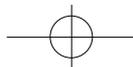
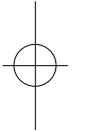
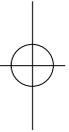
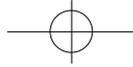


Cárceles sanas y limpias



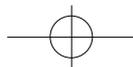
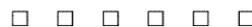
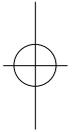
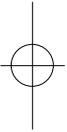


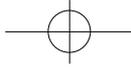
Cárceles sanas y limpias

Daniel Petrone

Colaboradores:

Ivana Wigdor
Paola García Rey
Romina Masso
Martín Gershanik
María Teresa Pomar



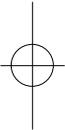


Petrone, Daniel

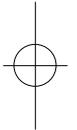
Cárceles sanas y limpias: hacia un Nuevo regimen penitenciario. -
1a .ed. - Buenos Aires: Unidos por la Justicia, 2004
112 p. ; 23x16 cm.

ISBN 987-21857-0-0

1. Sistemas Jurídicos-Jóvenes. I. Título
CDD 345.08



© Unidos por la Justicia
Andrés Arguibel 2860
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
C1426DKB
Tel. 54 11 47796353
www.unidosjusticia.org.ar
info@unidosjusticia.org.ar

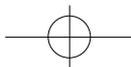


© Konrad-Adenauer-Stiftung

ISBN 987-21857-0-0

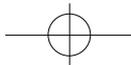
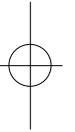
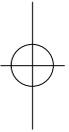
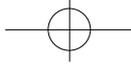
Hecho el depósito que marca la ley 11.723
Impreso en Argentina - Made in Argentina

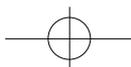
Noviembre 2004



ndice

Prólogo	17
Conclusiones - Jornadas “Justicia y Seguridad - Un abordaje integral de cara al siglo XXI”	21
SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL - DIAGNÓSTICO	25
I. Sumario Ejecutivo	25
I.1 Indicadores clave	29
II. Diagnóstico	31
II.1 Problemas clave	31
III. Marco Jurídico	61
SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL - PROPUESTAS	73
I. Resumen Ejecutivo	73
II. Propuestas	76
II.1 Generalidades	76
II.2 Edificios	76
II.3 Cárceles privadas	84
II.4 Tratamiento de internos	86
II.5 Recursos humanos	95
II.6 Información del SPF	101
II.7 Relación con los servicios penitenciarios provinciales	104
II.8 Marco jurídico	106
II.9 Palabras finales	108
Proyecto de modificación de la ley 24.660 de ejecución de las penas privativas de la libertad	109
I. Exposición de motivos	109
II. Proyecto de Ley modificadorio de la ley 24.660	111
Fotografías del evento: “Justicia & Seguridad - Un abordaje integral de cara al siglo XXI”	119
Índice de Gráficos y tablas	121





Presentación del presidente de Unidos por la Justicia

Mientras el debate sobre la acuciante cuestión de la inseguridad avanza por diferentes carriles muchas veces inconexos y carentes de coordinación, desde Unidos por la Justicia venimos reclamando la necesidad de promover un abordaje integral al problema. A pesar de los esfuerzos de diferentes grupos y sectores, no parece que se logren avances significativos, sino tan sólo resultados parciales. Una detención resonante, el esclarecimiento de un crimen, una condena, una “purga” policial, una intervención a un organismo penitenciario, un aumento de penas o una remodelación judicial son en general esfuerzos encomiables aunque inconducentes cuando se intenta dar una verdadera solución a una cuestión tan compleja.

Es que nada se logra si no se produce un armónico tratamiento de los cuatro componentes que iluminan esta cuestión. Esto es: la ley, la justicia, la policía y el sistema carcelario. Todos juntos –no por separado– deben participar de este proceso que requiere soluciones integrales, pues de nada sirve que se tomen acciones descoordinadas que parecen más acciones voluntaristas que respuestas efectivas.

Con esa perspectiva, y sin perder de vista que este es sólo uno de los aspectos del problema, presentamos hoy este trabajo sobre el Sistema Penitenciario Federal, que ha sido diseñado considerando todos los elementos que deben ser incluidos en un abordaje completo de la problemática, de manera que se constituya en un aporte concreto y utilizable, y no en una mera consideración académica de las que ya estamos suficientemente nutridos en esta Argentina sobrediagnosticada.

Por ello, este ensayo que termina con un proyecto de ley completo y meditado tiene diferentes análisis previos que dan fundamento cabal a la propuesta. Así, el estudio no sólo permite detectar los problemas relativos a la superpoblación carcelaria, que constituye el contenido más característico de los trabajos sobre la cuestión, sino que avanza sobre las evidencias que surgen del análisis de las estadísticas del crecimiento de la población penal y del reingreso a lo largo de los últimos años, del presupuesto del área y la asignación de recursos y de las condiciones de salud de los internos, entre otros aspectos.

10 ■ DANIEL PETRONE

Del tratamiento de estos temas surge una evidencia: la solución a los diversos problemas relevados no puede implicar medidas simplistas. No es posible creer que semejante situación pueda reducirse a medidas coyunturales que terminan siendo respuestas insuficientes, como cuando se propone, por ejemplo, construir nuevas cárceles.

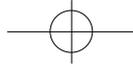
En esta línea se inscriben además las conclusiones de una mesa de trabajo del evento titulado “Justicia & Seguridad” que se llevó a cabo con el auspicio de la fundación Konrad Adenauer, y que se transcriben más adelante.

Esta obra también tiene en cuenta la organización de la fuerza penitenciaria, aspecto pasado por alto en los planes sobre la materia. Se propone un nuevo sistema de armado institucional que implique la interacción de todos los sectores de la sociedad que de algún modo juegan un rol en la resocialización de las personas detenidas. En tal sentido, se verá que resultan de vital importancia las tareas que los sectores educativos y del trabajo puedan desarrollar en la formación de los internos. La actual situación del trabajo y la educación en cárceles es motivo de particular preocupación en la investigación, que revela la escasa cantidad de internos que acceden a tales actividades, lo que en parte puede contribuir a explicar el elevado índice de reingreso que se constata en nuestro Sistema Penitenciario Federal (SPF). Para este tema, como para todos los casos considerados, se sugieren propuestas concretas, con una mirada integral, tal como surge de otras alternativas consignadas que podemos referir brevemente como ejemplo y que pretenden superar el mero diagnóstico.

Contribuir a solucionar el tema carcelario requiere la adopción de medidas prácticas, simultáneas y coordinadas que van desde la utilización de edificios ociosos para alojar detenidos hasta el reentrenamiento y redistribución del personal penitenciario, lo que a la vez permitiría desafectar a otras fuerzas, como la policía en la provincia de Buenos Aires que emplea gran cantidad de agentes en la custodia de detenidos.

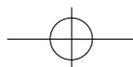
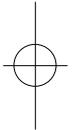
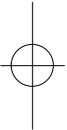
Por otra parte, se debe considerar que la importante cantidad de funciones que reúne el SPF, que van desde la vigilancia hasta la incidencia en beneficios tales como salidas anticipadas, supone un poder que se ejerce sin control externo, lo cual facilita casos de corrupción como los públicamente conocidos de los presos que eran liberados temporariamente para delinquir.

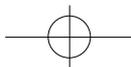
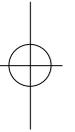
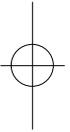
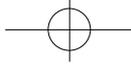
En este aspecto, la solución propuesta radica en fomentar la interacción de la fuerza penitenciaria con sectores externos, de modo tal que la educación en las cárceles dependa de la autoridad educativa; la atención médica de la autoridad sanitaria, etc. Ello, sumado a un control judicial más eficaz, con delegados de los jueces en las cárceles, podría permitir la “apertura” de lo que hoy se presenta como un sistema cerrado y sin control.

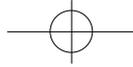


Estas y otras consideraciones podrán encontrarse en esta obra, que contó con el apoyo de varios integrantes de Unidos por la Justicia y fue conducida por un joven magistrado que desde hace mucho tiempo viene ocupándose de esta temática con dedicación y esfuerzo ejemplares. No sólo se apoya en su experiencia judicial sino que incorpora el permanente análisis de datos estadísticos y de legislaciones comparadas, lo que le ha permitido arribar a propuestas equilibradas, con conciencia de que está ante un tema que merece el mayor cuidado por la cantidad de seres humanos involucrados y su relación con un modelo de sociedad pretendido.

El mandato constitucional de “cárceles sanas y limpias” está lejos de ser cumplido con nuestras prisiones sobreocupadas, con internos alojados sin calificación, sin tratamiento serio y con altos índices de reingreso y corrupción. Los detenidos tienen derechos que deben ser respetados. Y el resto de la sociedad también. He allí el justo medio por el que deben transitar las propuestas responsables.

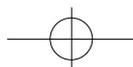
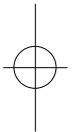
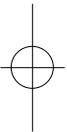


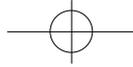




Acerca del autor

Daniel Antonio Petrone nació en Buenos Aires el 26 de Agosto de 1971. Se graduó de abogado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires en 1995. Realizó una especialización en Derecho Penal en la Universidad de Palermo. Desde 1992 trabaja en la Justicia: ingresó en la Justicia Criminal de Instrucción, donde se desempeñó en los diversos cargos del escalafón judicial. Luego se desempeñó como secretario del Juzgado Nacional Criminal de Instrucción N° 10 desde 1996; hasta el 2001, cuando fue designado Juez del Tribunal en lo Criminal N° 8 de Lomas de Zamora, cargo al que accedió por concurso y que desempeña en la actualidad. Inició su carrera docente en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires en 1996, actualmente es Jefe de Trabajos Prácticos en la Cátedra de la Dra. Zulita Fellini, fue designado Profesor Adjunto de Derecho Penal I en la Universidad Nacional de Lomas de Zamora, es Profesor invitado en el curso de Posgrado “Organización y Gestión Judicial”, a cargo de Germán Garavano, dictado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Es también profesor titular del curso de Posgrado “Servicio Penitenciario Federal” que se dicta en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Es investigador en temas de reforma judicial y reformas carcelarias para la asociación civil Unidos por la Justicia donde ha participado de numerosos trabajos de investigación. Ha publicado diversos artículos de doctrina y ha sido coordinador del libro “Resolución de Casos de Derecho Penal” publicado por Lexis Nexis.

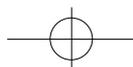
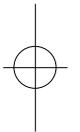
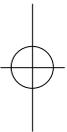


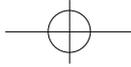


Agradecimientos

Esta investigación no hubiese sido posible sin el apoyo y la colaboración de las siguientes personas a quienes dirijo mi más sentido agradecimiento:

A Germán C. Garavano, quien me impulsara en la realización de este trabajo y en general a toda la asociación civil Unidos por la Justicia; a los miembros del grupo Unidos del Sud y en especial a su presidente, Francisco de Narváez por su apoyo durante el desarrollo del trabajo; a los funcionarios relacionados con la materia penitenciaria que fueron entrevistados y brindaron datos, en especial al Procurador Penitenciario de la Nación, Dr. Francisco Mugnolo, a la Dirección de Prensa y Ceremonial del Servicio Penitenciario Federal y a los Directores de establecimientos penitenciarios que fueron entrevistados durante la investigación. Finalmente a la Fundación Konrad Adenauer por todo su apoyo para hacer este libro posible.





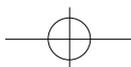
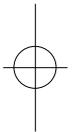
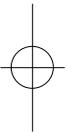
Pr logo

Tengo que reconocer que me produce una verdadera satisfacción prologar la presente publicación. Fundamentalmente por dos motivos. Uno, su autor, Daniel Petrone, un joven juez de la nueva generación con vocación académica. Desde hace ya varios años, cuando todavía no había sido designado juez por concurso de oposición y era funcionario judicial, rindió los exámenes correspondientes para acreditar un lugar en la carrera docente, desempeñándose desde entonces en la cátedra de Derecho Penal y Procesal Penal de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, actualmente a mí cargo. Siempre se ha preocupado por superar sus propias metas y lo ha logrado con dedicación, capacidad y talento; también con convicción y simpatía, que no son condiciones despreciables en un mundo apático, en el cual es frecuente soportar –por lo menos– la indiferencia que producen las actividades científicas, cuando no la creencia de que ellas son incompatibles con las funciones judiciales. El segundo motivo lo constituye el tema del que trata este trabajo. Precisamente este año nuestro seminario de cátedra está dedicado al Derecho de Ejecución Penal, motivo por el cual la presente obra aporta valiosos datos que contribuyen al desarrollo del conocimiento empírico.

Quedará claro al lector que además de ser un trabajo crítico sobre la realidad penitenciaria, está referido a las penas privativas de libertad. No olvido en estas líneas que existen otra clase de penas en el ordenamiento jurídico criminal que constituyen privaciones de libertad en forma parcial. Sin embargo, indudablemente la pena de prisión seguirá siendo la más gravosa para los seres humanos.

La discusión se plantea respecto de la judicialización y sus extremos, dentro o fuera de la normativa internacional incorporada a nuestra Carta Magna, y por ello esta investigación contribuye a verificar el cumplimiento del imperativo legal. El valor de las consecuencias que puedan derivarse de este tipo de estudios es algo que debe ser puesto de relieve y que el conjunto de la doctrina debería potenciar.

El foco del análisis se encuentra en la diferencia entre el contenido de la ley y la realidad de su aplicación. Nuestra Constitución Nacional prescribe en



18 ■ DANIEL PETRONE

la última parte del artículo 18 que las cárceles serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas, y toda medida que a pretexto de precaución conduzca a mortificarlos más allá de lo que aquella exija, hará responsable al juez que la autorice. De esta disposición puede extraerse claramente el fin de la pena, verificación que se compadece con los tratados internacionales que abundan en el mismo sentido y que hacen necesario recordar que la pena impuesta es siempre la de privación de libertad, y ese es el carácter y límite de la misma. Cualquier otra restricción que se imponga tendrá que estar dentro del estatuto reglamentario que, conteniendo obligaciones y derechos de los reclusos, se les haga conocer al momento del ingreso a la unidad penitenciaria, así como las consecuencias de su incumplimiento. Estas normas configuran el paradigma que asegura el respeto de los derechos humanos y de las garantías individuales que no se suspenden por el hecho de estar privados de libertad.

De tal manera, el sistema penitenciario, a través del Derecho de Ejecución Penal debe guardar una armónica y razonable coherencia con el resto del ordenamiento jurídico-penal, es decir con las teorías de la pena y el proceso, porque finalmente la ciencia penal es una. El fracaso de la fase ejecutiva de la pena conspira contra la efectividad de la mejor teoría.

Sin duda dentro de la cárcel se originan hechos que dan lugar a otras sanciones que no son sometidas en la actualidad a proceso, lo cual constituye un agravio a las garantías de los internos. Además, por distintos motivos, en nuestro país los procesos son largos y en buena parte de ellos los imputados –gozando de la presunción de inocencia– se encuentran durante su tramitación privados de libertad. El Código Procesal prevé esta posibilidad en excepcionales situaciones, no obstante lo cual el ochenta por ciento de la capacidad de nuestras cárceles alberga ciudadanos sujetos a proceso, en prisión preventiva, que pueden o no concluir en sentencias condenatorias.

Las “bondades” del encierro nunca han sido comprobadas y, en ciertas condiciones, hasta devienen inconstitucionales. Es necesario confiar en la judicialización de la ejecución penal, porque lo contrario significa convivir con un sistema administrativo que no aporta beneficios ni al condenado ni a la sociedad. El reo saldrá de su encarcelamiento y la misión del Derecho en su conjunto es que no lo haga en peores condiciones que las que entró. En realidad, si la resocialización o socialización, constituye una eterna discusión en cuanto a las posibilidades que se le puedan brindar al recluso para cumplir con una de las finalidades de la pena, lo único que con seguridad no es esperable, es que en esta etapa se “desocialice”.

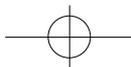
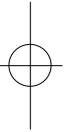
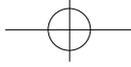
El juez de ejecución, no debe limitar su tarea a cumplir funciones administrativas, custodiando el estado de las entidades carcelarias, el número de reclusos, etc., sino que debe velar por el resguardo de las garantías constitucionales. Dando un paso adelante en estas consideraciones preliminares, podría concluirse, como lo estamos haciendo en nuestro seminario de cátedra, que cualquier resolución privativa o restrictiva de derechos que se le aplique a un interno, debe ser apelable y discutible en un juicio controvertido y sometido a doble conforme.

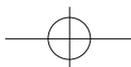
Para finalizar, es lógico predecir que el aumento de reclamos sociales exigiendo penas más elevadas, sumado a la ampliación de restricciones a la libertad durante el proceso, redundará en un mayor número de personas detenidas, con la inevitable consecuencia de la agudización de los conflictos penitenciarios.

Evidentemente no me he dedicado en estas breves líneas a discutir posiciones puntuales a las que alude el trabajo; posiblemente eso deba ser materia de realización posterior, tal como se sugiere en el mismo, teniendo en cuenta que se pone a consideración del lector un proyecto de modificación a la actual ley 24.660.

Por último, espero que la continuación de esta obra no se haga esperar, para beneficio de la administración de justicia y de toda la comunidad.

ZULITZ FELLINI
Juez del Tribunal Oral de Menores de
la Nación
Profesora Titular de Derecho Penal y
Procesal de la Facultad de Derecho
de la Universidad de Buenos Aires





Conclusiones - Jornadas “Justicia & Seguridad - Un abordaje Integral de cara al siglo XXI”

Durante los días 1 y 2 de julio de 2004 se llevó a cabo en la Rural el evento “Justicia & Seguridad - Un abordaje integral de cara al siglo XXI”, organizado de manera conjunta por Unidos por la Justicia y la Fundación Konrad Adenauer. El objetivo del evento fue la discusión de proyectos, propuestas e indicadores a través de la metodología de Mesas Taller en las que se abordaron sucesivamente los siguientes temas:

1. Justicia y violencia
2. Justicia y minoridad
3. Ejecución penal y servicio penitenciario

En el acto de apertura de las jornadas se contó con la participación del Señor ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Dr. Juan Carlos Maqueda, del señor viceministro de Justicia de la Nación Dr. Abel Fleitas Ortiz de Rozas, del director ejecutivo del Centro de Justicia de las Américas de la OEA, Dr. Juan Enrique Vargas Vianco, del Señor consejero de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires, Dr. Germán C. Garavano, y del Señor Presidente de Unidos por la Justicia, Gustavo Ferrari.

En el acto de clausura estuvieron presentes el vicepresidente de la Nación, Daniel Scioli y el procurador general de la Nación, el Dr. Esteban Righi

Específicamente, en el tercer taller se discutió la problemática penitenciaria teniendo como material de estudio un borrador del presente trabajo. A continuación se transcriben las conclusiones de dicho panel, junto con la nómina de participantes.

Ejecución Penal y Servicio Penitenciario (3º taller de trabajo)

Participantes: Amilton Bueno de Carvalho, desembargador del Tribunal de Justicia del Estado de Río Grande do Sul (Brasil); Dr. Sergio Delgado, juez nacional de Ejecución Penal; Dra. Zulita Fellini, juez nacional del Tribunal de Meno-

22 ■ DANIEL PETRONE

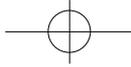
res y profesora de Derecho Penal de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires; Dr. Eduardo Roberto Madar, asesor en materia penitenciaria del interventor federal en la Provincia de Santiago del Estero; Dr. Francisco Mugnolo, procurador penitenciario de la Nación; Dr. Carlos Parma, juez de Tribunal Oral de Menores de la provincia de Mendoza; Lic. Ana María Ramponi, directora del Patronato de Liberados de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; y Francisco Villamayor, asesor en el Programa Nacional de Trabajo en Cárceles del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación. El trabajo fue coordinado por los doctores Daniel Petrone y Martín Nessi, ambos investigadores de Unidos por la Justicia.

Luego del debate, que giró en torno a las cuestiones y el material de trabajo previamente puesto a disposición de los panelistas, se llegó a las siguientes conclusiones:

- El rol que juega el tratamiento penitenciario en la política criminal es mínimo. Ello se evidencia con el aumento sostenido de la población penitenciaria en la última década. Se ha aludido a que la cuestión penitenciaria es dejada a un lado con relación al diseño de la política criminal. En tal sentido, se ha consignado que el sistema penitenciario y postpenitenciario no tiene en cuenta a los destinatarios ni contempla al ámbito social, económico y cultural al que el interno debe regresar una vez que egresa del establecimiento penitenciario. Se propuso trabajar en la idea de la absorción del interno al medio y en la concientización de la población de la existencia de esta problemática.
- Uno de los principales indicadores que revela este problema es que las cárceles están llenas de personas que son técnica y jurídicamente inocentes. En el Servicio Penitenciario Federal sólo el 45 por ciento aproximadamente ha sido condenado y en la Provincia de Buenos Aires sólo el 10 por ciento. Por ello no puede haber tratamiento penitenciario en un medio en donde, por citar este último ejemplo, el 90 por ciento de las personas encarceladas es inocente y se halla en proceso.
- Otro problema se observó es la distribución geográfica de los establecimientos penitenciarios. En tal sentido, desde que uno de los objetivos del tratamiento penitenciario es el afianzamiento de los vínculos sociales y familiares, carece de sentido que los establecimientos para condenados se emplacen en zonas lejanas, en las que los internos pierden contacto con su entorno familiar.
- Se hizo alusión, además, en la cuestión postpenitenciaria, a la escasa cantidad de asistentes sociales. En la actualidad, cada asistente social

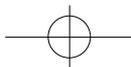
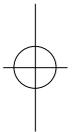
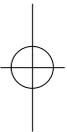
debe atender a 178 internos, relación francamente desproporcionada si se la compara con la cantidad de agentes penitenciarios por interno: aproximadamente uno por cada detenido.

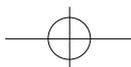
- Se ha referenciado como una iniciativa positiva el Programa Nacional de Trabajo en Cárceles que se ha lanzado desde el Ministerio de Justicia, aunque se ha objetado su diseño que no tuvo en cuenta a la Procuración Penitenciaria y otros sectores relacionados con la problemática. En este sentido, Villamayor destacó el que se haya llamado a concurso para que emprendimientos de capitales privados contraten mano de obra penitenciaria –iniciativa similar a la propuesta por la investigación de Unidos por la Justicia-, como así también la pronta puesta en marcha de la ampliación de los talleres de costura del Servicio Penitenciario Federal, a fin de que confeccionen los uniformes de las fuerzas de seguridad nacional.
- Sin embargo, se señaló como problemático el hecho de que de la totalidad de internos penitenciarios, sólo el 8 por ciento trabaje en actividades productivas.
- En relación con esto, se ha afirmado que es necesario reformar la ley que crea al Ente Cooperador Penitenciario, a fin de mejorar la implementación de la política de trabajo en establecimientos penitenciarios.
- Se aludió al índice de reingreso como un problema, ya que ponen en evidencia fallas en el tratamiento de reinserción social. Se sugirió como medida de investigación desagregar qué porcentaje de los que reingresan a las cárceles fueron incluidos en programas de salidas transitorias y cuántos fueron cortes abruptos del tratamiento penitenciario; se considera que el reingreso es mucho mayor en estos últimos que en aquéllos. En tal sentido se ha recordado que en la actualidad no funciona el sistema de prelibertad que estaría destinado a la mejor reinserción social del interno.
- Existió un consenso generalizado en que la ley orgánica del Servicio Penitenciario Federal debe ser modificada, y hubo varios puntos de acuerdo con el proyecto esbozado por el trabajo de investigación de Unidos por la Justicia. Se ha criticado que en la actualidad el servicio penitenciario tenga un esquema de fuerza de seguridad, en donde los escalafones más altos correspondan a las funciones de seguridad y no al tratamiento de reinserción. También se ha coincidido en separar el escalafón docente del Servicio Penitenciario Federal. Así se ha aludido a que la educación más importante que se imparte en los establecimientos penitenciarios no proviene de dicha fuerza sino de docentes con los que se firman convenios.



24 ■ DANIEL PETRONE

- En esta misma línea se ha acordado que el tratamiento de reinserción social tiene sus pilares en las actividades educativas y laborales.
- Por último, cada panelista ha comprometido su esfuerzo en seguir colaborando en esta problemática a los fines de la implementación de propuestas de mejora.





SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL - DIAGNÓSTICO¹

I. Sumario ejecutivo

I.1 Indicadores clave

I.1.1 Edificios

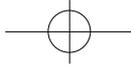
En nuestro país existe un Servicio Penitenciario Federal (SPF), varios servicios penitenciarios provinciales y provincias que no cuentan con ellos. El SPF administra 28 cárceles y 10 alcaldías con una capacidad total de 8.375 personas, aunque aloja a más de 9.200 internos. De ellos, sólo el 45 por ciento aproximadamente han sido condenados.

A nivel nacional, el problema de superoblación se acentúa, contabilizándose al año 2000 una faltante aproximada de 15.000 plazas correspondiente a personas detenidas en comisarías o dependencias de otras fuerzas de seguridad. Ello sobre una población total, en todo el país, cercana a las 40.000 personas detenidas en aquel año, cifra que hoy ascendería a 46.900².

Si bien en el SPF la superoblación no es un problema grave actualmente, lo cierto es que la población penal creció a un ritmo que osciló entre el 9 y el 11% anual, entre 1984 y 2002.

A nivel nacional, Argentina tenía al año 2002, 111 internos en cárceles por cada 100.000 habitantes, incrementándose esta cifra en el año 2003 a 129,3³, una tasa similar a la que registra Canadá (116)⁴ y el Reino Unido (142)⁵. Alemania, que al año 2002 registraba 96,72, ascendió en el año 2003 a 99 su tasa de detenidos, bastante mayor a la de Venezuela (76), aunque menor a la de Brasil, que incrementó la tasa de detenidos que registraba al año 2002 de 142,1⁶

1. El presente trabajo reconoce como antecedente el acápite sobre tratamiento de personas detenidas y cárceles realizado por el Proyecto Projusticia.
2. Cifra correspondiente a la cantidad de personas detenidas en unidades carcelarias, no contabilizando todas las demás dependencias policiales existentes en el país.
Fuente: www.lanacion.com.ar - Publicación del 23/05/04.
3. Datos de población penitenciaria detenida sólo en las unidades carcelarias
4. Fuente: Correccional Service of Canada - www.csc-scc.gc.ca
5. Fuente: www.hmprisonservice.gov.uk
6. Fuente: Ministerio de Justicia de Brasil - www.mj.gov.br/dependen

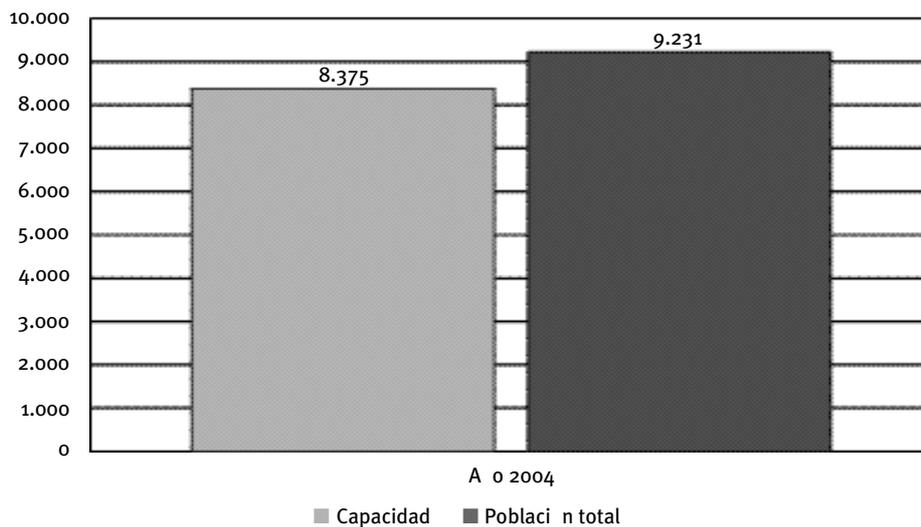


26 ■ DANIEL PETRONE

hasta 308,304 un año después; y sensiblemente menor a la de Chile (217,43)⁷. Por su parte, en los Estados Unidos la tasa de detenidos se eleva a 701⁸ en el año 2003; en Guatemala, 68; en Italia, 99⁹; en México, 156. España registra una tasa de 142¹⁰ en 2004 –igual a la del Reino Unido– y Francia: 99, similar a Alemania, Por último, Honduras presenta una tasa de 155 detenidos cada 100.000 habitantes.

Gráfico 1

Capacidad y Población Total del Servicio Penitenciario Federal - Año 2004



Fuente: Unidos por la Justicia
 Datos: Servicio Penitenciario Federal

7. Fuente: www.un.org
 8. Fuente: King College - www.prisonstudies.org
 9. Fuente: www.polizia-penitenziaria.it
 10. Fuente: www.mir-es/instpeni

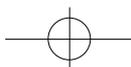
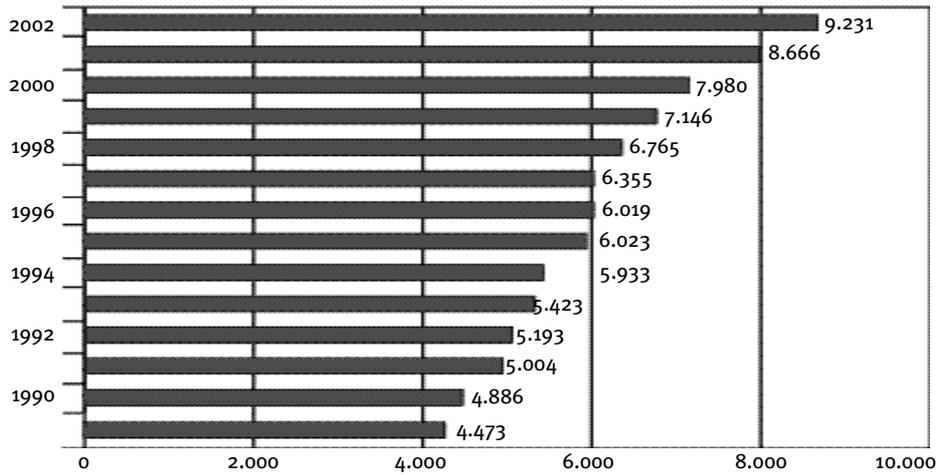


Gráfico 2

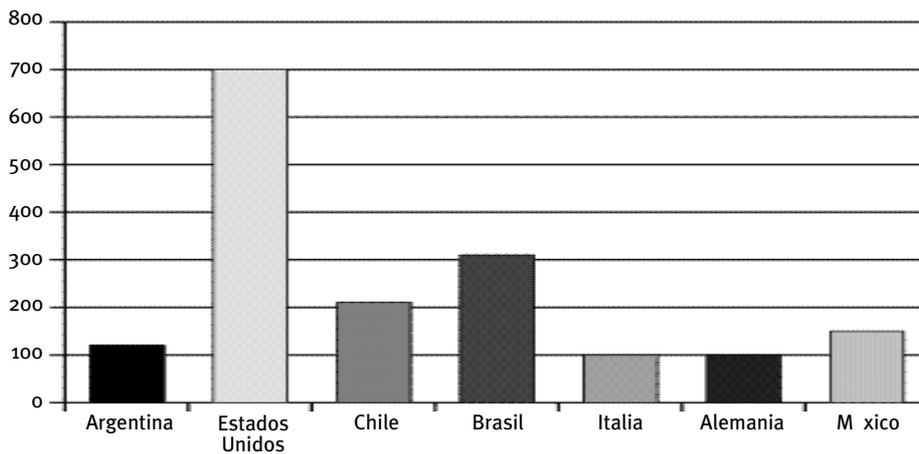
Evolución de la población penitenciaria - Servicio Penitenciario Federal



Fuente: Unidos por la Justicia
 Datos: Servicio Penitenciario Federal

Gráfico 3

Cantidad de detenidos c/100.000 habitantes. Año 2003



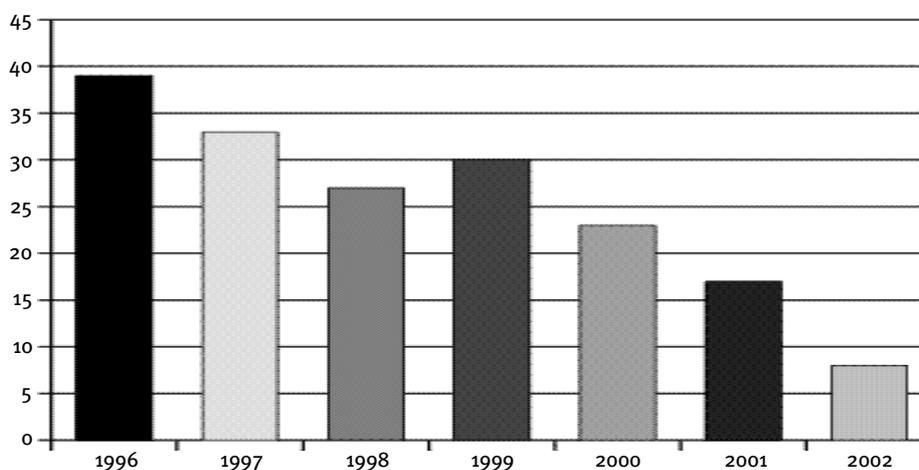
Fuente: Unidos por la Justicia
 Datos: Servicio Penitenciario Federal

28 ■ DANIEL PETRONE

Se evidencia que la tasa de personas detenidas es mucho mayor a la de personas condenadas que es para Argentina de 19,56 cada 100.000 habitantes. La misma tasa es en Canadá de 970,2, en Alemania de 664,37 y en Chile de 126,96. De los egresados, el 40% vuelve a ingresar a la cárcel al cabo de seis años.

Gráfico 4

Porcentaje de reingreso - Año 1996-2002

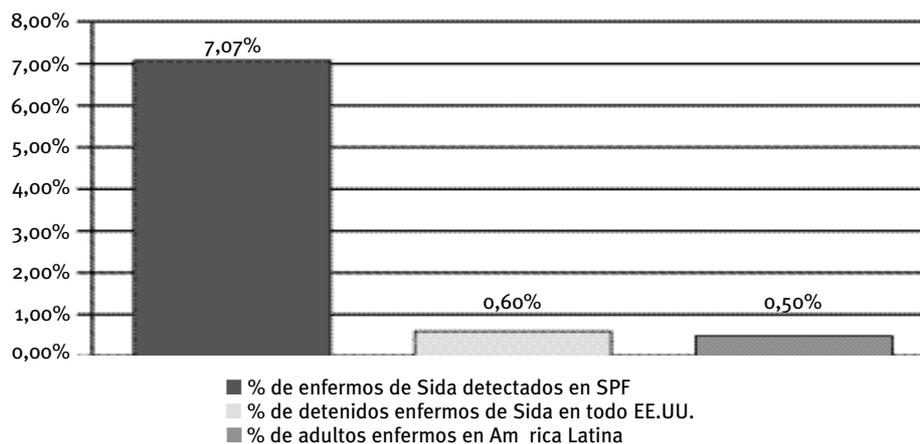


Fuente: Unidos por la Justicia
Datos: Servicio Penitenciario Federal

La promiscuidad que se experimenta en el interior de los establecimientos hace suponer que los internos se exponen a una alta probabilidad de contraer enfermedades infectocontagiosas, particularmente SIDA. No se puede saber el número de infectados puesto que la realización del correspondiente análisis debe contar con la autorización del detenido, negada en la mayoría de los casos. Se ha detectado la afección en el 7,07% de la población carcelaria, superando casi en doce veces a la tasa estadounidense (0,6%) y superior al porcentaje de personas adultas infectadas en toda América Latina (entre 0,5% y 1%).

Gráfico 5

Porcentaje de enfermos de HIV - 2001



Fuente: Unidos por la Justicia

Datos: Servicio Penitenciario Federal

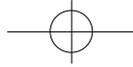
El SIDA es la principal causa de muerte en las cárceles. Durante el año 2001 se han producido 35 muertes, casi la mitad de ellas debido a esta enfermedad.

1.1.2 Presupuesto

El presupuesto anual del SPF ronda los 358 millones de pesos, sin contar el pago de cánones por construcciones realizadas. Más del 80% del presupuesto se insume en sueldos y jubilaciones. Sumando a ese monto el pago anual de los cánones por construcciones pasadas y dividido por la cantidad de detenidos, el costo de cada interno es superior a los 3.200 pesos mensuales.

1.1.3 Recursos humanos

El SPF tiene más de 8.100 agentes, lo que establece una relación penitenciario-detenido cercana al 1 a 1. Si contamos el número de agentes que presta servicio en las unidades penitenciarias, la relación baja a 1 a 0,4. Ello evidencia que gran parte de la planta se dedica a tareas administrativas fuera de las cárceles.

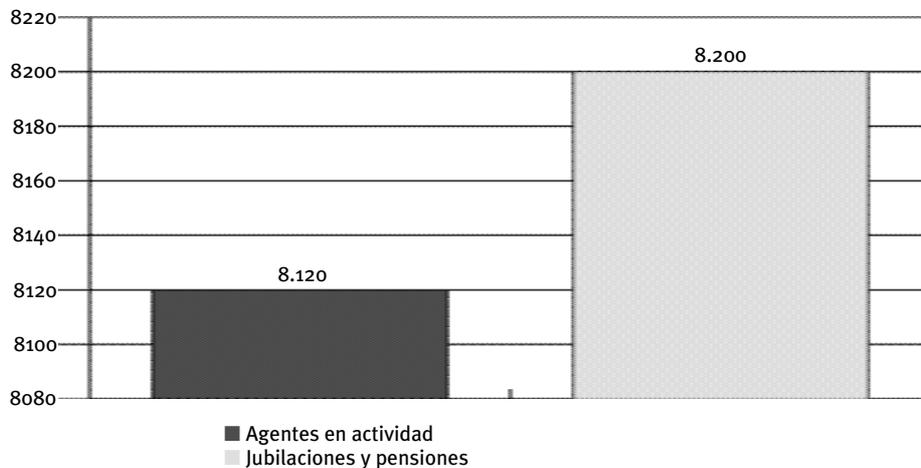


30 ■ DANIEL PETRONE

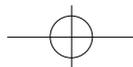
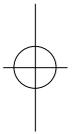
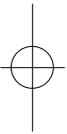
No sólo incorpora a sus filas guardias, sino también asistentes sociales, técnicos en criminología, abogados, psiquiatras, médicos en general, docentes y hasta clérigos. Está basado en un rígido principio jerárquico que establece superiores por cargo, grado, función y antigüedad, reúne las funciones de vigilancia, disciplina, castigo, calificación de conducta y concepto, trabajo, enseñanza, tratamiento médico, y de sus decisiones depende tanto la frecuencia de las visitas familiares como la posibilidad de acceder a beneficios como los programas de prelibertad, libertad asistida, salidas transitorias y hasta la libertad condicional. El número de beneficios provisionales es similar a la cantidad de personal activo.

No se cuenta con datos estadísticos actualizados de los servicios provinciales. Se han celebrado convenios de alojamiento recíproco con varias provincias, las que por lo general no pagan regularmente. El precio convenido suele rondar los 20 pesos diarios por detenido.

Gráfico 6
Agentes en actividad, jubilaciones y pensiones - Año 2004



Fuente: Unidos por la Justicia
 Datos: Servicio Penitenciario Federal



II. Diagnóstico

Como se sostiene en el trabajo que da origen a la presente investigación, el sistema penitenciario puede ser definido como la organización estatal que tiene a su cargo la ejecución de la pena privativa de la libertad que se encuentra regulada por la Ley 24.660. Esta ley responde a su vez a recomendaciones de Naciones Unidas sobre el trato de personas detenidas. Conviven en el país, junto con el servicio penitenciario, algunas fuerzas penitenciarias provinciales y de provincias sin fuerza penitenciaria. Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Corrientes, Entre Ríos, Salta, Jujuy, La Rioja, Catamarca, San Luis, San Juan, Neuquén, Mendoza y Misiones tienen su propio servicio penitenciario; las restantes, no.¹¹ A fines de 2002 aproximadamente el diez por ciento de las ocho mil novecientas personas alojadas en establecimientos del Servicio Penitenciario Federal pertenecían a jurisdicciones provinciales.

Esta parte del estudio tiene por objeto profundizar el análisis del funcionamiento actual del SPF primordialmente y de la situación edilicia y de alojamiento carcelario en todo el país.

II.1 PROBLEMAS CLAVE

II.1.1 Edificios

El Servicio Penitenciario Federal administra 29 cárceles (contando los complejos federales), y 10 alcaldías. Ellos son:

- Unidad 2 (cárcel de Devoto), Ciudad Autónoma de Buenos Aires;
- Unidad 3, Instituto Correccional de Mujeres, Localidad de Ezeiza, Prov. de Buenos Aires;
- Unidad 4, Colonia Penal de Santa Rosa, Provincia de La Pampa;
- Unidad 5, Colonia Penal Subprefecto Rocha, Provincia de Río Negro;
- Unidad 6, Instituto de Seguridad, Rawson, Chubut;
- Unidad 7, Prisión Regional del Norte, Resistencia, Chaco;
- Unidad 9, Prisión Regional del Sur, Provincia de Neuquén;
- Unidad 10, Cárcel de Formosa;

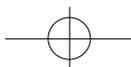
¹¹ Conforme se destaca en el anexo Tratamiento de Personas Detenidas del Plan Nacional de Reforma de Justicia publicado por el Ministerio de Justicia de la Nación en 1998; y por Nessi, Alan Martínez; "Regímenes Penitenciarios Provinciales", en Jurisprudencia Argentina, 5 de enero de 2000.

32 ■ DANIEL PETRONE

- Unidad 11, Colonia Penal de Roque Sáenz Peña, Chaco;
- Unidad 12, Colonia Penal de Viedma, Río Negro;
- Unidad 13, Instituto Correccional de Mujeres Nuestra Sra. Del Carmen, Santa Rosa, La Pampa;
- Unidad 14, cárcel de Esquel, Chubut;
- Unidad 15, cárcel de Río Gallegos, Santa Cruz;
- Unidad 17, Colonia Penal de Candelaria, Misiones;
- Unidad 19, Instituto Correccional Abierto de Ezeiza, Provincia de Buenos Aires;
- Unidad 20, Instituto Psiquiátrico de Varones, Ciudad de Buenos Aires;
- Unidad 21, Centro de Enfermedades Infectocontagiosas, Ciudad de Buenos Aires;
- Unidad 24 y 26, Complejo Federal de para jóvenes adultos, Marcos Paz, Provincia de Buenos Aires;
- Unidad 25, Correccional Abierto de General Pico, La Pampa;
- Unidad 27, Servicio Psiquiátrico Central de Mujeres, Ciudad de Buenos Aires;
- Unidad 28, Centro de detención Judicial, Ciudad de Buenos Aires;
- Unidad 29, Alcaldía Federal, Ciudad de Buenos Aires;
- Unidad 30, Instituto de Jóvenes Adultos, Dr. Julio Alfonsín;
- Unidad 31, Centro Federal de detención de mujeres, Ezeiza, Provincia de Buenos Aires;
- Unidad 32, Centro de Detención Judicial de Mendoza.
- Complejos Penitenciarios I y II, sitios en las localidades de Ezeiza y Marcos Paz, respectivamente. Las Unidades 1 y 16 eran las cárceles de Encausados de la Capital Federal y la de Jóvenes Adultos, respectivamente; la unidad 22 ya no funciona como establecimiento penitenciario y su espacio es el que hoy corresponde a la cárcel de Contraventores de Buenos Aires; la unidad 23 era una cárcel de jóvenes que funcionaba en el ámbito del Establecimiento de Devoto.

Alcaldías:

- Alcaldía Correccional Junca, Ciudad de Buenos Aires;
- Alcaldía Penal Coronel Paiva, Ciudad de Buenos Aires;
- Alcaldía Penal Inspector General R. Pettinato, Ciudad de Buenos Aires;
- Alcaldía Correccional Lavalle, Ciudad de Buenos Aires;
- Unidad 18, Casa de Preegreso, Ciudad de Buenos Aires;
- Alcaldía Federal de Lomas de Zamora, Provincia de Buenos Aires;
- Alcaldía Federal de Salta;
- Alcaldía Federal de Jujuy;

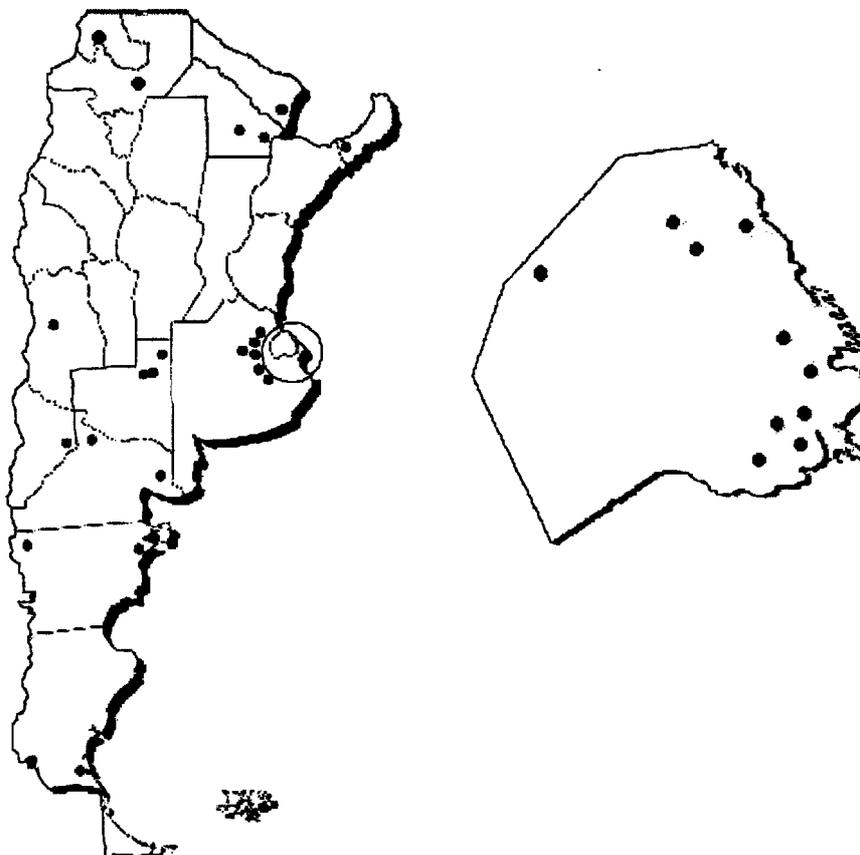


De todas las Alcaldías mencionadas las dos últimas funcionan como verdaderas cárceles aunque para un conjunto muy reducido de internos (20 y 40 personas respectivamente).

El mapa de distribución de las unidades es el siguiente¹²:

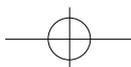
Gráfico 7

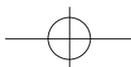
Distribución de las Unidades penitenciarias - Año 2004



Fuente: Servicio Penitenciario Federal

12. Se han tomado como base para la confección de los gráficos los que exhibe el Servicio Penitenciario Federal en su sitio de internet (www.spf.jus.gov.ar), haciendo las modificaciones pertinentes para este estudio.





34 ■ DANIEL PETRONE

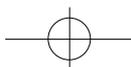
En el mapa nacional se ha tildado de color celeste las Alcaldías recientemente construidas de Jujuy y Salta. En el de la Ciudad de Buenos Aires, se muestran en color celeste todas aquellas unidades que no son estrictamente cárceles, agrupándose en la clasificación a alcaldías, centros de salud y un establecimiento de preegreso.

Muchos de los edificios del SPF corresponden a estructuras de principio de siglo. De hecho, en las provincias sólo el treinta por ciento de los edificios provinciales fueron diseñados específicamente para cumplir la función de penal. La mayoría de las construcciones con que cuenta el servicio penitenciario resultan hoy día anacrónicas y fueron diseñadas bajo el modelo que se denomina como de “primera generación” o de “vigilancia intermitente”. Son cárceles con el antiguo concepto pabellonal, de diseño lineal, con circulación central y celdas a ambos lados. Carecen de elementos organizadores centrales y se caracterizan por el escaso contacto entre guardias e internos, masivos traslados de detenidos a talleres, locutorios, visitas, etc. Estos establecimientos se catalogan en la actualidad como altamente peligrosos, ya que dicho esquema genera un clima de violencia que estimula las agresiones y motines contra la guardia y entre sí¹³. Esta idea es la que generó el vaciamiento de lo que fuera la cárcel de Caseros (Unidad 1 y Unidad 16) y el proyecto –aún no concretado– de vaciar la Unidad 2.

El Servicio Penitenciario Federal cuenta en todo el país con dos unidades que datan del decenio 1900/1910, dos de la década del 30, tres de los 40, cuatro de los años 50, dos de la década del 60, cuatro en la década del 70, dos de los años 80 y cinco que datan de la década del 90. Todos estos edificios tienen una capacidad real de 8.375 lugares, y en la actualidad se encuentran alojadas más de 9.230 personas, con lo cual hay un déficit habitacional de 850 plazas. Este número, de todos modos, no revela la verdadera situación habitacional de la fuerza, ya que el número total de plazas resulta de sumar las existentes en todos los establecimientos, algunos de los cuales, por su destino específico, se encuentran en situaciones más holgadas. En ese sentido, por ejemplo, la Unidad 21 de tratamiento de enfermedades infectocontagiosas tiene capacidad ociosa de 12 plazas, o la unidad 19, un instituto correccional abierto, tiene una disponibilidad de 75 plazas, mientras que la Unidad 2 tiene una capacidad real de 1.580 plazas y aloja a 2.117 personas con una faltante de 537 plazas¹⁴.

¹³. Cfr. anexo Tratamiento de Personas Detenidas del Plan Nacional de Reforma Judicial, Ministerio de Justicia de la Nación, 1998.

¹⁴. Datos al año 2002.

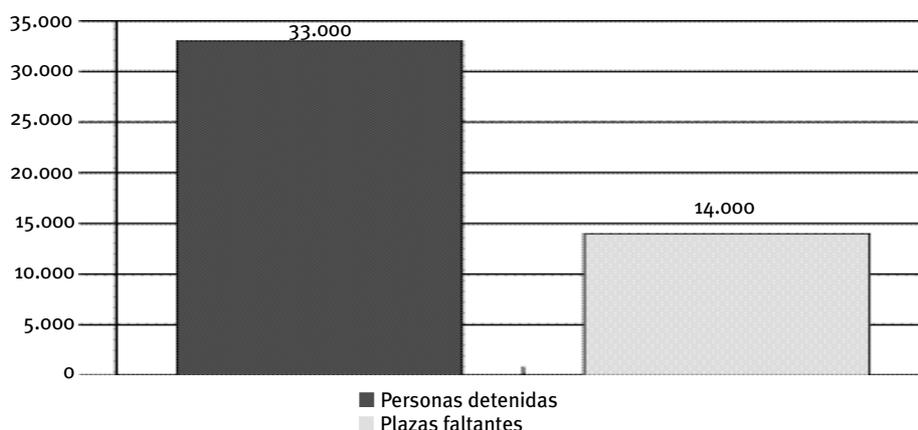


Claro que la situación a nivel federal es ejemplar si se compara con las provincias. Al 15 de marzo del 2000 se encontraban detenidas en todo el país 39.917 personas, de las cuales sólo 6.880 se encontraban en establecimientos federales, perteneciendo las restantes 33.037 a las provincias. Casi la mitad de esta última cifra corresponde a la Provincia de Buenos Aires, que registraba un total de 15.950 internos.

Del total de personas detenidas, 7.042 lo estaban en dependencias policiales u otras fuerzas de seguridad. Por otra parte, las cárceles sólo tenían capacidad para 25.972 personas y existía a esa fecha un déficit habitacional de 14.063 plazas¹⁵. Estos datos ponen en evidencia el alto índice de superpoblación carcelaria que se registra en todo el país¹⁶.

Gráfico 8

Diferencia existente entre cantidad de personas detenidas y plazas faltantes - Servicio Penitenciario Federal - Año 2000



Fuente: Unidos por la Justicia
Datos: Servicio Penitenciario Federal

15. Datos volcados en el Plan de Construcción de Cárceres 2000 publicado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Resolución N° 702/2000, B.O. 23 de agosto de 2000.

16. Con posterioridad a la fecha a que aluden los datos aquí volcados, la situación ha empeorado, según datos que pudieron recogerse parcialmente. Por ejemplo, según un periódico bonaerense, a septiembre de 2001 en la Provincia de Buenos Aires la cantidad de detenidos en establecimientos penitenciarios llegaba a 16.200, más 6.500 en comisarías. Cfr. "Un informe revela existencia record de detenidos en cárceles bonaerenses" en www.elbuenosaires.com.ar - 10 de septiembre de 2001.

36 ■ DANIEL PETRONE

A raíz de estos datos, la provincia de Buenos Aires ha declarado la emergencia penitenciaria y ha encarado un plan también emergente para ampliar su capacidad de alojamiento.

Volviendo al SPF, debe destacarse que su población penal ha crecido sostenidamente entre los años 1984 y 2002 a una tasa que oscila entre el 9 y el 11 por ciento. Tal tasa se ha frenado a partir del año 2003, verificándose en mayo del 2004 una población de 9.230 internos. De continuar esta tendencia, es de esperar que durante el primer semestre del próximo año el sistema no pueda alojar a ninguna persona más –ni siquiera en condiciones de hacinamiento– si los complejos penitenciarios cuya construcción anunciara el gobierno recientemente no fueran habilitados¹⁷. En efecto, el sólo crecimiento vegetativo, es decir, sin tener en cuenta las posibles políticas de shock que se puedan adoptar desde el área de Seguridad que puedan derivar en un rápido ascenso de la cantidad de internos, derivaría en esta situación.

Y con relación a las políticas en materia de seguridad, el Gobierno ha anunciado también limitaciones al instituto procesal penal de la excarcelación, lo que, sumado a los proyectos ya convertidos en ley que reforman los delitos de portación y tenencia de armas de fuego y el robo agravado por haberse cometido con armas, y sumado a los proyectos con tratamiento legislativo que limitan la libertad condicional para determinados delitos, generaran en el mediano y largo plazo un aumento considerable de la cantidad de personas detenidas. Esto también debe ser evaluado a los fines de la proyección de las plazas necesarias¹⁸. (Ver gráfico 2 de evolución de la población penitenciaria).

Los edificios más modernos se construyen hoy en día sobre la base de diseños de los llamados de “tercera generación” o de “supervisión directa”. Este esquema prevé que la población carcelaria se vea distribuida en células de no más de cincuenta personas desvinculadas entre sí. El desarrollo de

17. En sintonía con lo expresado por la primera versión de este estudio finalizado a principios de 2003, el Gobierno anunció para este año el comienzo de la construcción de los complejos federales de General de Güemes (Salta), Coronda (Santa Fe) y Mercedes (Buenos Aires). Mas detalles en www.jus.gov.ar/planestrategicodeseguridad/

18. Según información consignada en la página web del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, se limitará la excarcelación en relación al peligro de fuga; por domicilio o residencia desconocida y facilidades para abandonar el país; por la posible aplicación de una pena grave o de declaración de reincidencia; por la importancia del hecho y del daño causado; por la actitud del acusado frente a la víctima; por su comportamiento durante el proceso en cuestión o en causas anteriores y su voluntad de someterse o no al accionar de la Justicia; por el peligro de entorpecimiento; ante la grave sospecha de que el imputado destruirá prueba, influirá o ejercerá violencia por sí o por terceros sobre sus cómplices, testigos o peritos para que informen falsamente, sean reticentes o desleales. Ver www.jus.gov.ar/planestrategicodeseguridad/

las actividades de la vida de los internos se desarrolla íntegramente dentro de cada célula, evitándose así los costos y peligros derivados del movimiento masivo de presos. Estas células contienen celdas unipersonales de ocho metros cuadrados, dando así cumplimiento a las exigencias de normas internacionales sobre trato de detenidos. Se abren los ángulos que sitúan los pasillos de manera tal que las celdas no queden enfrentadas, para minimizar el factor generador de violencia. Cada célula contiene a 50 personas como máximo en los sectores de media seguridad y 25 en los de máxima. Por otra parte, sus accesos y la puerta de cada celda se opera y vigila a distancia. Esto permite aislar el sector en caso de situaciones de violencia. Las celdas tienen dentro servicios sanitarios mínimos individuales y una ventana, ya que la luz natural es un factor que disminuye la conmoción que genera el encierro. Además cuentan con una mesa, de modo que el interno puede desarrollar gran parte de su vida diaria dentro de la celda. Las áreas de comida, visitas y ejercicio se localizan dentro de la propia célula¹⁹.

Este tipo de establecimientos resulta menos hostil, brinda un lugar más acorde a las necesidades física y psicológicas del interno y a las exigencias de pactos internacionales, y primordialmente es menos costoso, ya que requieren menos personal, aunque más capacitado, para operarlo. Las nuevas cárceles federales de Ezeiza y Marcos Paz (Complejos Penitenciarios Federales I y II), responden a estos criterios aunque su administración habría desvirtuado su sentido²⁰.

II.1.2 Proyectos de construcción

Plan Director (1995)

En el año 1995 se lanzó un ambicioso plan de construcciones carcelarias, que preveía la instalación de once complejos penitenciarios en total: una renovación total de la Unidad 26 de jóvenes adultos, un complejo penitenciario en Ezeiza, dos en Marcos Paz, dos en Campana, uno en el Noroeste (Salta), uno en el Noreste (Misiones) y uno en Mendoza, uno en el Litoral (Santa Fe), y uno en Mar del Plata. Todos ellos debían estar terminados para fines de 1999. De todos ellos sólo se concretaron la renovación de la Unidad 26 y los complejos

19. Ver supra nota 6.

20. De hecho, menos de un año después de su inauguración, la Procuración Penitenciaria, órgano del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, ha informado que es en los Complejos Federales I y II donde más reclamos por golpes y apremios se denuncian, llegándose a la articulación de denuncias que involucran a pabellones enteros. Para más datos véase la sección de "Actividad" de la Procuración Penitenciaria en www.jus.gov.ar

38 ■ DANIEL PETRONE

federales I y II (Ezeiza y Marcos Paz), que fueron inaugurados en 1999 y 2000 respectivamente. Dichas construcciones tenían por objeto reemplazar a la Cárcel de Encausados de la Capital Federal (Unidad 1) y a la prisión de Capital Federal (Unidad 16), la primera; y al Instituto de Detención de Devoto (Unidad 2), la segunda.

Las unidades 1 y 16, que en rigor de verdad funcionaban en un único edificio conocido como “la cárcel de Caseros”, fueron vaciadas y actualmente sus instalaciones se encuentran abandonadas. No obstante la unidad 2 (cárcel de Devoto) sigue funcionando y alberga una gran parte de los detenidos del SPF.

El Plan Director tenía como premisa la imperiosa necesidad de adecuar la dimensión y capacidad de los institutos a universos más reducidos para posibilitar una gestión técnica y administrativa más eficiente; el alojamiento celular como medio de resguardo de la individualidad de la personalidad de la privacidad del interno²¹. Estas premisas son acertadas pero se han visto satisfechas sólo parcialmente, puesto que el alojamiento celular sólo tiene lugar en los dos nuevos complejos federales y hasta se ha evaluado la posibilidad de alojar a más de una persona por celda personal para paliar el déficit habitacional.

Plan de Construcción de Cárceles 2000

Aprobado mediante decreto del 25 de julio de 2000, volvía sobre la cuestión del déficit habitacional en las cárceles, destacando que el 17,64% de los internos del país permanecían, al mes de marzo, en dependencias policiales. Se propuso entonces emprender un proceso de construcción de establecimientos para contener a los internos alojados en instituciones no penitenciarias como así también la ampliación y reacondicionamiento de los sectores de alojamiento de las unidades existentes, tanto federales como provinciales. Por último, se decidió habilitar un centro de detención en un lugar adyacente o cercano a los tribunales para alojar aproximadamente a 50 personas, destinado a internos cuyo período de detención no supere los diez días, con miras a evitar constantes traslados como así también los efectos estigmatizadores de estar en prisión. Nada de esto fue concretado. Sin embargo algunos proyectos llegaron a avanzar sobre el llamado a licitación para su construcción.

El plan pretendía construir un complejo federal de condenados de 1800 plazas en Mercedes, Provincia de Buenos Aires. Este proyecto en realidad es la continuación del que pretendía la construcción de un establecimiento en la lo-

21. Plan Director de Política Penitenciaria, Disposición N° 426/1995, Ministerio de Justicia de la Nación, B.O. 4 de abril de 1995, p. 44.

calidad de Campana, Provincia de Buenos Aires, fuertemente resistido por los vecinos del lugar. Además, un centro de detención preventiva en la ciudad de Buenos Aires de las características antes mencionadas; un centro penitenciario federal del noroeste para 650 plazas.; el centro penitenciario federal de Cuyo, para 500 plazas. También el Centro Penitenciario Federal de Posadas, cuya capacidad proyectada era de 200 plazas; el Centro Penitenciario Federal de Córdoba - Santa Fe, el que debía tener una capacidad de 300 plazas. Como se ve, este plan en realidad hacía propios varios de los proyectos ya delineados en el Plan Director de los que –como se dijo– no concretó ninguno.

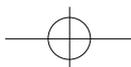
Avanzaron hasta la etapa de llamado a licitación tres proyectos: los complejos federales de Mercedes, otro en General de Güemes (Salta) y otro en Coronda (Santa Fe). Incluso para el de Mercedes se presentaron propuestas, ante el llamado a licitación, sin que se adjudique a nadie la realización del proyecto. El avance de estos tres proyectos en particular fue explicado de la siguiente manera: el complejo de Mercedes pretende ser destinatario de la población carcelaria de la Unidad 2, actualmente en funcionamiento bajo condiciones de hacinamiento y detención. Por otra parte, se trata de seguir con la línea rectora de sacar los centros carcelarios de gran magnitud del tejido urbano.

El Complejo del Noroeste, General de Güemes, fue pensado para recibir a los detenidos federales cuyo juzgamiento se produce en los juzgado federales de Salta y Jujuy, los que por su ubicación tienen gran cantidad de apresados por delitos de contrabando y tenencia de estupeficientes. Debe considerarse que dicho complejo fue proyectado con anterioridad a la puesta en marcha de las alcaldías de Jujuy y Salta, las que, por otra parte, fueron la única respuesta a la exigencia de lugares de detención expresadas por los funcionarios judiciales de la zona.

El de Coronda fue pensado para atender el alojamiento de la mayor cantidad de detenidos que provoca el tránsito comercial de las llamadas rutas del MERCOSUR.

Cabe destacar que la iniciativa de construcción ha sido retomada por el Plan Nacional de Seguridad. Es así que está previsto invertir un total de 400 millones de pesos. Es la más grande inversión de los últimos 50 años en la materia. Se crean 6.444 nuevas plazas, lo que implica un crecimiento de un 50 % en la actual capacidad de alojamiento de internos²². Se comenzarán a construir este año en Güemes (Salta), Coronda (Santa Fe) y Mercedes (Buenos Aires). Hasta el año 2007 se construirán en Ezeiza, Marcos Paz, Mendoza, Misiones y Córdoba.

22. Fuente: www.jus.gov.ar/planestrategicodeseguridad/penitenciario.html



40 ■ DANIEL PETRONE

II.1.3 Otras cuestiones edilicias

Siempre con relación a las construcciones para el alojamiento de detenidos, se verifica la existencia de lugares de detención sin uso. En ese sentido se destaca en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires la existencia de la Cárcel de Contraventores, que cuenta con 62 plazas. Dicha cárcel se emplaza en pleno centro porteño muy cerca de la sede del Palacio de Justicia en donde funcionan varios de los Tribunales Penales de la Nación. Cuenta con espacio de recreación, un patio, un sector destinado a gimnasio, celdas de aislamiento. Funciona actualmente con cuatro personas con cargo jerárquico (director, subdirector, jefe de Asuntos Administrativo y jefe de Legales) y cuatro personas del SPF por turno.

II.1.4 Tratamiento de internos

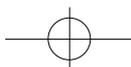
Generalidades

En este capítulo habría que distinguir la situación de los procesados respecto de la de los condenados, ya que con estos últimos existe todo un régimen de progresividad en la ejecución de la pena que resulta de aplicación, pero en la práctica la mayoría de las veces esa diferencia resulta imperceptible.

Para entender esto, conviene comenzar con los datos numéricos relativos a la población penitenciaria. El Servicio Penitenciario Federal aloja en la actualidad 9.230 personas. De ellas, 4.180 son condenadas y 5.050 están procesadas. Esto es que a mayo de 2004 sólo el 45 por ciento de los detenidos del SPF habían recibido condena. La situación es más difícil aún en la Provincia de Buenos Aires donde, sumando los detenidos de establecimientos penales con los que se encontraban en comisarías al 17 de noviembre de 2001, casi el 90 por ciento son procesados²³. El porcentaje de personas procesadas en prisión preventiva en la Provincia de Buenos Aires sólo es superado en América del Sur por el de Paraguay (92,7%), encontrándose muy por encima de los porcentajes de Uruguay (77,2%), Ecuador (68,3%) y Perú (63,2%)²⁴.

23. Según informe brindado por la Procuración Penitenciaria. Para más datos véase www.jus.gov.ar/minjus/Ppn/pparchivos/info1/introuc.htm

24. Para más datos véase www.cladehlt.org/estudio4.capl.htm



A nivel nacional, recordemos que Argentina tiene 129,3 internos en cárceles por cada 100.000 habitantes, de los que sólo 19,56 son condenados. Por ende, la tasa de personas detenidas es mucho mayor a la de personas efectivamente condenadas. La misma tasa en Chile es de 126,96 de 204 detenidos cada 100.000 habitantes²⁵.

Volviendo a la población carcelaria local, al mes de febrero del año 2004, del total de detenidos participan en Actividades de Enseñanza Formal²⁶:

- EGB, dividido en tres ciclos, reúne un total de 2.449 alumnos.
- Enseñanza Media - Polimodal, que se divide en cuatro ciclos, suma una cantidad de 1.125 alumnos.
- Educación Terciaria: sólo un estudiante.
- Educación Universitaria: 281 estudiantes.

Se suma así un total de 3.856 detenidos estudiantes. Sobre un total de 9.231 internos, representa un 41%.

Del total de detenidos trabajan 2.175 internos, esto es el 28%, pero sólo 729, o sea, un tercio de la mano de obra ocupada, lo hace en actividades productivas. El resto se encarga de limpieza o mantenimiento. De los internos trabajadores, 1.624 son condenados y 551 procesados.

Debe destacarse que por año egresan de las cárceles una cantidad de personas similar o mayor a la que conforma su población anual. Y además, de los egresados, aproximadamente la tercera parte vuelve a ingresar a las cárceles. En tal sentido obsérvense los siguientes datos. (La primer columna indica el año de referencia, la segunda la cantidad de detenidos en algún momento de ese año informada por el SPF, la tercera la cantidad de personas que egresaron durante el año de referencia de las cárceles, la cuarta la cantidad de personas enumeradas en la columna "Egresos" que volvieron a ingresar al sistema penitenciario y la quinta el porcentaje que esta última representa respecto de la cantidad de egresos:

25. Ibídem.

26. Fuente: SPF (Información brindada por la Secretaría de Ceremonial y Prensa).

42 ■ DANIEL PETRONE

Tabla 1
Tasa de reingreso

Año	Cantidad de Detenidos	Egresos	Reingresos	Tasa de Reingreso
1995	5928	5701	1819	31.9%
1996	6023	8357	3306	39.5%
1997	6019	7449	2467	33.1%
1998	6301	6984	1981	28.3%
1999	6767	8964	2683	29.9%
2000	7146	9756	2239	22.9%
2001	7976	8105	1327	16.3%
2002	8836	6160	517	8.3%

Fuente: SPF

Como se observará, el porcentaje tiende a disminuir cuanto más nos aproximamos a la actualidad, probablemente porque cuanto más tiempo pasa desde la fecha de la liberación, más gente reingresa en las cárceles. Sin embargo, según los datos aportados recientemente por el SPF, el número de reingresantes al mes de febrero de 2004 asciende a 1.932 internos, lo que representa un 21,11%.

Clasificación

Repasadas las cifras más importantes, debe comenzarse diciendo que la superpoblación en las cárceles ha impedido todo tipo de alojamiento discriminado en base a una mejor conformación de los grupos carcelarios teniendo en vista la resocialización de los detenidos.

En tal sentido, basta con mencionar que la Unidad 2, pensada para condenados, aloja a 1.570 procesados y sólo a 534 condenados²⁷. Por otra parte, una vez allí se constata que no existe clasificación alguna basada en situación legal, delito cometido, o perfil criminológico. El alojamiento en un sector u otro de la cárcel responde a criterios de seguridad o simplemente de espacios disponibles.

La separación de procesados y condenados es un principio elemental del tratamiento carcelario. Como se señala en el trabajo que precede al presente, los procesados se encuentran en la particular situación de incertidumbre que deriva del hecho de que el proceso que los tiene detenidos no ha sido definido aún, desconocen cuanto tiempo deberá seguir en esa condición, cuál

²⁷. Datos recogidos en el año 2002.

será la resolución final y, por cierto, hasta tanto se lo condene, mantiene su condición de inocentes.

Por tales circunstancias, la inclusión de procesados en planes de trabajo y educación compulsivos resulta por demás conflictiva. Ello sin mencionar el hecho de que durante el proceso el imputado participa de numerosos actos judiciales y es trasladado a los Tribunales con bastante frecuencia. En este sentido, el Plan Director destacaba la importancia de adecuar la dimensión y capacidad de los institutos a universos más reducidos para posibilitar una gestión técnica y administrativa más eficiente, implementar el alojamiento celular como medio de resguardo de la individualidad de la personalidad de la privación del interno, separación absoluta de procesados y condenados, clasificación temprana de alojados para conformar grupos homogéneos. Se señala allí que la separación entre condenados y procesados es un compromiso tan remoto como históricamente incumplido.

Debe concederse que la construcción de los complejos federales previó que se construyera un módulo de ingreso destinado a la observación y calificación del detenido a los efectos de su mejor alojamiento. Dicho módulo se sitúa en el CPF I, tiene una capacidad de 353 detenidos y se condice con el mandato de la ley 24.660 que establece un período de observación.

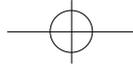
Otro aspecto conflictivo presenta la clasificación de detenidos en función de la condición de portadores del virus del H.I.V., a fin de prevenir el contagio en las cárceles. Respecto a esto, no se puede saber el número de infectados puesto la realización del correspondiente análisis debe contar con su autorización del interno y en la mayoría de los casos es negada. Se ha detectado –como dijimos– que el SIDA afecta un 7,07% de la población carcelaria²⁸, superando casi doce veces a la tasa estadounidense (0,6 %) y muy superior al porcentaje de adultos infectados en todo América (entre 0,5 y 1 %) ²⁹. De hecho, el SIDA es la principal causa de muerte en las cárceles. Durante el año 2001 se han producido 35 muertes, casi la mitad, por dicha enfermedad.

Diagnóstico y tratamiento

Por otra parte, con relación a los condenados, el trabajo que supuestamente debiera tener lugar en cuanto a la observación y diagnóstico del interno, proponiéndosele un tratamiento acorde, tiene muchas veces como respuesta únicamente

28. Datos brindados por el SPF para la presente investigación.

29. Sobre el punto véase www.lanacion.com.ar/EdicionesAnteriores/nota.asp?nota_id=410589



44 ■ DANIEL PETRONE

un informe sobre la base de un estereotipo o se proponen tratamientos de imposible cumplimiento. Tal como se explicará al abordar el marco normativo, la ley 24.660 prevé que exista una etapa de observación, tratamiento y prueba, previa clasificación, que tiene que ser llevado a cabo por un organismo técnico criminológico interdisciplinario, para garantizar que la observación y el tratamiento, como así también la calificación posterior, tengan un carácter de tratamiento integral orientado a la resocialización del individuo.

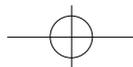
Para el período de observación, se prevé la realización de un estudio médico, psicológico y social del condenado, luego de lo cual se hará un diagnóstico y pronóstico criminológico. Se debe proyectar su tratamiento como así también indicar el período y fase a la cual el condenado deberá incorporarse³⁰.

En cuanto al trabajo penitenciario –como se dijo– sólo el 13% de la mano de obra ocupada, trabaja en actividades productivas. En otros países, la experiencia del trabajo carcelario es más exitosa. En la cárcel de Feldam, cercana al aeropuerto de Heatrow, (Londres), por ejemplo, funcionan varios talleres, una radio de frecuencia modulada y hasta una fábrica interna de reciclaje de latas de bebidas de cuyos servicios se sirve la estación aérea. En cárceles de Estados Unidos empaquetan productos para las empresas Microsoft, Sturbucks y Jansport, realizan procesamientos de datos para Chevron y trámites de reservas telefónicas para TWA, e incluso fabrican productos de la marca Victoria's Secret. También se han servido del trabajo de presos las empresas American Express, IBM, Motorola y Compaq³¹.

En cuanto a la Educación es necesario recalcar que la idea de mejorar el nivel de instrucción de los internos no se ve reflejado en un trabajo intensivo enfocado a brindar planes educativos.

30. Art. 13 de la ley 24.660.

31. Este uso de la mano de obra de personas detenidas es fuertemente criticado por algunas personas sobre la base de que el salario del detenido se ubica en un promedio de dos dólares por hora, muy por debajo de los valores de mercado y que en algunos casos se han registrado denuncias de trato brutal y compulsión al desarrollo de tareas laborales. En tal sentido vease Caravantes, Marta. "Carceles privadas: el negocio más rentable", en www.lainsignia.org/2001/abril/soc-003.htm



Nivel de instrucción - año 2001

Gráfico 9

Nivel de instrucción de detenidos procesados - Servicio Penitenciario Federal - Año 2001

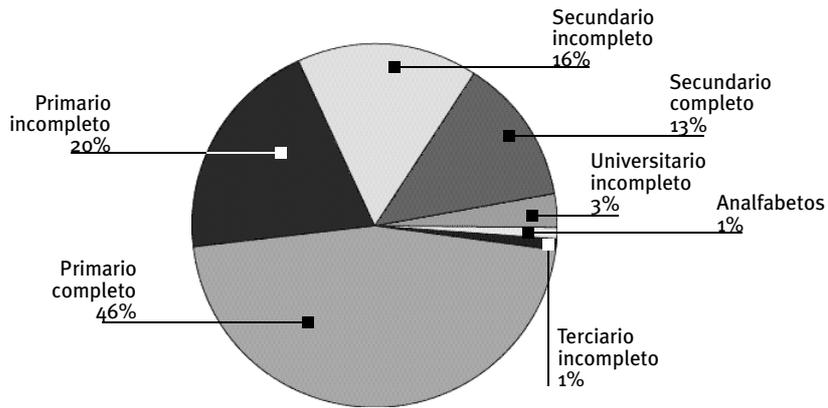
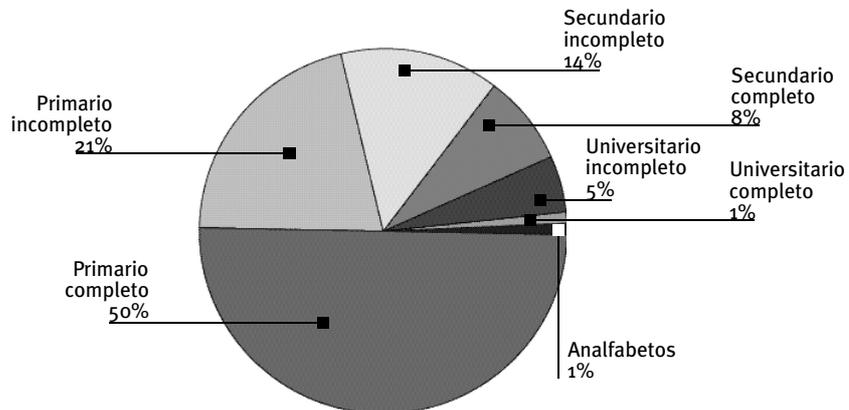


Gráfico 10

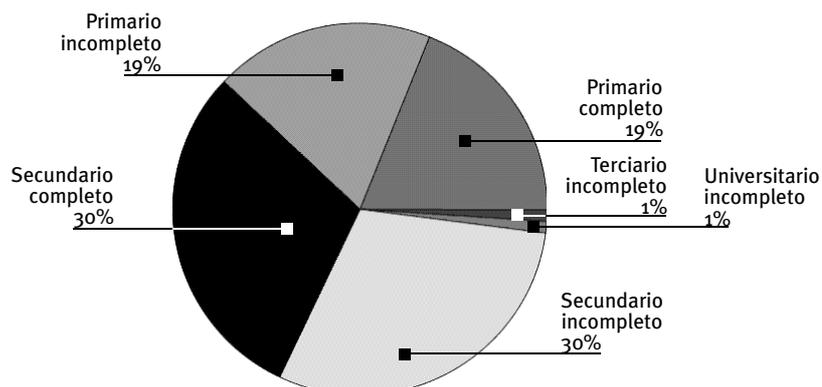
Nivel de instrucción de detenidos condenados - Servicio Penitenciario Federal - Año 2001



46 ■ DANIEL PETRONE

Gráfico 11

Nivel de Instrucción de detenidos - Jueves dispuestos e inimputables - Servicio Penitenciario Federal - Año 2001



Recordemos que mientras el 86% de la población no llega a tener estudios secundarios completos, sólo el 34% accede a algún tipo de educación, contando la terciaria y la universitaria. En este sentido, debe destacarse la existencia del Centro Universitario de Devoto, que es una muestra de cómo puede instrumentarse la inserción de sectores académicos en la cárcel³².

Específicamente en lo referido a la educación, la ley 24.660, manda a garantizar el derecho de aprender y a fomentar y mejorar la educación de los detenidos, obligando la enseñanza para quienes no hayan alcanzado el mínimo fijado legalmente, previéndose el seguro de acceder a los restantes niveles.

Al año 2001 la planta permanente del SPF emplea a 78 docentes. Estas personas están sujetas al esquema de obligaciones y beneficios que establece la ley orgánica del Servicio Penitenciario Federal. Debe tenerse en cuenta que esas personas no dan clase a todos los que asisten a actividades educativas ya que muchas de ellas son dictadas –como se dijo– por profesores universitarios que mediante convenios dar cursos de distintas carreras y hasta brindan cursos de extensión universitaria.

32. Datos brindados por el SPF para la presente investigación.

Plan de Gestión 2001

Durante la administración del ex ministro de Justicia Jorge De la Rúa se formuló el llamado “Plan de Gestión 2001”, organizado en pequeños programas en base a un modelo de gestión por resultados. Dentro del marco del PG2001, se dedican al punto específico aquí tratado los programas III: “Fortalecimiento de los Servicios Educativos para Internos” y VII: “Desarrollo de Actividades Culturales en Unidades Penitenciarias”. El primero tiene por objeto impulsar en todas las Unidades Penitenciarias la educación general básica y polimodal y extender la aplicación de la metodología pedagógica socializadora³³ a un cierto número de Unidades. El segundo prevé la instrumentación de talleres artísticos a cargo de especialistas que desarrollen distintas líneas de expresión del arte a fin de ser aprovechado el tiempo de ocio de los internos y la generación de condiciones necesarias para que la población penitenciaria pueda acceder al consumo permanente de productos culturales. A pesar de que la finalización de dichos programas se encontraba prevista para mediados de diciembre de 2001, no se pudo acceder aún a ninguna evaluación parcial de cumplimientos de objetivos ni saber si existe.

Respecto del PG2001 no se cuenta con una evaluación de sus resultados, mas allá de que por medios de difusión del órgano penitenciario se han tenido noticia de algunas de sus actividades³⁴. Tampoco se conoce en qué consiste la continuación del mismo que se anuncia como PG2002.

Más allá de todo, debe destacarse que las iniciativas lanzadas tienen algunas dificultades prácticas. En efecto, los planes de educación son satisfechos normalmente con los docentes que tiene el propio servicio penitenciario. Pero en varios casos, generalmente en el interior del país, se recurre a convenios con los sectores educativos. Cuando ello sucede, las autoridades educativas del lugar aplican sus propios planes de estudio, muchas veces curricularmente distintos de los que venían recibiendo los detenidos en otras unidades, lo cual genera problemas con el reconocimiento de los estudios ya cursados. Debe destacarse que, basados en experiencias recientes, expertos norteamericanos sostienen que la baja en las estadísticas criminales y en el índice de reincidencia experimentadas

33. Se denomina así a una modalidad de tratamiento para los internos basada en la supervisión directa entre el agente, considerado un operador pedagógico, y el interno.

34. En la publicación Noticias Penitenciarias que puede leerse en www.spf.jus.gov.ar, se da cuenta que en el marco del PG 2001 tuvo lugar en la Unidad 31 una representación de la obra teatral “Monólogos de la Vagina”, como así también otros eventos culturales.

48 ■ DANIEL PETRONE

bajo la administración del ex presidente Bill Clinton, se relacionó con los programas de tratamiento³⁵.

II.1.5 Recursos humanos

El Servicio Penitenciario Federal tiene aproximadamente 8.100 empleados que atienden las necesidades de 9.230 personas detenidas. Sus escalafones se encuentran repartidos en:

- Personal Superior: 1.292 cargos repartidos de la siguiente manera: 7 inspectores generales; 18 prefectos; 40 subprefectos, 98 alcaldes mayores; 147 alcaldes; 206 subalcaldes; 259 adjutores principales; 251 adjutores; 266 subadjutores.
- Personal Subalterno: 6.692 cargos repartidos en: 50 ayudantes mayores; 129 ayudantes principales; 327 ayudantes de primera; 860 ayudantes de segunda; 1.513 ayudantes de terceras; 1.437 ayudantes de cuarta; 968 ayudantes de quinta; 1.408 subayudantes.
- Cadetes: 115.
- Personal Civil: 21.

La relación penitenciario/detenido es prácticamente 1 a 1. Sin embargo, en las unidades la relación disminuye sensiblemente. A pesar de lo difícil que resulta conocer el destino de los agentes del SPF, se puede saber que de las 8.100 personas que revistan en la fuerza, en el programa de alojamiento y tratamiento de detenidos se desempeñan 5.068. Más específicamente se pudo saber que en la Unidad 2 (cárcel de Devoto), que en la actualidad alberga a más de 2.100 internos varones, se desempeñaban a finales del 2001 848 personas en total (contando personal administrativo, de maestranza, docentes, asistentes sociales, médicos, etc.) Algo parecido sucede con los complejos federales I y II, operados por 980 y 780 personas, mientras alojan a 1.700 y 1.460 detenidos, respectivamente. Esta desproporción en la relación detenido/penitenciario, que en números totales es de 1 a 1, mientras que en las unidades es de 1 a 0,4, se debe a una sobrecarga de personas en tareas administrativas.

35. Hunter, David. "Offenders treatment programs support lower crime rates", en www.proquest.umi.com

II.1.6 Organigrama del Servicio Penitenciario Federal

En la práctica, el Servicio Penitenciario Federal está dirigido por el director nacional quien integra a su vez el Consejo de Coordinación y Planificación que –como dice la ley– tiene por objeto orientar y conducir los esfuerzos de la institución a fin de lograr un mejor aprovechamiento de las posibilidades que ésta pueda brindar, a través de una acción permanente de coordinación y planificación de esfuerzos. Fiscaliza el cumplimiento de órdenes y directivas emanadas del Consejo. El Consejo de Planificación y Coordinación está compuesto además por el subdirector nacional y por dos inspectores generales, en actividad o retirados, y actúa como secretario el director de Secretaría General.

Tiene a su vez siete direcciones generales y tres departamentos.

Dirección de Secretaría General: asesora a la Dirección Nacional y centraliza todo el trabajo administrativo, tal como el registro y la supervisión del movimiento de las actuaciones administrativas de la Dirección Nacional y su archivo, la edición de los boletines públicos, los servicios de seguridad y generales de mantenimiento del edificio de la Dirección Nacional, los asuntos que no correspondan específicamente a otros organismos. Su titular es secretario del Consejo de Planificación y Coordinación. El director de Secretaría General es responsable directo ante el Director Nacional.

Dependen de la Dirección de Secretaría General:

- División Despacho
- División Prensa y Difusión.
- División Mesa General de Entrada, Salida y Archivo
- División RR.PP. y Ceremonial
- División Boletines Públicos
- División Seguridad Interna
- División Seguridad del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos
- Oficina de Relaciones Institucionales

Cabe destacar que las Divisiones de Seguridad Interna y de Seguridad del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos se encargan precisamente de la administración del personal que mantienen funciones de guardia armada en los edificios del SPF y del Ministerio, respectivamente.



50 ■ DANIEL PETRONE

Dirección de Trabajo y Producción: Le competen los proyectos, estudios, remodelación y mantenimiento de los edificios, como así también lo referente a instalaciones y maquinarias de todo tipo.

Dependen de la Dirección de Trabajo y Producción:

- División Producción
- División Despacho
- División Comercial
- División Construcciones

Desde la creación por la ley 24.372 del Ente de Cooperación Técnica y Financiera del Servicio Penitenciario Federal (Encope), la División Trabajo y Producción sólo se encarga de administrar cuestiones relativas al trabajo no productivo dentro de las unidades ya que todo lo relativo al trabajo productivo se canaliza por dicho ente cooperador.

Dirección de Auditoría General: asesora, representa y asiste jurídicamente a la Dirección Nacional; registra, coordina y mantiene actualizadas las normas referentes a las funciones del Servicio Penitenciario Federal y materias afines. Asimismo interviene y dictamina en los sumarios instruidos al personal y presta asistencia jurídica en los casos previstos por la Ley Orgánica del Servicio Penitenciario Federal. Su titular es responsable directo ante el Director Nacional.

Dependen de la Dirección de Auditoría General:

- División Asuntos Jurídicos
- División Asuntos Administrativos
- División Secretaría
- Auditorías Zonales

Se observa en este área una superposición con el Departamento de Estudios y Proyectos en tanto también su trabajo se dirige a la sistematización de normas legales.

Dirección General de Régimen Correccional: tiene a su cargo lo relativo a la organización, orientación y fiscalización del tratamiento aplicable a los internos condenados, procesados y detenidos, de conformidad a las disposiciones legales y reglamentarias. Lleva la estadística penitenciaria y efectúa la evaluación de los métodos de tratamiento utilizados. Bajo su dependencia se encuentran los establecimientos y servicios en todo lo relativo a la aplicación

del régimen correccional. Su titular es responsable directo ante el Director Nacional.

Dependen de la Dirección de Régimen Correccional:

- Instituto de Criminología
- Junta Asesora de Egresos Anticipados
- Dirección Judicial
- División Asistencia Médica
- División Educación
- División Asistencia Social
- División Asistencia Espiritual

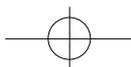
En cuanto a la División Educación, debe decirse que –según información penitenciaria– la cantidad de internos que participan en actividades de enseñanza formal (alfabetización, primaria, media, terciaria y universitaria) al mes de junio del año 2.002 es de 2.963, lo que representaría el 34,8% de la población penal³⁶.

Dirección General del Cuerpo Penitenciario: atiende al reclutamiento, formación, perfeccionamiento y especialización del personal; lleva los registros y antecedentes sobre situación de revista, movimiento y reconocimiento médico. Tiene a su cargo la determinación de las dotaciones de personal de las unidades y servicios. También le compete la provisión de armamentos, dispositivos y elementos de seguridad, así como el asesoramiento, la planificación y la verificación de la actividad aérea de la institución. Se encuentran bajo su dependencia las jefaturas de región y las unidades independientes en todos los aspectos relacionados directamente con la materia de su competencia. Su titular es responsable directo ante el director Nacional.

Dependen de la Dirección General del Cuerpo Penitenciario:

- Jefaturas de Región de Zonas Norte, Centro y Sur
- Academia Superior de Estudios Penitenciarios
- Escuela Penitenciaria de la Nación Dr. Juan José O'Connor
- Escuela de Suboficiales Cnel. Rómulo Páez
- Liceo Dr. Antonio Bermejo
- Dirección de Personal
- Dirección de Retiros y Pensiones

36. Datos brindados por el SPF para la presente investigación.

**52 ■ DANIEL PETRONE**

- Dirección de Seguridad y Traslados
- Departamento de Vuelo

De las jefaturas de región sólo existe un jefe de la región centro que tiene bajo su órbita los establecimientos con mayor cantidad de detenidos.

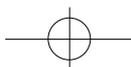
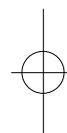
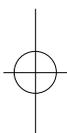
Dirección General de Administración: realiza el servicio administrativo, contable, económico, financiero y patrimonial de la Institución, conforme a la Ley de Contabilidad y sus reglamentaciones, en lo que atañe al presupuesto general y a todas las cuentas especiales, particularmente lo relacionado con el trabajo penitenciario. Asimismo se ocupa de las prestaciones previsionales del personal penitenciario, conforme a las leyes que tratan sobre el particular y a las disposiciones legales y reglamentarias relativas a previsión social. Se encuentran bajo su dependencia los establecimientos o servicios en todo lo relativo a los aspectos presupuestario, contable, económico, financiero y patrimonial. Su titular es responsable directo ante el Director Nacional.

Dependen de la Dirección General de Administración:

- Dirección de Auditoría Contable
- Dirección de Contaduría
- División Contrataciones
- División Tesorería
- División Secretaría
- División Suministros
- Dirección de Obra Social

Departamento de Inteligencia Penitenciaria: tiene a su cargo satisfacer las necesidades de información de la institución y, eventualmente, la de otros organismos de inteligencia, como así también la formación y perfeccionamiento del personal que lo integra. Su titular es responsable directo ante el Director Nacional.

Departamento de Estudios y Proyectos: se encarga de la sistematización de las leyes y reglamentos referentes al Servicio Penitenciario Federal y la recopilación de las normas provinciales sobre la materia; la organización de las Conferencias Penitenciarias Nacionales y la participación en los congresos, actos y conferencias de carácter penitenciario, criminológico y de materias afines; la coordinación de la asistencia técnica a los organismos nacionales y provinciales que la requieran; el intercambio de informaciones de carácter técnico y científico con instituciones similares y afines nacionales y extranjeras; la preparación de los Cursos



de Acción anuales, y la realización de otros estudios relacionados con el cumplimiento de los fines de la institución. Su titular es responsable directo ante el Subdirector Nacional.

Departamento de Informática Penitenciaria: desarrolla proyectos de informatización sobre las que asesora a las instancias superiores. Lleva a cabo el Plan de Integración del Organismo con distintas áreas de la Subsecretaría de Política Criminal y Asuntos Penitenciarios. Entiende en el análisis, desarrollo y puesta en funcionamiento de sistemas de información computarizados locales o remotos. Asesora al Director Nacional sobre aplicación de técnicas de sistematización y computación electrónica de datos. Propone normas de procedimientos para ordenar y sistematizar los Proyectos Informáticos en el ámbito institucional. Asesora a los organismos y servicios de la repartición en todas las cuestiones técnicas de su competencia. Entiende en todo lo relacionado con el tratamiento automático de la información y su optimización, tanto en los aspectos técnicos como en los económicos. Supervisa y fiscaliza el correcto funcionamiento de los sistemas, su actualización conforme a los avances tecnológicos y requerimientos de la institución. Interviene en la selección, capacitación y entrenamiento del personal del sector. Evalúa el cumplimiento de las metas y objetivos fijados y los medios utilizados para su consecución. Evalúa las necesidades de equipamiento y administra todo proyecto en que se proponga la adquisición, baja o reemplazo de equipo o materiales de computación. Planifica, en términos de inversión, el diseño o ampliación de arquitectura informática. Opera el Centro de Procesamiento Electrónico de Datos e Información y su periferia. Establece las pautas de capacitación propias en temas sobre informática y tecnológicas. Administra la comunicación ya sea telemática o local del Servicio Penitenciario Federal.

Dependen del Departamento de Informática Penitenciaria:

- División Centro de Teleproceso
- División Planeamiento de Sistemas
- División Centro de Cómputos
- División Auditoría de Sistemas
- División Comunicaciones

Existe un sistema de registro de internos cuyos datos ingresa la Dirección del servicio penitenciario, y al que se tiene acceso desde el Ministerio de Justicia. Al sistema no se accede ni se pueden cargar datos desde las unidades.

54 ■ DANIEL PETRONE**El Plan Director**

Incluía una serie de propuestas relacionadas con la capacitación del personal penitenciario. Entre ellas: la creación de nuevos ciclos de actualización y perfeccionamiento obligatorios para todos los escalafones y la incorporación de la ponderación de las calificaciones obtenidas para promociones y destinos; la redefinición de funciones, deslindando lo específicamente penitenciario de lo burocrático; la redefinición de las funciones de seguridad; la obligatoriedad desde 2005 de contar con título universitario para acceder a las conducciones de las Direcciones Generales y las Direcciones de las Unidades.

Plan de Gestión 2001

Dentro del citado PG2001, se encuentra el programa II “Formación y Capacitación Permanente de Oficiales y Suboficiales”, cuyo objetivo es fortalecer el perfeccionamiento profesional y técnico de los oficiales y subalternos. Para ello se prevé la jerarquización de la formación del personal del SPF, el nuevo diseño curricular de la carrera penitenciaria, el diseño y organización de un sistema de capacitación permanente, la capacitación en negociación y mediación en situaciones de crisis y la intensificación del intercambio y cooperación internacional en materia penitenciaria. Estos programas tienen como eje el análisis de la instrucción que reciben los agentes penitenciarios y, en especial el que pretende jerarquizar ésta al grado universitario, atiende a la exigencia de la ley 24.660 que pone la dirección de los establecimientos y la jefaturas de las principales áreas del SPF a cargo de un agente de dicha fuerza con título universitario afín a la función.

Ninguno de estos programas prevé la capacitación en función de una redistribución de funciones que ofrezca una ecuación más eficiente a la relación entre detenidos y personal penitenciario, ni la expansión de la enseñanza penitenciaria a las regiones del interior del país.

Otro punto conflictivo relativo a los recursos humanos lo constituye la corrupción. No se pudo tener acceso a estadísticas sobre prácticas corruptas, pero existen procesos judiciales de conocimiento público que aluden a focos de corrupción en el aparato penitenciario.

II.1.7 Presupuesto - oferta programática actual

El Servicio Penitenciario Federal tiene un presupuesto que –al corriente– asciende a 357.924.723 pesos³⁷, a lo que debe sumársele los 14.460.000 pesos que insume el área de Política e Infraestructura Penitenciaria, dentro del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; de este último importe la mayoría corresponden a gastos edilicios. De los casi trescientos cincuenta y ocho millones de pesos referidos en primer término, más del 80 ciento –aproximadamente 280 millones– está afectado a gastos de personal y pago a retirados y pensionados.

Sumado el Presupuesto específico del SPF al de Política e Infraestructura Penitenciaria y dividido por esa cantidad de personas detenidas tenemos que cada interno le cuesta al estado 36.230 pesos al año, lo que arroja un costo mensual aproximado de 3.360 pesos, costo excesivo si se compara con otras partes del mundo.

Composición del presupuesto del SPF

Previo a tratar la descomposición del presupuesto, deben especificarse que esta distribución del presupuesto es una tendencia que se ha mantenido durante los últimos años, observándose durante este último ejercicio un incremento del importe total, tal como lo muestra el siguiente cuadro.

Tabla 2

Presupuesto del Servicio Penitenciario Federal

Datos: Oficina Nacional de Presupuesto, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía

Año	2001	2002	2003	2004
Tesoro				
Nacional	\$ 147.998.964	\$ 147.847.114	\$ 148.722.478	\$ 224.507.723
Gastos en				
Personal	\$ 126.735.136	\$ 128.856.697	\$ 127.653.203	\$ 163.870.190
Bienes de				
Consumo	\$ 6.081.432	\$ 5.249.072	\$ 9.449.542	\$ 25.149.000
Servicios No				
Personales	\$ 14.220.396	\$ 12.771.350	\$ 10.436.559	\$ 20.117.533
Bienes				
de Uso	\$ 666.000	\$ 369.995	\$ 583.421	\$ 772.000
Transferencias	\$ 296.000	\$ 600.000	\$ 599.753	\$ 14.599.000

37. Ver Ley de Presupuesto 2004.

56 ■ DANIEL PETRONE

Año	2001	2002	2003	2004
Recursos con Afectación Específica	\$ 27.038.000	\$ 26.099.895	\$ 27.210.743	\$ 33.020.000
Bienes de Consumo	\$ 2.966.219	\$ 2.297.896	\$ 4.953.656	\$ 6.380.000
Servicios No Personales	\$ 6.157.781	\$ 5.109.215	\$ 1.650.741	\$ 1.187.000
Bienes de Uso	\$ 1.164.000	\$ 913.178	\$ 811.192	\$ 1.092.000
Transferencias	\$ 16.750.000	\$ 17.700.000	\$ 19.769.154	\$ 24.340.000
Transferencias Internas	\$ 71.850.000	\$ 76.994.000	\$ 80.650.471	\$ 100.397.000
TOTAL	\$ 246.886.964	\$ 250.941.009	\$ 256.583.692	\$ 357.924.723
Actividades Comunes al Servicio Penitenciario Federal (Programas 16,17 y 25)	\$ 46.587.807	\$ 23.375.417	\$ 24.890.053	\$ 61.127.136
Seguridad y Rehabilitación del Interno	\$ 96.937.642	\$ 117.968.795	\$ 116.632.790	\$ 151.527.695
Pagos a Retirados y Pensionados	\$ 89.424.056	\$ 95.518.206	\$ 100.135.408	\$ 125.856.449
Cooperación Técnica y Financiera para la Laborterapia de Internos	\$ 7.660.004	\$ 5.883.010	\$ 6.255.851	\$ 7.670.190
Formación y Capacitación	\$ 6.277.455	\$ 8.195.581	\$ 8.669.590	\$ 11.743.253
Obras Penitenciarias	\$ 39.292.439	\$ 39.283.890	\$ 30.076.587	\$ 14.460.295
Presupuesto Total + Obras penitenciarias	\$ 286.179.403	\$ 290.224.899	\$ 286.660.279	\$ 372.385.018
Cantidad Total de Detenidos	7.980	8.666	8.900	9.231
Presupuesto Mensual por Detenido (incluye presupuesto en Obras)	\$ 2.988,51	\$ 2.790,84	\$ 2.684,09	\$ 3.361,73

Fuente: Unidos por la Justicia

La descomposición del presupuesto actual arroja como resultado que gran parte del mismo se destina a distintos programas. Se utilizan 61.127.136 pesos a Actividades Comunes del Servicio Penitenciario, esto es, a la estructura común a los programas 16 (Seguridad y Rehabilitación del Interno que, a su vez, tiene destinado 151.527.695 pesos y que es ejecutado por la Dirección General del Régimen Correccional), 17 (Pagos a Retirados y Pensionados que, a su vez, tiene presupuestado 125.856.449 pesos y que es ejecutado por la Dirección de Retiros y Pensiones) y 25 (Formación y Capacitación) que tiene asignado como programa 11.743.253 pesos y que es ejecutado por la Dirección de Institutos de Formación del Personal). El resto del presupuesto está asignado a la Cooperación Técnica y Financiera para la Laborterapia de Internos (7.670.190 pesos).

Análisis por Programa

■ Actividades Comunes al Servicio Penitenciario Federal (\$ 61.127.136).

Este programa insume 22.935.690 pesos anuales en gastos de personal, 12.290.829 en servicios no personales, 11.009.522 en bienes de consumo, 645.095 en bienes de uso y 14.246.000 en transferencias. Vemos que la mayor parte del presupuesto se destina a gastos de personal y servicios no personales. Este programa contiene esencialmente el pago de sueldos de personas destinada a la atención común de los ya mencionados programas 16, 17 y 25. Si bien no es posible, con la información reunida, desagregar cuánto del presupuesto total del programa corresponde a cada programa individual, se puede establecer una relación proporcional teniendo en cuenta la forma de participación de cada uno de ellos en el presupuesto de los tres sumados.

De tal forma obtenemos que el gasto total de los programas 16, 17 y 25 es de 289.127.397. De ese monto, el programa 16 ocupa el 52.40%, el 17 un 43,52% y el 25 representa el 4.06 %.

Todo el presupuesto del programa es ejecutado por la Dirección Nacional del Servicio Penitenciario. Cuenta con 13 cargos del SINAPA y 961 agentes de personal de Seguridad y Defensa del Servicio Penitenciario Federal como personal permanente.

■ Seguridad Y Rehabilitación del Interno: Administra en total 151.527.695 pesos de los cuales 128.772.059 se insumen en gastos de personal, 18.095.960 en bienes de consumo, 4.238.771 en servicios no personales y 420.905 en bienes de uso.

58 ■ DANIEL PETRONE

El programa se divide en tres actividades:

1. **Atención Médico Sanitaria:** es ejecutada por la División de Asistencia Médica e insume 13.439.035 pesos. Esta destinada a la realización de estudios clínicos y sanitarios. En ella se desempeñan 137 agentes del SPF. Si se divide el monto presupuestado por la cantidad de personas detenidas, tenemos que el costo de la asistencia médica es de aproximadamente 120 pesos mensuales por cada interno.
2. **Seguridad y Traslados:** es ejecutada por la Dirección homónima y administra 6.849.112 pesos. Comprende los traslados físicos de detenidos dentro del ámbito nacional. Emplea 262 agentes del SPF.
3. **Alojamiento y Tratamiento:** ejecutada por la Dirección General del Régimen Correccional, tiene previsto un gasto de 131.239.548 pesos. Comprende la realización de medidas de seguridad en relación a la ejecución de la pena y el tratamiento. Cuenta con 8 personas del SINAPA, 6296 personas del SPF y dicta 117 horas mensuales de clase.

■ **Pagos a Retirados y Pensionados:** tiene presupuestado en total 125.856.449 pesos de los cuales 1.107.277 corresponden a gastos en personal, 1625 a servicios no personales y 124.737.3000 a transferencias, básicamente pago de retiros y pensiones que se financian con 24.340.269 de recursos de afectación específica y de transferencia. La enorme diferencia entre el monto recaudado de afectación específica y lo pagado puede ser explicada por el régimen de retiros con que cuentan los agentes penitenciarios. La Unidad Ejecutora es la Dirección de Retiros y Pensiones y atiende el pago de 2.659 pensiones y 6.575 jubilaciones y cuenta 56 agentes del SPF.

■ **Cooperación Técnica para la Laborterapia de Internos:** es ejecutado por el Ente de Cooperación Técnica y Financiera. Presupuesta 7.670.190 pesos de los cuales 686.190 corresponden a gastos en personal, 4.772.000 a servicios no personales, 1.414.000 a bienes de consumo y 798.000 a bienes de uso. El programa se dirige a lograr el acondicionamiento y modernización de los procesos productivos llevados a cabo en los talleres y a la planificación, implementación y desarrollo de la actividad laboral que se realiza en los mismos. Acusa una población afectada de 2.118 internos aproximadamente. Sin embargo, información suministrada por el SPF en agosto de 2002 muestra que sólo 729 internos trabajan en las denominadas “actividades productivas”, mientras que 1.446 lo hacen en otras no productivas. Con estos datos se puede afirmar que este programa cuesta aproximada-

mente 300 pesos por detenido por mes. Por otro lado, emplea a 27 agentes del SPF. Tomado el gasto en personal menos la cuenta de contribuciones patronales, divido la cantidad de agentes (27) y, a su vez, dividiendo esto por 13 sueldos anuales (contando aguinaldo), resulta que el sueldo bruto promedio de los que se desempeñan en el programa es de 1.744 pesos aproximadamente.

■ **Formación y Capacitación:** es ejecutado por la Dirección General del Cuerpo Penitenciario. Su objeto es la formación, educación y perfeccionamiento del personal penitenciario, a través de la Escuela Penitenciaria de la Nación, la Academia Superior de Estudios Penitenciarios y el Liceo Penitenciario. Sus metas de producción rondan los 403 oficiales y suboficiales egresados, 44 oficiales capacitados y 179 cursantes. Presupuesta 11.743.253 pesos, de los cuales 10.389.974 corresponden a gastos de personal, 998.971 a bienes de consumo, 1.308 a servicios no personales y 353.000 a transferencias, concretamente, becas. Dicta 950 horas cátedra y emplea a 363 agentes del SPF. Dividido el presupuesto por la cantidad de estudiantes previstos tenemos que cada mes de estudio de cada estudiante cuesta 1.563 pesos aproximadamente.

Costo del Financiamiento de Construcciones Penitenciarias

Un capítulo aparte merece la forma de contratación que se utilizó para la construcción de los complejos federales I y II, y si la misma influyó en el alto precio pagados. Ha jugado un importante rol la tasa de interés pagada debido a los contratos de leasing instrumentados. Como se sabe, tal forma de contratación consiste en una venta cuyo precio se satisface en cuotas, siendo que durante el pago el vendedor retiene la propiedad que es transferida una vez cubierto el monto total. Como sostiene Juan Alemann³⁸, eso no tiene sentido en el caso de una cárcel ya que la empresa constructora no tendría interés de quedarse con ella. La tasa de interés elevada está acorde al alto riesgo de la operación. Una opción es reemplazar el contrato de leasing, recomprándolo con un crédito que pague un interés menor del que se viene ejecutando.

Al año 2002 las empresas constructoras coincidían en la imposibilidad de cotizar un proyecto a largo plazo. A grandes rasgos, se sostiene que el precio de la construcción se había elevado en dos tercios en moneda nacional por

38. En un artículo titulado "¿Por qué son caras las cárceles?" publicado en www.larazon.com

60 ■ DANIEL PETRONE

sobre el que tenía a fines del 2001. Este escenario se ha estabilizado en la actualidad.

II.1.8 La relación con los servicios penitenciario provinciales

Como viene diciéndose, existe una gran diversidad de realidades penitenciarias en las distintas provincias, cada una con una problemática particular, aunque se destaca en forma generalizada la superpoblación en los lugares destinados al alojamiento de presos y el déficit edilicio. Esas distintas realidades resultan difíciles de abordar y hasta de conocer pues no se cuenta con un organismo nacional que centralice la información. Las provincias, por lo general, no suministraban –al año 2001– informes estadísticos ni periódicos de la situación real del estado de sus unidades, personal, programas e internos. Los datos tenidos en cuenta para este trabajo –los últimos actualizados– han sido volcados en el Plan de Cárceles 2000, y son anteriores a dicho año. La información aislada que se ha podido reunir mediante contactos con autoridades provinciales es de entonces. Tampoco se cuenta con los presupuestos que cada provincia asigna para el área de Seguridad y Penitenciaria. Todo ello a pesar que la ley 24.660 –como se verá luego– ordena al Ministerio de Justicia la organización de una reunión anual de los ministros de todo el país con competencia en el tema penitenciario y la compilación de los datos estadísticos nacionales³⁹.

Convenios

Existen convenios de alojamiento recíproco con las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Chaco, Chubut, Formosa, La Pampa, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, Santa Cruz, Tierra del Fuego y Jujuy. Dichos convenios son onerosos, y las deudas devengadas de los convenios de alojamiento se satisfacen de la siguiente manera. Cuando se trata de deudas que la Nación mantiene con las provincias, la provincia factura el monto adeudado en relación a la cantidad de detenidos alojados y los días que éstos permanecieron. El Juzgado Federal del cual dependen dichos detenidos certifica los datos y se forma un expediente que es remitido a la Jefatura del SPF que hace un acta y acompaña la deuda que la provincia, a su vez, por igual concepto, tiene con la

39. Los últimos datos con los que se pudo contar al momento de desarrollarse la presente investigación (año 2002), fueron volcados en el Plan de Cárceles 2000.

nación. El expediente es remitido a la Secretaría de Hacienda, en donde funciona una Subsecretaría de Relación con las Provincias y el pago de se hace desde allí. Cuando la deuda es de la provincia con la Nación, se hace el reclamo desde ese mismo lugar.

Debe mencionarse aquí que el PG2001, tenía previsto un Programa de Desarrollo del Sistema de Información Penitenciaria, aunque el mismo refiere sólo a la información del propio sistema federal y no tiene en cuenta la recopilación de información de las provincias. Por otra parte, se desconoce cuál ha sido el resultado de dicho programa.

III. Marco Jur dico - Instrumentos clave

Ley 24.660

A nivel nacional, la ejecución de las penas privativas de la libertad se encuentran regulada por la ley 24.660. Dicha norma es complementaria del Código Penal de la Nación, no obstante lo cual algunas provincias han interpretado la obligatoriedad de la norma de fondo de diversas maneras. Por ejemplo, Entre Ríos dictó la ley provincial N° 9.117 que adhiere a los términos de la 24.660. Lo mismo hizo San Juan con la ley 6.883. Santa Fe hizo lo propio mediante la ley 11.661, con algunas salvedades respecto del capítulo XVI (personal institucional). Catamarca dictó el decreto del P.E. N° 1031 mediante el cual reglamenta artículos relacionados con las faltas disciplinarias de los internos. La Provincia de Buenos Aires, por su parte, dictó su propia ley penitenciaria, la N° 12.256, adecuándola a las previsiones de la ley nacional.

La ley 24.660 fue dictada bajo la inspiración de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos dictadas por Naciones Unidas y acentúa la importancia de la progresividad del régimen de encierro⁴⁰. De hecho, divide la pena en distintos períodos: de observación, tratamiento, prueba y libertad condicional; y encarga al Organismo Técnico Criminológico⁴¹ la realización, durante el período de observación, de estudios para la formulación de un diagnóstico y pronóstico criminológico, la indicación del período y fase del tratamiento recomendado. Por

40. Las modalidades básicas de ejecución de la pena están reglamentadas por los decretos 396/99 y 1139/00.

41. Este organismo debe funcionar en cada establecimiento destinado a la ejecución de las penas privativas de la libertad, y debe estar compuesto por un psiquiatra, un psicólogo, un asistente social y, optativamente y dentro de lo posible, un educador y un abogado, todos especializados en criminología (art. 185 inc. B).

62 ■ DANIEL PETRONE

su parte se caracteriza al período de tratamiento con la atenuación de las restricciones inherentes a la pena y de prueba con la incorporación del condenado a un establecimiento abierto o de autodisciplina y salidas transitorias hasta alcanzar los programas de semilibertad. La ley establece como requisito para las salidas transitorias, la libertad condicional y la libertad asistida, el visto bueno del Organismo Técnico Criminológico y del Consejo Correccional⁴². El poder disciplinario es asignado al director de la Unidad⁴³ y prohíbe a los internos tener funciones relacionadas con potestades disciplinarias.

La autoridad penitenciaria califica la conducta y concepto de los internos, y dicha calificación tiene incidencia en la determinación de la frecuencia de las visitas, la participación en actividades recreativas, la aplicación de la progresividad de la pena, el otorgamiento de salidas transitorias, semilibertad, libertad condicional y hasta el indulto⁴⁴. Se establece un sistema de recompensas para quienes demuestren buena conducta, voluntad de trabajo y aprendizaje.

El trabajo, como regla, tiende a la formación de hábitos laborales y de capacitación, y no rendimiento económico. Establece su adecuación a las disposiciones legales sobre actividad laboral y previsional, dispone que sea remunerado. Se faculta la organización del trabajo como ente descentralizado, empresa mixta o privada⁴⁵. En cuanto a la remuneración, se establece que si los bienes o servicios producidos se destinan al Estado o a entidades de bien público, no debe ser inferior a $3/4$ del salario mínimo vital y móvil. Si se destinan a una empresa privada o mixta la remuneración deberá ser igual al de la vida en libertad⁴⁶. De dicha retribución deben deducirse los aportes de la seguridad social, y luego se distribuye 10% para la indemnización por daños y perjuicios del delito, 35% para la prestación de alimentos, 25% para los gastos de alojamiento y 30% para un fondo propio que se le entrega a la persona a la salida⁴⁷.

La educación es obligatoria sólo para quienes no hayan concluido el nivel mínimo exigido por ley y puede ser materia de convenio con entidades públicas o privadas⁴⁸.

42. Los integrantes del Consejo Correccional deben representar los “aspectos importantes del tratamiento” (art. 185 inc. g). En la práctica, se encuentra presidido por el director de la unidad penitenciaria.

43. Regula tal aspecto el decreto 18/97.

44. Artículos 100 y 104.

45. De hecho, el trabajo es centralizado por el Encope.

46. Art. 120.

47. No distingue entre procesados y condenados.

48. En la práctica, los encargados de dar clases a los reclusos pertenecen a la planta permanente del SPF.

La asistencia postpenitenciaria esta a cargo del Patronato de Liberados que debe atender a la ubicación social, el alojamiento, la obtención de trabajo, la provisión de vestimenta y de recursos suficientes para solventar la crisis del egreso⁴⁹.

Por otro lado, la ley establece también requerimientos mínimos que deben cumplir los establecimientos de ejecución de penas de cada jurisdicción, entre los que se mencionan la existencia de cárceles o alcaldías para procesados, centros de observación para el estudio criminológico, instituciones diferenciadas para cada régimen de ejecución de pena y centros para la atención y supervisión de condenados que se encuentren en el medio libre.

Se prohíbe expresamente que los establecimientos de procesados alojen a condenados (art. 179). Se prevé la existencia de centros de reinserción social, esto es: instituciones de alojamiento basadas en el régimen de autodisciplina, para los internos en prisión discontinua, semilibertad o semidetención (art. 184).

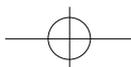
En cuanto al personal penitenciario se ha establecido que la conducción de la fuerza, las jefaturas de sus áreas y la dirección de los establecimientos este a cargo de personal penitenciario con título universitario. Éstos deben acceder al cargo por concurso (art. 202/203)⁵⁰, lo que impide concesionar la dirección de un establecimiento penitenciario a empresas privadas. No obstante, se admite la privatización de determinados servicios (art. 206).

Se establece un doble control, judicial y administrativo, debiéndose al menos semestralmente realizar verificaciones (art. 208/209).

En cuanto a la integración del sistema penitenciario nacional, las provincias deben adecuar los establecimientos a las disposiciones de la Ley y el Poder Ejecutivo Nacional queda autorizado a convenir con las provincias la creación de establecimientos regionales, como así también a recibir o transferir condenados cuando resulte conveniente para la individualización de la pena; transferencia que será a título oneroso, a cargo del estado peticionante. Se pone en cabeza del Ministerio de Justicia la organización de una reunión anual de ministros de todo el país con competencia en el tema penitenciario y la compilación de datos estadísticos nacionales. Se prevé además que, de conformidad con convenios y tratados internacionales, los extranjeros condena-

49. Art. 172. En el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, el Patronato de Liberados realiza un trabajo intensivo en el marco de los programas de prelibertad (art. 79 decreto 396 que reglamenta las modalidades de ejecución de la pena) y con los liberados condicionales. El patronato de Liberados atendió a 804 personas derivadas de programas de prelibertad, 767 personas en libertad condicional y 168 libertades asistidas, todo ello durante el ejercicio 1999/2000.

50. No obstante, estas disposiciones no rigen hasta pasados diez años de la sanción de la ley, o sea, hasta julio de 2006.

**64 ■ DANIEL PETRONE**

dos aquí puedan cumplir su condena en el país de origen y que nuestros nacionales condenados en el extranjero puedan cumplir la condena aquí.

Decreto reglamentario 18/97

Establece el régimen de disciplina para internos. El poder disciplinario es ejercido por el director o el funcionario que lo reemplace. Tipifica las faltas dividiéndolas en leves, medias y graves y las sanciones entre las que se incluye la suspensión o restricción de los derechos de visita, correspondencia, comunicaciones telefónicas y acceso a medios de comunicación.

Se fija un procedimiento administrativo para la comprobación de las faltas y se prevé un recurso ante el juez competente que no tendrá efecto suspensivo, salvo que el magistrado lo disponga. Ante una infracción grave o reiterada, el director, previo informe del Consejo Correccional y del Servicio Criminológico, puede ordenar la retrogradación en la progresividad de la pena, con comunicación al juez.

Decreto reglamentario 1136/97

Establece el reglamento de comunicaciones para los internos en relación al Capítulo XI de la ley 24.660. Establece la privacidad de las comunicaciones de los internos, y el estímulo de las relaciones con la familia. Se establece que el programa de visitas será reglamentado por el director de cada establecimiento y que las visitas entre internos serán resueltas por el director del Régimen Correccional, salvo que sea interjurisdiccional, en cuyo caso será atribución del director nacional.

Los visitantes pueden ser sancionados, se les puede suspender las visitas y hasta excluirlos del régimen. Se establecen distintos tipos de visitas: ordinarias, extraordinarias, de consolidación familiar, excepcionales o entre internos. Pueden realizarse visitas de reunión conyugal concedidas por el director del establecimiento. Se establece el derecho a medios de comunicación social y al uso de teléfonos públicos.

Decreto reglamentario 396/99

Reglamenta las modalidades de la ejecución de la pena. Establece su progresividad impulsando la evolución hacia establecimientos abiertos o de autodisciplina.

Se establece que el Organismo Técnico Criminológico del cual habla la ley 24.660 se denominará Servicio Criminológico, y estará compuesto por un psi-

quiatra, un psicólogo, y un asistente social, pudiendo incluirse un educador y un abogado. Por su parte, el Consejo Correccional esta presidido por el director del establecimiento, y compuesto por el jefe de Seguridad Interna, el de Trabajo, el del Servicio Criminológico, el de Asistencia Social, el de Asistencia Médica y el de Educación.

Regula las fases de la detención como:

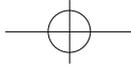
- **Período de observación:** se trata de un estudio médico psicológico social del interno con un lapso no mayor a 30 días.
- **Fase de Socialización:** consiste en la aplicación de técnicas grupales e individuales, y comienza con la incorporación del detenido al establecimiento indicado en la observación.
- **Fase de Consolidación:** cuando alcanza los objetivos fijados, se obtiene la posibilidad del cambio de sección o establecimiento, el derecho de visita y recreación en un ambiente acorde a dicho estado de tratamiento y una disminución de la vigilancia.
- **Fase de Confianza:** consisten en otorgar una creciente autodeterminación y el alojamiento en un lugar diferenciado.

Para estas dos últimas etapas es necesario contar con dictamen favorable del Consejo Correccional y aprobación del director del establecimiento.

- **Período de prueba:** se caracteriza por el empleo de métodos de autogobierno y el traslado de un establecimiento abierto o de principio de autodisciplina, la obtención de salidas transitorias y la incorporación al régimen de semilibertad.

Tanto las salidas transitorias como el régimen de semilibertad son ordenados por el juez de ejecución cuando cuente con dictamen favorable del Consejo Correccional y resolución aprobatoria del director del establecimiento, quien debe proponerlo por resolución fundada. Otro tanto sucede con la libertad condicional a la que, además de los requisitos del Código Penal, se le suma la propuesta fundada del servicio criminológico y el dictamen del Consejo Correccional.

Se regula el sistema de calificación del concepto y la conducta de los internos a cargo del Consejo Correccional –quien debe hacerlo trimestralmente. La calificación de la conducta tendrá incidencia en la frecuencia de las visitas y en la participación en actividades recreativas, mientras que la calificación del concepto tiene incidencia en la progresividad de la pena, el otorgamiento

**66 ■ DANIEL PETRONE**

de salidas transitorias, semilibertad, libertad condicional, libertad asistida, conmutación e indulto.

Decreto reglamentario 1139/00

Reforma el decreto 396/99 y establece el Régimen de Recompensas del art. 105 de la ley 24.660. Define a las recompensas como beneficios extraordinarios que otorga la autoridad penitenciaria por los actos que demuestren una conducta con espíritu de trabajo, voluntad de estudio y sentido de la responsabilidad. Las recompensas son otorgadas por evaluación del Consejo Correccional, elevadas al director del establecimiento y pueden consistir en becas de estudio, ampliación de la frecuencia y horario de las visitas, traslado a otra sección del establecimiento, autorización para desempeñarse en tareas educativas o laborales entre otras.

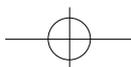
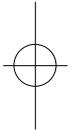
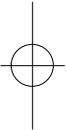
Ley 24.372

Crea el Ente de Cooperación Técnica y Financiera del Servicio Penitenciario Federal (Encope), que tiene a su cargo cooperar técnica y financieramente –sin cargo para el Estado– con, entre otras cosas, la adquisición de materias primas, subproductos y distintos insumos necesarios para los talleres de laborterapia; la adquisición, arrendamiento, etc. de los inmuebles y muebles necesarios para la producción; el pago de seguro para los internos que trabajen y el pago e incentivos no remuneratorios por producción, calidad y eficiencia.

El patrimonio del Encope, se compone de aportes de organismos oficiales y privados, la venta de bienes y servicios producidos por los talleres de laborterapia, por los aranceles que cobre a terceros, incluido el Estado, por los servicios que presta.

Se afectan al mismo, además de los internos trabajadores, personal de laborterapia y de seguridad, así como los talleres e instalaciones. No obstante, la Dirección Nacional ejerce la determinación de las prioridades de las prestaciones, la planificación de la actividad productiva y el control de la planificación, y de la gestión económica, financiera y contable como así también la aprobación de la selección del personal especializado.

De hecho, el Encope se encuentra gobernado por una asamblea, un consejo directivo y una comisión revisora cuyos integrantes son, en la mayoría de los casos, funcionarios que designa la Dirección General.



Ley 20.416

Es la Ley Orgánica del Servicio Penitenciario Federal. Establece su composición por la Dirección Nacional (a quien le encarga la conducción) y los institutos, organismos y personal que le resulten indispensables para el cumplimiento de su misión dirigida a los procesados y condenados en el territorio de la Capital Federal y las provincias dentro de la Jurisdicción del Gobierno de la Nación.

A la Dirección Nacional se le asignan funciones que van desde las esenciales (velar por la salvaguarda de los detenidos) hasta la asistencia postpenitenciaria, el asesoramiento al Poder Ejecutivo en materia penitenciaria y las cooperaciones en planes de prevención contra la criminalidad (art. 5); se le indica también que fije la retribución de los internos en sus distintas categorías.

Esta ley establece para el SPF las siguientes autoridades:

- Director Nacional, a cargo de la Dirección, cuyo cargo es desempeñado por un funcionario designado por el Poder Ejecutivo, y que debe ser un oficial superior de las Fuerzas Armadas de la Nación⁵¹. Su competencia es la conducción y representación de la institución, la reglamentación de la ley de referencia, la de los institutos de detención, y la de los servicios de su dependencia (arts. 8 y 11). Tiene facultad de aplicar sanción de baja y exoneración al personal subalterno⁵².
- Subdirección Nacional, a cargo de un funcionario nombrado por el Poder Ejecutivo, que debe ser un oficial superior de las Fuerzas Armadas de la Nación y su competencia es colaborar con el director y reemplazarlo en caso de ausencia, enfermedad o delegación.
- Consejo de Planificación y Coordinación, compuesto por el director nacional, el subdirector y dos inspectores generales⁵³, designados por el PE a propuesta de la Dirección Nacional. Le compete la coordinación, planificación y fiscalización del accionar de la institución.
- Dirección General del Cuerpo Penitenciario: ejercida por un inspector general designado por el director nacional, tiene entre sus funciones lo relativo al reclutamiento, capacitación, y situación de revista de los agentes de la fuerza. Bajo su dependencia se encuentra la Jefatura de Región y establecimientos relacionados. Tiene la facultad de fijar el destino de cada agente.

51. A partir de 2006, debe contar con título universitario.

52. Según art. 19, Decreto 534/83.

53. Cargo que también tiene el Director.

68 ■ DANIEL PETRONE

- Dirección General del Régimen Correccional: está a cargo de un inspector general designado por el director nacional (quien también preside la Junta Asesora de Egresos Anticipados - art. 24) y tiene a su cargo la organización, orientación y fiscalización del régimen y tratamiento aplicable a los internos.
- Dirección General de Administración: está a cargo de un inspector general designado por el director nacional. Tiene en su competencia la administración de los bienes y el cumplimiento del régimen financiero.
- Dirección de Trabajo y Producción: está a cargo de un oficial superior designado por el director nacional. Le compete el cumplimiento de las normas relativas al trabajo penitenciario⁵⁴, el mantenimiento de los edificios, las instalaciones y maquinarias.
- Dirección de Obra Social: a cargo de un oficial superior designado por el director nacional.
- Dirección de Secretaría General: a cargo de un oficial superior designado por el director nacional. Le compete el registro del movimiento de actuaciones administrativas de la Dirección Nacional, los asuntos que no correspondan a otros organismos y el mantenimiento de la sede de la Dirección Nacional y los sistemas de comunicación.
- Dirección de Auditoría General: a cargo de un oficial superior designado por el director nacional, se encarga de asesorar, representar y asistir jurídicamente a la Dirección Nacional y de mantener actualizadas las normas legales referentes al SPF.

La ley también establece la Junta Asesora de Egresos Anticipados que debe estar integrada por el director general del Régimen Correccional, por el director del Instituto de Clasificación, por un profesor de Derecho Penal, por el representante del Patronato de Liberados y el director del establecimiento de que se trate. Sus funciones son: dictaminar respecto de la Libertad Condicional, indulto y conmutaciones de penas de los internos.

Se establece además el Consejo Correccional⁵⁵ que funciona en cada establecimiento y es presidido por el director del mismo. Su función es calificar la conducta y concepto del detenido e intervenir en la progresividad de la pena.

Al personal penitenciario se le atribuye la función de seguridad y defensa de la fuerza y, como tal, se fija su cooperación con las demás fuerzas del Estado.

54. Tareas que se encuentran hoy bajo la competencia del Encope.

55. Previsto también en la ley 24.660.

Se establece el denominado estado penitenciario conjunto de atribuciones y obligaciones de los agentes del SPF (arts. 34 a 39). Entre sus derechos se destacan:

- Ser confirmado en la función que se le asigne interinamente cuando hayan transcurrido seis meses de la designación, si se encuentra en condiciones de cumplirla.
- Disponer de casa-habitación o alojamiento o su compensación dineraria de los elementos relativos a los mismos y recibir racionamiento personal o familiar⁵⁶.
- Obtener recompensas o premios especiales por actos de arrojo o por trabajos técnicos vinculados a la función.

El estado penitenciario se pierde por renuncia, cesantía, baja o exoneración, pero la pérdida del estado penitenciario no importa la de los derechos a retiro o pensión salvo el caso de haber sido penado con pena de inhabilitación en los casos 19 inc. 4 del Código Penal.

Por su parte el escalafón profesional del SPF cuenta, entre muchos otros, con los siguientes:

- Docente: comprende a los maestros, bibliotecarios y profesores afectados a la educación correccional.
- Clero: integra a los capellanes encargados de la asistencia espiritual.
- Construcciones: comprende a los ingenieros, arquitectos, maestros mayores de obra y otros profesionales encargados de las construcciones.

Se establece un orden jerárquico en el que el director nacional y el subdirector son superiores respecto de todo el personal, y dentro del personal la jerarquía se desempeña por grado, cargo, servicio y antigüedad. Las situaciones pueden ser en actividad, en disponibilidad o en retiro (art. 55), sistema en el cual el agente retirado puede ser convocado al servicio activo, con excepción de los que tengan que retirarse obligatoriamente o de los que no puedan desempeñar la función por motivos graves o de ampliación de los servicios institucionales.

56. Es de destacar que -conforme dispone el decreto correspondiente- tienen derecho a la compensación el director y subdirector nacional, los titulares del Consejo de Planificación y Coordinación, Dirección General del Cuerpo Penitenciario, Dirección General del Régimen Correccional, Dirección General de Administración, Dirección de Trabajo y Producción, Dirección de Obra Social, Dirección de Secretaría General, jefes de Seguridad Interna, jefe de Seguridad Externa, jefe Administrativo y secretario de los establecimientos de detención.

70 ■ DANIEL PETRONE

Se crea un sistema de calificaciones: Los agentes son calificados por sus jefes y se crean tres juntas que conforman separadamente el orden de mérito para el asenso de los prefectos, el personal superior y el subalterno. Se dispone que aquellos agentes que reúnan el mínimo de tiempo necesario para ascender, hayan sido declarados aptos para ello y no asciendan por falta de vacantes, perciban un suplemento en su retribución.

El régimen de licencia comprende derecho a permisos por varios motivos, entre ellos: asuntos personales e investigaciones y asuntos científicos.

Los haberes son equiparados a los rangos similares de la Policía Federal Argentina y el régimen de disciplina prevé sanciones como el arresto hasta 60 días.

Ley 13.018

Regula el Régimen de Retiros y Pensiones del Servicio Penitenciario de la Nación. Establece que se puede acceder al retiro en forma voluntaria u obligatoria. Es obligatorio el retiro para quien cumple la edad límite fijada para cada cargo (que va desde los 60 años para el director general hasta los 45 para los subayudantes). Para acceder a dicho retiro deben computarse 15 años de servicio o haber sufrido inutilización por actos de servicio y tener diez años de servicio. Por su parte, al retiro voluntario puede accederse con 17 años de servicio y se gradúa el monto del haber de retiro en forma proporcional a los años de servicio. Se dispone además que la pensión a favor de familiares de los agentes penitenciarios es personal, vitalicia, inembargable y inenajenable, y que se extingue por distintos motivos, entre ellos, para los hijos varones cuando cumplen 18 años y para las hijas solteras cuando contraer en matrimonio⁵⁷.

Decreto nacional 534/83

Reglamenta el régimen disciplinario del SPF, tipifica las faltas y las sanciones, establece un procedimiento administrativo con recurso ante el director nacional.

Conclusiones sobre el marco normativo

La ley 24.660 establece una serie de pautas, guiadas principalmente por la progresividad de la ejecución de la pena y orientada a la resocialización, que

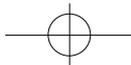
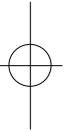
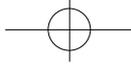
⁵⁷. Debe resaltarse que en el 2001 se destinaban 88.600.000 pesos para 8.200 jubilados y pensionados, lo que da un total promedio de trece sueldos anuales de 8.31 pesos.

en el contexto actual es prácticamente imposible de cumplir. El tratamiento se relaciona con el estudio y el trabajo. Pero sólo se establece el estudio obligatorio para quien no ha alcanzado el mínimo de instrucción legal. Aún cuando se quisiera brindar educación a todos los internos, la infraestructura no parece ser suficiente. Más aún si se pretende extender la actividad a todos los internos del país. Lo mismo sucede con el trabajo.

Los órganos a cargo de la clasificación, observación y tratamiento están integrados por agentes del SPF. El Consejo Correccional y el Servicio Criminológico, aunque lo integran psicólogos y profesionales que tienden a darle un carácter interdisciplinario, pertenecen a la planta de la fuerza. Toda circunstancia relacionada con la progresividad de la pena, la inclusión en programas de prelibertad, salidas transitorias y libertad condicional, requiere la opinión favorable de estos órganos. La calificación de conducta y concepto también esta a cargo de las autoridades del establecimiento y la misma tiene incidencia en el régimen de visitas, la progresividad de la pena, la obtención de beneficios y la posibilidad de acceder a la libertad anticipada.

El SPF es una institución basada en un férreo principio jerárquico que establece superiores por cargo, grado, función y antigüedad. Por lo tanto, difícilmente la opinión de las personas con mayor cargo jerárquico pueda ser contradicha por los otros encargados de la calificación de rango más bajo.

En síntesis, el Servicio Penitenciario tiene las funciones de vigilancia, disciplina, castigo, calificación de conducta y concepto, enseñanza, trabajo, tratamiento médico, y de sus decisiones depende acceder a beneficios.



SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL - PROPUESTAS

I. Resumen Ejecutivo

Como se vio en el Diagnóstico, el Servicio Penitenciario Federal presenta problemas con relación a su capacidad de alojamiento; a la falta de clasificación y tratamiento de sus internos en orden de su formación para la reinserción social, como así también a la prevención del deterioro de su salud; a la cantidad, distribución y capacitación de sus agentes; a la ausencia de implementación de medios tecnológicos para sistematizar información relevante y a la interacción con los servicios penitenciarios provinciales –escasa a veces y conflictiva otras. Para superar estos problemas el plan de acción tiene medidas que pueden implementarse en el corto, mediano y largo plazo.

Cabe aclarar que el presente trabajo fue redactado durante el año 2002 y actualizado a partir de datos estadísticos. Se advertirá que algunas de las medidas sugeridas, en especial las que se relacionan con la cuestión edilicia, han perdido vigencia por haber encarado el gobierno la solución a dicha cuestión. En particular la anunciada construcción de los complejos federales de Mercedes, General de Güemes y Coronda.

Respecto al corto plazo, se advertirá que se sugiere la utilización de edificios existentes. Tal propuesta, habida cuenta de la construcción de complejos federales, tal vez no resulte útil para los internos del Servicio Penitenciario Federal, pero puede ser una vía de solución para los detenidos en comisarías de la Policía Bonaerense.

1. Corto Plazo:

En lo inmediato pueden tomarse las siguientes medidas:

1.1 En el plano edilicio:

1.1.1 Readaptación de ciertos edificios militares, actualmente en desuso, que pueden permitir el alojamiento de más de 2.000 condenados de baja peligrosidad, permitiendo descomprimir la situación de la población en institutos penitenciarios y comisarías de la Policía Bonaerense.

1.1.2 La construcción en un plazo no superior a 15 meses del Complejo Federal de Mercedes (Prov. de Buenos Aires), para el alojamiento

74 ■ DANIEL PETRONE

definitivo de condenados provenientes de las unidades federales de la ciudad y Provincia de Buenos Aires, como así también para el ofrecimiento de plazas rentadas a las autoridades provinciales.

1.2 Con relación al trato de internos:

1.2.1 La clasificación de los detenidos separándolos por condición procesal (condenados - procesados) y por situación criminológica, para facilitar el trabajo con grupos en condiciones de posibilidad homogéneas en cuanto a la reinserción social, estableciendo la interacción regulada entre los distintos grupos. Para ello es posible utilizar los datos que surjan de las respectivas historias criminológicas que hoy existen.

1.3 Con relación a la regulación legal de la ejecución de la pena privativa de la libertad:

1.3.1 Presentación de un proyecto de modificación de la ley 24.660 para dar marco legal a estas y otras propuestas, generar incentivos para la contratación de la mano de obra penitenciaria y generar una interacción más profunda entre el SPF y el Poder Judicial, autoridades docentes, empresarios y la sociedad toda.

1.4 Con relación a la sistematización de la información:

1.4.1 Establecer un sistema único de registro de los detenidos que pueda ser consultado desde los despachos judiciales, simplificando el registro y evitando errores en la transmisión de información.

2. Mediano Plazo.

En un lapso que no supere los cuatro años deben instrumentarse las siguientes propuestas:

2.1 Cuestión edilicia:

2.1.1 Construcción de los complejos federales de General de Güemes (Noroeste) y Coronda (Santa Fe) a los efectos de alojar detenidos federales y nacionales condenados de dichas regiones. Las plazas que se ofrecen a las provincias deben admitir solamente personas condenadas a los efectos de establecer un incentivo para acelerar los respectivos procesos penales.

2.2 Tratamiento de Internos.

2.2.1 Redacción de un proyecto de ley que permita la identificación de internos drogodependientes y enfermos de SIDA, a los efectos de otorgársele el correspondiente tratamiento y evitar su degradación de las personas en prisión, privándolos de expectativas de rehabilitación para la vida en sociedad.

2.2.2 Establecer un sistema de educación en establecimientos penitenciarios dependiente del director de escuelas

2.2.3 Establecer modalidades de trabajo de los internos en beneficio de la comunidad o para privados en forma rentada con la posibilidad de que empresas se instalen en el interior de los establecimiento penitenciarios.

2.3 Recursos Humanos:

2.3.1 Formulación de una nueva ley orgánica del SPF con el objetivo de reorganizar su estructura para generar la interacción de la fuerza con otros sectores tales como el educativo o el de la producción, vinculados con el tratamiento de los detenidos; jerarquizar la tarea de seguridad y simplificar la estructura burocrática de la fuerza con el fin de maximizar la utilización de los recursos.

2.3.2 Jerarquizar la capacitación de los agentes penitenciarios.

2.3.3 Establecer un sistema de premios y castigos y el ascenso en base a méritos y no por el simple paso del tiempo.

2.4 Relación con las provincias:

2.4.1 Uniformar la recopilación y análisis de la información estadística.

3. Largo Plazo.

En un plazo no mayor a ocho años se deben instrumentar las siguientes propuestas:

3.1 Cuestión edilicia:

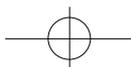
3.3.1 Construcción de complejos penitenciarios regionales que atiendan las necesidades de varias jurisdicciones vecinas. Se propone la construcción del complejo penitenciario de Cuyo (San Juan-Mendoza) y del Noreste (Misiones)

3.2 Aplicación de tecnología:

3.2.1 Implementar un sistema de videoconferencia para audiencias menores que reduzca el gasto en traslado de internos.

3.3 Relación con las provincias:

3.3.1 Creación de regiones penitenciarias con complejos compartidos por varias jurisdicciones, uniformidad de legislación, tratamiento, estructura y capacitación de la fuerza penitenciaria.



76 ■ DANIEL PETRONE

II. Propuestas

II.1. Generalidades

Como se sostuvo en un trabajo anterior⁵⁸, el plan penitenciario debe propender al éxito de los programas de resocialización. Este punto es muy discutido en la doctrina jurídica, donde pueden encontrarse vastos trabajos sobre la fundamentación y el sentido de la pena. No es el objeto de este estudio discutir sobre tal tópico propio del ámbito de la dogmática penal y, por lo tanto, no se pone en tela de juicio la pertinencia de las llamadas teorías de la prevención especial, que tienden a la reinserción social del penado. Aquí sólo se dirá que, teniendo en cuenta el sostenido crecimiento de la población penal y los niveles de reingreso, la existencia de establecimientos carcelarios que únicamente degraden a quienes los habitan y que los devuelvan a la vida en libertad sin expectativa alguna de progreso, lejos de aportar soluciones se constituyen en parte del problema.

Abordaremos de manera separada los distintos aspectos problemáticos de la organización penitenciaria proponiendo una solución a cada uno.

II.2 Edificios

No se pueden tener expectativas serias de rehabilitación sobre personas que estén sufriendo una situación de hacinamiento en cárceles que –como explicamos antes– pertenecen en su mayoría a un concepto de primera generación, esencialmente inseguras, desconociendo así el mandato de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, dictado por las Naciones Unidas, al que nuestro país ha adherido y en cuya consecuencia se ha dictado la ley 24.660.

La proyección –como se vio en el diagnóstico– indica que, de no atenderse rápidamente programas que amplíen la capacidad de alojamiento, el problema se agravará. Por eso, estimo necesario que en el corto y mediano plazo se reanude el proceso de construcción de establecimientos que respondan a los criterios de tercera generación y que en la licitación se obligue a la empresa que resulte adjudicada a brindar la correspondiente capacitación de quienes vayan a operarla, partiendo de la firme premisa de que únicamente podrán seguir en la función penitenciaria aquellas personas que evidencien condiciones de adaptación a los nuevos roles que la modernización impone.

58. Véase el capítulo de tratamiento de personas detenidas en Projusticia.

Esta medida ya ha sido encarada por la administración nacional. No obstante ello, a continuación se hará referencia al esquema que oportunamente se juzgó conveniente para la prosecución de tal fin. En el largo plazo se prevé la construcción de complejos penitenciarios regionales que satisfagan los requerimientos de jurisdicciones vecinas. En forma emergente se juzgo conveniente el rápido acondicionamiento de edificios que sirvan para dar alojamiento a detenidos.

Plan de emergencia. Reutilización de edificios existentes

Dada la necesidad imperiosa de contar con nuevos lugares de alojamiento para detenidos se propone acondicionar de manera urgente, inmuebles ociosos pertenecientes al estado, para paliar en forma inmediata la sobrepoblación carcelaria nacional.

Una idea similar intentó llevarse a cabo durante el año 2000, habiéndose realizado un relevamiento de predios disponibles. Muchos de ellos requieren una inversión tan grande o se encuentran ubicados tan lejos de las necesidades de alojamiento, que su utilización devendría contraproducente. Otros, pueden ofrecer una solución coyuntural a la actual situación.

Cabe aclarar que aquí sólo se vuelcan los datos relativos a los edificios cuya reutilización aparece como posible, descartándose todos los demás. El informe en cuestión concluye que ninguno de los edificios que fueron oportunamente puestos a disposición por el Estado Mayor General del Ejército reúne las condiciones para una rápida tarea de reciclado y readaptación. Pero de sus considerandos surge clara la intención de concentrar esfuerzos en la construcción de complejos penitenciarios dejando de lado este plan de contingencia. Dichos edificios son:

- Cuartel de Caballería de Cruzú Cuatia, provincia de Corrientes. Tiene una superficie cubierta de 16.000 metros cuadrados sobre un predio de 22 hectáreas. Se encuentra desocupado.
- Regimiento 8 de Tanques, Ruta 11, Magdalena, Provincia de Buenos Aires. Se encuentra en una ubicación conveniente por su distancia a áreas pobladas y la disponibilidad de accesos.
- Liceo Militar General Belgrano, Provincia de Santa Fe. Tiene una superficie cubierta de 81.000 metros cuadrados y se encuentra cedido por convenio a la Provincia de Santa Fe.
- Grupo de Artillería 121, La Paz, Provincia de Entre Ríos. Se ubica a 5 kilómetros del centro de la ciudad, esta desocupado y tiene 17.000 metros

78 ■ DANIEL PETRONE

cuadrados cubiertos. Como inconveniente surge la oposición de la población de La Paz a la instalación de un centro penitenciario en sus cercanías. Por otro lado, la cantidad de detenidos federales en dicha región no es tan grande, aunque pueden destinarse a ese lugar detenidos condenados del SPF radicados en las unidades del Buenos Aires y Gran Buenos Aires.

Se desconoce el valor de la remodelación de los lugares designados. Se juzga que debe ser muy alto puesto que son lugares destinados al alojamiento de fuerzas de seguridad y tienen su edificación en buen estado⁵⁹. Sin embargo, una respuesta más categórica en relación al costo de su puesta en marcha, debe estar dada por un estudio breve, pero a conciencia, teniendo en cuenta los costos al momento de su realización; estudio que no puede realizarse en el marco de este trabajo.

Algo parecido ocurre con la capacidad de alojamiento resultante, ya que se desconoce cuántos lugares pueden utilizarse. Eso resultará de un estudio arquitectónico. Sin embargo, en un cálculo realizado a grandes rasgos, teniendo en cuenta que la adaptación de los espacios a la función carcelaria probablemente generará espacios inertes, se estima que el proyecto insumirá 50 metros cuadrados por detenido (contando áreas comunes). Con un mínimo de 124.000 metros cuadrados cubiertos que suman los cuatro predios seleccionados, tenemos que en el corto plazo podría darse alojamiento a 2.400 internos.

Estos edificios fueron seleccionados de una lista que comprende además:

- Escuela de Suboficiales de Gendarmería Nacional, Mercedes, Provincia de Buenos Aires. Actualmente se destina a la formación del personal subalterno de Gendarmería Nacional, por lo que resulta necesario relocalizar sus actividades para proceder a su uso. Su ubicación en un predio urbano generaría la necesidad de implementar dispositivos de seguridad que elevarían su costo notablemente. Por otro lado, planeándose la construcción de un complejo penitenciario en la misma ciudad, la remodelación de este edificio devendría redundante.
- Grupo de Artillería 10, Junín, Provincia de Buenos Aires. El predio se encuentra dentro del tejido urbano y en funcionamiento sin fecha para su desocupación.

59. Cabe recalcar que el trabajo originario se redactó en el año 2002. Por lo tanto, se desconoce el estado de conservación actual de dichos edificios.

- Regimiento de Infantería de Catamarca. Inmueble sito sobre una superficie de 17.000 metros cuadrados, desocupado y ubicado en una zona urbana.
- Escuadrón de Apoyo Logístico, Santa Catalina, Corrientes. Se trata de dos edificios de alojamiento, con dormitorios, que ocupan 9.300 metros cuadrados cubiertos, sobre 20 hectáreas de terreno. Allí la provincia de Corrientes aloja evacuados por las inundaciones en la región. La misma provincia reclama el predio para la su afectación como cárcel provincial. Este edificio es útil para este plan de emergencia, pero se ha escogido otro en la misma provincia con más metros cuadrados cubiertos y, por lo tanto, mayor capacidad potencial.
- Escuadrón de Exploración Nro. 8, San Rafael, Mendoza. Tiene 5700 metros cuadrados cubiertos sobre 18 hectáreas. Está desocupado y en mal estado de conservación. En la provincia de Mendoza, existe un problema grande de superpoblación carcelaria provincial, con lo que debería ser el gobierno local el que consiga inmuebles para su utilización como presidios.
- Regimiento de Infantería de Montaña 21, Las Lajas, Provincia de Neuquén. Tiene 22.000 metros cuadrados cubiertos sobre un predio de 23 hectáreas. En la misma provincia se ubica la Prisión Regional del Sur (Unidad 9).
- Regimiento de Infantería 19, Tucumán. Inmueble de 27.000 metros cuadrados cubiertos sobre 24 hectáreas. Está siendo utilizado por la policía local. Su utilización penitenciaria se juzga inconveniente por encontrarse en un medio urbano.

Utilización de la Cárcel de Contraventores de Buenos Aires

Dentro del plan de emergencia se recomienda el uso la Cárcel de Contraventores de Buenos Aires. Tiene capacidad para 62 personas, está lista para ser usada y se encuentra en el centro de la Ciudad, muy próxima al asiento de los Tribunales Penales. En efecto esta ubicada en el edificio de la Cámara de Apelaciones en lo Criminal y Correccional, sita en la calle Tucumán al 1200, a doscientos metros del Palacio de Justicia de la Nación. La cárcel local podría ser utilizada por detenidos indagados, para su permanencia por un término no mayor a diez días, plazo al cabo del cual el juez debe resolver sobre su situación procesal, lo que definirá si el interno recuperará o no su libertad en el corto plazo.

El proyecto responde a la idea de que durante los primeros días de detención, el interno es trasladado con frecuencia a la sede judicial para su partici-

80 ■ DANIEL PETRONE

pación en distintos actos procesales, tales como la declaración indagatoria, su participación en reconocimientos de personas, careos, notificación de resoluciones diversas, realización de informes socio ambientales, etc. En la actualidad, los detenidos viajan a los complejos de Ezeiza, Marcos Paz o a la cárcel de Devoto para volver al día siguiente, en ocasiones, durante varios días seguidos. Todo ello redundando en un alto costo de traslados, e inconveniencias derivadas del tránsito de personas detenidas que además de afectar gran cantidad de agentes, genera una situación de riesgo.

Esta propuesta reconoce como antecedente la planificación de un Centro de Detención Preventiva de Buenos Aires incluido en el Plan de Cárceles 2000, lanzado durante la anterior administración nacional. En dicho plan se preveía que dentro de la ciudad se levantaría un centro de detención destinado a alojar en forma transitoria a procesados cuyo período de detención no supere, según criterio del juez, los diez días. El proyecto contemplaba un centro de detención que contara con 50 plazas y que estuviera orientado a acomodar distintos tipos de internos.

Aquí se propone que, como requisitos para alojar internos en dicho centro, debe establecerse que:

- se trate de personas que ingresan por primera vez al Servicio Penitenciario Federal;
- el juez interviniente haya previsto que el interno sea trasladado ante su presencia en el término de los 10 primeros días;
- el interno sea derivado a una unidad carcelaria una vez que el juez haya resuelto su situación procesal, en el sentido de prolongar su detención.

Para que esto sea posible deben arbitrarse los medios para que las correspondientes Cámaras que detentan la superintendencia sobre los Tribunales de primera instancia y Tribunales orales, reglamenten mediante acordada la obligación del juez de hacer conocer estos datos⁶⁰. Debe destacarse que en la actualidad, al haberse integrado la Justicia Contravencional de la Ciudad de Buenos Aires, el establecimiento debe ser receptor de los detenidos a disposición por estas causas. Pero, en la medida en que su capacidad lo permita, bien puede destinarse un sector para contraventores y otro para las personas que reúnan las características antes descritas.

60. Cabe destacar que en este caso puntual la obligación de los jueces de informar no necesita de otra norma que una reglamentación de los Tribunales de Alzada, cuya implementación resulta prácticamente automática.

Corto plazo

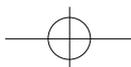
Se sugirió oportunamente el inicio del proceso de construcción de cárceles de manera que al cabo de cuatro años pueda contarse con los complejos proyectados para las ciudades de Mercedes (Provincia de Buenos Aires); Coronda (Santa Fe) y Gral. de Güemes (Salta). Este paso ya fue abordado y anunciado por el Gobierno Nacional y forma parte del Plan Nacional de Seguridad. No obstante, se hará mención en este trabajo a las particularidades que desde esta investigación, recogiendo los proyectos de construcción de establecimientos penitenciarios que fueran citados en el diagnóstico, se previeron en relación a esos inmuebles.

C.P.F. de Mercedes, Prov. de Buenos Aires

El primero de ellos contempla la integración de varios establecimientos con diferentes destinos, según el tipo de población que albergarían (varones o mujeres; adultos o menores; máxima o media seguridad, etc). Retomar la realización del establecimiento de Mercedes, tiene especial importancia, en primer lugar, porque se proyecta la construcción de siete institutos en su interior, con una capacidad total para aproximadamente dos mil personas, realizado en un terreno aproximado de doscientas hectáreas, con un metraje total de 35 metros cuadrados por persona.

El penal de Mercedes podría ser construido para recibir únicamente a los condenados de la mencionada Unidad 2 (actualmente unos 550 internos), como así también a los de los complejos I y II (450 en cada uno aproximadamente). De esta forma, se producirían vacantes en los complejos que podrían ser cubiertas por detenidos alojados en la Unidad 2, que a su vez, con menos internos, podría ser objeto de un proceso de remodelación que mejore la calidad de sus espacios. Este complejo está proyectado para ser integrado por establecimientos de régimen cerrado y semiabierto, independientes entre sí, de manera tal de reunir en un mismo lugar unidades diversas e independientes por su misión y régimen. Esta es la principal diferencia con los complejos federales de Ezeiza y Marcos Paz, que técnicamente han seccionado en unidades semiautónomas una unidad clásica como fue la Unidad 1, cárcel de Caseros.

Incluso se ha planificado la distribución de su capacidad, tomando informes del Servicio Penitenciario Federal que, al año 2000, distribuía sus condenados en 19% entre máxima y alta seguridad, 54% a mediana y 26% a baja y mínima. Por eso, el complejo de Mercedes está planeado para destinar el 22% de las plazas en establecimientos de máxima y alta seguridad; el 59% en



82 ■ DANIEL PETRONE

establecimientos de mediana y el restante 19% en establecimientos de baja seguridad.

C.P.F. de Coronda y Gral. de Güemes

Conforme el anuncio del Gobierno Nacional, se impone hacer lo propio con los complejos de Coronda (Santa Fe) y General de Güemes (Salta).

El motivo de este orden de prioridades –que oportunamente fue previsto en la versión original de este trabajo– radica en que si bien todas estas construcciones resultan muy necesarias, la edificación de las modestas alcaldías de Salta y Jujuy habían contribuido de manera moderada a contener el problema de alojamiento en el Noroeste, mientras que la cuestión en el corredor Santa Fe - Córdoba no había sido abordada.

Largo plazo

Otros Complejos Penitenciarios

Se juzgó conveniente en su momento continuar con el proceso de construcción de establecimientos carcelarios, más allá de los complejos federales de Mercedes, Coronda y Gral de Güemes ya comentados, tomando la planificación oportunamente volcada en el Plan Director de la Política Penitenciaria Nacional, de manera que al cabo de ocho años, es decir, a finales de 2010, se pueda contar con los siguientes predios:

- Centro Penitenciario del Noreste: pensado para ubicarse en la Provincia de Misiones, ya que la condición fronteriza de la zona y el aumento del intercambio comercial del MERCOSUR, creaba la necesidad futura de lugares de alojamiento. Más allá de estas consideraciones, lo cierto es que en la actualidad parece necesario un complejo que pueda satisfacer las necesidades de las provincias de Corrientes y Misiones. En esta última se emplaza la unidad 17 del SPF (Colonia Penal de Candelaria), inaugurada en 1973 con una capacidad para 200 personas. Dicha unidad tiene prácticamente su capacidad colmada. Y sólo el 2% de sus detenidos provienen de la Justicia Provincial. Es decir que su capacidad se destina prácticamente en su totalidad a la recepción de detenidos nacionales y federales. Mientras la provincia de Misiones tenía a marzo de 2000 454 detenidos sin penitenciarias y Corrientes, 475. Es decir que en dicha región se experimenta una faltante de casi 1000 plazas, correspondientes

a la justicia provincial. El complejo debería comenzar a funcionar con un sólo módulo para no más de 300 personas, con la posibilidad de ampliarse en el futuro.

- Centro Penitenciario de Cuyo: en la provincia de Mendoza sólo se emplaza a nivel federal la Unidad 32, una alcaldía que tiene capacidad únicamente para 24 detenidos en tránsito. Mientras tanto, la provincia experimenta una faltante de más de 1000 plazas, siendo la provincia que más superpoblación tiene actualmente⁶¹, pues llega a una tasa del 284%. Más de la mitad de los detenidos mendocinos (950 sobre 1760) son procesados. Por su parte, San Juan tiene una población de 410 internos, la mitad de ellos procesados, y una faltante aproximada de 100 plazas.

Regionalización del territorio nacional

También en ese plazo y con la proyección de tener centros federales dispersos por todo el país, corresponde abordar la regionalización del territorio nacional en zonas penitenciarias, a efectos de evitar subocupación y sobrepoblación de establecimientos conforme a un mapa nacional de demanda carcelaria como forma de tender a una más eficiente asignación de recursos. En efecto, la creación de establecimientos regionales que satisfagan las necesidades de varias jurisdicciones geográficamente próximas, puede resolver el problema de ciertas provincias a las que les resulta antieconómico o directamente poco operativo mantener un establecimiento de determinadas características, sin desarraigar completamente al detenido que se encontraría alojado en una zona próxima a la que pertenece.

La formación de regiones penitenciarias, debe ser producto de convenios entre las jurisdicciones interesadas y de éstas con la Nación, a los fines de no afectar el régimen federal.

Se postula aquí que los complejos regionales alojen detenidos condenados de las provincias a cambio de un precio de alojamiento, buscando de esta manera dos objetivos: regularizar la situación de los detenidos locales alojados en comisarías y otras sedes de fuerzas de seguridad distintas del servicio penitenciario y generar un incentivo a que las administraciones provinciales arbitren los medios para lograr una mayor celeridad en la tramitación de sus procesos de manera de resolver más rápidamente la situación de los detenidos procesados.

61. Datos tomados del “Relevamiento de establecimientos carcelarios y penitenciarios de la República Argentina” publicado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en 2001.

84 ■ DANIEL PETRONE

II.3 Cárceles privadas

La denominada privatización de cárceles puede abarcar desde el sistema de construcción y dirección por parte de empresas privadas hasta la tercerización de ciertos servicios, como ser: la alimentación y asistencia médica de los detenidos o su guarda y tratamiento. Se hace referencia aquí a la primera de las posibilidades. Las propuestas, en este marco, consisten en el manejo íntegro del presupuesto penitenciario por parte de la empresa, quien toma a su cargo las unidades penales existentes. De esta manera, se realiza un proceso de modernización que abarca al personal penitenciario que debe realizar cursos de capacitación para adaptarse a la nueva forma de gestión y prevé la construcción de nuevos establecimientos.

La contratación supone dos partes. Una inmobiliaria, consistente en la ubicación del lugar propicio para el establecimiento de cárceles y la construcción propiamente dicha de las mismas, que se realiza mediante un sistema de *leasing* no revocable durante una cierta cantidad de años (usualmente entre veinte y veinticinco), al cabo del cual la cárcel queda en poder del Estado. Esto no difiere de la forma en la que fue contratada la construcción de los Complejos Federales I y II, salvo en que estas empresas suelen establecer dentro del costo de la construcción el de mantenimiento y modernización pues es de prever que durante dicho lapso nuevas tecnologías permitan mejorar las condiciones carcelarias.

Otra, referida al management, enfocada a la dirección y gestión de los centros carcelarios.

En la actualidad existen empresas encargadas de todo el proceso: construcción y dirección, sin que sea necesario contratarlo por separado⁶². Esto trae aparejado el beneficio de abaratar los costos administrativos derivados de la selección y licitación de los servicios.

Alguna de dichas empresas ofrecen establecimientos tipo de 2.236 plazas con una planta permanente de 203 personas, cuyos precios por detenidos, aunque varían de acuerdo al lugar de ubicación y los servicios demandados, se ubican muy por debajo de los 36.000 pesos anuales que cuesta actualmente cada detenido alojado en cárceles federales. El establecimiento tipo responde a un diseño llamado "bilateral" que mantiene alojados dos tipos de poblaciones carcelarias distintas por separado. Mientras que las unidades de alojamiento están separadas e incomunicadas entre sí, divididas en unidades de

62. En los Estados Unidos existen varias empresas especializadas en este tipo de industria. Según informes recogidos la tres cuarta parte del mercado es compartido por dos empresas: Correction Corporation of América (CCA) y Wackenhut Correction Corp. Se destaca además la National Correction Corporation (NCC).

media y máxima seguridad, comparten un mismo centro administrativo y de servicios: la seguridad, el centro de operaciones, el servicio médico y el religioso, los programas educacionales y de recreación *indoor*, como así también el servicio de comidas, sirve a ambos lados. Un establecimiento de estas características debe funcionar con un total de personal de 391 personas entre personal de management y administración, personal de seguridad, personal de servicios y personal dedicado a los programas de rehabilitación (el total tiene en cuenta los factores de relevo).

Es conveniente referirse a las críticas que ha originado el proceso de privatización de cárceles en otros países como EE.UU. La más frecuente es la que refiere a su alto índice de evasión. Según estas opiniones, el punto débil de la industria carcelaria es el de la seguridad, pues en el afán de bajar costos, no se preverían todos los medios necesarios para evitar fugas. Existen detallados informes acerca de los casos de escape desde 1995 hasta el 2000, que dan cuenta de que el índice de evasión ha aumentado sensiblemente en los correccionales de algunas de las empresas más importantes del rubro como la Correctional Services Corp., CCA y Wackenhut Corp.⁶³ No sólo los escapes provocan preocupación entre el público norteamericano, sino el hecho de que la captura de los evadidos corresponde a cada estado.

Otra fuerte crítica, también ligada a la seguridad, refiere a un importante aumento de hechos de violencia, tales como homicidios, en las que salieron damnificados tanto internos como guardias. Según estos mismos argumentos, mientras que los homicidios de internos son eventos infrecuentes en las cárceles estatales en EE.UU., al punto de que en 1997 la tasa era de un homicidio cada 15.000 detenidos, en las cárceles privadas dicho índice sufrió un ascenso importante hasta llegar a uno cada 1.650 presos⁶⁴.

Volviendo a la Argentina, la adopción de esta modalidad de construcción y manejo de cárceles no resulta conveniente en primer lugar porque –como se dijo– más del 80% del presupuesto del SPF está destinado a sueldos y jubilaciones, erogaciones que no se eliminarán mediante un proceso de privatización. La planta permanente es, al menos numéricamente, suficiente para atender las necesidades de la cantidad de detenidos que la fuerza aloja y, por tanto, parece más lógica la reasignación de tareas para mejorar la eficiencia que la contratación de servicios privados que en definitiva, aun cuando pueda mejorar el servicio carcelario, redundará en más

63. Véase en tal sentido “Recent Escapes From Private Prisons” publicado en www.oregonarsme.com/corrections/private

64. Según información publicada en “Prison Privatization” en www.oregonarsme.com/corrections/privateprison.privatization.htm

86 ■ DANIEL PETRONE

gasto, teniendo en cuenta la gran cantidad de recursos que se asignan a la actividad.

Otra opción, como dijimos, es la contratación de terceros privados para la prestación de ciertos servicios. Existe, en este sentido, una experiencia en el país, que se llevó a cabo en uno de los Complejos Penitenciarios Federales, el cual cuenta con un servicio de catering privado. Mediante conversaciones con funcionarios de la Subsecretaría de Política Penitenciaria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, se ha podido concluir que se ha tratado de una experiencia positiva en tanto que ha permitido mejorar el servicio de comida reduciendo su costo. Pero debido a que el ahorro está directamente ligado a la cantidad de comensales, pues las empresas mejoran sus ofertas de manera proporcional al volumen del negocio, la contratación de este tipo de servicios para establecimientos carcelarios más pequeños no parece conveniente. El obstáculo podría ser salvado si en vez de atomizarse la contratación por establecimientos, se contrataran servicios teniendo en cuenta la población total, lo que aumentaría notablemente el nivel de la demanda y convertiría la oferta en un negocio más tentador para las empresas.

La implementación de la tercerización de servicios deberá evaluarse en el momento de ser llevada a cabo, dadas las restricciones presupuestarias y la imposibilidad de las empresas de los rubros más usuales (alimentación, limpieza y mantenimiento) de presupuestar a futuro. Por otra parte, se sugiere en esta investigación que, mientras los planes de trabajo para internos se implementen y puedan afectar a la mayor parte de la población penitenciaria, se pueden derivar en ellos este tipo de funciones.

No debe perderse de vista que la privatización de servicios no debe disociarse de un cambio de concepto en la administración de las cárceles que reduzca la relación entre guardias e internos.

II.4. Tratamiento de internos

La clasificación de los internos y su tratamiento diferenciado es una deuda pendiente de nuestro sistema carcelario. Esta cuestión requiere un programa serio e interdisciplinario de clasificación de detenidos para permitir un abordaje diferencial y la implementación de programas de rehabilitación. El trabajo y la educación, así como toda otra actividad que integre a la población penitenciaria con la comunidad, deben ser el eje de cualquier medida que se tome. El estudio, diagnóstico y evaluación periódica tendrían que contar con la participación de sectores ajenos a las fuerzas encargadas de la guarda, de

modo tal que la interacción enriquezca las opiniones de los órganos encargados de la vigilancia de los internos. Todo esto sumado redundará en una mejor reinserción social.

II.4.1 Clasificación según condición procesal

La conveniencia de separar a los procesados de los condenados es tan evidente que ha sido plasmada en cuanto plan penitenciario se redactara. Para no ser redundantes, sólo recordaremos lo expresado en el capítulo de diagnóstico del presente con relación a que los procesados se encuentran en una situación de incertidumbre, desconocen cuánto tiempo deberán seguir en esa condición. Además, durante el proceso el imputado es trasladado ante los Tribunales con bastante frecuencia.

La distinta actitud frente a la privación de libertad que asumen los condenados y los procesados hace que su convivencia resulte difícil. En efecto, los primeros ya saben el tiempo que estarán privados de libertad y conocen la posibilidad de obtener beneficios como los programas de prelibertad o semilibertad, entre otros. Los segundos no resignan la posibilidad existente de recuperar la libertad durante el proceso y, por lo tanto, la planificación de la vida intramuros resulta mucho más incierta.

En suma, dado que resulta necesario un alojamiento diferenciado, y siendo que, gracias a la construcción y reutilización de edificios reseñada en el acápite anterior, resulta posible implementar este tipo de medidas, debería ser el primer objetivo a cumplir. Un objetivo relativamente simple una vez que se tienen los lugares de alojamiento, ya que la diferenciación entre un grupo y otro se realiza con la simple constatación de su situación procesal, información que el servicio penitenciario debe mantener actualizada, sin que haga falta, como en otras clasificaciones, trabajos de observación y evaluación de conductas.

II.4.2 Clasificación y segmentación

El segundo trabajo de clasificación que debe realizarse, una vez separados procesados y condenados, debe tener en cuenta la agrupación de personas que conformen un grupo en el que la convivencia no resulte nociva para ninguno de sus integrantes. Esta clasificación puede llevarse a cabo agrupando personas según distintos parámetros, como por ejemplo su comportamiento en el ámbito carcelario, su condición social, su nivel de educación, su predisposición a la realización de tareas dentro de la cárcel, el tipo de delito come-

88 ■ DANIEL PETRONE

tido, la cantidad de ingresos en establecimientos penitenciarios, el tiempo de su vida pasado en prisión con relación al tiempo en libertad, etc. Se descartan aquí las clasificaciones por sexo y edad que en la actualidad se llevan a cabo y que se dan por supuesto sin más.

Se vio en el Diagnóstico cómo, en la práctica, en la Unidad 2 (cárcel de Devoto), el criterio de alojamiento diferenciado suele basarse en la conducta de los internos, agrupando a los más hostiles separados de los que mejor se comportan. Esto explica por qué en las zonas de peor conducta es donde ocurren los motines. También es usual que el alojamiento en sectores de peor comportamiento sea la consecuencia de recibir alguna sanción disciplinaria. Esta forma de clasificación no tiene en cuenta la clasificación criminológica de los internos, es decir, cuán comprometidos están sus planes de vida con el quehacer delictivo, qué expectativas no delictuales plantean para sí mismos en el futuro.

La propuesta que aquí se formula es la de adoptar un sistema de clasificación y segmentación⁶⁵. La segmentación supone la identificación clara de distintas subpoblaciones que conforman el sistema carcelario, posibilitando la separación física de grupos homogéneos, evitando que aquellas personas que presentan menor compromiso criminológico agraven su situación en la cárcel. En definitiva, se trata de segmentar a la población carcelaria en grupos sociales de similares características, diseñando luego estrategias específicas tendientes a su reinserción social.

Una vez segmentada la población se estudian formas de interacción entre los grupos, de manera de favorecer a los grupos con indicadores criminológicos más comprometidos con la influencia favorables de aquellos con menos problemas. Esta interacción debe darse mediante el desarrollo de actividades de resocializadoras como las deportivas o mediante el trabajo.

La clasificación supone el trabajo de agrupar en distintos segmentos a cada uno de los internos. Como se observó, el SPF actualmente realiza una clasificación con el fin de alojar en distintos lugares a cada interno que responde principalmente a cuestiones de conducta. Ya se expresaron las desventajas de ese tipo de clasificación. Toda clasificación presenta ventajas y desventajas respecto a un objetivo determinado. Claramente, la que se realiza en la Unidad 2 tiene por objetivo la seguridad intramuros. La mejor conducta no implica una mayor rehabilitación; privilegiando una, se resigna la otra.

65. Un esquema similar fue implementado en Chile, país que tuvo que afrontar un serio problema de hacinamiento carcelario. Según informes de la Gendarmería de Chile (fuerza análoga a nuestro Servicio Penitenciario) con el nuevo sistema se ha racionalizado el uso de los espacios físicos aumentando la capacidad de los lugares de alojamiento y se ha reducido la conflictividad de la población carcelaria.

Es sugerible que la clasificación tenga en cuenta un catálogo de variables determinadas por el cuerpo técnico criminológico y que todas ellas se orienten a establecer lo que se ha dado en llamar el “compromiso criminológico”, es decir, la internalización de patrones de vida propios de la cárcel.

Con esa labor realizada, una vez reunida la información necesaria para la clasificación y conformados los segmentos, corresponde proceder a la realización de la programación del tratamiento resocializador, teniendo en cuenta la totalidad del cuadro, es decir, a todos los segmentos, para establecer formas de interacción que favorezca el enriquecimiento personal de los distintos componentes.

II.4.3 Detección del SIDA y otras afecciones. Drogadicción

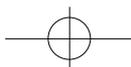
Se señaló en el Diagnóstico que, según información proporcionada por el SPF, la cantidad de enfermos de SIDA en las cárceles llega al 7,07%. Ese dato permite aseverar que, intramuros, la enfermedad constituye un problema mucho más graves que en el exterior, y también inferir que la cárcel es un ambiente prolífico para la propagación del virus del HIV. Pero el dato se agrava si tenemos en cuenta que el muestreo sólo se puede hacer sobre la porción de la población carcelaria que consintió hacer el análisis. Existen publicaciones que aseveran que la incidencia del HIV en algunas cárceles llega al 45%⁶⁶. Sin embargo, no podemos determinar qué porcentaje de internos estaba enfermo antes de ingresar a la cárcel y cuántos contrajeron la enfermedad estando dentro.

Se propone aquí una campaña firme de concientización entre los internos a fin de que accedan a realizarse los estudios para poder proceder a una mejor clasificación de los enfermos, con la firme obligación de la autoridad penitenciaria de brindar el tratamiento adecuado a la afección en forma constante, de manera tal de que no queden dudas de que la iniciativa propuesta tiene como única meta reducir el alto porcentaje de incidencia de la enfermedad en las prisiones, proporcionar el tratamiento a los enfermos y evitar el contagio masivo. A su vez, se debe respetar la confidencialidad del resultado del análisis⁶⁷.

Este punto es central ya que brindando asistencia médica a los enfermos y evitando el contagio a los que no lo están se mejoran notoriamente las

⁶⁶. En www.derechos.org/nizkor/arg/onga/carcel.htm se publica un artículo denominado “Situación carcelaria”, que aborda la cuestión y asevera que en la otrora Unidad 16 –hoy desactivada– el porcentaje de la incidencia del SIDA llegaba al 45%.

⁶⁷. En el sistema carcelario español se considera un programa central el diagnóstico al ingreso de enfermedades contagiosas como las nombradas.



90 ■ DANIEL PETRONE

perspectivas al egreso. Igual criterio debe aplicarse a otras enfermedades contagiosas como la tuberculosis y la hepatitis.

También resulta importante la detección de los drogodependientes, a los efectos de que sean objeto de un tratamiento específico que busque, por un lado, reducir las situaciones de violencia producto de la abstinencia y, por el otro, mantener localizado el foco de una gran problemática en torno al tráfico de drogas en prisión.

II.4.4 Trabajo

El trabajo, junto con la educación, conforman las herramientas de rehabilitación social más efectivas. El Plan Nacional de Seguridad lanzado recientemente contempla un plan de trabajo en cárceles⁶⁸.

En ese sentido se propone aquí incrementar la labor que se desarrolla en algunos establecimientos provinciales, por ejemplo en tareas de limpieza, tanto para el lavado interno de prendas, como externo, pudiendo ofrecerse el servicio a hoteles, particulares, organismos oficiales, etc. Otra posibilidad es utilizar las cocinas correccionales para la preparación en serie de productos gastronómicos para su posterior comercialización. De igual manera, se puede contemplar la fabricación de mercaderías estandarizadas que pueden confeccionarse en los talleres de las unidades. Todo eso, lógicamente, sumado a las modalidades de producción que hoy tienen lugar⁶⁹.

El trabajo –como se expondrá más adelante– puede desarrollarse dentro de las unidades penitenciarias o fuera de ellas (estas últimas sólo podrán ser llevadas a cabo por quienes hayan accedido a los últimos estadios de la progresión de la pena⁷⁰.)

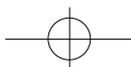
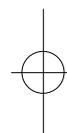
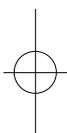
Se proponen aquí algunas modalidades de trabajo tomando como modelo el llamado trabajo en beneficio de la comunidad, el trabajo productivo y ciertas tipos de trabajo privado.

II.4.4.1 Las llamadas “actividades no productivas”, que ocupan a dos tercios de la mano de obra ocupada en la cárcel, refieren a tareas intramuros, mientras

68. Ver www.jus.gov.ar

69. Véase en ese sentido la oferta de productos de fabricación penitenciaria en www.spf.jus.gov.ar

70. Debe tenerse en cuenta que de los 3.950 condenados que alojaba el SPF al 6 de septiembre de 2002, 484 habían accedido a la etapa de confianza (última del período de tratamiento) y más de 570 estaban en período de prueba, de los cuales 330 podían acceder a salidas transitorias o laborales.



que en el sistema propuesto de trabajo en beneficio de la comunidad, se trata de trabajo de escasa retribución económica, para determinadas actividades de utilidad pública, con interés social y valor educativo, que cumplen el doble carácter de dar al interno una ocupación que pueda ser de su interés y que le sirva para liberarse de la asfixiante vida de encierro, y que, por otro lado, pueda servir de “reparación” por el daño causado a la comunidad por el ilícito cometido⁷¹. Se deben celebrar convenios entre la administración penitenciaria y entes y organizaciones públicas o privadas que desarrollen actividades de utilidad pública o social. Las organizaciones deberán confeccionar un catálogo de actividades que consideren que puedan ser desarrolladas por internos y supervisar la realización de dichas tareas a los efectos de determinar si resultan compatibles con el régimen de ejecución de la pena. A su vez deberán mantener un contacto fluido con los internos trabajadores para lograr un sentimiento de integración con la comunidad. Se busca, de esta manera, que el trabajo tenga una utilidad real para la comunidad a la cual se pretende integrar la cárcel.

El trabajo debe ser aceptado voluntariamente. Por lo que será necesario informar a los internos sobre la posibilidad e incentivarlos. Se debe tener la realización voluntaria de este tipo de tareas como un elemento central para la progresión hacia los programas de libertad en la ejecución de la pena. Los informes relativos a la satisfacción con el trabajo del interno deberán ser hechos con la participación de las organizaciones beneficiarias.

II.4.4.2 El trabajo privado puede ser intramuros. Existen cuatro modalidades:

II.4.4.2A) Trabajo con empresas privadas: la incorporación de empresarios privados al trabajo en cárceles ha sido muy incentivado en otros países. Las empresas pueden vincularse con el sistema penitenciario de cuatro formas:

- Empresas instaladas al interior de los recintos penales: el SPF pone a disposición de la empresa un galpón o dependencia para que se instale físicamente con sus maquinarias, equipos y herramientas, estando a su cargo la habilitación de las instalaciones necesarias para su funcionamiento. Transcurrido un período inicial de capacitación (no superior a tres meses), el empresario deberá proceder a la contratación respetando todos los derechos y obligaciones establecidos en la legislación laboral, con excepción del derecho a huelga, y garantizando una retribución no menor a la mínima

⁷¹. Conviene aclarar que el trabajo en beneficio de la comunidad estuvo previsto en el Código Penal español como una pena privativa de derechos (art. 39 inc. g). Aquí intenta dársele un enfoque distinto.

92 ■ DANIEL PETRONE

prevista para el trabajo carcelario⁷². Para establecer la prioridad entre las empresas que desean instalarse se debe tener en cuenta: el uso intensivo y estable de la mano de obra, la mayor cantidad de internos contratados, la contratación de internos una vez que obtengan su libertad, los trabajos que puedan realizarse en el penal de la misma manera que en el exterior, la permanencia en el tiempo de la actividad labora, la trayectoria y solidez de la empresa, y el hecho de que no perjudique al resto de sus trabajadores libres, entre otros items. La relación entre el empresario y el SPF se regirá por el convenio que a tal propósito se labre.

- **Trato directo con los internos:** los particulares encargan directamente a un interno o un grupo trabajos específicos como la fabricación completa de un producto o de una parte de él. La valoración y la forma de pago de los bienes y servicios se fijan de común acuerdo entre el empresario y los internos en base a valores unitarios. La autoridad selecciona los internos de acuerdo a las necesidades del cliente, supervisa y fiscaliza el cumplimiento del trato por ambas partes y controla los pagos y respectivos descuentos.
- **Contratación de servicios a través del Encope:** el empresario o particular contrata directamente con el Encope los trabajos o servicios, conviniéndose las características y exigencias técnicas del producto y el valor a pagar, haciéndose cargo a su vez de la capacitación necesaria. Los internos son seleccionado por el ente y reciben un incentivo en función del volumen de trabajo logrado y de los valores pagados por el contratante.
- **Trabajo a través del Encope:** es la faz interna de la contratación anterior.

II.4.4.2.B) Trabajo autogestionado por los internos: se trata de microemprendimientos generados por los propios internos y apoyados y favorecidos por el SPF.

II.4.4.2.C) Trabajo como mozos y jornaleros en centros de detención.

II.4.4.2.D) Trabajo como artesanos independientes.

Tanto el trabajo remunerado como el que no remunerado debe estar precedido por un trabajo de clasificación y selección por parte de los asistentes sociales del servicio penitenciario, quienes deben establecer las características personales del interno y su capacidad laboral, para determinar cuál actividad es la más adecuada para su persona.

72. En este sentido se prevén reformas a la ley 24.660.

II.4.5 Educación

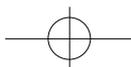
Como se vio en el Diagnóstico, la escasa actividad educativa que tiene lugar en los centros de detención es llevada a cabo por personal penitenciario. La única excepción es la experiencia del Centro Universitario de Devoto (CUD), con resultados muy satisfactorios. La totalidad de los planes de educación deberían ser llevados a cabo por autoridades educativas.

Se propone establecer un programa de “aulas en las cárceles”, acentuando la actuación en educación primaria y secundaria. Este programa debería estar a cargo del director de Escuelas de la localidad en donde se sitúa el establecimiento penal. El proyecto consiste en que los empleados penitenciarios del escalafón docente pasen a depender funcionalmente de la autoridad educativa, bajo cuya responsabilidad queda la organización de los cursos y el relevamiento del cumplimiento de los objetivos que se propongan. Con relación a esto último, y teniendo en cuenta que el régimen especial con que cuentan los penitenciarios⁷³ garantiza beneficios que no son propios del estatuto docente, aparece el planteo acerca de si corresponde o no asimilar uno y a otro. Lo mejor sería mantener para los docentes penitenciarios el régimen que actualmente les garantiza la ley 20.416, estableciendo además –como se verá– compromisos en cuanto al cumplimiento de metas, particularmente en relación con el dictado del programa y la cantidad de alumnos al comienzo y final de cada curso. Por último, se recomienda que tanto las calificaciones como la evaluación de concepto que el docente haga forme parte de la historia criminológica del interno y sea elevada con copia directamente al juez competente. De esta forma se garantiza la interacción de todos los sectores que participan del tratamiento penitenciario respecto de la calificación y observación del interno a los efectos de que tal cuestión no sea canalizada exclusivamente por dependientes de la fuerza penitenciaria.

Resumiendo:

- Establecimiento de “aulas en cárceles” que replique el modo de educación extramuros.
- Docentes y organización dependientes del director de Escuelas de la localidad.
- Mantenimiento del “estado penitenciario” para los agentes docentes, con el compromiso del cumplimiento de metas concretas.
- Informes del docente directamente para ser agregados a la historia criminológica y elevados al juez competente.

73. Véase “Marco Jurídico” en la sección Diagnóstico.



94 ■ DANIEL PETRONE

II.4.6 Otras actividades

Además de las reseñadas deben desarrollarse en las cárceles otras actividades tales como las recreativas, culturales y deportivas, siempre con la idea de integrar la cárcel a la vida de la comunidad fuera de ella. En tal sentido, se propone seguir con una serie de actividades culturales en cárceles que hoy por hoy realizan voluntariamente muchos artistas. Se han representado obras teatrales en algunos establecimientos⁷⁴.

Las actividades de tipo cultural, recreativas y deportivas no sólo brindan un canal de comunicación con el mundo extramuros sino que además, en especial las últimas, establecen pautas que facilitan la internalización de normas que deben ser respetadas.

Una vez abordados los temas de trabajo y educación se propone establecer un programa de actividades culturales y deportivas, fomentando, para este último caso, la participación de los internos en deportes de equipo. Más aún, se contempla la posibilidad de generar, para ciertas disciplinas (fútbol, básquet, tenis de mesa), torneos donde compitan equipos de las distintas unidades penitenciarias –en la medida que el régimen de seguridad lo permita.

Por otro lado, resulta interesante una iniciativa presentada un tiempo atrás que consistía en la instalación de radios de baja potencia en distintas cárceles⁷⁵, a los efectos de dar capacitación en radiofonía, operación de radio y locución a los internos. Durante el año 2001 se celebró un convenio entre el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el COMFER. Según la fuente, las radios serían instaladas en todas las cárceles, algo que parece un poco excesivo si se tiene en cuenta que la capacitación que pretende brindarse reviste el carácter de estudio terciario y –como se dijo antes– sólo el 24% de la población carcelaria terminó los estudios secundarios⁷⁶.

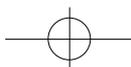
II.4.7 Participación de procesados en los distintos programas

Para estimular la participación de los detenidos en programas de educación y trabajo se deben tratar por separado la situación de los procesados y condenados.

74. Véase “El plan de Gestión 2001” en la sección Diagnóstico - Tratamiento de Internos.

75. Véase “En Argentina las cárceles tendrán radios FM” en www.teoveras.com.do

76. No obstante, la idea es interesante y registra algunos antecedentes. En el año 1979 se puso en marcha en la cárcel de Olmos una radio llamada LU1 Radio Libertador General San Martín, fue conocida como “La compañera del silencio” y ganó el premio Cruz de Plata Esquiú (más datos en www.teoveras.com.do.) Cabe nombrar también la experiencia de la radio que funciona en la cárcel de Feldam (Londres).



Los primeros deben tener objetivos concretos de tratamiento en base al trabajo y la educación. El trabajo debe ser obligatorio en todos los casos para los condenados y su incumplimiento debe tener consecuencias con relación al acceso a actividades más placenteras o a la extensión de las visitas. La educación debe ser obligatoria hasta cierto nivel y, en todos los casos, cuando sea parte de un tratamiento específico –situación que debe determinar el órgano técnico criminológico.

Los procesados, por su parte, se encuentran en una situación totalmente distinta. Como se dijo antes, viven en una situación de relativa incertidumbre que les hace muy difícil planificar su futuro. Por eso su participación no debe ser obligatoria y debe basarse en un sistema de incentivos relacionados con tres aspectos, a saber: la posibilidad de conseguir mayor flexibilidad y amplitud en sus visitas, así como prioridad para participar en actividades recreativas; el progreso por adelantado del régimen de la pena, de manera que una vez condenado acceda más rápidamente a las fases de confianza y semilibertad; y, específicamente respecto del trabajo, contar con un porcentaje más alto en la remuneración para la conformación del fondo propio y con la posibilidad de disponer de una parte importante del mismo aún estando en prisión. Todas estas cuestiones deberán ser materia de reformas legislativas.

II.5 Recursos humanos

Abordar el tema de las reformas relacionada con los recursos humanos no resulta sencillo, ya que –como se vio en el Diagnóstico– muchas de las incógnitas que surgen del funcionamiento del servicio penitenciario federal no tiene repercusión en la información oficial. La misma fuerza se muestra reticente a responder a determinados interrogantes, tales como el destino de los agentes o las funciones específicas de algunos departamentos como el de Inteligencia Penitenciaria o el de vuelo. Se propone aquí una de reforma de todo el organigrama.

II.5.1 Nuevo organigrama

La reestructuración que se impulsa apunta a esquematizar el organigrama en tres grandes divisiones que son: Readaptación Social, Administración General y Cuerpo Penitenciario, encargadas del tratamiento y evaluación de los detenidos, las cuestiones administrativas y la conformación del cuerpo, de las jefaturas y de la capacitación del personal, respectivamente.

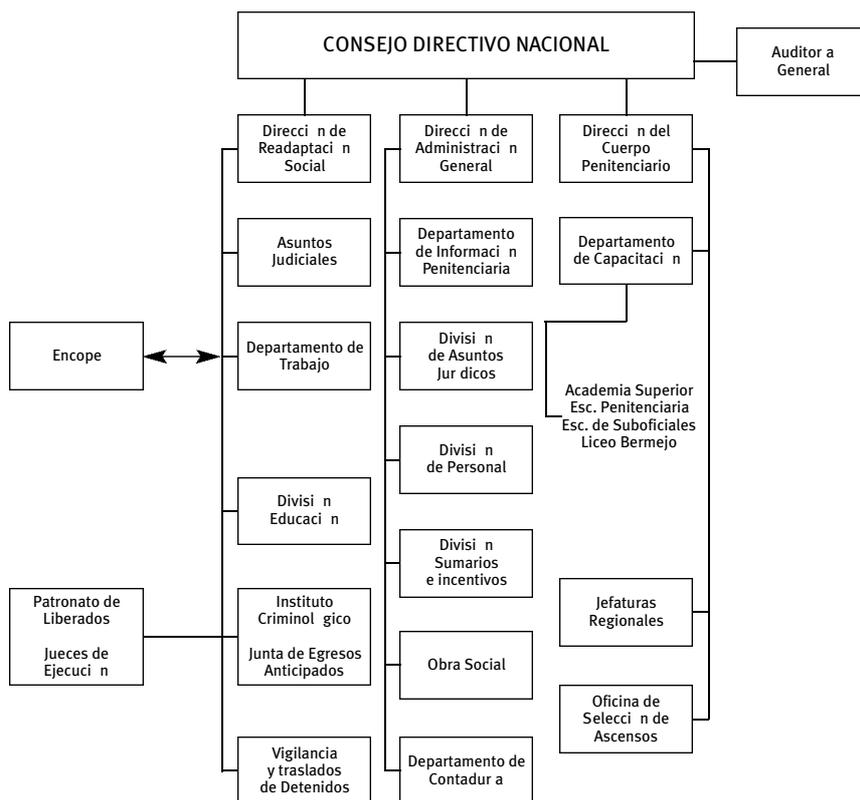
Como se observa, la mayor novedad es que el Servicio Penitenciario pasa de estar bajo el mando de un director a tener como órgano de gobierno a un

96 ■ DANIEL PETRONE

Consejo Directivo presidido por el director nacional. La idea es la de fusionar el Consejo de Planificación y Coordinación con la Dirección Nacional, manteniendo las decisiones ejecutivas de administración en una persona, el director. El cambio pretende además generar la interacción de los agentes de igual jerarquía, al menos dentro del Consejo, de manera tal que la discusión sobre políticas a implementar no se empobrezca por la subordinación al mayor cargo o rango. Así las políticas son decididas por el Consejo Directivo y canalizadas por la fuerza a través de tres grandes direcciones.

Gráfico 12

Propuesta del Nuevo Organigrama del Servicio Penitenciario Federal - Año 2004



La Dirección de Readaptación Social debe mantener la función de dictar las directrices genéricas relativas al tratamiento, su organización y fiscalización. A su vez debe procurar la interacción con organismos extrapenitenciarios que puedan colaborar con dichos fines, encarar el progresivo traslado de las funciones de educación hacia la órbita de la Dirección de Escuelas, fomentar convenios con entidades educativas de carácter terciario y universitario y actualizar la estadística penitenciaria. Bajo su órbita siguen estando el Instituto de Criminología, la Junta de Egresos Anticipados, la División de Asistencia Médica y la División de Asistencia Social. Se prevé que los dos primeros interactúen directamente con el Patronato de Liberados y los Jueces de Ejecución Penal para enriquecer las premisas del tratamiento carcelario, la progresividad de la pena y la evaluación de los resultados. Además, se establecerá en la ley correspondiente que dichos organismos no pueden estar integrados exclusivamente por personal penitenciario.

Se elimina la División de Asistencia Espiritual, pudiendo ésta ser materia de convenio con representantes de los cultos reconocidos.

El Departamento de Trabajo y Producción pasa a llamarse Departamento de Trabajo, y se prevé una función más de enlace con el ente cooperador. Se piensa asignarle la tarea de buscar en el mercado salidas para la mano de obra penitenciaria y otorgarle la función de fiscalizador del cumplimiento de las normas relativas al trabajo penitenciario. Todo en pos de erradicar las funciones no productivas.

La función de Seguridad y Traslados, hasta ahora desempeñada por la división homónima, dependiente de la Dirección del cuerpo penitenciario, pasa a llamarse Vigilancia y Traslados, y queda bajo la dependencia de la Dirección de Reinserción.

A la Dirección General de Administración se le suman las funciones de la Dirección de Secretaría General, centralizándose así toda la labor administrativa en un sólo órgano a cargo de cuestiones tales como el despacho de actuaciones y la mesa general de entradas, salidas y archivo de actuaciones. Se separa únicamente a la sección contable en un Departamento de Contaduría dependiente de la Dirección General, dentro del que se ubican la Dirección de Auditoría (previéndose que la misma pase a depender, más adelante, de personal no penitenciario), Tesorería, Contrataciones y Suministro. Se le suma además una División de Asuntos Jurídicos (antes dependiente de la Dirección de Auditoría General), tendiente a la actualización permanente de las normas relativas al actuar penitenciario y a todo el asesoramiento en la materia que requiera el Consejo Directivo y a la representación en juicio del personal y la institución por cuestiones que se relacionen con actos de servicio.

98 ■ DANIEL PETRONE

Se eliminan los departamentos de Inteligencia Penitenciaria y de Informática penitenciaria, reemplazándose los por un departamento de Información Penitenciaria, del que pasan a depender las Oficinas de Cómputos y de Comunicaciones. Se le asigna la tarea de establecer un Sistema Único de Registro de Detenidos al que puedan tener acceso todas las unidades, además de la autoridad del Ministerio de Justicia y los jueces de ejecución, para lograr un doble efecto: por un lado, evitar el doble trabajo de registro que se lleva a cabo en la actualidad y, por el otro, permitir que los jueces conozcan el estado en que se encuentra el detenido, condenas, tribunales a disposición, estado de la progresividad de la pena, calificación de conducta y concepto.

Debe destacarse que existen tres divisiones del departamento de Informática Penitenciaria cuyas tareas en la práctica no se han podido conocer hasta el presente. Se trata de Planeamiento de Sistemas, Auditoría de Sistemas y Centro de Teleproceso. El destino de estas divisiones deberá reverse una vez encarada la tarea, previo pedido de informe.

Asimismo, se establece la Dirección de Personal de la que se hace depender la División de Sumarios e Incentivos, encargada de las actuaciones administrativas por faltas de agentes de la fuerza como así también de proponer a la Dirección respectiva el otorgamiento de premios que funcionen como incentivos para aquellos agentes de las secciones y establecimientos que muestren mayor eficiencia respecto de la participación de internos en planes de resocialización y baja de la tasa de reingreso a las unidades penales. Se resalta además la necesidad de un fuerte control tanto interno como externo de las conductas que se desvíen del buen proceder. Cabe destacar que, mientras salen a la luz resonantes casos de corrupción, no se observa un correlativo incremento en sumarios administrativos que sancionen dichas faltas.

Depende también de la Dirección General de Administración, la oficina de Obra Social.

Dentro de la Dirección del Cuerpo Penitenciario se emplaza, en primer lugar, el Departamento de Capacitación del que dependen los Institutos de Enseñanza Penitenciaria así como la Academia Superior, la Escuela Penitenciaria y la de Suboficiales y el Liceo Antonio Bermejo. La creación de un Departamento de Capacitación busca jerarquizar la instrucción de los agentes de la fuerza y perfilar su actuación hacia los servicios penitenciarios provinciales.

Dependen también de esta dirección las Jefaturas Regionales, a las que se busca robustecer para centralizar la operatoria de las cárceles federales del interior.

Otra introducción novedosa es la Oficina de Selección de Ascensos que busca reemplazar el sistema de ascensos automáticos por otro que tenga en cuenta los méritos de los agentes.

Como se observará no se contempla dentro de este organigrama a la Dirección de Retiros y Pensiones, puesto que se plantea el traspaso progresivo del programa de pago de pasivos a una área específica de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS). Hasta tanto eso se efectivice, se mantiene dicha dirección de manera residual, dependiendo de la Dirección General de Administración.

Por último, directamente dependiente del Consejo Directivo, se establece la Auditoría General, compuesta de auditorías zonales y una secretaría.

II.5.2 Subsecretaría de Reinserción Social

Dentro del esquema del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, se propone crear, dependiente de la Secretaría de Justicia, una Subsecretaría de Reinserción Social y Asuntos Penitenciarios que absorba las funciones de política penitenciaria que hoy se encuentran acumuladas en la Secretaría de Política Criminal y Asuntos Penitenciarios. Esas funciones son: asistir al Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos en la política y programas penitenciarios, coordinar las acciones con los servicios penitenciarios provinciales, promover el desarrollo de la actividad de los patronatos de liberados y en general todo lo relativo a la interacción con otros organismos nacionales e internacionales en lo que hace a la ejecución penitenciaria. Se propone además agregar las siguientes funciones:

- La supervisión del proceso de informatización del SPF.
- El impulso de la celebración de convenios con países que no se hayan hecho aún para habilitar el cumplimiento de las penas privativas de libertad de extranjeros en su país de origen. El fomento de la utilización de dicha opción en los países con los que sí existen acuerdos.
- La promoción de acuerdos con los distintos servicios penitenciarios provinciales a fin de unificar y normalizar la recolección de información que permita fijar pautas de política penitenciaria a nivel nacional.
- Supervisar la paulatina desconcentración de funciones del SPF.
- Coordinar esfuerzos con los jueces de ejecución, los jueces penales en general, los patronatos de liberados y autoridades educativas para delinear y mejorar los planes de reinserción social.
- Establecer con las autoridades a cargo de las obras públicas, el Ente de Cooperación Penitenciaria y sectores empresarios, iniciativas para lograr una mayor ocupación de la mano de obra de internos y egresados.

100 ■ DANIEL PETRONE

La Subsecretaría se debe integrar con el personal dedicado actualmente a las cuestiones penitenciarias (un subsecretario y 8 empleados del SINAPA). Además de estas personas, trabajan en el área personas contratadas por entes cooperadores, cuyo número se estima en 8 aproximadamente (éstas no son incluidas en el presupuesto pero una vez en la función debe encararse la tarea de regularizar su situación).

II.5.3 Capacitación

Este punto es también de suma importancia. Teniendo en cuenta todo el país, la capacitación no es la regla. En la mayoría de las provincias el personal superior se forma mediante becas otorgadas principalmente por los servicios Nacional y Bonaerense, y son ellos quienes a su vez instruyen a los subalternos⁷⁷ debido a la falta de planes de estudios y academias penitenciaria. Esto último es consecuencia de que la implementación de una estructura profesional no se justifica en todas las provincias por los insumos necesarios para la prestación del servicio. Por eso se propone aquí que en esas provincias se impongan convenios de estudio y capacitación con otros servicios penitenciarios, especialmente con el Federal, que se establezcan parámetros uniformes en todo el país y que se condicionen los ascensos y promociones a las aptitudes demostradas por los agentes en la carrera.

En el ámbito federal se fomenta que el grado más alto obtenido en la carrera penitenciaria deba responder a exigencias propias de un título universitario (y no terciario como sucede en la actualidad.) Se tiene conocimiento de la existencia de convenios con ciertas universidades para cumplir esta premisa que surge de la ley 24.660 que exige en su art. 202 que la conducción de los servicios penitenciarios, la jefatura de sus principales áreas y la dirección de los establecimientos deberán estar a cargo de personal con título universitario. Hoy eso se cumple sólo parcialmente. La propuesta es profundizar esa dirección y establecer parámetros cada vez más altos de capacitación con la idea de que los mejor capacitados trabajen en contacto directo con los detenidos y no en oficinas alejadas de la función penitenciaria.

Debe procederse a una profunda revisión de los planes de estudio de los Institutos de Capacitación a fin de tener programas con el nivel académico y la jerarquía que la función impone. Esta capacitación deberá tener en cuenta el manejo de modernas tecnologías carcelarias.

77. Nessi, Alan Martín, op. cit., pp. 2 y ss.

II.5.4 Esquema de retiros y pensiones.

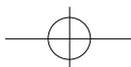
Los penitenciarios –como se vio– poseen un régimen de retiros que les permite acogerse al beneficio jubilatorio con menos años de servicio que en el régimen ordinario. Mantienen lo que se denomina “estado penitenciario”, que permite que sean convocados nuevamente a prestar funciones, en cuyo caso, en cuanto a los ascensos, se les tiene en cuenta el tiempo de retiro.

Ahora bien, la propuesta de este trabajo pretende mantener ese régimen para todos los agentes de la fuerza vinculados específicamente con la tarea penitenciaria, no así con los que cumplan funciones netamente administrativas. Se busca de esta manera reconocer lo importante de la función de guarda, seguridad y rehabilitación de los detenidos mediante el mantenimiento de un régimen que presenta beneficios por sobre el régimen general de retiro y generar un incentivo para al tiempo que se reduce la gran cantidad de retiros que atiende el presupuesto de la fuerza mediante la exclusión de quienes se desempeñan en funciones que no están íntimamente relacionadas con esos fines. Claro que tal cambio deberá aplicarse sobre quienes sean contratados en el futuro y no sobre el personal actual.

II.6 Informatización del SPF

Se dijo en el Diagnóstico que el registro de los internos no se realiza en forma centralizada. Sucede que las Alcaldías, tales como la Unidad N° 28, sita en el Palacio de Justicia, no se encuentra conectada con la Dirección Nacional del Servicio Penitenciario, donde se lleva un registro central de los detenidos y su condición procesal. Tampoco lo estaban hasta 2002 algunas cárceles como la Unidad 2 (cárcel de Devoto). Cuando los detenidos se alojan en este último establecimiento, el registro se hace tres veces: una en la alcaldía donde ingresa, otra en la unidad de alojamiento y una tercera en la Dirección Nacional.

Por lo tanto, se propone aquí la informatización del Servicio Penitenciario Federal a los efectos de evitar la duplicación de registros y lograr un más rápido y confiable flujo de información entre las unidades penitenciarias y los jueces penales. Además, con el fin de reducir los costos y riesgos del traslado de detenidos, evitar los riesgos que dichas movilizaciones implican y mejorar la seguridad y la cuantía de la comunicación entre magistrados y detenidos, se propone instrumentar la implementación de nuevas tecnologías en comunicaciones como las videoconferencias.



102 ■ DANIEL PETRONE

II.6.1 Esquema de informatización

La propuesta es retomar un proyecto de informatización iniciado dentro del Programa de Apoyo a la Reforma del Sistema de Justicia (BID 1082/OC-AR), que quería crear una base de datos que se ubicara en un servidor central y que proveyera de información actualizada y disponible para su consulta a las autoridades penitenciarias y los jueces de ejecución. Se preveía la instalación de nodos en cada una de las unidades y en los despachos de los tres jueces de ejecución de la Ciudad de Buenos Aires y tres del Interior. La idea central es que el sistema contenga toda la información relativa a la identidad de los detenidos, condición carcelaria (conducta, calificación, estado de la progresividad de la pena, lugar de alojamiento, sanciones, etc.) y su situación judicial (si se encuentra procesado o condenado, a disposición de qué jueces, y qué antecedentes registra). Así, cuando el juez deba resolver alguna petición puede acceder en el acto a la información del detenido evitando lentos pedidos de informes que en el pasado han dado lugar a escandalosos errores.

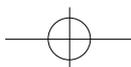
II.6.2 Sistema de videoconferencia para la celebración de audiencias

Ya se ha dicho que la Nación gasta aproximadamente cuatro millones de pesos en la División de Seguridad y Traslado de Internos. Por su parte, la Provincia de Buenos Aires moviliza aproximadamente veinte mil detenidos por año, con un costo de un millón de pesos; a los que deben sumarse los costos devinidos del pago del personal que atiende esos traslados cuando requieren extremar las medidas de seguridad.

El traslado de internos, además del costado económico y de seguridad, tiene otras facetas que deben ser tenidas en cuenta. Los imputados suelen hacer uso de la atribución legal de prestar declaración ante el órgano judicial y ampliarla cuantas veces crean conveniente. En muchos casos, sobre todo en lo referente al crimen organizado, puede haber varias causas contra un mismo grupo de imputados en distintos juzgados e instancias. Eso implica traslados continuos.

Por otra parte, los detenidos son sacados del lugar de detención por lo general en horas muy tempranas, a veces incluso el día anterior (debido a la distancia entre la sede judicial y la cárcel), y permanecen en el móvil durante varias horas, agravándose injustificadamente el sufrimiento de la detención⁷⁸.

⁷⁸ Vaz Flores, Hortensia, "Videoconferencia en juicios orales", Revista del Colegio de Abogados de La Plata, vol. XL, La Plata, 2000, pp. 165-174.



El sistema de video conferencia ha sido adoptado en los Estado Unidos, Canadá y Europa. En el primero de dichos países los medios de comunicación a distancia son utilizados en diecisiete estados; y en 1997 el Congreso dispuso para la Justicia Federal que en todos los casos que sea posible el imputado declare mediante este sistema. En Canadá la videoconferencia se utiliza en procesos criminales con detenidos peligrosos y en causas de familia en las que las partes o testigos se encuentran en distintas jurisdicciones. En Italia el examen a distancia se encuentra autorizado en casos de testigos bajo programas de protección. Y en el Consejo de Europa se logró consenso sobre la utilización de tecnologías de enlace en los casos de testimonios de personas residentes en otros países⁷⁹. Estos son sólo algunos ejemplos.

En la región, se cuenta con la experiencia brasilera, donde la Secretaría de Justicia y Ciudadanía del Estado de Pernambuco junto con el Tribunal de Justicia (TJPE) desarrollaron dos iniciativas similares. En el ámbito nacional, más específicamente en la justicia bonaerense, existió una experiencia de ese tipo⁸⁰. En esa oportunidad el Tribunal se constituyó en la Unidad 29 del Servicio Penitenciario Bonaerense y se montó un circuito de videoconferencia con medios típicos de televisación por circuito cerrado, encontrándose el lugar en donde los detenidos declaraban a doscientos metros del lugar donde funcionaba el Tribunal. Se instaló en el penal una especie de estudio de televisión con características que se adecuaban a la normativa procesal de manera que, por ejemplo, defensores e imputados disponían de una línea telefónica a través de la cual se comunicaban, en caso de requerirlo, en forma privada. La realización de este juicio ratifica que las teleconferencias y las videoconferencias a distancia se encuentran justificadas por la seguridad y el ahorro de costos y tiempos de traslados y espera de los abogados, las partes y los funcionarios involucrados⁸¹.

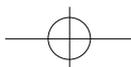
El costo de implementación de estas tecnologías puede costearse con el traslado de presos de un mes⁸² en las dependencias penitenciarias más

79. *Ibíd*em

80. Se trató del juicio en la causa 18.191, que tomó conocimiento público como la causa de los “doce apóstoles”, que se sustanció en orden a los delitos de homicidio calificado, privación ilegítima de la libertad, tenencia de armas de guerra y evasión en grado de tentativa, que tramitó ante la Cámara de Apelaciones y Garantías en lo Penal del Departamento Judicial de Azul, Provincia de Buenos Aires, y que versó sobre hechos de amotinamiento ocurridos en el penal de Sierra Chica en marzo de 1996. La experiencia se encuentra comentada por Hortensia Vaz Flores, en el artículo antes citado (ver *supra*).

81. Plan Nacional de Reforma Judicial, Ministerio de Justicia de la Nación, 1998, pag. 195. Allí se ilustra acerca de que un importante aumento en las teleconferencias empresariales se produjo durante la Guerra del Golfo (1991), cuando los viajes eran desaconsejados por razones de seguridad. La tendencia se vio acentuada con posterioridad a los atentados aéreos sufridos en Nueva York el 11 de septiembre de 2001.

82. *Ibíd*em, Introducción, pag. III.



104 ■ DANIEL PETRONE

importantes. Se alienta aquí su utilización mediante la autorización expresa del ordenamiento procesal.

II.7 Relación con los servicios penitenciarios provinciales

II.7.1 Regiones penitenciarias

Al abordar la cuestión edilicia se propuso la construcción de complejos penitenciarios. Una vez realizadas las obras y con dichos complejos funcionando, se propone aquí llevar adelante una regionalización del territorio nacional en zonas penitenciarias para evitar subocupación y sobrepoblación de establecimientos, conforme a un mapa nacional de demanda carcelaria como forma de tender a una más eficiente asignación de recursos.

La creación de establecimientos regionales que satisfagan las necesidades de jurisdicciones geográficamente próximas puede resolver el problema de ciertas provincias a las que les resulta antieconómico o directamente poco operativo mantener un establecimiento de determinadas características sin desarraigar completamente al detenido. En tal sentido debe recordarse que a la Provincia de Buenos Aires le corresponde casi el cincuenta por ciento de la población carcelaria nacional. El resto se divide en las demás provincias con un 21 por ciento del total en las provincias del Litoral, un 9 por ciento en el centro del país, otro 9 en la Patagonia y Sur, 8 por ciento en el Noroeste y 6 por ciento en Cuyo⁸³. Más aún, a marzo de 2000, mientras Buenos Aires mantenía casi dieciséis mil detenidos y el Servicio Penitenciario Federal otros seis mil novecientos, el total de las provincias se repartían aproximadamente diecisiete mil presos, con casos como el de La Pampa con sólo cincuenta y cuatro detenidos, o Santa Cruz con sesenta. Tal vez por eso estas provincias no tienen sistema penitenciario ya que la totalidad de sus presos se encuentra alojada en dependencias de las fuerzas de seguridad como comisarías.

Para la creación de establecimiento regionales se deben celebrar convenios entre las jurisdicciones interesadas y la Nación a los fines de no afectar el régimen federal que reserva al poder local la ejecución de las sanciones penales privativas de la libertad aplicadas por la Justicia Provincial, pudiéndose incluso convenir entre varias jurisdicciones la construcción en conjunto de es-

83. Según datos volcado en el “Anexo sobre Tratamiento de Personas Detenidas” del Plan Nacional de Reforma Judicial

tablecimientos, emprendimientos en los cuales la Nación, mediante la Subsecretaría de Reinserción Social, debería acercar todo el conocimiento surgido de experiencias anteriores.

En la actualidad se encuentran vigentes convenios suscritos entre algunas provincias y el Gobierno Federal para el alojamiento recíproco de detenidos⁸⁴. Lo que aquí se propone es ir más allá en esos acuerdos, estableciendo una verdadera interrelación entre cada jurisdicción dentro de la región y entre ésta y la Nación. Lo que se plantea como premisa irrevocables es que sólo se reciba en los establecimientos federales de todo el país a detenidos provinciales que hayan sido condenados. De esta manera se genera un incentivo para que las administraciones locales arbitren los medios necesarios para darle celeridad a los procesos penales y reducir la escandalosamente alta proporción de internos procesados. Por otra parte, los convenios deben obligar a las distintas jurisdicciones a implementar parámetros únicos de medición para facilitar la recopilación por parte del órgano nacional, quien compartirá los datos recogidos con las distintas regiones y deberá fijar, en función de ellos, las metas y políticas para los siguientes períodos.

II.7.2 Uniformidad legal

La ejecución de la pena privativa de la libertad se encuentra regulada por la ley nacional 24.660, que es complementaria del Código Penal de la Nación y, por ende, de aplicación en todo el país. Sin embargo, algunas provincias han interpretado la obligatoriedad de la norma de fondo de diversas maneras. Se dijo antes que, por ejemplo, Entre Ríos dictó la ley provincial Nro. 9.117 que adhiere a los términos de la 24.660. Lo mismo San Juan con la ley 6.883, Santa Fe con la 11.661, haciendo salvedades respecto del capítulo XVI (personal institucional); Catamarca dictó el decreto del P.E. Nro. 1.031 mediante el cual reglamenta artículos relacionados con las faltas disciplinarias de los internos. Ushuaia dictó la ley 441 mediante la cual establece que la ejecución de las penas privativas de la libertad se rigen por la ley nacional. Córdoba se obligó a hacerlo mediante la ley 8.812. La Provincia de Buenos Aires, por su parte, dictó una ley penitenciaria propia, la 12256, adecuándola a las previ-

84. Los acuerdos de éste tipo se limitan a regular cómo y en que casos un establecimiento federal emplazado en una provincia determinada recibirá detenidos provinciales y, a la inversa, detenidos federales que sean recibidos por establecimientos provinciales. A cambio del alojamiento se pacta un precio que ascendía en 1992 a 50 pesos, pero que en la actualidad disminuyó hasta una suma que oscila entre los 10 y 20 pesos. No obstante ello, los formularios de convenio a los que se pudo acceder no preveían un sistema de cobro compulsivo.



106 ■ DANIEL PETRONE

siones de la ley nacional. Misiones dictó con posterioridad a la 24.660, la ley 3.595. Algo parecido sucede con la ley 3.008 de Río Negro.

Se propone aquí unificar la normativa relativa a la ejecución de penas privativas de la libertad mediante la expresa inclusión en la ley nacional de su obligatoriedad, dado su carácter de ley federal, o bien mediante la culminación del proceso de adhesión por parte de las provincias que aún no lo han hecho o que han dictado sus propias leyes.

II.8 Marco jurídico

Como anexo al presente trabajo se incluyen los textos legales que resulta necesario reformar a fin de aplicar las propuestas aquí formuladas como así también otras que en el futuro puedan parecer viables. A continuación, se enumeran los lineamientos de la reforma:

II.8.1 Ley 24.660

El proyecto de reforma enmarca la ejecución de la pena privativa de la libertad no sólo con el objeto de la reinserción social de los internos, sino también recalando su función de seguridad en relación al resto de la población. Establece la obligación de la clasificación y el alojamiento diferenciado en relación con criterios criminológicos. Agrega la posibilidad de que el organismo técnico criminológico sea integrado por el juez de ejecución o el personal que éste designe. Establece reformas en la regulación del trabajo penitenciario para estimular su contratación por parte de privados y públicos. Se fortalece la obligación de los condenados de pagar una parte de los gastos de alojamiento. Se establece la obligación de que las obras públicas cuenten con un mínimo de mano de obra penitenciaria.

Se preve encarar, en el marco de un trabajo más profundo con las provincias, las siguientes leyes:

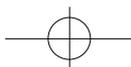
II.8.2 Ley 20.416: ley orgánica del Servicio Penitenciario Federal. Debe reformularse de manera tal de adecuar el texto normativo al organigrama propuesto. En tal sentido, debe establecer la dirección de la fuerza en manos de un Consejo Directivo cuyo presidente es designado por el Poder Ejecutivo Nacional mediante concurso. Los postulantes deben tener como únicos requisitos poseer título universitario y ser idoneos para el cargo. La duración en el cargo será por un lapso de cuatro años. También debe preveer la obligación de

que el Instituto Criminológico, el Consejo Correccional y la Junta Asesora de Egresos Anticipados esté integrado por personas ajenas a la fuerza. Eliminar el ascenso por el mero paso del tiempo y, en su lugar, impulsar un sistema de méritos basado en la labor del área a la que se pertenezca, dándose prioridad a quienes presten funciones en las cárceles por sobre quienes lo hacen en la administración para así jerarquizar la labor en los institutos. Eliminar el escalafón religioso y traspasar el escalafón docente bajo la dependencia del director de Escuelas del lugar donde se ubica el establecimiento. Mantener el estatuto penitenciario sólo para quienes presten funciones en establecimientos o con estrecha vinculación con las funciones de seguridad y rehabilitación. Eliminarlo para quienes se desempeñen en departamentos tales como Asesoría Jurídica, Información Penitenciaria u Obra Social. Y, en general, establecer una interacción de la fuerza con otros sectores relacionados con la problemática penitenciaria e imponer la pérdida del beneficio del retiro o pensión por causa de exoneración.

II.8.3 Decreto Reglamentario 396/99. Se propone que en los casos de semilibertad que son ordenados por el juez de ejecución, el dictamen del Consejo Correccional cuente obligatoriamente con la opinión de la persona designada por el juez para integrar el organismo técnico criminológico (ver reforma a la 24.660). A la opinión fundada del director de establecimiento se le otorga un carácter consultivo. Lo mismo para los casos de libertad condicional, además de los requisitos que fija el Código Penal.

II.8.4 Decreto Reglamentario 1139/00. Se propone establecer un sistema de recompensas que privilegie la participación de procesados en actividades que demuestren voluntad de estudio y sentido de la responsabilidad. Las recompensas serán otorgadas por evaluación del Consejo Correccional con comunicación al juez competente en la que se expresen los fundamentos que la justifican. La autoridad judicial deberá funcionar como contralor, para evitar que los beneficios, que pueden consistir en becas de estudio, ampliación de la frecuencia y horario de las visitas, traslado a otra sección del establecimiento, autorización para desempeñarse en tareas educativas, por ejemplo, se otorguen arbitrariamente.

II.8.5 Ley 24.372. Esta ley que establece el Ente Cooperador Penitenciario (Encope) como ente autónomo que regula todo lo relativo al trabajo carcelario, fija que quienes lo dirigen son designados por la dirección del servicio penitenciario y, en la práctica, los cargos directivos son desempeñados por personas

**108 ■ DANIEL PETRONE**

pertenecientes a la fuerza. Tal circunstancia debe modificarse y establecerse un límite para el dinero que el ente puede recibir del presupuesto nacional, obligando de esta forma la consecución de fondos provenientes de la colocación de la producción en el mercado.

II.8.6 Ley 13.018. Se propone mantener los beneficios jubilatorios para quienes se desempeñen estrictamente en la función de guarda, seguridad y rehabilitación de internos, limitándolos para quienes se desempeñen en tareas administrativas o no tan vinculadas con el objeto de la fuerza. Se deroga la distinción entre hijas varones e hijas solteras que dispone la ley.

II.8.7 Ley 23.798 y Decreto 1244/91. La primera establece que los médicos que traten con poblaciones en riesgo de contraer SIDA deben prescribir los análisis respectivos. La reglamentación establece en su art. 6 que las medidas de diagnóstico requieren la conformidad del paciente. Se propone aquí que se establezca la obligación para las instituciones de detención cerradas o semicerradas de brindar gratuitamente el análisis para la detección de la enfermedad, garantizando a los no enfermos, su alojamiento en sectores en donde no contraerán la enfermedad y a los enfermos su urgente tratamiento.

II.9 Palabras finales

A lo largo de este trabajo se han esbozado los problemas más evidentes del Servicio Penitenciario Nacional, las soluciones posibles, la forma de implementarlas y los cambios legislativos que requieren. Como se habrá notado, la cuestión es mucho más vasta de lo que se estima en un principio y abordarla íntegramente exige que el tratamiento derive en muchas cuestiones tan distintas como importantes. Ahondar en el trabajo investigativo sobre la materia penitenciaria permitirá desarrollar nuevas propuestas cuya elaboración precisa exige trabajo constante. Entre estas cuestiones que aún requieren un abordaje profesional puede enumerarse todo lo relativo al tratamiento postpenitenciario y la eventual creación de una Oficina de Seguimiento de Libertades Condicionales. Por otro lado, sería prudente desarrollar un estudio acabado con respecto a la tasa de uso de las distintas prestaciones de salud dentro del servicio penitenciario y la situación epidemiológica a los efectos de abordar la posible privatización de la prestación de salud del sistema.

PROYECTO DE MODIFICACION DE LA LEY 24.660 DE EJECUCION DE LAS PENAS PRIVATIVAS DE LA LIBERTAD

I. Exposición de Motivos

El siguiente proyecto de reforma legal es producto del trabajo realizado en las secciones Diagnóstico y Propuestas en relación con el Servicio Penitenciario Federal, desarrollado para el Grupo Unidos del Sud, a donde se remite a quienes deseen profundizar el conocimiento de los motivos que la inspiran. Para no ser redundantes, sólo se dirá que dicho proyecto enmarca la ejecución de la pena privativa de la libertad no sólo con el objeto de la reinserción social de los internos, sino recalcando su función de seguridad con relación al resto de la población. Establece la obligación de la clasificación y el alojamiento diferenciado con criterios criminológicos, a los efectos de evitar el alojamiento indiscriminado de personas con distintas características que en la actualidad dificulta el trabajo resocializador y generan subpoblaciones penitenciarias que en la mayoría de los casos provocan situaciones de tensión que agudizan los riesgos de revueltas o motines.

Agrega la posibilidad de que el organismo técnico criminológico sea integrado por una o más personas designadas por la Cámara de Casación Penal a propuesta de los jueces de ejecución penal. Esta posibilidad ya está prevista, aunque no de la misma manera, en la Ley de Ejecución Penitenciaria de la República Federativa de Brasil⁸⁵ y obedece a la idea de que el organismo técnico, cuya función es sumamente importante para el tratamiento de las personas privadas de la libertad, cuente con la opinión del representante directo del juez, obligando la interacción del personal penitenciario con funcionarios ajenos a la fuerza. Como contrapartida se logra una supervisión más acentuada del juez de ejecución o juez competente sobre la progresión de la pena y el queacer penitenciario en general. En particular, se reduce el campo de acción del Servicio Penitenciario en lo relativo a las salidas transitorias o la semilibertad, y se coloca la responsabilidad en cabeza de la autoridad judicial. En tal sentido, una vez dispuestos los beneficios

85. Ver art. 7 del proyecto de ley 5.075 del 2001 en <http://www.mj.gov.br>

110 ■ DANIEL PETRONE

referidos, su cumplimiento es obligatorio –y no ya facultativo– para los agentes penitenciarios. A estos últimos se les quita también la posibilidad de retrotraer las fases de la ejecución de la pena, manteniéndose la posibilidad de que sea solicitado de manera fundada ante el juez.

Se establece la obligación legal de la visitas periódicas a los establecimientos por parte de los jueces. Estas visitas se realizaban periódicamente en otra época, pero en la actualidad son casi inexistentes.

Por otro lado, este proyecto se inspira en la idea de que el trabajo y la educación son los pilares básicos que sostienen la reinserción social. Por eso se establecen reformas en la regulación del trabajo penitenciario, a fin de estimular su contratación por parte de privados y públicos. Se prevén iniciativas tales como la instalación de talleres privados dentro de las cárceles o la contratación, por parte de empresas, de la manufacturación de determinados productos, modalidades que ya han dado buenos resultados en otros países del mundo⁸⁶. En relación con esto se intenta generar un doble incentivo: por un lado, respecto de los empresarios se establece como piso para el sueldo de los internos las tres cuartas partes del salario mínimo, sin perjuicio de lo cual se prevé un amplio margen de negociación a los efectos de la contratación de prestaciones específicas. Por otro lado, con respecto a los internos, se establece la participación en programas de trabajo como cuestión central a tener en cuenta en la calificación del concepto (que incidirá en el acceso a los beneficios de libertad anticipada).

Se crea la obligación de que las obras y servicios que contrate el Estado Nacional cuenten con un mínimo (3%) de sus puestos de trabajo ocupados por internos o liberados, siempre que la modalidad de la contratación lo permita.

Como contrapartida de lo anterior, y siempre sujeto al desempeño del trabajo, se fortalece la obligación de los condenados de pagar una parte de los gastos de su alojamiento.

Por último, cabe mencionar que el proyecto ordena que las funciones de mayor jerarquía sean cubiertas por concurso interno resuelto por el órgano directivo del SPF. El proyecto esta pensado para complementarse en el futuro con otros que modifiquen la estructura orgánica de la fuerza y demás entes relacionados como, por ejemplo, el Encope.

86. Véase punto 4.IV de la sección Propuestas.

II. Proyecto de ley modificatorio de la ley 24.660

Art.1: Derógase el art. 1 de la Ley 24.660.

Art. 2: Incorpórase como art. 1 de la Ley 24.660 el siguiente texto:

“La ejecución de la pena privativa de libertad, en todas sus modalidades, tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de las sentencias impuestas por los *Tribunales competentes*, y lograr que el condenado adquiera la capacidad de comprender y respetar la ley procurando su adecuada reinserción social, promoviendo la comprensión y el apoyo de la sociedad.

El régimen penitenciario deberá utilizar, de acuerdo con las circunstancias de cada caso, todos los medios de tratamiento interdisciplinario que resulten apropiados para la finalidad de rehabilitación enunciada.”

Art. 3: Incorpórase al art. 4 el siguiente texto:

“... c) la designación de delegados para integrar el organismo técnico criminológico y el consejo correccional.”

Art. 4: Derógase el artículo 5 de la Ley 24.660.

Art. 5: Incorpórase como art. 5 de la Ley 24.660 el siguiente texto:

“El tratamiento del condenado deberá ser programado e individualizado y obligatorio respecto de las normas que regulan la convivencia, la disciplina y el trabajo. *Igualmente con relación a la educación hasta el nivel que se determine en la presente ley.* Toda otra actividad que lo integre tendrá carácter voluntario. En todos los casos deberá atenderse a las condiciones personales, intereses y necesidades para el momento del egreso.”

Art. 6: Sustitúyase el art. 7 de la mencionada ley por el siguiente texto:

“El condenado podrá ser promovido excepcionalmente a cualquier fase del período de tratamiento que mejor se adecue a sus condiciones personales, de acuerdo con los resultados de los estudios técnico-criminológico, y mediante resolución fundada de la autoridad competente, con comunicación al Juez de ejecución penal, en los casos en que la promoción no haya sido ordenada por éste.”

Art. 7: Sustitúyase el art. 13 por el siguiente texto:

“El período de observación tendrá la menor duración posible, no pudiendo exceder el lapso de 90 días. Durante dicho período el organismo técnico criminológico tendrá a su cargo:

Realizar el estudio médico, psicológico y social del condenado, formulando el diagnóstico y pronóstico criminológico. Todo ello se asentará en la histórica criminológica que será debidamente foliada y rubricada, y que se mantendrá permanentemente actualizada con la información resultante de la ejecución de la pena y del tratamiento instaurado. *La conservación y ac-*

112 ■ DANIEL PETRONE

tualización de la historia criminalológica ser responsabilidad de la autoridad penitenciaria.

Recabar y estimular la cooperación del condenado para proyectar y desarrollar su tratamiento. A los fines de lograr su aceptación y activa participación se tendrán en cuenta sus inquietudes.

Indicar *motivadamente* el período y fase de aquel que se propone para incorporar al condenado y establecimiento, sección o grupo al que debe ser destinado.

Determinar el tiempo mínimo para verificar los resultados del tratamiento y proceder a su actualización si fuera menester.”

Art. 8: Agréguese al artículo 16 punto II inciso b el siguiente texto:

“... siempre que dichos estudios no puedan ser cursados en alguno de los establecimientos penitenciarios sin que resulte perjudicial para el tratamiento penitenciario.”

Art. 9: Sustitúyase el texto del art. 20 por el siguiente:

“Concedida la autorización judicial, el director del establecimiento quedará *obligado* a hacer efectivas las salidas transitorias o la semilibertad e informará al juez sobre su cumplimiento. El director podrá disponer la supervisión a cargo de profesionales del servicio social, *quienes elevarán informes a ste y al Juez de ejecución o juez competente.*”

Art. 10: Derógase el art. 26 de la Ley 24.660.

Art. 11: Incorpórase como art. 26 de la Ley 24.660, el siguiente texto:

“La autoridad judicial podrá autorizar una salida transitoria semanal para aquellos internos incorporados al régimen de semilibertad, fundándose en la conveniencia de tal salida transitoria para el objetivo de la reinserción social.”

Art. 12: Derógase el art. 72 de la Ley 24.660.

Art. 13: Incorpórase como art. 72 de la Ley 24.660 el siguiente texto:

“El traslado del interno de un establecimiento a otro, con las razones que lo fundamenten, deberá ser de inmediato comunicado al juez de ejecución o juez competente e ingresado en los registros con que se cuente.”

Art. 14: Derógase el art. 78 de la Ley 24.660.

Art. 15: Incorpórase como art. 78 el siguiente texto:

“El personal que habitualmente preste servicios en contacto directo con los internos no estará armado. Debería recibir un entrenamiento físico adecuado que le permita actuar razonable y eficazmente para superar situaciones de violencia. *La participación regular en los programas de entrenamiento físico y la realización de actividades por propia iniciativa para el mantenimiento del estado físico necesario para la realización de las funciones serían tenidas en cuenta para el régimen de ascensos.*

El uso de armas reglamentarias quedará limitado a las circunstancias excepcionales en que sea indispensable utilizarlas con fines de prevención o por peligro inminente para la vida la salud o seguridad de agentes, de internos o de terceros.”

Art. 16: Derógase el art. 89 de la Ley 24.660.

Art. 17: Incorpórase como art. 89 de la Ley 24.660 el siguiente texto:

“El director del establecimiento, con los informes coincidentes del organismo técnico criminológico y del consejo correccional del establecimiento, *podr solicitar al juez de ejecuci n o juez competente, autorizaci n para retro - traer* al período o fase inmediatamente anterior al interno sancionado por falta grave o reiterada. Cuando la medida tenga carácter de urgente, a los efectos de no perjudicar el tratamiento penitenciario del propio interno o de quienes se encuentren alojados, así lo hará saber.”

Art. 18: Agrégase como último párrafo del art. 99 el siguiente texto:

“El director del establecimiento o el oficial que éste designe será responsable de la conservación y actualización del registro de sanciones.”

Art. 19. Agrégase como parte final del art. 101 el siguiente texto:

“... Para la calificación del concepto se tendrán especialmente en cuenta los informes relativos a su participación en programas de estudio y trabajo, los que deberán ser realizados por las personas encargadas de los mismos.”

Art. 20 Derógase los incisos f) y g) del Art. 107 de la Ley 24.660.

Art. 21: Incorpórase como incisos f y g del art. 107, respectivamente los siguientes:

Inc. f) Tenderá a ser remunerado.

Inc. g) Se aplicará analógica y subsidiariamente la legislación laboral y de seguridad social vigente.

Art. 22: Derógase el art. 108 de la ley 24.660.

Art. 23: Incorpórase como art. 108 de la Ley 24.660 el siguiente texto:

“El trabajo de los internos se organizará en función de la generación de hábitos laborales, la capacitación y creatividad, *teniendo en cuenta adem s el rendimiento econ mico individual o del conjunto de la actividad.*”

Art.24: Derógase el Art. 111 de la ley 24.660.

Art. 25: Incorpórase como art. 111 de la Ley 24.660 el siguiente texto:

“La prestación de labores generales del establecimiento o de comisiones encomendadas conforme al respectivo reglamento no serán consideradas como trabajo en los términos del presente capítulo. Aquéllas son obligatorias para el interno y no serán remuneradas.”

Art. 26: Derógase el art. 117 de la Ley 24.660.

Art. 27: Incorpórase como art. 117 de la Ley 24.660 el siguiente texto:

114 ■ DANIEL PETRONE

“La organización del trabajo penitenciario, sus métodos, modalidades, jornadas de labor, horarios, medidas preventivas de higiene y seguridad, atenderán a las exigencias técnicas y a las normas establecidas en la legislación inherente al trabajo libre, *en tanto estas no se contradigan con lo dispuesto en la presente ley, y sean compatibles con la naturaleza de la situación carcelaria.*

En los establecimientos cerrados y semiabiertos, se fomentarán la instalación de talleres de producción en su interior, como así también el desarrollo de todo otro tipo de trabajos que pueda tener lugar intramuros.

Las normas que establezcan la realización de obras y servicios por contratación del Estado Nacional deberán destinar el 3% de los puestos de trabajo a la contratación de internos o liberados, siempre que las características de las tareas a desarrollar lo permitan. A tal fin la autoridad penitenciaria deberá confeccionar un registro de internos y liberados, con mención de sus oficios o aptitudes laborales.”

Art. 28: Derógase el art. 120 de la Ley 24.660.

Art. 29: Incorpórase como Art. 120 de la Ley 24.660 el siguiente texto:

“El trabajo del interno será remunerado, salvo los casos previstos en el artículo 111 y otros que excepcionalmente se admitan atendiendo a finalidades de bien público o al beneficio del propio interno o de la comunidad en general.

El ente creado por la Ley 24.372 podrá negociar los salarios y demás condiciones de contratación que no se encuentren expresamente limitadas en la presente ley, cuidando de resguardar los intereses del sistema penitenciario, de los internos y de la sociedad en su conjunto.

Se permitirá, siempre cuidando dichos intereses, la contratación directa entre particulares e internos, en relación a una prestación específica, en cuyo caso el Ente supervisará la negociación velando por el cumplimiento de las normas aplicables.

En cualquier caso el salario del interno no será inferior a *las dos terceras partes del salario mínimo vital y móvil* y serán abonados en los términos establecidos para la legislación laboral vigente.”

Art. 30: Derógase el art. 121 de la Ley 24.660.

Art. 31: Incorpórase como art. 121 de la Ley 24.660 el siguiente texto:

“La retribución del interno, deducidos los aportes correspondientes a la seguridad social, se distribuirán simultáneamente en la forma siguiente:

10% para indemnizar los daños y perjuicios causados por el delito, conforme lo disponga la sentencia;

30% para la prestación de alimentos, según el Código Civil;

30% para costear los gastos que causare durante la ejecución de su pena;

30% para la formación de un fondo propio que se le entregará a su salida.”

Art. 32: Derógase el art. 123 de la Ley 24.660.

Art. 33: Incorpórase como art. 123 de la Ley 24.660 el siguiente texto:

“Cuando no hubiere indemnización que satisfacer, la parte que correspondiere a la misma, según el artículo anterior, acrecentará por partes iguales los porcentajes destinados a la prestación de alimentos y a costear los gastos causados durante la ejecución de la pena.”

Art. 34: Derógase el art. 124 de la Ley 24.660.

Art. 35: Incorpórase como art. 124 de la Ley 24.660 el siguiente texto:

“Si el interno no tuviere indemnización que satisfacer, ni hubiere lugar a la prestación de alimentos, las partes respectivas acrecentarán el fondo propio, *sin perjuicio de lo dispuesto en el art. precedente.*”

Art. 36: Derógase el art. 125 de la Ley 24.660.

Art. 37: Incorpórase como art. 125 el siguiente texto:

“Si el interno tuviere que satisfacer indemnización, pero no prestación alimentaria, la parte que pudiere corresponder a ésta acrecentará *por mitades el fondo propio y el monto destinado a costear los gastos causados durante la ejecución de la pena.*”

Art. 38: Derógase el art. 126 de la Ley 24.660.

Art. 39: Incorpórase como art. 126 de la Ley 24.660 el siguiente texto:

“En los casos en que el interno hubiera saldado los gastos causados durante la ejecución de la pena, la parte destinada a tal fin acrecentará el fondo propio.”

Art. 40: Derógase el art. 157.

Art. 41: Incorpórase como art. 157 el siguiente texto:

“Quienes sean autorizados a prestar servicios religiosos en los establecimientos tendrán a su cargo la instrucción religiosa, moral y la orientación espiritual de los internos que la aceptaren.”

Art. 42: Derógase el art. 179 de la Ley 24.660.

Art. 43: Incorpórase como art. 179 de la Ley 24.660 el siguiente texto:

“Los procesados y condenados serán alojados separadamente en instalaciones destinadas específicamente para cada uno de dichos grupos.”

Art. 44: Deróganse los incisos b), c), e), f) y g) del art. 185.

Art. 45: Incorpórase al art. 185 los siguientes incisos:

b) Un organismo técnico criminológico del que forme parte un equipo multidisciplinario constituido por un psiquiatra, un psicólogo, un asistente social, un educador y un abogado, todos ellos con conocimientos en materia criminológica, *sin perjuicio de otras personas autorizadas por la Cámara de Casación Penal a propuesta de los jueces de ejecución penal. Al menos la mitad de los integrantes del organismo deberán ser ajenos a la fuerza peniten-*

116 ■ DANIEL PETRONE

ciaria, y al menos uno de ellos deber ser designado a propuesta de los jueces de ejecución penal.

c) Servicio médico y odontológico acorde con la ubicación, tipo de establecimiento y necesidades, el que podrá ser contratado a particulares en la forma legalmente prevista para las contrataciones del Estado.

e) Biblioteca y escuela a cargo de personal docente con título habilitante con las secciones indispensables para la enseñanza de los internos que estén obligados a concurrir a ella. *La escuela del Director de Escuelas o autoridad educativa análoga de la localidad en que el establecimiento se emplaza.*

g) Consejo Correccional cuyos integrantes representen los aspectos esenciales del tratamiento, debiendo al menos uno de ellos ser designado por la Cámara de Casación Penal, a propuesta de los jueces de ejecución penal.

Art. 46: Derógase el art. 203 de la Ley 24.660.

Art. 47: Incorpórase como art. 203 de la Ley 24.660 el siguiente texto:

“Las funciones comprendidas en el art. anterior se cubrirán por concurso interno que será resuelto por el órgano directivo del Servicio Penitenciario Federal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley Orgánica del Servicio Penitenciario Federal. Entre los requisitos se exigirá, además, idoneidad y un adecuado perfil para el cargo y otras condiciones que fijen los reglamentos. Cuando por dos veces consecutivas un concurso interno se declarase desierto, se llamará a concurso abierto de antecedentes y oposición.”

Art. 48: Derógase el art. 208 de la Ley 24.660.

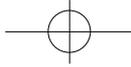
Art. 49: Incorpórase como art. 208 de la Ley 24.660 el siguiente texto:

“El juez de ejecución o juez competente verificará, por lo menos semestralmente, si el tratamiento de los condenados y la organización de los establecimientos de ejecución se ajustan a las prescripciones de esta ley y de los reglamentos que en consecuencia se dicten.

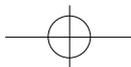
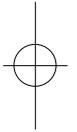
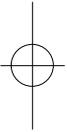
Por su parte, la Excelentísima Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional, la Cámara de Apelaciones en lo Penal Económico y las distintas Cámaras de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal con asiento en las distintas jurisdicciones del país, como así también las autoridades del Ministerio Público Fiscal y Ministerio de Defensa, organizarán visitas semestrales a los establecimientos penales ubicados dentro de su competencia territorial con los magistrados de sus respectivos fueros, a los mismos efectos del párrafo anterior.

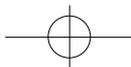
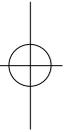
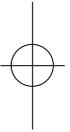
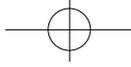
Las observaciones y recomendaciones que resulten de esas inspecciones serán comunicadas al ministerio competente.”

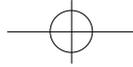
Art. 50: Incorpórase a la Ley 24.660 el art. 11 bis con el siguiente texto:



“Art. 11 bis: Sin perjuicio de lo dispuesto en el art. que antecede y respetando lo normado por el art. 179 de esta Ley, los internos, cualquiera sea su situación jurídica, desde el momento de su ingreso deberán ser clasificados y alojados en función del objetivo de la reinserción y con el objeto de establecer una interacción beneficiosa hacia dentro de cada sección de la población penitenciaria y entre las distintas secciones entre sí. La clasificación será llevada a cabo por el organismo técnico criminológico, de conformidad con los dispuesto en los arts. sucesivos.”







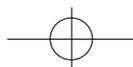
FOTOGRAFAS DEL EVENTO:
Justicia & Seguridad – Un abordaje integral de cara al Siglo XXI

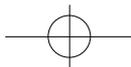


Jornadas “Justicia & Seguridad. Un abordaje de cara al siglo XXI.” 1 y 2 de julio de 2004. Predio Ferial La Rural. De izquierda a derecha: Dr. Sergio Delgado, Dr. Eduardo Roberto Madar, Dr. Mart n Nessi, Dr. Daniel Petrone, Dr. Amilton Bueno de Carvahlo y Dr. Carlos Parma.



Jornadas “Justicia & Seguridad. Un abordaje de cara al siglo XXI.” 1 y 2 de julio de 2004. Predio Ferial La Rural. Staff de la Asociaci n Civil Unidos por la Justicia.

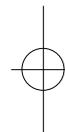
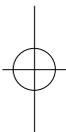




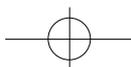
120 ■ DANIEL PETRONE



Jornadas “Justicia & Seguridad. Un abordaje de cara al siglo XXI.” 1 y 2 de julio de 2004. Predio Ferial La Rural. De izquierda a derecha: Dr. Esteban Righi, vicepresidente de la Nación Daniel Scioli y Dr. Gustavo Ferrari.



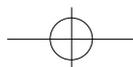
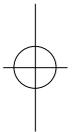
Jornadas “Justicia & Seguridad. Un abordaje de cara al siglo XXI.” 1 y 2 de julio de 2004. Predio Ferial La Rural. De izquierda a derecha: Dr. Jorge Ávila Herrera, Dr. Daniel Petrone, Dra. Milena Ricci, Dr. Eduardo Enrique Madar, Dr. Francisco Villamayor, Dra. Ana María Ramponi, Dra. Sulita Fellini.





ndice de gr ficos y tablas

Gráfico 1 Capacidad y Población Total del Servicio Penitenciario Federal - Año 2004	26
Gráfico 2 Evolución de la población penitenciaria - Servicio Penitenciario Federal	27
Gráfico 3 Cantidad de detenidos c/100.000 habitantes. Año 2003	27
Gráfico 4 Porcentaje de reingreso - Año 1996-2002	28
Gráfico 5 Porcentaje de enfermos de HIV - 2001	29
Gráfico 6 Agentes en actividad, jubilaciones y pensiones - Año 2004	30
Gráfico 7 Distribución de las unidades penitenciarias - Año 2004	33
Gráfico 8 Diferencia existente entre cantidad de personas detenidas y plazas faltantes - Servicio Penitenciario Federal - Año 2000	35
Tabla 1 Tasa de reingreso	42
Gráfico 9 Nivel de instrucción de detenidos procesados - Servicio Penitenciario Federal - Año 2001	45





122 ■ DANIEL PETRONE

Gráfico 10

Nivel de Instrucción de detenidos condenados - Servicio Penitenciario Federal - Año 2001

45

Gráfico 11

Nivel de Instrucción de detenidos - Jóvenes dispuestos e inimputables - Servicio Penitenciario Federal - Año 2001

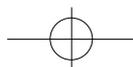
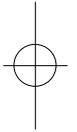
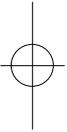
46

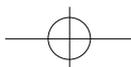
Tabla 2 Presupuesto del Servicio Penitenciario Federal

55

Gráfico 12 Propuesta del Nuevo Organigrama del Servicio Penitenciario Federal - Año 2004

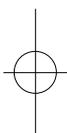
96





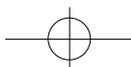
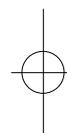
Presentación Institucional

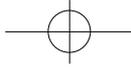
Unidos por la Justicia, asociación civil que reúne a destacados expertos e investigadores con amplia experiencia en el sistema judicial y el sector público, trabaja en el diseño, la implementación, promoción y difusión de políticas públicas para el fortalecimiento del estado de derecho, el sistema de justicia y la seguridad jurídica, con el objeto de lograr que Argentina y Latinoamérica sean lugares más democráticos y justos, buscando la adhesión de los actores involucrados en este proceso e impulsando los cambios necesarios para que el sistema judicial sea accesible, eficaz y confiable, a través del trabajo cooperativo con otras instituciones.



Fundación Konrad Adenauer, asociación civil sin fines de lucro, es una organización política alemana fundada en el año 1964, que se inspira y compromete con el pensamiento y movimiento demócrata cristiano y se honra con el nombre del primer Canciller Federal. Las actividades de la Fundación, tanto en Alemania como en el resto del mundo, se rigen por los principios que determinaron la obra de Konrad Adenauer.

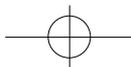
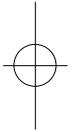
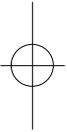
La Fundación Konrad Adenauer trabaja en la Argentina desde hace más de 35 años. La meta fundamental de los proyectos que encara es fomentar la democracia y el desarrollo, contribuir al entendimiento más allá de las fronteras nacionales y las barreras culturales, ofrecer ayuda para la autoayuda y luchar contra las causas de la pobreza y la destrucción del medio ambiente. Para ello, concentra sus esfuerzos en diversas áreas temáticas: desarrollo local y regional, a fin de lograr el fortalecimiento de los municipios y de las organizaciones de la sociedad civil; capacitación y asesoría a dirigentes políticos para una mejor acción y diseño, tanto para formación como para renovación de las elites políticas; reformas políticas; integración regional; propuestas políticas, económicas y sociales; fortalecimiento del estado de derecho; integración regional y relaciones internacionales; y medios de comunicación y democracia, abordando desde la política, la problemática de los medios de comunicación en un estado de derecho.

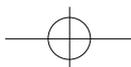




Asimismo, fomenta y desarrolla programas y proyectos de asesoría –a través de expertos nacionales e internacionales– y proyectos de investigación –realizados con instituciones contrapartes con el objeto de contribuir a un mayor entendimiento de causas y efectos, y considerar los resultados de estas investigaciones en los planes de gobierno y en el debate público.

El principal instrumento de la Fundación Konrad Adenauer y sus contrapartes para lograr una acción concreta, es la realización de actividades de formación, capacitación y difusión mediante congresos, seminarios, cursos, y talleres.





Otras publicaciones - Unidos por la Justicia:

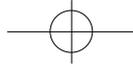
Estas publicaciones se pueden encontrar en la página web de la institución:
www.unidosjusticia.org.ar

Información & Justicia (2003) con datos contextuales de la justicia argentina y datos del Proyecto Índice de la Justicia: Germán Garavano (Director Académico); Milena Ricci (Directora de Proyecto); Martin Gershanik; Natalia Gambaro; Florencia Garavano; Cecilia Amil Martin; María Fernanda Lesch; Gustavo González Ferrari; Adrián Marchisio y otros, Unidos por la Justicia, Buenos Aires, 2003.

"Jóvenes y Delito en la Ciudad de Buenos Aires. Hacia un Régimen Penal Juvenil" (2004): Análisis de la situación de la justicia de menores, generalmente olvidada, priorizando la cuestión como un camino adecuado para disminuir la incorporación de jóvenes al camino del delito. Petrone, Daniel. Unidos por la Justicia, Buenos Aires, 2004.

Proyecto ProJusticia (2002): completo programa de acciones para transformar íntegramente los sistemas de justicia y seguridad, procurando en ambos casos -a través de mecanismos de control de gestión y de generación de indicadores- cumplir con estándares internacionales y lograr una mejora sustantiva en los niveles de seguridad física y jurídica. Incluye programas de Reforma del Poder Judicial, Reforma del Ministerio Público Fiscal y de Defensa, Análisis sobre la transferencia de la Justicia Nacional de la Capital Federal, Reformas Legislativas, Justicia de Menores, Ministerio de Justicia y Seguridad, Servicio Penitenciario Federal.

Proyecto Marco Legal para el Desarrollo Económico y Social (2002): entrevistas a abogados, funcionarios públicos y empresarios de nuestro país, acerca de cuáles eran, en su opinión, las normas que obstaculizaban el crecimiento económico de la Argentina y, en su caso, qué contenidos deberían modificarse para su optimización. Los resultados de estas encuestas fueron luego utilizados para redactar informes con análisis detallados según se tratase de Normas Específicas o de Actividades Económicas.



Publicaciones de la Fundación Konrad Adenauer

Estas publicaciones se pueden encontrar en la página web de la Fundación:
www.kas.org.ar

Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, *tomos I y II, Edición 2004*, Ed. Fundación Konrad Adenauer, 440 páginas, Montevideo, República Oriental del Uruguay, Junio 2004.

Persecución Penal Nacional de Crímenes Internacionales en América Latina, *Kai Ambos, Ezequiel Malarino, Ed. Fundación Konrad Adenauer, 746 páginas*, Montevideo, República Oriental del Uruguay, 2003.

Cincuenta Años de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán, Jürgen Schwabe (compilador), Ed. Fundación Konrad Adenauer, 501 páginas, Montevideo, República Oriental del Uruguay, Febrero 2003.

Sobre el origen y fundamento de los sistemas de control de constitucionalidad, *Paula Viturro, Ed. Fundación Konrad Adenauer – Ad Hoc, 96 páginas*, Buenos Aires, Argentina, Octubre 2002.

Revista *DI LOGO POLITICO* N° 3: “Derechos Humanos y Justicia Internacional” (2004). Incluye: “La Corte Penal Internacional” de Hans- Peter Kaul, “Un estado de derecho común en el mundo” de Julio de Zan, “Cuestiones y desafíos en un nuevo umbral para los derechos humanos” de Elizabeth Santalla Vargas y “Derechos humanos y derecho internacional” de Kai Ambos. Este número también incluye dos ensayos: “Instituciones fiscales en Argentina: Reglas Presupuestarias de Transparencia en el Nivel Provincial” de Gerardo Uña y Nicolás Bertello; y “La recuperación del espacio público desde la perspectiva de Hannah Arendt” de Alejandro Leandro Gutiérrez.