



IBDI - Informe #2

El voto de las personas privadas de la libertad en la provincia de Buenos Aires

Análisis del funcionamiento de los operativos
electorales en cárceles bonaerenses 2007-23

**Elaborado por el equipo de Seguridad pública y sistema penal
del IBDI:** Melina Capucho, Inés Gasparin, Brunela German,
Malena García, Camila Sayus, Malen Gorgone Machello, Santiago
Lamboglia y Tristán Basile.



**Instituto Bonaerense para
el Desarrollo y la Igualdad**

Resumen ejecutivo

1. En Argentina, **desde el año 2007**, se realizan operativos electorales en establecimientos penitenciarios.
2. Gradualmente, **cada vez más personas privadas de la libertad han sido incluidas en los padrones electorales**. En los últimos años, se incluyó a través de resoluciones judiciales a algunas personas condenadas, que se suman a las personas procesadas habitadas desde 2007 para emitir el voto.
3. **La realización de operativos electorales en establecimientos penitenciarios implica la coordinación institucional de varias agencias**, entre las que destacan la Cámara Nacional Electoral y los Servicios Penitenciarios.
4. **La cantidad de personas privadas de la libertad empadronadas y que efectivamente emite su voto en las elecciones ha crecido paulatinamente**, en consonancia con el aumento de la población privada de la libertad en la Provincia de Buenos Aires.
5. **La tasa de votantes efectivos sobre el total de personas empadronadas en establecimientos penitenciarios es un indicador útil para medir el desempeño de los operativos electorales en cárceles**. Esta tasa presentó una estabilidad entre el 20% y el 25% entre 2013 y 2021, subiendo al 38% en las Elecciones Generales de 2023.
6. **Históricamente, en los operativos electorales en Unidades Penitenciarias bonaerenses votan proporcionalmente más personas que en los que se realizan en los servicios penitenciarios de provincias como Córdoba o Santa Fe**, pero menos que en la media nacional, y significativamente menos que en el Servicio Penitenciario Federal.
7. **La adopción de la boleta única papel como soporte para emitir el voto muestra dificultades específicas que pueden ser atribuidas a la falta**

de familiaridad de los electores con el formato, y que se expresan en una proporción significativamente mayor a la media de votos nulos y votos en blanco.

8. **La existencia de internas en los partidos más votados conlleva un aumento significativo de los votos nulos**, lo cual también da cuenta de una falta de familiarización de los electores privados de la libertad con el funcionamiento de la boleta única papel.
9. **El uso de la boleta única papel en cárceles puede ser leída como una experiencia piloto a tener en cuenta al momento de evaluar métodos alternativos de votación a los utilizados actualmente para la población general**. Resulta necesario ponderar las dificultades que se presentan con este formato, especialmente las referidas a la no familiaridad de los votantes con el método de votación.

Introducción

En Argentina, desde el año 2007, se realizan operativos electorales en establecimientos penales de privación de la libertad. A partir de ese momento, y a través de distintas decisiones legislativas y judiciales, un número creciente de personas privadas de la libertad han podido ejercer el derecho al voto.

En el marco de 40 años ininterrumpidos de democracia en nuestro país, el objetivo de este informe es aportar, a través de la sistematización de información pública, un análisis del funcionamiento de los procesos electorales en cárceles y otros establecimientos de detención. Se abordarán las características específicas del procedimiento de votación en estos establecimientos, los mecanismos utilizados para la conformación de padrones, y se analizará la población que efectivamente emite su voto. Por último, se explorarán algunos resultados electorales, centrando la atención en los tipos de voto.

Se buscará aportar elementos de diagnóstico y evaluación de estos operativos electorales tanto en sus aspectos formales como en su ejecución concreta. Para esto se tomarán en cuenta no sólo a las gestiones institucionales implicadas, sino también a las herramientas requeridas por la población detenida para poder ejercer este derecho y obligación de forma plena e informada.

El voto de personas privadas de la libertad en la Argentina

Desde el retorno a la democracia, distintos organismos han impulsado en nuestro país debates sobre los derechos políticos de las personas detenidas. Esas discusiones tienen que ver con la vinculación entre el conflicto con la ley penal y el derecho al voto, de carácter constitucional, obligatorio y universal en el país a partir de mediados del siglo XX. Los debates giran en torno al alcance concreto y la constitucionalidad de las limitaciones expresadas en los artículos 12 y 19 del Código Penal de la Nación, que determinan la privación del derecho electoral para las personas penadas.

En diciembre de 2003 se sancionó la Ley 25.858, que introdujo modificaciones al Código Electoral Nacional, disponiendo que las personas procesadas y en prisión preventiva puedan votar. A partir de esta Ley, y de su reglamentación en el año 2006 a través del Decreto Reglamentario 1291/2006, la Cámara Nacional Electoral comenzó a confeccionar el Registro de Electores Privados de Libertad, y en 2007 se realizaron por primera vez operativos electorales en establecimientos penales bajo esta reglamentación.

El acceso al voto en cárceles en la Argentina está en línea con la legislación vigente en la región¹, siendo una constante la limitación de la incorporación al derecho al voto a las personas procesadas únicamente, es decir, privadas de la libertad, pero sin condena firme².

A su vez, desde el año 2016, gradualmente, distintos juzgados federales con competencia electoral, en conjunto con la Cámara Nacional Electoral, y en consonancia con sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación³, fueron resolviendo la inclusión particular o colectiva de personas condenadas en los padrones electorales a través de la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 12 y 19 del Código Penal, ampliando así los derechos políticos de las personas privadas de la libertad.

Tanto la Cámara Nacional Electoral como la Corte Suprema de Justicia de la Nación han instado, a partir de estos fallos, al Poder Legislativo nacional a realizar las reformas legales necesarias para incluir de forma definitiva en el

¹ La votación en cárceles se implementa en otros países como Colombia (desde 1994), Bolivia (desde 2002), Brasil (desde 2017) y Ecuador (desde 2008, con un sistema de votación anticipada), mientras que países como Perú, Uruguay y Chile aún no han implementado la medida y se encuentran en debate distintos proyectos de ley. En México, las personas con prisión preventiva podrán votar en las elecciones de 2024, después de una prueba piloto realizada en 2021.

² La población privada de la libertad se puede dividir entre personas procesadas y condenadas. Las procesadas son aquellas que se encuentran detenidas sin condena firme, mientras que las condenadas obtuvieron una sentencia por parte de la justicia que incluye una pena privativa de la libertad. En el caso de la provincia de Buenos Aires la proporción de personas detenidas en estas situaciones legales es de 52% de personas condenadas y 47% de personas procesadas (SNEEP, 2022).

³ Ver: CNE 3995/2015/CS1. Orazi, Martín Oscar s/ inhabilitación (art. 3 CEN); Mignone, Emilio Fermín s/ promueve acción de amparo; "Procuración Penitenciaria de la Nación y otro c/Estado Nacional - Ministerio del Interior y Transporte s/amparo - Acción de Amparo Colectivo (Inconstitucionalidad arts. 12 y 19 inc. 2º C.P. y 3º inc. 'e', 'f' y 'g' C.E.N.)" (Expte. Nº CNE 3451/2014/CA1)".

derecho al voto a las personas condenadas, pero la cuestión de fondo todavía no ha sido resuelta de forma definitiva.

Los operativos electorales en establecimientos penitenciarios

A partir de los marcos normativos vigentes mencionados, en cada elección nacional, se establecen mesas de votación en cárceles, centros cerrados y alcaidías⁴ a lo largo del país. En la Provincia de Buenos Aires, las mesas y cuartos oscuros se organizan en las instalaciones de las escuelas primarias y secundarias públicas que funcionan en los establecimientos penitenciarios, y se designan docentes y directoras/es de las escuelas como autoridades de mesa.

Los requisitos que tienen que cumplir las personas privadas de la libertad para poder emitir su voto son dos: figurar en el padrón de electores/as privados/as de la libertad elaborado por la Cámara Nacional Electoral para el establecimiento penitenciario en el que están alojadas, y contar con su DNI físico al momento de la elección. Para ello, las autoridades penitenciarias deben arbitrar los medios para que las personas detenidas cuenten con su DNI el día de la elección, ya que en muchos casos son las familias de las personas detenidas quienes guardan la documentación.

El voto se realiza con una boleta única papel confeccionada por la Cámara Nacional Electoral especialmente para el operativo de electores/as privados/as de la libertad, y sólo se emite el voto para las categorías nacionales: presidenta/e y vicepresidenta/e, diputadas/os y senadoras/es nacionales, sin posibilidad de sufragar por candidatas/os locales y provinciales.

En cuanto a la fiscalización, cada partido político puede designar fiscales, lo cual es comunicado a la Junta Electoral, quien constata los datos de las

⁴ Debido a que el decreto reglamentario 1291/2006 regula la votación en el sistema penitenciario y el régimen penal juvenil, las personas que se encuentran detenidas en comisarías o en la modalidad de prisión domiciliaria no son alcanzadas por la legislación, por lo cual, en el caso de querer participar en las elecciones deben presentar pedidos de autorización para concurrir a votar a la escuela en donde se encuentran empadronados/as, la cual debe ser aprobada por el juez competente.

personas y comunica a las autoridades de cada unidad penitenciaria, para que el día de las elecciones puedan ingresar a cumplir su función.

El escrutinio de los votos no se realiza en los establecimientos penitenciarios por parte de las autoridades de mesa al cerrar la votación, sino que los votos emitidos por personas privadas de la libertad son remitidos a la Cámara Nacional Electoral, en donde se escrutan con posterioridad al día de las elecciones. Los votos de todos los establecimientos se escrutan en conjunto, discriminados por provincia de residencia del/la elector/a, y el resultado final del proceso de conteo de votos es un certificado de escrutinio definitivo por provincia, que contiene la totalidad de los votos de electores/as privados/as de la libertad domiciliados/as en cada una de esas provincias.

De este modo, podemos ordenar las distintas acciones y responsabilidades institucionales implicadas en la realización de un operativo electoral en establecimientos penitenciarios del siguiente modo:

- Elaboración del padrón electoral de electores/as privados/as de la libertad por establecimiento penitenciario, con anterioridad a la elección, por parte de la Cámara Nacional Electoral, en base a información judicial y penitenciaria.
- Convocatoria para la conformación de las mesas electorales por parte de la Cámara Nacional Electoral para el día de la elección, con autoridades de mesa vinculadas a las instituciones escolares que funcionan en los establecimientos penitenciarios y capacitación de esas autoridades.
- Gestiones previas al día de las elecciones en cada establecimiento por parte del Servicio Penitenciario correspondiente para que las personas empadronadas cuenten con su DNI en el establecimiento, y para que eventualmente sepan que están en el padrón y que por lo tanto deberán votar.
- Gestión interna el día de las elecciones en cada establecimiento a cargo del Servicio Penitenciario correspondiente para que las personas privadas de la libertad con DNI en el establecimiento acudan a votar, siendo acompañadas por la custodia penitenciaria desde sus espacios de convivencia hasta las mesas electorales dentro del establecimiento penitenciario para que emitan su voto.
- Escrutinio de las mesas de electores/as privados/as de la libertad con posterioridad al día de las elecciones por parte de la Cámara Nacional Electoral y elaboración de las actas de escrutinio definitivas por provincia.

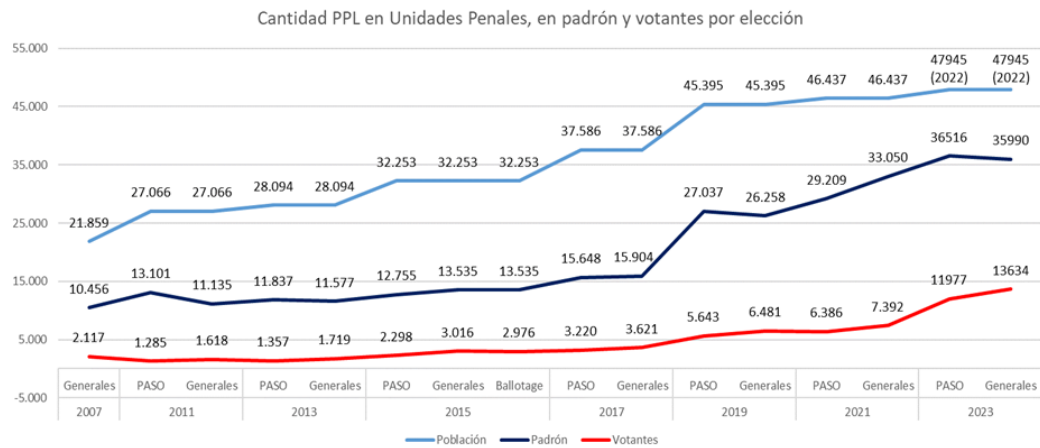
Así, el funcionamiento de los operativos electorales para personas privadas de la libertad involucra una coordinación interinstitucional, con diversos roles atribuidos a múltiples agencias, entre las que se destacan principalmente la Cámara Nacional Electoral, a cargo de definir el método de votación, conformar padrones y mesas y realizar el escrutinio posterior; y los Servicios Penitenciarios, a cargo de garantizar que cada elector/a tenga su DNI y sea llevada/o a la mesa que le corresponda para emitir su voto dentro del establecimiento en donde se encuentra privada/o de la libertad.

Análisis de la gestión del proceso electoral en cárceles: padrones y votantes efectivos/as

A continuación, y en base a datos provistos por la Unidad de Estadística Electoral y Datos Abiertos de la Cámara Nacional Electoral, realizamos un análisis de las principales variables a través de las cuales se puede evaluar la gestión del proceso electoral en las cárceles argentinas y en particular bonaerenses desde 2007 a la fecha.

En primer lugar, en el gráfico 1, vemos la evolución de tres variables desde el primer operativo de elecciones en cárceles hasta la fecha. Por un lado, se observa el crecimiento sostenido de la población privada de la libertad en cárceles dependientes del Sistema Penitenciario Bonaerense. En segundo lugar, el crecimiento de la cantidad de esas personas incluidas en los padrones electorales, que corresponde principalmente a la porción de personas procesadas respecto al total de personas detenidas. En este punto, el salto observable entre los padrones correspondientes a las elecciones de 2017 y las elecciones de 2019 se explica por efecto de los fallos judiciales referidos en la sección anterior, que comenzaron a incluir a una porción de personas condenadas en los padrones de electores/as privados/as de la libertad. Por último, la línea de color rojo muestra la cantidad de votantes privados/as de la libertad que efectivamente emitieron su voto en cada una de esas elecciones.

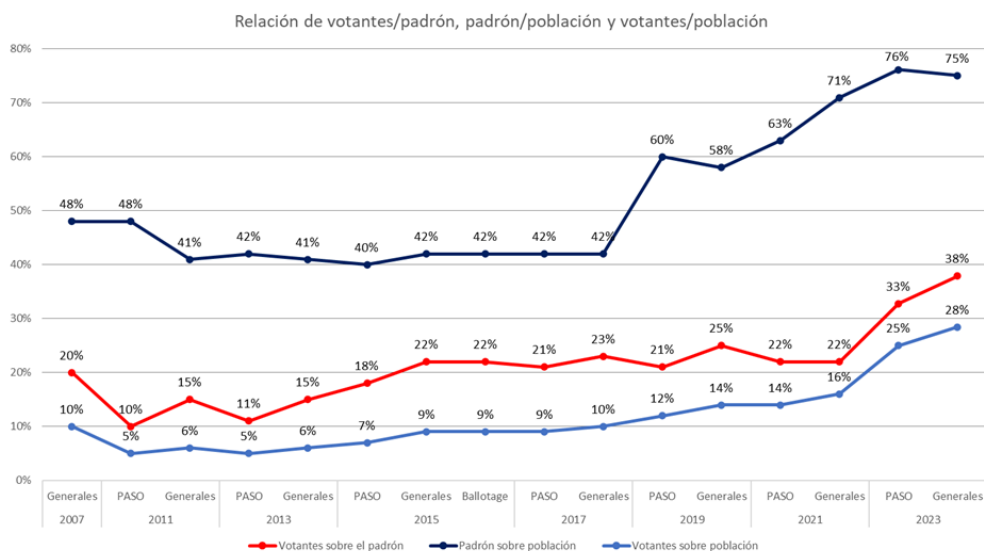
Gráfico 1. Cantidad de personas privadas de la libertad, cantidad de personas privadas de la libertad incluidas en el padrón electoral y cantidad de votantes efectivos/as. Servicio Penitenciario Bonaerense, elecciones 2007-2023.



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Cámara Nacional Electoral y del Sistema Nacional de Estadísticas de Ejecución de la Pena.

A continuación, en el gráfico 2, se puede observar la evolución de estas variables expresada en tasas. De este modo, podemos analizar la proporción de la población privada de la libertad incluida en el padrón para cada elección, y la proporción de personas privadas de la libertad que efectivamente emitieron su voto, tanto sobre las personas empadronadas como sobre la población penitenciaria total.

Gráfico 2. Comparación de personas empadronadas sobre la población penitenciaria total, cantidad de votantes sobre total personas empadronadas y cantidad de votantes sobre la población penitenciaria total. Servicio Penitenciario Bonaerense, elecciones 2007-2023.



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Cámara Nacional Electoral y del Sistema Nacional de Estadísticas de Ejecución de la Pena.

A partir de estos datos es posible realizar las siguientes observaciones:

- La población privada de la libertad incluida en los padrones electorales (representada por la línea azul) se mantuvo alrededor del 40% hasta las elecciones de 2019, momento en cual ascendió a más del 60% por efecto de fallos judiciales referidos anteriormente que incluyen en los padrones a algunas personas condenadas, llegando en los procesos electorales del año 2023 al 75%.
- La población de personas privadas de la libertad empadronadas que votan efectivamente en las elecciones (representada por la línea roja) se mantuvo estable desde 2015 a 2021, oscilando entre el 20% y el 25%, registrando un salto significativo en las últimas dos elecciones, las PASO y Generales de 2023, en las cuales escaló al 33% y 38%, respectivamente⁵. En este punto es posible suponer que el crecimiento de la proporción de votantes efectivos/as sobre votantes habilitados/as tiene que ver con el impacto de las políticas de documentación de personas privadas de la libertad llevadas adelante por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la provincia de Buenos Aires en los últimos años⁶.
- Sin embargo, la proporción de votantes sobre el padrón, de alrededor de un tercio del total, da cuenta de dificultades todavía existentes en la realización de los actos electorales en Unidades del Servicio Penitenciario Bonaerense. Es posible suponer que esta proporción se explica principalmente por dos hechos: personas todavía no documentadas, y personas que, aunque fueron documentadas, no cuentan con el DNI en la Unidad Penitenciaria el día de las elecciones.

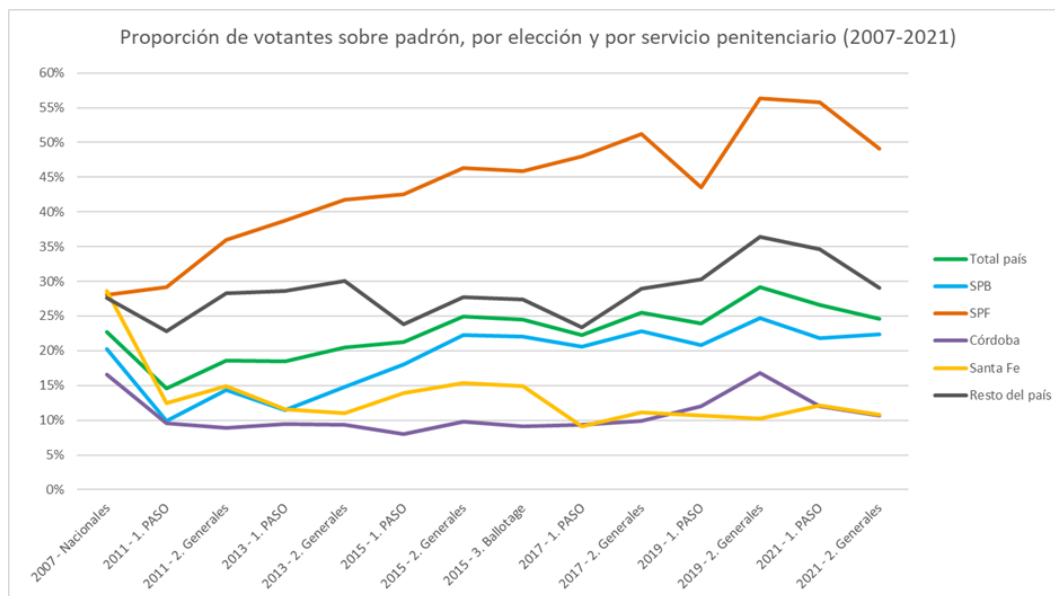
Nos interesa profundizar sobre este último punto, buscando aportar a un diagnóstico del desempeño de los operativos electorales en las Unidades Penitenciarias bonaerenses, para lo cual proponemos la utilización del indicador expresado en la línea roja en el gráfico 2, es decir, la proporción de votantes efectivos/as sobre la cantidad de electores/as empadronados/as y, por lo tanto, habilitados para votar.

⁵ Es necesario aclarar que los datos referidos a las PASO y las Elecciones Generales de 2023, por falta de datos procesados por mesa electoral por parte de la Cámara Nacional Electoral dado lo reciente de los actos electorales, están realizados en base al acta de escrutinio definitivo para electores/as privados/as de la libertad con domicilio en la Provincia de Buenos Aires, no habiendo podido realizar la discriminación dentro de ese universo de votos entre aquellos provenientes de cárceles administradas por el SPB -la mayoría-, de aquellos provenientes de otros establecimientos, procesamiento que sí se hizo para las demás elecciones.

⁶ Información disponible [aquí](#).

Para ello, sugerimos evaluar los resultados que arroja el mismo indicador entre distintos servicios penitenciarios del país, como se puede observar en el gráfico 3.⁷

Gráfico 3. Relación de votantes sobre el padrón electoral para los Servicios Penitenciarios Federal y de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y el resto de los Servicios Penitenciarios provinciales del país agrupados.



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Cámara Nacional Electoral.

Como se puede ver en los datos, los desempeños de distintos sistemas penitenciarios son dispares. Por un lado, el Servicio Penitenciario Federal, de tamaño medio en cuanto a la población penitenciaria que aloja y caracterizado por una extensión territorial amplia a lo largo de diversas provincias del país, muestra un desempeño superior a la media, habiendo superado el 50% del padrón en las últimas elecciones. Por su parte, Servicios Penitenciarios provinciales -también de tamaño medio- como los de Córdoba o Santa Fe muestran desempeños muy por debajo de la media nacional y de las marcas de los servicios penitenciarios Bonaerense y Federal. Asimismo, el Servicio Penitenciario Bonaerense, de tamaño grande por su población privada de la libertad (representa el 45,64% de las personas privadas de la libertad del país según datos del SNEEP 2022), y por lo tanto muy superior en la envergadura del operativo eleccionario a sostener, muestra un desempeño medio,

⁷ A falta de datos procesados por mesa electoral por parte de la Cámara Nacional Electoral dado lo reciente de los actos electorales del año 2023, el análisis se limita a las elecciones realizadas hasta el 2021.

levemente inferior a la media del país y sensiblemente inferior al observable en el Servicio Penitenciario Federal.

A través de estos análisis hemos buscado evidenciar el desempeño concreto de los operativos electorales en cárceles bonaerenses a la hora de garantizar el derecho al voto de las personas privadas de la libertad habilitadas a votar, encontrando mejoras en el acceso al voto con el paso del tiempo, pero todavía con espacio para mejorar el funcionamiento y alcanzar estándares como los del resto del país. Encontramos, a su vez, que la falta de documentación de los electores privados de la libertad en las Unidades Penitenciarias en las que están alojados el día de la elección puede ser un factor explicativo de este desempeño, ya sea porque los DNIs están emitidos pero fueron retirados por sus familiares -práctica que existe en distintas Unidades Penitenciarias bonaerenses-, o porque no fueron todavía documentados.

En este punto, es necesario evaluar las razones por las cuales una persona privada de la libertad empadronada puede no votar, que son las siguientes:

- Haber sido trasladada a otra unidad de detención en el plazo de tiempo que transcurre entre que la Cámara Nacional Electoral realiza el padrón y se efectúa el acto electoral, ya que los padrones se confeccionan por establecimiento.
- No contar con DNI vigente en la unidad el día de las elecciones, lo cual puede responder a estar indocumentada, o a que su DNI esté en poder de su familia o de otra institución (comisaría, juzgado).
- No poder acceder desde el espacio en el que se encuentra alojada/o hasta donde se constituye la mesa electoral en establecimiento penitenciario para emitir el voto.
- Negarse a acudir a la mesa electoral el día de la elección al ser convocada por el Servicio Penitenciario.

De esta manera, los esfuerzos institucionales para mejorar la cantidad de personas habilitadas que efectivamente voten, pueden concentrarse en las siguientes acciones institucionales:

- Por parte de la Cámara Nacional Electoral, contar con datos lo más actualizados posibles a la hora de realizar los padrones, y realizarlos lo más cerca posible de las elecciones, sin perjuicio de brindar la antelación suficiente a los servicios penitenciarios para organizar el operativo interno en cada establecimiento.
- Continuar las políticas de acceso a la documentación de identidad de las personas privadas de la libertad por parte del Servicio

Penitenciario Bonaerense, garantizando mecanismos para que esos DNI estén a resguardo de las Unidades Penitenciarias en donde están alojados/as sus titulares.

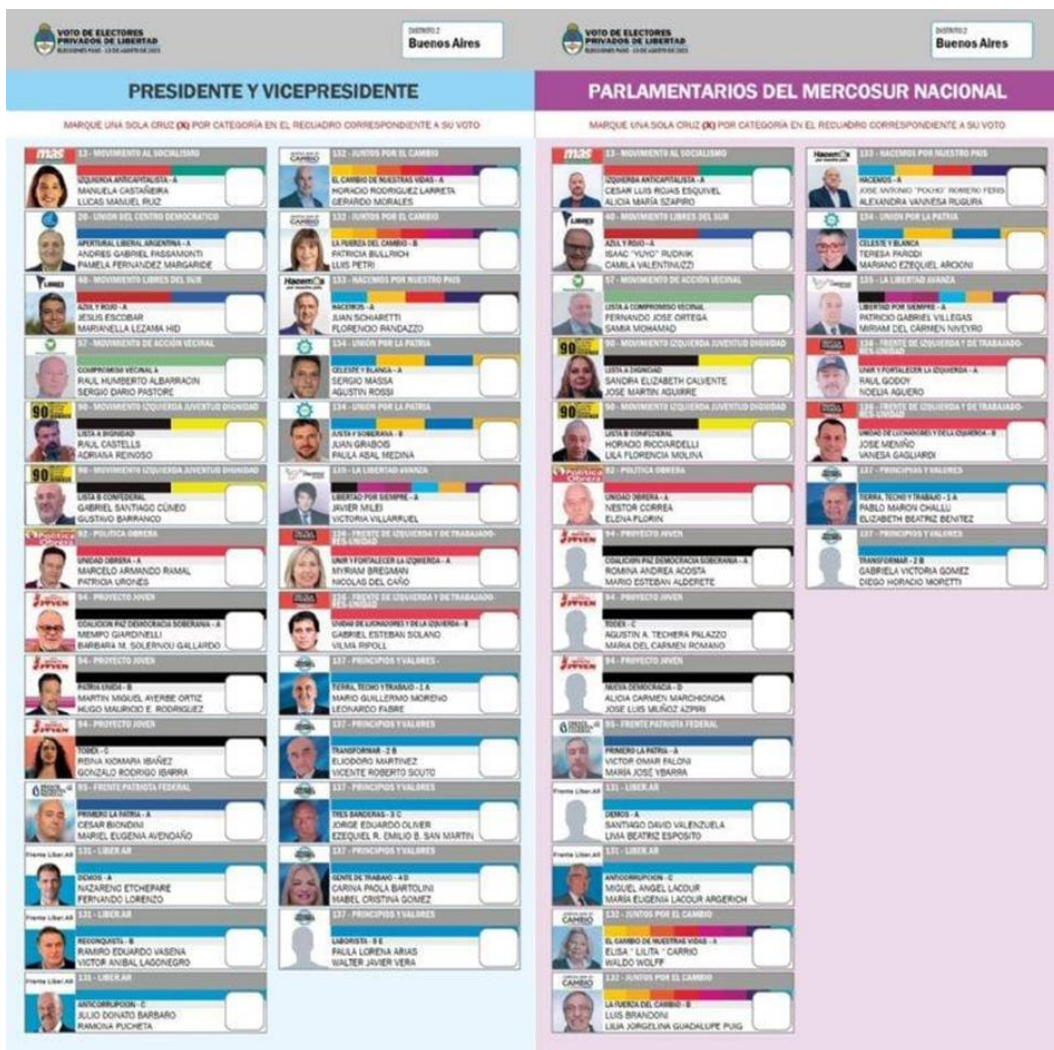
- Realizar operativos internos masivos por parte del Servicio Penitenciario Bonaerense de cada unidad los días de elecciones para garantizar que todas las personas empadronadas sean llevadas a votar.
- Realizar campañas generales previas de información sobre los procesos electorales entre la población privada de la libertad, entre las cuales se informe la inclusión de cada persona en el padrón electoral y la obligatoriedad del voto, de forma coordinada entre la Cámara Nacional Electoral y el Servicio Penitenciario Bonaerense.

Análisis del funcionamiento de la boleta única papel para electores/as privados/as de la libertad: votos afirmativos, en blanco y nulos

En este apartado buscaremos indagar sobre los tipos de votos en los operativos electorales en cárceles, en tanto pueden ser un indicador del grado de conocimiento de las y los electoras/es privadas/os de la libertad del sistema específico con el que deben votar.

Como se señaló al inicio de este trabajo, la votación en cárceles tiene la particularidad de que el sufragio se emite a través de una boleta única papel. En la misma, se presenta cada una de las personas que se postula, separadas en secciones por cargo y ordenadas en columnas por número de lista ascendente.

En las PASO, en el caso de existir internas, se ordenan los distintos sectores a partir de la letra asignada, respetando el orden alfabético. Vale mencionar que la letra que identifica a cada sector se ubica luego del nombre elegido y no del número de lista.



Ejemplo modelo Boleta Única Papel para electores privados de la libertad en las PASO 2023, categoría Presidente y vicepresidente / Parlamentarios Mercosur.

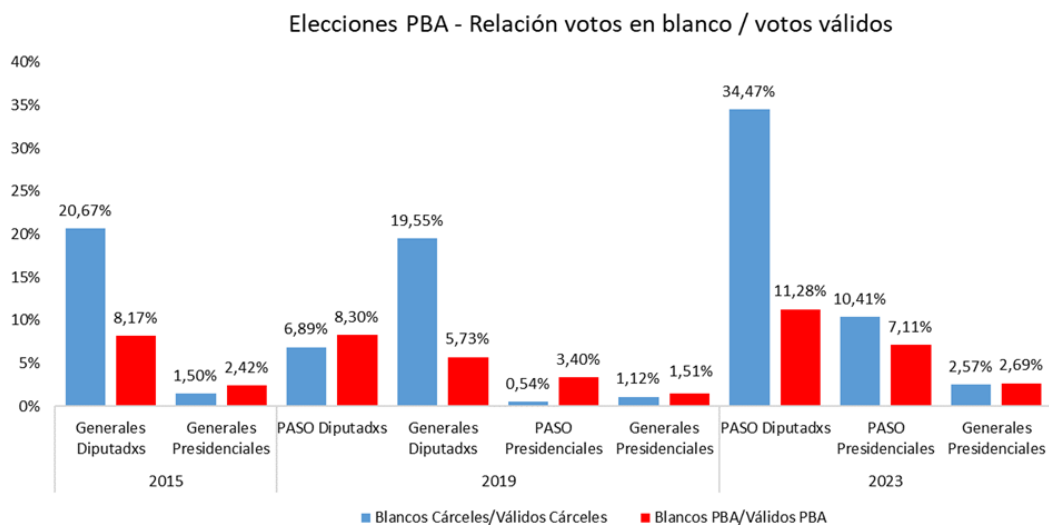
Tomando en cuenta estas particularidades, se presentan a continuación los resultados que surgen de la sistematización y análisis de la información sobre los tipos de votos emitidos, disponible en las actas de escrutinio definitivos publicadas por la Cámara Nacional Electoral⁸. En el caso de las cárceles, se toman los resultados de la mesa “Privados de la Libertad” del distrito electoral Buenos Aires. Respecto a los datos totales de la Provincia de Buenos Aires, los mismos incluyen los votos emitidos en contextos de encierro.

Nos interesa en primer lugar abordar la distribución de votos en función de su validez o nulidad. En el caso de votos válidos, se repasa en la cantidad de positivos y blancos, no así en las fuerzas políticas elegidas. El corte temporal se corresponde con la información pública disponible.

⁸ Accesibles en <https://www.padron.gob.ar/publica/>

Al indagar en la composición de votos válidos emitidos, se observan datos llamativos al comparar el porcentaje de votos en blanco dentro de las cárceles con relación a lo que sucede en el total de votos válidos emitidos en la provincia de Buenos Aires. A continuación, se presenta la información referida a los años con elecciones de tipo presidencial.

Gráfico 4. Porcentaje de votos en blanco sobre votos válidos para las cárceles y para el total de la Provincia de Buenos Aires en elecciones de tipo presidencial (2015, 2019 y 2023).



Fuente: elaboración propia en base a actas de escrutinio definitivas públicas de la Cámara Nacional Electoral.

En términos generales, se puede observar que los votos en blanco son mayores para la categoría diputadas/os que la presidencial. En este punto la tendencia en cárceles coincide con la provincial. Sin embargo, se destaca que el porcentaje de votos en blanco con relación a los válidos es significativamente mayor en las instituciones de encierro.

Estas diferencias se profundizan en los casos de las Elecciones Generales 2015, 2019 y PASO 2023. En el caso del 2015, mientras que el voto en blanco en cárceles para la categoría presidencial representó el 1,5% de los votos válidos, para el cargo de diputadas/os ascendió al 20,67%. En el caso del total provincial, el porcentaje de votos blancos para diputadas/os apenas superó el 8% de los válidos emitidos.

Respecto de las elecciones celebradas el 13 de agosto de 2023, mientras que para el cargo presidencial el voto en blanco alcanza el 10,41% de los votos válidos, para el cargo legislativo el porcentaje asciende al 34,47%. En este caso los votos blancos emitidos en cárceles, para diputadas/os no sólo son

significativamente más altos que el porcentaje para el cargo presidencial, sino que tiene una brecha de más de 20 puntos porcentuales respecto a los votos en blanco para el mismo cargo en el total provincial (11,28%).

Estas diferencias pueden deberse a las características de presentación de candidaturas físicamente en las boletas únicas papel por cargo. Tener conocimiento sobre candidaturas legislativas requiere tanto de un mayor acceso a la información respecto a las personas que se presentan para los distintos cargos elegibles en cada distrito como de las fuerzas políticas a las cuales representan, más allá de sus nombres propios. A modo de ejemplo de cómo este acceso a la información se complejiza para el caso de la votación con sistema boleta única papel en cárceles, se puede señalar que los espacios publicitarios cedidos por la Dirección Nacional Electoral en medios de comunicación suelen estar centrados en las candidaturas presidenciales, siendo mencionados los cargos legislativos como parte de la misma fuerza política.

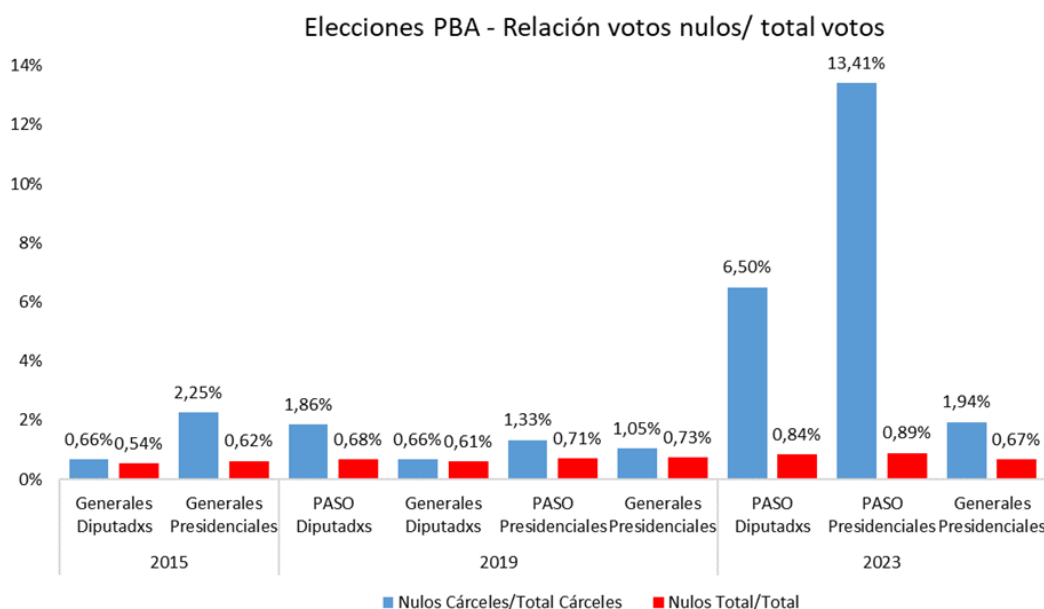
Por último, en el caso de las elecciones de cargos presidenciales en las cuales el porcentaje de votos blancos sobre los emitidos válidos no alcanzó los 5 puntos para la provincia de Buenos Aires, en las cárceles este número fue menor. Tales son los casos de las Elecciones Generales 2015 y PASO 2019, siendo estas últimas el piso mínimo, con un 0,54% de votos blancos sobre válidos. Esta tendencia se sostiene en las Generales 2019 y 2023, donde se presentan las brechas más pequeñas entre votos blancos en cárceles y provinciales.

La boleta única papel utilizada para la emisión de votos en cárceles, además de las características arriba señaladas, implica que la persona señale con una cruz (x) el casillero correspondiente a el/la candidato/a elegido/a. En el caso de que exista más de un casillero seleccionado para la misma categoría, el voto se considera nulo. Al no utilizarse sobre para la emisión del voto, esta es la principal forma de nulidad.

Exploramos aquí la emisión de votos nulos en cárceles haciendo dos comparaciones. En primer término, se indaga en la proporción de votos nulos sobre el total de emitidos en cárceles, analizándola con relación a estos datos a nivel provincial. En segundo lugar, se concentra la atención en los votos nulos en cárceles, para evaluar si existen diferencias significativas en los votos anulados en procesos electorales presidenciales y las elecciones conocidas como de medio término o legislativas.

Respecto a los votos nulos sobre el total de emitidos, tal como se verifica en el gráfico 6, se presenta una tendencia general que se ve interrumpida en las PASO 2023. Hasta entonces, la situación en cárceles no muestra diferencias significativas respecto de la provincial. En este sentido, el porcentaje de votos nulos representa un porcentaje minoritario, alcanzando un techo del 2,25% en las Generales presidenciales del 2015, momento en el que se verifica una brecha de 1,63 puntos porcentuales respecto del total provincial.

Gráfico 5. Porcentaje de votos en nulos sobre total de votos para las cárceles y para el total de la Provincia de Buenos Aires en elecciones de 2015, 2019 y 2023.



Fuente: elaboración propia en base a actas de escrutinio definitivo públicas de la Cámara Nacional Electoral.

Los resultados de las PASO 2023 dan cuenta de un salto importante, ampliándose sustancialmente la brecha de los votos nulos en cárceles respecto a los anulados a nivel provincial. En el caso de la categoría diputadas/os, esta distancia supera los 5 puntos porcentuales, mientras que para la candidatura presidencial esta diferencia es mayor al 12%.

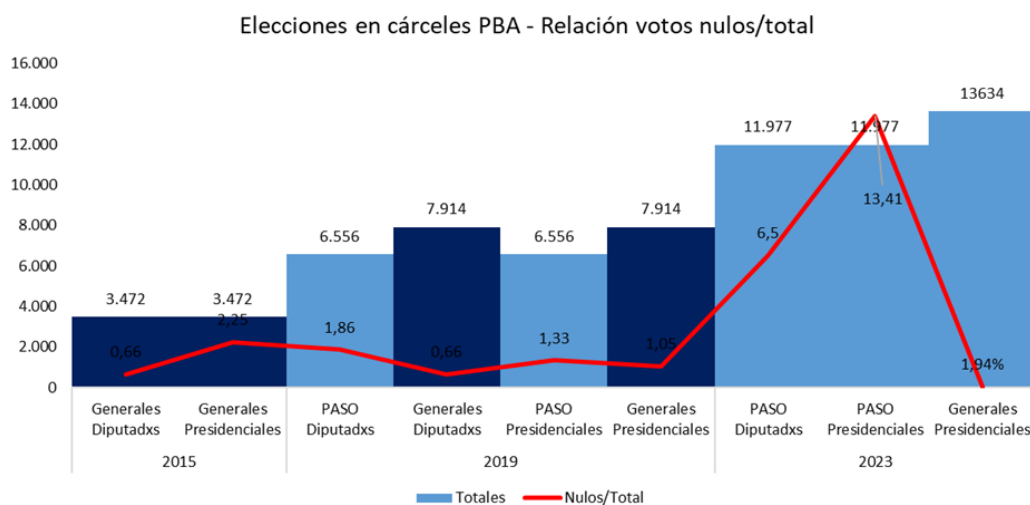
Resulta importante destacar que este aumento significativo de los votos nulos en las PASO 2023 tiene lugar en las elecciones en cárceles con mayor número de participantes desde que pueden ejercer este derecho, superadas únicamente por las Generales del mismo año. Esta situación habilita preguntarse si las políticas que apuntan a la ampliación de la población votante se encuentran acompañadas de acciones que permitan que esta

participación sea de manera informada. En este sentido, se considera relevante evaluar si las instancias de formación sobre el procedimiento de votación y el acceso a materiales claros sobre las fuerzas políticas, internas, candidaturas y propuestas de quienes se presentan a los distintos cargos son suficientes y acordes a ese crecimiento de la población habilitada para votar.

Las Elecciones Generales del 22 de octubre evidencian una retracción muy significativa de votos anulados en cárceles, alcanzando solamente el 1,94% del total. Si bien este número se encuentra por encima del dato provincial (0,67%), sostiene la tendencia de baja representatividad estadística de este tipo de expresiones. La disminución cercana al 12% respecto de las PASO para la categoría presidencial confirma la necesidad de poner en cuestión el sistema de votación y los márgenes de error al momento de emitir el voto que se habilitan con una boleta única papel en la cual se presentan candidaturas distintas, de una misma fuerza política, para un mismo cargo.

Como se planteó al inicio de este trabajo, las personas privadas de la libertad habilitadas para votar pueden emitir su voto en las cárceles para las categorías nacionales. Teniendo en cuenta que cada cargo elegible, con sus respectivas candidaturas, supone un bloque distinto dentro de la boleta única papel, a continuación, se analiza la relación de los votos nulos sobre el total de emitidos en cárceles, buscando recuperar las particularidades que se presentan en las elecciones presidenciales y las de medio término o legislativas.

Gráfico 6. Relación de votos nulos sobre el total de votos para las cárceles, en elecciones de tipo presidencia (2015, 2019 y 2023).

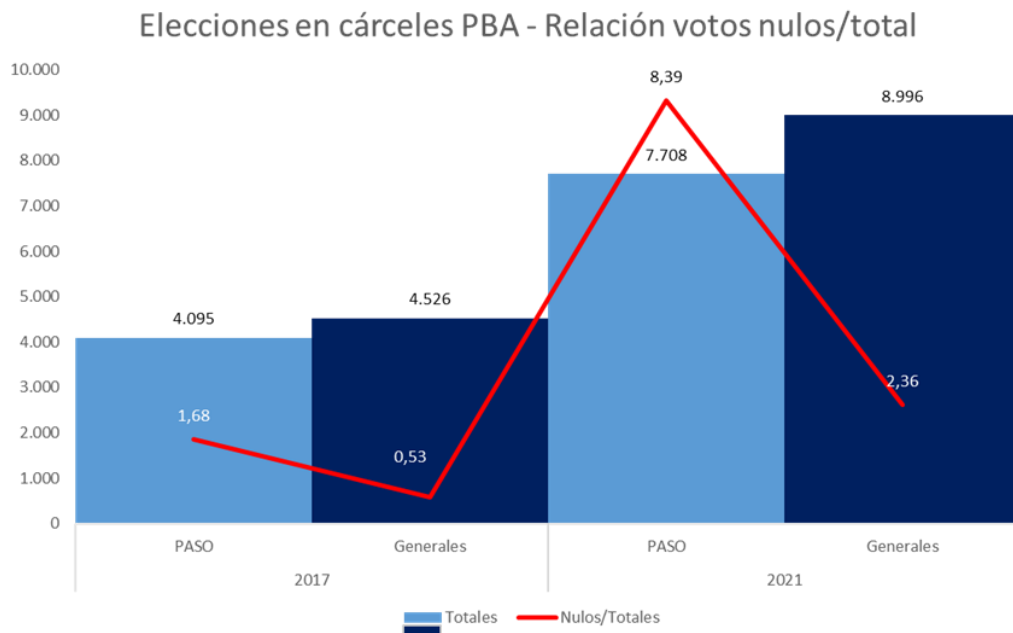


Fuente: elaboración propia en base a actas de escrutinio definitivo públicas de la Cámara Nacional Electoral.

Cuando se trata de elecciones con candidaturas legislativas y presidenciales, la cantidad de votos nulos en cárceles es mayor en las PASO que en las generales y la variación entre los cargos es poco significativa.

Respecto del proceso electoral en curso llama la atención que, al contrario de lo que sucede con los votos en blanco, en el caso de los votos nulos de las PASO 2023 el mayor porcentaje se presenta para la categoría presidencial (13,41%), duplicando el porcentaje para la categoría diputadas/os (6,5%)⁹.

Gráfico 7. Relación de votos nulos sobre el total de votos para las cárceles, en elecciones de tipo legislativo (2017 y 2021)



Fuente: elaboración propia en base a actas de escrutinio definitivo públicas de la Cámara Nacional Electoral.

En el caso de las elecciones de medio término, la mayor cantidad de votos nulos en las PASO se sostiene. Para el año 2021, el porcentaje de votos anulados es considerablemente más elevado que en el proceso electoral del 2017, alcanzando en las PASO un 8,39% del total de votos emitidos en cárceles.

⁹ Al momento de realizar este informe se encuentra en proceso el escrutinio definitivo en la Provincia de Buenos Aires, motivo por el cual no se cuenta con los certificados de escrutinio para la categoría diputadxs nacionales de la Elección General.

A esto se suma un descenso marcado, de 6 puntos, para la elección general. Tomar en cuenta este número elevado de votos anulados y su marcado descenso entre elecciones, habilita la pregunta sobre el procedimiento de votación, toda vez que, a diferencia de las elecciones presidenciales, la difusión de información sobre las candidaturas se encuentra centrada en quienes se postulan para esos cargos. Tratándose de las candidaturas más visibles, esta prevalencia de los votos anulados en las PASO de elecciones de medio término hace necesario evaluar el acceso a información clara y suficiente sobre las formas de emitir correctamente el voto con la boleta única papel.

Conclusiones

La realización de operativos electorales en instituciones de privación de la libertad es un hecho todavía reciente en la recuperación democrática argentina. Estos operativos, de carácter nacional, requieren de una articulación interinstitucional específica y significativa, que buscamos describir.

Este informe pretende aportar un diagnóstico sobre el funcionamiento concreto de las elecciones para personas privadas de la libertad en la Provincia de Buenos Aires, **buscando indagar en las causas por las cuales todavía una porción menor de las personas habilitadas para votar en las cárceles efectivamente accede a emitir sus votos en las elecciones.**

En ese camino, intentamos determinar las responsabilidades y competencias específicas que las distintas instituciones involucradas tienen en el desarrollo de los actos electorales, y en cómo cada una puede trabajar para mejorar el desempeño general del acto electoral. Asimismo, **hemos podido constatar el impacto que políticas públicas de inclusión, como es el caso del acceso masivo a la documentación, tienen sobre el acceso a otros derechos, como en este caso el derecho político al voto.**

Por último, hemos indagado en las consecuencias puntuales que creemos tiene la realización de elecciones mediante sistemas de boleta única papel sin procesos suficientes de capacitación e información en la población de electoras/es, especialmente cuando se da en simultáneo al funcionamiento de la boleta "sábana" de papel por partido en el sistema electoral provincial corriente.

A lo largo de estos 40 años de democracia, los debates en torno a los dispositivos de votación utilizados en la población general se hacen presentes en los distintos procesos electorales. Las personas privadas de la libertad habilitadas para votar constituyen una población pequeña, relativamente fija, concentrada en espacios controlados por el Estado. **El uso de la boleta única papel en cárceles y las dificultades en su implementación aquí descritas pueden considerarse una experiencia piloto a tener en cuenta al momento de evaluar métodos alternativos de sufragio a los vigentes en la actualidad.**