



ISSN 1850-2512 (impreso)
ISSN 1850-2547 (en línea)

UNIVERSIDAD DE BELGRANO

Documentos de Trabajo

Área Ciencias Políticas

El sufragio transnacional en Argentina:
problemas y posibilidades

N° 269

Norberto Emmerich

Departamento de Investigaciones
Junio 2011

Universidad de Belgrano
Zabala 1837 (C1426DQ6)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina
Tel.: 011-4788-5400 int. 2533
e-mail: invest@ub.edu.ar
url: <http://www.ub.edu.ar/investigaciones>

Índice

1. Contexto histórico. El voto de los argentinos residentes en el extranjero	5
¿Por qué surgió el derecho al voto a los argentinos residentes en el exterior	6
Voto de los argentinos residentes en el exterior. Proyectos de ley	6
Año 2009	6
El proyecto 3841-D-09.....	6
Voto de los extranjeros residentes en la República Argentina.....	7
Voto de los extranjeros residentes en Argentina. Proyecto de ley.....	8
Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Años 2009 y 2010	8
La posibilidad de voto de los extranjeros en las elecciones nacionales.....	9
Obstáculos.....	9
¿Qué se está haciendo al respecto	9
2. La ley	11
El voto de los extranjeros residentes en Argentina.....	11
Situación electoral nacional	11
El voto de los argentinos residentes en el exterior	13
Obstáculos.....	14
3. Los procedimientos prácticos	15
Voto de los argentinos residentes en el extranjero.....	15
Voto de los extranjeros residentes en Argentina. Obstáculos	15
Dificultades en el registro de electores.....	15
Cambio de domicilio	15
Dificultades en la información.....	15
Voto no presencial	16
Registro de electores.....	16
Mesas electorales.....	16
Propuesta	16
Dificultades en la Ciudad de Buenos Aires.....	16
Problemas de requisitos	17
Problemas con los padrones	17
4. Datos numéricos.....	18
Voto de los argentinos residentes en el extranjero. Elecciones legislativas año 2009.....	18
Voto de los argentinos residentes en el exterior.....	20
Voto de los extranjeros residentes en la Argentina	20
Conclusiones.....	21

El sufragio transnacional en Argentina: problemas y posibilidades

Dr. Norberto Emmerich¹

Este trabajo forma parte de un proyecto de investigación denominado “Análisis comparativo de las experiencias de sufragio transnacional en México y Argentina”. Dicho proyecto se está realizando con financiamiento del Conacyt de México y se desarrolla en el Posgrado en Estudios Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, en el Distrito Federal, México. Su finalización está prevista para el 31 de diciembre de 2011.

Este trabajo muestra cuatro niveles de investigación sobre el sufragio transnacional en la Argentina: ellos son:

1. **Contexto histórico:** una descripción del contexto histórico en el cual los derechos de voto extranjero o externo es importante para comprender cómo se entiende la representación de estos sectores.
2. **La ley:** se busca establecer el enfoque y las modalidades establecidas en la normativa jurídica sobre sufragio transnacional.
3. **Los procedimientos prácticos:** se exponen los mecanismos de implementación concreta de los derechos de sufragio transnacional establecidos en la legislación.
4. **Datos numéricos:** se refiere a la búsqueda de información sobre la magnitud y la relevancia política del fenómeno.

El trabajo expone dos problemas importantes que aún no han sido cubiertos por las políticas públicas en la República Argentina en relación al sufragio transnacional: la primera es la brecha entre las demandas ciudadanas (cuyo mejor ejemplo es el movimiento “Aquí vivo, aquí voto” en la Ciudad de Buenos Aires) y la legislación vigente y la segunda es la brecha entre la legislación vigente y los procedimientos estatuidos para emitir el voto, que limitan y restringen el derecho que consagran.

Estas brechas son la contracara de las posibilidades que el sufragio transnacional tiene para desarrollarse y de las posibilidades que el sufragio transnacional ofrece para la recuperación y desarrollo de la ciudadanía en la República Argentina.

1. Contexto histórico. El voto de los argentinos residentes en el extranjero

La ley 24007, que habilita el voto de los residentes argentinos en el exterior, fue sancionada en 1991 y reglamentada luego por el decreto 1138 en 1993 y el decreto 254 en el año 2009. Esta legislación argentina permite a los residentes argentinos en el exterior votar activamente en las elecciones nacionales (presidente, vicepresidente, legisladores nacionales –diputados y senadores–), pero no permite el voto pasivo (ser candidato) ni votar en categorías sub-nacionales (provincias, municipios y comunas).

El artículo 1 de la ley 24007 dice: “los ciudadanos argentinos que, residiendo en forma efectiva y permanente fuera del territorio de la República Argentina, sean electores nacionales de acuerdo a lo dispuesto en el Código Electoral Nacional y se inscriban en el Registro de Electores Residentes en el Exterior establecido en el artículo siguiente, podrán votar en las elecciones nacionales”.

En el artículo 2 se crea el Registro de Electores Residentes en el Exterior, que luego fue reglamentado en el decreto 1138 mencionado.

¹ Investigador invitado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) de México, con sede de investigación en el Posgrado en Estudios Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, Distrito Federal, México. Proyecto de investigación en desarrollo: “Análisis comparativo de las experiencias de sufragio transnacional en México y Argentina”. Tutor de investigación: Dr. Adrián Giménez-Welsh Hernández.

¿Por qué surgió el derecho al voto a los argentinos residentes en el exterior?

El planteo del voto para los ciudadanos argentinos que viven en el exterior y de los extranjeros que viven en la Argentina fue presentado por primera vez durante la campaña electoral de la UCR y como proyecto de reforma del Código Electoral Nacional en la Comisión de Asuntos Constitucionales del senado argentino por el senador radical Fernando de la Rúa el 19 de marzo de 1986. Dicha iniciativa obtuvo el apoyo unánime del senado el 3 de septiembre del mismo año, devolviéndose a la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados para que siguiera el proceso legislativo.

Pero las urgencias económicas del gobierno hicieron que la iniciativa quedara relegada, no fue discutida en la Cámara de Diputados y fue archivada sin efecto alguno.

El mismo proyecto fue reiterado por el mismo Fernando de la Rúa el 17 de mayo de 1988, obteniendo nuevamente el apoyo unánime de los senadores el 31 de agosto de 1988 y fue enviado nuevamente a la Cámara de Diputados. La conjunción de la crisis económica con las primeras elecciones de alternancia civil tras la dictadura militar hizo que el proyecto fuera nuevamente archivado.

Será el 16 de julio de 1991 cuando este proyecto es incorporado a la orden del día de la Cámara de Senadores, enviado por el Poder Ejecutivo Nacional como proyecto de ley. Pero el proyecto remitido por el Poder Ejecutivo solo habla del voto de los argentinos en el exterior, quedando afuera el tema de los extranjeros residentes en Argentina.

Finalmente, senadores y diputados, reunidos en el Congreso Nacional, sancionaron el día 9 de octubre de 1991 la ley 24.006 que ordenaba la creación de un Registro de Electores Residentes en el Exterior. La ley fue promulgada el 29 de octubre del mismo año.

El decreto reglamentario de la ley fue dictado dos años después, el 4 de junio de 1993, bajo el número 1138. La primera vez que los argentinos residentes en el exterior pudieron votar fue en las elecciones legislativas del año 1993.

Voto de los argentinos residentes en el exterior. Proyectos de ley

En el año 2009 se presentaron varias iniciativas para expandir el derecho de los argentinos residentes en el extranjero. En el año 2010 no se presentó ningún proyecto de ley.

Año 2009

1. El 26 de octubre de 2009, la diputada del Frente para la Victoria, María Araceli Carmona, presentó el proyecto 5211-D-09, sobre el voto de residentes argentinos en el exterior.
2. El 13 de agosto de 2009, 11 diputados del Partido Justicialista, presentan el proyecto de Ley 3841-D-09 sobre creación del distrito electoral exterior.
3. El 5 de marzo de 2009 la diputada María Angélica Torrontegui, del Frente Justicia Unión y Libertad, presentó el proyecto 0472-D-09 (que reproduce el proyecto 0855-D-07), sobre voto de los argentinos residentes en el exterior.

El proyecto 3841-D-09

El 13 de agosto de 2009, 11 diputados del Partido Justicialista, presentan el proyecto de Ley 3841-D-09 sobre creación del distrito electoral exterior.

Los diputados firmantes del proyecto fueron: Ariel Osvaldo Eloy Pasini, Claudio Morgado, Gustavo Angel Marconato, Patricia Susana Fadel, Agustín Oscar Rossi, María Teresa García, Rosana Andrea Bertone, Carmen Román, Adriana Victoria Puiggrós, Remo Gerardo Carlotto, Julio Juan Piumato.

Artículo 1. Créase el distrito electoral en el exterior denominado a los efectos de la presente ley Distrito Exterior.

Artículo 2. El distrito exterior tendrá representación en el Congreso de la Nación en los límites y formas previstos en la presente ley.

Artículo 3. El Distrito Exterior estará integrado por todos los argentinos que residen de forma permanente fuera del territorio de la RA.

Artículo 4. Modifíquese el inciso 1° del artículo 39 del CEN, ley N° 23298 que quedará redactado de la siguiente forma:

- a) Distritos: la capital de la república, cada provincia y la Antártida e Islas del Atlántico Sur, constituyen un distrito electoral.
- b) Componen el distrito electoral en el exterior, los continentes de América, Europa, Asia, Oceanía y África

Artículo 5. Los ciudadanos argentinos residentes en el exterior tienen derecho a votar candidatos de dicho distrito para ser representados en la Cámara de Diputados de la Nación.

Artículo 6. El Distrito Exterior estará representado por cinco diputados en la Cámara Baja. Dicho número de representantes podrá aumentar pero no disminuir.

Este proyecto 3841-D-09, presentado por 11 diputados del Frente para la Victoria. Es un proyecto innovador y sencillo, que además de extender el voto de los argentinos residentes en el exterior a las categorías subnacionales, dado que hasta ahora los residentes en el extranjero solo pueden votar en la categoría nacional (presidente, vicepresidente, diputados nacionales, senadores nacionales), permite que los residentes en el exterior puedan ser candidatos (voto pasivo) y por lo tanto tener una representación legislativa colectiva.

La fundamentación de la iniciativa se ampara en la ley 26.202 que ratifica la Convención Internacional sobre la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares.

El diputado del Frente para la Victoria (FPV) por la provincia de Buenos Aires, Ariel Osvaldo Eloy Pasini fue uno de los redactores de ese proyecto de ley. Le consultamos sobre la situación parlamentaria en que se encuentra el mencionado proyecto de ley. Nos contestó: “el proyecto tiene como comisión cabecera a la Comisión de Asuntos Constitucionales. Eso en el aspecto formal. En el aspecto político el asunto es más complicado. No hubo todavía un debate fuerte. Las razones son varias. Tal vez la principal haya sido la dinámica que tuvo la práctica legislativa durante 2010. Nosotros, como fuerza parlamentaria oficialista, apenas pudimos plasmar una sola ley durante 2010 (la ley de matrimonio igualitario). Es decir que somos gobierno pero en el ámbito parlamentario nos hemos encontrado con una coalición opositora que bloqueó nuestras iniciativas legislativas. Este proyecto no es de los más polémicos, puesto que cuenta con la simpatía al menos expresada verbalmente por varios legisladores de distintas bancadas. Pero el año pasado estuvo signado por estas tensiones que menciono sucintamente. Hay otra razón que explica la demora en el debate (según mi punto de vista). Creo que aún hay mucho por hacer respecto de la cantidad de argentinos que votan afuera. La cifra es demasiado exigua aún y tal vez tengamos que avanzar en ese tema antes de dar un paso más hacia la consagración del derecho de ser elegido por el distrito exterior. Alguna voz sostiene que 8000 votos todavía son insuficientes para que desde ese universo de votantes surjan 5 diputados”².

El proyecto perdió status parlamentario al no ser tratado en 2009 y no volvió a ser presentado en la siguiente oportunidad, en el año 2011.

Voto de los extranjeros residentes en la República Argentina

Los extranjeros no pueden votar en las elecciones nacionales. A niveles sub-nacionales la legislación electoral argentina es descentralizada y cada provincia legisla independientemente. Todas (menos Formosa) reconocen el derecho de los extranjeros a votar en las elecciones municipales. Algunas (ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Córdoba, Jujuy) habilitan el voto de los extranjeros en las elecciones provinciales.

² Comunicación personal, 10 de marzo de 2011.

En el año 2009 se presentaron varias iniciativas para expandir el derecho de los extranjeros en la República Argentina. En el año 2010, por el contrario, no se presentó ningún proyecto de ley.

Voto de los extranjeros residentes en Argentina. Proyectos de ley

Un temprano antecedente fallido fue la presentación en el año 2000 en la Honorable Cámara de Diputados de un proyecto impulsado por el diputado Héctor Polino, que proponía que los extranjeros mayores de 18 años que acreditaran dos años de residencia en el país y que proviniesen de países que no mantengan litigios con Argentina pudieran votar en las elecciones nacionales. El proyecto no pasó de la Comisión de Asuntos Constitucionales.

Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Años 2009 y 2010

1. El 30 de abril de 2009, el diputado Hugo Nelson Prieto, del partido de la Concertación, presentó el proyecto 2119-D-09, sobre voto de los extranjeros.
2. El 23 de abril de 2009 el diputado Jerónimo Vargas Aignasse, del Partido Justicialista, presentó el proyecto 1884-D-09, sobre voto de los extranjeros.
3. El 5 de mayo de 2009 la diputada Ivana María Bianchi, del Frente Justicia Unión y Libertad, presentó el proyecto 2148-D-09, sobre voto de los extranjeros.

El proyecto 2119-D-09 del diputado Hugo Nelson Prieto, del partido de la Concertación modifica el Código Electoral Nacional.

“Artículo 1. Son electores los ciudadanos de uno u otro sexo por opción y naturalizados y los extranjeros con una residencia mayor a dos años en el territorio nacional, desde los 18 años cumplidos de edad, que no tengan ninguna de las inhabilitaciones previstas en esta ley.

Modifica el art. 1 de la ley 23.298 (Ley orgánica de los Partidos Políticos).

Sostiene que “este proyecto de ley tiene como objetivo principal reconocer el derecho a elegir de los extranjeros residentes en el territorio argentino.

Este reconocimiento tan solo exigirá una residencia mínima de dos años, plazo que se propone por ser similar al contemplado en la llamada ley de ciudadanía (ley 346, art. 2) y porque supone que el extranjero ya ha vivido un acto electoral previo al que podrá votar. Asimismo se propone reconocer su derecho de asociación política, pero no es posible avanzar sobre los requisitos para ser elegido porque ellos están regulados en el texto constitucional.

El diputado considera que si el art. 38 de la CN establece que el “sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio”, tal requisito también debe aplicarse a los votantes extranjeros ya que de lo contrario se estaría estableciendo una distinción injustificada.

El proyecto sostiene que no es posible avanzar en la elección de diputados y senadores nacionales, ni tampoco en la de presidente y vicepresidente porque la Constitución Nacional establece requisitos de ciudadanía para los dos primeros y además de nacionalidad para los dos últimos”.

Se trata de un excelente proyecto de ley, con un carácter inclusivo. Este proyecto estuvo a punto de ser incorporado en la ley de reforma política presentada en el recinto, debatida y aprobada a fines del año 2009. La frustrada incorporación de este proyecto sobre ampliación del derecho de voto a los extranjeros se trata más adelante.

La posibilidad de voto de los extranjeros en las elecciones nacionales

Según la legislación argentina los ciudadanos extranjeros no pueden votar en las elecciones a cargos nacionales, presidente, vicepresidente, legisladores nacionales (diputados y senadores). Aunque amplia, porque abarca casi todo el país, su capacidad electoral se reduce al ámbito municipal (excepto en la provincia de Formosa) y a las elecciones estadales en aquellas provincias que prevén esa posibilidad, como la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba y La Rioja.

Las iniciativas a favor de la ampliación de los derechos electorales de los ciudadanos extranjeros entroncan con una tradición mundial que se dirige en la misma dirección, aunque deben mencionarse algunos retrocesos como el reciente caso español, y con el reclamo de los propios potenciales electores, como la movilización que rodeó a la consigna “Aquí vivo, aquí voto”, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Obstáculos

Si bien hay quienes impulsan la expansión de los derechos electorales de los argentinos residentes en el exterior, hay que mencionar algunas dificultades inherentes a la legislación y a los modos en que ese derecho se ejerce efectivamente. Santiago Mariano y Hugo Passarello Luna describen el problema en los siguientes términos de dos importantes dificultades:³ la primera es el carácter presencial del sistema electoral argentino. El elector debe presentarse físicamente el día de la elección en el lugar de voto habilitado, en una de las 110 representaciones argentinas en el exterior (embajadas, consulados generales y consulados). Un argentino que reside en Vancouver se ve obligado a votar en Toronto, a 3.366 kms. Sucede lo mismo en otros países como México, donde para votar hay que movilizarse hasta el Distrito Federal, donde se encuentra el consulado. La distancia entre la ciudad de Chihuahua en el norte y el Distrito Federal en el centro, es de 1.430 kms. Además del gasto económico el tránsito por carretera es muy peligroso en algunas zonas.

La habilitación del voto por correo, como ya ocurre con éxito en otros países como el mismo México, podría significar un avance significativo.

Por otro lado también falta de información clara, precisa y brindada en tiempo y forma por las autoridades.

Los autores nos dan un ejemplo comprobado por ellos: “en Canadá hay dos consulados, uno en Toronto encargado de toda la sección oeste de Canadá; y otro en Montreal, encargado de la sección este. La información brindada al ciudadano, sin ser contradictoria es diferente y confusa. Mientras que el consulado de Montreal indica que la fecha límite para inscribirse en el Registro de Electores es el 30 de junio, el de Toronto menciona el 8 de junio (en verdad, la fecha establecida oficialmente es el 30 de junio). Aun más, Montreal invoca el artículo 8 de la Ley 346 de Ciudadanía de 1869 para advertir a aquellos ciudadanos argentinos que también posean la ciudadanía canadiense que no pueden ejercer su derecho a voto. En Toronto no se menciona este hecho, a pesar de su importancia”.

¿Que se está haciendo al respecto?

1. Se lanzó el programa *Provincia 25* para abordar y dar solución a los problemas u obstáculos mencionados. Este programa trata por un lado de facilitar los trámites administrativos de la competencia del Ministerio (renovación del DNI, cambio de domicilio y la comunicación con el argentino en el exterior). Por el otro intenta formular sugerencias que faciliten y amplíen la práctica del voto en el exterior.
2. El reclamo de representación exterior específica: quienes tengan como última residencia la Ciudad de Buenos Aires, votan como si aún fueran residentes de la ciudad. Sus representantes serán los que representen los intereses de los ciudadanos de la capital de la República, donde el elector ya no vive, y no alguien comprometido con los votantes residentes en el exterior. Es por eso que en el programa

³ Santiago Mariano y Hugo Passarello Luna, *El voto de los argentinos en el exterior*, Argentina elections, http://www.argentinaelections.com/2007/07/el_voto_de_los_argentinos_en_e.php

se menciona la posibilidad de lograr una representación en el Congreso Nacional específica para los argentinos en el exterior. En la actualidad el ciudadano vota a los representantes de su distrito de acuerdo con su último domicilio en Argentina aunque ya no vive ahí y no está involucrado por las decisiones que allí se tomen.

3. También se habilitó el sitio Argentina Consular dentro de la Cancillería Argentina, donde se explica cómo participar en los comicios y se brinda la posibilidad de adelantar los trámites llenando un formulario en línea que es enviado al consulado correspondiente.

Los próximos desafíos

El Estado argentino está comenzando a planificar, a través de los organismos relacionados con los derechos políticos, los derechos electorales de los residentes en el exterior. Un desafío importante será la coordinación entre estos cuerpos. Es auspicioso que el programa Provincia 25 mencione, por ejemplo, que trabajará conjuntamente con la Cancillería Argentina.

La articulación con las organizaciones de la sociedad civil que también están intentando promover el voto de los ciudadanos argentinos que residen en el exterior representa otra importante meta a lograr. Un plan sistemático y coordinado a largo plazo que logre transmitir la información necesaria y tome en cuenta las necesidades de los potenciales votantes logrará beneficios concretos para esos ciudadanos que desean ejercer su derecho al voto. Provincia 25 ya está intentando lograr esto por medio de una relación estrecha con las 216 organizaciones de argentinos que existen en varios países (144 sólo entre España y Estados Unidos).

Otros problemas

Río Negro: En enero de 2011 el concejal y precandidato radical a la intendencia de la ciudad de Cipoletti, Lucas Pica, cuestionó la falta de voluntad política del Frente Grande para modificar el régimen electoral de la ciudad. Un par de años antes, en el año 2008 el concejal cipoleño había presentado un proyecto donde se proponía el reempadronamiento de extranjeros por única vez, tema que nunca fue tratado.

Neuquén: en marzo de 2010, la concejal Alejandra Barragán, de UNE, dijo que los extranjeros que se encuentran empadronados en listados complementarios y votan en mesas distintas a las de los ciudadanos nativos terminan “siendo rehenes de los aparatos partidarios que manipulan su voto”. “Lo que nosotros decimos es que la situación debe ser a la inversa; es decir que quienes no deseen hacer uso de su derecho cívico, que lo manifiesten. Pero todos –argentinos y extranjeros- deberían figurar en un mismo padrón sin distinción”.

Santa Fe: La Constitución de la provincia no pudo ser reformada en el período de gobierno de Hermes Binner. En consecuencia los extranjeros no pueden votar a las autoridades provinciales, como postulaba el proyecto enviado a la legislatura provincial. La legislación actualmente vigente sí habilita a que los extranjeros puedan ser candidatos a concejal (legisladores) en las elecciones municipales.

“No, no es un fracaso, ocurre que hay que buscar un amplio consenso, porque la actual Constitución prevé dos tercios de ambas Cámaras para poder renovarla. Y, para empezar, en la Cámara de Diputados nunca se va a poder lograr conseguir esos dos tercios, porque 28 diputados para el que gana por un voto y 22 diputados que se reparten por el sistema proporcional (D’Hondt) está hablando claramente de un impedimento. Entonces, si no hay verdaderamente un consenso para reformar la Constitución de Santa Fe, ésta no se va a reformar”.

Tierra del Fuego: La asociación “Iniciativa Popular”, una ONG barrial de Río Grande, pidió una mayor claridad y difusión sobre voto extranjero. Al respecto, Hugo Colívoro, coordinador de ese grupo de vecinos, dijo que en las ferias barriales de los sábados surgieron muchos interrogantes de vecinos que son extranjeros, sobre las elecciones. Algunos de ellos se relacionaban con la obligatoriedad o no de concurrir a votar. “Sabemos que no habrá sanción alguna, porque el voto es voluntario, pero esto mucha gente no lo sabe y es esto, entre otras cosas, que queremos que se difundan”.

“Nosotros decidimos hacer público un volante donde se le aclara a la gente dónde concurrir a empadronarse y el hecho que quien votó en la elección anterior debe volver a anotarse, porque de lo contrario no estará habilitado a votar”, dijo Colívoro al diario El Sureño.

Nacional: distintos artículos del diario Clarín⁴ y de otros medios lanzaron una embestida global contra el proyecto de reforma política del gobierno, dentro del cual el impulso al voto extranjero era un aspecto.

El diario La Gaceta de Tucumán afirmaba que “en la actualidad, en el país residen 1,6 millón de extranjeros. De ellos, el 70% vive en Capital Federal y provincia de Buenos Aires. Unos 30.000 estaban habilitados para votar en 2008, en Buenos Aires, con el sistema de voto electrónico”⁵.

Los medios hicieron hincapié en las distintas posturas de las fuerzas aliadas al gobierno frente al planteo de la reforma política, en general temerosos ante una ley que en perspectiva aumentaba el margen de maniobra política del partido del gobierno. “Antes de llegar al Congreso, el proyecto de reforma política ya generó cuestionamientos entre los bloques de centroizquierda y de la Concertación, aliados -habituales u ocasionales- del oficialismo. Los referentes de esos espacios adelantaron que no apoyarán la iniciativa si se presenta tal como trascendió en las últimas horas”⁶.

2. La ley

El voto de los extranjeros residentes en Argentina

En esta segunda etapa de la investigación se busca establecer el enfoque y las modalidades de sufragio transnacional. Las cuestiones centrales a ser respondidas son:

1. ¿Qué dicen la Constitución, los códigos electorales y los estatutos pertinentes sobre los derechos de voto de los ciudadanos que viven en el exterior y de los extranjeros que viven en el país?
2. ¿A quién incluye o excluye la ley como votantes activos y pasivos, y bajo qué prerequisites?
3. ¿En qué tipo de elecciones y consultas se permite el voto (nacional, local, presidencial, legislativa, etc.).

En la República Argentina los extranjeros no tienen derecho al voto en las elecciones a autoridades nacionales, es decir a presidente, vicepresidente y legisladores nacionales, diputados y senadores.

Según lo indica la tendencia de los proyectos de ley presentados, en este año 2011 solo el proyecto del diputado Hugo Nelson Prieto plantea el derecho de los ciudadanos extranjeros a votar en las elecciones nacionales con el solo requisito de dos años de residencia. En caso de que el proyecto se convierta en ley no será aplicable para las elecciones de este año 2011, que se realizan el domingo 23 de octubre. Su primer ejercicio será en las elecciones nacionales del año 2015.

Situación electoral nacional

Artículo 1 - Electores. Son electores nacionales los ciudadanos de ambos sexos nativos, por opción y naturalizados, desde los dieciocho años cumplidos de edad, que no tengan ninguna de las inhabilitaciones previstas en esta ley.

Artículo 17. - Registro Nacional Electores...

Además llevará dos ficheros. Uno de ellos es de extranjeros naturalizados: se constituirá con las copias de las fichas de los extranjeros que obtengan carta de ciudadanía clasificadas por orden alfabético en dos grupos según el sexo.

Al considerar electores solo a los ciudadanos nativos y naturalizados, el Código Electoral Nacional no prevé el voto extranjero.

⁴ Martín Bravo, Los extranjeros podrían votar en las elecciones presidenciales, <http://edant.clarin.com/diario/2009/10/25/elpais/p-02026330.htm>, Clarín, 25 de octubre de 2009.

⁵ Voto extranjero a Presidente, La Gaceta, http://www.lagaceta.com.ar/nota/349812/argentina/Voto_extranjero_Presidente.html, 26 de octubre de 2009, Tucumán.

⁶ Clarín, “Fuertes objeciones entre los aliados K de centroizquierda”, <http://www.treslineas.com.ar/fuertes-objeciones-entre-aliados-centroizquierda-n-168289.html>, 28 de octubre de 2009.

República Argentina. Voto extranjero por provincia

Provincia	Gobernador	Legisladores provinciales	Intendente y concejales	Otros
Ciudad Autónoma de Buenos Aires ⁷	SI ⁸	SI	SI ⁹	SI ¹⁰
Buenos Aires	SI	SI	SI	SI ¹¹
Catamarca			SI	
Chaco			SI	
Chubut			SI	
Córdoba	SI	SI	SI	
Corrientes			SI	
Entre Ríos			SI	
Formosa	NO HAY VOTO EXTRANJERO			
Jujuy			SI	
La Pampa			SI	SI ¹²
La Rioja	SI	SI	SI	SI ¹³
Mendoza			SI	
Misiones			SI	
Neuquén			SI	
Río Negro			SI	
Salta			SI	
San Juan			SI	
San Luis			SI	
Santa Cruz			SI	
Santa Fe			SI	
Santiago del Estero			SI	
Tierra del Fuego			SI	
Tucumán			SI	
NACIONAL	NO HAY VOTO EXTRANJERO			

⁷ Una vez inscripto en el registro de votantes extranjeros, el voto es obligatorio (art. 9, Ley 334)

⁸ En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se lo denomina Jefe de Gobierno.

⁹ La ciudad de Buenos Aires no tiene intendente sino Jefe de Gobierno, los concejales se denominan legisladores.

¹⁰ Los votantes extranjeros están habilitados para votar en todas las elecciones de la Ciudad de Buenos Aires

¹¹ Votan Consejeros Escolares, diputados constituyentes, también en consultas populares y plebiscitos.

¹² Votan autoridades municipales y también jueces de paz.

¹³ Pueden votar autoridades constituyentes provinciales y municipales y en todo tipo de iniciativa, consulta popular y revocatoria popular.

El voto de los argentinos residentes en el exterior

La ley 24007, publicada en el Boletín Oficial el 5 de noviembre de 1991, dice:

Art. 1° -- Los ciudadanos argentinos que, residiendo en forma efectiva y permanente fuera del territorio de la República Argentina, sean electores nacionales de acuerdo a lo dispuesto en el Código Electoral Nacional y se inscriban en el Registro de Electores Residentes en el Exterior establecido en el artículo siguiente, podrán votar en las elecciones nacionales.

Art. 2° -- Créase el Registro de Electores Residentes en el Exterior. La inscripción se hará en la forma y plazos que establezca la reglamentación, en las representaciones diplomáticas o consulares argentinas existentes en el país de residencia del elector, las que a esos efectos quedarán subordinadas a la Cámara Nacional Electoral.

En cuanto a su instrumentación, dice:

Art. 3° -- ... En cada representación diplomática o consular receptora de votos se efectuará el escrutinio pertinente de acuerdo a las disposiciones del Código Electoral Nacional.

En la reglamentación de esta ley, mediante Decreto 1198 del año 1993, se sostiene:

Artículo 1° — Elector. Se considera elector al ciudadano argentino mayor de dieciocho años que resida en el exterior, hecho que será avalado por el correspondiente cambio de domicilio.

A los exclusivos fines de la emisión del sufragio, la calidad del elector, que será voluntaria, se prueba por la inclusión en el Registro de Electores Residentes en el Exterior. Dicho Registro estará a cargo de la Cámara Nacional Electoral.

Artículo 2° — Requisitos para ser elector. Para poder ejercer su derecho al voto en el exterior, los ciudadanos deberán reunir los siguientes requisitos:

- a) Tener efectuado el cambio de domicilio en su documento cívico (L.E./L.C./DNI.) en la jurisdicción consular correspondiente;
- b) Concurrir a la representación de su jurisdicción y manifestar su voluntad de ser incluido en el Registro de Electores Residentes en el Exterior;
- c) Estar en condiciones de ejercer sus derechos políticos conforme la legislación nacional;
- d) No encontrarse dentro de las inhabilitaciones previstas por el artículo 3° de la Ley N° 19.945 —Código Electoral Nacional— y sus modificatorias.

Artículo 3° — Derecho al voto. Todo elector tiene el derecho de votar en las elecciones nacionales que se realicen en la República Argentina.

Este decreto 1198 fue modificado por el decreto 254 del año 2009 en distintos aspectos procedimentales, pero el derecho al voto en el extranjero no fue ampliado.

En síntesis, la legislación argentina permite el derecho al voto en el extranjero solo en las elecciones nacionales: presidente, vicepresidente, diputados nacionales, senadores nacionales.

Los partidos políticos pueden designar fiscales (Decreto 1138/1993):

Art. 13. — Designación de fiscales de los partidos políticos. Los partidos políticos intervinientes en la elección podrán designar fiscales a los mismos fines establecidos en el Código Electoral Nacional.

Tal como lo clasifica IDEA¹⁴, en la legislación argentina los ciudadanos residentes en el exterior solo pueden votar candidaturas nacionales (presidente, vicepresidente, diputados nacionales, senadores nacionales). En este sentido forma parte del grupo de 20 países que habilitan el voto en el extranjero para cargos legislativos nacionales y ejecutivos nacionales. Así se muestra en el siguiente cuadro:

Y la modalidad de voto en el exterior es la misma que en el país, en forma personal. Con esta modalidad la Argentina forma parte del numeroso grupo de 52 países que votan en el exterior de la misma manera.

¹⁴ Voto en el extranjero. El manual de IDEA internacional, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral IDEA, Instituto Federal Electoral, México, 2007, pág. 66

Por último, a pesar de distintos reclamos, aún no hay países que utilicen formas más avanzadas de votación, como el voto por Internet. Las opciones centrales siguen siendo el sufragio en forma personal o por correo.

Obstáculos

Nacional: en la República Argentina los extranjeros no tienen derecho al voto en las elecciones a autoridades nacionales, es decir a presidente, vicepresidente y legisladores nacionales, diputados y senadores.

Según lo indica la tendencia de los proyectos de ley presentados, en este año 2011 solo el proyecto del diputado Hugo Nelson Prieto plantea el derecho de los ciudadanos extranjeros a votar en las elecciones nacionales con el solo requisito de dos años de residencia. En caso de que el proyecto se convierta en ley no será aplicable para las elecciones de este año 2011, que se realizan el domingo 23 de octubre. Su primer ejercicio será en las elecciones nacionales del año 2015.

Medios españoles sostuvieron que la Argentina¹⁵ es un caso polémico, porque la legislación electoral está descentralizada y el Estado no puede fijar requisitos uniformes. En ese contexto, hay dos provincias (La Rioja y Formosa)¹⁶ que prohíben votar a los extranjeros y en el resto los requisitos son tan variados que imponen de 1 a 10 años de residencia, mayoría de edad de 18 a 21 años e incluso condiciones económicas para poder votar.

Provincias: Cada provincia regula el voto de los extranjeros en forma autónoma. Aunque todas, excepto Formosa, habilitan el voto extranjero en las elecciones municipales, algunas extienden el derecho al voto de las autoridades provinciales (Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Córdoba, La Rioja), algunas habilitan que los extranjeros sean candidatos a concejales municipales (Santa Fe, Neuquén) e incluso a intendentes, como en la provincia de Santa Fe. El rasgo común a todas es que los procedimientos son diferentes en cada una de ellas. Los legisladores intentan que los requisitos se tornen sencillos a fin de favorecer la participación de los extranjeros, en un proceso que lentamente va progresando hacia criterios de mayor participación.

Ciudad de Buenos Aires: La Ciudad de Buenos Aires, desde que se constituyó como ciudad autónoma en el año 1996, no ha sancionado aún una legislación electoral con la excepción de la ley de financiamiento de campañas electorales (ley 268 sancionada en el año 1999) y la de creación del registro electoral de ciudadanos extranjeros (ley 334 de año 2000). En consecuencia, se rige de forma supletoria por el Código Electoral Nacional (y sus modificatorias), la Ley orgánica de partidos N° 23298 (y sus modificatorias) y la constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

De acuerdo a la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mientras no se sancione dicha ley, el Tribunal Superior de Justicia es el órgano competente en lo referente a las cuestiones electorales.

El desarrollo de los procesos electorales requiere además de la participación del Juzgado Criminal y Correccional Federal N° 1 que posee la competencia sobre las elecciones de cargos nacionales de la Ciudad de Buenos Aires, del Consejo Nacional de la Magistratura, a través de la Dirección General de Tecnología y el Poder Ejecutivo de la Ciudad, a través de la Dirección General Electoral del Ministerio de Justicia y Seguridad.

La legislación pendiente incluye temas como:

- Ley orgánica de partidos políticos (constitución y caducidad de partidos políticos;
- Código electoral (garantías y derechos electorales, instituciones de administración electoral, calendario electoral, entre otros).
- Financiamiento de partidos políticos (organización y control de financiamiento permanente de partidos políticos).
- Sistema electoral (sistemas de traducción de votos en bancas y cargos; umbral electoral y magnitud del distrito).

¹⁵ En España les preocupa la disparidad legislativa argentina, 14 de septiembre de 2010, http://www.latinoamericaexterior.com/seccion/129-A_FONDO/noticia/170651-Los_bolivianos_y_venezolanos_podrian_votar_en_breve_mientras_que_los_convenios_con_Argentina_y_Uruguay_estan_parados

¹⁶ La nota se equivoca. La provincia de La Rioja habilita el voto extranjero en la ley 8212 del año 2008. Hasta el año 2011 no se realizó ninguna elección con voto extranjero por dificultades de implementación.

3. Los procedimientos prácticos

La información comparada sobre las prácticas disponibles en este nivel serán utilizadas para el diseño de políticas públicas, la implementación de nuevas formas de participación de ONGs y partidos políticos y para la información del público en general.

Las preguntas más significativas a realizar son:

- ¿cómo se registran los votantes?
- ¿se les entrega alguna identificación especial en su calidad de votantes registrados?
- ¿Esa identificación es igual a la que tienen los votantes domésticos?
- ¿Dónde y cómo los ciudadanos que viven en el extranjero emiten su sufragio (personalmente, por mail, etc.)
- ¿cómo se realizan las campañas electorales para lograr que los extranjeros registrados voten?
- ¿Los votantes extranjeros votan en casillas separadas o en la misma que los ciudadanos nacionales?

Voto de los argentinos residentes en el extranjero

Para quienes ya tengan el cambio de domicilio asentado en su DNI, la inscripción en el registro de electores argentinos residentes en el extranjero es muy sencilla. Se baja el formulario CARE de Internet, se completa y se envía por correo al Consulado en el Distrito Federal.

Por el contrario, para quien no tenga hecho el cambio de domicilio, los procedimientos para realizarlo y su carácter presencial en un solo lugar habilitado en todo el país desaniman la participación electoral.

Voto de los extranjeros residentes en Argentina. Obstáculos

En las reuniones realizadas por el programa Provincia 25 se manifestaron las siguientes dificultades para la implementación del voto de los argentinos residentes en el exterior:

Dificultades en el registro de electores

- Desconocimiento del Decreto 254.
- Falta de información o información errónea en las páginas de los consulados
- Propuestas por parte del consulado de Barcelona de dejar el registro de electores a cargo de organizaciones, sin autoridad consular presente.

Cambio de domicilio

- El cambio de domicilio es el trámite previo a la inscripción en la solicitud de inscripción en el registro de electores argentinos residentes en el extranjero. Y requiere el traslado a la sede consular para su realización, en cumplimiento del artículo 47 de la Ley 17.671.

Dificultades en la información

- Falta de información en la mayoría de los consulados y en sus páginas en internet
- Se publica información tardía y errónea respecto de la fechas de cierre del Registro de Electores (en distintas páginas y a tan sólo dos meses del cierre del Registro de Electores se mencionaron como fecha límite para inscribirse el 24 de abril, 30 de abril o 30 de junio)
- Información errónea respecto de los lugares donde se votará (en Paraguay sólo se menciona el consulado de Asunción, cuando los consulados en Ciudad del Este y Encarnación también tendrán habilitadas mesas electorales)

- Falta de información respecto del Decreto 254/09. En algunos consulados se informó que tal decreto no existe.
- No se dio a conocer la posibilidad de abrir mesas fuera de los consulados ni las fechas para corregir errores u omisiones en el Registro.
- En la comunicación se enfatiza la no obligatoriedad del voto. Se entiende que el mensaje tiene por objetivo desalentar la participación de los electores.

El presidente de Provincia 25 USA destacó la gestión en este sentido del consulado de Nueva York y propone que desde los consulados se envíen correos electrónicos, del mismo modo que habitualmente se envía información e invitaciones a participar de actividades culturales.

Voto no presencial

Aunque los funcionarios de cancillería plantearon la conveniencia de implementar diferentes modalidades de voto, teniendo en cuenta que la actual legislación establece el voto presencial, se entiende que difícilmente se modifique esta situación antes de las elecciones del 23 de octubre de 2011 y el tema no se resolvió.

Registro de electores

- Es conveniente que los consulados realicen itinerancias y que en todas ellas se contemplen los temas electorales. Se destacó la actuación del cónsul en Vigo, España.
- En varios consulados se requería sacar turno para inscribirse en el Registro de Electores, se fijaron sólo algunos días de la semana para este fin, para realizar el trámite era necesario esperar varias horas e ir más de una vez .
- Toda vez que se realiza cambio de domicilio debe realizarse el trámite nuevamente, con carácter presencial. En su lugar podría ser incorporado automáticamente al Registro de Electores, sin que esto implique modificar el carácter voluntario del voto.
- Hay falencias en la información electoral brindada por los consulados, ya sea por datos erróneos o por la ausencia de la misma.
- El Consulado General de Barcelona propuso una medida fuera de la ley, respecto de la confección del registro de electores, que sería realizado por las organizaciones, sin la presencia de autoridades consulares.

Mesas electorales

- Se informó que el 26 de julio vence el plazo para proponer mesas fuera de los consulados.
- En el plano simbólico, como actitud proactiva del Estado para promover un derecho civil y como gesto político, es importante la apertura de mesas en lugares alejados de las sedes consulares, donde no se realizaron itinerancias y donde reside un gran número de compatriotas, aún cuando por razones de distancia, costos, desconocimiento, etc. el número de electores sea mínimo.

Propuesta

Se propuso la creación de un área dentro de los consulados que se aboque exclusivamente a los temas electorales. La propuesta se fundamenta en la necesidad de reconocer la importancia del tema electoral cuyo tratamiento excede el carácter burocrático que en su consideración ha recibido hasta el momento y en la urgencia por subsanar los errores cometidos desde la aplicación de la Ley 24007 en el año 1993.

Dificultades en la Ciudad de Buenos Aires

En abril de 2011 las agrupaciones de residentes extranjeros y organizaciones políticas y de derechos humanos se movilizaron para que el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires cumpla con el mandato de

su Constitución que indica el empadronamiento de los inmigrantes con residencia para que puedan votar y elegir las autoridades locales. Hasta el momento los extranjeros que quisieran empadronarse debían inscribirse en el Superior Tribunal de Justicia.

Una ley del año 2000, si bien requiere que estos vecinos se inscriban en padrones especiales –en vez de quedar inscriptos automáticamente, como los demás–, por lo menos permite que se inscriban en cualquier registro civil, en los Centros de Gestión y Participación (CGP) y en los centros comunitarios. Pero esta disposición nunca se cumplió: el empadronamiento siempre se realizó exclusivamente en el Superior Tribunal de Justicia. Sumado a esta dificultad, la falta de campañas de información llevó a que poco más de 11.000 extranjeros estuvieran empadronados para las elecciones previstas para el 10 de julio de 2011, sobre un total de aproximadamente 350.000 extranjeros que viven en la ciudad, o sea el 10 por ciento de la población. De una población de 340.960 personas con residencia permanente en Argentina y domicilio en la Ciudad de Buenos Aires, el 11,2% del total de los habitantes de la Ciudad, solamente se encuentran empadronadas 11.807. Sólo alrededor de un 3% puede participar en la elección de quienes gobiernan y adoptan las decisiones que afectan a todos los habitantes, sin importar la nacionalidad de origen. El diario Página 12 en su edición del 2 de abril de 2011 manifiesta lo dicho por un investigador de la Universidad de Lanús: “Al no ser votantes, los políticos no se ocupan de ellos”. La vigencia del problema se acentúa con la próxima elección de juntas comunales: “Es esencial que los residentes puedan intervenir en la gestión de lo que les concierne en forma inmediata”, destacó un representante del CELS, Centro de Estudios Legales y Sociales.

La campaña “Aquí vivo, aquí voto” impulsa “una reforma legislativa para garantizar el empadronamiento automático” y “una reforma de la Ley de Comunas para que los extranjeros puedan, también, ser elegidos”. Para el miércoles 13 de abril de 2011 convocaron a un “empadronamiento masivo” a partir de las 9 de la mañana, en la calle Cerrito 760. Según advirtió Natalia Belmont –representante de la Corriente Política 17 de Agosto–, “presentaremos también un amparo judicial para obligar al Ejecutivo de la Ciudad a dar la debida difusión y a habilitar los registros civiles como sedes de empadronamiento; también impulsamos una sumatoria de firmas con estos pedidos”¹⁷.

Problemas de requisitos:

Ciudad de Buenos Aires: Hay diferencia de requisitos entre la página de la ciudad y la página de la Dirección General Electoral. El voto es obligatorio¹⁸, según la ley 334, art. 9 y según lo dice la página de la DGE. En la página de la ciudad dice que es voluntario, aunque al tramitar el registro de elector extranjero, el funcionario indica (correctamente) que es obligatorio.

Problemas con los padrones:

- 1. Padrón con carácter definitivo:** Provincia de Buenos Aires, Corrientes, Catamarca, La Rioja.
- 2. Padrón transitorio, hay que volver a inscribirse en cada elección:** Tierra del Fuego, Río Negro, San Juan, Santa Fe, Santiago del Estero,

Otros problemas:

- 1. La Pampa:** El Tribunal Electoral podrá cancelar de oficio la inscripción en el Registro cuando el elector no votare en dos o más elecciones consecutivas.
- 2. Voto con documento distinto:** Neuquén, Río Negro, Mendoza, Corrientes, Santiago del Estero.

¹⁷ Los inmigrantes quieren votar, Pedro Lipcovich, Página 12, 2 de abril de 2011, <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-165396-2011-04-02.html>

¹⁸ ¿Quiénes están obligados a votar? Todos los ciudadanos de ambos sexos, nativos por opción o naturalizados, desde los dieciocho años de edad cumplidos hasta el mismo día del comicio. Dichos ciudadanos serán incluidos en el padrón electoral. En las elecciones para cargos locales, los extranjeros y extranjeras, que previamente se hayan inscripto de forma voluntaria en el Registro de Electoras y Electores Extranjeros de la Ciudad, creado por la Ley 334 y administrado por el Tribunal Superior de Justicia. http://www.buenosaires.gob.ar/areas/seguridad_justicia/dg_electoral/preguntas_frecuentes.php?menu_id=24396

4. Datos numéricos

Se refiere a la búsqueda de información sobre la magnitud y la relevancia política del fenómeno, mediante la respuesta a cuestiones tales como:

- ¿cuántos extranjeros y cuántos ciudadanos en el extranjero están registrados para votar?
- ¿Cuál es su proporción en el universo de los ciudadanos que viven en el exterior o de los extranjeros que viven en el país?
- ¿Qué proporción del electorado general representan?

Voto de los argentinos residentes en el extranjero Elecciones legislativas año 2009

En las elecciones legislativas del año 2009 46.258 electores residentes en el exterior se registraron para votar. De ellos sólo votaron 4.283, un 9.2% del cuerpo de electores residentes en el exterior¹⁹.

En México se registraron 1.193 electores, el 10° país del mundo en cantidad de votantes argentinos registrados (1° Estados Unidos con 13.615, 2° España con 5.319, 3° Uruguay con 3.021, 4° Francia con 2.604, 5° Brasil con 2.503, 6° Alemania con 2.487, 7° Italia con 2.060, 8° Chile con 1.979, 9° Paraguay con 1.733).

Las elecciones se realizaron en 69 países, y se habilitaron 174 mesas mixtas en 113 representaciones diplomáticas (62 embajadas, 21 consulados y 30 consulados generales).

Del total de 46.258 electores registrados, más del 70%, exactamente 31.555, corresponden a Capital Federal (16.562) y provincia de Buenos Aires (14.993)²⁰.

Estadística de voto argentino en el exterior. Período 1993-2005

Año	Tipo de elección	Ciudadanos inscriptos	Votos emitidos	Porcentaje de concurrencia
1993	Legislativa	8.814	5.337	60.55%
1995	Presidencial	18.118	9.576	52.85%
1997	Legislativa	23.405	5.737	24.51%
1999	Presidencial	26.013	8.824	33.92%
1999	Legislativa	25.138	7.862	31.28%
2001	Legislativa	28.158	3.589	12.75%
2003	Presidencial	29.293	6.420	21.92%
2005	Legislativa	35.704	2.992	8.38%
2007	Presidencial	44.452	8.290	18.66%
2009	Legislativa	46.258	4.283	9.20%

Fuente: de todos los años, excepto 2007 y 2009: Ministerio del Interior, resolución 452/2007.

Año 2007: elaboración propia en base a datos de la Secretaría Nacional Electoral.

Año 2009: <http://www.pjn.gov.ar/cne/documentos/seminario/Las%20elecciones%20en%20numeros.pdf>

En las elecciones presidenciales de 2003 se estimó un universo de 1 millón de votantes en el extranjero. De ellos se registraron 29.293, representando un 0.11% del padrón electoral total nacional²¹. En el

¹⁹ Santiago Hernán Corcuera, Poder Judicial de la Nación, Cámara Nacional Electoral, Evaluación del proceso electoral 2009, Memoria y conclusiones del seminario celebrado el 22 y 23 de octubre de 2009, Buenos Aires, pág. 10.

²⁰ Instituto Nacional Electoral, Las elecciones en números, <http://www.pjn.gov.ar/cne/documentos/seminario/Las%20elecciones%20en%20numeros.pdf>

²¹ Primer Coloquio Internacional Geografía Electoral, 14 y 15 de mayo de 2008, IFE, Apuntes sobre migración y derechos políticos, Lic. Carlos Marino Navarro Fierro, pág. 100.

año 2007, la Dirección Nacional de Migraciones informaba que había 1.053.000 argentinos residiendo en el exterior²², una variación muy pequeña.

Según estadísticas de la Dirección Nacional de Migraciones de la República Argentina los residentes argentinos en el exterior son 1.053.000. Esa cifra está muy alejada de la cantidad de personas registradas para votar. En las elecciones para diputados del año 2005, sobre un total de 35.704 inscriptos solo se presentaron a emitir su voto 2992, lo que equivale a un 8.30%.

Mientras la cantidad de ciudadanos argentinos residentes en el exterior que se registran para votar aumenta elección tras elección, desde 8.814 en 1993 a 46.258 en 2009, la cantidad de votantes efectivos no deja de disminuir drásticamente, desde una participación del 60.55% en 1993 a un mínimo histórico de 8.38% en 2005 o 9.20% en 2009.

Voto de los extranjeros residentes en la Argentina
Población extranjera en la República Argentina. Censo 2001

Población total por lugar de nacimiento, según provincia. Total del país. Año 2001			
Provincia	Total	Lugar de nacimiento	
		En el país	En el extranjero
Total del país	36.260.130	34.732.810	1.527.320
Ciudad de Buenos Aires	2.776.138	2.459.399	316.739
Buenos Aires	13.827.203	13.072.205	754.998
Catamarca	334.568	333.260	1.308
Chaco	984.446	976.611	7.835
Chubut	413.237	385.812	27.425
Córdoba	3.066.801	3.027.196	39.605
Corrientes	930.991	923.763	7.228
Entre Ríos	1.158.147	1.150.037	8.110
Formosa	486.559	464.725	21.834
Jujuy	611.888	581.295	30.593
La Pampa	299.294	295.851	3.443
La Rioja	289.983	287.820	2.163
Mendoza	1.579.651	1.522.352	57.299
Misiones	965.522	920.895	44.627
Neuquén	474.155	440.156	33.999
Río Negro	552.822	504.406	48.416
Salta	1.079.051	1.050.234	28.817
San Juan	620.023	613.444	6.579
San Luis	367.933	362.969	4.964
Santa Cruz	196.958	173.293	23.665
Santa Fe	3.000.701	2.964.352	36.349
Santiago del Estero	804.457	802.188	2.269
Tierra del Fuego, Antártida Argentina e Islas del Atlántico Sur	101.079	89.879	11.200
Tucumán	1.338.523	1.330.668	7.855

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

²² Texto de la Resolución 451/2007, Ministerio del Interior, programa Provincia 25.

Voto de extranjeros residentes en Argentina

Provincia	Año	Tipo de elección	Registrados	Votantes	% participación
Capital Federal	2011 ²³	Jefe Gob.	11.807	Elecciones el 10.07.2011	
	2009	Diputados	10.624	3.611	34.0
	2007	Diputados	10.279	3.921	38.2
	2007	Jefe Gob. 2°	10.279	3.942	38.4
	2007	Jefe Gob. 1°	10.279	3.921	38.2
	2005	Diputados	10.312	2.747	26.6
	2003	Diputados	9.258	3.034	32.8
	2003	Jefe Gob. 2°	9.258	3.753	40.6
	2003	Jefe Gob. 1°	9.258	3.034	32.8
	2000	Jefe Gob.	9.235	5.619	60.8
	2000	Diputados	9.235	5.619	60.8
Provincia de Buenos Aires	2009	Legisladores	272.998	s/d	s/d
	2007	Gobernador	238.809	22.736	11.6
	2005	Legisladores	277.279	30.630	11.0
	2003	Gobernador	314.237	34.095	10.9
Chaco	2007	Padrón Prov.	1.657	s/d	s/d
Jujuy	2009	Padrón Prov.	1.310	s/d	s/d
La Rioja	2011	En 2011 será la primera vez que voten los extranjeros.			
Misiones	2009	Padrón Prov.	11.345	s/d	s/d
	2007	Padrón Prov.	6.925	s/d	s/d
Salta	2011	Padrón Prov.	5.846	1867	31.95
Santa Fe	2011	Padrón Prov.	896	449	49.99

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría Electoral

Voto de los argentinos residentes en el exterior

En las elecciones de 2005, 2007 y 2009 la participación electoral de los misioneros residentes en el exterior fue del 100%. El segundo porcentaje más alto de participación fue Formosa en 2009, con el 41.67%.

Voto de los extranjeros residentes en la Argentina

En la Ciudad de Buenos Aires viven 316.739 extranjeros (Censo 2001)²⁴. En el año 2000 había registrados 9.235 extranjeros, en el año 2011 hay 11.807 extranjeros registrados. Se vive un estancamiento en el registro de extranjeros. Porcentaje de participación: 34.0% (2009).

En la Provincia de Buenos Aires viven 754.998 extranjeros (Censo 2001). En el año 2007 se registraron 238.809 extranjeros y votaron 22.736. Porcentaje de participación: 11.6%

En la Provincia de Santa Fe viven 36.349 extranjeros (Censo 2001), 896 están registrados y 449 de ellos votaron en las elecciones de 2011. Porcentaje de participación: 49.99%

En la Provincia de Salta viven 28.817 extranjeros (Censo 2001), 5846 están registrados y 1867 de ellos votan en las elecciones de 2011. Porcentaje de participación: 31.95%

La Secretaría Nacional Electoral no tiene datos de voto de los extranjeros residentes en Argentina, sí del voto de los argentinos residentes en el exterior.

²³ No cuentan con ellos, El Parlamentario.com, 22 de abril de 2011, <http://www.parlamentario.com/articulo-6040.html>

²⁴ Los datos del Censo 2010 aún no están disponibles.

Conclusiones:

1. **Sobre el contexto histórico:** los frenos del sistema político a las reformas electorales que impulsen la participación política de los extranjeros en Argentina tienen relación con las necesidades de consenso para sostener la gobernabilidad. Así sucedió en el caso de la Ley de Reforma Política. El proyecto de voto extranjero a autoridades nacionales, impulsado por el diputado Hugo Nelson Prieto, fue sacrificado en aras de lograr la aprobación de la ley, en un contexto donde los medios de comunicación y la oposición política hicieron hincapié en que “un extranjero podría ser presidente de la nación”²⁵. En la provincia de Santa Fe, la reforma de la constitución provincial que incluía entre sus propuestas la posibilidad de voto extranjero a gobernador y autoridades provinciales, también naufragó por la falta de consenso con la oposición política. La sanción de una ley amplia de participación política para extranjeros en la provincia de Córdoba, fue posible gracias a un consensuado trabajo impulsado por el gobierno provincial con asesoría de expertos y apoyo de la oposición política. Mientras en Santa Fe el gobierno socialista debe gobernar frente a una fuerte oposición política peronista, el gobierno peronista de Córdoba no enfrenta una fuerte oposición.

Las propuestas de extensión del derecho de participación política de los argentinos residentes en el exterior se debaten en el seno del programa Provincia 25 y tienen un canal institucionalizado de participación. Su viabilidad no está atada a una diáspora argentina numerosa ni transnacional. Primero deben superarse las dificultades de implementación de la ley electoral tal cual está vigente en la actualidad, que a pesar de su antigüedad (casi 20 años) enfrenta una estructura diplomática poco ejecutiva.

2. **Sobre la ley:** el debate parlamentario para la ampliación de los derechos electorales transnacionales está detenido. Solo el proyecto del diputado Hugo Nelson Prieto sobre voto extranjero se volvió a presentar en el recinto parlamentario en este año 2011 y no se sabe cuáles son sus posibilidades en la Comisión de Asuntos Constitucionales donde será tratado. El proyecto de ley sobre creación del distrito electoral exterior no volvió a ser presentado por los 11 diputados autores del proyecto original. No es de esperar que haya avances legislativos importantes en el período próximo. La novedad más importante en el año 2011 ha sido la reglamentación de la ley 14.089 y su consecuente puesta en vigencia en la provincia de Buenos Aires, que vuelve obligatorio el voto extranjero en las elecciones de la provincia, cuya primera experiencia será el próximo 3 de agosto en el proceso de elecciones primarias.

3. **Sobre los procedimientos prácticos:** es el punto central de debate sobre sufragio transnacional. La legislación argentina ha avanzado mucho, sobre todo en términos de voto extranjero, ya que todas las provincias, excepto Formosa, avalan el voto extranjero a autoridades municipales. El voto a autoridades provinciales se está extendiendo lentamente, siendo 4 los distritos electorales que actualmente aceptan esa posibilidad: Ciudad de Buenos Aires, provincia de Buenos Aires, provincia de Córdoba y provincia de La Rioja. Pero el tema de los procedimientos traba todo el proceso de aplicación de la ley como también queda claro en el caso del voto de los argentinos residentes en el exterior y la poca transparencia informativa de los consulados argentinos en el mundo. En la provincia de La Rioja la ley 8212 permite a los extranjeros votar a todas las autoridades provinciales y municipales desde su aprobación en el año 2008, pero los extranjeros nunca votaron hasta ahora, y tampoco es seguro que puedan hacerlo en este año 2011.

Los extranjeros que quieran votar tienen que registrarse en un registro/padrón separado de los electores nacionales, votan en mesas separadas, en varias provincias tienen una documentación especial para votar, en varias provincias deben volver a empadronarse/registrarse después de cada elección. La provincia de Buenos Aires es el distrito que mejor ha desarrollado el procedimiento de voto de los extranjeros: padrón automático, obligatoriedad de voto, mismo documento electoral que los electores nacionales.

Los argentinos en el exterior todavía deben dirigirse personalmente a realizar su cambio de domicilio en el consulado del país donde residen, lo que generalmente implica el traslado a la ciudad capital. Y cada consulado se comporta con parámetros informativos distintos y con procedimientos fuera de

²⁵ “Si alguno cree que puede ser candidato a presidente un extranjero, lo voy a buscar a Lula”, Infobae.com, 25 de octubre de 2009, <http://www.infobae.com/contenidos/480003-101275-0-Duhalde-dice-que-si-se-puede-elegir-presidente-un-extranjero-lo-busco-Lula>

toda rutina. En México, los datos personales los carga en la computadora directamente el interesado, no el personal del consulado. Y el pago de la tasa por cambio de domicilio se paga en un banco a 3 cuadras del consulado. Y el monto a pagar está indicado en un papel escrito a mano.

4. **Sobre los datos numéricos:** hay tres problemas importantes. El primero es la distancia entre el universo de votantes, los votantes registrados y los votantes efectivos. En el caso de los argentinos residentes en el exterior, las cifras de cada sector serían: 1 millón (no se sabe con precisión), 46.258 y 4.283. En el caso de los extranjeros residentes en Argentina, sería: 1.527.320 y no existen más datos nacionales sobre extranjeros registrados ni extranjeros votantes, lo que constituye el segundo problema. Existen datos parciales sobre voto extranjero, deducidos de los escrutinios definitivos de las provincias (Santa Fe y Salta), pero no del resto del país. En la Secretaría Nacional Electoral, donde sí existen datos electorales de argentinos residentes en el exterior, no hay datos electorales de extranjeros residentes en la Argentina. Esto significa que no hay parámetros estadísticos federales que permitan establecer estándares históricos de comportamiento del demos ampliado. Sí hay datos de Ciudad de Buenos Aires y provincia de Buenos Aires, pero no son oficiales. El tercer problema es la falta de difusión, incentivo y claridad sobre el voto de los extranjeros en Argentina. El mejor ejemplo es el caso de la provincia de Santa Fe, donde viven 36.349 extranjeros, pero solo están registrados 896 (2.46%) y votaron 449. Contrariamente a esto, en la provincia de Salta viven 28.817 extranjeros, pero se registraron 5846 y votaron 1.867. En el caso de los argentinos residentes en el exterior, llama la atención el comportamiento de los electores de Misiones, que en las elecciones de 2005, 2007 y 2009 ostentaron un índice de participación del 100%. El caso de Misiones debería ser estudiado en particular, para comprender por qué y cómo se produce un presentismo completo durante tres procesos electorales seguidos.

Por un lado los datos numéricos son diversos, dando cuenta de la ausencia de una autoridad política que determine un rumbo de comportamiento estadístico uniforme. Por otro lado los datos existentes también manifiestan comportamientos electorales diferentes, dependientes de la situación política coyuntural. En la provincia de Santa Fe, el fracaso de una reforma constitucional donde se consagra la ampliación del sufragio transnacional, asiste a una participación de los electores extranjeros muy alejada del universo de posibilidades, donde apenas se registró el 2.46%. El fracaso de la iniciativa reformista puede ser la causa del desaliento en la participación electoral de los extranjeros.

Síntesis final: si en el caso de los argentinos residentes en el exterior priman los detalles referidos al sistema diplomático, en el caso de los extranjeros residentes en la Argentina, el factor principal son los procedimientos prácticos (3). Los datos numéricos (4) deberían solo reflejar resultados de instancias previas, pero también reflejan carencias estadísticas propias. La ley (2) tiene un tiempo de espera, hasta que las otras instancias alcancen un mayor desarrollo en materia de unificación de procedimientos, para lo cual el mejor caso es la provincia de Buenos Aires. Los contextos históricos (1) venideros auguran mejores posibilidades para la ampliación de los derechos de sufragio transnacional (programa Provincia 25 y voto extranjero), si el proceso electoral del 23 de octubre de 2011 consagra una fórmula presidencial por amplio margen.

