

# **AMPLIACIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS INMIGRANTES: caminos hacia una ciudadanía desnacionalizada en la Ciudad de Buenos Aires**

María Virginia Martínez Bonora\*

## **INTRODUCCIÓN**

La democracia no se funda en ninguna naturaleza de las cosas ni está garantizada por ninguna forma institucional. No la acarrea ninguna necesidad histórica y ella misma no es vehículo de ninguna. Sólo se confía en la constancia de su propios actos.

**J. Rancière**

En junio de 2010, fueron presentados en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires dos proyectos de ley, en los cuales se propuso la ampliación de los derechos políticos de la población extranjera, mediante la creación del derecho a presentarse como candidatos en elecciones comunales, y la garantía del derecho a voto para todos los inmigrantes con residencia permanente, sin el requisito de su previa nacionalización.

Ante estos proyectos legislativos, diversas organizaciones políticas y sociales, realizaron una campaña denominada “Aquí vivo, aquí voto”. La misma tuvo como objetivo movilizar a la población inmigrante residente en la Ciudad, en reclamo por la garantía del ejercicio de los derechos políticos. Sin embargo, a pesar del esfuerzo

---

\* Licenciatura en Ciencias Antropológicas y maestría en Políticas Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Actualmente es auditora ayudante en la Dirección General de Control de Desarrollo Social – Auditoría General del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires – e investigadora del Laboratorio de Políticas Públicas. E-mail: [virginiabonora@gmail.com](mailto:virginiabonora@gmail.com)

realizado, el reclamo no tuvo mayor eco dentro de la población inmigrante de la Ciudad. Por otro lado, el bloque oficialista impidió el tratamiento legislativo de las propuestas de ley. Uno de sus argumentos más fuertes fue que el derecho político a sufragio pasivo corresponde exclusivamente a los argentinos nativos, por opción o naturalizados.

La presente investigación procura analizar las razones por las cuales la campaña “Aquí vivo, aquí voto” no logró la conformación de la masa crítica necesaria para que el reclamo por una ampliación de derechos políticos para los inmigrantes de la Ciudad, tomara la forma de una acción colectiva contenciosa, cuyo objetivo fuera desarticular la actual intrincación entre ciudadanía, pertenencia y nacionalidad.

En el presente trabajo, realizaremos en primer lugar una breve descripción de las características sociodemográficas de la población extranjera residente en la Ciudad, luego analizaremos el marco normativo actual en el cual los derechos de los inmigrantes se insertan, y las propuestas existentes para ampliar los mismos. Finalmente, analizaremos el desarrollo de la campaña “Aquí vivo Aquí voto”, y las posibilidades existentes para la configuración de una ciudadanía desnacionalizada en la Ciudad de Buenos Aires.

## **SOBRE LA POBLACIÓN EXTRANJERA EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

El ingreso de corrientes migratorias provenientes de países vecinos<sup>1</sup> al territorio de la República Argentina se constituye

---

<sup>1</sup> La inmigración de origen europeo, fue masiva en la Argentina dentro del período comprendido entre los años 1870 y 1914. Entre 1890 y los inicios de la Primera Guerra Mundial se establecieron en el país alrededor de dos millones y medio de extranjeros. El 70% de los inmigrantes eran españoles e italianos,

como un fenómeno de larga tradición histórica, manifestándose en espacios transfronterizos integrados por compartir modalidades económicas, sociales y culturales. Tradicionalmente, estas corrientes migratorias se dirigieron a las provincias cercanas a los respectivos países de origen, lo que provocó una preponderancia de chilenos en las provincias de la región patagónica y en Mendoza, de paraguayos en las provincias del noreste y de bolivianos en las del noroeste. En este proceso, la Argentina se fue conformando como el corazón de un subsistema regional de migración en el Cono Sur, donde confluyen trabajadores de Perú, Chile, Bolivia, Uruguay y Paraguay (MAGUID, 1997). Entre 1960 y 1991, estas corrientes migratorias comenzaron a dirigirse hacia el área metropolitana de Buenos Aires. La metropolización de las migraciones se reforzó durante la década del '90, con un aumento de la localización de los migrantes en esa región.

De acuerdo al Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, realizado durante el año 2010<sup>2</sup>, en la Ciudad de Buenos Aires viven 2.890.151 personas, de las cuales 381.778 (el 13.2%) nacieron en el extranjero. Como se observa en el cuadro 1, prácticamente las dos terceras partes de esta población proviene de países latinoamericanos:

---

mayoritariamente hombres jóvenes artesanos, jornaleros, obreros no calificados o campesinos- que se instalaron en las provincias más ligadas a la explotación agropecuaria: Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe . La crisis económica mundial de la década del '30 y la Segunda Guerra Mundial contribuyeron a disminuir el volumen de los flujos del ultramar. Más tarde, durante la segunda posguerra se produce una última oleada migratoria transoceánica, aunque de menor magnitud que la anterior.

<sup>2</sup> El Censo Nacional de Población y Viviendas puede consultarse en <http://www.censo2010.indec.gov.ar/index.asp>

<b>Cuadro 1 -Población de origen extranjero residente en la Ciudad de Buenos Aires Año 2010</b>		
<b>Lugar de nacimiento</b>	<b>Población</b>	<b>%</b>
AMÉRICA	297.325	77,9
Bolivia	76.609	20,1
Brasil	10.357	2,7
Chile	9.857	2,6
Paraguay	80.325	21,0
Uruguay	30.741	8,1
Perú	60.478	15,8
Resto de América	28.958	7,6
EUROPA	66.083	17,3
ASIA	16.670	4,4
ÁFRICA	1.176	0,3
OCEANÍA	524	0,1
<b>Total</b>	<b>381.778</b>	<b>100</b>

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

La Ciudad de Buenos Aires se divide en quince Comunas, unidades de gestión política y administrativa descentralizada con competencia territorial, patrimonio y personería jurídica propios. El gobierno de las Comunas es ejercido por un órgano colegiado, integrado por siete (7) miembros, denominado Junta Comunal, elegidos por el voto popular. Asimismo, cada Comuna cuenta con un Consejo Consultivo Comunal, como organismo consultivo y honorario de participación popular. El Consejo Consultivo Comunal está integrado por representantes de entidades vecinales no gubernamentales, partidos políticos, redes y otras formas de organización con intereses o actuación en el ámbito territorial de la Comuna. No perciben remuneración ni compensación económica alguna por sus servicios. Al observar la distribución de la población extranjera según su localización en las quince Comunas

que conforman la Ciudad, vemos que en algunas el porcentaje de inmigrantes duplica la media correspondiente a la población extranjera de la Ciudad:

<b>Ciudad de Buenos Aires - Distribución de la población de origen extranjero por Comunas - 2010</b>		
<b>Comuna</b>	<b>%</b>	<b>Valores absolutos</b>
1	24,7	50.948
2	9,8	15.521
3	16,2	30.466
4	17,8	38.782
5	10,6	18.977
6	7,5	13.162
7	18,6	40.967
8	23,4	43.742
9	13,6	21.920
10	10,2	16.977
11	7,9	15.057
12	6,7	13.376
13	8,6	19.833
14	10,3	23.399
15	10,2	18.651
<b>Total</b>	<b>13,1</b>	<b>381.778</b>

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

El 28.5% de los inmigrantes provenientes de países de América tiene más de veinte años de residencia continua en el país, y el 25.7% supera la década. En relación a los países limítrofes, estos porcentajes varían considerablemente según el país de origen, pudiéndose observar que los inmigrantes provenientes de Uruguay y Chile son los que cuentan con mayor antigüedad de residencia en la Ciudad:

<b>Cuadro 3 - Ciudad de Buenos Aires - Población total nacida en el extranjero por lugar de nacimiento - Año 2010</b>				
Lugar de nacimiento	Total	Año de llegada al país		
		Antes de 1991	Entre 1991 y 2001	Entre 2002 y 2010
	%			
AMÉRICA	100	28,5	25,7	45,8
Países limítrofes	100	37,0	23,3	39,8
Bolivia	100	24,0	30,2	45,8
Brasil	100	28,0	17,0	55,1
Chile	100	68,0	8,9	23,2
Paraguay	100	30,2	24,1	45,7
Uruguay	100	79,8	9,6	10,6
Perú	100	6,4	40,3	53,3
Resto de América	100	15,6	9,5	74,9
EUROPA	100	84,3	5,6	10,1
ASIA	100	50,0	27,3	22,7
ÁFRICA	100	33,7	14,0	52,3
OCEANÍA	100	25,4	18,9	55,7
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>38,8</b>	<b>22,4</b>	<b>38,8</b>

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

Existe una coincidencia entre aquellas Comunas con un porcentaje de población extranjera superior a la media, e índices de vulnerabilidad socioeconómica también superiores a la media, como se observa en el cuadro N° 4:

<b>Cuadro 4 - Ciudad de Buenos Aires - Indicadores de vulnerabilidad socioeconómica en Comunas con porcentaje de población extranjera superior a la media - Año 2010</b>									
Comuna	% Población extranjera	Condiciones de vida		Salud		Educación			
		Hacinamiento no crítico (1)	Hacinamiento crítico (2)	Tasa de Mortalidad Infantil (3)	Tasa de Mortalidad Infantil Reducible (4)	Nivel Primario		Nivel Medio	
						Sobre edad (5)	Repitencia (6)	Sobre edad (5)	Repitencia (6)
1	24,70%	14,2%	4,1%	9,1	3,9	15,9%	3,10%	35,5%	10,2%
3	16,20%	10,9%	2,1%	10,8	2,4	10,9%	1,60%	34,8%	10,7%
4	17,80%	14,6%	2,1%	11,1	5,2	17,3%	2,90%	41,9%	11,8%
7	18,60%	10,6%	3,8%	11	3,2	11,6%	2,40%	33,4%	8,1%
8	23,40%	17,4%	5,9%	9,7	3,3	17,1%	3,10%	43,0%	12,0%
9	13,60%	7,9%	1,1%	10,4	3,2	10,6%	1,60%	31,8%	9,4%
Media de la Ciudad	<b>13,1%</b>	<b>8,6%</b>	<b>1,6%</b>	<b>8,5</b>	<b>2,7</b>	<b>10,2%</b>	<b>1,65%</b>	<b>31,6%</b>	<b>9,8%</b>

FUENTE: elaboración propia en base a los datos publicados por el Anuario Estadístico 2010 - Dirección General de Estadística y Censos e Informe de Resultados 499 - (Ministerio de Hacienda, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires). [http://www.estadistica.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/sis\\_estadistico/institucional.php?menu\\_id=18545](http://www.estadistica.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/institucional.php?menu_id=18545)

(1) De 2 a 3 personas por cuarto

(2) Más de tres personas por cuarto

(3) Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos) por comuna de residencia habitual de la madre. Datos correspondientes al año 2011

(4) Reducible: causas de mortalidad infantil que podrían reducirse con acciones en el sistema de salud sencillas y de bajo costo, a través de la prevención, diagnóstico y/o tratamiento oportuno en el embarazo, en el parto y en el nacido vivo.

(5) Porcentaje de sobreedad: proporción de alumnos que tienen una edad mayor a la considerada teórica para el grado o año de estudio que cursan respecto del total de alumnos matriculados de ese mismo grado o año.

(6) Porcentaje de repetidores: proporción de alumnos repetidores en un grado/año de estudio dado (que cursan por segunda vez o más el mismo grado/año de estudio o ciclo, por no haberlo promovido en la primera oportunidad) respecto del total de alumnos matriculados de ese mismo grado o año

En síntesis, vemos que la Ciudad de Buenos Aires esta integrada en un porcentaje importante por población de origen extranjero, predominantemente latinoamericano, con características de establecimiento que dan cuenta de una dinámica de ingresos relativamente recientes (45.8% en los últimos diez años) consolidados en ingresos de antigua data. También observamos que las Comunas con mayor porcentaje de población extranjera (algunas con valores que duplican la media) también son las áreas con mayor abandono del Estado, manifestándose en altos índices de mortalidad infantil, hacinamiento y bajo rendimiento escolar.

Pero la misma ciudad cuyo gobierno se desentiende de su obligación de garantizar, respetar, proteger y promover los derechos humanos de toda su población, desde el punto de vista normativo se posiciona en las antípodas de su praxis. Muchos años antes que la Ley Nacional 25.871 estableciera que

El Estado en todas sus jurisdicciones, asegurará el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, en particular lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social (artículo 6, Ley 25.871 de 2004)

la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, sancionada en octubre de 1996, garantizaba a todos sus habitantes el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, sin distinción de nacionalidad, siendo específico al respecto su articulado bajo el título “Políticas Especiales”<sup>3</sup>. Allí se establece que la Ciudad “desarrolla

---

<sup>3</sup> La Constitución de la Ciudad cuenta con los siguientes capítulos dentro de lo que denomina “Políticas Especiales”: salud, educación, ambiente, hábitat, cultura, deporte, seguridad, igualdad entre varones y mujeres, niños niñas y adolescentes, juventud, personas mayores, personas con discapacidad, trabajo y seguridad social, consumidores y usuarios.



políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos” y asimismo “asiste a las personas con necesidades básicas insatisfechas y promueve el acceso a los servicios públicos para los que tienen menores posibilidades” (art. 17) promoviendo “el desarrollo humano y económico equilibrado, que evite y compense las desigualdades zonales dentro de su territorio” (art. 18).

En la misma sintonía, la Constitución de la Ciudad en su artículo 62 establece que:

La Ciudad garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos inherentes a la ciudadanía, conforme a los principios republicano, democrático y representativo, según las leyes que reglamenten su ejercicio. El sufragio es libre, igual, secreto, universal, obligatorio y no acumulativo. Los extranjeros residentes gozan de este derecho, con las obligaciones correlativas, en igualdad de condiciones que los ciudadanos argentinos empadronados en este distrito, en los términos que establece la ley (el resaltado es nuestro).

Posteriormente, en el año 2000 se sancionó la Ley N° 334, mediante la cual se creó el Registro de Electoras y Electores Extranjeros de la Ciudad de Buenos Aires. Dicha ley establece que aquellos extranjeros que posean residencia permanente<sup>4</sup>, sean mayores de 18 años de edad, y puedan acreditar tres años de residencia en la Ciudad teniendo registrado en el Documento Nacional de Identidad (DNI) su domicilio en la misma, están habilitados para votar en los actos electorales convocados en el marco de la Constitución de la

---

<sup>4</sup> Ley de Migraciones 25.871, artículo 22: “Se considerará “residente permanente” a todo extranjero que, con el propósito de establecerse definitivamente en el país, obtenga de la Dirección Nacional de Migraciones una admisión en tal carácter. Asimismo, se considerarán residentes permanentes los inmigrantes parientes de ciudadanos argentinos, nativos o por opción, entendiéndose como tales al cónyuge, hijos y padres.”

Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>5</sup>, previa inscripción voluntaria y personal en dicho Registro. Aquí vemos un primer recorte, una configuración excluyente del derecho político a sufragio activo para la población de origen extranjero: la voluntariedad de su ejercicio, que amén de la dificultad de ejercerlo dada la inexistencia de una difusión estatal de este derecho, obvia el aspecto que comporta la obligatoriedad del voto como garantía democrática.

Sobre la acreditación de antigüedad de residencia en la Ciudad, es un requisito que no se aplica a los nacionales. Cualquier argentino que decida radicarse en la Ciudad, por el simple hecho de efectuar su cambio de domicilio, tiene garantizada su aparición en el padrón local, sin necesidad de mayores pruebas. Pero para los extranjeros se aplica una exigencia que no tiene en cuenta la antigüedad de la residencia en el país. Así, si un originario de otro país vivió anteriormente en otra jurisdicción de la Argentina, esa antigüedad no es reconocida en la Ciudad para ejercer su derecho a sufragio activo. Existen otros obstáculos a los que los inmigrantes se enfrentan si desean inscribirse en el Registro: sólo pueden hacerlo en la única sede del Tribunal Superior de Justicia, en un horario incompatible con el horario laboral. Además, certificar la antigüedad de domicilio en la Ciudad se dificulta con el nuevo Documento Nacional de Identidad, dado que es una tarjeta, y no cuenta con la fecha de cambio de domicilio. Asimismo, una cantidad importante de extranjeros viven en villas, donde por lo general no existe un código postal ni una nomenclatura correcta de las calles, por lo que es imposible certificar esa antigüedad. Debido a esto, y a la falta de publicidad del derecho a sufragio activo de la Ley 334, el número de

---

<sup>5</sup> Esto significa que los extranjeros inscriptos en el Registro de electores extranjeros, están habilitados para votar en elecciones de Jefe y Vicejefe de Gobierno, Legisladores porteños y miembros de las Juntas Comunales.

inscritos en el Registro de Electores Extranjeros, 11781<sup>6</sup> en total, apenas llega al 3,1% del total de extranjeros en la Ciudad.

## **Propuestas de cambio**

En junio de 2010 fueron presentados ante la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires dos proyectos de ley, proponiendo la ampliación de los derechos políticos de los extranjeros con residencia permanente en la Ciudad. La primera de las propuestas<sup>7</sup> fue presentada por los diputados del Bloque Movimiento Proyecto Sur, impulsando la anulación de la Ley N° 334 para sustituir el Registro por un Padrón de Electoras y Electores Extranjeros. Esto implicaría el empadronamiento automático de todos los inmigrantes con residencia permanente, sin la necesidad de acreditar antigüedad de residencia en la Ciudad, ni de realizar ningún trámite especial, en igualdad de condiciones que los electores no extranjeros, tal como lo establece el art. 62 de la Constitución de la Ciudad.

La segunda propuesta, presentada por la Central de Trabajadores de la Argentina a través del Bloque de Movimiento Proyecto Sur, planteó modificar el punto a) del artículo 21 de la Ley Orgánica de Comunas N° 1777 de la Ciudad. En esta ley se establece como uno de los requisitos para ser miembro de la Junta Comunal el de ser argentino nativo, por opción o naturalizado. Este requisito, que claramente excluye a los extranjeros con residencia permanente, pone en tela de juicio el carácter democrático de la implementación del ordenamiento político administrativo de la Ciudad mediante las Comunas, al negarle a una parte de su población el reconocimiento

---

<sup>6</sup> [http://www.tsjbaires.gov.ar/index.php?option=com\\_flexicontent&view=items&cid=30&id=3266&Itemid=50](http://www.tsjbaires.gov.ar/index.php?option=com_flexicontent&view=items&cid=30&id=3266&Itemid=50) Consultado el 14/08/2012

<sup>7</sup> Ambos proyectos se pueden consultar en [www.cedom.gov.ar](http://www.cedom.gov.ar)

en tanto sujetos políticos, con derecho a ser parte del gobierno de las Comunas que habitan. Según el artículo 3 de la Ley de Comunas, entre las finalidades de las mismas están las de promover la descentralización; facilitar la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y en el control de los asuntos públicos; promover mecanismos de democracia directa; implementar medidas de equidad, redistribución y compensación de diferencias estructurales a favor de las zonas más desfavorecidas de la Ciudad; proteger el patrimonio y la identidad cultural de los distintos barrios; y consolidar la cultura democrática participativa. A su vez, entre las atribuciones y obligaciones de los integrantes de las Juntas Comunales, se incluyen: aprobar el anteproyecto y ejecutar el presupuesto anual, atender a la prestación de los servicios y ejercer el poder de policía dentro del ámbito de la comuna, promover la participación de los vecinos en la gestión de gobierno, convocar a audiencias públicas y consulta popular, y administrar el patrimonio de la Comuna. Ambos proyectos de ampliación de derechos políticos para los extranjeros respondían a los principios consagrados en la Convención sobre Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios (ratificada por la Ley N° 26.602)<sup>8</sup>, la Ley Nacional de Migraciones N° 25.871<sup>9</sup>, su Decreto

---

<sup>8</sup> En su artículo 24 establece que los Estados parte facilitarán “la consulta o la participación de los trabajadores migratorios y sus familiares en las decisiones relativas a la vida y la administración de las comunidades locales”.

<sup>9</sup> En su artículo 11 que “la República Argentina facilitará, de conformidad con la legislación nacional y provincial en la materia, la consulta o participación de los extranjeros en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales donde residan”.

reglamentario N° 616/2010<sup>10</sup>, y la Constitución de la Ciudad<sup>11</sup> .

Ciertamente, la apertura a la participación democrática directa de los ciudadanos en la vida pública local se pervierte al excluir a una parte importante de su población de la arena política, y hacerlos sujetos pasivos de las resoluciones que surjan de las autoridades comunales. En este contexto, esta propuesta de ley plantea modificar el artículo mencionado, eliminando el requisito de la naturalización, y permitiendo que los extranjeros habilitados para votar en la Ciudad, también puedan presentarse como candidatos en elecciones comunales; esto es, un primer paso hacia la desnacionalización de la ciudadanía<sup>12</sup>. Ninguna de las propuestas logró el tratamiento en el recinto legislativo, debido al rechazo del bloque oficialista.

---

<sup>10</sup> Donde establece que “El Ministerio del Interior, a través de la Dirección Nacional de Migraciones o por intermedio de convenios que se suscriban con organismos que actúen en jurisdicción Provincial, Municipal o de la CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES, adoptará las medidas necesarias para informar a los extranjeros respecto de las condiciones y requisitos del ejercicio del derecho al voto. Asimismo, promoverá las acciones conducentes a fin de 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”.

<sup>11</sup> En su artículo 62, garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos inherentes a la ciudadanía, gozando los extranjeros del derecho de sufragio en igualdad de condiciones que los ciudadanos argentinos empadronados

<sup>12</sup> Cabe señalar que no es el primer proyecto de Ley que plantea la desnacionalización de la Ciudadanía. Hace más de cien años, en junio de 1890, fue presentado en el Congreso Nacional un proyecto denominado Ley de Extranjeros, innegablemente osado en sus objetivos, dado que se proponía que todo extranjero establecido y con dos años de residencia en la República ejerciera los mismos derechos y deberes que los ciudadanos nativos. El proyecto de Ley escindía a la nacionalidad argentina de los derechos y deberes políticos propios de la ciudadanía, proponiendo que los extranjeros gozaran de los mismos derechos. Pero prevaleció la postura defensiva y exclusivista que se negó a diferenciar derechos políticos de la nacionalidad, sobre todo ante al temor de que el otorgamiento de estos derechos fuera el germen para la constitución de grupos políticos rivales nutridos en las colectividades políticas que los nativos (ver BERTONI, 2001)

La imbricación existente entre ciudadanía-nación-naturaleza es particularmente compleja para la problemática que nos ocupa. El entramado de derechos y obligaciones que se delinean en la Ley de Orgánica de Comunas, configuran la dimensión de la ciudadanía en su aspecto concreto, en el nivel más directo de participación ciudadana, y a la vez prefiguran el carácter inclusivo o excluyente en que se configuran los derechos civiles, políticos y sociales. Éstos, en mayor o menor medida, nunca alcanzan de la misma manera a aquellos que son ciudadanos de un Estado Nación, y a aquellos que a pesar de habitar en el mismo, son relegados a un status jurídico inferior.

Como señalamos más arriba, si un residente extranjero quiere ejercer el derecho a sufragio pasivo en el ámbito de las Comunas, no basta con la regularización de su situación migratoria mediante la adquisición de la residencia permanente. El derecho local le exige la *naturalización*, esto es, renunciar a su ciudadanía de origen para “naturalizarse” argentino,<sup>13</sup> el mismo requisito exigido para ser candidato a diputado o a jefe de gobierno. Y si bien en la Carta de Ciudadanía que el extranjero firma para adquirir la ciudadanía argentina nada dice sobre renuncia a su nacionalidad de origen, esta debe ser firmada en el expediente de tramitación (dependerá del país de origen la efectivización o no de tal renuncia). Ciertamente, es una exigencia desproporcionada, un alto precio a pagar para participar plenamente en la vida política estrictamente barrial.

Diversos autores señalan cómo la invocación al principio de ciudadanía como condición legal de pertenencia a un Estado, construye cierta identificación entre nacionalidad y ciudadanía,

---

<sup>13</sup> En la Argentina, solo existe convenio de doble nacionalidad con Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Honduras, Italia, Nicaragua, Noruega, Panamá y Suecia.

donde la primera es excluyente y la segunda aparece como incluyente. Chueca y Navarro (2009) observan que la ciudadanía se presenta como un modelo que rompe las conexiones que durante la modernidad se establecieron entre la residencia en un determinado territorio, el ejercicio de un mismo conjunto de derechos, la participación en un mismo sistema administrativo y el hecho de compartir una identidad colectiva. Santos (2009) llama la atención sobre el hecho de que el concepto de ciudadanía históricamente ha operado en conjunción con un concepto más amplio de pertenencia, fundado territorialmente y destinado a cubrir una amplia gama de estatus de personas que no son ciudadanos plenos.

Esto es notable en la normativa migratoria argentina, que desde 1965 ha configurado una tipificación de los inmigrantes de acuerdo a categorías de residencia, que pueden resumirse, aun teniendo en cuenta las variaciones que sufrieron estas categorizaciones, en “extranjeros” (donde se incluye a todos aquellos inmigrantes catalogados como *ilegales*, o su eufemismo *irregulares*) e inmigrantes “de residencia legal” pero sin ciudadanía argentina, a su vez categorizados como *permanentes*, *temporarios* y *transitorios* éstas dos últimas divididas, a su vez, en diversas subcategorías. A través de estas categorizaciones el Estado establece el acceso diferenciado a determinados derechos; primero en relación con los nativos del estado receptor, y luego al interior del conjunto de inmigrantes. Así es como la categorización de los extranjeros bajo la “residencia permanente” tiene “ventajas” en relación a aquellos con “residencia temporaria”<sup>14</sup>, entre ellas, el derecho al sufragio

---

<sup>14</sup> Otorgada, entre otras categorías, a los inmigrantes provenientes de Brasil, Uruguay, Paraguay, Venezuela, Bolivia, Chile, Colombia, Perú y Ecuador. También obtienen esta residencia las siguientes categorías de ingreso al país: rentistas, estudiantes, inversores, trabajadores contratados, pensionados, científicos, académicos, deportistas y refugiados.

activo, pero están en una situación de inferioridad con relación al “ciudadano pleno”; entre otras desventajas, tiene la de carecer del derecho al sufragio pasivo. Éste se encuentra limitado a los nativos, o extranjeros “naturalizados”.

Son varios los autores que proponen construir un nuevo concepto de ciudadanía, una ciudadanía desnacionalizada, que la libere del “lastre de la naturalización como rito obligado” (DE LUCAS, 2010), donde los miembros de la comunidad política sean portadores de derechos no debido a un vínculo pre-jurídico que les une existencialmente al Estado, sino por el hecho de residir en él (GONZÁLEZ, 2009). Con este objetivo, es pertinente el llamado a la recuperación de la noción de políticas de presencia, de participación en el espacio público, en relación con los grupos “desposeídos de poder”. En esta línea, Sassen (2003) recurre a la noción de presencia y a la de ciudadanía de facto para tratar de superar la nacionalización de la ciudadanía y su contaminación de género. Al mismo tiempo, algunos teóricos han propuesto la conformación de una ciudadanía postnacional (SOYSAL, 1994) que se sitúe en la persona, superando las concepciones que tradicionalmente la vinculaban al Estado. Seyla Benhabib (2002), por otro lado, habla de una ciudadanía desagregada como forma de hacer frente al fenómeno ineludible de la globalización, y que supone traspasar el Estado y crear una ciudadanía basada en contextos inter y transnacionales. De Lucas (2010) por su parte, también propone apoyarse en las tesis defendidas por Bauböck (2004) sobre la ciudadanía transnacional, entendida no sólo en su dimensión técnico formal, sino social, capaz de garantizar a todos los que residen en un determinado territorio plenos derechos civiles, sociales y políticos.

Cabe destacar la propuesta de Balibar (2003) que, como forma de eludir los inevitables obstáculos para la realización de



estas propuestas de formas de ciudadanía desnacionalizadas, alude al derecho a la ciudad<sup>15</sup> el cual sirve de base y prepara la ciudadanía, sin prejuzgar las modalidades jurídicas bajo las cuales se va a establecer y transformar para adaptarse a las exigencias del mundo contemporáneo, bien a través de la modificación de los criterios de atribución de la nacionalidad, bien a través de una extensión progresiva de los derechos políticos a todos los residentes, independientemente de la nacionalidad, a escala local y nacional. Esta segunda opción es la que parece “plausible”, al menos en contraposición con la modificación de los criterios de adscripción a una nacionalidad. En este sentido, el proyecto de Ley proponiendo el derecho a sufragio pasivo para la población “no nativa”, constituye una apuesta importante. Pero carece de entidad, desde el momento en que no es apropiada, *subjetivada* por los inmigrantes de la Ciudad.

## **AQUÍ VIVO ¿AQUÍ VOTO?**

Ninguno de los dos proyectos de ley prosperó en el ámbito legislativo. Sin embargo, el proyecto para la realización del Padrón de Electores Extranjeros sirvió de inspiración a dos agrupaciones militantes, “*Catorce Bis Derecho*” y “*Corriente 17 de Agosto*”, que vieron en ese primer paso la oportunidad de mostrar, hacia sus propios espacios de referencia política, capacidad de organización y movilización. El objetivo original que se plantearon estas agrupaciones, y que luego serían las conductoras de la campaña, fue

---

<sup>15</sup> La “Carta Mundial del Derecho a la Ciudad”, producto del Foro Social de las Américas define a éste como el “usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social”. Entre otros, establece el derecho de participar a través de formas directas y representativas en la elaboración, definición y fiscalización de las políticas públicas, y el derecho de la realización política en las mismas. [http://www.lapetus.uchile.cl/lapetus/archivos/1239291239Carta\\_mundial\\_derecho\\_ciudad.pdf](http://www.lapetus.uchile.cl/lapetus/archivos/1239291239Carta_mundial_derecho_ciudad.pdf)

mediante la presentación de un recurso de amparo ante el Juzgado en lo Contencioso, Administrativo y Tributario de la Ciudad, realizar, en sus propias palabras, un “acto público” que pusiera en evidencia la desigualdad impuesta por el ordenamiento jurídico político local para el ejercicio de los derechos políticos para la población extranjera, y transformar esta demanda en parte de la agenda política de la Ciudad.

Lideradas por aquellas dos organizaciones, se nuclearon en torno a este objetivo varias agrupaciones<sup>16</sup>, quienes luego de algunas reuniones organizativas resolvieron denominar a la campaña “Aquí vivo, Aquí voto”, nombre tomado de otra campaña similar realizada en España durante 2010, “*Aquí vivo, aquí voto. Por una ciudadanía plena*”<sup>17</sup>. La actividad de difusión consistió en promocionar sus objetivos, en una jornada realizada el día 2 de abril de 2011, a través de “mesas” y “volanteadas” en algunos de los barrios con mayor porcentaje de población de origen extranjero, como Liniers,

---

<sup>16</sup> Entre ellas, la Red Comunicacional Boliviana en Argentina/ Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús/ CAREF/ Asociación Civil Federativa Boliviana/ Secretaría de Derechos Humanos CEDYCS –UBA/ Asociación Civil y Cultural Yanapacuna/ Radio Gráfica FM 89.3/ Mujeres Unidas en Acción/ Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay (IEALC-FSOC-UBA)/ Asamblea Coro Mayta/ Radio La Milagrosa/ Frente de Mujeres del Encuentro por la Democracia y la Equidad (EDE) CABA/ Fundación Encuentro para el Estudio de Políticas Públicas/ Cualderecho/ Comisión de Derechos Humanos del Bajo Flores/ Partido Nacionalista Peruano/ Federación Paraguaya en Argentina /CTA Capital/ Corriente Política USINA/ Casa USINA Barracas/ CIDAC (Barracas-Filosofía y Letras- UBA)/ Asociación Dominicanos Residentes en Argentina/ Casa Peruana/ Buenos Aires Para Todos en Mov. Proyecto Sur/ IPyPP/ ADC/ Mujeres Peruanas Unidas Migrantes y Refugiadas/ FACBOL/ FM Constelación 98.1/ FILEF/ IARPIDI/ Secretaría de DDHH CGT/ UEJN/ Juventud Sindical Capital Federal/ Congreso Permanente de la Migración Paraguaya/ FEDEV/ Observatorio de DDHH/ Agrup. Estudiantil Ortega Peña

<sup>17</sup> [http://www.idhc.org/esp/documents/adhesiones/20101116\\_manifiestoaquivivo.pdf](http://www.idhc.org/esp/documents/adhesiones/20101116_manifiestoaquivivo.pdf) Consultado el 14/08/2012. En este caso, la campaña sí hizo hincapié no sólo en el derecho a sufragio activo, sino también pasivo para elecciones municipales.

Barracas, Bajo Flores, Villa 31 y Villa 3. Desde allí promovieron la realización de una “Jornada de Empadronamiento Masivo” como “hecho de participación masiva” en el mismo Tribunal Superior de Justicia, para visibilizar la demanda de la población extranjera por una mayor participación política. Esta Jornada debía realizarse en forma complementaria a la presentación del recurso de amparo; no obstante, en los objetivos planteados nunca estuvo del todo claro si la Jornada de Empadronamiento Masivo era para darle entidad al recurso de amparo, o viceversa.

Dos días después de la presentación, el 13 de abril de 2011, se realizó la “Jornada de Empadronamiento Masivo”, en la cual se inscribieron en el Registro de Electores y Electoras extranjeras 189 personas. Un poco más de un mes después, el 20 de mayo, el recurso de amparo fue rechazado.

No obstante el rechazo del recurso de amparo, y la escasa repercusión mediática y política de la Jornada de Empadronamiento, los impulsores de los proyectos de Ley (quienes evitaron participar de la campaña) se contactaron con la Secretaría de Asuntos Originarios del Tribunal Superior de Justicia, proponiendo que el mismo realizara las inscripciones en el Registro de Electores Extranjeros in situ, es decir, en aquellos barrios con mayor porcentaje de habitantes de origen extranjero, para hacer más accesible el (limitado) derecho político actualmente reglamentado por la Ley 334. La respuesta del organismo a esta propuesta fue negativa.

### **La política como policía, la ciudadanía como verificación del principio igualitario**

Tanto el proyecto para la creación de un Padrón de Electoras y Electores Extranjeras/os de la Ciudad de Buenos Aires para

ejercer el derecho a sufragio activo en igualdad de condiciones que los ciudadanos nativos, como el proyecto para que los inmigrantes habilitados para votar en la Ciudad tengan derecho a sufragio pasivo en elecciones para conformar las Juntas Comunales, proponen una profundización de los mecanismos democráticos de gobierno, del “derecho a tener derechos” (BENHABIB, 2004), en este caso, derechos políticos (aunque restringidos) incluyendo dentro de un “nosotros ciudadanos” a aquellos históricamente construidos como “otros extranjeros”; voluntad de integración dentro de la comunidad jurídico civil.

Las estrategias desplegadas tanto por los funcionarios públicos como por las organizaciones sociales, en la pugna por el carácter ampliado o restringido de los derechos políticos de la población extranjera, pueden ser analizadas a partir de los trabajos de Jaques Rancière (2010), quien propone distinguir una concepción de la acción política como un sistema de legitimación de la distribución del poder (a la que denomina *policía*) de lo que constituiría realmente la *política*: la institución del litigio como verificación del principio igualitario.

En este análisis, nos guiará la siguiente hipótesis: el obstáculo para una ciudadanía desnacionalizada no sólo reside en las características obvias del conflicto “nosotros nativos” y “otros extranjeros” (la parte de los que “son partes” y los “incontados”), sino en la dificultad en lograr que el proceso de demanda, de movilización, de argumentación, devenga *político*, en su sentido de litigio, de disputa, de denuncia, de impugnación de la lógica “natural” de la dominación; impugnación desde la puesta en verificación del principio de igualdad.

¿Quiénes son “parte”? ¿Quiénes son ciudadanos? ¿A quiénes les es negada la existencia política? Desde el marco teórico

propuesto, se sostiene que es la distribución simbólica de los cuerpos la que los divide en dos categorías: aquellos a quienes se ve, aquellos sobre quienes se les reconoce el *logos* –la cuenta en que se los tiene– aquellos quienes “realmente hablan”; y aquellos a quienes no se ve, aquellos de quienes no hay un *logos*, aquellos que tienen habla pero no voz. En este mismo marco, lo que usualmente se denomina “política”, es reconceptualizado bajo el término de *policía*, como el “conjunto de procesos mediante los cuales se efectúan la agregación y el consentimiento de las colectividades, la organización de los poderes, la distribución de los lugares y funciones, y los sistemas de legitimación de esta distribución”, (RANCIÈRE, 2010, p. 43); esto es, la cuenta de las *partes*. Bajo esta concepción policial de lo político, se realiza la identificación de la ciudadanía como una propiedad de los individuos, cuya posición en la “distribución de las partes”, en la distancia de sí con respecto al poder público, definiría la cualidad de su ciudadanía. Existen “mejores” y “peores” distribuciones; así, las diferencias entre la Ley N° 334 y el proyecto de Padrón de Electores Extranjeros, hacen al segundo más “justo” en cuanto al ejercicio de los derechos políticos de los inmigrantes de la Ciudad, pero ambos conservan una manifestación de lo “político” bajo una lógica policial de distribución de lugares, habida cuenta que la distribución misma no es cuestionada (y el avance del proyecto de Ley mencionado se encontraría más cerca del reformismo que de la impugnación igualitaria).

Una de las primeras acciones de las dos agrupaciones que lideraron la campaña “Aquí vivo, Aquí voto”, fue invisibilizar en su discurso la existencia previa de los proyectos de ley (mencionados anteriormente) para borrar de la iniciativa la autoría del Partido “Movimiento Proyecto Sur”, opositor tanto del gobierno de la Ciudad como del gobierno nacional. Se planteó la puesta en escena

del evento de “empadronamiento masivo” sin hacer manifiesta la matriz partidaria de los organizadores<sup>18</sup>; en lo comunicativo la campaña se presentó como “*un conjunto de organizaciones de migrantes, colectividades, sociales, derechos humanos, culturales y estudiantiles que desarrollan su militancia y sus iniciativas en el ámbito de la ciudad*”<sup>19</sup>. La campaña ocultó lo partidario, mostrándose<sup>20</sup> como un movimiento ajeno a cualquier tipo de institucionalización o integración en el sistema político, impostando su forzada dicotomía entre lo institucional/partidario y lo político/colectivo, que en parte contribuyó a limitar la potencia de sus objetivos. Al respecto cabe señalar que uno de los aspectos que explicaron el éxito de la matriz movimientista en Argentina fue el de brindar la posibilidad de operar como transición entre las demandas sociales y su articulación política, “suprimiendo la intervención del sistema de partidos –la «partidocracia» en la retórica peronista– que se presentaba como una instancia institucional burocrático-formal, capturada por intereses sectoriales y sin perspectivas programáticas” (NATALUCCI y PÉREZ, 2010, p. 110). Pero en este caso, observamos que el

---

<sup>18</sup> Si bien no es el objetivo de este trabajo, ni es posible desarrollar esta línea de análisis por cuestiones de espacio, debe mencionarse que las agrupaciones militantes que lideraron la campaña “Aquí Vivo Aquí Voto” eran manifiestamente filokirchneristas, siendo varios de sus dirigentes, integrantes activos de la CTA. Siguiendo a Natalucci y Pérez (2010), varias organizaciones sociales y piqueteras, desde la asunción de Néstor Kirchner a la presidencia redefinieron su estrategia organizacional, con el objetivo de organizar frentes que, recreando el imaginario movimientista de la cultura política de los sectores populares de la Argentina, las reposicionara a ellas y a sus dirigentes: “en el curso de estas transformaciones emergió un espacio militante, autorreconocido como kirchnerista, en el que los rastros de la experiencia piquetera se combinaron con una redefinición de la relación con el régimen político cifrada en la recreación de una matriz movimientista de participación y movilización” (2010, p.100).

<sup>19</sup> <http://aquivivoaquivoto.blogspot.com.ar/2011/09/resumen-de-la-campana-aqui-vivo-aqui.html>

<sup>20</sup> Análogo al “ocultar mostrando” señalado por Pierre Bourdieu para los medios de comunicación (BOURDIEU, 1997).

reclamo por la garantía estatal de una mayor igualdad en el ejercicio de los derechos políticos para la población extranjera (reclamo materializado en las propuestas de ley descritas, en la realización de un recurso de amparo denunciando la inconstitucionalidad de la Ley 334 y en la planificación de un “evento de empadronamiento masivo”) no sólo se realizó ocultando la pertenencia y militancia política partidaria de sus organizadores, sino que además no surgió de una demanda social de la población afectada (lo cual no le restaría por sí mismo legitimidad al proceso descrito), ni tampoco se habilitó, en las acciones desplegadas para la consecución de los objetivos planteados, ya no la apropiación de la campaña por parte del “colectivo extranjeros” -dado que jamás fue interpelado; y una interpelación podría haber sido parte de un proceso de constitución, una suerte de interpelación performativa-; no se habilitó la participación de las agrupaciones de comunidades extranjeras convocadas, en las tomas de decisión sobre las formas y objetivos, ni de los proyectos de ley, ni de la campaña “Aquí vivo, aquí voto”. Ésta se apoyó en las lógicas organizacionales de los actores convocados (academia, ONGs, organizaciones sociales, agrupaciones políticas) reproduciendo en su dinámica un verticalismo opaco pero vertebrador de su praxis. La distancia entre los movimientos sociales y a quienes éstos manifiestan representar no es, en términos generales, en sí misma ni novedosa ni necesariamente negativa a los fines buscados. Pero en el caso analizado, por el objetivo mismo de la campaña, la participación del colectivo en su conducción, siendo invocado en tanto “vulnerado en su derecho a la participación política” era nodular a la legitimidad del proceso.

La campaña “Aquí vivo Aquí voto” se movió bajo la lógica de la política en tanto policía, en tanto distribución de poderes y lugares, influencias y ordenamientos. Se repitió la dinámica propia de la elite

de poder (WALLERSTEIN, 1991) para quienes los inmigrantes “no son”, “no cuentan”, no tienen logos; se les reconoce el “habla” pero no voz. El inmigrante-proletario, en la Ciudad de Buenos Aires, es “parte” en la medida en que se le reconoce su “derecho a participar” en la comunidad del lenguaje (en términos de derechos políticos) sólo en la forma de comprensión (*esthesis*) pero no de posesión (*hexis*) (RANCIÈRE, 2010). Se les permite a los extranjeros (a algunos de ellos) votar, pero no pueden ser elegidos representantes en las Juntas Comunales. Pueden “participar” de la campaña yendo a empadronarse el día convenido por los organizadores del “evento”, pero éstos no habilitaron que la agenda estuviera construida por ellos.

De acuerdo a lo planteado por Jackes Rancière en “El Desacuerdo” (2010) la subjetividad política se produce ante *la conciencia* de la diferencia entre la distribución desigualitaria de los cuerpos sociales, y la igualdad de los seres en tanto seres “parlantes”. Toda subjetivación tiene que ver con una desidentificación, el arrancarse de la naturalidad de un lugar; tiene que ver con la apertura de un espacio de sujeto donde cualquiera puede contarse. Es negar la diferenciación de sujetos entre poseedores de logos y phoné, de voz y de habla. La democracia, en términos de Rancière, requiere de la agencia de los “sin parte”, de su subjetivación política, irrumpiendo en la escena pública, “deshaciendo los ordenamientos”, actualizando el principio igualitario negado en la distribución policial de las “partes”.

Para que los inmigrantes devengan un colectivo en tanto sujetos políticos, en términos autorreferenciales y no sólo como figura fantasmagórica de aquellos que los nombran sin interpelarlos, debe necesariamente producirse una subjetivación política, un “rebelarse” mediante un acto de individualización reflexiva (BECK, 1986) que cuestione su lugar en el mundo. Esto es, impugnar la



“oferta” del Poder Ejecutivo, tanto el actual carácter restrictivo del derecho de sufragio activo, como la exclusión de la participación política en la disputa por el gobierno de las Comunas; cuestionar las características de un “escenario común”, que no los cuenta. Hay política cuando la lógica “natural” de la dominación es atravesada por el efecto de esta igualdad: el efecto es el desacuerdo entre “la igualdad de cualquiera con cualquiera” y la igualdad sólo entre partes que se reconocen como tales. Impugnar la configuración de la política como policía y disputarla en tanto litigio por la verificación del principio igualitario. La voz de los inmigrantes, en tanto subjetividad colectiva, (DOMINGUES, 2009) sólo será “logos” (que en este contexto implica el ejercicio de derechos políticos plenos, elegir y ser elegido, entender y ser entendido, ser parte) en la medida en que logren instaurar el litigio, mediante la declaración misma por la cual denuncian ser tenidos como *phoné*, como incontados, como no parte (no ciudadanos políticos), y reclaman ser contados, cuando denuncian su igualdad (la que les es negada). El rechazo, tanto desde el bloque político oficialista de la Legislatura, como del Tribunal Superior de Justicia y de los que condujeron la campaña “Aquí vivo Aquí voto”, del proyecto de ley dirigido a garantizar el derecho de todo extranjero con residencia legal en la Ciudad a ser elegido en elecciones comunales (proyecto que reclama un corrimiento de la noción de “igualdad” hacia una igualdad de ejercicio de derechos políticos sin una igualdad de adscripción a una determinada “nación”; esto es, una *ciudadanía desnacionalizada*) es un rechazo a la democracia, en tanto “gobierno de cualquiera” (RANCIERE, 2010), gobierno de aquel que no tiene más título para gobernar que para ser gobernado; título desligado de toda analogía con las que se ordenan las relaciones sociales, de toda analogía con la convención humana del orden de la naturaleza; de toda “pertenencia legítima” (y

la naturalización –la renuncia a la pertenencia nacional originaria– como requisito impuesto a los extranjeros que quieran ejercer el derecho de sufragio pasivo, es en la Ciudad el título para gobernar, que instituye una división entre quienes pueden hacerlo y quienes pueden ser gobernados).

La democracia, en términos de Rancière, implica una ruptura con el orden de la filiación, la fundación de la heterotopía necesaria a la política, que es la limitación primera del poder de las formas de autoridad que rigen el cuerpo social. Es en la impugnación, en el litigio entre estas partes, que la política toma su forma misma, y donde el orden policial aparece con más fuerza, luchando contra la constitución de un cuerpo político que exige fundamentarse en la constitución de una comunidad de iguales. La desnacionalización de la ciudadanía requiere este desacuerdo. Pero en la campaña “Aquí Vivo Aquí Voto”, no existió ese planteo. Sólo existió en los proyectos de ley, pero no en las organizaciones sociales nucleadas. Tomar la palabra (como fue la campaña) no es necesariamente conciencia y expresión de un sí mismo que afirma lo propio. Ese tipo de conciencia, la subjetivación política, aparece en el “nosotros somos, nosotros existimos”.

## **EL CONTRAEJEMPLO: el Cuerpo de Delegados de la villa 1.11.14**

Nosotros los extranjeros necesitamos saber en qué ley, en qué artículo, están nuestros derechos. Porque entonces cuando cortamos una calle para protestar, y la gendarmería nos dice “vos no podes protestar porque sos extranjero” ahí nosotros le podemos decir “sí puedo, está en esta ley, ¿qué, sos gendarme y no conoces la ley? (Delegado de la villa 1.11.14).

La igualdad no es un dato que la política aplica, una esencia que encarna la ley ni una meta que se propone alcanzar. No es más que una presuposición que debe discernirse en las prácticas que la ponen en acción (RANCIERE, 2010, p. 49)

La villa 1.11.14 esta ubicada en el barrio del Bajo Flores, en el sur de la Ciudad de Buenos Aires, y cuenta con 25.973 habitantes<sup>21</sup>. Como lo hace con todas las villas y barrios populares de la región, el gobierno local presenta serias limitaciones a la hora de garantizar a los habitantes de la 1.11.14 el acceso a los bienes y servicios básicos, incluido el derecho a la vivienda. En 1998, la Ley N° 148 declaró la “Atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y núcleos habitacionales transitorios”, creando una Comisión Coordinadora Participativa para “el diagnóstico, propuesta, planificación y seguimiento de la ejecución de las políticas sociales habitacionales a desarrollarse en el marco de la presente ley” (artículo 2). Entre sus propósitos, esta el de realizar el diseño de los lineamientos generales de un programa integral de radicación y transformación definitiva de las villas y núcleos habitacionales transitorios, contemplando la regularización dominial de las tierras y viviendas, la urbanización integral e integradora, la planificación participativa presupuestaria, y la incorporación de la población, mediante la modalidad de autogestión, a la diagramación, administración y ejecución del programa. Esta Comisión está integrada por representantes del Poder Ejecutivo de la Ciudad, de la Legislatura, y de los vecinos. En este último punto, la ley mencionada declara que la representación de los vecinos contará con un representante de cada villa *que haya sido electo en comicios*

---

<sup>21</sup> Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos, Ministerio de Hacienda, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires [http://www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis\\_estadistico/?menu\\_id=5867](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/?menu_id=5867)

regulares, tres representantes de la Federación de Villas, Núcleos y Barrios Marginados de la Ciudad (FEDEVI) y tres representantes del Movimiento de Villas y Barrios Carenciados.

En junio del año 2000, se sancionó la Ley 403, mediante la cual se creó el “Programa de Planeamiento y Gestión Participativo de la Villa 1-11-14”<sup>22</sup>, destinado a elaborar, ejecutar y verificar el Plan Integral de Urbanización de la misma en forma consensuada. Para esto, la misma ley ordena que debe conformarse una “Mesa de Planeamiento Participativo” integrada por: un Diputado en representación de cada uno de los bloques partidarios que integren las Comisiones de Vivienda o Planeamiento Urbano de la Legislatura de la Ciudad; un representante de la ex Comisión Municipal de la Vivienda (actual Instituto de la Vivienda de la Ciudad), un representante de cada una de las Secretarías de Planeamiento Urbano, Obras y Servicios Públicos y Promoción Social, un representante del Consejo del Plan Urbano Ambiental y cinco representantes de la Comisión de Delegados Vecinales de la Villa 1-11-14 (actual Cuerpo de Delegados).

Luego de un recurso de amparo<sup>22</sup> presentado en 2008, y de la subsiguiente orden de la Justicia en lo Contencioso, Administrativo y Tributario de la Ciudad, se realizaron en abril de 2012 las primeras elecciones para designar al Cuerpo de Delegados, para integrar la Comisión Coordinadora Participativa. Treinta y un manzanas del barrio sufragaron, eligiendo los delegados que las representan en el Cuerpo de Delegados<sup>23</sup>. El padrón de votantes, confeccionado según

---

<sup>22</sup> El recurso de amparo fue presentado por el entonces presidente de la Comisión de Vivienda de la Legislatura porteña y actual miembro de la agrupación política Colectivo por la Igualdad, diputado (MC) Facundo Di Filippo. Por medio de este amparo, también se realizaron elecciones en las villas 31 y 31 Bis, en el barrio Fátima (Villa 3), el Playón de Chacarita, Los Piletones, Villa 20 y barrio Rodrigo Bueno.

<sup>23</sup> No nos extenderemos en detalle en la descripción de la dinámica de organización

el último censo, llegó a los 12.000 inscriptos, conformado en un 85% por extranjeros. Fue la primera vez que se realizaron las elecciones según el mandato de la Ley 148, garantizadas con la presencia de veedores y padrones realizados por la Justicia, lo que garantizó la transparencia de las mismas.

El Cuerpo de Delegados es un órgano colegiado, de donde surgen los representantes que deben integrar la Comisión de Delegados Rotativa, (compuesta por cinco Delegados que en forma alternada representarán al Cuerpo de Delegados ante las autoridades pertinentes); la Comisión de Asuntos Administrativos, (integrada también por cinco Delegados, que en forma continua llevarán adelante la administración interna durante el período elegido) y las once Comisiones de Asuntos Vecinales, que tratan las distintas temáticas del barrio.

El Cuerpo de Delegados se caracteriza por mantenerse activamente alejado de los partidos políticos que suelen hacer uso de prácticas clientelares en las villas. No son un grupo homogéneo, tienen distintas trayectorias y pertenencias. Algunos son inmigrantes de más de dos décadas de permanencia en el país, otros son migrantes internos argentinos; algunos tienen pertenencias políticas partidarias claramente delineadas y otros (la mayoría) mantienen una distancia con la política institucionalizada. Así y todo, se muestran al “afuera” como un cuerpo sin fisuras. Pero lo más interesante en esta instancia es que su concepción del lugar, rol y legitimidad en tanto delegados está en proceso de discusión y conformación.

Luego de un lento proceso de construcción de confianza y conocimiento mutuos entre unos pocos militantes del partido

---

del Cuerpo de Delegados, por considerar que merece un análisis propio. Pero lo presentamos como un caso alternativo de un incipiente proceso de subjetivación política por parte de la población de origen extranjero de la Ciudad de Buenos Aires.

propulsor de los proyectos de Ley presentados en este análisis, y de los delegados, los primeros presentaron a éstos la propuesta de realizar una serie de encuentros de discusión sobre el estado de garantía y ejercicio de los derechos sociales en general y los derechos políticos en particular en relación para los residentes porteños de origen extranjero. El Cuerpo de Delegados estudió la propuesta, y luego de considerarla durante algunas semanas, finalmente aceptó realizar los encuentros propuestos.

El primero de ellos, que se realizó bajo una metodología participativa de interacción y construcción de conocimiento, contó con la presencia de todos los delegados y algunos habitantes de otras villas de la Ciudad. Allí se hizo manifiesta la voluntad de contar con el conocimiento suficiente de herramientas jurídicas e institucionales, tanto para poder dar una respuesta a las necesidades de los vecinos que representan, como para pararse ante al Poder Ejecutivo, en tanto Cuerpo de Delegados, con la seguridad de que sus demandas y planteos tienen un basamento defendible en pie de igualdad (jurídica). Uno de los puntos tratados fue el estado actual de garantía y ejercicio de los derechos políticos de los residentes extranjeros, su carácter restrictivo, la relación existente entre su presencia como “habitantes no sujetos políticos” y el abandono del Estado de su obligación de garantizar los derechos sociales (ver Cuadro 4), y la necesidad de reconocer(se) en tanto ciudadanos actualmente excluidos de la arena política de la Ciudad.

Durante la realización de los talleres, los delegados pusieron en común sus experiencias personales, relativas a las restricciones y obstáculos atravesados, en sus recorridos en tanto inmigrantes, en el ejercicio de los derechos sociales y políticos. Las diferencias entre estas experiencias, las comparaciones entre distintos relatos, la puesta en común sobre qué se hizo hasta ahora y qué hacer, las

obligaciones y deberes en tanto delegados elegidos por el voto de sus vecinos; fueron todas cuestiones que, en términos de Domingues (2009), corresponderían a una reflexividad en proceso de cambio desde una instancia de “reflexividad básica” (en la cual las personas son conscientes de las situaciones sociales que atraviesan, se nutren de sus propias experiencias y las reelaboran movilizando saberes y conocimientos, pero en forma asistemática) hacia una reflexividad racionalizada: “un segundo plano de reflexividad – como pensamiento “racional”– emerge de la aplicación concentrada de la atención y de la sistematicidad enfocada en sí mismas y en los otros, en la acción social y en la interacción” (DOMINGUES, 2009, p. 167). Proceso que se inició con las elecciones para delegados, si bien en aquella instancia se hizo desde el lugar de habitantes de la 1.11.14, no en tanto extranjeros en la Ciudad con derechos de ciudadanía vulnerados. Siguiendo con este autor, desde la teoría de la subjetividad colectiva se concibe lo social como una trama que se construye en el entrecruzamiento de interacciones entre individuos, e interacciones entre subjetividades colectivas; las colectividades ejercen un impacto mutuo en sus “diálogos”, mediante una suerte de “causalidad colectiva”. Pero estas causalidades son (des)centralizadas, por lo que tienen intensidades diferentes, dadas las distintas particularidades identitarias y organizacionales de las subjetividades colectivas. Domingues señala que si bien no necesariamente las colectividades tienen conciencia de sí, también ocurre lo contrario; la (des)centralización:

no supone una conciencia clara, en términos cartesianos, de las colectividades, aunque puede ocurrir que ellas tengan conciencia de sí mismas y de su impacto, así como puede acontecer que estén organizadas lo suficiente como para actuar en conjunto, ya sea mediante la colaboración de individuos y

subcolectividades o a través de estructuras jerárquicas (DOMINGUES, 2009. p. 163).

Las subjetividades colectivas pueden politizarse, en la medida en que intervengan una organización y un movimiento social en su constitución. Tanto la reflexividad racionalizada de las subjetividades colectivas como la politización de las mismas dependen “de la plausibilidad de su reconstrucción, que descansa en la constitución reflexivo-práctica de aquella identidad colectiva más generalizada” (170). Al respecto, el autor distingue entre identidades casi adscriptivas, donde los “reencajes” dependen de las colectividades que ya existen y demandan un alto grado de plausibilidad, y las identidades más opcionales, que constituyen construcciones más libres, y no dependen de colectividades preexistentes.

## **CONSIDERACIONES FINALES**

Las agrupaciones que tomaron la dirección de la campaña “Aquí vivo, Aquí voto” cometieron un error que se suele adjudicar a los análisis teóricos sobre los movimientos sociales (NATALUCCI; PÉREZ, 2010): suponer que el hecho de compartir ciertos intereses, por sí mismo era suficiente para que actores individuales (dado que para el evento del padrón se convocó a “extranjeros en la ciudad” en tanto eso, en tanto individuos) se movilizaran juntos para un objetivo que había sido determinado por otros, y en forma previa a ser convocados. La campaña “Aquí Vivo Aquí voto” optó por forzar una relación de “adición” de grupos que apoyaran sus objetivos, a quienes el hecho de compartir algunos intereses no necesariamente iba a llevar al resultado de la conformación de un colectivo que produjera una acción contenciosa. Si seguimos a Domingues, en este



caso las identidades casi adscriptivas no conformaron un colectivo que pudiera llevar adelante una acción colectiva contenciosa, un “reencaje” a través de una impugnación de la configuración actual de la ciudadanía política por una nueva concepción de la misma (en nuestros términos, una ciudadanía desnacionalizada). Al contrario, el Cuerpo de Delegados, se encuentra en una situación cercana a una “identidad más opcional”, dado que actualmente se encuentran en pleno proceso de constitución de un “nosotros” identitario, no deudor de adscripciones colectivas previas, con posibilidades de subvertir la intrincación entre ciudadanía, pertenencia y nacionalidad.

Suponiendo que los derechos políticos para los extranjeros fueran ampliados por una decisión legislativa ¿puede el derecho ser emancipatorio? Sousa Santos (2009) hace esta pregunta, planteando la relación ambigua entre la conciencia del derecho y su institucionalización, que en su desarrollo genera suficientes mecanismos para oscurecer la realización del derecho. El uso no hegemónico de herramientas jurídicas reposa en la idea de buscar la “integración” del derecho y de los derechos en movilizaciones políticas más amplias que permitan que las luchas se politicen antes que sean legalizadas. Una vez que se recurre al derecho y a los derechos, las movilizaciones políticas se deben intensificar, a fin de evitar la despoltización de la lucha que el derecho y los derechos, abandonados a sí mismos, tienden a engendrar. Y esto sólo si entendemos que hay democracia si existen colectivos que desplazan las identificaciones en términos de partes del Estado o de la sociedad. Y si hay un litigio dirigido en el escenario de manifestación del pueblo por un sujeto no identitario.

## REFERENCIAS

BALIBAR, E. *Nosotros, ¿Ciudadanos de Europa?* Madrid: Tecnos, 2003.

BAUBÖCK, R. *Cómo transforma la inmigración a la ciudadanía*, en VV.AA. (Aubarell y Zapata, eds), *Inmigración y procesos de cambio*, Barcelona: Icaria

BECK, U. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona: Editorial Paidós, 1986.

BENHABIB S. *Los derechos de los otros*, Barcelona: Gedisa, 2004.

BENHABIB S. y CORNELL (eds.). *Teoría Feminista y Teoría Crítica*, Catedra, Valencia, 2002.

BERTONI, L. *Patriotas, cosmopolitas y nacionalistas. La construcción de la nacionalidad argentina a fines del siglo XIX*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

BOURDIEU P. *Sobre la televisión*. Barcelona: Anagrama, 1997.

CHUECA SANCHO A. y PASCUAL AGUELO N. *El derecho de voto de los extranjeros en España en perspectiva europea*. Serie Migraciones Número 19, Fundación CIDOB, Barcelona, 2009.

DE LUCAS, J. *Globalización migraciones y derechos humanos. La inmigración, como res política*. 2010. Disponible en: <<http://www.uv.es/CEFD/10/delucas.pdf>>. Aceso: 26 ago. 2012.

DOMINGUES, M. *La modernidad contemporánea en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2009.

FERRAJOLI, L. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Ed. Trotta, 1999.

GONZÁLEZ, N. *La desnacionalización de la ciudadanía: El derecho a voto de los extranjeros como requisito para la integración social*. 2009. Disponible en: <[www.ub.edu/demoment/jornadasfp/PDFs/18-Desnacionalizacion.pdf](http://www.ub.edu/demoment/jornadasfp/PDFs/18-Desnacionalizacion.pdf)>. Aceso: 29 set. 2009.

MAGUID, A. *Migrantes limítrofes en el mercado de trabajo del área metropolitana de Buenos Aires, 1980-1996*. Estudios Migratorios Latinoamericanos, Año 12, N° 37, Buenos Aires, 1997.

PÉREZ, G. y NATALUCCI, A. *La matriz movimientista de acción colectiva en Argentina: la experiencia del espacio militante kirchnerista*. *América Latina Hoy* [en línea] 2010, vol. 54. Disponible en: <<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=30813328005>>. Aceso: 06 ago. 2012.

PORTES y BÖRÖCZ. *Contemporary Immigration: Theoretical Perspectives on its Determinants and Modes of Incorporation*, International Migration Review, Center for Migration Studies, New York, 1989.

RANCIÈRE, J. *El desacuerdo. Política y filosofía*. Buenos Aires: Nueva Visión, 2010.

SASSEN, S. *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Madrid: Traficantes de sueños, 2003.

SOUSA SANTOS, B. *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común del derecho*. Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, Bogotá, 2009.

SOYSAL, Y. *Limits of citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*, The University of Chicago Press, Chicago, 1994.

WALLERSTEIN, L y BALIBAR, E. *Raza, Nación y clase*. Santander: Indra Comunicación: 1991.

## **RESUMEN**

En junio de 2010, fueron presentados en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires dos proyectos de ley en los cuales se propuso la ampliación de los derechos políticos de la población extranjera, mediante la creación del derecho a presentarse como candidatos en elecciones comunales, y la garantía del derecho a voto a para todos los inmigrantes con residencia permanente, sin el requisito de su nacionalización. Ante estos proyectos legislativos, distintas organizaciones representativas de comunidades de inmigrantes y diversas organizaciones políticas, sociales y sindicales, realizaron una campaña denominada “Aquí vivo, aquí voto”. La misma tuvo como objetivo movilizar, a la población inmigrante residente en la Ciudad, en apoyo a la demanda por la ampliación del alcance de los derechos políticos. Sin embargo, a pesar del esfuerzo realizado, las propuestas de ampliación de ciudadanía no tuvieron mayor eco dentro de la población inmigrante de la Ciudad. Además, el bloque oficialista con mayor representatividad en la Legislatura impidió el tratamiento legislativo de ambas propuestas. Uno de sus argumentos más fuertes fue que el derecho político a sufragio pasivo corresponde exclusivamente a los argentinos, nativos, por opción o naturalizados. El presente trabajo procura analizar las razones por las cuales la campaña “Aquí vivo, aquí voto” no logró la conformación de la masa crítica necesaria para que el reclamo por una ampliación de derechos políticos para los inmigrantes de la Ciudad, tomara la forma de una acción colectiva contenciosa, cuyo objetivo fuera desarticular la actual intrincación entre ciudadanía, pertenencia y nacionalidad (mediadas por el concepto de naturalización); intrincación que reduce el principio de comunidad a uno ligado exclusivamente a la nacionalidad.

**PALABRAS CLAVES:** Inmigración. Derechos políticos. Desnacionalización de la ciudadanía.

## **RESUMO**

Em junho de 2010, foram introduzidas no Legislativo da Cidade de Buenos Aires dois projetos de lei, em que propôs a extensão dos direitos políticos da população estrangeira, criando o direito de ser candidatos nas eleições locais, ea garantia do direito de voto para todos os imigrantes com residência permanente, sem a exigência de sua nacionalização. Dadas estas propostas legislativas, diversas organizações representativas das comunidades de imigrantes e diversas organizações políticas e sociais, realizou uma campanha intitulada “Aqui eu moro, aquí eu voto.” O objetivo foi mobilizar a população residente de imigrantes na cidade, para atender a demanda por ampliação do escopo dos direitos políticos. No entanto, apesar dos esforços, a proposta de extensão da cidadania não ter muita ressonância entre a população imigrante da cidade. Além disso, o partido político

do governo, impedido o tratamento legislativo de ambas as propostas. Um de seus argumentos mais fortes foi a de que o direito político de se candidatar às eleições, foi apenas para a argentino nativo ou naturalizado. Esta pesquisa visa analisar as razões pelas quais a campanha “Aqui eu moro, aqui eu voto” não foi capaz de alcançar a formação da massa crítica necessária para o pedido de extensão dos direitos políticos dos imigrantes da cidade. Esta falha impediu a transformação da manifestação em uma acção contenciosa colectiva destinada a interromper o intricação entre a cidadania, o pertencimento e nacionalidade (mediada pelo conceito de naturalização); complexidade que reduz o princípio da comunidade exclusivamente à nacionalidade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Imigração. Direitos políticos. Desnacionalização da cidadania.