecho al voto de la población migrante que reside en sus respectivos territorios.

Tabla 9. Municipios de Mendoza que no elaboraron el RCME entre 2016 y 2022

Municipios	No elaboraron RCME			
	2016	2018	2020	2022
Ciudad de Mendoza				
General Alvear	x	x		
Godoy Cruz				
Guaymallén				
Junín	x	x	x	
La Paz			x	x
Las Heras				
Lavalle				
Luján de Cuyo				
Maipú				
Malargüe			x	
Rivadavia				
San Carlos	x			
San Martín	x	x	x	x
San Rafael				
Santa Rosa		x	x	x
Tunuyán				
Tupungato			x	
TOTALES	4	4	6	3

Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos emitidos por la Junta Electoral de Mendoza (2023).

Como puede observarse, General Alvear, Junín, San Carlos y San Martín desestimaron la elaboración de sus RCME en 2016, mientras que los 14 municipios restantes sí cumplieron con la labor. En 2018, se repite el número de municipios que no elaboraron el RCME, pero en esta ocasión Santa Rosa se suma a la lista en lugar de San Carlos. En 2020, en el marco de las medidas de Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) adoptadas en Argentina

durante la pandemia de COVID-19, se observa la mayor deserción, con 12 municipios que elaboraron sus RCME y un total de 6 gobiernos municipales —Junín, La Paz, Malargüe, San Martín, Santa Rosa y Tupungato— que optaron por no hacerlo. En 2022, el total de municipios que realizaron sus RCME asciende, manteniéndose entre los ausentes La Paz, San Martín (que no registra ninguna elaboración del RCME en el periodo estudiado) y Santa Rosa. Es decir, el total de municipios que elaboraron el RCME varió durante el periodo en estudio, ya sea por razones de índole interna o por condiciones externas. En ningún caso se registra el compromiso absoluto de los 18 gobiernos locales en el cumplimiento de este procedimiento.

A continuación, se detallan los totales del PAMM correspondiente a 2017, 2019, 2021 y 2023, elaborado sobre la base de los RCME. Asimismo, se identifica el peso porcentual de la población empadronada respecto de las 66.590 personas migrantes residentes en Mendoza identificadas por el censo 2022 (INDEC, 2024).

Tabla 10. PAMM y peso porcentual dentro del universo total de personas migrantes en Mendoza entre 2017 y 2023

2017		**2019**		**2021**		**2023**	
PAMM	%*	PAMM	%*	PAMM	%*	PAMM	%*
2.951	4,43	4.653	6,98	4.814	7,2	6.085	9,13

* Peso porcentual de la población migrante empadronada respecto de la población actual de migrantes residentes en Mendoza. Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos emitidos por INDEC (2024) y Junta Electoral de Mendoza (2023).

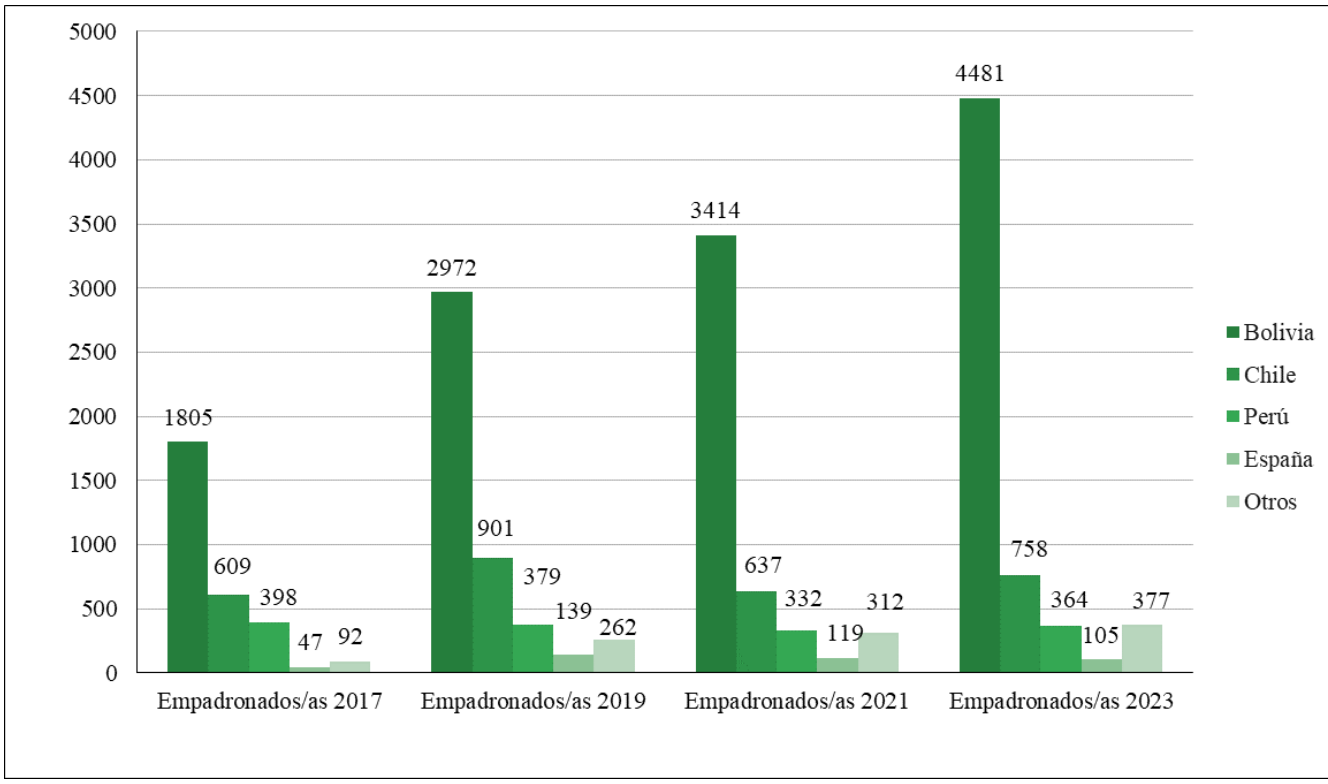
Como se puede apreciar en la Tabla 10, el PAMM muestra un crecimiento constante entre 2017 y 2023 que se ve reflejado en un peso porcentual progresivamente mayor del total de la población migrante residente en la provincia, que alcanza su punto máximo en 2023 con el 9,13 %. Es importante destacar que este incremento en los padrones puede atribuirse a varios factores, como la implementación de estrategias más efectivas para la difusión de información,

la flexibilidad en los requisitos y horarios de atención municipal para ampliar los medios de empadronamiento, o el interés y la voluntad de las personas migrantes por acceder al RCME. Sin embargo, como se ha señalado, estas instancias no están reguladas por el marco normativo vigente, quedando a discreción y entendimiento de cada gobierno municipal.

Además, se observa que a pesar de la disminución del número de municipios que elaboraron el RCME en 2020 (pasó de 14 en 2018 a 12 en 2020), su labor fue eficiente, ya que el PAMM experimentó un crecimiento en 2021. Es importante tener en cuenta el contexto de pandemia y pospandemia, que complejizó las tareas de los gobiernos en general y locales en particular, para mantener la calidad de la democracia electoral (Diéguez et al., 2022). En este sentido, 12 municipios llevaron a cabo el RCME en 2020, mientras que Junín, La Paz, San Martín, Santa Rosa, Malargüe y Tupungato no lo realizaron. El caso de los dos últimos municipios resulta atípico, ya que cumplieron con la elaboración del RCME desde 2016, mientras que el resto de los municipios que incumplieron con la normativa muestran el mismo comportamiento a lo largo del periodo analizado. En cuanto a la porción del PAMM correspondiente a los municipios en estudio, se observa un incremento de las personas migrantes registradas entre 2017 y 2019. Luego, ocurre una disminución de 51 inscritos en 2021, claramente vinculada con la pandemia, que se recupera en 2023.

En cuanto a la composición del PAMM por nacionalidad, según se muestra en el Gráfico 1, todos los registros evidencian predominancia de la población boliviana, chilena y peruana. Es importante resaltar que las nacionalidades con menos de 25 individuos fueron agrupadas en la categoría «otros».

Gráfico 1. Padrón Migrante de Mendoza según nacionalidades más representativas (2017-2023)



Fuente: elaboración propia con base en datos emitidos por la Junta Electoral de Mendoza (2023).

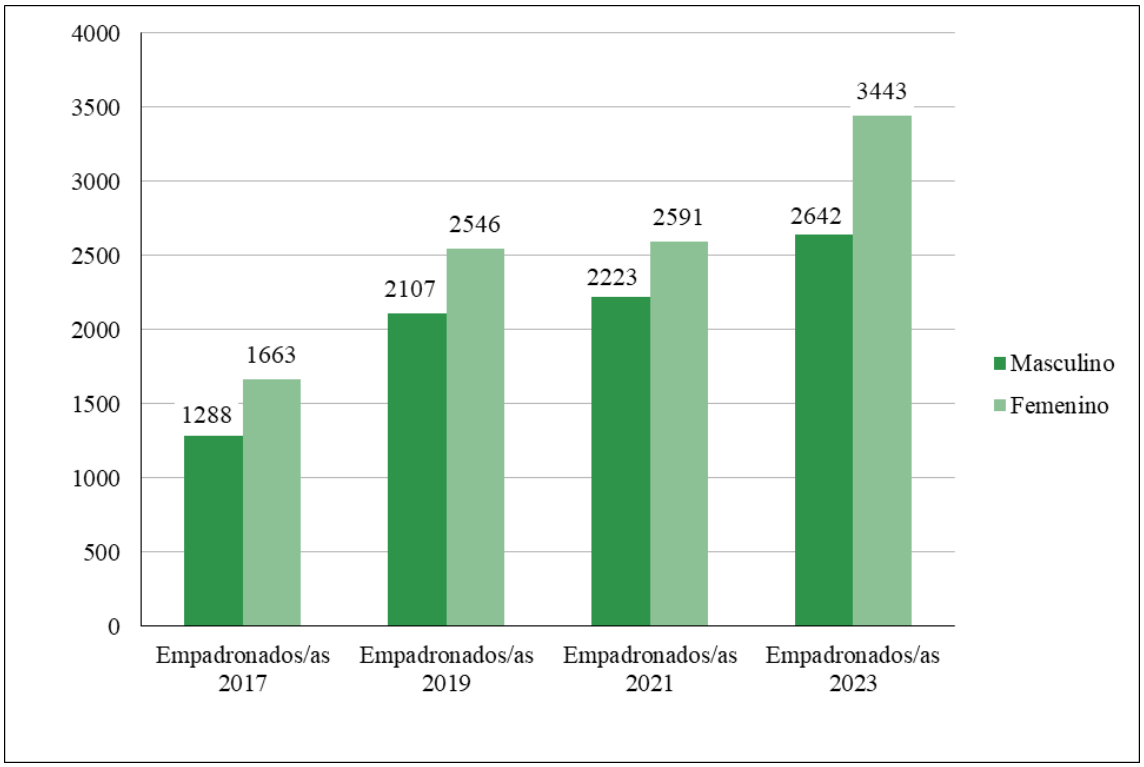
El colectivo boliviano es muy relevante en el PAMM, ya que representa más del 60 % en todos los casos (alcanza el 74 % en 2023). Ello se corresponde con la trayectoria de esta población en el territorio provincial, que conforma el principal colectivo migrante en Mendoza (INDEC, 2024), y muestra un alto nivel de organización en diversas dimensiones de la vida social y económica. Esto impacta en sus niveles de influencia y vinculación con los actores políticos y gubernamentales, lo que facilita mediaciones estratégicas para garantizar la efectividad de los mecanismos de empadronamiento de esta población. Además, se identifican dos características distintivas de este colectivo migrante en Mendoza. Por un lado, la gran organización y participación política-electoral transnacional para influir en las elecciones de su país de origen. Por otro lado, su afiliación a identidades político-partidarias que fomentan la participación e influencia tanto en el lugar de origen como en los diversos territorios de destino (Guzzo, 2022).

Del porcentaje restante, la población originaria de Chile y Perú constituye más del 90 % del PAMM en todos los casos analizados. La presencia de población chilena fluctúa desde entre un 20 % en 2017 y un 12 % en 2023, mientras que la migración peruana representa el 13 % del PAMM en 2017 y disminuye de manera constante hasta alcanzar el 6 % en 2023[23]. La migración procedente de España ocupa el cuarto lugar del total del PAMM: representa 2 % en 2017, aumenta al 3% en 2019, disminuye al 2,5% en 2021 hasta llegar al 2% en 2023. Es importante destacar que, debido a su larga historia en la fundación de la provincia, los migrantes de España y otras nacionalidades europeas en Mendoza han desarrollado diversas estrategias de articulación e influencia en la política local más allá de su registro en el PAMM.

En cuanto al género de las personas, los datos confirman que la migración en Mendoza está feminizada, como se refleja en el Gráfico 2, donde las mujeres representan más del 50 % de los registros en todos los casos, con un pico del 56,58 % en 2023. Cabe destacar que esta tendencia sigue el mismo patrón a nivel nacional (54,9 %) (INDEC, 2024).

[23] Se destaca también el caso de la población venezolana en el PAMM, que registra un incremento relevante entre 2017 y 2023, con valores de 0,067 % y 1,31 %, respectivamente (de 41 personas en 2021 a 80 en 2023) (Junta Electoral de Mendoza, 2023).

Gráfico 2. Padrón Migrante de Mendoza según género entre 2017 y 2023



Fuente: elaboración propia con base en datos emitidos por la Junta Electoral de Mendoza (2023).

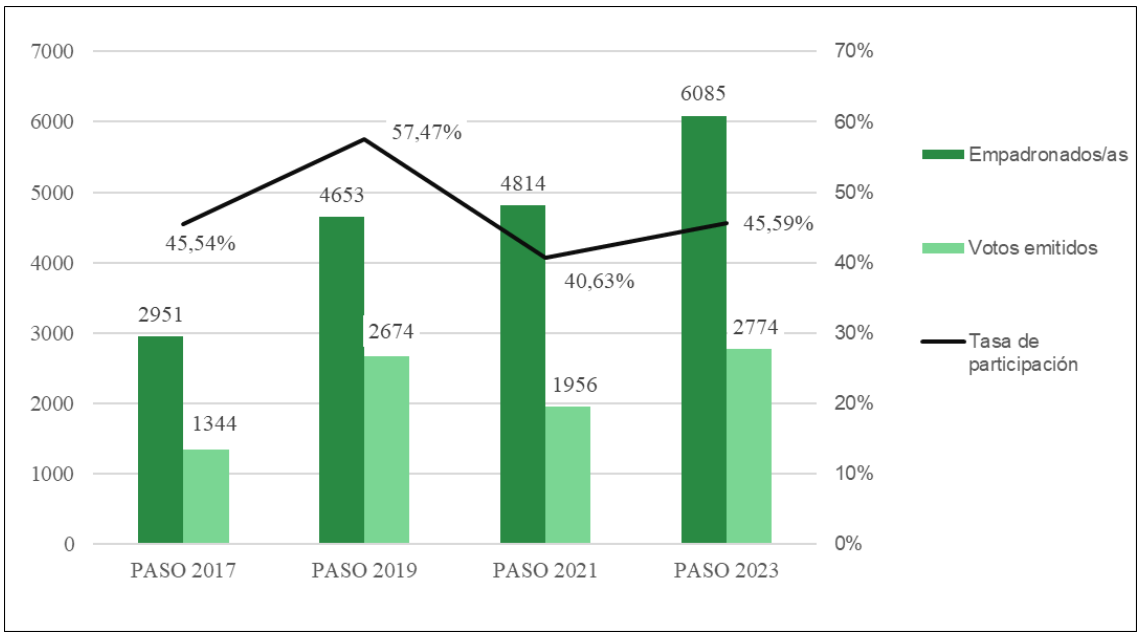
Respecto del PAMM y la participación efectiva de la población migrante en la provincia de Mendoza para las elecciones PASO y las elecciones generales entre 2017 y 2023[24], el Gráfico 3 muestra un crecimiento continuo del número de empadronados, con un aumento particularmente significativo en 2023. Este incremento podría atribuirse a la finalización del ASPO en enero de 2021, que conllevó, como se verá más adelante, una política de mayor difusión y promoción del RCME, así como una mayor accesibilidad de las personas migrantes a las oficinas municipales y espacios de registro. De acuerdo con el total de votos emitidos, en 2019 se registró la participación más alta (57,47 %), mientras que en 2021, en el contexto de la pospandemia, se observó la menor tasa de participación electoral (40,63 %). Esta situación

[24] Cabe aclarar que, según lo establecido por el calendario electoral de Mendoza, el voto migrante para las elecciones de 2017 y 2021 responde a cargos legislativos municipales (concejales) y para las elecciones de 2019 y 2023 (desdobladas al 30 de abril y 11 de junio) a cargos ejecutivos y legislativos (intendente y concejales).

podría explicarse por las condiciones de acceso al sufragio, ya que, como se menciona en el apartado anterior, las mesas electorales de personas migrantes se distribuyen centralizadamente, lo que excluye a aquellos que viven lejos de los centros municipales.

En las PASO de 2023, la tasa de participación (45,59 %) no se recuperó, lo cual está en concordancia con lo que sucedió a nivel nacional para esas mismas elecciones, que tuvo una participación relativa baja del 65,96 % (Alesci, 2023). Se debe tener en consideración que la participación en los actos electorales a nivel nacional siempre estuvo por encima del 70 % desde el retorno de la democracia en Argentina (Observatorio Política Electoral, 2019).

Gráfico 3. Evolución del Padrón Migrante de Mendoza, de votantes efectivos y de la tasa de participación electoral en elecciones PASO-Mendoza entre 2017 y 2023

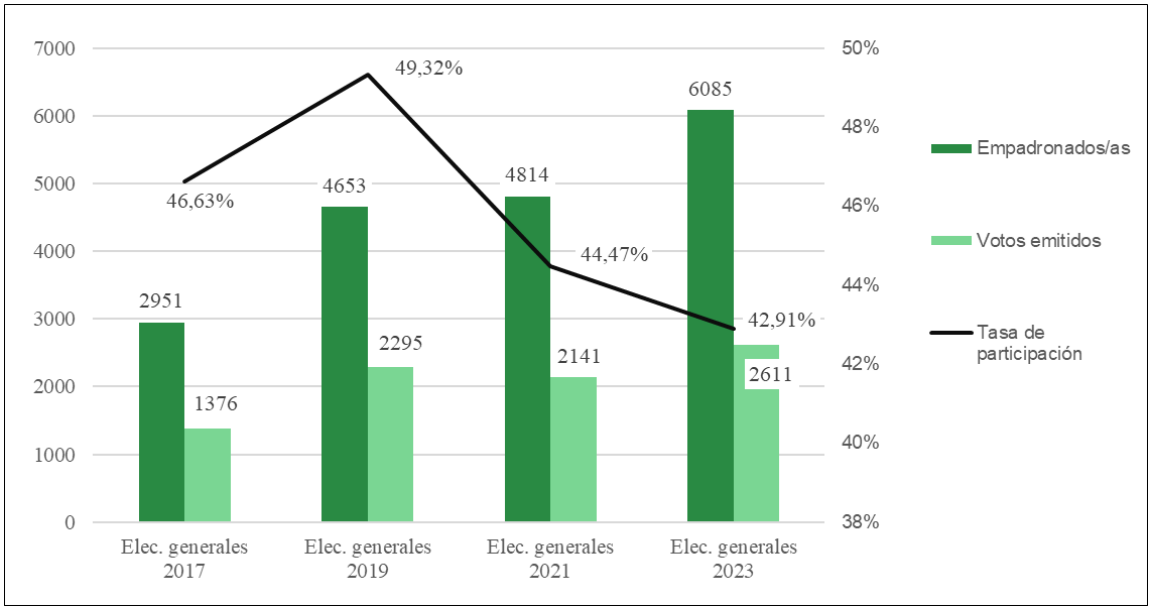


Fuente: elaboración propia con base en datos emitidos por la Junta Electoral de Mendoza (2023).

A pesar de que el PAMM se duplicó entre 2017 (2.951 empadronados) y 2023 (6.085 empadronados), considerando las *rupturas* trienales de los padrones legalmente establecidas, la tasa de participación en las elecciones PASO se mantuvo por debajo del 45,6 % en 2017 y 2023, los extremos de la serie abordada y las elecciones con la menor y mayor cantidad de

empadronados, respectivamente. La tasa de participación supera esta cifra solo en las elecciones PASO de 2019, cuando alcanzó el 57,47 %. Se destaca que este porcentaje de participación es comparativamente más alto que el de CABA y PBA, que registraron 38,8 % y 30 %, respectivamente, para las mismas elecciones, que cuentan con empadronamiento automático donde la población migrante representa un porcentaje mayor que el padrón general de Mendoza (16 % y 6,7 %, respectivamente) (Penchaszadeh y Nicolao, 2023b). Se prevé, por lo tanto, que la participación electoral podría aumentar en Mendoza en función de estos valores positivos en términos comparativos con las dos jurisdicciones mencionadas.

Gráfico 4. Evolución del Padrón Migrante de Mendoza, de votantes efectivos y de la tasa de participación electoral en elecciones generales-Mendoza entre 2017 y 2023



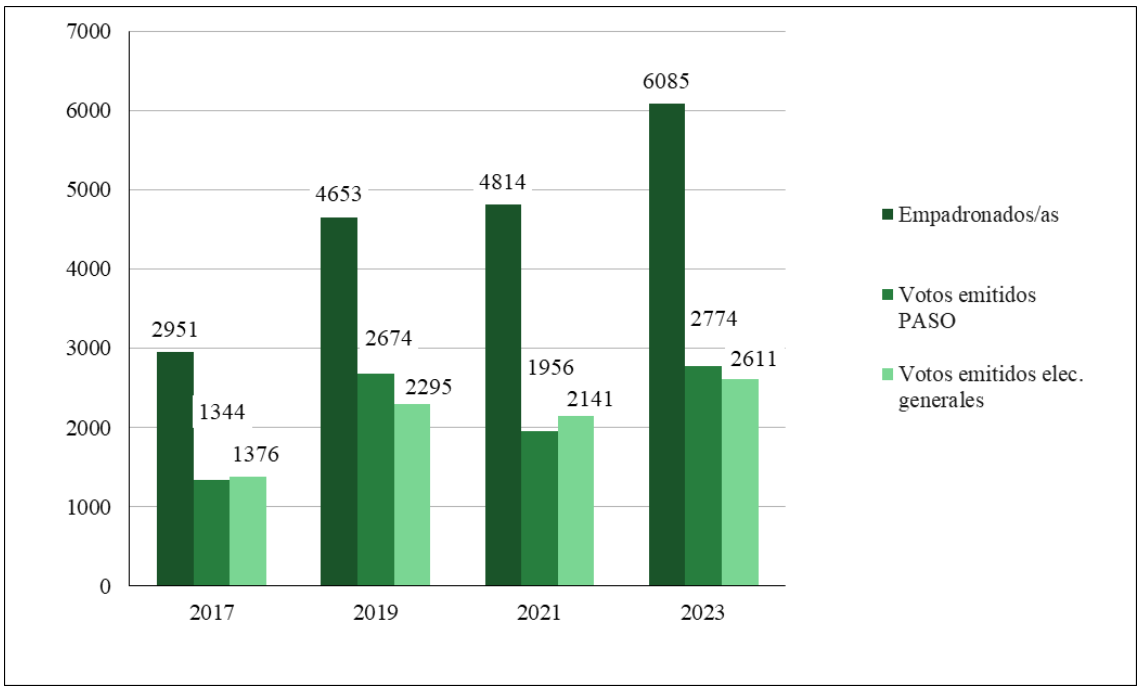
Fuente: elaboración propia con base en datos emitidos por la Junta Electoral de Mendoza (2023).

En el caso de las elecciones generales correspondientes al mismo periodo (Gráfico 4), se observa que, a diferencia de las elecciones PASO, la tasa de participación disminuye. En 2019 se registra la mayor tasa de participación (49,32 %), en concordancia con el aumento de la participación en elecciones generales a nivel nacional. En 2021, en el contexto de la pandemia,

esta tasa disminuyó considerablemente (44,47 %). Para las elecciones generales de 2023 se percibe la menor tasa de participación (42,91 %), coincidiendo con la apatía electoral a nivel provincial y nacional (Alesci, 2023). Algo que resulta llamativo también es la baja fluctuación en la participación electoral respecto del tipo de elección, tanto para las elecciones puramente legislativas (2017 y 2021) como para las de orden ejecutivo y legislativo (2019 y 2023), las variaciones no superan el 3 %.

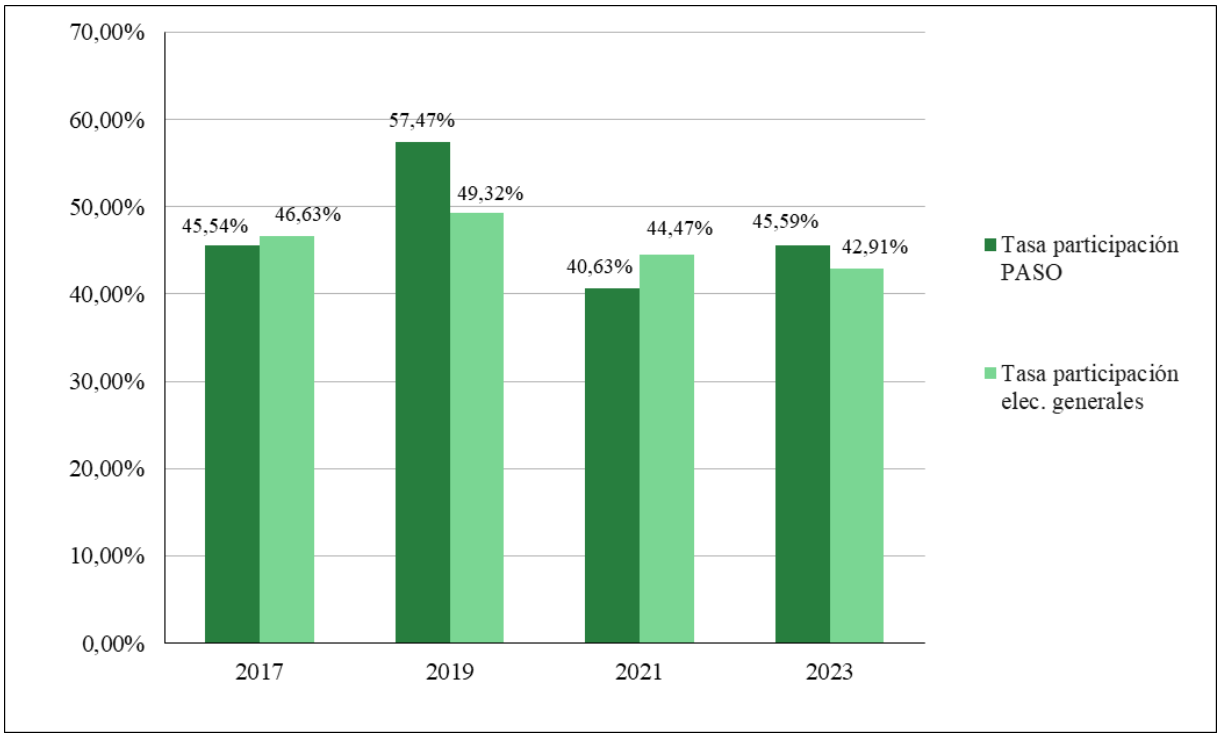
A continuación, se realiza una comparación entre el PAMM y los votos emitidos en las elecciones PASO y generales entre 2017 y 2023.

Gráfico 5. Evolución del Padrón Migrante de Mendoza y de votantes efectivos en elecciones PASO y generales-Mendoza entre 2017 y 2023



Fuente: elaboración propia con base en datos emitidos por la Junta Electoral de Mendoza (2023).

Gráfico 6. Evolución de la tasa de participación de migrantes empadronados en elecciones PASO y generales en Mendoza entre 2017 y 2023



Fuente: elaboración propia con base en datos emitidos por la Junta Electoral de Mendoza (2023).

Las elecciones PASO de 2019 registran la mayor tasa de participación (57,47 %), seguidas por las elecciones generales de ese mismo año (49,32 %). Esta tendencia contrasta con lo observado en las elecciones nacionales, donde la participación es más alta en la instancia de sufragio general (80,47 %) que en las PASO (76,40 %) (Observatorio Política Electoral, 2019). En 2017 y 2021, el porcentaje de participación fue más alto para las elecciones generales (46,63 % y 44,47 %, respectivamente), mientras que en 2023 se invirtió esta tendencia, siendo las PASO las que presentan menor ausentismo, con una participación del 45,59 %.

Las elecciones PASO de 2019 y 2023 muestran la mayor tasa de participación en relación con las elecciones generales de aquellos años (8,15 % más de participación en 2019 y 2,68 % más de participación en 2023). Este comportamiento puede explicarse por el incentivo político que posee la población migrante para participar en estas instancias electorales, asociado a la

presencia de precandidatos que representen los intereses de las comunidades migrantes. Es importante destacar que solo las elecciones PASO de 2019 registran más del 50 % de participación, lo que evidencia altos niveles de ausentismo y, por lo tanto, incumplimiento con la premisa de obligatoriedad del voto para aquellas personas inscritas en el PAMM (Art. 38, Ley N.º 1.079/1934).

En lo que respecta al voto pasivo de las personas migrantes empadronadas en las elecciones PASO y en las elecciones generales entre 2017 y 2023, se observa la ausencia de una base de datos oficial o extraoficial que sistematice estas trayectorias, tanto para instancias de precandidaturas o candidaturas, así como para determinar la presencia de concejales extranjeros por cuerpo legislativo municipal. Sin embargo, tras examinar la legislación provincial vigente, así como las opiniones recabadas de los funcionarios de los municipios en estudio y el personal de la Junta Electoral de Mendoza, se constata que, durante el período abordado, el acceso de las personas migrantes a instancias de precandidatura es prácticamente nula. Se observa que aquellas personas migrantes con mayores posibilidades de acceder a lugares de representación son quienes obtienen la nacionalidad argentina a través del proceso de naturalización. Esta situación les permite incorporarse a un partido político y facilita su participación como precandidatos.

La falta de representación de los intereses del colectivo migrante como grupo específico en el espacio legislativo municipal revela una brecha significativa entre la normativa establecida y la práctica efectiva de los derechos. Esta situación pone de manifiesto una contradicción dentro del conjunto de leyes, donde algunas permiten la participación de las personas migrantes mientras que otras la obstaculizan o incluso la niegan al requerir la posesión de la nacionalidad argentina. Asimismo, se evidencia la ausencia de un marco legal coherente y orientado hacia una perspectiva de derechos que priorice la plena protección y promoción del derecho al voto migrante, estableciendo los mecanismos institucionales y administrativos necesarios para

garantizar un acceso en condiciones de igualdad. Resulta crucial reconocer la dimensión pasiva del derecho como un elemento central en la constitución de sujetos políticos plenos (Penchaszadeh y Sander, 2021).

Tras el análisis realizado en este capítulo se desprende que, si bien Mendoza ha reconocido el derecho al voto pasivo y activo de residentes no nacionales en el ámbito municipal desde su primera Constitución en 1854, el reconocimiento resulta obstruido por una concepción limitada y desigual de la participación electoral en comparación con las personas nacionales. En la actualidad, tanto la Constitución provincial (1916) como la Ley Orgánica de Municipalidades N.º 1.079/1934 conciben este derecho fuera de los principios de universalidad e igualdad. Además, en términos del proceso político, presentan el voto migrante como un tema de capacidad restringida, lo cual se evidencia en las etapas previstas para la conformación del PAMM.

Se observan, además, mecanismos desprovistos de una mirada estratégica para el fomento y la garantía de la participación. Esto resulta incoherente respecto de la obligatoriedad del voto para las personas migrantes empadronadas, ya que su ejercicio se vuelve poco viable. En este contexto, es importante señalar que, durante el período estudiado, únicamente las elecciones PASO de 2019 registraron una participación superior al 50 %. Aunque este porcentaje puede considerarse elevado en términos relativos al voto migrante según los estándares establecidos (Penchaszadeh y Nicolao, 2023a), también revela niveles significativos de ausentismo en comparación con la participación electoral de ciudadanos nacionales, lo que sugiere un incumplimiento de la obligatoriedad del voto según lo establecido en el artículo 38 de la Ley N.º 1.079/1934. En cuanto al sufragio pasivo, como se ha detallado, la posesión de la nacionalidad se concibe como requisito casi excluyente para el ejercicio de este derecho, lo que interrumpe la dinámica virtuosa de la representación.

Capítulo 4

Alcance jurídico, institucional y de participación efectiva de la política de voto migrante en Ciudad de Mendoza, Guaymallén, Las Heras y Maipú (2017-2023)

En este capítulo se identifica en qué medida los dispositivos institucionales-administrativos puestos en práctica por los municipios de Ciudad de Mendoza, Guaymallén, Las Heras y Maipú para el diseño e implementación de la política de voto migrante se fundamentan en los principios de promoción, participación e igualdad de los derechos políticos-electorales. A tal fin, se divide en tres apartados. El primero es introductorio y caracteriza demográficamente los departamentos de Ciudad de Mendoza, Guaymallén, Las Heras y Maipú en cuanto territorios subnacionales receptores de población migrante. El segundo, profundiza en el diseño e implementación de la política de voto migrante ejecutada por los gobiernos municipales mencionados entre 2016 y 2023[25]. Por último, se estudia la composición de los PAMM correspondientes a estos municipios, así como el efectivo ejercicio del derecho a voto activo y pasivo en las elecciones PASO y elecciones generales de 2017, 2019, 2021 y 2023.

Breve caracterización: población migrante en los departamentos de Ciudad de Mendoza, Guaymallén, Las Heras y Maipú

Los departamentos de Ciudad de Mendoza, Guaymallén, Las Heras y Maipú forman parte del Área Metropolitana de Mendoza (AMM)[26], considerada como un núcleo de tamaño intermedio

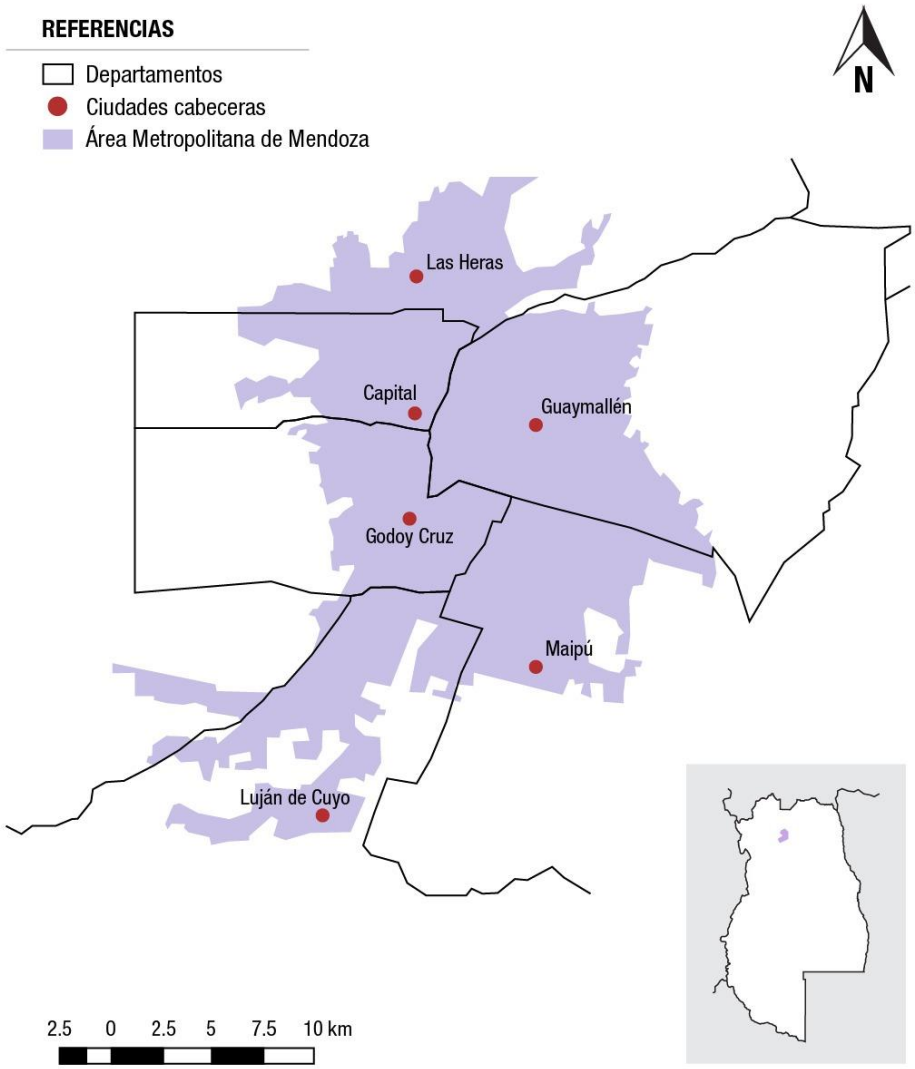
[25] Según lo estipulado por ley, la confección del PAMM se realiza en base a los RCME correspondientes al año anterior a las elecciones. Por tal motivo, para el periodo electoral 2017-2023 corresponde el análisis de los RCME confeccionados entre 2016 y 2022.

[26] Junto con los departamentos de Godoy Cruz y Luján de Cuyo.

en el contexto de la red urbana argentina (Ghilardi y Benedetti, 2019). El AMM cuenta con aproximadamente 1.500.000 habitantes (INDEC, 2024) y se expande en una superficie de unos 170 km^2 (2017) (Figura 5), por lo cual conforma el principal aglomerado urbano de la provincia.

Este espacio, dividido por el cordón montañoso de Los Andes con la vecina megalópolis de Santiago de Chile, presenta uno de los pasos terrestres más activos para el ingreso y egreso de migrantes (el Paso Cristo Redentor), así como también el Aeropuerto Francisco Gabrielli, para quienes lo hacen de forma aérea. Ambos factores condicionan la trayectoria espacial de un gran número de migrantes que concluye en esta ciudad (Martínez Espínola e Insa, 2021, p. 150).

Figura 5. Área Metropolitana de Mendoza



Fuente: Ghilardi y Benedetti (2019).

En referencia a los límites político-administrativos[27], además de una entidad gubernamental o municipio cabecera, los departamentos de Mendoza poseen subdivisiones

[27] Si bien en esta tesis se realiza un análisis electoral a escala municipal, es preciso mencionar que para elegir miembros del cuerpo legislativo provincial (senadores y diputados), Mendoza divide su territorio en cuatro distritos electorales —unidades político-territoriales que se ordenan en función de la cercanía de los departamentos—. El primer distrito está conformado por los departamentos de Guaymallén, Las Heras, Ciudad de Mendoza y Lavalle; el segundo distrito, por La Paz, Santa Rosa, San Martín, Rivadavia, Junín y Maipú; el tercer distrito, por Lujan, Godoy Cruz, Tupungato, Tunuyán y San Carlos, y el cuarto distrito, por Malargüe, San Rafael y General Alvear.

denominadas distritos, que no detentan órgano ejecutivo ni deliberativo sino un representante nombrado por el poder ejecutivo municipal bajo el cargo de delegado distrital (Ghilardi y Benedetti, 2019). La distribución poblacional en estos sectores no es uniforme (Gráfico 7) y en los distritos correspondientes a Ciudad de Mendoza se evidencia una alta densidad poblacional. Por el contrario, los distritos que conforman Guaymallén, Las Heras y Maipú concentran menor densidad poblacional, ya que, a pesar de registrar la mayor cantidad de habitantes, lo hacen en territorios más amplios y que, en algunos casos, presentan espacios rurales y zonas no habitables o áreas naturales protegidas de la cordillera (Molina, 2013).

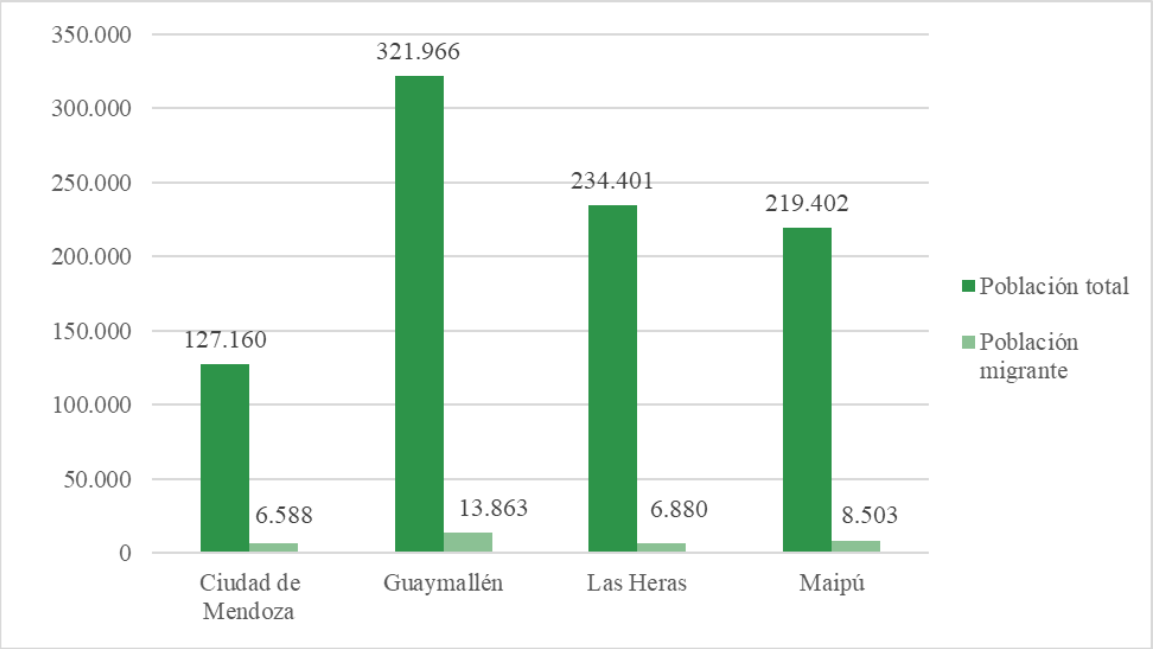
Tabla 11. Características sociodemográficas de Ciudad de Mendoza, Guaymallén, Las Heras y Maipú

Departamento	Superficie en km²	Distritos	Población total	Densidad (hab/km²)
Ciudad de Mendoza	53	12	127.160	2.412,9
Guaymallén	162	21	321.966	1.985,0
Las Heras	8.910	13	234.401	26,3
Maipú	623	12	219.402	352,1

Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por INDEC (2024).

Como se destaca en la Tabla 11, los departamentos en estudio congregan el 44 % de la población total de Mendoza, constituyéndose como las localidades con mayor número de habitantes.

Gráfico 7. Población migrante por departamento (2022)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC (2024).

En relación con la población migrante, se observa una tendencia a la metropolización (Pacecca y Courtis, 2008) y una concentración cada vez mayor en el AMM. En efecto, Ciudad de Mendoza, Guaymallén, Las Heras y Maipú albergan el 54 % del total de esta población asentada en la provincia (35.835/66.590). Por orden de importancia, las personas migrantes en la Ciudad de Mendoza representan el 5 % del total poblacional departamental; en Guaymallén, el 4 %; en Maipú, el 4 %, y en Las Heras, el 3 % (INDEC, 2024). Cabe destacar que, en coherencia con los procesos de feminización de las migraciones en Argentina (Magliano y Domenech, 2009), se identifica una mayor presencia de población femenina en todos los casos: 56 % en Ciudad de Mendoza, 54 % en Guaymallén, 56 % en Las Heras y 52 % en Maipú (INDEC, 2024).

En lo que concierne a la inserción de las personas migrantes en el mercado laboral de los territorios mencionados, la Encuesta de Condiciones de Vida (Dirección de Estadísticas e

Investigaciones Económicas, 2022) indica que sigue los patrones terciarios de la economía propios de zonas urbanas. Predominan trayectorias vinculadas a los sectores de servicios, reparaciones, comercio informal y construcción, donde es común el desempeño como trabajador autónomo y, eventualmente, como empleado remunerado, aunque generalmente en condiciones de empleo no registrado. Asimismo, en las zonas rurales de dichos departamentos se destacan actividades como la agricultura y el comercio de materias primas.

Diseño e implementación de la política de voto migrante en Ciudad de Mendoza, Guaymallén, Las Heras y Maipú

A continuación, se analizan las dinámicas políticas e institucionales-administrativas que Ciudad de Mendoza, Guaymallén, Las Heras y Maipú destinaron para la implementación de la política de voto migrante en el período 2016-2023. Se observa en qué medida los dispositivos institucionales-administrativos puestos en práctica se fundamentan en los criterios de promoción, participación e igualdad de los derechos políticos-electorales. Para ello se revisan los aspectos de previsión, distribución y articulación de recursos destinados a esta tarea. Además, se exploran las acciones de coordinación y articulación desarrolladas con otras dependencias gubernamentales provinciales, nacionales, organismos internacionales y con la población migrante destinataria. La información analizada fue provista por personal vinculado a la implementación de la política de voto migrante en los municipios seleccionados[28].

[28] Por razones de preservación de la identidad, se omite el nombre de los interlocutores que brindaron entrevistas semiestructuradas de forma presencial durante los meses de mayo a octubre de 2023.

Previsión de recursos y acciones para el diseño e implementación de la política de voto migrante

La Tabla 12 expone información referida a la previsión, distribución y articulación de recursos y acciones que destinaron los municipios estudiados al diseño e implementación de la política de voto migrante entre 2016 y 2023. La información se analiza teniendo en cuenta la disposición de un área con funciones y jerarquía, provista de infraestructura y presupuesto, que promueva la generación de normativa local específica y defina circuitos y mesas electorales en igualdad de condiciones para nacionales y migrantes (Nicolao y Penchaszadeh, 2023).

Tabla 12. Recursos municipales destinados a la política de voto migrante entre 2017 y 2023

	Municipios			
	Ciudad de Mendoza	**Guaymallén**	**Las Heras**	**Maipú**
Denominación del área	Padrón de extranjeros	Padrón de extranjeros	Pueblos originarios	Empadronamiento de extranjeros
Dependencia organigrama	Dirección de Asuntos Jurídicos, Secretaría de Gobierno, Poder Ejecutivo	Secretaría de Gobierno, Poder Ejecutivo	Secretaría de Gobierno, Poder Ejecutivo	Secretaría de Gobierno, Poder Ejecutivo
Infraestructura y recursos materiales	Puesto laboral propio en espacio compartido Un escritorio Una computadora con acceso a internet Una impresora	Puesto laboral propio en espacio compartido. Dos escritorios. Dos computadoras con acceso a internet. Una impresora.	Oficina propia Dos escritorios Dos computadoras con acceso a internet	Puesto laboral propio en espacio compartido
Recursos humanos	Un agente municipal	Tres agentes municipales	Cuatro agentes municipales	Un agente municipal
Ubicación del área	Edificio municipal	Dependencia municipal	Dependencia municipal	Dependencia municipal
Normativa municipal específica	No	No	No	No

Fuente: elaboración propia.

Se advierte que todos los municipios cuentan con un área destinada al abordaje de la política de voto migrante con un funcionamiento permanente —no restringido a las fechas de elaboración del RCME o procesos electorales— y que, en todos los casos, dependen de la Secretaría de Gobierno. Es decir, se hallan en relación directa con el poder ejecutivo municipal (intendente). Respecto de la ubicación geográfica de las áreas, Ciudad de Mendoza y Las Heras tienen una mirada centralista que privilegia la población con acceso a las villas cabecera de los territorios. Ciudad de Mendoza destina un puesto de trabajo en el cuerpo central del municipio y Las Heras prevé una oficina en el polideportivo Polimeni, edificio anexo ubicado a pocos metros del cuerpo municipal.

Por el contrario, los municipios de Guaymallén y Maipú dispusieron espacios para el desarrollo de estas áreas alejados de los cuerpos municipales. El primero se ubica en el Polideportivo Poliguay (a 3,5 km de distancia del edificio municipal) y el segundo desarrolla su labor en el Centro Integrador Comunitario (CIC) 25 de mayo (a 9 km de distancia del cuerpo central del municipio). Los dos sitios resultan estratégicos si se considera la gran presencia de población migrante en los alrededores de ambas ubicaciones.

En cuanto a la denominación de las áreas, Ciudad de Mendoza, Maipú y Guaymallén hacen referencia a la elaboración del Registro Cívico Municipal de Extranjeros, denominado comúnmente «padrón de extranjeros», como piedra angular del reconocimiento de este electorado específico. No obstante, estas dependencias prestan otros servicios adicionales, referidos a brindar información y orientación acerca de diferentes trámites.

> Además de empadronarse, las personas extranjeras vienen y preguntan ¿dónde puedo conseguir esto y lo otro? ¿Cómo se hace tal trámite? O sea, en vez de ir a un banco o al Departamento General de Irrigación a consultar algo, puede pasar por acá si tiene alguna duda y nosotros los asesoramos. Y si no, le recomendamos que vaya a ver a tal persona y que se les facilite el trámite (agente municipio de Guaymallén, comunicación personal, 28 de julio de 2023).

En el caso del municipio de Las Heras, la política de voto migrante es desarrollada por una dependencia que se dedica de manera prioritaria al vínculo con el colectivo de pueblos originarios.

> La oficina se llama Pueblos Originarios porque tenemos esta mirada más abarcativa y muchas personas de pueblos originarios también son migrantes, hay otras personas que no y se trabaja con todas. Esta dependencia también abarca lo referido al padrón de extranjeros porque acá vienen muchos migrantes. Además, acá se les ayuda a hacer otros trámites, como lo migratorio, o se brinda información para acceder a algún programa (agente municipio de Las Heras, comunicación personal, 10 de julio de 2023).

Respecto del personal de cada dependencia, todas las oficinas cuentan con un encargado, que, en el caso de Ciudad de Mendoza y Maipú, son los únicos trabajadores afectados de manera permanente al área. Las dependencias de Guaymallén y Las Heras, además de la persona encargada, cuentan de manera permanente con dos agentes municipales cada una. Sobre el municipio de Las Heras, además, los agentes forman parte de la comunidad destinataria: la persona responsable de la dependencia es descendiente de inmigrantes bolivianos y pertenece a la comunidad coya de Mendoza, así como el resto del personal es de nacionalidad boliviana.

> Yo soy indígena porque mis ancestros son indígenas y las personas que trabajan acá son bolivianas. La oficina se maneja con el tema migrante pero lo mejor es que la misma gente atienda a su propia gente. El tema es que la comunidad boliviana es la más grande en la provincia. Entonces, ¿qué hace, qué habla? Quechua. Si no entendés quechua, ¿cómo lo podés atender? La gente mayor habla todo quechua, no habla castellano (agente municipio de Las Heras, comunicación personal, 10 de julio de 2023).

En cuanto a la generación de normativa local específica dirigida al diseño e implementación de la política de voto migrante, los municipios seleccionados para este estudio carecen de ordenanzas que orienten estas instancias a nivel interno. En consecuencia, cada procedimiento queda a discreción de la voluntad política, la capacidad y la decisión de la administración de turno, que determina las funciones y asignaciones presupuestarias, y la política de voto migrante no suele ser prioritaria en la mayoría de los casos. Esta situación se evidencia a partir de los testimonios de los funcionarios municipales entrevistados, quienes mencionan la escasez de

recursos humanos y financieros asignados a esta tarea durante los diversos períodos gubernamentales. Además, como se ha mencionado, si bien la Ley N.º 1.079/1934 es precisa en cuanto a los criterios, fechas y requisitos para la elaboración del RCME, desatiende una mirada unívoca y actualizada en cuanto a las acciones que deben desarrollar los municipios.

A continuación, la Tabla 13 expone las acciones municipales destinadas a la implementación de la política de voto migrante que dejan ver dichos criterios disímiles en los procedimientos de promoción y protección del derecho (Güendel, 2000).

Tabla 13. Acciones municipales para la elaboración del RCME y actuación en comicios municipales

Municipio	Acciones destinadas a la elaboración del RCME							Actuación en comicios municipales
	Difusión previa	Registro	Días y horario	Documentación solicitada	Entrega libreta	Renovación cada tres años	Implementa jurys de tachas	
Ciudad de Mendoza	Sitio web del municipio.	Oficina municipal	1 de mayo a 31 de julio. Lunes a viernes de 8 a 14	Documento Nacional de Identidad y fotocopia, impuesto para verificar domicilio y foto carnet.	Sí	Sí	No	Gestión de mesas electorales y control del normal desempeño de la jornada electoral
Guaymallén	Sitio web y redes sociales del municipio, cartelería, folletería y material de difusión para grupos de WhatsApp.	Oficina municipal	1 de mayo a 31 de julio Lunes a viernes de 8 a 14	Documento Nacional de Identidad y fotocopia, impuesto para verificar domicilio y foto carnet.	Sí	Sí	No	Gestión de mesas electorales y control del normal desempeño de la jornada electoral
Las Heras	Cartelería, folletería y material de difusión para grupos de WhatsApp.	Oficina municipal	1 de mayo a 31 de julio Lunes a viernes de 8 a 14	Documento Nacional de Identidad e impuesto para verificar domicilio.	No	Sí	No	Gestión de mesas electorales y control del normal desempeño de la jornada electoral
Maipú	Cartelería y audios para difusión en grupos de WhatsApp.	Oficina municipal y operativos territoriales	1 de mayo a 31 de julio Lunes a viernes de 8 a 14 y fines de semana	Documento Nacional de Identidad y fotocopia, impuesto para verificar domicilio.	No	Sí	No	Gestión de mesas electorales y control del normal desempeño de la jornada electoral

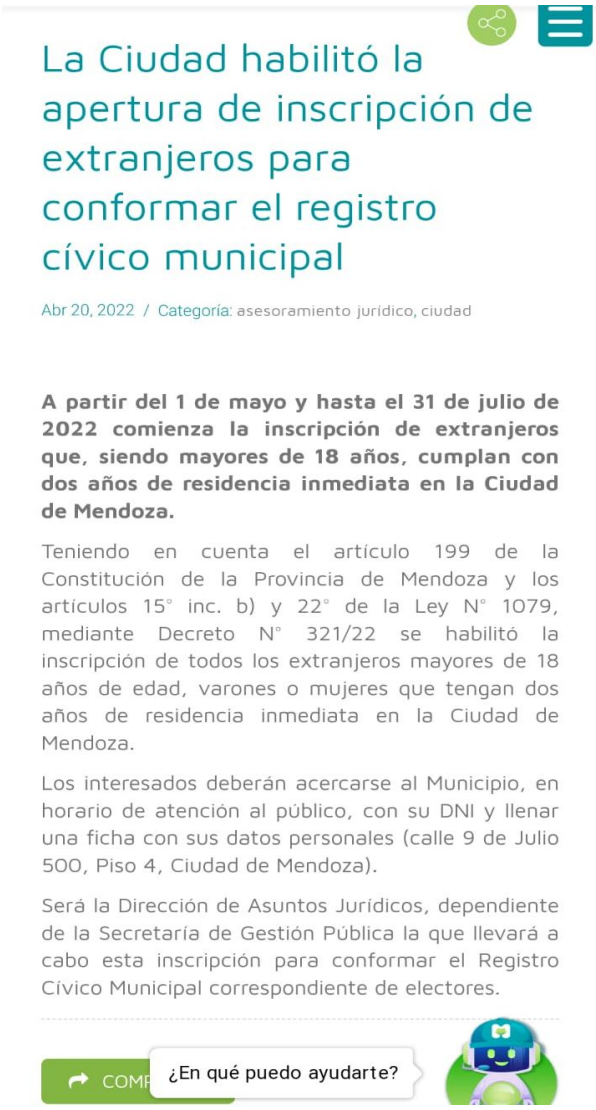
Fuente: elaboración propia.

Como se observa en las Figuras 6 y 7, todos los municipios cumplen con la instancia estipulada por Ley N.º 1.079/1934 en materia de difusión o publicidad previa a la elaboración del RCME. La metodología utilizada responde en general al uso de páginas web y redes sociales oficiales, folletería y cartelería.

Figura 6. Difusión empadronamiento 2023, Municipalidad de Guaymallén

Fuente: Municipalidad de Guaymallén (2023).

Figura 7. Difusión empadronamiento 2022, Municipalidad de Ciudad de Mendoza



Fuente: Municipalidad de Ciudad de Mendoza (2022).

Se destaca, además, el uso de canales informales, como la aplicación de mensajería instantánea WhatsApp en tanto canal estratégico para la difusión, como puede apreciarse en la siguiente transcripción de un audio institucional de Maipú (2023):

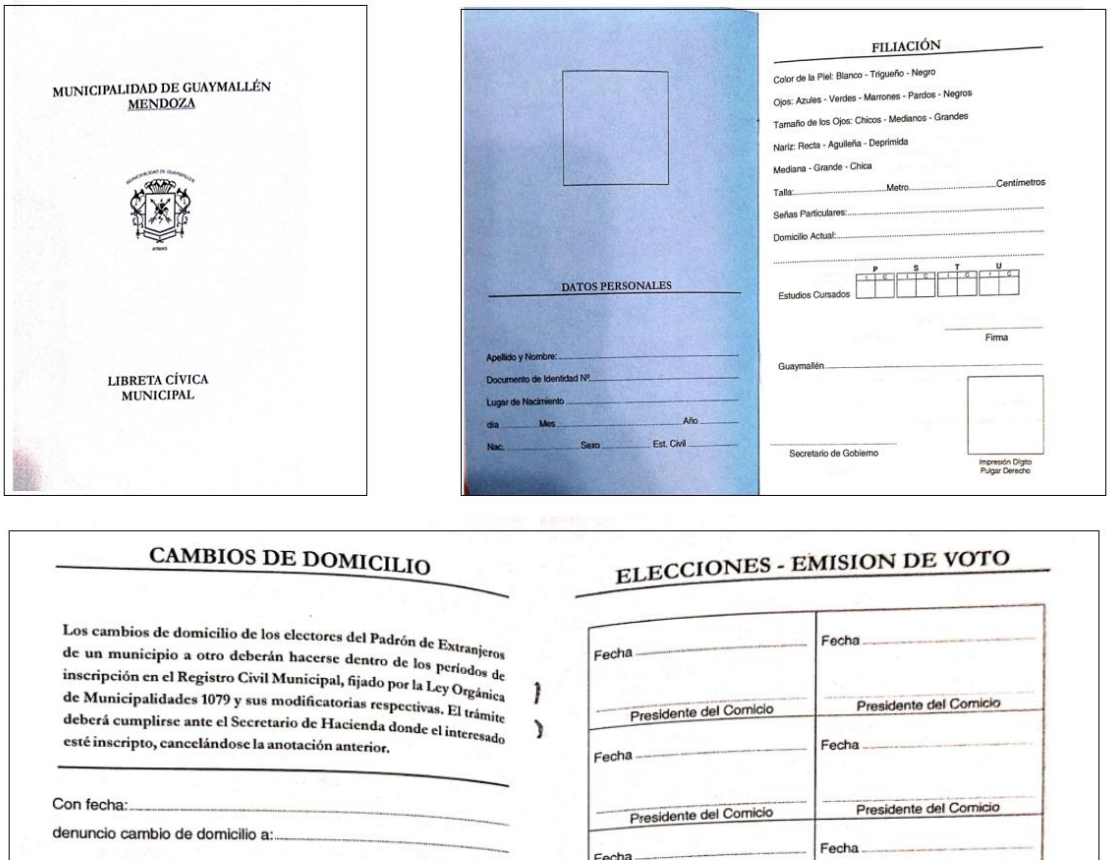
> Atención, vecinas y vecinos extranjeros con residencia en el departamento, la Municipalidad de Maipú los invita a empadronarse en el CIC de Fray Luis Beltrán, en el CIC de San Roque, en el CIC del barrio 25 de Mayo de Rodeo del Medio, de lunes a viernes en horario de mañana. También podrán realizar el empadronamiento en la Asociación de Pequeños Productores APEPRO Laureano Nazar, Barrio San Cayetano, Lote 86, Fray Luis Beltrán. O en Callejón Prado 175, Isla Grande, San Roque. Maipú crece.

En relación con la metodología de elaboración del RCME —días, lugares y horarios de inscripción—, se observa que si bien todos los municipios cumplen con las fechas convenidas por Ley N.º 1.079/1934 respecto del periodo de empadronamiento (1 de mayo al 31 de julio), Ciudad de Mendoza, Guaymallén y Las Heras presentan acciones que no se enmarcan en el principio de igualdad para el acceso al derecho, en tanto que restringen la posibilidad de inscripción a oficinas y horarios específicos (de 8 a 14), sin posibilidad de flexibilizar. Por el contrario, Maipú genera algunas estrategias tendientes a la ampliación de este derecho en cuanto al proceso de registro, al acudir a sitios de reunión y encuentro de la comunidad migrante (ferias de economía popular, celebraciones y festejos populares, ferias de colectividades, entre otros). En todos los casos, las estrategias de empadronamiento responden a criterios de la gestión municipal y la interpretación de la ley provincial (arts. 20 y 22, Ley N.º 1.079/1934).

En cuanto a la documentación solicitada para ser inscripto en el RCME, todas las áreas requieren que la persona migrante presente su DNI con domicilio en el departamento correspondiente, y un comprobante del pago de un servicio (factura) que permita verificar esta residencia. Los municipios de Ciudad de Mendoza y Guaymallén utilizan además una fotografía (en el caso de Ciudad de Mendoza es provista por el área municipal) para la confección de la libreta cívica. Este elemento, estipulado por el artículo 24 de la Ley N.º 1.079/1934, ha dejado de utilizarse en otros departamentos de Mendoza, como Maipú y Las Heras.

En la Figura 8 se presenta una imagen de la libreta cívica municipal expedida por el área de Padrón de Extranjeros del Municipio de Guaymallén.

Figura 8. Libreta cívica municipal expedida por Municipio de Guaymallén



Fuente: información provista por el Municipio de Guaymallén.

Como se ha destacado, la emisión de este documento es innecesaria actualmente debido a que, al momento del sufragio, el único documento que acredita identidad es el DNI y que la constancia de emisión de voto debe ser un troquel proveniente del padrón emitido por la Junta Electoral de Mendoza. Por lo mismo, y a partir de lo expresado por los agentes municipales, se deduce que la confección de la libreta puede servir más para un orden interno del municipio o como cumplimiento normativo, y solo en algunas instancias contribuye a registrar el normal desempeño de la participación electoral de la población migrante.

> Nosotros entregamos la libreta porque lo dice así la Ley 1.079. Antes votaban con esa libreta en el año '50, pero hoy votan directamente con el DNI y la libreta le sirve como un documento probatorio que está inscrito. Si en alguna oficina pública le preguntan o le solicitan si votó, la persona puede adherir el troquel del padrón y si no, pide en la mesa donde vota que el presidente le ponga votó tal fecha. Este puede servir en ocasiones donde la Junta no envíe el padrón troquelado como por ejemplo este año que para las PASO no lo mandaron (agente municipio de Guaymallén, comunicación personal, 28 de julio de 2023).

A propósito de la conformación de los jurys de tachas[29], ningún municipio en estudio implementa esta instancia de control ya que consideran suficiente la tarea de depuración de padrones a cargo de la Junta Electoral. Sobre la renovación total de los padrones cada tres años, si bien los cuatro municipios cumplen con esta disposición (Art. 33, Ley N.º 1.079/1934), los entrevistados coinciden en la necesidad de que se generen nuevas formas de revisión más acordes a los tiempos actuales, que impliquen un uso eficiente de los recursos municipales y que garanticen el acceso al derecho. Al respecto se rescata la opinión del agente municipal de Guaymallén:

> Las personas a veces no entienden que esto lo estipula la ley, que no es nuestra ocurrencia bajar los padrones cada tres años. Es nuestra responsabilidad avisar que se cae el padrón, pero a veces las personas no vuelven a inscribirse y piensan que siguen empadronadas. Por eso yo diría que sería bueno la reforma de la constitución y que se los empadrone a todos para que tengan la posibilidad y obligación de votar (agente municipio de Guaymallén, comunicación personal, 28 de julio de 2023).

En esta misma línea, se destaca la opinión suministrada por el agente municipal de Las Heras:

> La renovación total del padrón cada tres años genera mucha confusión, hay gente que se empadrona y a pesar de que explicamos esto de la renovación y decimos que deben volver a empadronarse, muchas veces no vuelven a inscribirse y piensan que siguen empadronadas. Se vienen a buscar en el registro y no están (agente municipio de Las Heras, comunicación personal, 10 de julio de 2023).

En referencia a las acciones desarrolladas en las áreas en estudio para los comicios, se destacan las de gestionar las mesas de votación y controlar el normal desempeño de la jornada electoral. La primera conlleva una división de los listados de electores que luego son conformados por la Junta Electoral en los padrones troquelados a ser utilizados el día de los comicios. Los municipios disponen una cantidad de mesas de votación conforme a la cantidad de personas

[29] Cuerpo de control municipal conformado por miembros del Concejo Deliberante que se reúnen desde el 1/09 al 5/10 con el fin de depurar el RCME (arts. 27 a 30, Ley N.º 1.079/1934).

habilitadas para votar, que resultan disímiles a las de los votantes nacionales. Asimismo, el criterio para apostar las mesas electorales responde a una decisión de la gestión municipal. Ciudad de Mendoza, Las Heras y Guaymallén las ubican en el cuerpo central o anexos del municipio. El municipio de Maipú las ubica en los distritos que considera más estratégicos para facilitar el acceso del electorado migrante.

Sobre la tarea de resguardar el normal desempeño de la jornada electoral, los municipios deben recibir el material provisto por la Junta Electoral, asegurarse de que las instalaciones estén aptas para el desarrollo de los comicios y, en caso de que la Junta Electoral lo requiera, designar autoridades de mesa. Esta última instancia no es completamente idónea para garantizar un proceso electoral que asegure igualdad en el acceso al derecho y su pleno ejercicio, ya que la decisión del municipio puede estar influenciada por razones político-partidarias, comprometiendo la imparcialidad de la elección, a diferencia de los sorteos del padrón realizados por la Junta Electoral. Cabe destacar que no existe un marco normativo que regule estos procedimientos. Por lo tanto, las acciones de las instituciones dependen de las decisiones tomadas por los representantes de la Junta Electoral de la provincia y, en el ámbito municipal, por las administraciones de turno.

Se observa la ausencia de legislación municipal orientada a promover cambios estructurales que fomenten un modelo político e institucional-administrativo que reconozca el derecho en términos de igualdad. Esta carencia de regulación incluye la planificación, la distribución y la coordinación de recursos humanos y materiales, la unificación de circuitos electorales y mesas de votación bajo el principio de mayor accesibilidad, así como la implementación de medidas adecuadas para la difusión de información electoral relevante, específicamente dirigida y concebida para esta población (Penchaszadeh y Nicolao, 2024). Además, no existen normativas que establezcan la obligatoriedad y los estándares de calidad en

la promoción de instancias consultivas para migrantes en pos de consolidar una cultura política electoral migrante (Güendel, 2000).

Coordinación y articulación de acciones para la implementación de la política de voto migrante

A continuación, se consideran las acciones de coordinación y articulación desarrolladas por los municipios de Ciudad de Mendoza, Guaymallén, Las Heras y Maipú con otras dependencias gubernamentales y con personas migrantes destinadas a la implementación de la política de voto migrante entre 2017 y 2023 (Tabla 16). La información se ordena con base en el criterio de promoción, protección e igualdad (Güendel, 2002). Los elementos para analizar son: la promoción de la educación para la participación política-electoral, la difusión de información y promoción de la participación, la previsión de mecanismos de queja o reclamos, la ejecución de consultas a migrantes para la formulación y la reformulación de pasos a seguir y la oportuna implementación de acciones sobre la base de esas respuestas. Asimismo, se indaga sobre la existencia de convenios con organismos provinciales, nacionales e internacionales destinados a implementar y ampliar el derecho a voto migrante.

Tabla 14. Acciones de coordinación y articulación para la implementación de la política de voto migrante

Municipio	Educación para la participación	Difusión de información y promoción de la participación	Mecanismos de reclamos	Consultas a migrantes para la formulación y reformulación de acciones	Convenios con organismos provinciales, nacionales e internacionales	Coordinación con organizaciones de migrantes para colaboración en RCME	Otras acciones de vinculación
Ciudad de Mendoza	Capacitaciones sobre boleta única.	Reuniones con organizaciones de migrantes.	Mesa de entradas. Personalmente a miembros del área.	No	Sí	Sí	Creación de mesa de diálogo intercultural.
Guaymallén	Capacitaciones sobre boleta única.	Reuniones con organizaciones de migrantes	Mesa de entradas. Personalmente a miembros del área.	No	No	Sí	Actividades para festividades y colaboración en organización de ferias y eventos culturales.
Las Heras	No	Reuniones con organizaciones de migrantes	Personalmente a miembros del área.	No	No	Sí	Actividades con organizaciones de migrantes, colaboración y participación en eventos folclóricos y culturales.
Maipú	No	Reuniones con organizaciones de migrantes	Personalmente a miembros del área.	No	Sí	Sí	Asesoramiento y orientación en trámites municipales.

Fuente: elaboración propia.

Tal como lo expresa la Tabla 14, en todos los casos los entrevistados manifestaron mantener vínculos con organizaciones de migrantes, fundados principalmente en el apoyo que los gobiernos municipales brindan a las festividades y celebraciones de los países de origen. Al respecto, el agente municipal de Guaymallén expresó:

> El trato que tenemos con las distintas colectividades y grupos lo hacemos desde lo cultural, podemos ser intermediarios en ocasiones con las otras áreas del municipio o colaborar nosotros de manera directa. Desde la oficina Padrón Extranjero, festejamos el Día de la Mamá Boliviana, venimos festejando desde hace siete años, el Día de la Independencia de Bolivia en la Plaza Bolivia y una de las fiestas populares más grandes que tiene, se podría decir, esta gestión, que es de la festividad, que es Carnavales en la Calle Libertad. Eso es programado por Padrón Extranjero, acompañado por el área de Pueblos Originarios (agente municipio de Guaymallén, comunicación personal, 28 de julio de 2023).

Se destaca que, si bien las relaciones giran en torno a las actividades *culturales* en primera instancia, en el caso de Ciudad de Mendoza, Guaymallén y Maipú estas acciones derivan en vínculos estratégicos durante las instancias de difusión y elaboración del RCME. Estos municipios les solicitan a las organizaciones de migrantes que compartan información referida a fechas y lugares de empadronamiento en sus redes sociales y, en ocasiones, que colaboren en los procesos de empadronamiento —registro de personas, elaboración de planillas— y que convoquen a otros migrantes residentes en el departamento a reuniones informativas al respecto. Por el contrario, en el caso del municipio de Las Heras no se evidencian este tipo de acciones conjuntas, a pesar de que los agentes responsables de la implementación de la política de voto migrante son migrantes e hijos/as de migrantes.

Además, en ningún caso existen instancias formales de consulta desde los municipios a la población destinataria sobre el diseño e implementación de la política de voto migrante. Las estrategias se elaboran sobre la base de criterios municipales alejados de opiniones externas, desalentando la institucionalización de mecanismos de exigibilidad (Güendel, 2000). En este sentido, la promoción de la educación para la participación política-electoral resulta acotada. Ciudad de Mendoza y Guaymallén son los únicos municipios que otorgaron capacitaciones a

personas migrantes residentes en sus departamentos durante los años en estudio y ambos coincidieron en la temática: el uso de la Boleta Única Papel[30], Ley N.º 9.375/2022, para las elecciones PASO llevadas a cabo el 11 junio de 2023. Más allá de este caso particular, se observa la ausencia de instancias informativas permanentes, que dispongan de una infraestructura y un emplazamiento estable y que aborden aspectos referidos a los derechos políticos y electorales de migrantes. Ello desalienta la promoción de un ciudadano educado y consciente de sus derechos (CIDH, 2018; Güendel, 2000, 2002).

Los cuatro entrevistados revelaron que no existen reclamos ni consultas sobre las acciones que llevan a cabo los municipios respecto de la política de voto migrante y que notan una falta de interés de esta comunidad en participar por la vida electoral en las distintas instancias, lo que resalta la efectiva participación en comicios. Esta cuestión resulta entendible si se considera la ausencia de un Estado que proteja y promueva el acceso al derecho y su ejercicio en condiciones de igualdad a un sector de la población que, como regla general, no ha ejercido nunca su derecho a sufragio.

> En lo personal, creo que al inmigrante no le interesa participar. Son muy poquitos los interesados. Esto se ve en el registro actual, Guaymallén que tiene tanta población extranjera, no podemos tener un padrón de 500 inscriptos. Se supone que tendría que ser mucho mayor. Cuesta mucho que vengan a empadronarse, la pregunta que hace prácticamente todo extranjero cuando viene a inscribirse ¿cuál es el beneficio que logra inscribirse?, yo les digo que el beneficio es el voto, poder elegir a quien te gobierna y aunque sea obligatorio el voto si ya está inscrito, tampoco vienen todos (agente municipio de Guaymallén, comunicación personal, 28 de julio de 2023).

Asimismo, se evidencia una suerte de ejercicio tutelado del poder por parte de los municipios hacia las personas migrantes al no contemplarlas como sujetos políticos de derecho. Aquí, la despolitización podría ser inducida por este sistema electoral obstructivo.

[30] La Boleta Única de Papel es un sistema de votación que reúne todas las opciones electorales en un único documento, administrado por el Estado. Su objetivo principal es asegurar que todos los candidatos y listas tengan una representación equitativa, lo que facilita a los votantes comparar las diferentes alternativas. Esta medida se enfoca en promover la transparencia y la equidad en los procesos electorales, al mismo tiempo que simplifica el ejercicio del voto y busca incrementar la participación de la ciudadanía (Straface y Oniszczuk, 2009).

> El inmigrante viene a trabajar y a hacer cosas de bien, a hacerle un futuro a su familia. la gente no está muy interesada en el tema del voto, la gente está muy interesada en sobrevivir, en sacar adelante a la familia en todas las comunidades, tanto las peruanas, tanto las bolivianas, como las chilenas. Tenemos chilenos que no han votado nunca y han vivido toda la vida acá (agente municipio de Las Heras, comunicación personal, 10 de julio de 2023).

Por último, se identifica que Ciudad de Mendoza y Maipú son los únicos municipios que asumen convenios con organismos internacionales y organizaciones locales para la protección y el fortalecimiento de la política migratoria a nivel general y, en ese marco, abordan la cuestión electoral. El primero instituyó la «mesa de diálogo intercultural» en 2022, conformada por concejales y funcionarios del municipio —entre ellos la persona encargada del área de empadronamiento—, representantes de la Agencia de la ONU para Refugiados (ACNUR) en Mendoza y miembros de organizaciones de migrantes radicados en el departamento. En ella se abordan proyectos que «mejoren la vida de los habitantes provenientes de otros países» (Ciudad de Mendoza, 2022). Entre las acciones a desarrollar se menciona la necesidad de fortalecer los procesos de empadronamiento y ampliar la participación electoral de migrantes en las elecciones municipales.

Maipú, a su vez, participa desde 2023 en el proyecto MigraCiudades, desarrollado por la OIM en alianza con la Dirección Nacional de Migraciones (DNM). La OIM manifiesta que el objetivo es «contribuir a mejorar y fortalecer las capacidades de los gobiernos locales para gestionar la gobernanza migratoria» (OIM, 2023). En este marco, la mencionada organización apoya al área de padrón de extranjeros en la elaboración de un plan estratégico destinado a mejorar su eficiencia operativa. Además, colabora en la creación de un sistema de supervisión que facilite la ejecución de este plan. Si bien ambas instancias se implementaron recientemente y aún no han alcanzado resultados plausibles de ser medidos, se destaca la voluntad política de ambos municipios de generar acuerdos que pueden mejorar la eficiencia de la gestión y fomentar la participación electoral de la población migrante residente en sus territorios.

A partir de lo expuesto, se advierte que, en términos de distancias entre la normativa y el efectivo ejercicio (Penchaszadeh y Nicolao, 2024), la política de voto migrante llevada a cabo por los municipios de Ciudad de Mendoza, Guaymallén, Las Heras y Maipú cumple en mayor o menor medida con los requisitos estipulados por Ley N.° 1.079/1934. Pero las acciones de diseño e implementación de esta resultan restringidas y fuera de los márgenes del reconocimiento de los criterios de promoción, participación e igualdad de los derechos políticos-electorales (Güendel, 2002). Si bien existen algunas iniciativas destinadas a promover la educación para el ejercicio del derecho y la coordinación con organismos que fomenten la participación electoral de este colectivo, las primeras resultan esporádicas y limitadas en cuanto a información oficial, pública y actualizada, y las segundas son incipientes, cuyos efectos podrán apreciarse únicamente en el mediano y largo plazo.

Análisis del Padrón Migrante de Mendoza y del efectivo ejercicio del derecho para las elecciones PASO y de 2017, 2019, 2021 y 2023 en Ciudad de Mendoza, Guaymallén, Las Heras y Maipú

Se destaca que todos los municipios en estudio llevaron a cabo la elaboración de los RCME por cada año relevado.

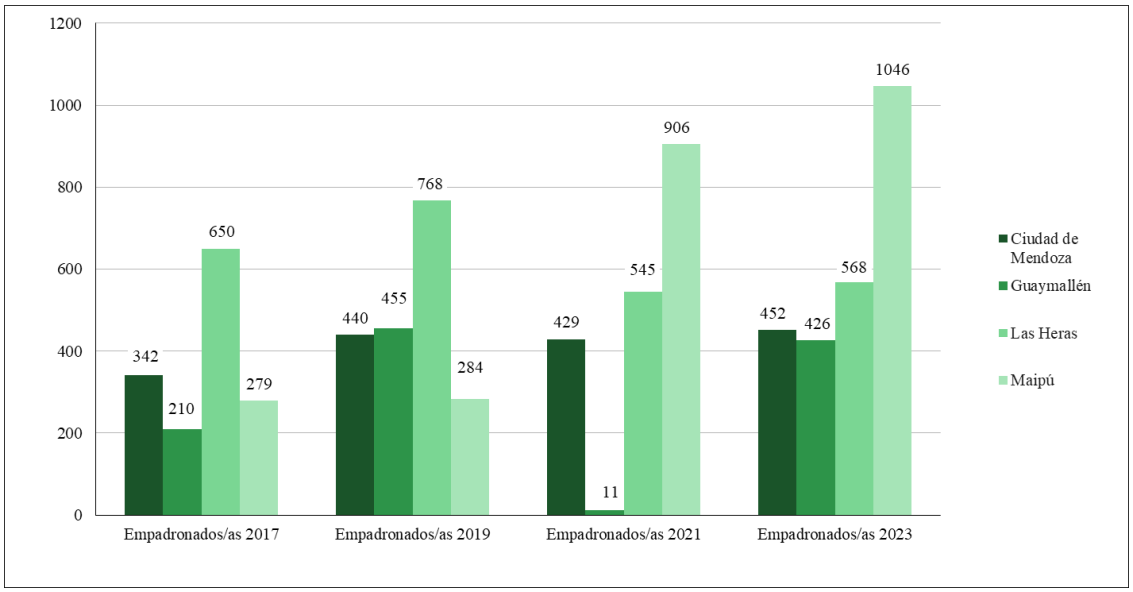
Tabla 15 Padrón Migrante de Ciudad de Mendoza, Las Heras, Guaymallén y Maipú entre 2017 y 2023

2017		**2019**		**2021**		**2023**	
Padrón migrante municipios Ciudad de Mendoza, Las Heras, Guaymallén y Maipú	%*	Padrón migrante municipios en estudio	%*	Padrón migrante municipios en estudio	%*	Padrón migrante municipios en estudio	%*
1347	4,13	1947	5,43	1891	5,27	2492	6,95

* Peso porcentual de la población migrante empadronada dentro del universo total de migrantes residentes en Las Heras, Guaymallén, Maipú y Ciudad de Mendoza. Fuente: elaboración propia sobre datos extraídos del Censo 2022 y datos otorgados por la Junta Electoral de Mendoza (2023).

La Tabla 15 muestra que, si bien las acciones ejecutadas para la elaboración de los RCME no resultaron las más idóneas, existe un importante peso relativo del nivel de empadronados en los departamentos seleccionados para este estudio, que alcanzan un pico de empadronamiento del 6,95 % en 2023.

Gráfico 8. Padrón Migrante de Mendoza por municipios seleccionados entre 2017 y 2023



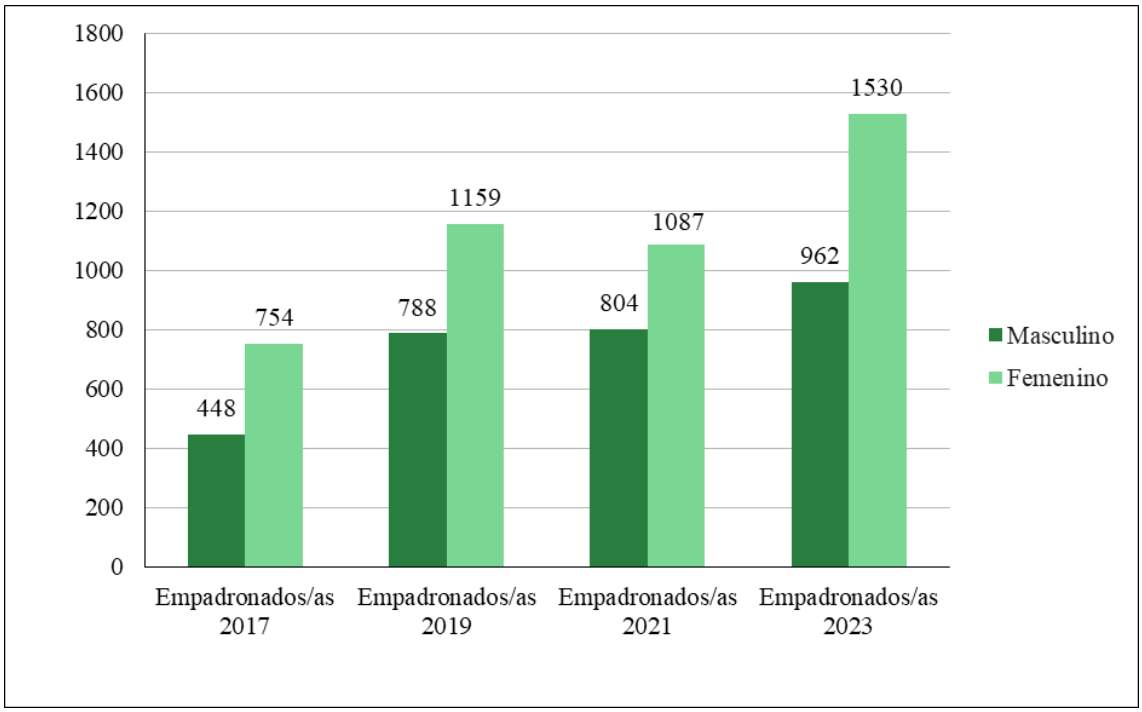
Fuente: elaboración propia con base en datos otorgados por la Junta Electoral de Mendoza (2023). Los datos de los padrones municipales se sumaron para representar la cifra total por años.

Los procesos de empadronamiento presentaron resultados similares durante los años en estudio: un crecimiento desde 2017 a 2019 y una disminución en 2021 (Gráfico 8). El caso más relevante es Guaymallén, que en 2021 expone un padrón con solo 11 personas migrantes registradas. Al respecto, las autoridades municipales señalan que dicha situación es resultado de la disminución total del RCME en el año 2020, en cumplimiento de su ciclo trienal, así como por la implementación de medidas de ASPO, lo cual generó una reducción significativa en los

procesos de registro y documentación. Por el contrario, Maipú exhibe un crecimiento sostenido y en 2020 empadronó a un total de 906 personas que formaron parte del PAMM de 2021, superando su registro de 2019 y al resto de los municipios examinados. Los operativos de empadronamiento realizados por este municipio muestran la eficacia del abordaje territorial ante otros dispositivos de mayor pasividad burocrática, que además resultaron más afectados por las medidas ASPO.

En cuanto al género, los datos revelan que los padrones correspondientes a Ciudad de Mendoza, Guaymallén, Las Heras y Maipú se encuentran feminizados, en coherencia con el PAMM general. Las mujeres representan el 60,14 % del total de los registros, con un pico del 61,39 % en 2023 (Gráfico 9).

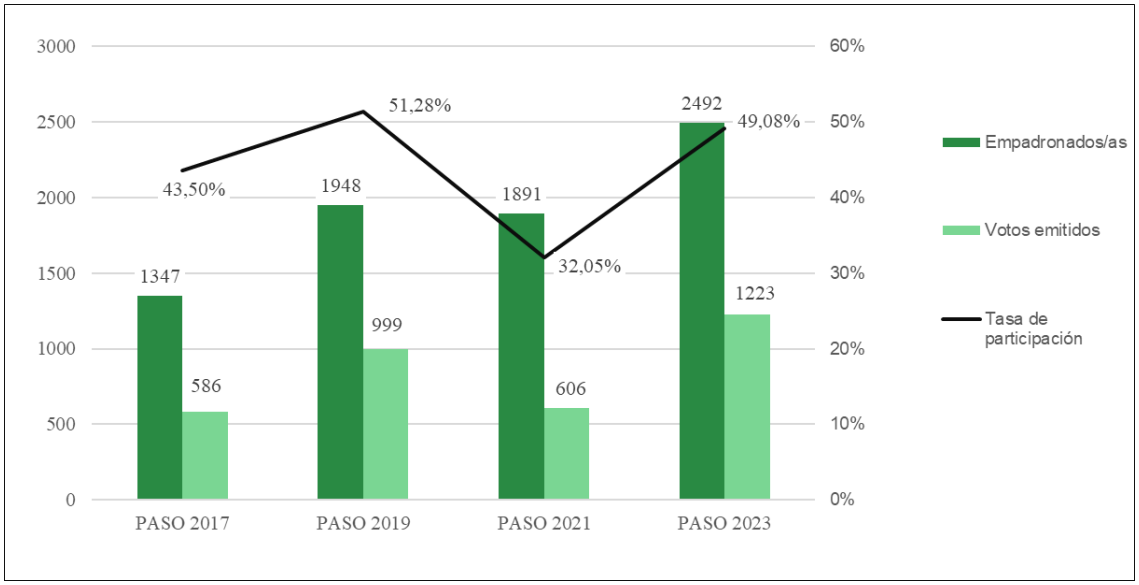
Gráfico 9. Padrón Migrante de Mendoza según género en municipios seleccionados entre 2017 y 2023



Fuente: elaboración propia con base en datos otorgados por la Junta Electoral de Mendoza (2023). Los datos de los padrones municipales se sumaron para representar la cifra total por años.

A continuación, el Gráfico 10 exhibe el total de personas migrantes empadronadas por cada municipio en estudio.

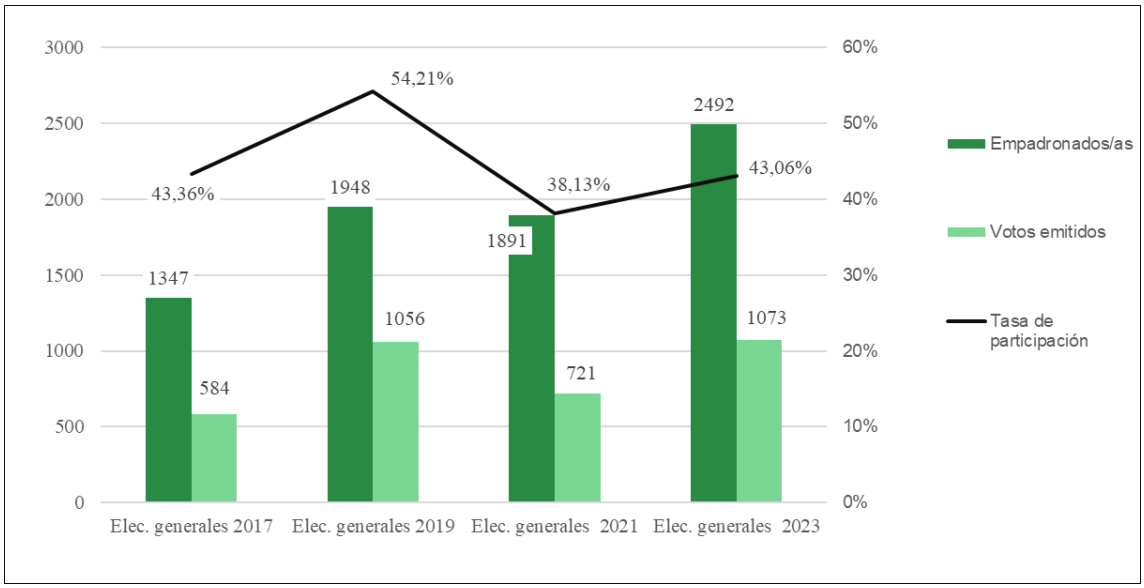
Gráfico 10. Evolución del Padrón Migrante de Mendoza, de votantes efectivos y de la tasa de participación electoral para elecciones PASO en municipios seleccionados entre 2017 y 2023



Fuente: elaboración propia con base en datos otorgados por la Junta Electoral de Mendoza (2023). Los datos de los padrones municipales se sumaron para representar la cifra total por años.

El Gráfico 10 revela que los registros de empadronamiento experimentan un crecimiento de 2017 a 2019, con una ligera disminución en 2021, para luego recuperarse en 2023. En cuanto a la tasa de participación, los datos muestran coherencia con el patrón observado en el electorado migrante en general, ya que se alcanza el punto más alto de participación en 2019 (51,28 %) y el más bajo en 2021 (32,05 %).

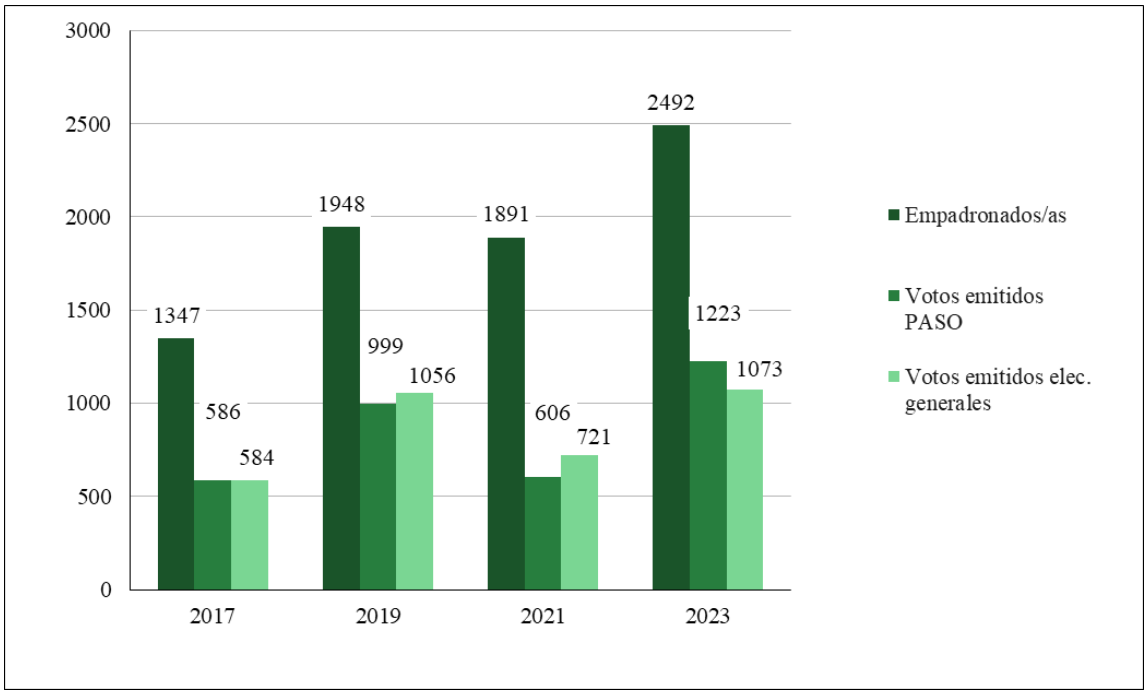
Gráfico 11. Evolución del Padrón Migrante de Mendoza, de votantes efectivos y de la tasa de participación electoral para elecciones generales en municipios seleccionados entre 2017 y 2023.



Fuente: elaboración propia con base en datos otorgados por la Junta Electoral de Mendoza (2023). Los datos de los padrones municipales se sumaron para representar la cifra total por años.

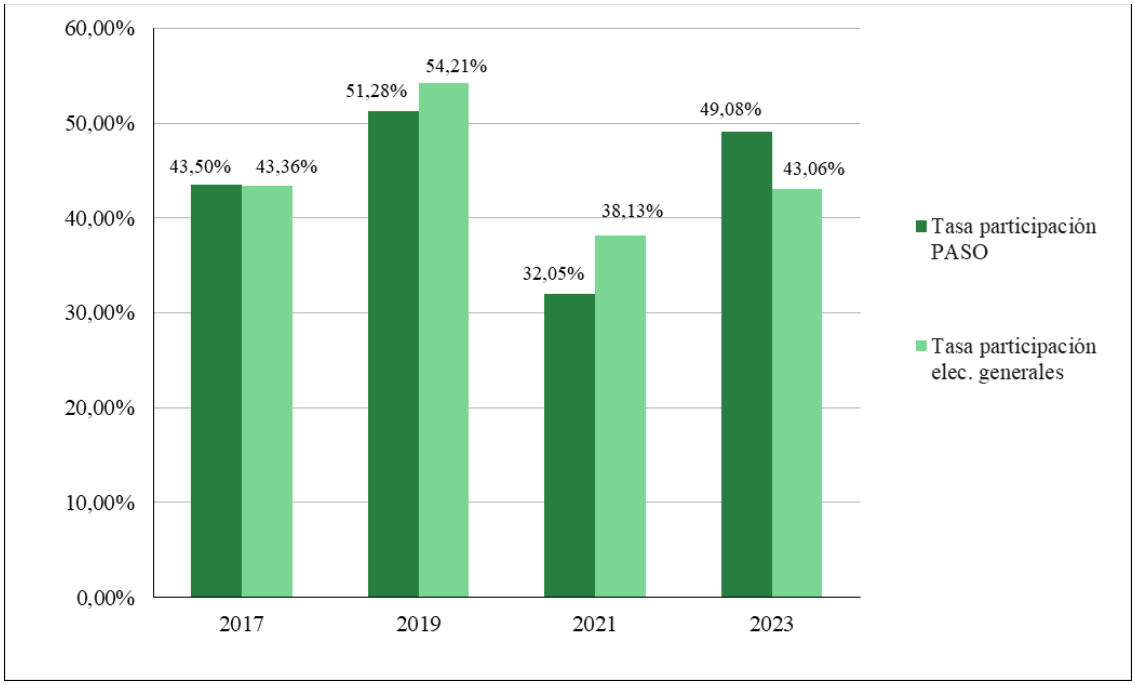
La tasa de participación electoral de personas migrantes empadronadas en Ciudad de Mendoza, Las Heras, Guaymallén y Maipú durante las elecciones generales entre 2017 y 2023 exhibe un comportamiento análogo al registrado para las elecciones generales en todos los municipios: alcanza su punto máximo en 2019 (54,21 %) y su mínimo en 2021 (38,13 %). En 2023 la tasa de participación en las elecciones generales disminuyó en un 6,2 % con respecto a las elecciones PASO, fenómeno que podría atribuirse a la falta de interés y motivación de la población empadronada para respaldar a los candidatos existentes. A continuación, se procede a un análisis comparativo del número de personas migrantes empadronadas con respecto a la participación efectiva en las elecciones PASO y generales desde 2017 hasta 2023 en tales municipios.

Gráfico 12. Evolución Padrón Migrante de Mendoza y de votantes efectivos para elecciones PASO y generales en municipios seleccionados entre 2017 y 2023



Fuente: elaboración propia con base en datos otorgados por la Junta Electoral de Mendoza (2023). Los datos de los padrones municipales se sumaron para representar la cifra total por años.

Gráfico 13. Evolución de la tasa de participación de migrantes empadronados para elecciones PASO y generales en municipios seleccionados entre 2017 y 2023



Fuente: elaboración propia con base en datos otorgados por la Junta Electoral de Mendoza (2023). Los datos de los padrones municipales se sumaron para representar la cifra total por años.

La mayor tasa de participación en Ciudad de Mendoza, Las Heras, Guaymallén y Maipú se muestra en las elecciones generales y PASO de 2019 (54,21 % y 51,28 %, respectivamente), lo cual concuerda con los niveles de participación observados en elecciones provinciales y nacionales. En comparación con el análisis de la tasa de participación en todo el PAMM, se observa que en 2019 (a diferencia del voto migrante a nivel general) y en 2021 (en consonancia con el voto migrante a nivel general y en el contexto de la pospandemia), se registra una mayor tasa de participación en las elecciones generales que en las PASO.

Respecto de las elecciones de 2023, las PASO exhiben la mayor participación electoral de migrantes en los municipios seleccionados, a diferencia de lo sucedido en las elecciones generales de índole nacional de ese mismo año, instancia donde la participación resulta mayor. Es importante destacar que la tasa de participación de migrantes para las elecciones en Ciudad de Mendoza, Las Heras, Guaymallén y Maipú de 2023 no alcanzó el 50 % en ningún sufragio, evidenciando los niveles más altos de ausentismo de todas las elecciones analizadas y, por lo tanto, el mayor nivel de incumplimiento con la premisa de obligatoriedad del voto para aquellas personas inscritas en el PAMM (Art. 38, Ley N.º 1.079/1934).

El análisis del voto pasivo de personas migrantes empadronadas en Ciudad de Mendoza, Guaymallén, Las Heras y Maipú para las elecciones PASO y generales entre 2017 y 2023 revela la carencia de una base de datos oficial o extraoficial que sistematice estas trayectorias, ya sea en términos de precandidaturas/candidaturas o de la presencia de concejales extranjeros en los cuerpos legislativos municipales. Tras las consultas realizadas a funcionarios municipales y al personal de la Junta Electoral de Mendoza se evidencia que esta participación fue nula durante el período en cuestión. Como se menciona en el análisis de la participación pasiva a nivel

general en Mendoza, las personas migrantes con mayores posibilidades de acceder a cargos de representación son aquellas que adquieren la ciudadanía argentina mediante el proceso de naturalización. Este es el caso de personas migrantes residentes en Guaymallén que, nacionalizadas, se afilian a partidos políticos y acceden a precandidaturas como nacionales.

A modo de cierre de este capítulo, se puede afirmar que las acciones de diseño e implementación de la política de voto migrante en los municipios estudiados no cumplen con los criterios de promoción, participación e igualdad inherentes al enfoque de derechos humanos en la política pública. Estas acciones no consideran los derechos político-electorales de la población migrante en términos universales. La deficiencia se observa en aspectos tales como la ausencia de marcos normativos locales que promuevan una gestión estandarizada y eficiente. Si bien se destacan algunas experiencias positivas en esta materia, resulta evidente la ausencia de una visión estratégica en cuanto a la integralidad de una política de voto migrante que incentive el ejercicio del derecho de estas personas. Este hecho está evidenciado en la tasa de participación, que presenta su pico más alto en las PASO de 2019 (51,28 %) cifra significativamente inferior si se compara con los niveles de participación observados en elecciones nacionales para el mismo período (76,40 %).

Las estrategias para el diseño e implementación de la política pública de voto migrante se establecen principalmente sobre la base de criterios municipales que no consideran opiniones externas, lo cual desalienta la institucionalización de mecanismos de exigibilidad. A pesar de ello, los municipios mantienen vínculos con las organizaciones de migrantes —más bien centrados en actividades de tipo cultural— que resultan estratégicos en las instancias de difusión y elaboración de los RCME.

Capítulo 5

Ejercicio de la ciudadanía activa para la construcción del voto migrante en Mendoza

En el presente capítulo se exponen y comparan las prácticas de ciudadanía activa llevadas a cabo por las organizaciones MAS-IPSP-Mendoza, MMIRM y VenCuyo, entre 2017 y 2023, que inciden en la política pública de los municipios de Ciudad de Mendoza, Guaymallén, Las Heras y Maipú para el pleno reconocimiento del derecho al sufragio. El ejercicio de la ciudadanía activa en este caso conlleva la existencia de un sujeto migrante consciente de sus derechos políticos, que se vincula con las dependencias gubernamentales para el reconocimiento, el ejercicio, la vigilancia y la exigibilidad de estos.

El capítulo se organiza en dos apartados. En el primero se realiza un análisis introductorio referido a la construcción del sujeto político migrante en Mendoza y su vínculo con los derechos políticos-electorales. En el segundo apartado se examinan las dimensiones pasiva y activa del modelo de ciudadanía en estudio. Las primeras involucran acciones de incidencia a mediano y largo plazo, relacionadas con propuestas de políticas públicas destinadas a ampliar y facilitar el ejercicio del voto. Las segundas refieren a las acciones colectivas y públicas vinculadas a demandas por situaciones de discriminación en el reconocimiento y acceso al derecho (Güendel, 2000).

Este análisis se basa en datos proporcionados por hombres y mujeres migrantes, miembros y referentes de las organizaciones bajo estudio, que se caracterizan por dedicarse a cuestiones políticas en general y electorales en particular.

La emergencia de un sujeto político migrante en Mendoza

Si bien el abordaje de los procesos de subjetivación política (Courtis y Penchaszadeh, 2016) de las personas migrantes que residen en Mendoza excede el campo de estudio de esta investigación, se resaltan algunas cuestiones claves para una comprensión más acabada del posterior análisis referido al ejercicio de ciudadanía activa de las organizaciones. Como se ha enfatizado en secciones previas, el marco jurídico relativo a la participación electoral en Mendoza promueve, desde sus inicios, una visión del sujeto migrante no naturalizado, relegado a los márgenes de la sociabilidad y el asociacionismo, caracterizado por un aparente *desinterés* en intervenir en los ámbitos de representación (Botana, 1993; Sanjurjo, 2002, 2006, 2013; Baraballe, 2017). Al respecto, Botana (1993) sostiene que:

> Desde la llegada de los primeros migrantes a la provincia, el mundo de aquellos estaba en la sociedad (civil) y no en el Estado, en la creación individual y no en el designio colectivo, en la acción singular más que en la participación común en las decisiones públicas (p. 228).

Sanjurjo (2002, 2006, 2013) expresa que las personas migrantes que arribaron al territorio provincial en los siglos XIX y XX tomaron diferentes posturas ante esta situación: una vasta franja permaneció indiferente mientras que otras apelaron a la obtención de los derechos políticos inherentes a la ciudadanía sin necesidad de adquirir la nacionalidad argentina, con el propósito de preservar la de su país de origen. En cualquier caso, la limitación en la igualdad de condiciones para el acceso a los derechos electorales, en comparación con los ciudadanos nacionales, promueve la participación política de la población migrante en un sentido más amplio, caracterizada por «la formación de agrupaciones civiles representativas de intereses sectoriales (mutualistas, económicos, laborales, culturales, etc.) y que en ciertos casos habrían podido presionar al gobierno o, al menos, intentado incidir en sus políticas» (Sanjurjo, 2006, p. 282).

En ese orden, Baraballe (2017) explica que, entre los canales alternativos de participación de la población migrante de ese entonces, la prensa resulta uno de los más prominentes en Mendoza, ya que goza de gran libertad y habilita a los extranjeros a embanderar ciertas luchas partidarias. Sanjurjo (2013) coincide en que la participación de estos sectores se encuentra estrechamente ligada a los ámbitos partidarios y sindicales, en los cuales hallan lugares de convergencia para la reivindicación conjunta de determinadas luchas por sus derechos sociales y civiles: «los clubes políticos, que se organizaban de manera efímera y circunstancial para las distintas elecciones, brindaron un ámbito de actividad política aún para los extranjeros» (Sanjurjo, 2013, p. 117). En la actualidad, la vida política de las personas migrantes sigue siendo activa, «como militantes e integrantes de organizaciones o espacios sociales y culturales» (Observatorio sobre Migración y Asilo en Argentina Gabriel Chausovsky, 2022, p. 17). A pesar de ello, su participación política a través del voto resulta escasa o nula.

Es relevante resaltar la falta de investigaciones contemporáneas y detalladas que aborden exhaustivamente la configuración de un sujeto político migrante organizado, con el propósito de influir en el pleno reconocimiento de su derecho al voto en la provincia de Mendoza. Sin embargo, la revisión de investigaciones recientes (Penchaszadeh y Condori Mamani, 2017; Penchaszadeh y Rivadeneyra, 2018; Pacecca y Liguori, 2019; Penchaszadeh y Sander, 2021; Sander, 2022; Botto y Nicolao, 2023) proporciona una perspectiva relevante para comprender los procesos de ciudadanía activa de este colectivo asentado en la provincia.

En este sentido, se observa la transformación que se produce a finales del siglo XX en las asociaciones de migrantes de Argentina, que, si bien habían nacido con fines de difusión cultural, comenzaron «a girar hacia cuestiones vinculadas a las políticas sociales, territoriales, migratorias, de acceso a derechos y posteriormente hacia el acceso al derecho político» (Pacecca y Liguori, 2019, p. 174). En cuanto a la conformación de estos nuevos colectivos, Penchaszadeh y Rivadeneyra (2019) los definen como «organizaciones de migrantes

multinacionales que rompen con el patrón de las colectividades e integran espacios transversales de subjetivación migrante con independencia de la nacionalidad de sus participantes» (p. 174). Un claro ejemplo es la RNLMA[31], creada en 2014, a 10 años de la sanción de la Ley Nacional de Migraciones N.º 25.871/2004. Esta red aborda la temática migratoria en términos de derechos humanos y su meta máxima es «trabajar sobre los derechos políticos y empezar a plantear que el migrante también es ciudadano pleno y, por lo tanto, un sujeto político organizado colectivamente» (Sander, 2022, p. 20).

Además, cabe enfatizar la importancia del patrón organizacional de base territorial y federal de la RNLMA, que propone un trabajo colectivo y situado de dos actores claves del proceso: las organizaciones para migrantes, destinadas a brindar asistencia social o asesoramiento jurídico sobre acceso a derechos a ciudadanos no nacionales, y las organizaciones de migrantes, que son aquellas conformadas exclusivamente por personas migrantes que trabajan por el efectivo reconocimiento de su derecho a migrar (Caggiano, 2011). De esta manera, la RNLMA consigue establecer una sólida representación en distintas provincias de Argentina. Un hito de gran importancia en este contexto fue el encuentro federal de 2016, llevado a cabo en Mendoza[32], donde tuvo origen la Escuela de Formación Política para Líderes y Lideresas Migrantes. El evento marcó el compromiso de una amplia gama de organizaciones locales[33] en la tarea de colaborar en la consolidación de nuevos referentes

[31] Organización de migrantes e hijos de migrantes nucleada en un sistema de red que conecta y articula a organizaciones locales y de base territorial, que rompe con el patrón de colectividad (según origen nacional o cultural) y representa, en cambio, a numerosas personas de diferentes nacionalidades y regiones (incluso pasa de la escala mercosureña a una dimensión internacional más amplia, extraMercosur) que luchan y demandan un objetivo común (Sander, 2022, p. 7).

[32] Su sede fue la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo y fue organizado junto con la Asociación Ecuménica de Cuyo.

[33] Con diferentes trayectorias y recorridos, algunas de las organizaciones e instituciones de Mendoza que colaboraron o colaboran con organizaciones de migrantes en Mendoza son: consulados, el Hogar del Migrante (Congregación de Misioneros Scalabrinianos), la Asociación Ecuménica de Cuyo, Xumek, Integrar CEDEPP, sindicatos, diversos movimientos populares, partidos políticos y áreas de extensión, vinculación y derechos humanos de la Universidad Nacional de Cuyo.

migrantes. Estos líderes, a su vez, se comprometieron a empoderar a otros sujetos y a impulsar la formación de organizaciones que aboguen por una ciudadanía activa, con el objetivo de ampliar sus derechos electorales (Sander, 2022).

Las premisas establecidas por la RNLMA influyen en dos de las organizaciones analizadas en esta tesis: MAS-IPSP-Mendoza y MMIRM. Los miembros entrevistados manifiestan haber participado de la Escuela de Formación Política y replicar en sus espacios los preceptos allí planteados. En cuanto a VenCuyo, el referente entrevistado manifiesta no haber sido parte de dicho proceso y que su organización de pertenencia no persigue el reconocimiento de los derechos electorales de las personas migrantes, sino que trabaja por el acceso a oportunidades de tipo laborales del colectivo venezolano. Es así como VenCuyo se enmarca en una dinámica similar a la desarrollada por el resto de las organizaciones de venezolanos en Argentina, destinada a ampliar «los vínculos con otras organizaciones migrantes y académicas y jerarquizar y potenciar su voz ante el gobierno por vías institucionales» (Botto y Nicolao, p. 89).

A continuación, en la Tabla 16 se detallan algunas características de estas organizaciones que son relevantes al momento de analizar las prácticas activas y pasivas tendientes a incidir en la política de voto migrante de los municipios de Ciudad de Mendoza, Guaymallén, Las Heras y Maipú entre 2017 y 2023.

Tabla 16. Perfil de las organizaciones de migrantes con incidencia en la política de voto migrante de los municipios en estudio

Organización	**Año de origen**	**Nacionalidades de sus miembros**	**Situación documentaria de sus miembros**	**Tipo de organización**
MMIRM	2022	Boliviana, colombiana, peruana y ecuatoriana	Residencia permanente. Refugiadas	Organización provincial, con vinculación federal y transnacional

Organización	Año de origen	Nacionalidades de sus miembros	Situación documentaria de sus miembros	Tipo de organización
MAS-IPSP	2009	Boliviana	Naturalizados. Residencia permanente	Organización provincial con vinculación federal y transnacional
VenCuyo	2019	Venezolana	Residencia permanente	Organización regional (Mendoza, San Juan, San Luis) con vinculación federal y transnacional

Fuente: elaboración propia.

Sobre la constitución de las organizaciones, todas cuentan con miembros que participan de otras entidades territoriales de base cultural, como colectividades y ballets folclóricos, y en algunos casos participan en movimientos populares y partidos políticos. En cuanto al país de procedencia de los integrantes, MMIRM está compuesta por mujeres migrantes originarias de diversos países de la región, lo que refleja un modelo de organización transversal. En los casos de VenCuyo y MAS-IPSP-Mendoza, están integradas por personas venezolanas y bolivianas, respectivamente.

Respecto de algunos aspectos históricos y de la estructura organizativa territorial, el MAS-IPSP-Mendoza emergió en 2009 como una organización provincial con una marcada influencia transnacional y federal, dado su origen en el partido político boliviano Movimiento al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (Guzzo, 2022). En este contexto, las personas migrantes que lo integran se convierten en actores en movimiento, que establecen vínculos políticos —participación electoral transnacional— con los Estados tanto de origen como de destino, y con representación en diversas provincias de Argentina (Lafleur, 2017; Ramírez, 2022). Asimismo, algunos de sus miembros también participan activamente en la RNLMA.

Por otro lado, MMIRM es una organización emergente en Mendoza, fundada en 2022 y que desde sus orígenes participa de la RNLMA. Sus integrantes, mujeres migrantes y líderes comunitarias, cuentan con una vasta experiencia en la participación en diversos ámbitos de la sociedad civil, como grupos de danza folclórica y asociaciones vecinales, entre otros. Además, están activamente involucradas en iniciativas de capacitación y promoción de derechos, impulsadas por organizaciones a nivel provincial, nacional e internacional (Observatorio sobre Migración y Asilo en Argentina Gabriel Chausovsky, 2022).

En cuanto a VenCuyo, su origen se remonta a 2019 y, como su nombre sugiere, es una entidad con influencia en las provincias de San Juan, San Luis y Mendoza (región de Cuyo, Argentina). Adopta un enfoque federal y transnacional al establecer vínculos con otras organizaciones de venezolanos tanto en Argentina como a nivel transnacional; así, promueve relaciones entre sus miembros y su país de origen. Al igual que otras organizaciones de migrantes venezolanos en Argentina, se centra en «fortalecer las capacidades internas» (Botto y Nicolao, 2023, p. 88), generando redes de apoyo para personas venezolanas que transitan o residen de forma permanente en Cuyo. Esta fase se caracteriza por una estructura basada en campos profesionales con un énfasis en la convalidación de títulos universitarios (Pacecca y Liguori, 2019). Posteriormente, amplía su enfoque para abordar otras necesidades del colectivo venezolano, que se ven exacerbadas por las medidas implementadas durante el ASPO[34] (Cerruti et al., 2021). Para ello, establece contacto con organizaciones internacionales y dependencias gubernamentales a nivel provincial y municipal, con las cuales mantiene colaboración hasta la actualidad.

[34] En el contexto de la pandemia por COVID-19 el gobierno provincial dictó la Reglamentación N.º 1941 en la que se aprueba la matriculación provisoria para el personal de origen venezolano en actividades sanitarias o asistenciales. Esta resolución fue producto de una iniciativa presentada por la organización VenCuyo. Fueron 32 los profesionales de la salud que solicitaron la convalidación provisoria de sus títulos. Este trámite ha facilitado la incorporación de médicos al sistema de salud, aunque sin una solución definitiva al requisito de la convalidación (Cerruti et al., 2021, p. 215).

Los objetivos delineados por las organizaciones revelan un interés común en influir en aspectos estructurales de la vida de la población migrante asentada en Mendoza. En lo referente a la dimensión político-electoral, se destaca que el activismo y la participación del emigrante en sus Estados de destino están estrechamente vinculados con la participación en sus países de origen. Esta conexión refleja la mayor o menor «necesidad de reafirmar la identidad nacional, promover la inclusión de nuevos derechos y ampliar el ejercicio de su ciudadanía extraterritorial» (Debandi et al., 2024, p. 26). Asimismo, se observa que el posicionamiento frente al voto en Mendoza se relaciona en gran medida con la idiosincrasia democrático-electoral de los Estados de origen, la cual influye en las percepciones y actitudes de estos sujetos hacia la participación en procesos electorales provinciales.

Como se ha mencionado, tanto las integrantes de MMIRM —oriundas de Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia— así como los miembros del MAS-IPSP-Mendoza —población boliviana exclusivamente— otorgan prioridad a la dimensión político-electoral. En este sentido, se centran específicamente en la protección y promoción del derecho al voto migrante que se ve potenciada por las experiencias de participación transnacional (Guzzo, 2022).

> Nosotros, como dirigentes de una organización que se crea a partir de un partido político de Bolivia y que además votamos en ese país, perseguimos la igualdad de los migrantes. Participar es nuestro derecho, lo dice la ley de Mendoza y el empadronamiento debe ser ampliado, que sea automático, porque es uno de los problemas por el cual los migrantes constantemente somos manipulados por las intendencias de cada departamento (referente del MAS-IPSP-Mendoza).
>
> Muchas de nosotras ya votamos en nuestros países de origen y queremos tener acceso al voto directo acá, automático, que podamos votar sin necesidad de empadronarnos cada año. Es lo que más nos interesa en este momento para poder acceder a todos los otros derechos (referente de MMIRM).

En relación con VenCuyo, el entrevistado menciona que, aunque la organización ha colaborado con gobiernos municipales en acciones conjuntas para la difusión y elaboración de los RCME, no se enfoca específicamente en estos objetivos debido a la falta de interés y a la reticencia de la comunidad venezolana residente en Mendoza. En este contexto, se destaca que la

desconfianza hacia la participación electoral puede derivar de diversas causas en el país de origen, tales como la percepción de corrupción, el descontento con las élites políticas, la falta de representatividad o la ausencia de cambios significativos a través del voto (Debandi et al., 2024).

> VenCuyo no trabaja en esa línea porque la comunidad venezolana se rehúsa a la parte política, tanto a nivel de su nacionalidad como de la argentina. Y es ahora que se está despertando ese interés, tal vez más adelante nos enfoquemos. Sí, trabajamos el año pasado en que se empadronaran, pero cuando vimos que había cierta postura reacia dijimos no, más adelante quizás (referente de VenCuyo).

De acuerdo con lo expuesto, se observa que las tres organizaciones se vinculan de manera particular con el reconocimiento de los derechos electorales de la población migrante en Mendoza. A continuación, se examinan las acciones emprendidas por cada organización en relación con el reconocimiento y ampliación del voto migrante.

El ejercicio de la ciudadanía para la ampliación del reconocimiento del voto migrante

En la Tabla 17 se presentan las acciones de participación pasiva (Güendel, 2000) realizadas por las organizaciones de migrantes para incidir en la política de voto migrante a nivel municipal.

Tabla 17. Acciones de participación pasiva para la ampliación y reconocimiento del voto migrante en los municipios en estudio

Acciones de participación pasiva	**Organizaciones de migrantes**		
	MMIRM	**MAS-IPSP**	**VenCuyo**
Presenta reclamos por falta de reconocimiento del derecho a voto	Sí	Sí	No
Asiste a reuniones con equipos de gobierno local para expresar reclamos o propuestas de política pública para ampliar el derecho a voto	Sí	No	No

Acciones de participación pasiva	Organizaciones de migrantes		
	MMIRM	**MAS-IPSP**	**VenCuyo**
Participa en campañas electorales que contemplen propuestas para ampliar derechos del colectivo migrante	No	Sí	No
Incide en propuestas o proyectos de ley para ampliar el derecho a voto de personas migrantes	No	Sí	No
Sus miembros se constituyen en precandidatos y en candidatos en elecciones locales	No	Sí	No
Promueve instancias de formación acerca de derechos políticos y político-electorales para el colectivo migrante	Sí	No	No
Colabora en los procedimientos de elaboración del RCME	Sí	Sí	Sí

Fuente: elaboración propia.

Sobre la interacción de las organizaciones con el proceso de formulación de políticas públicas relacionadas con el voto migrante, se observa que todas las entidades contribuyen de diversas maneras en los procedimientos de elaboración del RCME. Sus acciones abarcan desde la difusión de información oficial hasta la organización de reuniones destinadas a concientizar sobre la importancia de registrarse, así como la prestación de asistencia durante los operativos municipales para facilitar el proceso de inscripción.

En cuanto a la presentación de reclamos por falta de reconocimiento del derecho a voto, tanto los miembros del MAS-IPSP-Mendoza como las integrantes de MMIRM manifiestan haber apelado a estas instancias de manera presencial y a través de notas presentadas por mesa de entradas en algunos municipios y reforzados en redes sociales y medios de comunicación (Comunidad Boliviana, 2021). Los reclamos hacen referencia a la restricción de días, horarios y lugares para la elaboración del RCME, a la falta de consideración de las posibilidades de acceso por razones laborales o de distancia, a la falta de difusión de información previa y durante el proceso de elaboración del RCME y a la solicitud de documentación que acredite lugar de residencia —a diferencia de otros municipios de Mendoza que solo requieren el Documento Nacional de Identidad con dirección en el departamento correspondiente—. En este

último caso, se entiende que la falta de una legislación unívoca que estandarice procedimientos en todos los municipios genera parcialidad en la interpretación de la norma, así como dudas y reclamos en la población destinataria del derecho.

> No somos los únicos que estamos solicitando cambios en las formas de registrar a los migrantes para que puedan votar, nosotros lo pedimos en los departamentos del Gran Mendoza[35] pero la colectividad boliviana de San Carlos, de San Rafael, de Lavalle también lo piden (referente del MAS-IPSP-Mendoza).

Si bien la información proporcionada por el entrevistado del MAS-IPSP-Mendoza supera el ámbito de estudio definido, es esencial destacar el dictamen emitido por el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) en 2022 (DICTAMEN IF-2022-117772103-APN-DAVIC-INADI) en respuesta a la presentación de la Asociación Colectividad Boliviana de San Carlos contra la Municipalidad de San Carlos por irregularidades en los procesos de elaboración del RCME. Según este dictamen, el INADI recomienda al municipio ampliar, descentralizar y diversificar los lugares para registrar migrantes para las elecciones del municipio, así como difundir información al respecto. Además, insta a la Legislatura de Mendoza a sancionar «una Ley que contemple el voto de los migrantes similar a las vigentes en CABA o PBA, eliminando restricciones que no se aplican a electores locales» (INADI, 2022, p. 8). Este dictamen constituye un antecedente a destacar al momento de revisar las normativas y procedimientos destinados a implementar el voto migrante en los municipios de Mendoza, a la luz del enfoque de derechos humanos en la política pública.

En relación con la asistencia a reuniones con equipos de gobierno municipal para presentar reclamos o propuestas, resulta significativo destacar que en general los municipios establecen ámbitos de diálogo con la población migrante. Pero en ningún caso la convocatoria tiene como objetivo anticipar iniciativas dirigidas a diseñar y desarrollar medidas específicas

[35] El Gran Mendoza hace referencia al Área Metropolitana de Mendoza.

que faciliten y promuevan la participación electoral de este colectivo. Ante ello, las organizaciones asumen diversas posiciones. Mientras que los representantes del MAS-IPSP-Mendoza manifiestan no asistir a tales encuentros, las integrantes de MMIRM vienen participando de la convocatoria y ponen en agenda explícitamente su tema de interés.

> Nosotras sentimos que los municipios nos ven en lo cultural, nuestra gastronomía, mostrar nuestros bailes, nuestros trajes típicos a eso le dan más prioridad. Pero en cuanto a derechos no, hay ausencia total. En algunas reuniones con los municipios hemos hablado de voto migrante, de tener más horarios y días para empadronarnos, que nos den capacitaciones y que conozcan la realidad de los migrantes en cada comunidad (referente de MMIRM).

Miembros de VenCuyo también acuden a los encuentros, pero sus contribuciones y solicitudes se centran en una agenda de carácter cultural o en la coordinación de proyectos de naturaleza socioeconómica, y dejan de lado los aspectos de la política de voto migrante:

> Nos dedicamos sobre todo a trabajos sociales. Los venezolanos tenemos la particularidad en este país de que casi todos somos profesionales y que es un ítem que no ha sido aprovechado al 100 % acá. Hay un sinfín de cosas que se pueden hacer con los municipios (referente de VenCuyo).

Con respecto a la formación de las personas migrantes sobre derechos políticos electorales, se destaca que MMIRM y el MAS-IPSP-Mendoza acuden a charlas referidas a estos temas y promueven instancias de educación para la participación, en coordinación con instituciones provinciales y nacionales interesadas en la temática.

> Nuestro grupo de Mujeres Identitarias nace para trabajar en temas que interesan a la población migrante en toda la provincia, ahora estamos abocadas al voto migrante y para eso es necesario que se sepa nuestro derecho, informar y concientizar a los otros migrantes y estamos dispuestas a organizar charlas y debates con organizaciones, consulados y con los municipios para difundir el derecho y seguir capacitándonos (referente de MMIRM).

El vínculo de estas organizaciones con las instituciones de la sociedad civil relacionadas al trabajo por el reconocimiento de la migración como un derecho humano en Mendoza se ve fortalecido en la creación de estos espacios de formación colectiva.

En cuanto a la participación en campañas electorales, se evidencia que el MAS-IPSP-Mendoza es el más activo en este aspecto. Los integrantes de esta organización expresan su disposición a incluir en la agenda de sus respectivos partidos políticos las problemáticas que afectan a las personas migrantes y abogan por la inclusión de propuestas específicas para esta comunidad. Estas actividades y dinámicas están estrechamente relacionadas y potenciadas por las experiencias previas de participación electoral transnacional, ya que esta organización ha delineado sucesivas campañas de voto desde el exterior en Bolivia, promoviendo el sufragio de la población boliviana residente en Mendoza «mediante el incentivo de los procesos desterritorializados de democratización electoral» (Guzzo, 2022, p. 190).

> Nos metemos de lleno en las campañas para las elecciones municipales, estamos acostumbrados a participar en estos procesos. Estamos pidiendo que se incluyan propuestas como simplificar el proceso para hacer el RCME. Además, animamos a los migrantes a involucrarse en los partidos, para asegurarnos de que los candidatos y futuros representantes tengan en cuenta nuestras necesidades y preocupaciones (referente del MAS-IPSP-Mendoza).

Estas acciones impactan en los niveles de influencia y vinculación del MAS-IPSP-Mendoza con los actores políticos y gubernamentales, lo que facilita mediaciones estratégicas para garantizar la efectividad de los mecanismos de empadronamiento de esta población.

Con respecto a la participación en elecciones municipales, los miembros de la organización MAS-IPSP-Mendoza también resultan los únicos entrevistados que participan como precandidatos. Es importante señalar que los entrevistados han completado el proceso de naturalización y se encuentran afiliados a un partido político que promueve sus candidaturas. Al consultarles sobre la existencia de personas migrantes no nacionalizadas que acceden a estas instancias, respondieron negativamente. De manera similar, los referentes de VenCuyo y MMIRM expresaron no conocer casos de migrantes que hayan accedido a precandidaturas o candidaturas sin haber obtenido previamente la nacionalidad argentina. Es importante destacar que en algunos casos se reconoce una notable representación de referentes partidarios que son

hijas/os de personas migrantes. Estos referentes tienen la capacidad de aglutinar al electorado migrante en torno a un partido político específico.

También cabe destacar la importancia de las articulaciones estratégicas que los grupos de personas migrantes entablan con los partidos políticos en el marco de la promoción de una reforma jurídica que amplíe el reconocimiento del voto migrante en Mendoza. A continuación, la Tabla 18 exhibe los diferentes proyectos de ley al respecto, presentados entre 2017 y 2023.

Tabla 18. Proyectos de ley presentados para la ampliación del reconocimiento y ejercicio del voto migrante en Mendoza entre 2017 y 2023

Tipo	Autor/a	Cámara	Origen	Año de elaboración	N.º de expediente	Propuesta	Artículos que solicita reformar
Proyecto de ley Modificatorio de Ley N.º 1.079/1934	Diputado Duilio Pezzutti	Diputados	Partido Justicialista Frente de Todos	2020	78.820	Otorgar el derecho a voto a los extranjeros y extranjeras para cargos electivos provinciales, además del ya adquirido derecho a elegir cargos municipales	Art. 39
Proyecto de ley Modificatorio de Ley N.º 1.079/1934	Diputado Edgardo González		Partido Justicialista Frente de Todos	2021	79.953	Inscripción en el RCME por única vez y en el caso de cambio de domicilio registrarse en el RCME del nuevo municipio	Art. 20
Proyecto de ley Modificatorio de Ley N.º 1.079/1934	Senador Rafael Moyano	Senadores	Partido Justicialista Frente de Todos	2021	No encontrado	Suprimir el requisito de dos años de residencia permanente y la acreditación de pago de tasa municipal para participar del RCME. Extender el período de inscripción al RCME de manera permanente	Arts. 15, 20, 22 y 25 bis
Proyecto de ley Modificatorio de la Constitución Provincial (1916)	María Elena Ricaldez y Lautaro Jiménez		Asamblea de Trabajadores Precarizados en Lucha	2023	78.812/2023	Habilitar el sufragio a nivel provincial de personas migrantes en igualdad de condiciones que los nacionales	Art. 50

Fuente: elaboración propia con base en información obtenida del Digesto de la Legislatura de Mendoza (2023), personal idóneo de la Legislatura de Mendoza (2023) y La Rosa (2021).

De los cuatro proyectos, tres fueron presentados por el Partido Justicialista-Frente de Todos (PJ-FDT) en los años 2020 y 2022. En 2023 la propuesta fue impulsada por la Asamblea de Trabajadores Precarizados en Lucha[36] (ATPL) junto con un exsenador del Frente de Izquierda de los Trabajadores-Unidad (FIT-U). La obtención de información reciente sobre el estado de los proyectos resulta un desafío para la investigación debido a la ausencia de datos actualizados en la página web de la Legislatura de Mendoza. Finalmente —a partir de una búsqueda intensa en la web oficial, consultas a personal idóneo de dicha institución e informantes vinculados a los espacios interesados—, se arribó a la conclusión de que los proyectos toman estado parlamentario en los años correspondientes a su presentación y son enviados a las comisiones de Legislación y Asuntos Constitucionales (LAC) de las cámaras de Diputados y de Senadores, según corresponda. Los proyectos de 2020 y 2021 no fueron tratados antes de finalizar los dos años desde su incorporación a comisiones, por lo que han perdido estado parlamentario y fueron derivados a archivos (Art. 133, Reglamento Interno H. Cámara de Senadores de Mendoza, 2021; Art. 220, Reglamento Interno H. Cámara de Diputados de Mendoza, 2021). Sobre el proyecto presentado en 2023, sigue en la comisión de LAC, a la espera de su tratamiento.

La ausencia de tratamiento de estos proyectos puede deberse a múltiples razones que reflejan una compleja interacción de factores políticos, administrativos y legislativos: falta de interés y prioridad por parte de las autoridades de la Legislatura de Mendoza, así como la determinación política y la capacidad de los proponentes para mantener la relevancia de la propuesta. Además, la institución podría argumentar que estos proyectos implican reformas

[36] «La Asamblea de Trabajadores Precarizados en Lucha está integrada por trabajadores nacionales y migrantes de distintos gremios, como trabajadores de la cosecha, construcción, agricultura, recicladores, trabajadoras de casas particulares, electricistas, profesionales precarizados y estudiantes» (*La Izquierda Diario*, 2023).

legislativas de normas de gran envergadura, como lo son la Constitución provincial y la Ley Orgánica de Municipalidades N.º 1.079/1934. Y dado el extenso historial de propuestas de modificación dentro de este marco normativo (Ábalos, 2016) podría contemplarse la posibilidad de un tratamiento conjunto de todos los proyectos relacionados a mediano o largo plazo.

En cuanto al contenido de los proyectos, versan en general sobre la flexibilización de los requisitos para la inscripción en el RCME y la ampliación de la base de representación en la provincia, para permitir a los migrantes participar como electores y candidatos en elecciones de índole provincial. Se destaca que ninguna de las iniciativas contempla una reforma estructural e integral desde un enfoque de derechos humanos en la política pública: desatienden la posibilidad de implementar el empadronamiento automático —método de registro inclusivo e idóneo— conforme sucede en otras provincias de Argentina; no proponen una reforma integral de todo el plexo normativo que regula la participación pasiva de los migrantes; no evidencian un enfoque holístico en relación con el voto migrante a nivel provincial, sino más bien una visión fragmentada y limitada a las administraciones municipales, como se mantiene hasta el momento, y se desatiende una acción permanente y transversal de diálogo y colaboración de la población destinataria en todo el proceso de la elaboración e implementación de la política de voto migrante. Por lo tanto, no se prevén modificaciones a la luz de los principios de universalidad, igualdad y progresividad propios del enfoque de derechos humanos.

Respecto de la incidencia de las organizaciones en la elaboración de estas instancias, se destaca que VenCuyo y MMIRM manifiestan no ser parte del proceso de elaboración ni presentación, en cambio el MAS-IPSP-Mendoza sí lo hace en el caso de las propuestas a cargo del PJ-FDT. «Nosotros acompañamos los proyectos de ley, los trabajamos en conjunto y entendemos que son importantes para los migrantes. Con estos proyectos llegamos a lugares que solos es muy difícil que lleguemos» (referente del MAS-IPSP-Mendoza).

Resulta importante señalar que las acciones llevadas a cabo por las organizaciones en estudio para impulsar el progreso en el tratamiento de estas iniciativas son limitadas, desaprovechando así la oportunidad de ejercer presión sobre los actores involucrados en el proceso legislativo.

Sobre el proyecto de 2023, el FIT-U elaboró la iniciativa legislativa en conjunto con la organización civil ATPL, que no es propiamente de migrantes, sino que está compuesta por ciudadanos nacionales y no nacionales organizados en torno a la defensa de sus derechos laborales. De igual manera, se destaca que la referente de ATPL protagonizó la presentación, a diferencia de las otras instancias (*La Izquierda Diario*, 2023). Asimismo, ATPL convoca a otras organizaciones de migrantes a participar de manera activa en acciones destinadas a generar visibilidad en la esfera pública y que el proyecto sea tratado para no perder su estado parlamentario. En este contexto, se resalta la participación activa de MMIRM, como se evidencia a continuación.

En lo que respecta a la perspectiva de participación activa para la defensa y promoción del derecho al voto migrante en Mendoza, se destaca la falta de antecedentes de estas prácticas por parte de las organizaciones en estudio. La organización MMIRM es la única en participar recientemente en actividades destinadas a la defensa y expansión de este derecho en la provincia. Las entrevistadas señalan haber tomado parte en la concentración pública convocada por ATPL con el fin de dar visibilidad al proyecto de ley presentado en 2023.

> Fuimos convocadas a esta movilización por miembros de ATPL y asistimos, porque entendemos que no hay banderas partidarias en este tema. Nunca habíamos participado de un evento así y nos pareció que nuestra presencia podría ayudar. Los derechos deben ser para todos. El derecho a voto no tiene color partidario, nosotras entendemos la tarea desde una mirada amplia y así le explicamos a las personas que nos invitaron de ATPL y ellas coincidieron. El derecho a voto debe ser para todos y todos debemos defenderlo (referente de MMIRM).

La incursión de la organización MMIRM en modalidades de participación activa relacionadas con la visibilización de una problemática a través de acciones «de reclamo y denuncia» (Pautassi, 2010) se revela como enriquecedora en varios aspectos: fomenta la colaboración entre diversos actores de la sociedad civil en la defensa de sus derechos, promueve la creación de mecanismos de consenso y fortalece los lazos entre diferentes organizaciones de migrantes y para migrantes que comparten el mismo objetivo en la provincia. Además, coloca en la agenda pública una problemática históricamente ignorada por las gestiones municipales y provinciales en Mendoza.

A partir del análisis, se observa que si bien en todos los casos las organizaciones se involucran en procesos participativos para ampliar el reconocimiento de derechos de la comunidad migrante residente en Mendoza. Las acciones previstas por MMIRM y el MAS-IPSP-Mendoza se enmarcan en un claro proceso de ciudadanía activa, destinado a intervenir en el diseño e implementación de la política pública de voto migrante desde un enfoque de derechos que contemple la ampliación del reconocimiento y su ejercicio en la provincia. Las organizaciones mencionadas realizan prácticas de tipo pasivas y activas solicitando abiertamente y por canales institucionalizados alcanzar mayores niveles de conocimiento, información y responsabilidades como protagonistas de procesos de empoderamiento en la defensa de sus derechos políticos electorales.

En esta línea, buscan fortalecer, en distintos aspectos y modalidades, los canales de comunicación con los gobiernos municipales, entidades responsables en última instancia de habilitar el derecho a voto activo. Además, pretenden construir acuerdos con los partidos políticos, responsables de promover y facilitar el ejercicio del sufragio pasivo. Cabe resaltar la estrecha relación que estas organizaciones establecen con diversos ámbitos de la sociedad civil comprometidos con la promoción y defensa de los derechos humanos en Mendoza y el vínculo

que generan con las diferentes dependencias y áreas del gobierno para incidir en el reconocimiento y ampliación de su derecho a voto.

Conclusiones

En esta tesis se analizó, desde el enfoque de derechos de la política pública, el alcance jurídico, institucional-administrativo y de participación efectiva del voto migrante en la provincia de Mendoza durante las elecciones municipales PASO y generales de 2017, 2019, 2021 y 2023. Con este fin, se profundizó en el marco normativo que regula el derecho, así como su vinculación al Padrón Migrante de Mendoza y a su efectivo ejercicio (tasas de participación) en los 18 municipios provinciales. Además, se investigó si los dispositivos de diseño e implementación de la política de voto migrante desarrollados por cuatro municipios —Ciudad de Mendoza, Guaymallén, Las Heras y Maipú— contemplaron los principios de promoción, participación e igualdad. Se evaluó si estas estrategias se reflejaron en la conformación de los registros del Padrón Migrante de Mendoza, así como en el efectivo ejercicio del derecho para las elecciones mencionadas. Finalmente, se observó y comparó el ejercicio de ciudadanía activa llevado a cabo por algunas organizaciones de migrantes de Mendoza: MAS-IPSP-Mendoza, MMIRM y VenCuyo en cuanto a acciones pasivas y activas para incidir en el reconocimiento y ejercicio del derecho a voto migrante en un avance hacia su pleno reconocimiento.

A partir de este análisis se concluye que, si bien Mendoza reconoce el derecho a voto pasivo y activo de migrantes en el ámbito municipal sobre la base del principio de residencia desde su primera constitución en 1854 hasta la actualidad, lo hace de una manera restringida y limitante. Las normativas hoy vigentes, la Constitución provincial (1916) y Ley Orgánica de Municipalidades N.º 1.079/1934, conciben el derecho fuera de los principios de universalidad e igualdad. Este criterio es promovido a nivel nacional por la Ley Nacional de Migraciones N.º 25.871/2004 y a nivel internacional por los tratados de derechos humanos, marcos normativos aún más restrictivos, que no desligan la ciudadanía de la nacionalidad para reconocer la universalidad de los derechos electorales.

En términos de proceso político, la Constitución de Mendoza (1916) y Ley Orgánica de Municipalidades N.º 1.079/1934 presentan el voto migrante como un tema de complejidad y eficacia limitada, lo que se manifiesta en el procedimiento de empadronamiento previsto, de tipo voluntario —no automático—, que resulta desactualizado y desalienta la promoción del derecho a voto. Tal es así que el PAMM representa menos del 10 % del peso porcentual dentro del universo total de migrantes en la provincia durante los años en estudio. Además, en situaciones extraordinarias, como sucedió durante la pandemia de COVID-19, se obstaculizó aún más la elaboración de los RCME, lo que incrementa significativamente el riesgo asociado a la falta de inclusión de personas migrantes en los padrones.

Se observa, además, la concepción restringida que la normativa vigente posee respecto de la política del voto migrante. Esto se evidencia en la asignación de períodos específicos para la elaboración del RCME, la baja total de los padrones cada tres años (criterio no unívoco para la totalidad de los municipios), las múltiples y confusas etapas para la conformación del PAMM y la ausencia de sanciones previstas para aquellos municipios que no cumplan con la elaboración de registros. Estas instancias desalientan la implementación de la política, hecho que se pone de manifiesto en el período estudiado, en el que no se registra un compromiso total por parte de los dieciocho municipios para cumplir con el procedimiento previsto por ley.

Asimismo, se evidencia la falta de incentivos para el ejercicio del derecho, con mecanismos y canales de participación diferenciados para las/os electoras/es extranjeras/os —libreta cívica municipal, mesas y circuitos electorales especiales— y desprovistos de una mirada estratégica para el fomento y garantía de la participación. Resulta evidente, además, la falta de coherencia en la normativa al plantear la obligatoriedad del ejercicio del voto para aquellas personas migrantes empadronadas, lo cual resulta poco viable cuando se consideran los desafíos mencionados.

En este contexto, es importante señalar que durante el período estudiado únicamente las elecciones PASO de 2019 registraron una participación superior al 50 %. Si bien este porcentaje puede considerarse elevado en términos relativos al voto migrante según estándares establecidos (Penchaszadeh y Nicolao, 2023), también revela niveles significativos de ausentismo en comparación con la participación electoral de ciudadanos nacionales, lo que sugiere, además, un incumplimiento con la premisa de la obligatoriedad del voto para aquellos migrantes empadronados según lo establecido en el artículo 38 de la Ley N.º 1.079/1934.

En lo que respecta al sufragio pasivo, la adquisición de la nacionalidad resulta un requisito prácticamente excluyente para el ejercicio de este derecho que rompe con el ciclo virtuoso de la representación (representar y ser representado como partes de un mismo proceso). En efecto, a pesar de que la Constitución provincial de 1916 y la Ley Orgánica de Municipalidades N.º 1.079/1934 permiten la participación de migrantes en instancias legislativas municipales, tanto la Ley Orgánica de los Partidos Políticos de Mendoza N.º 4.746/1983 como la Ley de Elecciones PASO N.º 8.619/2014 no viabilizan explícitamente esta participación. La falta de instancias específicas de accesibilidad a la competencia política se evidencia, a su vez, en la ausencia de ingreso a precandidaturas y a concejalías por parte de migrantes durante el periodo en estudio, a diferencia de migrantes naturalizados y afiliados a partidos políticos que sí han podido acceder a precandidaturas.

En cuanto al alcance institucional-administrativo del derecho a voto en algunos municipios del Área Metropolitana: Ciudad de Mendoza, Guaymallén, Las Heras y Maipú, se concluye que las acciones de diseño e implementación de la política de voto migrante no cumplen los criterios de promoción, participación e igualdad propios del enfoque de derechos humanos en la política pública. Las iniciativas locales en general distan de considerar los derechos político-electorales de esta población en términos universales. Esto se observa tanto en las acciones de previsión de recursos y acciones para el diseño e implementación de la

política de voto migrante como en las acciones de coordinación y articulación para la implementación de esta.

En el análisis de las acciones de previsión de recursos y estrategias para el diseño e implementación de la política de voto migrante se evidencia de manera consistente la carencia de legislaciones municipales orientadas hacia la promoción de cambios estructurales que propicien un modelo político e institucional-administrativo encaminado a reconocer la universalidad del derecho al voto migrante. Esta deficiencia normativa se manifiesta en la falta de organicidad de las acciones gubernamentales para abordar la temática elección a elección y en la proliferación de decisiones *ad hoc* poco estandarizadas y demasiado afectadas por las coyunturas y gobiernos de turno para abordar el voto migrante. Asimismo, cabe resaltar la falta de medidas para la divulgación de información electoral, adaptada y dirigida exclusivamente a este sector poblacional, así como la ausencia de normas que promuevan estándares de calidad y la creación de instancias consultivas para migrantes, con el fin de abordar estrategias conjuntas y promover una cultura política electoral.

Igualmente, se observa la ausencia generalizada de procedimientos estratégicos, descentralizados y accesibles de empadronamiento para la totalidad de la población migrante residente en los departamentos bajo análisis. Una excepción es el municipio de Maipú, que se distingue por contar con procedimientos más descentralizados y exhibir un crecimiento continuo desde 2017, superando a los demás municipios bajo estudio y mitigando los efectos derivados de las medidas de ASPO. Finalmente, es crucial destacar la ausencia de una visión estratégica en cuanto a la accesibilidad de las mesas electorales, las cuales suelen ser ubicadas sin considerar la residencia de los electores migrantes, lo que puede desincentivar su participación en el proceso electoral. Esto se evidencia en la tasa de participación para las elecciones analizadas, que alcanzó su punto más alto en las PASO de 2019 (51,28 %) y registró su punto más bajo en las PASO de 2021 (32,05 %). Estas cifras resultan significativamente

inferiores si se compara con los niveles de participación observados en elecciones nacionales para el mismo período, que fueron del 76,40 % y el 67,78 %, respectivamente.

En relación con la coordinación y articulación de acciones para la efectiva implementación de la política de voto migrante, las interacciones entre los municipios y la comunidad migrante residente en sus respectivos territorios se centran fundamentalmente en actividades de índole cultural. Sin embargo, estos lazos adquieren una importancia estratégica al momento de fortalecer las iniciativas de difusión y elaboración de los RCME, dado que los municipios reciben respaldo por parte de las organizaciones de migrantes con las cuales se vinculan para llevar a cabo su agenda.

Existen algunas iniciativas creadas por los municipios de Ciudad de Mendoza, Guaymallén y Maipú destinadas a la difusión de información y promoción de la participación electoral a migrantes. Sin embargo, estas resultan esporádicas, limitadas en el tiempo y desatienden los mecanismos de consultas para la formulación y la reformulación de diagnósticos participativos con base en criterios de la población destinataria. En este contexto, esta tesis constituye un valioso aporte al proporcionar acceso y disponibilidad de información clave para la gestión de la política pública relacionada con el voto migrante en Mendoza.

Las estrategias de política pública se establecen principalmente con base en criterios municipales, sin tomar en consideración opiniones externas, lo que desalienta la institucionalización de mecanismos de exigibilidad. Esto resulta en un ejercicio de poder tutelado por parte de los municipios hacia la población migrante, en lugar de considerarlos como sujetos políticos de pleno derecho, lo que los relega a los márgenes del asociacionismo (Botana, 1993). En este contexto, la supuesta falta de interés en participar puede entenderse como una consecuencia directa de esta situación. Y, si bien algunos municipios han comenzado a establecer instancias de coordinación con organismos provinciales, nacionales e

internacionales para implementar y ampliar el derecho al voto migrante, estas iniciativas se encuentran en una etapa incipiente y sus efectos aún no son evidentes.

En cuanto a las acciones de ciudadanía activa promovidas por las organizaciones de migrantes con el propósito de ampliar el reconocimiento y ejercicio efectivo de su derecho a voto en Mendoza, es relevante destacar que todas ellas impulsan, con sus particularidades, la participación electoral de los ciudadanos no nacionales residentes en los municipios en estudio. Esta iniciativa se relaciona estrechamente con las experiencias en espacios de empoderamiento y formación respecto de derechos humanos y migraciones, así como con las prácticas y experiencias de participación política en sus países de origen (voto desde el exterior). En este contexto, se observa que el MAS-IPSP-Mendoza muestra una mayor disposición a participar activamente en todas las etapas del proceso electoral local, mientras que VenCuyo manifiesta una mayor reticencia a ampliar el ejercicio de su ciudadanía política extraterritorial.

Se destaca que todas las organizaciones reconocen la desigualdad jurídica entre nacionales y migrantes respecto del derecho a voto en Mendoza, así como la importancia de garantizar su acceso en términos de universalidad. En este contexto, se observa que las organizaciones MAS-IPSP y MMIRM desempeñan un papel relevante en la promoción de este derecho y fomentan la formación de ciudadanos empoderados al respecto. En cambio, VenCuyo muestra menos iniciativas en este sentido, pues la temática no resulta una prioridad para el colectivo venezolano residente en Mendoza. Sobre las acciones de participación pasiva para la ampliación del reconocimiento y ejercicio del voto migrante en los municipios bajo estudio, se observa que las organizaciones MAS-IPSP-Mendoza y MMIRM intentan incidir en la etapa de elaboración de esta, pero no hallan espacios municipales de recepción de propuestas o de trabajo coordinado destinados a su diseño, por lo cual recurren a estrategias tales como presentación de notas por mesas de entradas, diálogos directos con responsables de las áreas municipales específicas y exposición de inquietudes en reuniones. Por el contrario, las organizaciones

encuentran mayor posibilidad de participar institucionalmente en la etapa de implementación de la política de voto migrante, al ser convocados por los municipios para brindar colaboración en los procedimientos de elaboración del RCME.

En relación con la participación en espacios de formación relativos al voto migrante, promovidos por organizaciones de la sociedad civil de Mendoza, tanto MMIRM como el MAS-IPSP-Mendoza se involucran en estas instancias. Este vínculo, además, resulta estratégico, ya que, por un lado, los conocimientos jurídicos y las experiencias compartidas resultan insumos que son utilizados para difundir el derecho entre la comunidad migrante en general. Y, por otro lado, colaboran a que las organizaciones de migrantes fortalezcan y desarrollen nuevos vínculos con dependencias gubernamentales, organizaciones provinciales, nacionales e internacionales que trabajan la temática migratoria.

Respecto del vínculo con partidos políticos, la participación en campañas electorales y el ejercicio de precandidaturas y/o candidaturas, los miembros de MMIRM y VenCuyo, manifiestan cierta inclinación hacia algunos partidos, pero no muestran unanimidad en cuanto al apoyo a uno determinado y consideran que comprometerse activamente en alguna acción podría generar desconfianza por parte de los migrantes. De igual manera, mantienen diálogos con diversos referentes partidarios de Mendoza. En el caso del MAS-IPSP-Mendoza se observa un compromiso significativo en este sentido, y representa los intereses del colectivo migrante dentro del partido político provincial al que adhiere. Esta implicancia puede atribuirse al origen de la organización, que, a diferencia de las otras nacidas en el ámbito de la sociedad civil, emerge de una institución político-partidario de orden transnacional para la cual lo electoral forma parte integral de su agenda. En este sentido, algunos miembros naturalizados de la organización MAS-IPSP-Mendoza resultan los únicos en haber participado como precandidatos en instancias electorales.

Las articulaciones que las organizaciones de migrantes entablan con los partidos políticos de Mendoza resultan de gran potencial en virtud del avance del derecho en términos de participación pasiva y activa. Sobre la primera, en la existencia de proyectos de ley que buscan una reforma constitucional o de la Ley N.º 1.079/1934 Orgánica de Municipalidades que amplíe en múltiples aspectos el reconocimiento del voto migrante (el MAS-IPSP-Mendoza manifiesta haber colaborado en los procesos de elaboración y difusión de algunos de ellos). En el caso de la segunda, mediante acciones de reclamo y denuncia pública vinculados a la visibilización de estos proyectos y a la necesidad de su tratamiento en sesiones parlamentarias, de las que ha participado MMIRM. Resulta significativo subrayar que las acciones de participación activa colaboran decisivamente en la instalación en la agenda pública provincial del debate en torno a la necesidad de universalizar el acceso al voto y aportan en la construcción de nuevos consensos donde los protagonistas, relegados a otros espacios de participación, se manifiestan en la defensa de sus propios intereses electorales.

En contextos de alta polarización política, desigualdad social y movilidad humana creciente, se torna cada vez más necesario profundizar los estudios sobre las instancias y los fundamentos que habilitan la participación política electoral de la población migrante en los países de destino. En este sentido, los diseños institucionales subnacionales resultan campos de investigación centrales para contemplar las singularidades y las complejidades de los procesos de democratización desde abajo y los mecanismos emergentes de participación, en especial, en relación con la inclusión de colectivos históricamente excluidos de la comunidad política, como son los extranjeros. Ciertamente, los espacios locales son escenarios ejemplares para la promoción de una sinergia más fuerte y genuina entre el Estado y la sociedad civil, donde la ciudadanía efectiva se base en la garantía de un acceso integral a los derechos para el conjunto de los habitantes que residen en su territorio, con total independencia de su lugar de nacimiento.

Referencias bibliográficas

Ábalos, M. G. (2003). El régimen municipal argentino después de la reforma nacional de 1994. *Cuestiones Constitucionales, 8*, 2-43.

Ábalos, M. G. (2018). Municipios y descentralización del poder: autonomía e integración en C. Giuffré y A. Lara (Coord.), *Estudios sobre la reforma constitucional de Mendoza: Una revisión necesaria* (p. 19-32). Ediunc.

Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL, 88*, 35-50.

Abramovich, V. (2007). Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formación y control de políticas sociales en V. Abramovich, A. Bovino y C. Courtis (Comps.), *La aplicación de los Tratados sobre Derechos Humanos en el ámbito local. La experiencia de una década* (p. 217-252). CELS/Del Puerto.

Abramovich, V. (2020). Los Derechos Humanos en las Políticas Públicas [documento de estudio]. Conferencia dictada por el autor en el marco de la Especialización en Evaluación de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa), Argentina.

Acevedo, P., Agostini, A. y Murúa Martínez, R. (2003). Los despojados de ciudadanía: la problemática de los inmigrantes contemporáneos en N. Aquín, *Ensayos sobre ciudadanía: Reflexiones desde Trabajo Social*. Espacio.

Adén, C. (2013). Derechos Políticos en E. Alonso Regueira, *Convención Americana de Derechos Humanos y su proyección en el Derecho Argentino* (p. 389-403). La Ley, Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho, UBA.

Aláez Corral, B. (2005). Nacionalidad y ciudadanía. *Historia constitucional. Revista Electrónica de Historia Constitucional, 6,* 2.

Álvarez, A. (1992). *Análisis de políticas públicas*. Serie Temas de Coyuntura en Gestión Pública, 6. Centro de Documentación y Análisis de Información del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas (Venezuela).

Álvarez Enríquez, L. (2019). *(Re)pensar la ciudadanía en el siglo XXI*. Colección México y democracia. Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.

Amaral, S. (2015). Los migrantes recientes y el voto peronista: los nuevos inscriptos en las elecciones del 24 de febrero de 1946. *Pasado Abierto, 1*(2), 76-109.

Amnistía Internacional (2015). El derecho a la protesta social: posición de Amnistía Internacional. Recuperado el 16/06/2024 de https://amnistia.org.ar/wp-content/uploads/delightful-downloads/2017/06/AIAR-Documento-El-derecho-a-la-protesta-social-2016-FINAL-.pdf.

Arcidiácono, P. (2008). El protagonismo de la sociedad civil en el marco de la crisis argentina de 2001: ¿un lugar para lo político? *Revista electrónica de estudios latinoamericanos, 6*(23). Recuperado el 06/08/2024 de https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/elatina/article/view/6082.

Arendt, H. (1987). *Los orígenes del totalitarismo, 2. Imperialismo*. Alianza Editorial.

Asmat Narro, D. (2022). El voto migrante en la Octava Sección Electoral de la Provincia de Buenos Aires. *Revista Temas de Antropología y Migración, 12*, 55-88.

Balibar, E. (2012). Los dilemas históricos de la democracia y su relevancia contemporánea para la ciudadanía. *Enrahonar. Quaderns de Filosofía, 48*, 9-29.

Ballivián, S. (2016) Experiencias, lecciones y orientaciones latinoamericanas alrededor del voto en el exterior en G. Emmerich y V. Alarcón Olguín (Ed.), *Sufragio transnacional y extraterritorial. Experiencias comparadas* (p. 11-17). Universidad Autónoma Metropolitana.

Baraballe, M. (2017). Catálogo de la prensa italiana de la Hemeroteca de la Biblioteca Nacional Argentina. Recuperado el 16/06/2024 de https://www.bn.gob.ar/resources/conferences/pdfs/5-baravalle.pdf.

Barahona, M. (2006). Políticas públicas y combate a la pobreza y la exclusión social: hacia políticas públicas inclusivas. Recuperado el 16/06/2024 de http://martablancoespinoza.weebly.com/uploads/2/0/5/3/20531208/polc3adticas-pc3bablicas.ppt.

Bauböck, R. (1994). Ciudadanía transnacional: membresía y derechos en la migración internacional. Edward Elgar.

Bauböck, R. (2003). Reinventing Urban Citizenship. *Citizenship Studies, 7*(2), 139-160. https://doi.org/10.1080/1362102032000065946.

Bauböck, R. (2010). Studying Citizenship Constellations. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, *36*(5), 847-859.

Bermúdez Torres, A. (2011). La integración política de los migrantes latinoamericanos en Andalucía, Madrid y Cataluña en F. J. García Castaño y N. Kressova (Coords.), *Actas del I Congreso Internacional sobre Migraciones en Andalucía* (p. 1149-1158). Instituto de Migraciones.

Borja Segade, C., García Varela, P. e Hidalgo Lorite, R. (2011). *El enfoque basado en derechos humanos. Evaluación e indicadores*. Red en Derechos.

Botana, N. (1993). El federalismo liberal en Argentina: 1852/1930 en M. Carmagnani (Coord.), *Federalismo latinoamericano: México, Brasil, Argentina*. Fondo de Cultura Económica.

Botto, M., y Nicolao, J. (2023). Migración venezolana y acción colectiva en Argentina (2015-2022). *Colección*, *34*(2), 59-94. https://doi.org/10.46553/colec.34.2.2023.p59-94.

Brubaker, R. (2010). Migration, Membership, and the Modern Nation-State: Internal and External Dimensions of the Politics of Belonging. *Journal of Interdisciplinary History, 41*(1), 61-78.

Caggiano, S. (18-20 de mayo de 2011). Migrantes y luchas por derechos: Posibilidades y limitaciones de la articulación entre organizaciones. IV Congreso de la Red de Migración y Desarrollo. FLACSO-Quito, Ecuador.

Caggiano S. y Rodrigo, F. (2023). La política migrante en la política local. Asociaciones y partidos durante la pandemia covid-19 en La Plata, Argentina. *Carta Económica Regional, 35*, 35-61.

Calderón Chelius, L. (Coord.) (2003). *Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*. Editorial Contemporánea Sociología. Instituto de investigaciones Sr. José María Luis Mora.

Calderón Chelius, L. (2006). El estudio de la dimensión política dentro del proceso migratorio. *Sociológica, 21*(60), 43-74.

Canelo, B., Gallinati, C., Gavazzo, N, Groisman, L. y Nejamkis, L. (2012). Todos con Evo. El voto boliviano en Buenos Aires en J. L. Lafleur, *Diáspora y voto en el exterior. La participación política de los emigrantes bolivianos en las elecciones de su país de origen* (p. 93-110). CIDOB.

Canelo, B. (2017). Votar desde el exterior. Las experiencias boliviana y peruana en Argentina. *Temas de Antropología y Migración, 8*, 132-155.

Carrasco, M. y Pautassi, L. C. (2015). Diez años del "Plan Nacional de Seguridad Alimentaria" en Argentina: una aproximación desde el enfoque de derechos. *De Prácticas y discursos; 4*(5), 1-22.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018). *Propuesta de indicadores y sus metadatos para el seguimiento regional del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*. CEPAL

Ceriani Cernadas, P. (2011). Luces y sombras en la legislación migratoria latinoamericana. *Nueva Sociedad, 233,* 68-86.

Ceriani Cernadas, P. y Assa, P. (2005). A dos años de la nueva Ley de Migraciones: avances, cuestiones pendientes y casos preocupantes en Centro de Estudios Legales y Sociales (2005), *Derechos humanos en Argentina. Informe 2005*. CELS.

Ceriani Cernadas, P. (2011) Luces y sombras en la legislación migratoria latinoamericana. Nueva Sociedad No 233, pp.68-86.

Cerruti, M. (2021). *Estudio sociodemográfico sobre personas solicitantes de asilo, refugiadas y otras personas de interés del ACNUR en seis ciudades argentinas: Buenos Aires, Córdoba, La Plata, Mendoza, Rosario y Salta*. Centro de Estudios de Población.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018). *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*. CIDH.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2018). Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos. CNDH. Recuperado el 16/06/2024 de

https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/34-Principios-universalidad.pdf.

Cook-Martin, D. (2012). *La lucha por los ciudadanos: doble nacionalidad y competencia estatal para los inmigrantes*. Stanford University Press.

Correa, V. (2004). Una nueva ley de migraciones y la participación de las organizaciones de la sociedad civil en R. Giustiniani (Ed.), *Migración: un derecho humano. La Ley No 25.871*. Prometeo, *173-177*.

Courtis, C. y Penchaszadeh, A. (2016). Sujetos políticos migrantes y el dilema de la naturalización. ¿Variaciones posnacionales? *Colombia Internacional, 88*, 159-182.

Cruset, M. E. (2011). Diáspora y sociedad de acogida. El voto de los italianos en Argentina a través de la prensa. *RiMe. Rivista dell'Istituto di Storia dell'Europa Mediterranea, 6*, 645-659.

Cruset, M. E., Silva, M. P. y Malagamba, M. L. (2021). El voto transnacional de los grupos migrantes en Argentina. *Perspectiva; 4*, 93-110.

Cuoghi, L. (1998). El régimen municipal en la provincia de Mendoza. *Anales, 29*, 187-236. Recuperado el 16/06/2024 de https://bdigital.uncu.edu.ar/5951.

Debandi, N., Luchessi, L. y Guemureman, S. (2022). El monitoreo de derechos desde la academia. *Latitud Sur, 17*(1), 71-86.

Debandi, N., Nicolao, J. y Penchaszadeh, A. P. (Coord.) (2021). *Anuario Estadístico Migratorio de Argentina 2020*. Conicet. Recuperado el 16/06/2024 de https://repositoriosdigitales.mincyt.gob.ar/vufind/Record/RIDUNRN_efbeb7a249cda9b430fb2945b5afce09.

Debandi, N., Nicolao, J. y Penchaszadeh, A. P. (Coord.) (2024). Anuario Estadístico Migratorio de Argentina 2020. Redes Institucionales Orientadas a la Solución de Problemas (RIOSP DDHH) -CONICET. Base de datos disponible en el Repositorio digital del CONICET. (En prensa)

Debandi, N. (2024). Producción de datos para el monitoreo de la migración internacional en Argentina. *Sociedad, 47*, 64-84.

Delgado, C. (2020). Perplejidades de la dignidad humana en el marco de los derechos humanos. *Praxis Filosófica, 50,* 161-186. doi:10.25100/pfilosofica.v0i50.8716.

De Lucas, J. (2006). La ciudadanía basada en la residencia y el ejercicio de los derechos políticos de los migrantes. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho, 13*.

De Lucas, J., Añón Roig, M. J., Saura, Á. G., García Añón, J., Mestre i Mestre, R., Miravet Bergón, P., Ruiz Sanz, M., Simó Noguera, C., Solanes Corella, Á. y Torres Pérez, F. (2008). *Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes*. Fundación BBVA.

D'Elia, Y. y Maingon, T. (2004). *La equidad en el desarrollo humano: estudio conceptual desde el enfoque de igualdad y diversidad*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

De Piero, S. (2020). *Organizaciones de la sociedad civil: tensiones de una agenda en construcción*. Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y Red de Derechos Humanos del Conicet (2022). *Informe diagnóstico sobre las dinámicas de participación político-electoral de la población migrante residente en la CABA en las elecciones de 2021*. Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires-Conicet.

Díaz, C. (1998). El ciclo de las políticas públicas locales. Notas para su abordaje y reconstrucción en J. Venesia (Coord.), *Políticas públicas y desarrollo local* (p. 67-107). FLACSO-Fundación Instituto de Desarrollo Regional.

Diéguez G., González, D., Chmielewski A. (2022). *Administraciones públicas provinciales en la pospandemia. Nuevos formatos de vinculación remota y digital entre el Estado y la ciudadanía*. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.

Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas (2022). *Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) (2022)*. Ministerio de Economía, Infraestructura y Energía de Mendoza.

Egües, C. (2008). *Historia constitucional de Mendoza: los procesos de reforma*. Ediunc.

Emmerich, G. (2012). El sufragio transnacional en el mundo. *Más poder local, 11*, 20-21.

Fernández Bravo, E. (2017). *¿Quién es ciudadano? Restricciones y demandas en el acceso a derechos políticos de migrantes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* [Tesis de maestría]. Universidad Nacional de San Martín.

Ferrajoli, L. (1999). El derecho como sistema de garantías. *Nuevo foro penal, 60,* 59.

Fuenmayor, J. (2014). Política pública en América Latina en un contexto neoliberal. *Cinta de moebio, 50,* 39-52. Recuperado el 17/06/2024 de www.moebio.uchile.cl/50/fuenmayor.html.

García Delgado, D. (2016). La modernización del Estado: el poder vuelve al poder (editorial). *Revista Estado y Políticas Públicas, 4*(6), 13-17.

Gallo, A. (2021). Entre lo ideado y lo obtenido: un análisis de los efectos de las primarias abiertas en Argentina a diez años de su incorporación formal. *Revista Brasileira de Ciência Política, 34,* 1-46.

Gavazzo, N. (2008). *Formas de organización y participación social de los migrantes latinoamericanos en Argentina. Aportes del enfoque de las estructuras de oportunidades políticas*. Universidad Nacional de Misiones.

Ghilardi, M. y Benedetti, A. (2019). Fronteras en la vida cotidiana del Área Metropolitana de Mendoza (Argentina) en M. V. Martínez, E. Superti, E. y J. L. R. Porto (Comps.), *Las ciudades entre miradas diversas* (p. 50-78). Edunifap.

Giménez Mercado, C. y Valente Adarme, X. (2010). El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. *Cuadernos del CENDES, 27*(74), 51-80.

Gil Araujo, S. (2017). Extranjeros en la Nación. Una exploración por los proyectos de ley sobre voto de los extranjeros en las elecciones presidenciales en Argentina (1984-2012). *Revista Temas de Antropología y Migración, 8,* 10-25.

González Bernaldo, P. (2006). Una ciudadanía de residencia: la experiencia de los extranjeros en la ciudad de Buenos Aires en momentos de grandes flujos migratorios (1882-1917). *Entrepasados Revista de Historia, 30,* 47-66.

González Valecillos, Y. y Luque Brazán, J. C. (2022). *Ciudadanías y Procesos Subnacionales en América Latina*. Fundación Editorial de la Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales Ezequiel Zamora.

Guemureman, S. y Debandi, N. (2020). Sistema de indicadores sobre marginaciones sociales. Desarrollo y utilidades. *Revista Cuestión Urbana, 4(*7). Recuperado el 06/08/2024 de https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/cuestionurbana/article/view/5910.

Güendel, L. (2000). La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: la búsqueda de una nueva utopía en S. Reuben (Comp.), *Política social: vínculo entre Estado y sociedad* (p. 169-218). UCR.

Güendel, L. (2002). Políticas Públicas y Derechos Humanos. *Ciencias Sociales, 97*, 105-125.

Guzzo, G. (2022). El voto transnacional de la población boliviana en la Argentina (2009-2020). *Revista Estado y Políticas Públicas, 19*, 173-195.

Halpern, G (2003). Exiliar a los exiliados. Acerca del derecho al voto de los paraguayos en el exterior en L. Calderón Chelius (Coord.), *Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*. Editorial Contemporánea Sociología, Instituto de investigaciones Dr. José María Luis Mora.

Hammar, T. (1990). *Democracia y Estado Nación. Extranjeros, habitantes y ciudadanos en un mundo de migración internacional*. Ababuy.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6ª ed.). McGraw-Hill.

Hinojosa, A., Domenech, E. y Lafleur, J. M. (2012). Surgimiento y desarrollo del "voto en el exterior" en el "proceso de cambio" boliviano en J. M. Lafleur, *Diáspora y voto en el exterior. La participación política de los emigrantes bolivianos en las elecciones de su país de origen*. CIDOB.

Hitters, J. C. (2014). La reforma de la Constitución Argentina de 1994 y los tratados sobre Derechos Humanos a 20 años de su vigencia. *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*. Recuperado el 17/06/2024 de https://repositorio.scba.gov.ar/jspui/bitstream/123456789/97/1/Hitters_Juan_Carlos_La_reforma_de_la_Constitucion_Argentina_de_1994.pdf.

Instituto Nacional de la Administración Pública (2020). El enfoque de derechos en las políticas públicas (Plan Federal) (IN35654/21).

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2022). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022: resultados definitivos: migraciones internacionales e internas* (2ª ed. ampliada). Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Instituto para la Democracia y los Derechos Humanos (IPPDH) (2014). *Ganar Derechos: Lineamientos para la formulación de Políticas Públicas basadas en derechos*. IPPDH.

Jelin, E. (1993). ¿Cómo construir ciudadanía? Una visión desde abajo. *European Review of Latin American and Caribbean Studies, 55*, 21-37.

Jelin, E., Mombello, L. y Caggiano, S. (2011). Las luchas por la ciudadanía y los derechos: cambios legales y prácticas sociales en E. Jelin, S. Caggiano y L. Mombello (Eds.), *Por los Derechos. Mujeres y Hombres en la Acción Colectiva* (p. 9-17). Nueva Trilce.

Jiménez Benítez, W. (2007). El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas. *Revista Civilizar, 7*(12), 31-46.

Kawabata, J. A. (2003). *Los Derechos Humanos*. Siglo XXI.

Lafleur J. M. (2008). Towards a transatlantic dialogue in the study of immigrant political transnationalism. *Ethnic and Racial Studies, 31*, 4.

Lafleur, J. M. (2017). *Diáspora y voto en el exterior: La participación política de los emigrantes bolivianos en las elecciones de su país de origen*. CIDOB.

López Sala, A. (2005). *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*. Anthropos.

Magliano, M. J. y Domenech, E. (2009). Género, política y migración en la agenda global: transformaciones recientes en la región sudamericana. *Migración y desarrollo, 12*, 53-68.

Marshall, T. H. (1992). *Ciudadanía y clase social*. Alianza.

Marshall Barberán, P. (2012). Notas sobre los modelos para la extensión de la ciudadanía. *Revista de Derecho, 19*(2), 119-143. https://dx.doi.org/10.4067/S0718-97532012000200005.

Martinello, M. (1994). Ciudadanía y Unión Europea. Una visión crítica en R. Bauböck (Ed.), *De extranjeros a ciudadanos. Redefiniendo el estatus de los inmigrantes en Europa* (p. 3-71). Aldershot.

Martínez Espínola, M. V. e Insa, C. (2021). Experiencias migratorias de venezolanos/as en Mendoza. Un abordaje exploratorio desde el feminismo interseccional. *Revista de Estudios Sociales Contemporáneos, 25*, 145-170.

Matossian, B. (2020). *Derecho a voto, migración y multiescalaridad: chilenos en San Carlos de Bariloche*. Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas.

Mauro, S., Ortiz de Rozas, V. y Paratz, M. (Comps.) (2017). *La democracia argentina en clave subnacional: nuevos objetos de estudio e interpretaciones sobre el Estado, los partidos políticos y las elites políticas*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Mera, C. (2007). *Globalización e identidades migrantes. Corea y su diáspora en la Argentina* [Tesis de doctorado]. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Buenos Aires.

MERCOSUR (2024). Países del MERCOSUR. Recuperado el 20/06/2024 de https://www.mercosur.int/quienes-somos/paises-del-mercosur/.

Merenson, S. (2016). ¿Qué tipo de «ciudadanía» es la «ciudadanía transnacional»? en *Ciudadanía y Derechos Humanos Preguntas en investigación* (p. 32-36). Cuadernos del IDES.

Modolo, V. (2011). Political Inequality of Law: A Comparative Study of Migrant Electoral Rights in Mercosur Countries. *International Journal of Sociology, 41*(2), 94-104.

Modolo, V. (2012). Derechos Políticos de los Extranjeros en el Mercosur. Superando la nacionalidad en el ejercicio al voto en S. Novick (Ed.), *Migración y Políticas Públicas. Nuevos escenarios y desafíos* (p. 63-88). Editorial Catálogos.

Modolo, V. (2014). Participación política de los migrantes: Reflexiones sobre la extensión de la ciudadanía en Argentina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales (Nueva Época), LIX*(220), 349-370.

Molina, A. (2013). *Como una gran pecera*. Ediunc. Recuperado el 22/06/2024 de https://bdigital.uncu.edu.ar/6071.

Montbrun, A. (2020). Las constituciones mendocinas de 1949. Una introducción a su análisis. Recuperado el 22/06/2024 de https://www.albertomontbrun.com.ar/archivos/constituciones_de_1949.pdf.

Nicolao, J. (2020). El rol de los gobiernos locales en las investigaciones migratorias en Argentina. *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos, 20*(1), 152-175. doi:10.4067/S0719-09482020000100152.

Nicolao, J. (2024). ¿Hacia la municipalización de la cuestión migratoria en la provincia de Buenos Aires? *Población & Sociedad, 31*(1), 1-30. http://dx.doi.org/10.19137/pys-2024- 310109.

Nicolao, J. y Araya, J. M. J. (2017). El abordaje de las migraciones en contextos subnacionales como marco para comprender la implementación de políticas migratorias: El caso del municipio de General Pueyrredón. Recuperado el 13/05/2024 de https://repositoriosdigitales.mincyt.gob.ar/vufind/Record/CICBA_078f34454ea788b4139c1cecf7232d43

Nicolao, J. y Carcedo, F. (2020). Migraciones y políticas subnacionales. El caso del Municipio de Tandil, Argentina. *Odisea*, *7*, 81-108.

Nicolao, J. y Penchaszadeh, A. P. (2023). Desarrollo reciente de políticas migratorias locales en dos municipios bonaerenses: dimensiones de intervención y capacidades estatales involuntarias. *Postdata; 28*(2), 271-307.

Novick, S. (2008). Migración y políticas en la Argentina: tres leyes para un país extenso (1876-2004) en S. Novick (Comp.), *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias* (p. 131-151). CLACSO-Catálogos.

Novick, S. (Dir.) (2012). *Migración y Políticas Públicas. Nuevos escenarios y desafíos*. Editorial Catálogos.

Observatorio sobre Migración y Asilo en Argentina Gabriel Chausovsky (2022). Voto Migrante en Argentina. Recuperado el 23/04/2024 de https://caref.org.ar/category/observatorio-gabriel-chausovsky/

Olascoaga, L. (1919). *Instituciones políticas de Mendoza* (2 vol.). Escuela Tipográfica Salesiana.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2019). Términos fundamentales sobre migración. Recuperado el 22/06/2024 de https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion.

Østergaard-Nielsen, E. (2017). «Las personas migrantes son cada vez más activas en política». Recuperado el 22/06/2024 de https://www.agenciasinc.es/Entrevistas/Las-personas-migrantes-son-cada-vez-mas-activas-en-politica.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Documento CLACSO, 4*, 98-128.

O'Donnell, G (2001). La irrenunciabilidad del Estado de Derecho. Instituto Internacional de Gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo, 8-9*, 43-82.

Pacecca, M. I. y Courtis C. (2008). Inmigración contemporánea en Argentina: dinámicas y políticas. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía-División de Población de la CEPAL.

Pacecca, M. I. (2017). Electores extranjeros en la Provincia de Buenos Aires. La regulación del derecho al voto en los siglos XIX, XX y XXI. *Revista Temas de antropología y Migración, 8*, 41-68.

Pacecca, M. I. y Liguori, G. (2019). *Venezolanos/as en Argentina: un panorama dinámico: 2014-2018*. CAREF/OIM/ACNUR.

Palop García, P. y Pedroza, L. (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.

Pajares, M. (2005). *La integración ciudadana. Una perspectiva para la inmigración*. Icaria.

Patiño Correa, A. (1941). Diario de Sesiones de la Honorable Convención Constituyente, 27/xii/1915 en *Debates de la Convención Constituyente de 1915* (reedición de la versión oficial, recopilada e impresa bajo la dirección de Alberto Patiño Correa).

Pautassi, L. C. (2010). Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición en V. Abramovich y L. Pautassi (Comps.), *La medición de Derechos en las Políticas Sociales* (p. 1-82). Editores del Puerto.

Pautassi, L. C. y Royo, L. (2012). Enfoque de derechos en las políticas de infancia: indicadores para su medición. UNICEF-NU. CEPAL. División de Desarrollo Social. CEPAL – Colección Documentos de proyectos. Recuperado el 13/03/2024 de https://www.cepal.org/es/publicaciones/4044-enfoque-derechos-politicas-infancia-indicadores-su-medicion

Pedroza, L. (2019). *Citizenship Beyond Nationality Immigrants' Right to Vote Across the World*. University of Pennsylvania Press. https://doi.org/10.9783/9780812296068.

Penchaszadeh, A. P. (2012). Migraciones y derechos políticos: ¿democratización y extensión de la ciudadanía o nuevas formas de extranjerización en democracia? en S. Novick (Dir.), *Migración y Políticas Públicas. Nuevos escenarios y desafíos* (p. 39-61). Editorial Catálogos.

Penchaszadeh, A. P. y Condori Mamani, S. (2017). Ciudadanía migrante en Argentina: ¿Hecho o proyecto? *Temas de Antropología y Migración; 8*, 26-40.

Penchaszadeh, A. P y Rivadeneyra, L. (2018). Debates actuales en torno al voto migrante en la Ciudad de Buenos Aires. *Revista Estado y Política Pública, 6* (11), 165-190.

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

Penchaszadeh, A. P. y Sander, J. (2021). Ciudadanías migrantes en Argentina: ejercicios democráticos (pos)nacionales en A. Lugo y M. Oraisón (Eds.), *Ciudadanías alternativas. Hacia otro rol ciudadano* (p. 97-124). La Hendija.

Penchaszadeh, A. P. y Arlettaz. F. (2022). Notas sociojurídicas sobre el alcance del voto migrante en la ciudad de Buenos Aires. *Derecho PUCP, 89*, 141-175.

Penchaszadeh, A. P. y Nicolao, J. (2023a). Documento de incidencia: Voto Migrante en la Provincia de Buenos Aires-Análisis Post PASO 2023. Recuperado el 22/06/2024 de https://drive.google.com/file/d/1flCz02vp6oM6_2eFcla-E4DwHY7gpUTf/view?usp=sharing.

Penchaszadeh, A. P. y Nicolao, J. (2024). Voto inmigrante en la provincia de Buenos Aires: la política subnacional de empadronamiento bajo la lupa. *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, *78*(XXVIII), 73-93. https://doi.org/10.17141/iconos.78.2024.5956.

Penchaszadeh, A. P y Guzzo, G. (2024). Escenarios Futuros de Gobernanza. Participación política migrante. *Colabora.Lat. Asuntos del Sur. International Development Research Center (IDRC).* Recuperado el 22/06/2024 de https://asuntosdelsur.org/wp-content/uploads/2024/01/EscenariosFuturos_ParticipacionPoliticaMigrante.pdf.

Pereyra, J. (2019). «Migrar es un derecho y votar también»: prácticas políticas y redes de migrantes en la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires. Universidad Nacional de Rosario. Recuperado el 15/04/2024 de https://rephip.unr.edu.ar/server/api/core/bitstreams/c7f47b7e-7834-43da-8ea3-36b828a828a2/content

Perissinotti, M. V. (2016). Un lugar donde vivir. Las luchas migrantes por el acceso al espacio urbano en la ciudad de Córdoba (Argentina). *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, 24*(47), 59-76.

Pol, M. A., Fresia Raddino, A. y Romero Goldar, S. (2015). El fenómeno migratorio en Mendoza. Jornadas de Sociología de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNCuyo (Mendoza, Argentina). Balances y desafíos de una década larga (2001-2015): aportes y debates desde la Sociología. 27-28 de agosto de 2015.

Portes, A., Guarnizo, L. E. y Landolt, P. (2003). El estudio del transnacionalismo: peligros latentes y promesas de un campo de investigación emergente en A. Portes y L. E. Guarnizo (Eds.), *La globalización desde abajo: transnacionalismo, inmigrantes y desarrollo. La experiencia de Estados Unidos y América Latina* (p. 15-44). Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa.

Ramírez, J. (2019). Estado, (e)migración y voto: análisis longitudinal de la experiencia ecuatoriana. *Odisea. Revista de Estudios Migratorios, 6,* 31-64.

Ramírez, J. (2022). *Políticas, Burócratas y Migrantes. Análisis desde la Antropología del Estado*. Teseo.

Rancière, J. (2004). Who Is the Subject of the Rights of Man? *The South Atlantic Quarterly, 103*(2/3), 297-310.

Rho, M. (2020). De las luchas por una nueva ley de migraciones al Paro Migrante. Nuevas configuraciones de las luchas migrantes en Argentina. *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, 28,* 127-145.

Rivero Sierra, F. (2017). Los bolivianos en Tucumán: Avances y obstáculos en los procesos de integración. La Tierra Prometida: jornadas sobre inmigración a la Argentina. Lugar: San Miguel de Tucumán.

Rodríguez, J. C. y Lerner, J. (2007). ¿Una nación de democracia participativa? Los Consejos Comunales y el Sistema Nacional de Planificación en Venezuela. *Revista SIC, 693*, 115-126.

Rodrigo, F. (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*. Recuperado el 22/06/2024 de https://journals.openedition.org/revestudsoc/54480.

Rodríguez Burgos, K. (2015). Democracia y tipos de democracia en *Ciencia política: perspectiva multidisciplinaria* (p. 49-66). Tirant lo Blanch.

Rovillard, J. M. (1999). El municipio mendocino: un gobierno con tres poderes. *La Ley Gran Cuyo, 4*(4), 494 y ss.

Rubio-Marín, R. (2000). *La inmigración como desafío democrático: ciudadanía e inclusión en Alemania y Estados Unidos*. Cambridge University Press.

Sander, J. (2022). De un sujeto de derecho a sujetos políticos organizados colectivamente: el caso de la Red Nacional de Líderes Migrantes (2014-2021) [Trabajo Integrador Final. Especialización en Migración y Asilo desde una perspectiva en Derechos Humanos]. Universidad Nacional de Lanús.

Sander, J. y Guzzo, G. (2023). Participación político-electoral de las personas migrantes residentes en Buenos Aires y en Mendoza, Argentina. *Política. Revista De Ciencia Política*, *61*(2). https://doi.org/10.5354/0719-5338.2023.72066.

Sanjurjo, I. (2002). Las ideas municipalistas de Julián Barraquero en torno a la ley municipal de 1874 en Mendoza. *Revista de Historia Americana y Argentina, 39*, 101-118.

Sanjurjo, I. (2006). Frontera indígena y colonias agrícolas en el sur de Mendoza entre 1854 y 1916 en R. Richard-Jorba, E. Pérez Romagnoli, P. Barrio e I. Sanjurjo, *La región vitivinícola argentina. Transformaciones del territorio, la economía y la sociedad (1870-1914)*. Universidad Nacional de Quilmes.

Sanjurjo, I. (2013). Las pequeñas relaciones de derecho y la justicia de paz en las colonias agrícolas de Mendoza (Argentina), 1900-1910. *Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica Rio de Janeiro, 6*(1), 25-54.

Santamarina, S. y Penchaszadeh, A. P. (2023). Voto Migrante en la CABA. Buenos Aires: Defensoría del Pueblo de la CABA. Recuperado el 22/06/2024 de https://www.calameo.com/defensoriacaba/read/002682399b34f712ab405.

Sassen, S. (2015). Incompletud y la posibilidad de hacer. ¿Hacia una ciudadanía desnacionalizada? *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, LXI*(226), 107-140.

Sassone, S. (2020). Derechos políticos de los migrantes en la Argentina en S. Sassone et al., *Diversidad, migraciones y participación ciudadana: identidades y relaciones interculturales* (p. 205-226). IMHICIHU-CONICET.

Sayad, A. (1996). L'inmigration et la 'pensée d´État'. Reflexions sur la double peine, en Délit d'immigration. La construction sociale de la déviance et de la criminalité parmi les immigrés en Europe en S. Palidda (Comp.), *Informe COST A2, Migrations, Communauté Européenne* (p. 11-19). Bruselas.

Sayad, A. (2008). Estado, nación e inmigración. El orden nacional ante el desafío de la inmigración. *Apuntes de Investigación del CECYP, 13*, 101-116.

Seghesso de López Aragón, C. (1997). *Historia Constitucional de Mendoza*. IAECyP.

Secretaria de Ambiente y Ordenamiento Territorial (2017). *Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (POT)*. Gobierno de Mendoza.

Silva Quiroz, Y. (2014). Vulnerabilidad. Un concepto para pensar las migraciones Internacionales en M. E. Anguiano Téllez y R. Cruz Piñeiro (Coords.), *Migraciones internacionales, crisis y vulnerabilidades* (p. 383-417). COLEF.

Straface, F. y Oniszczuk, G. (2009). El camino hacia la boleta única. Análisis y recomendaciones para su posible utilización en la Argentina. Documento de Políticas Públicas. Análisis, 63. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Programa de Política y Gestión de Gobierno Área de Gestión Pública, mayo de 2009.

Suarez Navaz, L. (2005). Ciudadanía y migración: ¿un oxímoron? *Cuadernos del Observatorio de las Migraciones y de la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid Puntos de Vista, 4*, 30-47.

Sotomayor, G. O. (2011). Políticas públicas con enfoque de derechos y organizaciones no gubernamentales en Chile. *Germina,* 3-26

Soysal, Y. (1994). *Límites de la ciudadanía: inmigrantes y membresía posnacional en Europa*. University of Chicago Press.

Stolcke, V. (2000). La naturaleza de la nacionalidad. *Revista Desarrollo Económico,* Vol. 40, N.º 157, 23-43.

Subirats, J. (1991). El proceso de formación de políticas en España: algunas hipótesis. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales, 9*, 199-216.

Tula, M. I., Galván, F. y Santoro, I. (2021). Las elecciones legislativas PASO 2021: Un análisis sobre participación, paridad y competencia. *Revista Argentina de Derecho Electoral, 4,* 1-16.

Thompson, J. (2002). Participación, democracia y derechos humanos. Un enfoque a partir de los dilemas de América Latina. Ponencia presentada en la conferencia internacional Thomas Jefferson, Rights and the Contemporary World. International Center for Jefferson Studies. Bellagio, Italia, del 3 al 7 de junio de 2002.

Umpierrez de Reguero, S., Finn, V. y Peltoniemi, J. (2023). Missing links in migrant enfranchisement studies. *Journal of Ethnic and Migration Studies, 49*(10), 24732499. https://doi.org/10.1080/1369183X.2023.2182709.

Vaccaro Alexander, Y. C. (2017). Ciudadanía postnacional. Derechos políticos de los inmigrantes latinoamericanos en España. *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales, 23*, 185-199.

Valobra, A. M. (2008). La ciudadanía política de las mujeres y las elecciones de 1951. *Anuario del Instituto de Historia Argentina, 8.* Recuperado el 22/06/2024 de http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp. edu.ar/art_revistas/pr.3211/pr.3211.pdf.

Valles, M. (1997). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Editorial Síntesis.

Vertovec, S. (2006). Transnacionalismo migrante y modos de transformación en A. Portes y J. De Wind (Coords.), *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas* (p. 157-190). Secretaría de Gobernación Instituto Nacional de Migración.

Vidal de la Rosa, G. (2008). La Teoría de la Elección Racional en las Ciencias Sociales. *Sociológica, 23*(67), 221-236.

Yufra, L. y Courtis, C. (2021). Ciudadanía en C. Jiménez Zunino, *Pensar las migraciones contemporáneas: categorías críticas para su abordaje* (p. 35-43). Cecilia Jiménez Zunino.

Normativas nacionales y provinciales

Constitución Argentina 1994

Dictamen INADI (2022) IF-2022-117772103-APN-DAVIC-INADI. DICTAMEN IF-2022-117772103-APN-DAVIC-INADI. Presentación Asociación Colectividad Boliviana de San Carlos c/Municipalidad de San Carlos

Ley de Ministerios Dec. N.º 7/2019

Ley Nacional de Migraciones N.º 25.871/2004

Ley General de Migraciones y Fomento de la inmigración N.º 22.439/1981

Ley Nacional de Ciudadanía N.º 346/1869

Código Electoral Nacional N.º 19945/1972

Decreto reglamentario de la Ley Nacional de Migraciones N.º 616/2010

Ley de Inmigración y colonización N.º 817/1876

Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración N.º 22439/1981

Ley de Voto Femenino N.º 13010/1947

Constitución de Mendoza 1854

Constitución de Mendoza 1894/5

Constitución de Mendoza 1900

Constitución de Mendoza 1910

Constitución de Mendoza 1916

Constitución de Mendoza 1949

Ley Orgánica de Municipalidades de 1868

Ley Orgánica de Municipalidades de 1874

Ley Orgánica de Municipalidades N.º 171/1902,

Ley Orgánica de Municipalidades N.º 555/1910,

Ley Orgánica de Municipalidades N.º 702/1916,

Ley Orgánica de Municipalidades N.º 769/1920

Ley Orgánica de Municipalidades N.º 1.079/1934

Ley Orgánica de los Partidos Políticos N.º 4.746/1983

Ley de Elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias-PASO N.º 8.619/2014

Ley Electoral de Mendoza N.º 2.551/1959

Ley Sistema de Boleta Única de Sufragio N.º 9375/2022

Reglamento Interno H. Cámara de Diputados de Mendoza 2021

Régimen Electoral de Extranjeros de Provincia de Buenos Aires Ley N.º 11.700/1995

Reforma sobre Electores Extranjeros, Provincia de Buenos Aires Ley N.º 12.312/1999

Código Electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N.º 6031/2018

Instrumentos internacionales

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial. 1965

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).1969

Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, 1990

Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948

MERCOSUR. Protocolo de Ushuaia, 1998

Naciones Unidas (2018). La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe (LC/G.

Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1976

Declaración del Milenio, 2000

Otras fuentes provinciales

Convención Constituyente de Mendoza, 1949. [Documento mecanografiado] Archivo de la Honorable Legislatura de Mendoza, Mendoza, Argentina

Proyecto de Ley Modificatorio de Ley N.º 1.079/1934 (2020). Autor: Pezzutti, Duilio

Proyecto de Ley Modificatorio de Ley N.º 1.079/1934 (2021). Autor: González, Edgardo

Proyecto de Ley Modificatorio de Ley N.º 1 079/1934 (2021). Autor: Moyano, Rafael

Proyecto de Ley Modificatorio de la Constitución Provincial (2023). Autores: Ricaldez, María Elena y Jiménez, Lautaro

Noticias extraídas de redes

Alesci, L. (24 de septiembre de 2023). Respecto a 2019, cayó mucho la participación en Mendoza: votaron casi un 10% menos de personas. *MDZ.* https://www.mdzol.com/politica/2023/9/24/respecto-2019-cayo-mucho-la-participacion-en-mendoza-votaron-casi-un-10-menos-de-personas-371029.html.

Comunidad Boliviana (11 de septiembre de 2021). Para las Elecciones Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) a realizarse el domingo 12 de septiembre, y para las

generales del 14 de noviembre [Publicación de estado]. Facebook. Recuperado el 22/06/2024 de https://www.facebook.com/171324769874336/posts/1520401134966686.

Ciudad de Mendoza (13 de mayo de 2022). Se celebró la primera mesa de diálogo intercultural en la Ciudad. https://ciudaddemendoza.gob.ar/.. Recuperadoel 22/06/2024 de https://ciudaddemendoza.gob.ar/2022/05/13/se-celebro-la-primera-mesa-de-dialogo-intercultural-en-la-ciudad/

Ministerio del Interior. https://www.argentina.gob.ar/elecciones-2023/lo-que-hay-que-saber-sobre-las-elecciones/electoras-electores-y-los-padrones#6

Trabajadores Precarizados en Lucha: "¡No nos quedaremos de brazos cruzados!" (10 de septiembre de 2023). *La Izquierda Diario*. Recuperado el 22/06/2024 de https://www.laizquierdadiario.com/Trabajadores-Precarizados-en-Lucha-No-nos-quedaremos-de-brazos-cruzados.

La Rosa, F. **(**14 de octubre de 2021). Buscan modificar la ley electoral de Mendoza para que más extranjeros puedan votar. Recuperado el 232/06/2024 de https://www.sitioandino.com.ar/n/368426-buscan-modificar-la-ley-electoral-de-mendoza-para-que-mas-extranjeros-puedan-votar.

Municipalidad de Ciudad de Mendoza (20 de abril de 2022). La Ciudad habilitó la apertura de inscripción de extranjeros para conformar el registro cívico municipal. Recuperado el 22/06/2024 de https://ciudaddemendoza.gob.ar/2022/04/20/la-ciudad-habilito-la-apertura-de-inscripcion-de-extranjeros-para-conformar-el-registro-civico-municipal/.

Municipalidad de Guaymallén (1 de abril de 2023). Inscripción para el padrón de extranjeros 2023. [Publicación de estado]. Facebook. Recuperado el 22/06/2024 de https://www.facebook.com/photo.php?fbid=531733582474473&id=100069135072950&set=a.247956050852229&locale=es_ES.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (1 de diciembre de 2023). Culminó la primera edición de MigraCiudades con 12 municipios certificados. Recuperado el 22/06/2024 de https://argentina.iom.int/es/news/culmino-la-primera-edicion-de-migraciudades-con-12-municipios-certificados.

Observatorio Política Electoral. Ministerio del Interior Argentina. (2019). Participación histórica en elecciones. Recuperado el 22/06/2024 de https://www.argentina.gob.ar/interior/observatorioelectoral/datos-electorales/participacion-historica-en-elecciones.