

ENTRE URNAS Y FRONTERAS

Giuliana María Guzzo

ENTRE URNAS Y FRONTERAS

*Desafíos del voto migrante
en Mendoza*

EDIUNC Mendoza, 2025

AGRADECIMIENTOS

A Ana Paula Penchaszadeh, directora del Laboratorio de Subjetivación Política Migrante, por su guía y compromiso a lo largo de este trayecto, y a mis compañeras de ese espacio, Joanna Sander, Madison González, Dulce Castillo y Marina Beltrán, por sus valiosos aportes durante todo el proceso.

Al Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO-Argentina, por el camino académico compartido.

A Julieta Nicolao, José Carlos Luque Brazán, Alejandro Jardón, Gabriela Ábalos, Celina Fares y a todos aquellos que generosamente compartieron sus conocimientos y perspectivas.

A mi familia, especialmente a Mónica, mi madre, y a Alberto, mi compañero, por su apoyo incondicional en cada etapa de este recorrido.

A las personas migrantes que compartieron sus experiencias, haciendo posible este libro y, con ellas, a todas las que cada día trabajan por el reconocimiento y la ampliación de sus derechos.

PRÓLOGO

Conocí a Giuliana Guzzo en 2019, cuando inició su recorrido académico en la Especialización en Derechos Humanos, Migración y Asilo de la Universidad Nacional de Lanús, en el marco de la cual dirigí su Trabajo Integrador Final (TIF) sobre transnacionalismo político boliviano. Desde entonces he tenido el privilegio de acompañar sus investigaciones, primero de especialización, luego de maestría y ahora de doctorado, siendo testigo de su interesante derrotero intelectual, caracterizado por combinar rigor teórico y compromiso práctico: su trabajo no se limita a la descripción analítica del voto migrante, sino que propicia la construcción de herramientas para ampliar y garantizar este derecho. Este particular posicionamiento se evidenció desde su TIF, en el que abordó el voto transnacional de bolivianos desde la Argentina mediante la construcción de vínculos de solidaridad y transferencia sobre los que siguen asentándose hoy sus investigaciones y acciones. Sobre esta estela, su tesis de maestría en torno al alcance del voto migrante en la Provincia de Mendoza, que da origen a lo que hoy llega a ustedes bajo la forma de un libro, no solo ofrece un análisis académico sistemático, sino que asume el compromiso de ampliar nuestro *demos*.

Las indagaciones contenidas en el presente libro parten de la asunción del carácter político del fenómeno migratorio: el migrante es ante todo un sujeto político que despliega transnacionalmente su agencia *entre*, al menos, dos comunidades

políticas. Nuestras investigaciones siguen de cerca las indicaciones teórico-metodológicas de Abdelmalek Sayad —precursor de la perspectiva transnacional— de quedarse cerca del sujeto político migrante (no se trata solo de mano de obra, sino de *ciudadanos* en movimiento) y dar cuenta de lo migratorio como fenómeno social total (no hay inmigración sin emigración; no hay origen sin destino, ni nacionales sin migrantes). Si en su TIF Giuliana analizó cómo los bolivianos ejercían sus derechos políticos en Bolivia desde la Argentina —revelando datos fundamentales, como el crecimiento exponencial del padrón electoral en el exterior y los altos niveles de apoyo al MAS-IPSP—, en su tesis de maestría se abocó a examinar el alcance del ejercicio de derechos electorales de las personas migrantes a nivel subnacional en Argentina, específicamente en la provincia de Mendoza. Un aspecto común de sus investigaciones es el foco privilegiado en la agencia de las organizaciones de migrantes para impulsar (*desde abajo*) la participación electoral y el reconocimiento de derechos entre las comunidades de origen y destino.

Su trabajo de campo etnográfico, particularmente centrado en un abordaje cualitativo de las formas de subjetivación política y electoral migrante *en y desde* Argentina, aporta información sumamente valiosa para comprender las dinámicas efectivas que determinan los ejercicios de voto migrante *aquí y allá*. Asimismo, el análisis sociojurídico de los entramados políticos, legales y burocráticos que facilitan u obstaculizan (*desde arriba*) el ejercicio de los derechos políticos de la población migrante, así como el estudio cuantitativo de la composición del padrón de migrantes y las tasas de participación en las elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) y generales entre 2017 y 2023 en Mendoza, también representan un aporte insoslayable y necesario para el diseño de políticas públicas inclusivas. La investigación que se despliega en las siguientes páginas permite demostrar y comprender por qué, aunque Mendoza fue pionera en el reconocimiento del voto migrante, la forma específica en la que se implementó este derecho (alcance municipal, empadronamiento voluntario y temporario, falta de reconocimiento del voto pasivo) ha obturado hasta nuestros días su ejercicio.

Este tipo de análisis cualitativo y comprometido, sin embargo, no surge en el vacío. El recorrido investigativo de Giuliana no puede comprenderse en clave individual. Es preciso remarcar la importancia que ha tenido nuestro Laboratorio de Tesis sobre Procesos de Subjetivación Política Migrante, un espacio colectivo que desarrollé y lancé en 2017, inspirado en los aportes metodológicos de Paula Carlino y sus novedosas estrategias de escritura académica para las ciencias huma-

nas y sociales. El dispositivo *lab* aborda de manera activa y sistemática las dificultades clásicas que enfrentan los tesisistas de posgrado en las ciencias humanas y sociales (en especial, la soledad que encorseta todo el proceso, generando niveles bajísimos de terminalidad) mediante la creación de un taller/clínica de escritura permanente y regular. Tomando los *avances* escritos de la investigación como recurso, nuestro *lab* pone en relación (de manera virtual, por el carácter federal e internacional/migrante de sus miembros) distintos proyectos de tesis —que tienen en común el situar al migrante como sujeto político capaz de transformar la constelación social y disputar derechos— para discutir de manera rotativa y mensual sus escritos/investigaciones. La técnica implementada se sustenta en principios democráticos claros: escribir es un compromiso que asumen todos como condición básica para participar —ya que es el *munus* con el cual trabajamos— y nos asegura un constante cambio de roles y posiciones; unas veces toca presentar y otras comentar a los demás. Además, buscamos involucrarnos afectiva y políticamente con nuestros sujetos de estudio, entendiendo la dimensión ética y performativa comprometida en nuestras disquisiciones y acciones sobre la hospitalidad. En esta línea, nuestras investigaciones se acompañan de tareas de incidencia y articulación, evitando (o, al menos, intentando evitar y cuestionando) el extractivismo académico.

Esta metodología colectiva ha demostrado ser sumamente fructífera. Giuliana ha logrado consolidarse en este tiempo como investigadora, especializándose claramente en la dimensión política de la migración con foco en los procesos de subjetivación y despaternalización de los sujetos migrantes. A su vez, paralelamente a sus investigaciones enfocadas en el voto transnacional boliviano y en el voto migrante en la provincia de Mendoza, Giuliana ha participado en el análisis teórico-práctico de las dinámicas de participación política de la comunidad migrante a nivel federal en la Argentina, como parte del equipo de redacción de los capítulos sobre participación sociocomunitaria y política de los Anuarios Estadísticos Migratorios 2020 y 2023, ambos desarrollados sobre la base de los hallazgos de las dos ediciones de la Encuesta Nacional Migrante de la Argentina. Asimismo, formó parte del equipo de investigación que redactó el Informe Diagnóstico sobre las Dinámicas de participación político-electoral de la población migrante residente en la CABA en las elecciones de 2021, elaborado en colaboración con la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y el Conicet. En ambos casos, bajo mi dirección, demostró su compromiso con la producción de conocimiento orientado

a la transformación social. En este sentido, el presente libro sin duda contribuirá a facilitar la extensión de los derechos políticos de las personas migrantes en la provincia de Mendoza.

La obra que el lector tiene entre sus manos es el producto de un proceso de investigación riguroso y comprometido, que demuestra que es posible hacer ciencia social de excelencia sin renunciar al compromiso ético y político con los sujetos de estudio. Su trabajo constituye un ejemplo paradigmático de lo que la investigación social puede y debe ser: una herramienta para la comprensión y transformación de las sombras de nuestros regímenes democráticos. Espero que esta publicación contribuya a amplificar las voces de quienes, como Giuliana, entienden que la academia tiene una responsabilidad ineludible en la construcción de sociedades más justas, especialmente en tiempos en que nuestros derechos (tanto de los nacionales como de los migrantes) se encuentran bajo amenaza.

Finalmente, no quiero dejar de señalar que la publicación de este libro adquiere particular relevancia en el contexto regresivo actual de la Argentina. El Decreto 366/2025 del gobierno de Milei, sancionado unos días atrás, ha introducido modificaciones sustanciales a la Ley de Migraciones 25871, al establecer criterios más estrictos para la tramitación de las residencias, facilitar los procesos de deportación y restringir el acceso a derechos fundamentales previamente garantizados de manera universal. Este DNU cercena derechos que la Constitución Nacional reconoce a todos los habitantes del país, al crear nuevos estamentos de migrantes según su tipo de radicación y al golpear a los sectores que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad (por ejemplo, en situación migratoria irregular o recién llegados). Esta reforma representa una ruptura fundamental con el paradigma de derechos humanos que sustentó la política migratoria argentina desde 2003 (con la sanción de la Ley de Migraciones 25871) al cercenar el derecho a la regularidad migratoria y documentaria, la naturalización, la salud y la educación superior de distintos sectores de la comunidad migrante residente en la Argentina. Hoy más que nunca es preciso señalar que los derechos políticos son *derechos de derechos* que permiten conservar y conquistar legítimamente otros derechos en tanto parte del *demos*. ¿Sería otra la situación si el 4,2 % de la población que reside en la Argentina contara con derechos políticos plenos tanto a nivel nacional como subnacional? La pregunta no es retórica. Sin voz ni voto efectivos la población migrante puede convertirse con rapidez —sin consecuencias elec-

torales— en la variable de ajuste privilegiada en contextos políticos restrictivos signados por la horadación general de los derechos de todos.

Ana Paula Penchaszadeh

Ciudad de Buenos Aires, 11 de junio de 2025

INTRODUCCIÓN¹

En las democracias contemporáneas el vínculo entre ciudadanía, nacionalidad y derechos políticos resulta objeto de múltiples tensiones y disputas. Uno de los puntos más sensibles en este entramado es el derecho al sufragio de las personas migrantes. Tal como advierten diversos estudios (Calderón, 2006; Modolo, 2012; Courtis y Penchaszadeh, 2016), los Estados nacionales tienden a restringir el reconocimiento de este derecho a quienes no poseen la nacionalidad correspondiente estableciendo límites jurídicos y políticos que excluyen a una parte significativa de sus poblaciones residentes.

No obstante, en algunos contextos subnacionales se observan experiencias que, en mayor o menor medida, desplazan el paradigma nacionalista de ciudadanía y lo reemplazan por criterios de residencia como base legítima para la participación política (De Lucas, 2006). Estas experiencias adquieren relevancia en escenarios federales, como el de la República Argentina, donde la normativa nacional reconoce el voto migrante solo a nivel local (art. 11, Ley 25871/2004). Así, las provincias y municipios configuran sus propios marcos regulatorios, institucionales

1 Este libro expresa el trabajo de tesis elaborado en el marco del Programa de Maestría en Políticas Públicas de la FLACSO, sede académica Argentina.

y administrativos para garantizar —o restringir— este derecho (Sassone, 2020; Penchaszadeh, 2021; Nicolao y Penchaszadeh, 2023).

En este escenario, el caso de la provincia de Mendoza resulta especialmente significativo. Desde su primera constitución, de 1854, ha habilitado el ejercicio del sufragio activo y pasivo a personas migrantes residentes en el ámbito municipal. Esta habilitación se mantiene hasta la actualidad en la Constitución provincial de 1916 y en la Ley Orgánica de Municipalidades 1079/1934, que instan a los gobiernos locales a implementar políticas públicas orientadas a garantizar dicho derecho (art. 25 bis, Ley 1079/1934). Sin embargo, la vigencia formal de esta normativa contrasta con la escasa actualización de sus mecanismos, lo que plantea interrogantes respecto del alcance jurídico, institucional-administrativo y efectivo del reconocimiento del voto migrante en la provincia en un periodo reciente (2017-2023).

El presente libro aborda esa tensión a partir del enfoque de derechos de la política pública (Güendel, 2000; Abramovich, 2006). Se parte del principio de que el voto no solo constituye un derecho en sí mismo, sino que actúa como un 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). En este sentido, el análisis se organiza en torno a tres ejes. En primer lugar, se explora el marco jurídico que regula el voto migrante en la provincia de Mendoza con el Padrón Migrante de Mendoza (PAMM, categoría creada con el fin de diferenciar el padrón formalmente constituido del Registro Cívico Municipal de Extranjeros [RCME]), así como con la participación efectiva en los 18 municipios que la componen durante las elecciones de ese periodo. En segundo lugar, se examina en qué medida los dispositivos institucionales-administrativos puestos en práctica por algunos municipios —Ciudad de Mendoza, Guaymallén, Las Heras y Maipú— se fundamentan en los principios de promoción, participación e igualdad de los derechos políticos-electorales. Por último, se profundiza en 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).

El libro se estructura en cinco capítulos. El capítulo I presenta los debates teóricos que orientan el estudio, centrados en el enfoque de derechos aplicado a las

políticas públicas y el reconocimiento del voto migrante en los países de destino, de manera de establecer, así, las dimensiones analíticas del trabajo. El capítulo II aborda el caso argentino desde esta misma perspectiva, analizando tanto los marcos normativos vigentes como las luchas colectivas que han impulsado la ampliación de derechos a nivel nacional. En el capítulo III se examinan los antecedentes históricos y el marco normativo del voto migrante en Mendoza, así como la composición y participación efectiva del PAMM en los 18 municipios entre 2017 y 2023. El capítulo IV se enfoca en el análisis detallado de cuatro municipios seleccionados, incluyendo una caracterización demográfica, el desarrollo de políticas específicas y los niveles de participación efectiva de las personas migrantes. Finalmente, el capítulo V se centra en las prácticas de ciudadanía activa impulsadas por organizaciones migrantes, analizando sus estrategias de incidencia y su papel en la construcción del sujeto político migrante en la provincia.

Se espera que los presentes hallazgos contribuyan a una reflexión crítica sobre las políticas públicas vinculadas al voto migrante desde un enfoque de derechos humanos, atendiendo tanto a la dimensión normativa como a las prácticas de participación construidas por los propios sujetos migrantes. En virtud de ello, se evidencia un contraste significativo: mientras Mendoza ha sido pionera en la adopción de reformas electorales innovadoras —como la implementación de la boleta única, que incluso ha sido tomada como referencia a nivel nacional—, mantiene un andamiaje normativo obsoleto y restrictivo respecto del voto de extranjeros residentes. Esta tensión ha sido desatendida en los procesos recientes de reforma electoral y este trabajo busca contribuir a su problematización, ofreciendo insumos concretos para su transformación.

Desde esta perspectiva, el estudio no solo aspira a ser un aporte original al conocimiento académico en torno al voto migrante, sino también a incidir en el debate público y en el diseño de políticas más inclusivas, informadas y respetuosas de los derechos de las personas migrantes que habitan en Mendoza. En un contexto internacional y nacional marcado por el retroceso de derechos y el fortalecimiento de discursos excluyentes, este trabajo se propone como una herramienta para la defensa y expansión del derecho a la participación política de quienes residen fuera de sus países de origen. Asimismo, pretende servir como recurso práctico y estratégico para organizaciones de migrantes, decisores públicos y actores involucrados en la promoción de derechos políticos, facilitando la generación de propuestas que fortalezcan el ejercicio democrático.

A su vez, se busca contribuir a mejorar el acceso y la disponibilidad de información pública sobre esta temática, elementos fundamentales para la formulación de políticas que reconozcan y garanticen una ciudadanía en clave de derechos. Cabe destacar que este es el primer estudio que aborda de manera sistemática y situada el voto migrante en la provincia de Mendoza, desde una mirada que prioriza la residencia como criterio de inclusión y participación democrática. Se trata, en ese sentido, de un aporte original e inédito que abre camino a futuras investigaciones y propuestas orientadas a profundizar los derechos políticos de las personas migrantes a nivel subnacional.