

El costo social y económico de la prisión preventiva en la Argentina

Los costos de la prisión preventiva en perspectiva de derechos humanos
Comentario del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)

Malena Derdoy • Mariano Fernández Valle • Diego Freedman
Laura Malajovich • Laura Roth • Raúl Salinas

Índice

Resumen ejecutivo.....	5
1. Introducción.....	6
2. Dimensiones de la prisión preventiva.....	13
2.1.1. Personas privadas de la libertad sin condena en la Argentina.....	14
2.1.2. Personas privadas de la libertad sin condena en el ámbito federal.....	15
2.1.3. Personas privadas de la libertad sin condena en el ámbito provincial	16
3. Resultados del análisis de costos de la prisión preventiva.....	19
3.4.1. Costos laborales.....	27
3.4.2. Riesgo de muerte.....	29
3.4.3. Falta de atención médica.....	30
3.4.4. Pagos de empleador a la Seguridad Social.....	32
3.4.5. Pagos extralegales	33
3.5.1. Manutención de la persona detenida	34
3.5.2. El proceso penal	35
3.5.2.1. Etapa de investigación y juicio.....	35
3.5.2.2. Defensa pública	37
3.5.3. Costo para cubrir VIH SIDA luego de la detención.....	37
3.5.4. Pérdida por las contribuciones de los empleadores a la Seguridad Social.....	38
3.6.1. Asistencia para manutención de personas detenidas	39
3.6.2. Tiempo destinado a las visitas	40
3.6.3. Servicios jurídicos privados.....	41
3.6.4. Pagos extralegales	42
4. Recomendaciones y propuestas.....	43
Bibliografía	51
Los costos de la prisión preventiva en perspectiva de derechos humanos (documento elaborado por el CELS)	53
Acerca de los autores	68
Acerca de CIPPEC	69

Índice de cuadros y gráficos

Gráfico N°1: Instituciones Públicas. Delitos contra la seguridad pública.....	7
Gráfico N°2: Tasa de reclusos cada 100 mil habitantes en Argentina.....	13
Gráfico N°3: Porcentaje de personas privadas de la libertad sin condena, por año.	15
Gráfico N°4: Personas privadas de la libertad sin condena en el ámbito provincial.....	17
Gráfico N°5: División del costo de la prisión preventiva.	24
Cuadro N°1: Personas privadas de la libertad sin condena en la Argentina.....	14
Cuadro N°2: Evolución de personas detenidas en el Sistema Penitenciario Federal, 1990-2008.....	16
Cuadro N°3. Evolución de personas presas con prisión preventiva por provincias.....	17
Cuadro N°4: Resumen de costos.....	23
Cuadro N°5: Supuestos generales.....	25
Cuadro N°6: Costos para las personas detenidas con prisión preventiva	27
Cuadro N°7: Riesgo de muerte. Homicidio y suicidio.....	29
Cuadro N°8: Costos por falta de atención médica.....	31
Cuadro N°9: Pagos de empleador a la Seguridad Social.....	32
Cuadro N°10: Pagos extralegales.	33
Cuadro N°11: Costo manutención.	34
Cuadro N°12: Costo investigación y juicio.	35
Cuadro N°13: Costo defensa pública.....	37
Cuadro N°14: Costo para cubrir VIH SIDA luego de la detención.....	37
Cuadro N°15: Pérdida por contribuciones a Seguridad Social.....	38
Cuadro N°16: Asistencia para manutención.	39
Cuadro N°17: Tiempo destinado a visitas.	40
Cuadro N°18: Costos servicio jurídicos privados.....	41
Cuadro N°19: Pagos extralegales.....	42

Resumen ejecutivo

En la Argentina se ha cuestionado, principalmente desde el ámbito académico, las condiciones de aplicación del instituto de la prisión preventiva, en lo que refiere tanto a sus condiciones de procedencia como a su ejecución, duración y mecánica de control, entre otros aspectos. La mayoría de estos análisis críticos se limitaron a relevar la discordancia existente entre la aplicación de la prisión preventiva y los estándares fijados por las leyes constitucionales y/o las normas internacionales de derechos humanos. Sin embargo, como complemento, es notoria la carencia de información cuantitativa y cualitativa obtenida a través de estudios de campo.

El presente informe pretende cubrir este déficit e introducir análisis complementarios, que coadyuven con el fin de garantizar la adecuada protección y satisfacción de derechos humanos de las personas. Así, el presente informe está destinado a medir prioritariamente los costos económicos de la aplicación de este instituto, que no sólo se ha constituido en una práctica violatoria de los derechos humanos, sino también excesivamente onerosa para el Estado, los hombres y mujeres privados de la libertad, sus familias y la sociedad toda. De esta forma, el fin último de este documento es sumar un nuevo enfoque de política pública fiscal y presupuestaria al análisis clásico. Para ello, se han desarrollado estudios de campo y se ha trabajado con una adecuada perspectiva de género, que conjuntamente permitieron una aplicación de la herramienta eficiente y respetuosa de los derechos humanos.

Al final del informe encontrarán un documento elaborado por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) que comenta el presente estudio desde una perspectiva de derechos humanos.

1. Introducción¹

1.1. ¿Por qué preocuparse por la prisión preventiva?

La prisión preventiva es el encierro de una persona a la cual se le imputa un delito antes de que se determine si es culpable. En términos generales, esta medida viola una garantía básica que la democracia constitucional argentina consagra en favor de quienes habitamos su territorio: que sólo seremos encarcelados si una autoridad competente -jueces y tribunales de justicia- nos encuentran culpables de un delito, luego de un debido proceso legal. Por eso, los únicos fundamentos razonables para medidas extraordinarias de este tipo están vinculados -según buena parte de la doctrina penal y los estándares constitucionales e internacionales- con la misma necesidad de poder llevar adelante ese debido proceso y aplicar la eventual pena si la persona es encontrada culpable².

La prisión preventiva es una medida que merece sumo cuidado, dado que habilita la privación de la libertad de personas que gozamos de un estado jurídico de inocencia. Aún cuando su utilización como regla esta prohibida por nuestras normas superiores, que sólo la habilitan excepcionalmente, en la Argentina más de 50% de la población carcelaria no tiene condena³ y en la provincia de Buenos Aires, esta cifra supera el 70%⁴. A su vez, es moneda corriente que estas medidas se extiendan por largos períodos, en condiciones de hacinamiento, violencia, discriminación, mala alimentación, falta de acceso a servicios de salud, educación y trabajo, etcétera⁵. Las violaciones de derechos son en estas circunstancias altamente frecuentes y

¹ La presente introducción estuvo a cargo de Mariano Fernández Valle (CIPPEC) y contó con la colaboración de Raúl Salinas (COPADI).

² El principio básico es que toda persona tiene derecho a que se presuma su inocencia y a permanecer en libertad mientras se sustancia el proceso en su contra; principio que convierte a la prisión preventiva en una medida de carácter excepcional. Esta excepcionalidad está dada por la necesidad de asegurar que la persona imputada de un delito no se fugue ni entorpezca la investigación -riesgos que deben evaluarse siempre atendiendo a condiciones objetivas-. Estos criterios pueden observarse en diferentes casos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH). Por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha dicho que *“la privación de la libertad de un individuo que todavía se beneficia de la presunción de su inocencia, debe basarse exclusivamente en la probabilidad de que el acusado abuse de la libertad condicional y proceda a la fuga, y en el hecho de que dicha libertad pueda resultar en algún riesgo significativo”* (CIDH, caso N° 11.245, Informe 12/96, *Jorge Gimenez v. Argentina*, párrafo 91), aunque este último criterio ha sido abandonado posteriormente (CIDH, caso N° 12.553, *José y Dante Peirano Basso v. Uruguay*, párrafo 84), quedando el peligro procesal como único fundamento. A su vez, el mismo órgano sostuvo que los riesgos procesales siempre deben fundarse en circunstancias objetivas: solamente se pueden establecer presunciones *iuris tantum* (que admitan prueba en contrario) sobre este peligro, basadas en circunstancias de hecho que el juez debe evaluar para determinar si se dan las condiciones que permiten la aplicación excepcional de la medida de privación preventiva de la libertad (CIDH, caso N° 12.553, *José y Dante Peirano Basso v. Uruguay*, párrafo 85).

³ 57 % según datos del SNEEP actualizados al año 2006, que en términos netos representa una cifra de 29.052 personas.

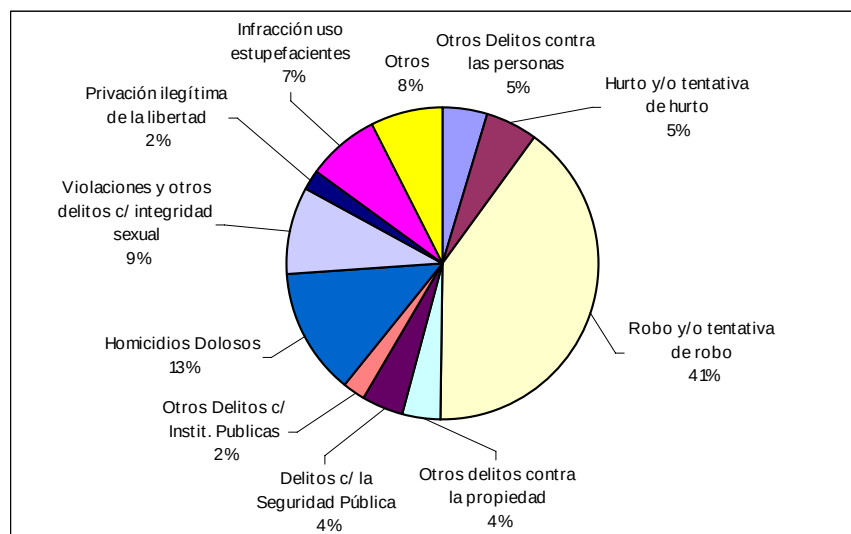
⁴ 15.529 personas, conforme cifras reconocidas en la causa “Verbitsky”, que tramita la Corte Suprema de Justicia de la Nación, fase de ejecución de sentencia, año 2007.

⁵ Esta situación desvirtúa la finalidad de la medida cautelar, *“convirtiéndola, prácticamente, en un sustituto de la pena privativa de libertad”* (CIDH, Caso N° 11.245, Informe 12/96, *Jorge Gimenez v. Argentina*, párrafo 86).

el impacto psicológico, emocional, social y económico sobre los detenidos y sus familias merece una rigurosa atención. La práctica demuestra que al momento de encerrar personas, aunque sea de forma preventiva, el Estado viola prácticamente todos los derechos humanos y las obligaciones contraídas en beneficio de éstas. Mientras que la prisión sólo debería afectar la libertad ambulatoria de quien cometió ciertos delitos, la práctica muestra que todo el catálogo de derechos se pone en riesgo y que estos riesgos se extienden a los grupos familiares y a la comunidad en general.

Por otro lado, la aplicación extendida de la prisión preventiva tiene un peso excesivo y diferencial sobre estratos poblacionales excluidos. La “clientela” de nuestro sistema punitivo proviene en su mayoría de sectores socio-económicamente desaventajados, lo que refuerza la idea de que se aplica selectivamente para ejercer control únicamente sobre una parte de la ciudadanía y como mecanismo para resolver una serie de conflictos y violencias con una base estructural más profunda y sumamente compleja. Las estadísticas abonan esta afirmación: en la mayoría de los casos (50%⁶), las personas encarceladas en la Argentina tienen imputaciones o han recibido condenas por delitos contra la propiedad y no por los delitos gravísimos que se cristalizan en nuestro imaginario colectivo. Así, en buena medida la cárcel reproduce y acentúa brutalmente un ciclo de violencia y desigualdad que afecta prioritariamente a personas pobres y a sus grupos familiares.

Gráfico N°1: Instituciones Públicas. Delitos contra la seguridad pública.



Fuente: Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución Penal (SNEEP), 2006.

De la misma forma, la utilización de las herramientas punitivas -prisión preventiva, entre ellas-, no suele atender a cuestiones de género y a otras variables que corrientemente resultan en diferentes discriminaciones. Muchos de los instrumentos legales, así como sus operadores, no tienen en cuenta las desigualdades arbitrariamente construidas que impactan sobre varones y mujeres, producto de una historia de discriminación contra las últimas. Esta discriminación es

⁶ Se toman las cifras correspondientes al 41 % de los delitos de robo y/o tentativa de robo, al 5 % de los delitos de hurto y/o tentativa de hurto y al 4 % correspondiente a otros delitos contra la propiedad.

reforzada, cuando no creada, por las mismas instituciones. Asimismo, estas discriminaciones pueden superponerse con otras. Para dar sólo un ejemplo, basta observar que 40 % de las mujeres presas en el Sistema Penitenciario Federal son extranjeras⁷ y que sobre la mayoría de ellas pesan imputaciones o condenas por violación a la Ley de Estupefacientes (Ley N°23.737). En algunos casos, esas personas sólo quedan en prisión preventiva por no poder dar un domicilio a su nombre en el cual ser localizadas o porque el único domicilio que pueden ofrecer es aquel que está investigado por la propia Justicia⁸.

En definitiva, la aplicación extendida del instrumento de la prisión preventiva adquiere un impacto diferencial frente a muchos grupos sociales.

Finalmente, la utilización de la prisión preventiva como regla y no como excepción, no sólo evidencia en forma patente el incumplimiento de nuestras normas constitucionales e internacionales sino que ha demostrado ser inútil a los efectos de mejorar la seguridad ciudadana. No hay estudios serios que midan el impacto en los índices reales de seguridad de las numerosas reformas impulsadas en la última década, que aumentaron exponencialmente el uso de esta herramienta, limitaron las excarcelaciones, establecieron penas más altas, crearon nuevos delitos, acentuaron las facultades de control policial, entregaron al mercado privado diversas funciones en la materia, etcétera⁹. Por su parte, los delitos que se cometen al interior de las cárceles, que en buena parte de los casos implican violaciones flagrantes a los derechos humanos, suelen quedar fuera de lo que se entiende por *seguridad* ciudadana, lo cual constituye un sesgo que obstaculiza el entendimiento del problema en toda su magnitud, a la par que construye diferentes categorías de ciudadanos y de víctimas. Así, una discusión que se plantea en términos de un dilema dicotómico, asociado únicamente con la decisión de encerrar o no encerrar, adquiere un carácter muy básico que desatiende la compleja naturaleza estructural del problema del castigo, la seguridad y la prevención.

1.2. ¿Por qué un análisis de costos?

La idea de este trabajo es integrar la variable de costos económicos al enfoque tradicional de análisis de la prisión preventiva desde el campo de los derechos humanos. Así, si bien hay copiosos trabajos que estudian a la prisión preventiva, al sistema penitenciario y a las políticas de prevención y seguridad a la luz de las obligaciones constitucionales e internacionales en materia de derechos humanos, éstos usualmente han dejado fuera a la variable de los costos

⁷ Datos del Servicio Penitenciario Federal, actualizados a enero de 2008. Del total de mujeres encerradas en el Sistema Penitenciario Federal, 684 son argentinas y 447 extranjeras. Disponible en Internet en: www.spf.gov.ar/estadisticas/extranjeros.html, consultado el 28 de enero de 2009.

⁸ Marambio, Alejandro “Los aspectos jurídicos, sociales y económicos de la prisión preventiva y Nuevas prácticas de lucha contra la corrupción”, *Los Desafíos de la Justicia 2008*, CIPPEC y Fundación Noble, Buenos Aires, 20 de agosto de 2008. Este ejemplo demuestra en forma clara como ciertas desigualdades estructurales y económicas (por ejemplo, la feminización de la pobreza) influyen a la hora de determinar el encierro de personas. También muestra como criterios aparentemente neutrales como “poseer un domicilio”, adquieren un carácter diferencial en razón del sexo/género.

⁹ A decir de Binder se “va gestando una concepción profundamente conservadora dentro de las políticas de seguridad, según la cual la mejor política es la que tiene suerte, nada cambia y pasa el problema a las próximas autoridades” (Binder, Alberto: “Hacer, cambiar, zafar: Dilemas de las políticas de seguridad”, *Diario Mendoza online*, Mendoza, 2 de septiembre de 2008).

económicos. Pueden encontrarse diferentes formas de explicar esta ausencia, aún cuando no es ese el objetivo del presente trabajo. Los enfoques de costos económicos y los de derechos humanos han corrido usualmente por carriles separados en razón de que los primeros se han asociado mayormente con agendas que relegan y supeditan el valor de obligaciones constitucionales, legales e internacionales en materia de derechos humanos a la satisfacción de principios tales como la eficiencia. Así, agendas que presentan análisis y opciones políticas asociadas exclusivamente con parámetros de eficiencia económica, si no tienen detrás un marco valorativo claro sobre el castigo y los derechos humanos, pueden legitimar o dar sostén a ilegalidades y violaciones de las obligaciones mencionadas¹⁰. En sentido similar, puede decirse también que los enfoques tradicionales en materia de derechos humanos han renegado de los análisis de costos económicos en razón de que la satisfacción, o el cumplimiento de determinados estándares y derechos no depende de cuan caro o barato cuesten. Los derechos deben ser satisfechos prioritariamente aún si su costo es elevado y aún si apostar a dicho cumplimiento relega una serie de objetivos e intereses socialmente valorados pero de menor relevancia en términos constitucionales e internacionales. Estos diferentes abordajes han alineado agendas encontradas con actores diferenciados y generalmente posicionados en veredas opuestas.

Resulta entonces interesante plantear una discusión acerca de cómo un análisis de costos puede mejorar el avance de una agenda de políticas públicas que cumpla rigurosamente los estándares en materia de obligaciones legales, constitucionales e internacionalmente asumidas. Así, la variable de costos económicos se presenta como una variable más, controlada y regulada por principios de mayor relevancia. Si bien es cierto que la satisfacción de derechos no puede quedar atada a cuál es su costo, de eso no se sigue que debemos ser indiferentes a estos costos. Se sabe que garantizar cualquier derecho implica erogaciones económicas y apuestas presupuestarias¹¹. En sentido inverso, también sabemos que la violación masiva y sistemática de ciertas obligaciones y derechos importa numerosos costos económicos, lo que queda muy claro en el análisis del abuso de la prisión preventiva en nuestro país. De allí que es útil conocer más acerca de *cuánto* se gasta, *quiénes* lo gastan y *cómo* se gastan recursos económicos en materia penitenciaria, con un enfoque particular en la prisión preventiva. Sabiendo que los recursos económicos son escasos en nuestra democracia, es muy relevante conocer estas variables y compararlas con otras asignaciones presupuestarias, frente a áreas que se relacionan de diversas maneras con la estudiada en este trabajo. Resolver las causas estructurales de muchos delitos y conflictos implica enormes erogaciones de recursos dirigidas hacia sectores con un crítico acceso a la educación, a la salud, a la vivienda, a la alimentación, a condiciones de vida dignas, etcétera. Perseguir delitos graves requiere intensas tareas de prevención, que implican diagnóstico, logística, articulación. Es entonces relevante comparar cómo se reparte el gasto, porque deja en evidencia las prioridades, los problemas, las agendas, la coordinación entre los diferentes actores, etcétera. Mientras que el discurso público en la materia señala la enorme preocupación

¹⁰ El análisis económico usualmente deja de lado consideraciones de tipo ético, legal o político que no pueden ser ignoradas. De esta forma, las razones éticas deben predominar aún cuando en términos de eficiencia una medida implique menores beneficios netos que otra alternativa.

¹¹ Para un análisis y justificación de esta idea, puede consultarse Holmes y Sunstein, 1999. En el ámbito local, una defensa clara, ordenada y con apoyo en los desarrollos del derecho internacional de los derechos humanos puede consultarse Abramovich y Courtis, 2002; Abramovich y Courtis, 2005; Abramovich, 2004.

que merece el tema de la seguridad ciudadana, un análisis más fino del gasto, cruzado por el perfil de las personas encerradas y el tipo de delitos imputados, pone en jaque esta afirmación y evidencia una asignación de recursos que no se dirige hacia los focos centrales de atención.

En relación con el párrafo anterior, este estudio de costos económicos también pretende poner de relieve otra serie de complejas interacciones entre diversos sujetos. No sólo el Estado invierte recursos económicos en la política de prisión preventiva, sino también los propios internos y sus familias. La aplicación extendida de la prisión preventiva impacta en los bolsillos de diferentes actores que se encuentran posicionados asimétricamente. Parte de la idea de este trabajo es mostrar de qué forma las políticas de prisión preventiva en la Argentina afectan al tejido social en su conjunto y, prioritariamente, a la persona que sufre el encierro y a su núcleo más cercano.

Finalmente, un análisis de costos resulta útil para revelar una serie de malas prácticas en materia de políticas públicas. La corrupción; la escasa transparencia; la falta de coordinación y articulación entre actores estatales de diversos poderes, entidades privadas y organizaciones no gubernamentales; la enorme diversidad de nuestros sistemas penitenciarios (uno por provincia, más el Sistema Penitenciario Federal); la carencia casi absoluta de información sobre estos aspectos –junto con las dificultades para acceder a la información existente–, son problemas que obstaculizan estudios de este tipo y revelan déficit sobre los cuales puede trabajarse en el corto y mediano plazo.

1.3. Hacia una discusión sobre la reforma estructural del sistema

Incorporar variables poco exploradas en un enfoque ordenado por los marcos constitucionales e internacionales en materia de prisión preventiva es tan sólo un pequeño esfuerzo para mejorar una discusión sobre un fenómeno de carácter estructural. Las políticas que se vienen ensayando en la Argentina y en numerosos países de la región en materia de seguridad, prevención del delito y aplicación del castigo se caracterizan por su ilegalidad y por responder a esfuerzos espasmódicos, que se disparan a partir de diferentes situaciones de crisis y coyuntura frente a las cuáles los discursos de rigidez y endurecimiento de políticas represivas (lo que usualmente se denomina “*mano dura*”) tienen la virtud de capturar la atención mediática y ciudadana, aumentando la sensación de inseguridad e indefensión y permitiendo a diferentes sectores políticos capitalizar en el corto plazo fuertes apoyos populares. No obstante, como se dijo, el contenido de estos discursos no sólo resulta en muchos casos ilegal sino que ha demostrado ser ineficaz en lo que a protección y prevención se refiere. Vale mencionar la apreciación de Rothman (1994: 34) respecto del caso norteamericano, aplicable también a nuestra realidad: “*La observación menos discutible que se puede realizar hoy sobre el sistema de justicia penal estadounidense es que éste es altamente inefectivo, absurdamente caro, terriblemente inhumano y plagado de discriminación racial... Pero a pesar de las repetidas fallas e inequidades de la justicia penal, se está pidiendo más de lo mismo*”¹².

¹² A su vez, como sostiene Henderson (1985: 953), la manipulación simbólica de la víctima evitó exitosamente un debate más serio sobre cómo el proceso de la justicia penal debe ser estructurado y ocultó el carácter verdaderamente revolucionario de muchas reformas propuestas.

Así, los abordajes de este tema en la discusión pública suelen presentarse atomizados y eludir la atención sobre un problema grave y estructural, que no es posible solucionar en forma mágica o inmediata sino que requiere políticas que se enmarquen estrictamente en nuestra normativa legal, constitucional e internacional y que involucren a diversos actores sociales.

En conclusión, la Argentina presenta como regla un uso irracional, arbitrario e ilegal de la prisión preventiva –debidamente documentado por múltiples estudios en la materia–, que invierte el mandato de nuestro programa constitucional e internacional en materia de derechos humanos y políticas criminales. Esta situación genera costos económicos para diferentes actores: el Estado, las personas privadas de la libertad, sus familias y la sociedad en su conjunto. Buena parte de estos costos podrían ser evitables, ya que se generan por el mero incumplimiento legal y por nuestra anomia institucional. Los costos de prisiones preventivas que se ordenan ilegalmente, las consecuencias de las tortuosas condiciones carcelarias, la corrupción y la coordinación ineficiente, entre otros, son costos que genera actuar al margen de nuestros exigentes programas constitucionales e internacionales en la materia y que producen un enorme daño¹³. Por su parte, son costos que sustentan una estructura que invierte el listado de preferencias constitucionales, en la medida en que apuesta a la represión y al castigo de ciertos delitos y personas, descuidando la atención de una política amplia en materia de prevención, asociada con la resolución de las causas estructurales de la delincuencia (la pobreza, la desigualdad, la falta de oportunidades, el racismo, el sexismo, etcétera) y el desmantelamiento de las formas más dañinas de criminalidad organizada.

Por supuesto, actuar dentro de la ley también genera costos porque, tal como se dijo, la satisfacción de cualquier derecho y la creación de políticas públicas implican en la mayoría de los casos invertir cuantiosos recursos con eficiencia, transparencia y control de la ciudadanía. La clave es conocer y arrojar nueva luz sobre estos costos, para ordenarlos de una forma eficiente pero necesariamente compatible con nuestras obligaciones constitucionales e internacionales. La discusión sobre las mejores formas de ordenar estos costos y priorizar el gasto público está enmarcada en esas obligaciones y es sumamente compleja, de allí que consideramos que poner sobre la mesa más información sobre el tema puede contribuir con el debate público. Así, en resumen, el objeto de este trabajo es añadir la variable económica a las discusiones en materia de prevención y sanción del delito, más allá de que este análisis utiliza datos restringidos y referidos mayoritariamente a la prisión preventiva dentro del Sistema Penitenciario Federal. Es sólo un punto de partida, que podría ser mejorado en el futuro en numerosos aspectos sustantivos y metodológicos¹⁴.

Los diferentes actores relevantes en la discusión (miembros de dependencias de la administración pública, actores legislativos, Poder Judicial, Ministerio Público, organizaciones de la sociedad civil, asociaciones de víctimas de delitos, académicos/as, etcétera) contarán así con una herramienta más para diseñar, implementar, monitorear y evaluar políticas públicas de

¹³ En este sentido, cabe destacar que la posibilidad de realizar reclamos por daños y perjuicios contra el Estado por políticas generalizadas e ilegales de prisión preventiva ha sido poco explorada. La cuantificación económica de muchos de los daños que provoca esta situación es una herramienta que podría ser capitalizada por organizaciones y actores que actualmente trabajan en litigios y demandas estructurales para hacer valer diferentes mandatos constitucionales e internacionales en materia de políticas carcelarias.

¹⁴ Como se explicará posteriormente, la enorme carencia de información producida y sistematizada por el Estado, accesible para la ciudadanía, atenta contra las posibilidades de desarrollar este tipo de estudios, razón por la cual se espera que en el futuro, satisfechos estos prerrequisitos, pueda avanzarse en trabajos aún más sólidos.

ejercicio del poder punitivo, seguridad y prevención, que miren al largo plazo, que optimicen la inversión de recursos materiales y humanos, que no violen derechos humanos y que cumplan las obligaciones constitucionales e internacionales de la Argentina frente al tema.

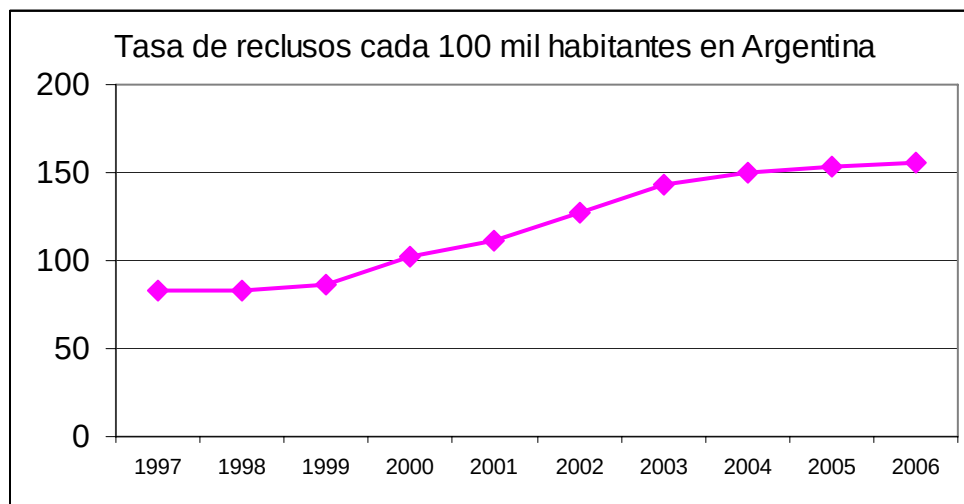
2. Dimensiones de la prisión preventiva en la Argentina¹⁵

2.1. Personas privadas de la libertad en la Argentina

En la Argentina, en el año 2006, según las estadísticas oficiales, se encontraban privadas de la libertad 54.000 personas. Esto representa una tasa de encarcelamiento de 139 personas cada 100.000 habitantes. Si se cuenta también a quienes se encontraban privadas de su libertad en comisarías, la cifra se eleva a 60.621, lo que representa una tasa de 156 personas cada 100.000 habitantes¹⁶. Es decir que, aproximadamente, 10% de las personas detenidas estaban en dependencias policiales.

Sobre una línea temporal de los últimos 10 años se verifica la siguiente evolución de la población penitenciaria en nuestro país, que muestra un aumento constante, llegando casi al doble en 10 años.

Gráfico N°2: Tasa de reclusos cada 100 mil habitantes en Argentina.



Fuente: Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución Penal (SNEEP), 2006.

¹⁵ El presente capítulo estuvo a cargo de Diego Freedman (CIPPEC), Laura Roth (CIPPEC) y Laura Malajovich (CIPPEC).

¹⁶ Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución Penal (SNEEP), año 2006. El SNEEP fue implementado por la Dirección Nacional de Política Criminal (dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos) a partir del año 2002. Se utilizan dos instrumentos de recolección de datos que se remiten a cada institución penitenciaria provincial y federal. Se trata en ambos casos de cuestionarios que deben responderse por cada establecimiento de detención y que se refieren al total de la población alojada. El primero de los instrumentos consiste en una suma de cuadros básicos con información agrupada, tomando como unidad de análisis a cada establecimiento. El segundo instrumento consiste en un censo sobre el total de la población detenida al 31 de diciembre de cada año en cada establecimiento. Como unidad de análisis se toma a las personas alojadas en el establecimiento a esa fecha. La oficina central de cada servicio penitenciario -o policía local- recopila las planillas de todos sus establecimientos y las remite a la Dirección Nacional de Política Criminal, donde se vuelcan los datos en una base común.

El principal aumento tiene lugar entre 2000 y 2003, frente a fuertes demandas de la sociedad por la situación de inseguridad que tuvieron como respuesta del gobierno la implementación de políticas llamadas de “mano dura”. En los últimos tiempos, la reforma penal se dirigió principalmente a incrementar la extensión temporal de las sanciones privativas de la libertad y a implementar reformas procesales que provocaron un aumento de la utilización de la prisión preventiva. Se destacan aquí las reformas producidas en la Ley de Ejecución de la Pena, la derogación de la regla del “2x1”¹⁷ en el año 2001 y las poco felices medidas impulsadas en la provincia de Buenos Aires durante el gobierno de Carlos Ruckauf en el año 2000.

2.1.1. Personas privadas de la libertad sin condena en la Argentina

Una importante porción del total de personas privadas de la libertad analizado se encuentra esperando sentencia, sometida a proceso bajo el instituto de la prisión preventiva.

En el año 2006, el total de personas encerradas sin condena en la Argentina era de 29.052, lo que representa un 57% del total de personas privadas de la libertad¹⁸. Si se analiza la evolución en los últimos años se observa que la cantidad se incrementó notoriamente en 2003, de la mano de un incremento de la proporción de personas con encarcelamiento preventivo. A partir de 2003, tanto el número como el porcentaje de personas encerradas sin condena disminuyeron ligeramente año a año.

Cuadro N°1: Personas privadas de la libertad sin condena en la Argentina.

	Cantidad	% de personas encerradas sin condena	Tasa cada 100.000 hab.
2002	26.477	59,0	72,3
2003	32.547	62,0	88,0
2004	32.199	59,0	86,2
2005	31.913	57,0	84,6
2006	29.052	57,0	76,3

Fuente: Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución Penal (SNEEP), 2006.

¹⁷ Se trata del antiguo artículo 7 de la Ley N° 24.390, que permitía computar como dos años de cumplimiento de pena cada año cumplido en prisión preventiva.

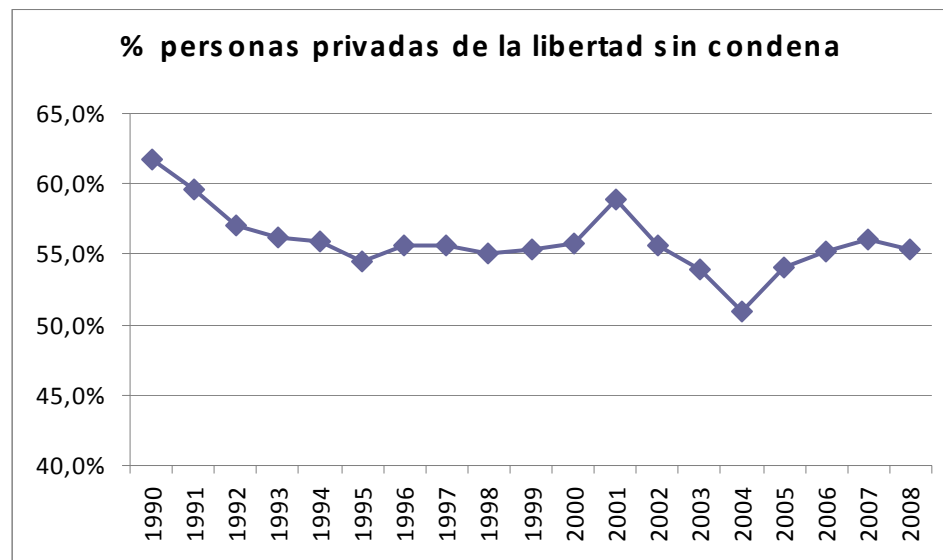
¹⁸ SNEEP, 2006. Debe destacarse que siempre fue importante el porcentaje de procesados privados de la libertad en nuestro país. En 1882 en la Penitenciaría Nacional se registraban 479 encausados y 368 condenados; en 1886, eran 565 procesados y 120 condenados, y 1897 eran 708 procesados y 261 condenados (Caimari, 2004:81). En 1906, de las 8.000 personas presas, un 60% eran procesados. Caimari (2004:111-112) agrega que: “La proporción de procesados encarcelados del país fluctuaría merced a diversas leyes de excarcelación, pero se mantendría por encima del 50%, a lo largo de todo el siglo XX (con picos de hasta el 70%)”. Por su parte, según Carlos Cúneo (1971:39), consta que en 1906 había 3.206 personas condenadas y 4.805 personas procesadas privadas de su libertad.

2.1.2. Personas privadas de la libertad sin condena en el ámbito federal¹⁹

En el ámbito federal, actualmente, son 5.742 las personas encerradas con prisión preventiva, que representan 55,8% del total de personas presas en el ámbito federal²⁰. Aproximadamente 90% de las personas privadas de la libertad sin condena es de sexo masculino, frente a 10 % de sexo femenino. Los varones privados de la libertad sin condena representan aproximadamente 55,4% del total de varones encerrados, mientras que para las mujeres esta proporción es ligeramente superior, alcanzando 59,2%²¹ del total de las mujeres encerradas.

En 2008, 59% se encuentra privado de la libertad por orden de la Justicia Nacional, 35% por decisión de la Justicia Federal y el resto por la Justicia provincial. Hay cierta diferencia en el uso de la prisión preventiva dependiendo de la Justicia interviniente. El 60% de las personas privadas de la libertad a disposición de la Justicia Federal son procesadas; porcentaje que se reduce a 56% en la Justicia Nacional y a 34% en la Justicia Provincial²².

Gráfico N°3: Porcentaje de personas privadas de la libertad sin condena, por año.



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información del SNEEP (hasta 2006) y del Servicio Penitenciario Federal (años 2007 y 2008).

La evolución de la proporción de personas privadas de la libertad sin condena en los últimos 15 años muestra un pico en 2001, año en el cual las críticas a las políticas de seguridad constituyeron uno de los temas principales en la agenda pública. Por su parte, al igual que en las

¹⁹ Agrupa a todas las personas privadas de la libertad en las instituciones federales, lo cual comprende en gran medida a las personas imputadas de delitos federales (narcotráfico, corrupción, contrabando, evasión de impuestos nacionales) y de delitos cometidos en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

²⁰ Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal, 2008.

²¹ Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal, 2008.

²² Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal, 2008.

cifras nacionales totales, se observa una caída de la proporción de personas encerradas con prisión preventiva de 61% en 1990 a 57% en 2008.

Cuadro N°2: Evolución de personas detenidas en el Sistema Penitenciario Federal, 1990-2008.

Año	Procesadas	Tasa cada 10mil hab.	Condenadas	Tasa cada 100mil hab.
1990	2763	8,57	1710	5,30
1991	2919	8,95	1976	6,06
1992	2858	8,67	2146	6,51
1993	2957	8,87	2305	6,91
1994	3032	8,99	2386	7,08
1995	3376	9,91	2814	8,26
1996	3364	9,77	2681	7,79
1997	3385	9,73	2697	7,75
1998	3473	9,88	2827	8,04
1999	3691	10,39	2987	8,41
2000	3906	10,88	3103	8,64
2001	4537	12,51	3175	8,76
2002	4925	13,45	3929	10,73
2003	4623	12,50	3950	10,68
2004	4966	13,29	4772	12,78
2005	5197	13,78	4428	11,74
2006	5174	13,23	4206	10,34
2007	5038	13,10	3943	10,25
2008	5742	14,79	4638	11,95

Fuente: Elaboración CIPPEC sobre la base de información del SNEEP (hasta 2006) y del Servicio Penitenciario Federal (años 2007 y 2008).

Sin embargo, la cantidad de personas encerradas sin condena ha ido en incremento, pasando de 2.763 a 5.424, es decir, casi el doble en los últimos 15 años. Así, un menor uso de la prisión preventiva no se tradujo necesariamente en un menor crecimiento del número de personas privadas de la libertad. Por el contrario, la tasa de personas condenadas o procesadas privadas de su libertad cada 100.000 habitantes demuestra que la cifra subió en forma pareja.

2.1.3. Personas privadas de la libertad sin condena en el ámbito provincial

A continuación se brinda un panorama general de la aplicación del instituto de la prisión preventiva en las provincias argentinas, por parte de la Justicia ordinaria²³. Aquí, al año 2006, la cantidad total de personas encerradas con prisión preventiva era de 23.026.

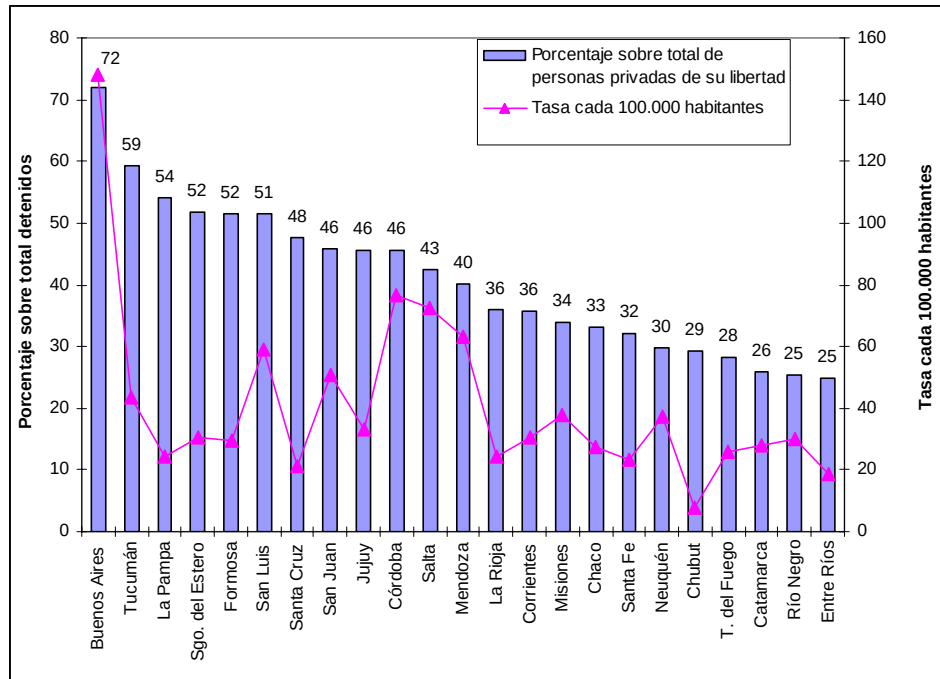
Se observa que el porcentaje de personas encerradas sin condena sobre el total de personas privadas de la libertad es muy variable. El menor porcentaje es registrado por Río Negro y Entre Ríos mientras que el mayor pertenece a la provincia de Buenos Aires. Cabe destacar que provincias cercanas mantienen porcentajes muy diferentes, como Salta (43%) y Chaco (33%). Contrasta también la situación de Santa Fe (32%) con la de Mendoza y Córdoba (46%), las cuales

²³ Cabe recordar que cada provincia tiene su propio Código de procedimiento penal.

son provincias que cuentan con mayor población y desarrollo. El promedio general es de 53,5%, un poco más bajo que en el ámbito federal.

La mayor tasa cada 100.000 habitantes se registra en la provincia de Buenos Aires (147,8), seguida por Córdoba (76,7). Las tasas más bajas son las de Chubut (7,7) y Entre Ríos (18,7).

Gráfico N°4: Personas privadas de la libertad sin condena en el ámbito provincial.



Fuente: SNEEP, 2006. Para Buenos Aires se utilizan datos del CELS, ejecución del fallo “Verbitsky”, año 2007.

Resulta de sumo interés analizar la evolución del porcentaje de personas presas con prisión preventiva a lo largo de los últimos años, en algunas provincias argentinas.

Cuadro N°3. Evolución de personas presas con prisión preventiva por provincias.

Año	Buenos Aires	Córdoba	Santa Fe	Mendoza	Chubut	Entre Ríos	Salta	Tucumán
2002	87	48	45	48	79	38	35	51
2003	85	48	48	46	51	36	44	59
2004	84	41	41	39	41	34	39	51
2005	79	43	43	41	40	29	39	57
2006	72	46	46	41	29	25	44	60

Fuente: SNEEP, 2006. Para Buenos Aires se utilizan datos del CELS, ejecución del fallo “Verbitsky”, año 2007.

Si se toma como base el año 2002, se aprecia que las provincias que sufrieron un mayor incremento del porcentaje de personas encerradas con prisión preventiva fueron Salta (25,71%) y Tucumán (17,65%)²⁴. La situación de esta última provincia resulta particularmente preocupante;

²⁴ SNEEP, 2002 a 2006.

ya que alcanza a 72% el porcentaje de personas privadas de la libertad sin condena. Si bien en la provincia de Buenos Aires se produjo una reducción ligera en 2006, el porcentaje de personas privadas de la libertad sin condena aún supera el 70%.

Sin embargo, el crecimiento en el porcentaje de personas con prisión preventiva no se acompaña necesariamente del crecimiento de la cantidad neta de personas en esta situación. Así, puede suceder que descienda en porcentaje el uso de la prisión preventiva, pero que se incremente la cantidad de personas en esta situación. Esto ocurrió en algunos años en Mendoza, Entre Ríos y Córdoba. Sin embargo, es casi una constante que el mayor uso de la prisión preventiva va de la mano de un crecimiento del número de las personas privadas de la libertad. Es claro en los casos de Buenos Aires, Santa Fe, Tucumán y Salta.

Debe destacarse el caso de Chubut, donde se introdujo un cambio de paradigma procesal en 2006 a partir de las “audiencias de control de detención”, que lograron reducir en casi 30% el porcentaje de personas encerradas con prisión preventiva.

3. Resultados del análisis de costos de la prisión preventiva²⁵

3.1. Algunas cuestiones metodológicas previas

En la sección anterior se detalló parte de la información disponible, a los efectos de dimensionar la utilización de la prisión preventiva en nuestro país, con un detalle particular en el Servicio Penitenciario Federal.

Cabe decir que gran parte de la información necesaria para realizar un análisis del costo social de la prisión preventiva no surgió de la información secundaria (relevamiento de datos y entrevistas con actores clave como jueces/juezas, abogados/as y activistas), sino que fue necesario realizar trabajo de campo. Para identificar datos más específicos, como la duración de los procesos, se requirió buscar información desagregada a través de un muestreo de más de 50 expedientes, tanto de la Justicia Federal como de la Justicia Bonaerense²⁶. Específicamente, se analizaron causas que se resolvieron con sentencia absolutoria o condenatoria. Para cada uno de los expedientes se observó cuándo fue detenida la persona, cuándo tuvo lugar la liberación y cuál fue el número de días bajo prisión preventiva. Asimismo, se relevó la situación laboral al momento de la detención y si la persona declaraba tener ingresos extra muros. De manera adicional, con el fin de validar las herramientas para el trabajo de campo y para completar la información de los expedientes, se realizaron entrevistas informales a operadores judiciales y carcelarios del Sistema Federal y de la provincia de Buenos Aires.

El trabajo de campo comenzó con entrevistas a personas que estuvieron privadas de la libertad en el pasado, mediante las cuales se validó el cuestionario a utilizar luego en las instituciones penitenciarias. Posteriormente, se realizaron entrevistas en instituciones penitenciarias del Servicio Federal para varones (Complejo Penitenciario Federal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Devoto- y Complejo Penitenciario Federal I -Ezeiza-) y para mujeres (Complejo Penitenciario Federal I, Módulo 5 - Ezeiza- y Centro Federal de Detención de Mujeres -Ezeiza-). A su vez, se contactó a familiares de personas encerradas allí. También se hicieron entrevistas de tipo cualitativo en profundidad a personas que estuvieron privadas de la libertad en el Sistema Penitenciario de la Provincia de Buenos Aires y a familiares de personas que actualmente están encerradas allí²⁷.

Todas las entrevistas se realizaron durante el primer cuatrimestre de 2008 y los/as participantes fueron seleccionados al azar. Se relevaron así las condiciones personales de los/as detenidos/as, el tiempo de privación de la libertad, cuál era su situación socio-económico antes del encierro, aspectos laborales y de salud en la prisión, la defensa técnica que recibieron, los costos para la familia desde la detención y la realización de pagos extralegales.

Varias dificultades se presentaron al estimar los costos mencionados, que se detallan a continuación y que atentan contra la posibilidad de obtener cifras exactas en la materia:

²⁵ El presente capítulo estuvo a cargo de Laura Malajovich, con la colaboración de Mariano Fernández Valle y Diego Freedman.

²⁶ Este relevamiento estuvo a cargo de Laura Roth.

²⁷ Las entrevistas con personas privadas de la libertad, familiares y ex detenidos/as estuvieron a cargo de Malena Derdoy (CIPPEC), Diego Freedman, Laura Roth y Raúl Salinas.

- a) En primer lugar, vale la pena advertir que existe una generalizada escasez de trabajos que versen sobre metodologías para medir costos, tanto sociales como económicos, del encierro preventivo. Esta problemática se intensifica cuando se quiere adoptar una perspectiva de derechos humanos²⁸. En consecuencia, este trabajo, además de pretender contribuir al debate para limitar y racionalizar el uso arbitrario e ilegal de la prisión preventiva, intenta ser un aporte a la discusión metodológica para medir el impacto económico y social del encierro de personas y para satisfacer los objetivos señalados en la introducción de este trabajo.
- b) En segundo lugar, la opacidad en la materia es absoluta. La ausencia de datos sobre los cuales basar las estimaciones de costos presenta un terreno hostil para estos estudios. En la Argentina, hoy en día, ni siquiera es posible saber de una forma certera la cantidad de personas que están en prisión en el país. Por otro lado, la falta de estadísticas que diferencien según el estatus jurídico de las personas encerradas (con condena o sin condena), o según sexo y nacionalidad para muchas de las variables requeridas en el presente trabajo, así como también la carencia de datos particulares y confiables sobre las personas objeto de estudio, tales como el ingreso percibido antes de estar en prisión, son ejemplos claros. En el mismo sentido, la inexistencia de información sobre el tiempo de detención en comisarías o los costos destinados a la investigación y al funcionamiento del aparato de justicia y carcelario, complejiza el desarrollo de este tipo de trabajos. Por esta razón, se utilizaron muestreos y estimaciones que no siempre tienen un sustento ideal de rigor metodológico. Este es un primer documento de aproximación que ha intentado servirse de la información más confiable y precisa posible, para mostrar las distintas dimensiones que deben contemplarse en la estimación del costo social y económico. En razón de estas limitaciones, en todos los casos se han tomado los supuestos más conservadores posibles, para que los errores de estimación operen de forma tal de subestimar y no sobrestimar el costo real de la detención preventiva. Además, en aquellos casos donde se encontró más de un dato aplicable al mismo supuesto, se estableció un rango entre los valores inferiores y los superiores.
- c) En tercer lugar, es fundamental mencionar que el presente estudio no alcanza a cuantificar diferencialmente los costos económicos de la prisión preventiva según el sexo/género de las personas encerradas bajo dicho instituto. Atendiendo a los diferentes estudios que existen alrededor de la situación de las mujeres privadas de la libertad²⁹, es claro que la medición de costos económicos arrojaría diferencias según sexo/género. Por tomar sólo algunos de los hallazgos de dichos estudios, en líneas generales se sostiene que las mujeres son visitadas en menor medida que los varones, lo que arrojaría costos económicos dispares frente a este

²⁸ Ver introducción de este trabajo.

²⁹ Entre muchos otros, puede consultarse: CLADEM, 2006, disponible en Internet www.cladem.org/espanol/nacionales/argentina/documento_mujeres_detenidas%20%20-%20Argentina%20oct06.doc, consultado el 28 de enero de 2009; CEJIL, 2006, disponible en Internet en: www.cejamericas.org/doc/documentos/LibroInf_REgional_MujeresPrivadasdeLibertad.pdf, consultado el 28 de enero de 2009; Antony García, 2004, disponible en Internet en www.dplf.org/uploads/1190750206.pdf, consultado el 28 de enero de 2009.

rubro, que fue objeto del trabajo que aquí se presenta³⁰. En igual sentido, la prisión preventiva de mujeres a cargo de hijos/as menores presenta especificidades económicamente relevantes³¹. Este trabajo de ninguna manera pretende equiparar los costos económicos y sociales de varones, mujeres y personas trans³² encerradas preventivamente, ni universalizarlos bajo una unidad de medida androcéntrica³³. Si bien se hicieron entrevistas de campo en unidades de varones y de mujeres, no fue posible acercarse a una cuantificación económica desagregada en la presente investigación, principalmente por la falta de información existente o por la carencia de muchos datos segregados por sexo/género. Como se menciona frente a otras limitaciones metodológicas, creemos que el presente estudio puede servir como primer paso para otros que se focalicen en diferentes colectivos, agrupados por variables relacionadas con el sexo y la identidad de género, la nacionalidad, la edad, etcétera, a los efectos de cuantificar económicamente aquellas diferencias que sean relevantes.

- d) En cuarto lugar, cabe decir que existen múltiples variables con valoración monetaria que no se tuvieron en cuenta dado que su cuantificación económica es demasiado compleja para los objetivos de este estudio, sea por la dificultad de asignarles precios de mercado o por la inexistencia de información confiable. Es muy importante detenerse en este punto, porque muchas de estas variables no cuantificadas económicamente en el estudio impactan preferentemente en las personas encerradas y sus familias. Estas variables incluyen la interrupción del proyecto de vida de estas personas, el sufrimiento individual y familiar que provoca la situación de encierro, la pérdida de calidad de vida, la estigmatización social y muchos otros aspectos relacionados con el daño inmaterial que provoca la situación de encierro. No obstante es necesario remarcar que la cuantificación económica de estas variables no sólo aumentaría considerablemente el gasto total que la situación de prisión preventiva implica en nuestro país, sino que también afectaría de una manera acentuada el cuadro de distribución de costos entre Estado, detenidos/a y familia, dado que estas variables afectan directamente a los últimos dos actores.
- e) En quinto lugar, es pertinente aclarar que el estudio presenta costos promedio en un momento del tiempo (entendidos como los costos totales divididos por el número de

³⁰ Por su parte, aún más evidentes son estas diferencias si se tiene en cuenta al universo de mujeres extranjeras presas en el Sistema Penitenciario Federal, que alcanza cifras desproporcionadas. Es claro que dicha condición afecta acentuadamente asuntos tales como el costo de las visitas y traslados, dentro de muchos otros.

³¹ Cabe destacar que, según la información publicada por el Servicio Penitenciario Federal al 5 de diciembre de 2008, hay 14 mujeres embarazadas y 76 mujeres encerradas con sus hijos/as –que ascienden a 80– dentro del Sistema Penitenciario Federal.

³² Las personas trans están encerradas en las cárceles de varones y se incluyen dentro del universo masculino en términos estadísticos, lo que resulta en diferentes discriminaciones.

³³ El *androcentrismo* es una forma de sexismo que consiste en ver al hombre como parámetro de lo humano y que presenta en la misoginia -odio o desprecio a lo femenino- y en la ginopia -imposibilidad de ver lo femenino o imposibilidad de aceptar la existencia autónoma de personas del sexo femenino-, sus formas más extremas. Puede consultar Facio Montejo, 1992: 78-80, disponible en Internet en: www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_287945569/el%20gen0234/cuando%20el%20gen%20suenan%20cambios%20trae.pdf, consultado el 28 de enero de 2009.

unidades que lo componen) y no costos marginales (que indican el costo adicional causado por cada nueva persona que es encerrada con prisión preventiva). Aunque estos últimos permiten medir las diferencias en el sistema causadas por la adición o resta de un número particular de personas encarceladas, la ausencia de datos impide aproximar los costos marginales.

- f) En sexto y último lugar, muchos de los costos identificados en este estudio equivalen a transferencias de valor de una mano a otra. Por ejemplo, el hecho de que las familias incurran en gastos al tener que pagar de manera extralegal a guardia-cárceles, implica un costo para ellas pero un beneficio para los guardias³⁴. Es decir, estrictamente hablando el costo neto para la sociedad en su conjunto es cero. Sin embargo, en el presente estudio se asume que dado el concepto de estos pagos -que son ilegales y pretenden satisfacer muchas veces servicios que el Estado está obligado a proveer sin que medie ningún pago extra- son innecesarios y constituyen un costo³⁵.

Por estas razones, diversos autores señalan que el enfoque costo-beneficio debe considerarse sólo como un elemento más en la toma de decisiones, dado que la información suele estar siempre incompleta y sin el grado de desagregación deseable³⁶.

A pesar de estas restricciones, la cuantificación avalada por la evidencia empírica no deja de ser un instrumento fundamental para aproximar el impacto social de diferentes alternativas de política pública dentro de aquellas posibles en el marco del programa constitucional e internacional adoptado por el país. Así, se espera que trabajos futuros en la materia mejoren los cálculos realizados en el presente estudio y permitan acercarse aún más a las variables mencionadas.

A continuación, se presentan algunos resultados y las consideraciones pertinentes para cada rubro.

³⁴ Como se verá en adelante, de diferentes entrevistas con familiares de personas encerradas y con personas que alguna vez estuvieron encerradas surgen costos económicos en concepto de pagos extralegales.

³⁵ Para un análisis acerca de la manera como las transferencias de propiedad pueden ser consideradas como un costo, consultar entre otros a Anderson, 1999: 611-642 y Londoño y Guerrero, 1999: 54.

³⁶ Ver Lawrence y Mears, 2004: 17 y ss. y Cohen, 2000: 263-316.

3.2. Resumen de Costos

Cuadro N°4: Resumen de costos.

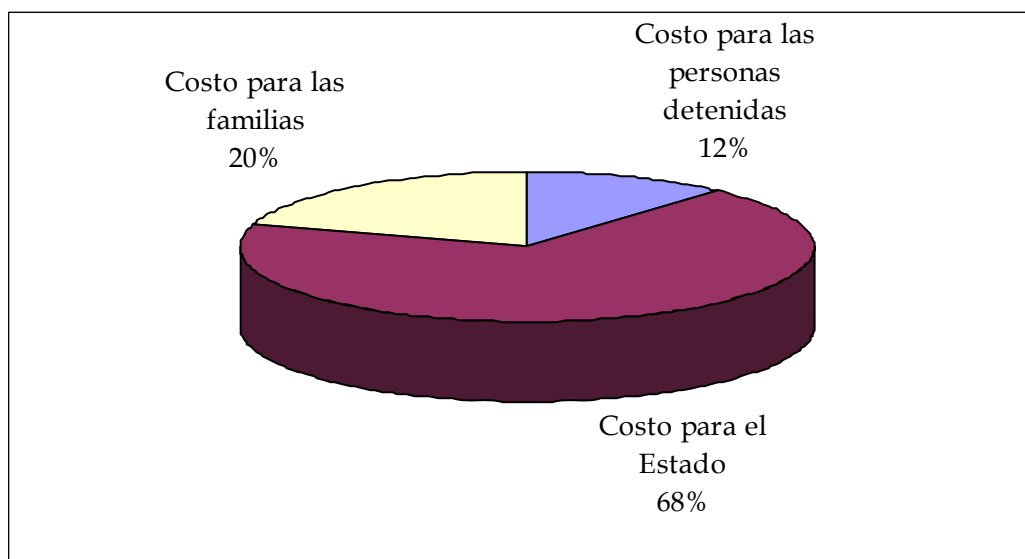
TABLA 1: COSTOS ANUALES AGREGADOS DE LA PRISIÓN PREVENTIVA (miles de pesos)			
	Supuestos seleccionados	Mínimo	Máximo
1. Costos para la persona detenida			
a) Costos laborales	\$ 39.814.871	\$ 12.830.387	\$ 379.253.140
b) Riesgo de muerte y enfermedad	\$ 760.139	\$ 753.554	\$ 767.386
<i>i) Homicidios y suicidios</i>	\$ 636.538		
<i>ii) Falta de atención médica y enfermedad</i>	\$ 123.601	\$ 117.015	\$ 130.848
c) Aportes a la Seguridad Social	\$ 1.351.710	\$ 367.748	\$ 1.776.496
d) Pagos extra-legales	\$ 9.079.627	\$ 6.584.055	\$ 11.861.556
TOTAL	\$ 51.006.348	\$ 20.652.759	\$ 393.789.426
2. Costos para el Estado			
a) Manutención de la persona detenida	\$ 256.645.059	\$ 226.879.858	\$ 281.745.393
b) Proceso penal	\$ 37.550.271	\$ 39.323.980	\$ 102.202.575
<i>i) Etapa de investigación y juicio</i>	\$ 19.020.649	\$ 16.762.783	\$ 50.073.839
<i>ii) Defensa pública</i>	\$ 18.529.622	\$ 16.605.909	\$ 23.944.064
c) Gasto anual en atención de VIH post detención	\$ 1.183.531	\$ 1.120.470	\$ 1.252.919
d) Pérdida de cotizaciones a la seguridad social	\$ 238.537	\$ 64.897	\$ 313.499
TOTAL	\$ 295.617.397	\$ 267.389.205	\$ 385.514.386
3. Costos para las familias			
a) Ayuda en manutención de la persona detenida	\$ 37.229.382	\$ 9.556.472	\$ 59.064.704
b) Tiempo invertido en visitas	\$ 44.861.855	\$ 10.367.280	\$ 133.360.222
c) Pago a abogados/as particulares	\$ 4.881.600	\$ 4.621.500	\$ 5.167.800
d) Pagos extra-legales	\$ 1.693.540	\$ 809.750	\$ 3.621.877
TOTAL	\$ 88.666.376	\$ 25.355.002	\$ 201.214.603
TOTAL COSTO SOCIAL	\$ 435.290.122	\$ 313.396.965	\$ 980.518.415

El resultado general muestra que el costo social de aquellos rubros que nos fue posible cuantificar económicamente alcanza un rango de entre 313,4 millones a casi 1.000 millones de pesos anuales³⁷. Sin embargo, este número en sí mismo no dimensiona el problema sino la explicación y análisis de cada rubro, así como los cruces con otras variables pertinentes. El costo total estimado alcanza los 435,2 millones de pesos anuales.

Asimismo, debe destacarse que del total del costo de la prisión preventiva, el Estado afronta 68%, mientras que los detenidos deben afrontar 12 % y sus familias el otro 20%.

³⁷ Los valores máximos y mínimos en cada uno de los apartados corresponden a distintas estimaciones o valores que puede tomar una variable, ya sea porque fluctúa en el tiempo o porque existen distintos estudios con valores diferentes, según diversos supuestos. Así, cuando hay más de un valor posible se establece el valor mínimo y el valor máximo que puede tomar la variable, y a partir de estos valores se establecen el valor estimado y los supuestos asumidos para este estudio.

Gráfico N°5: División del costo de la prisión preventiva.



Cabe decir también, nuevamente, que estos costos no dimensionan algunos rubros que impactan fuertemente en la persona encerrada y también en su familia, tales como el daño moral, la estigmatización y la interrupción del proyecto de vida, entre los más evidentes³⁸. Así, el cuadro presentado muestra la distribución de costos que pudo calcularse a partir de la información obtenida, pero subestima considerablemente el enorme impacto que la situación bajo análisis implica para las personas encerradas y sus familiares.

A su vez, al cálculo de costos frente al Estado, la persona detenida y su familia cabría agregar también la cuantificación económica del costo de la comunidad toda, medido como el aporte, las acciones e intervenciones de entidades religiosas, de caridad, universidades, embajadas, organizaciones no gubernamentales, así como otras instituciones y personas que brindan asistencia a personas en prisión preventiva y/o se dedican al estudio del presente instituto. Estos cálculos no han podido incorporarse al presente estudio por falta de información acerca de los diferentes tipos de aporte de estas entidades y su valor económico³⁹.

³⁸ Debe decirse que todos estos rubros son indemnizables según la vasta jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de reparaciones. El artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos recoge un principio de derecho internacional que impone el deber de reparar adecuadamente a las víctimas por la violación de sus derechos y de las obligaciones estatales estipuladas en su favor. La Corte Interamericana ha reconocido el carácter amplio y plural del concepto de reparaciones, incluyendo daños materiales directos e indirectos, así como daños inmateriales y morales. Es particularmente interesante de cara al presente estudio la sentencia recaída en la fase de reparaciones del *Caso Loayza Tamayo v. Perú* –párrafo 129-. Para más detalles ver Nash, 2005, disponible en Internet en: www.cdh.uchile.cl/articulos/Nash/institutobrasileiro_reparaciones2.pdf, consultado el 28 de enero de 2009.

³⁹ Debe decirse que existe poca información accesible sobre la cantidad y costos de los proyectos de diferentes entidades gubernamentales y no gubernamentales (entidades religiosas, ONG, universidades, organismos internacionales, etc.) que se desarrollan con población carcelaria o tienen a la situación de la población carcelaria como objeto de estudio.

3.3. Supuestos generales

Cuadro N°5: Supuestos generales.

	Supuestos seleccionados	Mínimo	Máximo
Número de personas presas	9822,5	9308	10337
Número de personas presas con prisión preventiva	5424	5135	5742
Número de días en el año	365		
Duración de la detención de prisión preventiva*	266	4	343
Duración del proceso penal*	281	266	343
Salario mínimo por día	\$ 29,00	\$ 8,33	\$ 36,00
% población con trabajo (parcial o total) antes de la detención	55%		
% de personas detenidas que estaban ocupadas y en blanco	13,85%		

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos del Servicio Penitenciario Federal, la Oficina de Investigaciones del Ministerio Público de la Nación y la Comisión de Cárceles de la Defensoría General de la Nación.

A continuación se describen los principales supuestos que se utilizaron como base de cálculo en los distintos rubros de costo. Los supuestos tomados son:

- a. *El número de personas detenidas.* Como la cantidad de personas detenidas fluctúa en el tiempo, se toma del promedio del Servicio Penitenciario Federal entre el mínimo y el máximo alcanzados durante 2006 a agosto de 2008, siendo el mínimo 9.308 detenidos en diciembre de 2006 y el máximo 10.337 en agosto de 2008⁴⁰. Este promedio alcanza las 9.822 personas.
- b. *El número de personas detenidas con prisión preventiva* se toma del Servicio Penitenciario Federal a junio de 2007 y alcanza a 5.424 personas. Como la cantidad de detenidos fluctúa en el tiempo, se toma como límite inferior y límite superior, el mínimo y el máximo alcanzados durante 2007 a abril de 2008, siendo el mínimo 5.135 en diciembre 2007⁴¹ y el máximo 5.742 en marzo de 2008⁴².
- c. *La duración de la prisión preventiva* toma como fuente la investigación de la duración de los procesos penales dirigida por Adrián Marchisio (2004) sobre Tribunales Orales Criminales Nacionales (delitos comunes) -corroborada por un relevamiento de expedientes de CIPPEC en la Justicia federal- que arroja un resultado de 266 días, valor que se toma como estimado. Por otro lado, si bien no es estrictamente prisión preventiva, consideramos importante incluir en la cuantificación el costo de los días que la persona se encuentra detenida en comisarias. Como no se cuenta con información acerca de la cantidad de tiempo que se pasa en esta situación, se toma como costo mínimo el doble del plazo que el Código Procesal Penal de la Nación⁴³ otorga al juez para decidir si

⁴⁰ Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal, 2008.

⁴¹ Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal, 2008.

⁴² Comisión de Cárceles de la Defensoría General de la Nación, 2007.

⁴³ Código Procesal Penal de la Nación, art. 294. - Cuando hubiere motivo bastante para sospechar que una persona ha participado en la comisión de un delito, el juez procederá a interrogarla; si estuviere detenida, inmediatamente, o a

mantiene detenida o no a la persona, plazo que es de 2 días (24 horas más una extensión posible de otras 24 horas). Finalmente, se toma como máxima la mediana del estudio relevado por Marchisio (2004), que alcanza los 343 días, lo cual fue corroborado por las entrevistas realizadas por CIPPEC en la Unidad de Devoto.

- d. *La duración del proceso penal* se establece según lo estipulado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ha dicho: “(...) para determinar la razonabilidad del plazo se debe tomar en cuenta que el proceso concluye cuando se dicta sentencia definitiva y firme en el asunto, con lo cual se agota la jurisdicción, y, particularmente en materia penal, dicho plazo debe comprender todo el procedimiento, incluyendo los recursos de instancia que pudieran eventualmente presentarse”⁴⁴. Así, se estima que el proceso comienza con el inicio de la investigación e incluye las posibles apelaciones hasta agotar las instancias en la etapa de juicio. Sin embargo, hay casos donde el proceso puede extenderse en virtud de la presentación de recursos ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación. El estudio de Marchisio (2004) muestra que la mediana del proceso penal hasta la sentencia del Tribunal Oral es de 11,5 meses (343 días), aunque hasta agotar las instancias extraordinarias puede alcanzar un promedio de 40 meses, tomando este plazo como máximo. Se toma como mínimo el plazo de la prisión preventiva -266 días-. Suponemos que la diferencia entre el proceso penal y la detención está básicamente explicada por la investigación previa al inicio del sumario, que según Marchisio es de 15 días, tomando como valor seleccionado para este estudio 281 días.
- e. *Salario mínimo por día*: se toma el promedio estimado con base en el relevamiento de la Comisión de Cárceles⁴⁵, que es un 10% inferior al salario mínimo. Dada la proporción de trabajo informal en la Argentina, y en particular en el trabajo extra muro de la población carcelaria, se toma este supuesto conservador. El mínimo relevado corresponde a las personas desempleadas que contaban con subsidios o planes del Estado, que se estimaron en 250 pesos por mes. El ingreso máximo se toma de los máximos estimados a partir de la encuesta de la Comisión de Cárceles.
- f. *La población ocupada antes de la detención* se toma a partir de los datos del SNEEP en 2006. Debe destacarse que del 55% ocupado, 20% declara estarlo a tiempo completo y 35% a tiempo parcial o subocupado.
- g. *La población registrada* que se toma es la población que declaró, según datos del SNEEP, trabajar 40 horas semanales, asumiendo como supuesto que un trabajo de 8 horas diarias es la jornada laboral estipulada por la Ley de Contrato de Trabajo. Cabe aclarar que este supuesto puede estar sobreestimando a la población con trabajo formal, ya que no todos los que trabajan jornada completa son trabajadores en blanco. Del

más tardar en el término de veinticuatro (24) horas desde su detención. Este término podrá prorrogarse por otro tanto cuando el magistrado no hubiere podido recibir la declaración, o cuando lo pidiera el imputado para designar defensor.

⁴⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso Tibi v. Ecuador*, 7 de septiembre de 2004, párrafo 169, entre otros.

⁴⁵ Comisión de Cárceles de la Defensoría General de la Nación, 2007.

mismo modo, no todos los trabajadores que trabajan de manera parcial son trabajadores informales. Como estimación, tal vez conservadora, se toma entonces que los trabajadores que tenían una jornada laboral completa estaban en blanco.

3.4. Costos para las personas detenidas con prisión preventiva

Aquellos rubros que han podido cuantificarse económicamente se componen de la sumatoria de los costos laborales, los costos por riesgo de muerte y enfermedad, los aportes a la Seguridad Social que deja de percibir la persona encerrada en el futuro y, finalmente, los pagos extralegales que deben realizar para acceder a ciertos beneficios, servicios y derechos.

3.4.1. Costos laborales

Cuadro N°6: Costos para las personas detenidas con prisión preventiva

	Supuestos seleccionados	Mínimo	Máximo
Pérdida diaria individual	\$ 29,0	\$ 8,3	\$ 36,0
Personas detenidas que tenían empleo	2.983	2.824	3.158
Internos/as procesados/as que trabajan intramuros (dic 2007)	1.231,0		
Peculio	\$ 597		
Monto nacional percibido por peculio	\$ 734.907		
Recupero promedio individual por peculio	\$ 135		
Costo mensual individual	\$ 734	\$ 250	\$ 1.080
Costo diario nacional	\$ 73.034	\$ 23.535	\$ 113.693
Costo anual nacional	\$ 26.657.556	\$ 8.590.427	\$ 41.498.108
Incremento estimado del lucro cesante	10,2%		
Incremento diario	0,028%		
Costo nacional diario	\$ 20,4	\$ 6,6	\$ 31,8
Costo anual nacional	\$ 7.450	\$ 2.401	\$ 11.597
Costo individual mensual	\$ 0,21	\$ 0,07	\$ 0,31
<i>Ingreso más incremento</i>			
Costo individual diario	\$ 24	\$ 8	\$ 220
Costo nacional diario	\$ 73.055	\$ 23.542	\$ 695.877
Costo individual mensual	\$ 735	\$ 250	\$ 6.610
Costo individual durante la detención y post-detención	\$ 10.922	\$ 33	\$ 75.579
Costo anual nacional	\$ 39.814.871	\$ 12.830.387	\$ 379.253.140

⁴⁶ Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos del Servicio Penitenciario Federal, Ministerio Público, Comisión de Cárceles e investigación de campo.

La primera de las variables medidas es la pérdida directa que implica para quienes trabajaban salir del mercado laboral a causa del encierro preventivo. Este costo de oportunidad es posiblemente mayor que el presentado, pues el 70% de los reclusos tiene entre 20 y 40 años, es

⁴⁶ Tasa de ajuste del 10,2, tomado como promedio del coeficiente de variación salarial real del INDEC en 2006 y tasa de descuento por productividad de 3% cada 5 años. Se toma como límite máximo que la persona no logra regresar jamás al mercado laboral. Además, se contempla un costo adicional postdetención como efecto indirecto de ésta.

decir que está en la etapa de plena capacidad productiva. En el relevamiento de causas judiciales realizado por CIPPEC en el ámbito de la Justicia Nacional, se verificó que la edad promedio de los imputados con prisión preventiva es de 30 años.

Los datos respecto a detenidos/as que estaban empleados surgen de las encuestas del SNEEP -corroboradas por las encuestas realizadas por la Comisión de Cárceres-, mientras que el salario mensual surge de la encuesta de la Comisión de Cárceres, corroboradas por las entrevistas realizadas por CIPPEC en la Unidad de Devoto. El incremento se toma del promedio del coeficiente de variación salarial durante 2006 del INDEC.

En estos términos, conforme a la metodología explicada, cada persona detenida que estaba ocupada pierde 29 pesos por día de detención, recuperando casi 20 pesos aquéllos que reciben peculio⁴⁷. Esto se debe a que algunas personas con prisión preventiva (34%, según datos provistos por el Servicio Penitenciario Federal) trabajan en prisión y reciben una remuneración de 4,9 pesos por hora⁴⁸. Si bien la disponibilidad de estos fondos no es total (máximo de 80%), como el monto restante (20%) conforma el *Fondo Propio de Reserva* para su salida, se contabilizan estos ingresos de modo tal que al costo laboral se le descuentan los ingresos por trabajo intramuros.

Para calcular el costo a nivel nacional, se multiplica el ingreso por el número de detenidos diarios que se encontraba ocupado antes de su encierro (55%). Esto resulta en que diariamente los reclusos y sus familias dejan de percibir 73.055 pesos, lo cual equivale a 39,8 millones de pesos anuales.

Se podría pensar que a estos montos debería añadirse la pérdida del incremento salarial. Sin embargo, este ejercicio no tiene en cuenta la merma del ingreso *esperado* sufrida por la persona detenida a causa de su exclusión de los estudios o capacitación, la interrupción en el aumento de la experiencia laboral y de la eficiencia en el trabajo y la pérdida de opciones laborales más promisorias al no estar en contacto con el mercado laboral, pues no se tienen datos suficientemente confiables para aproximar estas cifras. Por ejemplo, es muy difícil cuantificar el costo de la ausencia de escuela o capacitación, ya que no se sabe el punto de partida de cada uno de los reclusos, pues los datos disponibles sobre la ocupación y escolaridad de los procesados no especifican si éstos estaban inscriptos en programas escolares al momento de iniciar el proceso.

Por otra parte, está demostrado que el estigma social de la prisión y que la salida del mercado laboral producen desventajas o, directamente, imposibilitan la reincorporación de la persona detenida en el mercado laboral⁴⁹. Esta es una de las razones por las cuales las altas tasas de encarcelamiento tienden a empeorar una pobre situación económica preexistente de las

⁴⁷ El salario diario se calcula por 30 días. A pesar de que esta cifra incluye a los domingos y festivos, el ingreso diario aproximado en términos del salario mínimo incluye la fracción de días no laborados.

⁴⁸ Según la Ley de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad, N° 24.660, Cap. VII. Decreto 303/96 Título XI, base de cálculo febrero 2008 y consistente con el salario mínimo, vital y móvil, Resolución 02/2007, por 200 horas mensuales de trabajo.

⁴⁹ Watts y Smith, 1996: 15 y ss., disponible en Internet en www.doc.state.ok.us/offenders/ocjrc/96.htm, consultado el 28 de enero de 2009. Estos autores reportan en su estudio que un año después de su liberación 60% de los ex reclusos no estaba empleado en el mercado laboral regular. El trabajo de campo realizado por CIPPEC muestra que, luego de la detención, se demora como mínimo tres meses en volver a buscar trabajo.

personas detenidas, situación que “puede contribuir a un ciclo continuo de deterioro y ruina”⁵⁰. Es por este motivo que se toma como valor máximo el costo de no volver a trabajar jamás luego de estar en prisión, que alcanza los 220 pesos como costo individual diario (similar al costo de la muerte temprana que se presenta en el próximo apartado). Por fuera del costo económico que impacta en la persona detenida, debe notarse que el paso por prisión prácticamente retira del mercado laboral a personas que están en plena etapa productiva, lo que trae aparejado un fuerte impacto en términos sociales. El paso por la cárcel deteriora severamente la vida de las personas encerradas y arrastra sus efectos una vez cumplida la condena, efectos que se traducen en la estigmatización y el señalamiento. Por su parte, aún cuando diferentes internos trabajan intramuros, una vez fuera no pueden capitalizar la experiencia del trabajo y las capacitaciones intracarcelarias, que no están dirigidas a las actividades productivas y con mayor reconocimiento social. Esto último se acentúa en el caso de las mujeres, cuya oferta laboral y de capacitación intramuros suele asociarse con roles estereotipados, infravalorados social y económicamente⁵¹.

3.4.2. Riesgo de muerte

Cuadro N°7: Riesgo de muerte. Homicidio y suicidio.

	Supuestos seleccionados
Homicidio y suicidio	
Tasa general de homicidio	0,000058
Tasa general de suicidio	0,0000797
Tasa de homicidios en prisión	0,0008189
Tasa de suicidios en prisión	0,00065
Costo de muerte temprana*	3.086.717
Costo anual de muerte temprana por persona detenida*	\$ 88.191,92
Costo por homicidio o suicidio nacional por día	\$ 1.743,94
Costo anual total	\$ 636.538,23

⁵² Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos del Servicio Penitenciario Federal, Asociación Argentina de Prevención del Suicidio y fuentes periodísticas.

Para la cuantificación del riesgo de perder la vida estando encerrado bajo prisión preventiva, se utilizan dos datos. Primero, se estima la diferencia entre la probabilidad de ser asesinado en prisión durante un año y dicha probabilidad fuera de un centro carcelario. La tasa de suicidio general (7,9 cada 100.000) se toma de la Asociación Argentina de Prevención del Suicidio y las tasas de homicidio (5,8 cada 100.000) de investigaciones periodísticas⁵³. Por su parte, para la tasa de homicidios y de suicidios en prisión se tomó el promedio de 2000 a 2007 de los datos provistos por la Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal⁵⁴. En el caso de

⁵⁰ Watts y Smith, 1996: 18.

⁵¹ Ver estudios citados en nota al pie N° 29. Esta situación también pone en evidencia las falencias del sistema de asistencia y acompañamiento para la reintegración de las personas que han atravesado por una situación de encierro.

⁵² Para el cálculo de muerte temprana se toma la tasa de ajuste del 10,2, del promedio del coeficiente de variación salarial real del INDEC en 2006 y tasa de descuento por productividad de 3% cada 5 años.

⁵³ Verbitsky, Horacio: “Vulnerables”, *Página 12*, Buenos Aires, 14 de diciembre de 2003.

⁵⁴ Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal, 2008. En este informe solicitado por CIPPEC respecto al suicidio en general, cabe mencionar que en el marco de una entrevista realizada con el subdirector del Servicio

las muertes por enfrentamientos, la cifra alcanza un promedio de 7 muertes por año, que representan una tasa de 8 cada 10.000. En el caso de los suicidios, el promedio es de 6 muertes por año⁵⁵, esto es 6,5 cada 10.000. Así, estas tasas son, respectivamente, 14 y 8 veces mayor que las tasas generales en la población argentina.

Finalmente, el *costo de la muerte temprana*⁵⁶ se obtiene con base en la edad promedio de la población en las cárceles, calculando los años de vida laboral que le quedarían si no hubiesen muerto y la estimación del salario promedio obtenido, descontando los salarios futuros. Se toma una tasa de ajuste de 10,2 por pérdida de productividad, tomado como promedio del coeficiente de variación salarial del INDEC en 2006 y la tasa de descuento por productividad de 3% cada 5 años. De esta manera, se estiman los salarios que se dejan de recibir por la cantidad de años que no recibe ingresos. Los años donde dejan de percibirse los salarios se obtienen restando la expectativa de edad laboral por la edad en el momento del homicidio -estimada en el promedio de edad de la persona detenida, ya que no se cuenta con mayor información. Así, una esperanza laboral de 65 años por la edad promedio del detenido/a (30 años), arroja un diferencial de 35 años.

De esta forma, para la totalidad de las personas detenidas sin condena en el Servicio Penitenciario Federal, el costo diario es de 1.743,9 pesos, que anualmente representa un costo cercano a los 636.500 pesos.

3.4.3. Falta de atención médica

La atención médica en las prisiones es insuficiente, lo que se potencia aún más por condiciones de sobrepoblación⁵⁷ y otras carencias. En cuanto al Síndrome de Inmunodeficiencia

Penitenciario Federal, Sr. Claudio Barberá, se destacó que no es posible estandarizar un momento o hecho que particularmente lleve al suicidio. En otras palabras, se registran suicidios en momentos diferentes del encierro (en los primeros días, luego de años, etc.) y por hechos disímiles (el golpe de recibir una condena o una pena mayor de la esperada, el abandono de la familia, la ruptura de una relación afectiva y el uso de estupefacientes, entre otros).

⁵⁵ Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal, 2008.

⁵⁶ El término “costo de la muerte temprana” se entiende como el costo estimado de morir antes que el promedio, al vivir en las condiciones (sociales, psicológicas y físicas) de encierro.

⁵⁷ Debe mencionarse que en 2005, el CELS informaba que varias unidades dependientes del Servicio Penitenciario Federal se encontraban superpobladas (Unidad N° 2 -135%-, Unidad N° 3 -168,4%-, Unidad N° 20 -166,7%-, Alcaldía de Jujuy -170%- y Alcaldía de Salta -142,9%-). Para más detalles, ver Ales, Borda y Alderete Lobo (2005: 17 y 20).

Desde ese tiempo a esta parte, el Servicio Penitenciario Federal informa que se realizaron diferentes mejoras que ampliaron la capacidad de alojamiento, y que actualmente existe una disponibilidad de 11,19% de las plazas, creciendo casi 10% en relación con el año anterior. En 2008, el Servicio Penitenciario Federal informa la existencia de 1.016 plazas disponibles.

Cabe agregar que de cara a una evaluación de la capacidad efectiva de los centros, es necesario atenerse a los criterios más actuales de la normativa internacional, receptados por el Principio XVII de los “Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas”, establecidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos-. Ver CIDH, Resolución N° 1/08, disponible en:

www.cidh.org/pdf%20files/RESOLUCION%201-08%20ESP%20FINAL.pdf consultado el 28 de enero de 2009.

Adquirida (SIDA), se estudiaron en 2004 un total de 378.085 muestras para VIH⁵⁸, siendo la población donde se encontró mayor prevalencia la correspondiente a las unidades penitenciarias. Estos indicadores muestran el alto grado de vulnerabilidad y las necesidades de atención médica de las personas encerradas. Asimismo, según datos provistos por el Servicio Penitenciario Federal⁵⁹, la tasa de enfermedades detectadas por persona detenida es de 2,5, principalmente por traumatismos y problemas del sistema digestivo.

Para calcular el costo esperado de las enfermedades adquiridas en prisión, nos basamos en el indicador AVISAS (o APVP –años potenciales de vida perdida-) que ha sido desarrollado por la Organización Mundial de la Salud y corresponde a los años de vida perdidos por enfermedades, discapacidad o muerte. No hay un estudio que determine el AVISAS específicamente en la población privada de la libertad. Por este motivo, en el presente trabajo, con base en las descripciones generales del ambiente carcelario que efectúan diversos estudios, se toma como aproximación el indicador AVISAS de los grupos más vulnerables de la provincia argentina con los peores indicadores en 2007⁶⁰. De este indicador AVISAS sustraemos los casos por homicidios y suicidios, que fueron contabilizados en el apartado anterior. Así, estimamos que cada persona detenida, en promedio, será privada de 0,0943 años de vida por enfermedades⁶¹, esto es 0,0002583 AVISAS por día.

Cuadro N°8: Costos por falta de atención médica.

	Supuestos seleccionados	Mínimo	Máximo
Promedio individual de pérdida de la vida debido a enfermedad (años)	0,09431		
Promedio individual de pérdida de la vida debido a enfermedad (días)	0,00026		
Costo individual diario por muerte temprana	\$ 241,62		
Costo individual anual por muerte temprana	\$ 88.191,92		
Costo diario nacional por enfermedad	\$ 338,63	\$ 320,59	\$ 358,49
Costo anual por enfermedad	\$ 123.601,2	\$ 117.015,5	\$ 130.847,7

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos del Servicio Penitenciario Federal, Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud⁶².

A este indicador se lo multiplica por el costo de la muerte temprana, detallado en el rubro anterior. El costo por enfermedad para todas las personas encerradas sin condena es de 338,6 pesos por día, alcanzando un costo anual de 123.600 pesos.

⁵⁸ Programa Nacional de Lucha contra el SIDA, Boletín sobre VIH/SIDA en Argentina, diciembre de 2005.

⁵⁹ Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal, 2008.

⁶⁰ La Organización Panamericana de la Salud presenta estos indicadores por género y por provincia de la Argentina.

⁶¹ Ministerio de Salud de la Nación y Organización Panamericana de la Salud.

⁶² Para el cálculo de muerte temprana se toma la tasa de ajuste de 10,2, del promedio del coeficiente de variación salarial real del INDEC en 2006 y una tasa de descuento por productividad de 3% cada 5 años.

3.4.4. Pagos de empleador a la Seguridad Social

Cuadro N°9: Pagos de empleador a la Seguridad Social.

	Supuestos seleccionados	Mínimo	Máximo
% bajo el régimen de la seguridad social (40 hs. semanales)	13,85%		
Contribuciones patronales para el retiro	11%		
Contribuciones patronales para la obra social	6%		
Pérdida diaria por contribuciones patronales p/retiro	\$ 3,19	\$ 0,92	\$ 3,96
Pérdida diaria por contribuciones patronales p/obra social	\$ 1,74	\$ 0,50	\$ 2,16
Pérdida diaria total por retiro y obra social	\$ 4,93	\$ 1,42	\$ 6,12
Personas detenidas afiliadas (sobre % de personas afiliadas)	751,2	711,2	795,3
Costo diario nacional	\$ 3.703,32	\$ 1.007,53	\$ 4.867,11
Costo individual por retiros por duración de la detención	\$ 1.311,30	\$ 5,67	\$ 2.099,19
Costo anual nacional	1.351.710,26	367.748,37	1.776.496,26

Fuente: Elaboración de CIPPEC.

El trabajador/a detenido, durante el proceso, pierde no sólo su ingreso, sino los aportes patronales tanto para el retiro como para la obra social. En la Argentina, de acuerdo con la legislación⁶³, todas las personas trabajadoras registradas (en “blanco”) aportan una proporción de sus salarios. Así, las personas detenidas que se encontraban trabajando antes del proceso penal pierden los aportes en materia de ahorro para el retiro y para la obra social.

Como no se conoce el total de personas trabajadoras que contaban con cobertura del sistema de Seguridad Social, se asume que aquellas personas detenidas que trabajaban al menos 40 horas semanales eran trabajadoras en “blanco”, dato convalidado con la información de campo de CIPPEC a través del análisis de expedientes. Esta proporción alcanza 13,85% de la población carcelaria estudiada.

Para calcular el monto de las contribuciones patronales que percibía el/la trabajador/a para su retiro y obra social, se toman los porcentajes estipulados en la ley 24.241 (art. 11). Así, la cuota que ingresaría a la cuenta de seguridad social del trabajador/a por concepto de ahorro para el retiro y para la atención de la obra social es de 11% y 6%, respectivamente.

Para el cálculo de la pérdida diaria, se aplican estas cuotas al salario mínimo diario supuesto para este estudio. De esta forma, las 751 personas encerradas sin condena que habrían estado inscriptas en la Seguridad Social perderían contribuciones del orden de 4,9 pesos diarios, lo que equivale a 1.311 pesos para la duración de la detención, y a 1,3 millones de pesos anuales para todos los detenidos. El monto total se ubica dentro de un rango de 367.700 y 1,77 millones de pesos según el número de personas detenidas sin condena y el nivel de ingreso que éstas reciben.

Por otro lado, podría considerarse que dado que un alto porcentaje de las personas encerradas tiene hijos/as, les correspondería recibir asignaciones familiares a aquellos que trabajaban con el mínimo ingreso. Sin embargo, estas asignaciones son provistas por el Estado. Es decir, el imputado deja de percibir las asignaciones familiares, pero a su vez el Estado

⁶³ Ley de Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, N°24.241.

también deja de pagarlas, por lo que en términos de costos generales, esta diferencia se compensa y es por esto que no se incluye en los costos del detenido/a⁶⁴.

3.4.5. Pagos extralegales

Cuadro N°10: Pagos extralegales.

	Supuestos seleccionados	Mínimo	Máximo
Pago individual diario/semanal	\$ 32	\$ 25	\$ 40
Pago individual anual	\$ 1.674	\$ 1.282	\$ 2.066
Pago diario nacional	\$ 174.608,22	\$ 126.616,44	\$ 228.106,85
Pago individual durante la detención	\$ 8.563	\$ 99	\$ 13.626
Pago anual nacional	\$ 9.079.627	\$ 6.584.055	\$ 11.861.556

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos de entrevistas, investigación de campo y fuentes periodísticas.

Los pagos extralegales incluidos están basados en entrevistas con ex detenidos/as y en investigaciones periodísticas⁶⁵ que documentaron el pago de montos realizados por personas detenidas a las autoridades para obtener acceso a diferentes prestaciones, tales como mejores tratos y protección, telefonía celular o televisión, cambios de pabellón y visitas “íntimas”, entre otras.

En virtud de estas informaciones, los gastos diarios de los reclusos por pagos extralegales ascienden a 32 pesos. Sin embargo, algunos de estos pagos se dan en forma diaria, otros de una sola vez (acceso a algún privilegio) y otros cada vez que se requiere acceder a un servicio/derecho concreto (teléfono, visitas “íntimas”, etcétera). Se asume que, en promedio, estos pagos se realizan una vez por semana. Si se toma este supuesto, el total de personas encerradas sin condena incurre en un costo anual estimado cercano a los 9 millones de pesos. Las personas detenidas pagan 8.563 pesos durante su detención.

⁶⁴ Aún cuando la diferencia en términos generales se compensa, cabe destacar que la persona detenida es quien carga con el costo.

⁶⁵ Para el presente trabajo se utilizaron reportes periodísticos que pueden encontrarse en la edición del Diario *Página 12* del día 14 de diciembre de 2003 y en la del Diario *Perfil* del 23 de abril de 2008 (Disponible en Internet en: www.diarioperfil.com.ar/edimp/0251/articulo.php?art=6748&ed=0251, consultado el 28 de enero de 2009). No fue posible acercarse a estos costos por vías alternativas a las entrevistas con ex detenidos/familias y a las investigaciones periodísticas. Frente a estas últimas, cabe señalar la completa desinformación sobre la metodología utilizada y sobre si éstas se sostienen en criterios de rigor metodológico. Asimismo, en la nota del Diario *Perfil* no se identifica si los datos relevados corresponden al Servicio Penitenciario Federal o al Bonaerense, diferencia no menor dadas las disímiles características de ambas gestiones penitenciarias. **En este sentido, es posible que el presente cálculo deba ser tomado cuidadosamente.**

3.5. Costos para el Estado

3.5.1. Manutención de la persona detenida

Cuadro N°11: Costo manutención.

	Supuestos seleccionados	Mínimo	Máximo
Costo diario por persona detenida	\$ 130	\$ 121	\$ 134
Costo anual por persona detenida	\$ 47.317	\$ 44.183	\$ 49.067
Costo diario nacional	\$ 703.137	\$ 621.589	\$ 771.905
Costo por persona detenida por duración de detención	\$ 34.483	\$ 484	\$ 46.110
Costo anual total	\$ 256.645.059	\$ 226.879.858	\$ 281.745.393

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos del Servicio Penitenciario Federal y del Presupuesto Nacional.

Para evaluar los costos en que incurre el Estado, se calculan primero los gastos de mantener en la cárcel a las personas detenidas sin condena. Básicamente, estos gastos surgen de la sumatoria del presupuesto del Servicio Penitenciario Federal y de los recursos adicionales que reciben para el área de Salud y de Educación de los respectivos Ministerios. Asimismo, se incluyen en este rubro los gastos de la Procuración Penitenciaria de la Nación, institución pública creada en el ámbito del Poder Legislativo nacional, cuyo objetivo fundamental es *“proteger los derechos humanos de los internos comprendidos en el Régimen Penitenciario Federal, de todas las personas privadas de su libertad por cualquier motivo en jurisdicción federal, comprendidos comisarías, alcaldías y cualquier tipo de locales en donde se encuentren personas privadas de libertad y de los procesados y condenados por la justicia nacional que se encuentren internados en establecimientos provinciales”* (Ley de Procuración Penitenciaria, N°25.875).

Dada la dificultad para calcular cuánto específicamente del presupuesto corresponde a los detenidos sin condena (no hay datos desagregados según estatus jurídico de la persona encerrada), y dado que el costo del Estado en esta instancia no varía de manera significativa según el estatus jurídico, en particular por los altos porcentajes que representa la población con prisión preventiva y por la asimilación de ésta a una “pena” propiamente, se toma el costo por detenido en general. Para calcular el total del costo para las personas encerradas con prisión preventiva, se utiliza el costo señalado multiplicado por la cantidad de personas en esta situación.

En el presupuesto del Sistema Penitenciario Federal se incluye todo lo referente a costos de construcción y financiamiento de las instalaciones penitenciarias. Sin embargo, deberían contemplarse también en el estudio los costos indirectos en que incurre el Estado por la sobrepoblación penitenciaria, que implica exigencias para las finanzas públicas que no han podido tenerse en cuenta en el presente trabajo. No obstante, sí es posible calcular no sólo el gasto corriente, sino los gastos que reciben por convenios con otros ministerios para la atención de la Salud y la Educación, según datos provistos por la Dirección Nacional del Sistema Penitenciario Federal. Es decir, se incluyen salarios de los custodios, alimentos, medicinas, indumentaria, uniformes, energía eléctrica, combustibles y, además, las labores educativas y los gastos para retrovirales, vacunas, profilácticos, anticonceptivos, contratación de médicos/as

infectólogos/as, psiquiatras y psicólogos/as. Esta cifra alcanza los 456,7 millones de pesos al año.

De acuerdo con los supuestos mencionados, el costo diario por persona detenida (con o sin prisión preventiva) se estima en 130 pesos, que fluctúa entre 121 pesos y 134 pesos dependiendo del número de detenidos/as y del costo diario por cada uno de ellos. El costo para el total del período de detención por persona encerrada con prisión preventiva es de alrededor de 34.400 pesos. El costo diario para toda la población sin condena es entonces de 703.000 pesos, mientras que el costo anual es de 256,6 millones de pesos.

3.5.2. El proceso penal

A continuación se calcula el costo en el que incurren las entidades de investigación y judiciales por el hecho de que la persona esté detenida durante el proceso penal⁶⁶. Esta estimación se realiza con base en un cálculo propio, a partir del estudio de la Oficina de Investigación y Estadísticas Político Criminales del Ministerio Público Fiscal de la Nación (Marchisio, 2005). Los costos, tanto en primera instancia como en la instancia oral, dependen del tipo de resolución que se obtiene y el trámite que se le otorga. Como no hay información detallada de los costos de casos con y sin detención en cada una de estas instancias, se toma a modo de ejemplo los dos tipos de resoluciones que más claramente denotan si hubo o no detención. Es decir, se puede suponer que en los casos de “*probation*” no hay detención mientras que en los casos de “juicio abreviado” sí la hay. A partir de esta información, se calculó el costo por causa cuando no existe y cuando sí existe detención. Se encontró que hay un incremento de los costos en los casos en los cuales el inculcado se encuentra detenido. Este incremento es el que se considera como el costo del proceso atribuible a la situación de prisión preventiva. Los rubros de costos que se evalúan son los costos en la etapa de investigación, juicio y defensa pública.

3.5.2.1. Etapa de investigación y juicio

Cuadro N°12: Costo investigación y juicio.

	Supuestos seleccionados	Mínimo	Máximo
Costo promedio de juicio sin detención	\$ 4.345	\$ 3.945	\$ 13.585
Costo promedio de juicio con detención	\$ 7.045	\$ 6.324	\$ 21.780
Diferencia entre procesos con o sin detencion	\$ 2.700	\$ 2.379	\$ 8.195
Número de casos por año	7.045	7.046	6.110
Costo anual nacional	\$ 19.020.649	\$ 16.762.783	\$ 50.073.839

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos del Servicio Penitenciario Federal y Ministerio Público.

⁶⁶ Se considera el proceso penal del sistema nacional y federal, cuyo proceso es predominantemente escrito (mixto reformado). Los informes evaluativos de la experiencia piloto de Mar del Plata y Chubut con audiencias orales previas al juicio muestran reducciones sustanciales de costos materiales y personales.

Los costos para la tramitación de los expedientes y la realización del juicio, si el inculcado está detenido durante el proceso, implica mayores costos logísticos de traslados⁶⁷ y otros costos procesales.

Según el estudio *“El costo de la Justicia Penal”* realizado por el Ministerio Público Fiscal de la Nación, si se llega a la suspensión del proceso (*“probation”*) en el fuero ordinario, ello cuesta 6.324 pesos por causa, mientras que asciende a 21.780 pesos en el fuero federal, lo que da en promedio una cifra cercana a los 7.000 pesos por causa. Se toma como valor estimado el promedio de las causas en lo criminal ordinario y en lo criminal federal. Una vez que se calcula la diferencia entre el costo de estar detenido y no estarlo, se aplica este diferencial a la cantidad de casos al año, ponderada por la duración promedio de los procedimientos. La cantidad de casos en el año (ya que los detenidos muchas veces tienen más de una causa) se determina a partir de la fracción anual que representa el proceso, arrojando un resultado de 1,3 causas por persona detenida.

La estructura del Ministerio Público Fiscal para la investigación y el juzgamiento de crímenes comunes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta con 106 agencias⁶⁸ mientras que la estructura para la investigación y juzgamiento de los delitos federales en la misma ciudad implica a 35 agencias⁶⁹, en gran medida reflejando el caudal de causas que se manejan y las respuestas que se otorgan. De este modo, el costo promedio por causa es más cercano al valor del costo por causa en lo criminal ordinario, tomando éste como valor mínimo y, como valor promedio máximo, el costo por causa en lo criminal federal.

El proceso resuelto en instancia oral por *“probation”* lleva en promedio 6 meses. Así, el costo promedio de un caso en el que la persona procesada se encuentra detenida es 2.700 pesos más elevado que en un proceso penal sin detención. Dicho valor multiplicado por el número de procesos arroja un resultado de 19 millones de pesos anuales para todas las personas presas sin condena. En el fuero ordinario, este costo ronda los 16,7 millones mientras que en el fuero federal alcanza aproximadamente los 50 millones de pesos anuales.

⁶⁷ Por dar un ejemplo, el Servicio Penitenciario Federal informa más de 11.000 traslados de internos/as sólo por temas de salud durante el año 2007 (Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal, 2008). Esta cantidad de traslados corresponde a presos/as encerrados con condena y preventivamente, ya que no existen datos desagregados según estatus jurídico de la persona privada de la libertad.

⁶⁸ Son 106 agencias, discriminadas en: 3 fiscales de Cámara Criminal, 30 fiscalías ante tribunales de juicio criminal, 49 fiscalías de instrucción, 14 fiscalías correccionales, 3 fiscalías ante tribunales de juicio menores, 7 fiscalías de menores.

⁶⁹ Son 35 agencias, discriminadas en: 1 fiscalía de Cámara Federal, 6 fiscalías ante tribunales de juicio, 12 fiscalías criminales, 1 fiscalía de Cámara Penal Económico, 4 fiscales de juicio penal económico, 8 fiscalías penal económico, 3 fiscales penal tributario.

3.5.2.2. Defensa pública

Cuadro N°13: Costo defensa pública.

	Supuestos seleccionados	Mínimo	Máximo
Costo diario en defensa con detención	\$ 33,77		
Costo diario en defensa sin detención	\$ 15,89		
% de personas detenidas representadas por defensor/a público/a	68%		
Diferencia de costos en defensa con y sin detención	\$ 17,88		
Costo individual por duración promedio del procedimiento	\$ 5.024	\$ 4.756	\$ 6.132
Numero de personas detenidas diarias representados por defensor/a público/a	3688	3492	3905
Costo anual nacional	\$ 18.529.622	\$ 16.605.909	\$ 23.944.064

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos del Servicio Penitenciario Federal, Comisión de Cárceles, y Presupuesto Nacional.

Para medir el costo de la defensa pública se toma el presupuesto total que el Estado asigna a la provisión de una defensa a la persona procesada. Según el relevamiento realizado por la Comisión de Cárceles, aproximadamente 68% de los reclusos son defendidos por abogados/as de oficio pagados por el Estado⁷⁰, en tanto que 30% son defendidos por abogados/as particulares. Si se toma este porcentaje, se encuentra que más de 3.600 personas detenidas al año son representadas por un defensor/a público. Esto equivale a un costo promedio de 18,5 millones, que fluctúa según la duración del proceso entre 16,6 y 23,9 millones de pesos.

3.5.3. Costo para cubrir VIH SIDA luego de la detención.

Cuadro N°14: Costo para cubrir VIH SIDA luego de la detención.

	Supuestos seleccionados	Mínimo	Máximo
Gasto per capita anual	\$ 10.200		
% nuevas infecciones por año (cada 100 personas detenidas)	2,14		
Número estimado de personas detenidas con VIH adquirido dentro de prisión	116,0		
Cantidad de años promedio que vive persona con VIH (base 30 años)	10,0	8	12
Gasto per capita posterior a la detención	\$ 102.000	\$ 81.600	\$ 122.400
Costo anual	\$ 1.183.531		
Costo total luego de la detención	\$ 11.835.305	\$ 9.468.244	\$ 14.202.366

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos del Servicio Penitenciario Federal y Programa Nacional de lucha contra el SIDA.

En la Argentina, el Estado cuenta con el Programa Nacional de lucha contra el SIDA, a partir del cual se compromete a brindar los medicamentos y retrovirales necesarios para atender esta enfermedad. Dado que según fuentes del Ministerio de Salud, la tasa de nuevas infecciones de la población privada de la libertad es la más alta entre los grupos vulnerables, es necesario estimar un costo para la atención de personas que hayan podido contraer VIH-SIDA en prisión. Según datos provistos a CIPPEC por la Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal, en 2007 3% de la población penal se encontraba bajo tratamiento antirretroviral. Como estos

⁷⁰ Resultados de la primera etapa del proyecto "Perfil del detenido en las unidades penitenciarias". Unidades encuestadas de Capital Federal y Gran Buenos Aires. Comisión de Cárceles, Defensoría General de la Nación.

fondos, que alcanzan un promedio mensual de 61.000 pesos (al igual que aquellos destinados a la entrega de otros medicamentos), son provistos por el Ministerio de Salud durante el período de la detención, ya fueron contemplados en los costos de manutención de la persona detenida. Sin embargo, los pacientes con VIH SIDA recibirán también medicamentos luego de su detención, y son éstos los costos que se estiman a continuación.

Las estadísticas del Programa Nacional de lucha contra el SIDA muestran que la tasa de nuevas infecciones es de 2,14 cada 100 detenidos/as. Es decir, que se estima que habrá aproximadamente 116 casos que contraen VIH en prisión. Vale destacar que según la encuesta del perfil del detenido realizada por la Comisión de Cárceres, se identificó que de 36 casos que reconocen padecer VIH SIDA, 25% respondió haberlo adquirido en prisión. Sin embargo, al no contar con la incidencia anual, se toman los datos provistos por el Programa Nacional de SIDA para las personas privadas de la libertad.

La edad promedio de infección es de 30 años. La prevalencia de VIH SIDA hasta ser diagnosticada es de 6 años en las prisiones y se estima que las personas pueden vivir, en ese contexto, de 2 a 6 años más luego del diagnóstico. El Programa Nacional de lucha contra el SIDA en la Argentina provee los medicamentos a todas las personas infectadas, con un gasto anual estimado por caso nuevo para el Estado en 10.200 pesos. Es decir, el costo anual para atender a todas las personas que se estima han contraído VIH en prisión es superior al millón de pesos anuales, estimando un costo total de casi 12 millones de pesos para el total del período posterior a la detención.

3.5.4. Pérdida por las contribuciones de los empleadores a la Seguridad Social

Según el Sistema del Fondo de Jubilaciones y Pensiones de la AFIP, en el marco de la Ley 24.013, los/as empleadores/as deben realizar una contribución para todo empleado/a registrado (“en blanco”) para el Fondo Nacional de Empleo, que alcanza un 3%.

Cuadro N°15: Pérdida por contribuciones a Seguridad Social.

	Supuestos seleccionados	Mínimo	Máximo
Fondo Nacional de Empleo	3%		
Costo diario	\$ 0,87	\$ 0,25	\$ 1,08
Costo diario nacional (para los afiliados sup. 13,85)	\$ 653,53	\$ 177,80	\$ 858,90
Costo anual nacional	\$ 238.537	\$ 64.897	\$ 313.499

Fuente: Elaboración de CIPPEC.

Estas contribuciones son distintas a las cuotas para el retiro y obra social, que son pérdidas individuales evaluadas anteriormente. Estos fondos que administra la ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) se destinan a financiar pensiones por invalidez y seguros de desempleo, entre otras cosas. Para el nivel de salario diario estimado de 29 pesos, esto representa 87 centavos por día. Aplicar este costo a la proporción de detenidos que se estima estaban afiliados al sistema (13,5%) resulta en un costo de 238.500 pesos al año, el cual fluctúa entre 64.900 y 313.500 pesos, dependiendo del número de afiliados/as y el ingreso recibido⁷¹.

⁷¹ Debe tenerse en cuenta que el Estado, por un lado, deja de percibir estos fondos, pero también puede suponerse que una proporción de las personas privadas de la libertad obtenía estos beneficios. Por lo que, en términos fiscales, la

3.6. Costos para las familias de las personas detenidas

3.6.1. Asistencia para manutención de personas detenidas

Cuadro N°16: Asistencia para manutención.

	Supuestos seleccionados	Mínimo	Máximo
Número de personas adultas visitando por mes	3,2	1,1	4,4
Promedio del costo de cada visita	\$ 181,4	\$ 141,0	\$ 194,8
Costo mensual por persona detenida	\$ 572,0	\$ 155,1	\$ 857,2
Costo diario por persona detenida	\$ 19,1	\$ 5,2	\$ 28,6
Costo mensual por total población detenida	\$ 3.102.448,5	\$ 796.372,7	\$ 4.922.058,7
Costo por persona detenida por duración de detención	\$ 5.071,6	\$ 1.375,1	\$ 7.600,5
Costo anual nacional	\$ 37.229.381,9	\$ 9.556.471,8	\$ 59.064.704,3

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos de la Comisión de Cárceles y de entrevistas e investigación de campo.

Las familias cumplen un rol fundamental en suplir las necesidades de los/as reclusos/as, en particular frente a sistemas penitenciarios que no alcanzan a satisfacer los requerimientos básicos de atención y satisfacción de derechos. Por ejemplo, un indicador es el resultado de la encuesta del perfil del detenido realizada por la Comisión de Cárceles. Entre estos datos, se evalúa la calificación de la alimentación provista por el penal, donde 36% la califica como mala y 37% como regular. Asimismo, se relevó en esta encuesta que sólo un tercio se alimenta exclusivamente con lo provisto por el sistema penitenciario. Por otro lado, se realizó un sondeo entre familiares de detenidos/as, quienes confirmaron que deben llevarle a los reclusos no sólo comida para ellos, sino para compartir. Las familias también proveen artículos de higiene personal, ropa y zapatos, entre otras cosas. Por último, las visitas llevan cigarrillos y dinero para gastos varios dentro de la prisión. Otro gasto importante son las llamadas telefónicas: el promedio según el trabajo de campo realizado por CIPPEC es de 89 pesos por mes entre los que reciben este dinero de sus familias⁷²; aunque hay detenidos/as que gastan 200 pesos (según entrevista en las Unidades de Devoto y de Ezeiza)⁷³.

Para calcular el costo total para la manutención de las familias, se toma el promedio de visitas que reciben los reclusos de las encuestas realizadas por CIPPEC en las unidades de Devoto y Ezeiza, que arrojan un promedio mensual de 3,2 visitas por detenido/a. También se cuenta con la encuesta del perfil del detenido realizada por la Comisión de Cárceles, donde se releva que existen 1,1 visitas por detenido, aunque no se indica la frecuencia de éstas. Por este

detención preventiva podría generar beneficios y no costos. Sin embargo, el cálculo de un resultado fiscal neto sobrepasa los objetivos y las posibilidades del presente estudio.

⁷² Cabe destacar que los gastos telefónicos pueden aumentar considerablemente en el caso de las personas detenidas en establecimientos lejanos al lugar de residencia de sus familias (por ejemplo, personas extranjeras).

⁷³ Si bien puede argumentarse que las personas detenidas ya incurrieran en costos de alimentación e higiene antes de estar en prisión, estos costos se dan en un marco familiar, con una economía de escala en la provisión de estos bienes y un esquema de ingresos. Al estar la persona detenida, además de los costos estructurales de la familia, existen costos adicionales expresamente dirigidos al detenido, que además son mayores en razón de que deben compartirlos o incluso a veces pagar sobreprecios. Por este motivo, se ha decidido contabilizar este costo en el estudio, ya que no tendrían que pagarse estos costos si la persona procesada no estuviera detenida.

motivo se toma como mínimo el supuesto de que son mensuales y como máximo, que son semanales.

Las personas encerradas sin condena, sin embargo, se caracterizan por tener familias más activas en su cuidado, en parte por lo reciente de su detención y, en parte, porque confían en su inocencia. Por lo tanto, es posible que el estudio subestime el número de visitas para los detenidos con prisión preventiva⁷⁴.

En cuanto a los gastos en que incurren las familias de las personas detenidas, se cuenta con información provista por la Dirección Nacional del Sistema Penitenciario Federal, que relevó todas las unidades penitenciarias. En ella se establecen los montos que depositan las familias por mes. Del relevamiento surge que las familias gastan entre 30 y 380 pesos mensuales. El promedio ponderado es de 181 pesos mensuales, que se toma como valor estimado. Al contar, en este caso, con estadísticas desagregadas por sexo, se puede estimar el promedio ponderado de los depósitos que se realizan en las unidades carcelarias de mujeres y de varones. El primero arroja un monto estimado en 141 pesos mientras que el segundo es de 195 pesos.

De acuerdo con estos supuestos, las familias gastan entre 5 y 2 pesos diarios por la manutención del detenido. Esto es aproximadamente 5.070 pesos por la duración de la detención. La multiplicación por el total de personas detenidas resulta en un costo anual de entre 9,5 y 59 millones de pesos, dependiendo del número de visitas al mes, el gasto por detenido/a por visita y el número de detenidos/as.

3.6.2. Tiempo destinado a las visitas

Cuadro N°17: Tiempo destinado a visitas.

	Supuestos seleccionados	Mínimo	Máximo
Número de personas adultas visitando por mes	3,2	1,1	4,4
Número de horas en visitas	8		
Salario mínimo por hora	\$ 5,44		
Costo de transporte por visita	\$ 16	\$ 8	\$ 62
Costo por visita	\$ 60	\$ 51	\$ 106
Costo mensual por persona detenida	\$ 188	\$ 56	\$ 465
Costo diario por persona detenida	\$ 6	\$ 2	\$ 16
Costo mensual por total de población detenida	\$ 3.738.488	\$ 863.940	\$ 11.113.352
Costo por persona detenida por duración de detención	\$ 1.667	\$ 501	\$ 4.127
Costo anual nacional	\$ 44.861.855	\$ 10.367.280	\$ 133.360.222

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de entrevistas e investigación de campo.

Las familias o allegados tienen costos de oportunidad por el tiempo que destinan tanto a la visita como a seguir las causas en tribunales y visitar a los abogados/as, entre otras actividades. En este trabajo, como no es posible estimar todos los tiempos, se estima únicamente

⁷⁴ Las encuestas se realizaron sólo en dos puntos de la ciudad de Buenos Aires y el conurbano, dentro del Sistema Penitenciario Federal. El número de visitas en otras regiones del país puede diferir considerablemente, en particular por las distancias o las facilidades para transportarse. Por ejemplo, un lugar en donde es más fácil transportarse o en donde las personas presas están más cerca de sus familiares, debería caracterizarse por un mayor número de visitas promedio. En el mismo sentido, según la información disponible en estudios en la materia, es dable creer que este número de visitas es marcadamente menor para las mujeres privadas de la libertad que para los varones.

el tiempo que destinan a las visitas. La manera de calcular este costo de oportunidad supone que este tiempo lo podrían dedicar a alguna otra actividad. Para poder calcularlo se hacen los siguientes supuestos. Por un lado, se supone que cada hora perdida tiene el valor correspondiente al salario mínimo en la Argentina⁷⁵. Adicionalmente se contempla el costo de transporte de las visitas. Según el trabajo de campo realizado por CIPPEC, se estima un costo promedio de 16 pesos por visita, tomando el costo promedio para las visitas de la Unidad de Devoto, de 8 pesos, como valor mínimo, y el promedio del costo de las visitas a la Unidad de Ezeiza, de 62 pesos, como valor máximo.

Para estimar la cantidad de horas, se toman no sólo las horas destinadas a la visita (4 horas), sino el tiempo promedio de traslado y las largas colas que se realizan para entrar y salir del penal. Según el relevamiento realizado, en promedio el tiempo que se destina a las visitas es de 8 horas. Al no contar con mayor información o relevamientos significativos, se toman los tiempos promedios relevados de 2 horas en colas para entrar, 1 hora para salir y 1 hora más para transportarse. Sin embargo, muchos casos reportaron demoras aún mayores, no sólo en cuanto a las requisas sino también a las dificultades para acceder a las unidades penitenciarias que requieren varios medios de transporte⁷⁶. La distancia que hay entre las unidades y los lugares donde viven las familias es importante, y no existe un transporte oficial que lleve a los familiares desde puntos estratégicos de la ciudad, ni otra clase de ayuda a tales efectos. De este modo, se toma esta aproximación como conservadora.

En total, el costo del tiempo de cada visita oscilaría entre 51 y 106 pesos. Calculando el número de visitas por persona detenida considerado en el apartado anterior, las familias de detenidos/as gastarían entre 500 y 4.100 pesos durante una detención promedio. Si se toma toda la población detenida sin condena, el costo de las visitas se ubica entre 10,3 y 133, 3 millones de pesos anuales, estimando el valor anual en casi 45 millones de pesos.

3.6.3. Servicios jurídicos privados

Cuadro N°18: Costos servicio jurídicos privados.

	Supuestos seleccionados	Mínimo	Máximo
Diferencial promedio por causa si hay una persona detenida	\$ 3.000		
% que contrata abogado particular	30%		
Número de personas detenidas que contrata abogado particular	1.627	1.541	1.723
Costo nacional para todos los casos	\$ 4.881.600	\$ 4.621.500	\$ 5.167.800

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de entrevistas e investigación de campo.

En las encuestas realizadas se confirmó que los honorarios de los abogados/as particulares, para aquellas personas que optan por ellos o que pueden afrontarlos, son financiados por las familias de los/as detenido/as. Es muy difícil calcular el costo de la defensa privada, ya que los honorarios dependen de la causa, de la duración del proceso y es un servicio que depende de la capacidad de pago de las personas defendidas. De esta forma, los honorarios

⁷⁵ En este caso, el salario no se utiliza para calcular el ingreso de la persona, sino el valor de su tiempo, ya sea que se dedique a una actividad productiva o al ocio.

⁷⁶ Cabe decir, nuevamente, que muchos estudios que analizan desde una perspectiva de género la situación de las mujeres privadas de la libertad llaman la atención acerca de la menor accesibilidad en materia de transporte que tienen algunas unidades penitenciarias que alojan mujeres respecto de aquellas que alojan varones en todo el país. Ver estudios enumerados en nota al pie N° 29 de este trabajo.

son muy variados. Según lo relevado en las entrevistas de campo de CIPPEC con personas detenidas, con abogados/as de detenidos y con familiares, se estima que el costo de la defensa durante el proceso puede rondar entre 2.000 y 20.000 pesos por todo el proceso, con un promedio ponderado de 6.000 pesos por llevar la causa, mientras que si la persona no se encuentra detenida, este monto varía entre 2.000 y 5.000, con un promedio de 3000 pesos por causa. De este modo, el diferencial promedio es de 3.000 pesos por causa para todo el proceso.

A su vez, como se mencionó en el apartado III.5.2.2 respecto de los costos de la Defensa Pública, alrededor de 30% de las personas encerradas tiene un abogado/a defensor particular. Al multiplicar por el número anual de personas procesadas que contratan los servicios, tenemos que en total sus familias gastan cerca de 5 millones de pesos al año en este rubro⁷⁷.

3.6.4. Pagos extralegales

Cuadro N°19: Pagos extralegales.

	Supuestos seleccionados	Mínimo	Máximo
Pago extra-legal por visita	\$ 8	\$ 4	\$ 17
Costo de los pagos por persona detenida por cada mes de detención	\$ 26	\$ 13	\$ 53
Pago nacional mensual	\$ 141.128	\$ 67.479	\$ 301.823
Pago individual durante la detención	\$ 231	\$ 2	\$ 601
Pago anual nacional	\$ 1.693.540	\$ 809.750	\$ 3.621.877

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de entrevistas, investigación de campo y fuentes periodísticas.

Las familias de las personas detenidas también tienen que realizar pagos extralegales para ingresar algunos objetos intramuros, para evitar traslados de internos/as a otras unidades penitenciarias o para evitar maltratos, entre otros conceptos.

Cabe destacar que la cuestión de la determinación del lugar de ejecución de la privación de la libertad, es una materia particularmente sensible, que comprende importantes ámbitos de discrecionalidad para las autoridades administrativas. Para una persona privada de su libertad, la posibilidad de resultar trasladada arbitrariamente a una unidad desconocida y lejana, dificulta el desarrollo de la defensa, el contacto con la familia, el equilibrio de los grupos intracarcelarios, el sostenimiento de actividades laborales o educativas o los tratamientos de salud, incrementa los riesgos de resultar involucrada en incidentes violentos y debilita el escrutinio externo por parte de la autoridad judicial y de los organismos de control.

De las entrevistas de campo realizadas por CIPPEC surge que las familias pagan en promedio cerca de 4 pesos por visita para obtener mejores tratos para sí y sus familiares. Por su parte, según reportes periodísticos⁷⁸, los costos promedio de las familias para el traslado o el aceleramiento de las causas pueden rondar los 2.000 pesos, es decir, 17 pesos por visita. De este modo, se toma como promedio 8 pesos por visita. Con estos supuestos, el costo anual por este rubro alcanza una cifra cercana 1.693.000 pesos.

⁷⁷ En términos estrictos gastan más que eso, ya que la cifra sólo representa el diferencial de lo que se gasta por personas privadas de la libertad durante el proceso respecto a lo que se gasta por personas procesadas en libertad.

⁷⁸ Sobre las limitaciones de las investigaciones periodísticas, ver nota al pie N° 65 de este trabajo.

4. Recomendaciones y propuestas⁷⁹

Como se dijo anteriormente, el presente estudio se acerca a los costos sociales que genera la utilización de la prisión preventiva en la Argentina. En este sentido, los costos que han podido cuantificarse económicamente únicamente representan una fracción de los costos totales, registrándose una importante cifra oscura constituida por costos no identificados y por otros que no han podido traducirse en términos económicos por falta de información, por la carencia de desarrollos metodológicos más profundos en la materia o por su misma esencia. Dentro de este subregistro, cabe señalar aquellos rubros que están en cabeza de los internos/as y sus familias, que colaboran con un ciclo de empobrecimiento estructural.

Estos costos revelan una agenda de gasto que en buena parte mantiene una estructura fuertemente cruzada por la arbitrariedad y la ilegalidad, desviando recursos necesarios para trabajar una agenda punitiva que se dirija hacia las causas estructurales de la delincuencia y hacia efectivas políticas de prevención, castigo y revinculación social. Es fundamental reutilizar los recursos que hoy soportan una estructura vejatoria de los derechos fundamentales para lograr mejores índices de satisfacción de éstos. Muchas de las líneas de recomendaciones que se presentan en adelante no hablan necesariamente de una política punitiva menos costosa; sino de una política en la cual el gasto se encuentra directamente dirigido a la satisfacción de los derechos humanos de las personas detenidas, de sus familiares, de las víctimas de delitos y de la sociedad toda, así como a un abordaje punitivo eficiente que permita ser evaluado con criterios objetivos.

4.1. Algunas propuestas generales

a) Reducir drásticamente el uso de la prisión preventiva

En términos básicos, lo primero que debe señalarse es que en la Argentina el uso de la prisión preventiva está caracterizado por la arbitrariedad y la ilegalidad. En este sentido, muchos de los costos actuales que se generan son producto de la violación sistemática de normas y, presumiblemente, deberían reducirse con el mero seguimiento de la legalidad local e internacional en la materia. Así, el cumplimiento de las normas constitucionales y de aquellas emanadas de los organismos internacionales de derechos humanos, debería llevar los niveles de aplicación de la prisión preventiva a índices excepcionales/extraordinarios, mientras que actualmente se mantienen en el nivel de una regla extendida y generalizada.

En el plano legislativo la recomendación en este sentido es elemental y se encuentra directamente vinculada con la revisión de la normativa local -federal y provincial- en materia de regímenes de privación de la libertad y excarcelaciones para adecuarla a los estándares internacionales de derechos humanos. En el plano judicial, la recomendación se dirige a la

⁷⁹ El presente capítulo estuvo a cargo de Malena Derdoy, Mariano Fernández Valle y Raúl Salinas.

aplicación directa de los estándares internacionales en el marco de los procesos bajo conocimiento.

En términos más específicos, las causales de privación preventiva de la libertad deben asociarse exclusivamente con razones de peligro procesal –peligro de fuga y/o entorpecimiento de las investigaciones. Todo lo cual descarta la utilización de una amplia gama de razones producto de numerosas reformas legales o de una actividad interpretativa libre por parte de los Poderes Judiciales de distintos puntos del país. A la vez, debe ser exigible que los magistrados/as justifiquen en forma objetiva la existencia de los peligros procesales y no utilicen criterios o presunciones discriminatorias para establecerlos (por ejemplo, poseer un domicilio dentro de un barrio de emergencia o la misma carencia de domicilio o de un empleo formal).

Por su parte, la legalidad en materia de aplicación de este instrumento excluye la existencia de delitos “*inexcarcelables*”, que aún persisten en las normas, prácticas y discursos en la Argentina.

b) Aumentar y mejorar la gama de medidas alternativas a la prisión preventiva

Este proceso ordenado y coordinado de revisión general del sistema normativo y de la actividad jurisprudencial en la materia debería guiarse por el establecimiento de reglas que conviertan a la detención preventiva en una medida excepcional. La gama de medidas cautelares diferentes al encierro debe ser ampliada, comprendiendo: (i) *inhabilitaciones*, (ii) *cauciones*, (iii) *fianzas*, (iv) *prohibiciones de acercamiento*, (v) *arrestos domiciliarios*, (vi) *promesas*, (vii) *presentaciones periódicas*, (viii) *embargos*, (ix) *supervisión electrónica* y (x) *tutelas*, entre otras.

En el caso específico de las mujeres encerradas, deben ser impulsadas medidas de arrestos domiciliarios efectivos para aquellas mujeres embarazadas o con personas a cargo. Recientemente, el Congreso Nacional ha reformado la Ley 24.660 para generar respuestas concretas frente a este tema. Su puesta en práctica, con apoyo estatal y social, será fundamental para convertirla en una medida útil, de aplicación real y efectiva por parte de la magistratura.

Por su parte, deben también ser evaluadas alternativas para las mujeres extranjeras, quienes por carecer de domicilio en la Argentina, obligatoriamente padecen encierros cautelares como regla. La inmensa mayoría de personas en esta situación en el sistema federal se encuentra acusada de transporte de sustancias prohibidas por la Ley 23.737; es decir, que no son cabeza de organizaciones de narcotráfico ni han sido imputadas por delitos violentos, sino por conductas vinculadas con problemas socioeconómicos.

Se debe a su vez rediseñar y optimizar el servicio de acompañamiento y seguimiento de las personas sometidas al sistema penal. La carencia de mecanismos reales y efectivos de control (agentes de prueba, “*patronatos de liberados*”, oficinas, etc.) funciona como un contra-incentivo para la magistratura, que no puede confiar en aquellas ni aplicarlas, quedando las mismas en condición de letra muerta.

c) Garantizar condiciones dignas de detención y mejorar el índice de satisfacción de derechos humanos intramuros

En otro sentido, muchos de los costos calculados se generan por la pésima situación que se vive en el interior del sistema carcelario. Si bien se registran diferencias entre los diversos sistemas penitenciarios y se han implementado mejoras en el sistema federal, la regla continúa siendo la violación permanente en diferentes grados de todo el catálogo de derechos. A lo largo de este estudio se han calculado los costos de atención médica y traslados por problemas de salud, pérdida de años de vida, riesgos de muerte y suicidio, etcétera, que se vinculan no sólo con la privación de la libertad sino particularmente con las condiciones en las cuales dicha privación tiene lugar.

Así, es claro que deben fortalecerse las diferentes instancias de control de la operatoria del sistema penal y, en particular, de las cárceles. Con relación a la actuación de los jueces es necesario instaurar y fortalecer el control judicial de las detenciones y de sus condiciones. La judicialización aún es débil, lo que facilita la ocurrencia de violaciones a los derechos. Medidas tales como la *verificación previa acerca de la existencia de cupos en las cárceles y de afectaciones presupuestarias suficientes, el diseño de mecanismos de descompresión y deshacinamiento, las visitas periódicas a los lugares de detención, las acciones para facilitar y simplificar el acceso a la justicia* (por ejemplo, consultas telefónicas, horarios diferenciados, acercamiento a las visitas, traslado a las unidades del despacho judicial, etc.), podrían colaborar en la mejora de las condiciones carcelarias. Esta situación permitiría, por otra parte, devolver la naturaleza excepcional al instituto del *habeas corpus*, que debido a la naturaleza y reiteración de las afectaciones de derechos y la baja receptividad de los poderes judiciales, opera actualmente como un procedimiento ordinario.

No obstante, este control judicial de cada caso particular debe complementarse con miradas estructurales que permitan generar un seguimiento de las condiciones carcelarias. Así, debe evaluarse la actuación de los organismos de control y exigirse la rendición pública de cuentas a fines de evitar actuaciones ineficientes y uso oportunista de los controles. Específicamente, debe resolverse la mora en la que se encuentra el Estado para poner en práctica el *Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura*, necesario para establecer un sistema neutral, objetivo, diverso e independiente, que colabore con el trabajo de otras dependencias locales e internacionales en el control de los lugares de detención. A la vez, debe trabajarse en la capacitación de las personas privadas de su libertad para el ejercicio activo de sus derechos.

Por su parte, deben evaluarse reformas en los esquemas orgánicos, la política de reclutamiento, formación, capacitación, controles disciplinarios y de gestión de los servicios penitenciarios, que deben ser encaradas con la finalidad de reducir los índices de violación de derechos intramuros y los niveles de corrupción. En este sentido, debe promoverse la formación progresiva del personal penitenciario en contenidos vinculados con derechos humanos, asociados con la situación de colectivos tales como mujeres, migrantes y personas en situación de pobreza, principalmente. A su vez, se recomienda crear instancias de intercambio entre internos/as, personal penitenciario y organizaciones de la sociedad civil para ensayar diferentes mecanismos de colaboración en la materia.

d) Reducción de los plazos de detención y de la duración de los procesos judiciales

Por otro lado, es necesario pensar en reformas estructurales del sistema de justicia penal para hacerlo más ágil, lo que implica detenerse en medidas tendientes a modificar normas y prácticas que apuestan a los excesos rituales, al *escrituralismo*, a la crónica delegación de funciones judiciales en empleados subalternos, etcétera. Como se ha visto a lo largo del estudio, buena parte de los costos están asociados con el tiempo de detención cautelar, razón por la cual podrían reducirse si dicho período de indeterminación sobre la culpabilidad también se reduce.

Resulta necesario iniciar y profundizar las reformas en los niveles del proceso penal, la organización y el modelo de gestión judicial y las prácticas inquisitivas arraigadas. Para ello es necesario instalar y profundizar un sistema de investigación y juzgamiento de delitos de corte adversarial que ponga en cabeza del Ministerio Público Fiscal la actividad investigativa y acusatoria, y que mantenga al juez en un rol imparcial.

A su vez, las respuestas ante la mora judicial y el agotamiento de los plazos legalmente estipulados deben prever respuestas más enérgicas, que comprendan, entre otras, la liberación. También deben estipularse mecanismos claros que operen como incentivos contra la demora, como indemnizaciones/reparaciones ante prisiones preventivas mal autorizadas o agotamiento de los plazos razonables para resolver, así como sanciones y responsabilidades personales de magistrados, fiscales y defensores por dichas falencias. En adición, es recomendable desarrollar un escrutinio más estricto sobre los/as abogados/as de la matrícula que asumen defensas penales en las cuales hay personas privadas de la libertad.

Una reforma judicial también debiera apartar al recurso más valioso de un tribunal -el juez o la jueza-, de aquellas actividades administrativas tales como contrataciones, incorporación de personal, control disciplinario, compra de insumos, etcétera, que no hacen más que obstaculizar la labor de la justicia y ocasionar demoras que impactan sobre las vidas de las personas encerradas, sus familiares, las víctimas de delitos y la sociedad en su conjunto.

En síntesis, el debate sobre muchas de estas recomendaciones podría retomarse mediante la discusión del Anteproyecto de Reforma Integral del Código Procesal Penal de la Nación (CPPN)⁸⁰, que presenta un nivel más alto de compatibilidad con el programa constitucional y de derechos humanos, y se muestra más moderno y eficiente que el contenido del actual CPPN y en los códigos procesales de provincias.

e) Generación de estadísticas, amplio acceso a la información pública y transparencia

Resulta imperativo revisar el modelo de construcción de política pública en esta materia. Al respecto podemos señalar que no existen diagnósticos y planificaciones de acceso público que permitan evaluar indicadores de costos, éxito e impacto. Prueba de ello es que no hay -o son inaccesibles- documentos en donde consten los planes, proyecciones, estrategias de intervención, acciones a desplegar, resultados esperados, indicadores o plazos. Algo similar ocurre con las instancias de participación de expertos en la materia o de organizaciones no

⁸⁰ Este proyecto tiene como base la propuesta de Código Procesal Penal de la Nación efectuada por INECIP, que las diputadas Marcela Rodríguez, Margarita Stolbizer y María del Carmen Falbo presentaron en la Cámara baja en abril de 2004.

gubernamentales, que no generan una base de documentación de la cual servirse para promover la intervención de nuevos actores en el tema y/o evaluar la labor de los que actualmente participan. La ausencia de indicadores se traduce en la imposibilidad de realizar evaluaciones sobre la base de parámetros objetivos.

Así, es necesario intervenir sobre el sistema de producción y publicación de información, la cual debe funcionar como la base de diagnóstico de las políticas. Los bajos niveles de producción de datos y de acceso a ellos se verifican en los tres poderes, tanto a nivel nacional como provincial. Al mismo tiempo, los escasos datos disponibles y la información producida operan como mecanismos que colaboran con la rutina más que con la generación de cambios, a la par que son poco rigurosos y se publican y actualizan con bajos niveles de periodicidad. La inexistencia o debilidad en la producción de datos alcanza aspectos tan básicos como puede ser la cantidad real de personas en prisión preventiva en la actualidad, la duración promedio de esta clase de encierro y la cantidad de condenas efectivas que finalmente son dictadas en estos procesos. Sin ir más lejos, la restricción prioritaria de este estudio al sistema penitenciario federal tiene que ver en buena medida con la imposibilidad de obtener datos confiables de los sistemas de otras jurisdicciones. El Servicio Penitenciario Federal acercó buena parte de la información que sustenta diversas aristas del presente trabajo, que no habrían podido ser abordadas de otra manera⁸¹.

Como corolario de esta regla generalizada de opacidad –con la excepción, frente a muchos datos, del Sistema Penitenciario Federal-, cabe decir que fue retirado del acceso público el SNEEP (Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución Penal)⁸², cuyos datos son fundamentales y, aún cuando su metodología de recolección resultaba cuestionable, también sirvieron como base para buena parte de este estudio⁸³.

⁸¹ Si bien el SPF mantiene muy bien actualizado su sitio web, fue necesario requerir información específica sobre muchos rubros, que fue brindada oportunamente. Sería de enorme utilidad y un excelente punto de partida publicar de una forma accesible todos los datos solicitados en el marco de este estudio, actualizarlos periódicamente y desagregarlos por estatus jurídico, sexo e identidad de género, edad, nacionalidad, etcétera.

Por su parte, alguna información existente se encuentra fragmentada y proviene de una multiplicidad de fuentes. Por ejemplo, las asignaciones presupuestarias del SPF se derivan de su propio presupuesto y de parte del presupuesto de otras dependencias, como el Ministerio de Salud y el de Educación, entre otros. En tal sentido, facilitaría enormemente el desarrollo de futuros estudios presentar la información presupuestaria de una forma unificada y accesible al público promedio.

⁸³ Actualmente tramita ante la Cámara de Diputados de la Nación el proyecto de Resolución 4709-D-2008, en el cual se solicita al Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos que, por vía de la Secretaría de Política Criminal, informe acerca de: (a) Los motivos por los cuales el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos no está dando a conocer las estadísticas sobre los delitos que son denunciados ante las fuerzas de seguridad en todo el territorio nacional y sistematizadas a través del Sistema Nacional de Información Criminal; (b) el nivel actual de delitos y la cantidad total de delitos denunciados en el año 2007 en cada una de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el mayor grado de desagregación posible, detallando los distintos tipos de delitos; (c) Los motivos por los cuales el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos no está dando a conocer estadísticas sobre las personas detenidas en el Servicio Penitenciario Federal y los servicios penitenciarios provinciales sistematizadas a través del SNEEP (Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena); (d) Información relativa a la cantidad de personas alojadas en cada una de las unidades penitenciarias del país, discriminadas por tipo de pena, nacionalidad, nivel de instrucción, sexo, edad, situación laboral y situación legal de cada una de ellas.

f) Sensibilización de la sociedad frente al tema para una discusión integral

Es también recomendable mejorar sustantivamente la comunicación de diferentes aspectos relacionados con el presente estudio. Usualmente, la ciudadanía conoce escasamente el sistema penitenciario y el poco conocimiento que posee de las prisiones está basado en el discurso de la política y de los medios de comunicación. El régimen de vida de los internos/as es desconocido, así como el perfil de éstos y los impactos diferenciales que se sufren en razón de género, condición migratoria y pobreza, por ejemplo. Al mismo tiempo, el incremento de la publicidad puede derivar en un debate público que enfrente algunos de los falsos dilemas autoritarios, tales como que la inseguridad se resuelve mediante el uso del encarcelamiento preventivo, que se encierra mayoritariamente a los autores de los casos más graves, que la cantidad de presos/as es un indicador fiable de eficiencia policial y/o judicial, o que el sistema carcelario constituye una medida racional y económica para prevenir el delito y la violencia, entre muchos otros.

A su vez, resulta imperioso generar una política de prevención del delito y de gestión de la conflictividad que involucre a los diversos actores de la sociedad civil y la ciudadanía, interagencial y permanente en el tiempo, dedicada a fijar políticas de prevención limitadas por los pilares básicos que ordenan el uso del encarcelamiento como última *ratio* y que exigen que todo encierro previo a la sentencia sea extraordinario. Esta situación muestra la necesidad de generar una política pública con enfoque en derechos y la necesidad de superar los magros resultados en términos de reducción del delito y de la violencia. Es necesario romper el aislamiento entre actores y las acciones fragmentadas de intendentes/as, ministros/as, secretarios/as, juzgados, fiscalías, policías, servicios penitenciarios, sociedad civil y asociaciones de víctimas, entre otros.

4.2. Algunas propuestas específicas

a) Utilización del estudio en la discusión pública con autoridades estatales, organizaciones y medios de comunicación

En primer lugar, se espera que el presente estudio pueda servir de base para una discusión pública más refinada con autoridades estatales y otros actores, que en líneas generales carecen, como se dijo, de diagnósticos exhaustivos en la materia y de información fidedigna que ofrecer a la hora de debatir políticas públicas relacionadas con abordajes punitivos, carcelarios y de seguridad; carencias que generan un campo propicio para el populismo punitivo y las espasmódicas políticas de mano dura e inflación penal.

Por su parte, en términos más específicos, podría ser utilizada por el propio Servicio Penitenciario Federal, a los efectos de propiciar discusiones sobre cupos carcelarios, así como redefinir su agenda de gastos y los montos a exigir en futuros ejercicios presupuestarios. Asimismo, resultaría útil que el propio Servicio Penitenciario Federal impulse la generación de más y mejor información sobre colectivos en situación de particular vulnerabilidad, tales como mujeres, trans, personas jóvenes, personas extranjeras, entre otros, que podría mejorar considerablemente estudios futuros.

b) Utilización del estudio en litigios estructurales y/o reclamos de daños y perjuicios

En segundo lugar, consideramos que el presente estudio puede ser útil en casos judiciales de reclamo individual y colectivo por daños y perjuicios. El detalle de rubros de gastos y su cuantificación económica resulta una herramienta fundamental para guiar la tarea de activistas y jueces de cara a la exigencia de reparaciones individuales y colectivas por daños arbitraria e ilegalmente causados por las instituciones estatales o con su aquiescencia. Estos elementos permitirían agregar información para pensar nuevas estrategias de presión exógena para modificar las prácticas existentes. Por su parte, estos datos pueden colaborar con las discusiones que actualmente tienen lugar en el marco de litigios estructurales originados por la situación carcelaria (por ejemplo, en el marco de casos judiciales relacionados con la situación carcelaria de la Provincia de Mendoza –que se encuentra incluso ante instancias internacionales de protección de derechos humanos- y de la Provincia de Buenos Aires –cuyo proceso de ejecución de sentencia es controlado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación y por un conjunto de organizaciones especializadas en la temática).

Si bien los datos que aquí se aportan están vinculados principalmente con la situación de las personas privadas de la libertad en el sistema federal, la metodología utilizada puede servir de guía para el cálculo en otras provincias y para grupos específicos de personas privadas de la libertad. Así, tanto activistas como la Justicia en general podrían tomar este estudio para aplicar la metodología a otras situaciones y jurisdicciones, ordenar la generación de información necesaria para realizar los cálculos y dimensionar el impacto social y económico de este fenómeno en los niveles provincial y nacional.

c) Utilización del estudio en programas de reparaciones

En línea con lo anterior y teniendo en cuenta los problemas de acceso a la justicia existentes, acentuados aún más por el perfil de las personas encarceladas -personas pertenecientes a estratos socioeconómicos vulnerables, principalmente, este estudio puede servir de base para establecer programas de reparaciones para las personas encerradas como consecuencia de la aplicación irracional y arbitraria del instituto de la prisión preventiva. Estos programas podrían estandarizar montos de reparación conforme a muchos de los rubros analizados en este estudio⁸⁴, lo que permitiría paliar obstáculos de acceso a la justicia y evitar que sólo alcancen a ser reparadas las personas que efectivamente tengan capacidad de llevar su proceso ante los tribunales competentes.

d) Utilización del estudio para el establecimiento de medidas concretas que permitan redistribuir el impacto directo de los costos de la prisión preventiva

⁸⁴ Nuevamente, a los efectos de pensar en reparaciones, es necesario no perder de vista el componente de género, que podría determinar reparaciones diferenciales frente a varones y mujeres. Por dar un ejemplo claro, la discriminación por género –presente en los servicios penitenciarios y, muchas veces, en la propia decisión de encarcelar a una persona- es un rubro específico frente al cual las mujeres deberían ser necesariamente reparadas.

Como se ha visto a lo largo del estudio, muchos costos impactan en las personas detenidas y en sus familiares, que aún perteneciendo a estratos socioeconómicos desaventajados subsidian buena parte de los déficits estructurales del sistema punitivo. Así, este diagnóstico es un primer paso para pensar formas de eliminar en la mayor medida posible el impacto económico de la política actual en las personas encerradas y en sus familiares, bajo el entendimiento de que son los actores más vulnerables dentro de aquellos analizados. Con el detalle de los costos que mayormente pesan en cabeza de los familiares y los internos/as pueden establecerse acciones prioritarias dirigidas a paliarlos y distribuirlos. Como ejemplo, algunas de ellas podrían relacionarse con:

- Como se mostró, existen importantes gastos derivados del pago de defensas privadas y del seguimiento judicial de casos, lo que hace necesario mejorar y aumentar la asignación de recursos a las agencias estatales encargadas de la defensa gratuita de personas imputadas de delitos y de personas encerradas. De esta manera, los costos de abogados y/o servicios jurídicos podrían trasladarse desde los propios internos y sus familiares a las autoridades estatales.
- Asimismo, teniendo en cuenta los importantes costos relacionados con la materia laboral y los aportes a la Seguridad Social, podrían debatirse normas y medidas referidas a la conservación temporal de empleos y viviendas para personas sometidas a encarcelamiento preventivo. Éstas podrían prorratear algunos de los costos que implica el encierro en lugar de hacerlos caer exclusivamente en cabeza de la persona imputada y de sus familiares.
- En tercer lugar, debe llevarse a cabo un seguimiento más estricto y presencial de los procedimientos de contratación, compra, calidad, cantidad y entrega de insumos para las personas detenidas, tales como alimentos, vestido, abrigo, medicación, materiales de limpieza e higiene y libros, entre otros bienes. De las entrevistas realizadas surge la necesidad de que las direcciones penitenciarias ejecuten más y mejores medidas dirigidas a investigar la existencia de irregularidades o formas de corrupción intracarcelaria, que impactan fuertemente en la situación de los internos/as, de sus familias y del sistema en general. Actualmente, la única información disponible en la materia es producto de investigaciones periodísticas, cuyo rigor metodológico suele desconocerse.
- En cuarto lugar, debe establecerse una política que facilite las visitas a las unidades penitenciarias, lo cual subsidiaría los diferentes costos que actualmente pesan sobre las familias. Las medidas podrían tomar diferentes formas: mejorar los procesos para evitar las largas filas y esperas, establecer medidas para paliar costos de transporte y traslados, y regular causales de concesión de licencias laborales para personas con familiares en prisión, etcétera.

Bibliografía

Abramovich, Víctor y Courtis, Christian: *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Ed. Trotta, 2002.

Abramovich, Víctor: "Líneas de trabajo en derechos económicos, sociales y culturales: herramientas y aliados", en *Grupo de Reflexión regional. Temas de Derechos Humanos en Debate*, Instituto de Defensa Legal y por el Centro de Derecho Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2004.

Abramovich, Víctor y Courtis, Christian: "Apuntes sobre la exigibilidad de los derechos sociales", *Jura Gentium*, 2005.

Anderson, David: "The Aggregate Burden of Crime", *Journal of Law and Economics*, Vol 42, 1999, p. 611-642.

Antony García, Carmen: "Panorama de las mujeres privadas de libertad en América Latina desde una perspectiva de género", 2004.

Caimari, Lila, *Apenas un delincuente*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2004.

Cecilia Ales, Rodrigo Borda y Rubén Alderete Lobo: "Sobrepoblación y violencia carcelaria en la Argentina. Diagnóstico de experiencias y posibles líneas de acción", en CELS, *Colapso del sistema carcelario*, Editorial Siglo XXI, Buenos Aires, 2005.

CEJIL: "Mujeres privadas de libertad. Informe regional: Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay, Uruguay", 2006.

CLADEM: "Discriminación sexual a mujeres privadas de libertad en Argentina", 2006.

Cohen, Mark A.: "Measuring the Costs and Benefits of Crime and Justice", Capítulo en Volumen 4 (pp. 263-316): *Measurement and Analysis of Crime and Justice*, Criminal Justice, National Institute of Justice, 2000.

Comisión de Cárceles de la Defensoría General de la Nación: "Informe de la Comisión de Cárceles de 2007" presentado en ILANUD, 2007.

Cúneo, Carlos: *Las cárceles*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1971.

Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal: "Informe relacionado a la solicitud efectuada por el CIPPEC", Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Buenos Aires, 2008.

Facio Montejo, Alda: *Cuando el género suena cambios trae*, ILANUD, San José, 1992.

Henderson, Lynne: "The Wrongs of Victim's Rights", en *Stanford Law Review*, vol. 37, 1985.

Holmes, S. y Sunstein, C. R.: *The Cost of Rights- Why Liberty Depends on Taxes*, Norton, Nueva York-Londres, 1999.

Lawrence, Sara y Mears, Daniel P.: "Benefit-Cost Analysis of Supermax Prisons: Critical Steps and Considerations", Policy Brief, Urban Institute, Justice Policy Center, Washington, DC, agosto de 2004, p. 17 y ss.

Londoño, Juan Luís y Guerrero, Rodrigo: “Violencia en América Latina: Epidemiología y Costos”, Documento de Trabajo R-375, Red de Centros de Investigación de la Oficina del Economista Jefe del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, Washington, D.C., 1999, pág.54.

Marchisio, Adrian: *La duración del proceso penal en la República Argentina: a diez años de la implementación del juicio oral y público en el sistema federal argentino*, Fundación Konrad Adenauer, Montevideo, Uruguay, 2004.

Marchisio, Adrián: “El costo de la Justicia Penal”, Ministerio Público de la Nación, Oficina de Investigación y Estadísticas Público Criminales, 2005.

Nash, Claudio: “El sistema interamericano de derechos humanos y el desafío de reparar las violaciones de estos derechos”, en *Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, N°6, 2005.

Rothman, David J.: “The Crime of Punishment”, en *The New York Review of Books*, N° XLI-4, 1994.

Watts, Harold y Smith, Demetra: “Adding It Up: The Economic Impact of Incarceration on Individuals, Families, and Communities”, *Journal of the Oklahoma Criminal Justice Research Consortium*, Oklahoma, 1996, pp. 15 y ss.

Los costos de la prisión preventiva en perspectiva de derechos humanos

Documento elaborado por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)*

Introducción

La prisión preventiva es de suyo una institución problemática pues limita los mismos derechos fundamentales que entendemos sólo pueden restringirse como consecuencia de una condena dictada luego de un proceso judicial. La máxima de acuerdo con la cual, todos debemos ser considerados inocentes hasta que se pruebe lo contrario parece perder su sentido cuando una persona es encarcelada a la espera, precisamente, del juicio en el que habrá de determinarse su responsabilidad en un hecho. El derecho internacional de los derechos humanos, no obstante, tolera la prisión preventiva, aunque de modo excepcional, cuando ella es el único modo de asegurar que la persona imputada de un crimen se someterá a la justicia y no entorpecerá el avance del proceso, los llamados, peligros procesales.

A pesar del limitado alcance que la prisión preventiva debería tener de acuerdo con los estándares de derechos humanos, su uso es extendido. Los jueces recurren a este instrumento con regularidad, los supuestos de peligro procesal no son analizados con detalle, e incluso consideraciones prohibidas como, por ejemplo, la fuerte desaprobación social frente a un hecho, resultan, a veces, el único sustento real de una medida privativa de la libertad. A ello se suma, en muchos casos, la excesiva duración de los procesos penales, incluso cuando el imputado espera su juicio encarcelado, las pésimas condiciones de alojamiento, la violencia en los muros adentro, las prácticas de tortura y tratos inhumanos, el hacinamiento y la selectividad propia del poder penal, que recae, generalmente, sobre los grupos más vulnerables de la sociedad⁸⁵.

* Coordinado por Paula Litvachky, directora del Programa Justicia Democrática del CELS. Agradecemos la colaboración del Prof. Leonardo Filippini (UP). Este documento ha sido planteado como un aporte al estudio elaborado por CIPPEC “Los costos de la prisión preventiva”, que aquí se comenta.

⁸⁵ Entre otros trabajos, puede verse AA.VV, REDUCING THE EXCESSIVE USE OF PRETRIAL DETENTION, Open Society Justice Initiative, primavera boreal 2008 y PRISIÓN PREVENTIVA Y REFORMA PROCESAL PENAL EN AMÉRICA LATINA, Cristian Riego y Mauricio Duce, eds. Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago (2008). En referencia a Argentina, ver también, “Informe sobre el Sistema de Justicia Penal de la Provincia de Buenos Aires”, realizado por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) en el año 2003, en el marco del proyecto de Seguimiento de los Procesos de Reforma Judicial en América Latina, del Centro de Estudios de Justicia de las Américas / CEJA - OEA. Diversos capítulos de los Informes Anuales del CELS han tratado estas cuestiones, entre ellos “Violencia y superpoblación en cárceles y comisarías: la ausencia de una política criminal respetuosa de los derechos humanos”, en Derechos Humanos en Argentina informe 2002-2003, Siglo XXI, Buenos Aires, 2003; “Casos penales fraguados, presos inocentes y el funcionamiento del sistema penal bonaerense: cuando la justicia penal es miope o prefiere mirar para otro lado”, “El debate en torno a la prisión preventiva y la impunidad” y “Las políticas de la privación de la libertad”, en Informe Anual Derechos Humanos en Argentina informe 2005, Siglo XXI, Buenos Aires, 2005; “Sobrepoblación y hacinamiento carcelario. La instrumentación del fallo “Verbtsky” y otras estrategias para solucionar el problema”, en Derechos Humanos en Argentina. Informe 2007, Siglo XXI, Buenos Aires, 2007; “La situación carcelaria: una deuda de nuestra democracia, en Derechos humanos en Argentina. Informe 2008, Siglo XXI, Buenos Aires, 2008; “La agenda de derechos humanos sin lugar para las personas privadas de libertad en la Argentina, en Derechos humanos en

Entre los muchos enfoques con que analistas, grupos de estudios, académicos y organizaciones de la sociedad civil han abordado la cuestión de la prisión preventiva, se ha incorporado recientemente, el análisis de costos. La prisión preventiva, desde este enfoque, es considerada una política pública con bordes relativamente precisos y destinada a asegurar el funcionamiento del servicio de justicia penal, aventando, por vía del encierro de la persona sospechada algunos posibles peligros que comprometerían su avance.

Evidentemente, el uso de semejante mecanismo implica una opción determinada acerca del modo de enfrentar un problema y exige el empleo de recursos para su implementación. Los análisis de costo-beneficio pretenden mensurar los recursos que tal política exige y ofrecer herramientas para su comparación con los beneficios obtenidos, los peligros posiblemente evitados, así como la evaluación de otras alternativas.

En cualquier momento dado, “cerca de tres millones de individuos se encuentran en prisión preventiva alrededor del mundo [...] Los países europeos gastan un estimado de 19.2 billones de euros anuales en el aprisionamiento preventivo de personas. Esta cantidad es equivalente al presupuesto principal de Naciones Unidas en un periodo de 10 años. En Estados Unidos el costo promedio por retener en prisión preventiva a dos menores es equivalente al costo de un trasplante de riñón”⁸⁶.

Enfocar la cuestión desde esta perspectiva es relativamente novedoso en los ámbitos más cercanos a la discusión y la defensa de los derechos humanos. De manera previsible, ha generado algunas dudas entre quienes durante mucho tiempo enfocaron la cuestión del encierro cautelar a través de otra lente. Frente al creciente conjunto de investigaciones que parecen adoptar la perspectiva de costos, queremos exponer algunas complejidades que surgen de una mirada desde los derechos humanos al enfoque propuesto.

Por supuesto, como en cualquier discusión modelada, esperamos algún grado de simplificación en los estudios de costos, como un razonable precio a pagar por la utilidad e interés del análisis así logrado. La doctrina de los derechos humanos, parece no tener, en principio, ningún límite conceptual insalvable a la posibilidad de discutir en esos términos, un tema central de sus preocupaciones. Sin embargo, sí podría ocurrir que un modelo en particular pase por alto notas críticas del fenómeno que quiere describir; o que asuma de modo acrítico premisas que son inaceptables en términos morales para la doctrina de los derechos humanos; o que existan consideraciones estratégicas que resten atractivo o incluso hagan desaconsejable, bajo ciertas circunstancias, un análisis de costos. Sobre estas posibles tensiones nos detendremos aquí.

Primero daremos algunos ejemplos sobre el tipo de enfoques a los que nos estamos refiriendo y luego presentaremos algunas de las reacciones posibles del discurso de los derechos humanos frente a los estudios de costos de la prisión preventiva. Finalmente, daremos nuestra opinión acerca del modo en que la doctrina de los derechos humanos podría informar o

Argentina. Informe 2009, Siglo XXI, Buenos Aires, 2009. Además ver CELS Colapso del sistema carcelario. Temas para pensar la crisis, ed. Siglo XXI, Buenos Aires, 2005; y Políticas de seguridad ciudadana y justicia pena. Temas para pensar la crisis, Siglo XXI, Buenos Aires, 2005.

⁸⁶ Instituto para la Seguridad y la Democracia, México, “El problema de la prisión preventiva”. Disponible en <http://www.insyde.org.mx/expages/problemaprision.asp>.

enriquecer la perspectiva de costos e inversamente, en qué medida los estudios de costos podrían nutrirse a través de una perspectiva de derechos humanos.

1. Los estudios de costos

Sin pretender ser exhaustivos, haremos una breve descripción aquí de los estudios de costos sobre prisión preventiva, describiremos ese tipo de trabajos, sus objetivos y hallazgos. En general, no es un fenómeno estrictamente asociado a la prisión preventiva, sino uno general el que ha asociado herramientas de otras disciplinas –y de la economía en particular– a asuntos de los que tradicionalmente se ocupaba digamos, con exclusividad, el derecho⁸⁷.

Un punto de quiebre en el modo de discutir instituciones jurídicas, indudablemente, lo ha conformado el desarrollo del análisis económico del derecho que ha trasladado parte de los esfuerzos analíticos vinculados al derecho, de su preocupación central por la justicia, al análisis de los incentivos, evidentes u ocultos, que crean las normas jurídicas⁸⁸. Gran parte de la discusión en torno a este enfoque tiene que ver, de hecho, con el papel del derecho y su lugar como servidor único y exclusivo de la justicia, o de otros fines. Dentro de este marco de mayor intercambio interdisciplinario se inscriben muchos trabajos vinculados al sistema penal o a la administración de justicia y dentro de este universo más acotado, los que se focalizan sobre la cuestión de la prisión preventiva.

Como dicen Levitt y Miles: “El énfasis sobre el papel de los incentivos en la determinación del comportamiento aparece a partir de la asunción, en la economía, de que los individuos maximizan sus utilidades, sujetos a sus limitaciones. Si bien seguramente existen contraejemplos a esta asunción, en particular en el contexto del comportamiento criminal, una generalización plausible sobre el comportamiento humano es que la mayor parte de los individuos hacen lo mejor que pueden con lo que tienen. Becker (1968) presentó el primer modelo económico moderno de comportamiento criminal. En éste, los actores comparaban prospectivamente los costos y beneficios esperados de un crimen. Cometían crímenes cuando las ganancias esperadas excedían los costos; si ello no era así se abstendrían de delinquir. El modelo incorpora al sistema de justicia criminal como parte de los costos esperados por el delincuente, el control policial como factor influyente sobre la probabilidad de castigo y multas como representativas de la sanción. En el modelo, el sistema de justicia criminal entonces reducía el crimen por disuasión. Desde el influyente artículo de Becker, se ha desarrollado una extensa y amplia literatura sobre la disuasión, con muchas elaboraciones y refinamientos del núcleo del modelo de Becker”⁸⁹.

⁸⁷ Ver, por ejemplo, Owen Fiss, *¿La muerte del Derecho?*, publicado originalmente en 72 CORNELL LAW REVIEW 1 (1986). Hay traducción en DOXA. Disponible en http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12482196462352624198846/cuaderno10/doxa10_05.pdf

⁸⁸ Dos trabajos clásicos, Ronald Coase, “The Problem of the Social Cost”, JOURNAL OF LAW AND ECONOMICS, 1960, n° 3, p. 1-44 y Richard Posner, *ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO*, Fondo de Cultura, México ISBN: 968-16-5133-2

⁸⁹ Steven D. Levitt y Thomas J. Miles, “Economic Contributions to the Understanding of Crime”, ANNU. REV. LAW SOC. SCI. 2006. 2:147-64., p. 147. Disponible en <http://pricetheory.uchicago.edu/levitt/Papers/annurev.lawsocsci.2.081805.pdf>

Con relación al funcionamiento general del derecho penal⁹⁰, son muy conocidos, por ejemplo los trabajos sobre el poder disuasivo de la pena de muerte⁹¹; el impacto del incremento de la presencia policial y el número de arrestos sobre los niveles de criminalidad⁹²; la selectividad racial en el funcionamiento de las agencias de persecución⁹³, la incidencia de la tenencia de armas sobre la criminalidad⁹⁴, la legalización del aborto sobre las tasas delictuales⁹⁵ o la influencia del nivel de ingresos en la posibilidad de encarcelamiento⁹⁶.

Entre los trabajos que han abordado la cuestión de la prisión se pueden mencionar varios, que a su vez sirven de ejemplo del tipo de enfoques que se está aplicando en muchos casos. Es notorio, en todos ellos, un corrimiento del eje de la argumentación sobre la base de principios de justicia a la utilización de herramientas empíricas, un mayor interés por los mecanismos de producción de ciertos comportamientos y la medición, a través de algún baremo, de los elementos que se consideran relevantes y del grado de su correlación, o del uso combinado de estos enfoques. En algunos casos este enfoque aparece en el marco del debate acotado de la academia, en otros, junto a posiciones más tradicionales de cabildeo por la reducción del uso de la prisión preventiva. Veamos:

- Roger Bowles y Mark Cohen, utilizan un enfoque de costo-beneficio para desarrollar un modelo que puede ser utilizado para explorar el impacto de la prisión preventiva sobre los costos sociales o sobre el estado de bienestar⁹⁷. Los autores señalan que el costo social de la operación de un sistema de fianza y prisión preventiva es un agregado de costos sociales y económicos que varía según la proporción de individuos imputados en espera de un juicio detenidos en prisión preventiva en lugar de bajo fianza. El objetivo de la indagación es identificar la relación entre los costos totales y la porción de detenidos, a fin de facilitar la elaboración de un modelo de política capaz de minimizar la función de costos. Los autores aclaran que si bien las opciones están expresadas en términos monetarios, la discusión no es solo sobre dinero, sino en torno a la utilización óptima de recursos en una sociedad.

⁹⁰ Entre muchísimos otros ejemplos, puede verse, Steven D. Levitt y Thomas J. Miles, cit.

⁹¹ John J. Donohue III and Justin Wolfers, "The Death Penalty: No Evidence for Deterrence". Disponible en [http://bpp.wharton.upenn.edu/jwolfers/Press/DeathPenalty\(BEPRESS\).pdf](http://bpp.wharton.upenn.edu/jwolfers/Press/DeathPenalty(BEPRESS).pdf)

⁹² Steven D. Levitt y Thomas J. Miles, cit. pp. 150-153.

⁹³ Steven D. Levitt y Thomas J. Miles, cit. pp. 157-158.

⁹⁴ Ian Ayres y John J. Donohue III, "Shooting Down the 'More Guns, Less Crime' Hypothesis," 55 STANFORD LAW REVIEW 1193 (2003)

⁹⁵ Jon J. Donohue III & Steven Levitt, "The Impact of Legalized Abortion on Crime," The Quarterly Journal of Economics, Vol. CXVI, May 2001, Issue 2. Disponible en: <http://pricetheory.uchicago.edu/levitt/Papers/DonohueLevittTheImpactOfLegalized2001.pdf>

⁹⁶ Stevens H. Clarke y Gary G. Koch, "The Influence of Income and other Factors on Whether Criminal Defendants Go to Prison", Law & Society Review, Vol. 11, No. 1 (Autumn, 1976), pp. 57-92.

⁹⁷ Roger Bowles y Mark Cohen, "Pre-Trial Detention: A Cost-Benefit Approach", documento preparado para DFID London, UK & OSJI, New York. Ver también muchas de las investigaciones del "Centre for Criminal Justice Economics and Psychology" (CCJEP), en <http://www.york.ac.uk/criminaljustice/about/index.htm>

- Abrams, David S. and Chris Rohlfs. (2007)⁹⁸ también desarrollan un estudio de costo-beneficio para determinar los niveles óptimos de libertad con fianza, que balancea los costos de los imputados contra los costos de los otros miembros de la sociedad. Los autores estiman los costos de encierro, de libertad perdida de los imputados, y los costos sociales de los escapes y nuevos crímenes cometidos por los liberados. De acuerdo a la muestra del estudio, un imputado típico, estaría dispuesto a pagar alrededor de US\$ 1.000 por 90 días de libertad.
- Anne Morrison Piehl, Bert Useem y John J. Dilulio Jr. presentan un estudio empírico acerca del impacto sobre la seguridad pública del encarcelamiento de distintos grupos de delincuentes en los Estados de Nueva York, Nuevo México y Arizona. El estudio concluye que los diseñadores de políticas públicas deberían revisar las leyes en materia de narcotráfico que conducen a altos niveles de encarcelamiento, sin un correspondiente beneficio en términos de seguridad⁹⁹.
- En México, Justice Initiative, impulsa, junto a la ONG local Renace, un análisis de costo-beneficio de la prisión preventiva y modelos alternativos a ella. A juicio de los impulsores del proyecto, el resultado de tal análisis “llamará la atención sobre los costos financieros del excesivo uso de la prisión preventiva y ofrecerá a los responsables del diseño de políticas públicas de valiosa información a efectos de elaborar leyes sobre prisión preventiva más eficientes en términos de costos”¹⁰⁰.
- Desde una perspectiva similar, varios estudios evalúan la eficiencia de los sistemas de encarcelamientos públicos y privados¹⁰¹. Con relación al caso chileno, Lucía Dammert y Javiera Díaz notan que la disminución de la delincuencia no conlleva necesariamente a una reducción en el gasto público en las cárceles concesionadas¹⁰².

⁹⁸ Optimal Bail and the Value of Freedom: Evidence from the Philadelphia Bail Experiment. Univ. of Chicago Working Paper, (August). Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=id=995323>.

⁹⁹ Anne Morrison Piehl, Bert Useem y John J. Dilulio, Jr.; “Right-Sizing Justice: A Cost-Benefit Analysis of Imprisonment in Three States”, Civic Report No. 8, September 1999, Center for Civic Innovation at the Manhattan Institute. Disponible en http://www.manhattan-institute.org/html/cr_8.htm. En otro estudio Piehl evalúa la relación entre encarcelamiento y criminalidad. Cfr. <http://www3.interscience.wiley.com/journal/118577077/abstract?CRETRY=1&SRETRY=0>

¹⁰⁰ Benjamin Naimark-Rowse et al., “Studies in Reform: Pretrial Detention Investments in México, Ukraine, and Latvia”, en REDUCING..., cit., p 155. También en Robert O. Varenik, “Mixing Politics, Data and Detention: Reflections on Reform Efforts”, en REDUCING..., cit., p 172 y ss, esp. 180.

¹⁰¹ Travis C. Pratt and Melissa R. Winston, “The Search for the Frugal Grail: An Empirical Assessment of the Cost-Effectiveness of Public versus Private Correctional Facilities”, CRIMINAL JUSTICE POLICY REVIEW 1999; 10; 447.

¹⁰² Lucía Dammert y Javiera Díaz, “El Costo de Encarcelar”, Programa de Seguridad y Ciudadanía FLACSO-Chile Observatorio N°9, noviembre, 2005, p. 6.

- En Argentina, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) ha elaborado el informe, “El Costo Social de la Prisión Preventiva en Argentina”, con tres objetivos. Comparar cómo se reparte el gasto, pues esta comparación deja en evidencia las prioridades y los problemas. Reflejar las complejas interacciones entre diversos actores y demostrar que no sólo el Estado invierte recursos económicos en la política de prisión preventiva, sino también los internos y sus familias. Y demostrar que el enfoque de costos puede resultar útil para revelar una serie de prácticas nocivas en materia de políticas públicas, como la corrupción, y la falta de transparencia o de coordinación entre actores estatales y privados¹⁰³.

2. El discurso de los derechos humanos y el análisis de costos

El discurso habitual de los derechos humanos presenta pocas similitudes con el lenguaje y enfoque de los estudios recién referidos. Sin embargo, no es difícil identificar un interés compartido por la temática de la prisión preventiva, e incluso con algunas de las cuestiones específicas que los estudios de costo-beneficio proclaman perseguir, como por ejemplo, el escrutar la labor de la autoridad pública de aplicación, transparentar la función pública, o, por supuesto, hacer del tema uno de interés público.

Tampoco es infrecuente que el derecho de los derechos humanos se nutra de otras disciplinas, incluso, en particular de aquellas que tienen un fuerte basamento empírico, como en los recientes esfuerzos por modelar, a través del empleo de indicadores sociales, el cumplimiento de algunas obligaciones internacionales de los Estados. Recientemente, por ejemplo, ha cobrado impulso este tipo de perspectiva en torno a la cuestión de los derechos económicos, sociales y culturales¹⁰⁴.

¿Qué podría explicar, entonces, las diferentes posturas de origen que, frente al análisis de costos de una política pública como la de la prisión preventiva, tienen la economía y el derecho de los derechos humanos? ¿Se trata de una mera contingencia, esperable a la luz de la diversidad de enfoques de uno y otro campo? ¿O, en cambio, la elección de un enfoque de costos tiene alguna implicancia sustantiva?

2.1

Una posibilidad es concluir que la discordancia entre la discusión por los costos que pueden tener la economía y los derechos humanos es fatal en la medida en que el análisis de

¹⁰³ CIPPEC, “El Costo Social de la Prisión Preventiva en Argentina”.

¹⁰⁴ Ver, entre otros, Judith V. Welling, “International Indicators and Economic, Social, and Cultural Rights”, *HUMAN RIGHTS QUARTERLY* 30 (2008) 933–958.

costos y beneficios económicos reclama dos asunciones fuertes que algunos enfoques de derechos humanos parecen rechazar de plano.

En primer lugar, el enfoque de costos requiere algún tipo de concesión a la posibilidad de medir y comparar en términos pecuniarios todos los elementos que se consideran relevantes al momento de juzgar una política pública. De hecho, como hemos visto, varios trabajos parten, por ejemplo, de la asunción de acuerdo con la cual la privación de la libertad puede medirse, compararse y expresarse en la forma de un valor monetario. Esto, claro está, parece traer algunos beneficios. Como señalan Piehl, el análisis de costos y beneficios “nos permite comparar cosas que parecen muy diferentes una de otra”¹⁰⁵.

En segundo lugar, el enfoque de costos también podría implicar que una dimensión significativa del fenómeno que analiza es el valor económico de sus elementos. Sabemos que un modelo es un esquema teórico simplificado de un sistema o de una realidad compleja, que elaboramos para facilitar su comprensión y estudio. Pero también sabemos que elaborar un modelo implica elecciones difíciles. Exige definir fundadamente cuáles notas son relevantes y en qué medida, y cuáles no pueden recortarse, o simplificarse, o ser consideradas secundarias.

La maqueta de un auto que los ingenieros utilizan para testear su rendimiento aerodinámico, por ejemplo, es un modelo adecuado para tal finalidad. Representa aquellas notas del auto que son pertinentes para entender y comprobar, de modo simplificado, su performance aerodinámica. Si la silueta del modelo no reflejara correctamente las particularidades del original, las consecuencias serían lamentables. Del mismo modo, sería absurdo considerar que el color del automóvil es una nota relevante para discutir su rendimiento aerodinámico. Agregar ese dato al modelo, lo haría innecesariamente más complejo y nos haría perder tiempo sobre detalles que no son esenciales, por ejemplo, reiterando las pruebas con modelos de igual forma pero de distinto color.

La prisión preventiva es una práctica política extendida, amparada por el Estado, con siglos de historia y basada, a su vez en otras relaciones intersubjetivas similarmente complejas tales como el delito, el servicio de justicia y la prisión. Es un fenómeno que parece a simple vista más complejo que la silueta de un auto: ¿Cómo debemos modelar el fenómeno de la prisión preventiva para discutir sobre él? ¿Cuáles son sus notas relevantes? ¿Cuáles de sus notas sólo nos distraen de lo realmente importante? ¿Cómo distinguir unas de otras en los distintos contextos?

A la luz de estas preguntas, el discurso de los derechos humanos, sólo muy forzadamente parece poder coincidir con las dos asunciones preliminares de los estudios de costo-beneficio sobre la prisión preventiva. Sin perjuicio de que los instrumentos internacionales toleren, bajo ciertas circunstancias la prisión preventiva, parte de la comunidad de derechos humanos llanamente denuncia la ilegitimidad de esta práctica en todos los casos o en su enorme mayoría, por ejemplo, por ser contraria a una interpretación más robusta del principio de inocencia. Aun cuando resulte obvio que la práctica de la prisión preventiva conlleva algún tipo de erogación de recursos, un enfoque de costos y beneficios parece incompatible o por lo menos de muy pobre rendimiento argumental, para quien directamente cuestiona la existencia misma de cualquier legitimidad en el uso actual de la prisión preventiva.

¹⁰⁵ Piehl et al, cit., p. 4.

Quien se opone a la tortura, o a la pena de muerte, por su inmoralidad intrínseca difícilmente acepte contemplar los costos de esas prácticas, que de todas formas existen, legal o ilegalmente. La analogía no es perfecta, pues la prisión preventiva, en general, es tolerada en ciertos casos. Pero no es menos cierto que la enorme mayoría de sus manifestaciones concretas, e incluso algunos supuestos amparados por la ley positiva hoy, son repudiables desde la moral de los derechos humanos, como son repudiables la tortura y la pena capital. Se trata de prácticas abyectas, absolutamente prohibidas y respecto de las cuales solo cabe la acción que contribuya a su erradicación.

Dentro de un marco teórico así concebido, destacar el aspecto económico de una política pública, su impacto sobre otras áreas de responsabilidad estatal, o su precio relativo frente a alternativas menos onerosas, no aporta ninguna luz sobre las características de la práctica. Podría incluso, para algunos, ocultar el verdadero meollo de lo que debe discutirse: concentrarse en el color, cuanto la vida se juega en la forma.

Esta clase de respuestas o enfoques en el ámbito de los derechos humanos no son infrecuentes. La reacción de Emilio García Méndez, a la iniciativa de un gobierno de censar el número de “niños de la calle”, por ejemplo, la ilustra bien. No es infrecuente que el discurso de los derechos humanos se enfrente a ciertos intentos de producir información empírica respecto de alguna problemática particular.

Frente a la propuesta de censo, García Méndez decía que: “... el problema de los ‘niños de la calle’ es de naturaleza conceptual y en política social los errores conceptuales se pagan carísimo, aunque el pago no siempre sea al contado”. Y por eso cuestionaba la categoría de los niños de la calle “cuyo número ‘real’ depende absolutamente de la intencionalidad verdadera o presunta que tengan o se atribuya a los responsables políticos de los censos. Un censo que tenga por finalidad efectiva (y además la cumpla) satisfacer las carencias de estos niños, no hará otra cosa que aumentar en forma geométrica su número hasta el infinito o hasta la satisfacción plena de todas sus necesidades y entonces para qué contarlos. Si así no fuera, resulta inexplicable que la dimensión cuantitativa del problema que arrojan estos censos, invariablemente insignificante comparada con su magnitud total, no pueda resolverse fácil y rápidamente”¹⁰⁶.

No debemos dejarnos confundir por la apariencia del debate: no se trata de una reacción cerrada a la investigación o al vínculo académico, sino de una objeción profunda, cuando aparece, acerca del valor epistemológico de los caminos emprendidos por los investigadores o los gobernantes que deciden relevar información. Tal como los académicos, los activistas y los políticos saben, definir el marco de una discusión, es en parte, definir su suerte.

Concebir un problema como un problema de derechos humanos generalmente implica que los intereses en juego son tan críticos “que otros objetivos o preferencias deben subordinarse a la satisfacción y respeto de aquellos [...] Los derechos son intereses que merecen una protección especial y prioritaria en las agendas y políticas públicas”¹⁰⁷. Probablemente allí radica la crítica de García Méndez al enfoque cuantitativo de un problema que él considera de otro orden. Como él mismo expresaba en otra oportunidad, “existe un amplio consenso en exigir y aceptar la necesidad de vedar a la política algunas áreas de la vida social e institucional como

¹⁰⁶ Emilio García Méndez, “¿Cuántos unicornios tiene Buenos Aires?”, Página/12, 22 de diciembre de 2007.

¹⁰⁷ Marcelo Alegre, “Pobreza, Igualdad y Derechos Humanos”, Revista Jurídica de la Universidad de Palermo, p. 176.

condición imprescindible para el funcionamiento del Estado de derecho [...] En general, el consenso de vedar determinados asuntos a la política no es el resultado de otra cosa que de acuerdos políticos cuya fortaleza y perdurabilidad están en relación directa con el grado de consenso moral en que se apoyan”¹⁰⁸.

Como dice Michael Ignatieff: “el lenguaje de los derechos humanos está ahí para recordarnos que algunos abusos son realmente intolerables y que algunas excusas por dichos abusos son realmente insoportables”. Los derechos humanos “son el lenguaje mediante el que los individuos han construido la defensa de su autonomía contra la opresión de la religión, el Estado, la familia y el grupo. Es posible que se pudieran inventar otros lenguajes para la defensa de los seres humanos, pero éste es el que ha estado históricamente disponible para los seres humanos aquí y ahora”¹⁰⁹.

El discurso que predica de algunos intereses su condición de “derechos fuertes”, busca, precisamente, diferenciarlos de otros intereses transables, o compensables. Formular en términos de costos un asunto, en cambio, parecería desde esta perspectiva, apuntar más bien a homogeneizar la medida del valor de los intereses en juego. También parece habilitar la posibilidad de comparar cualquier interés frente a cualquier otro, gracias a la elaboración de un sistema universal de valoración, además, pretendidamente objetivo.

El discurso de los derechos y el de los derechos humanos en especial, tiende a confiar primordialmente en la capacidad argumental que ofrecen algunos principios. El derecho sólo sirve a la justicia y encuentra allí su fuente de obligatoriedad y busca, precisamente, sustraer de la política algunos debates. Así las cosas, es inmoral preguntarse por el costo de detener ciertas prácticas lesivas de derechos fundamentales. Si una práctica es inmoral y debe detenerse, o rechazarse, no se advierte cómo el escrutinio de su estructura de costos podría llevarnos a algún territorio más atractivo: ¿Qué más hay que decir que repudiar la tortura a un niño? ¿Qué otra información además de la comprobación del hecho necesitamos? O peor aún, ¿No encubre el problema, en definitiva, el ocuparse de los detalles irrelevantes?

Este tipo de respuesta es la que subyace de modo más evidente a una posible preocupación desde los derechos humanos, frente al análisis de la eficiencia de costos en el uso de la prisión preventiva. Esto se agudiza en contextos de crecimiento acelerado de las tasas de encarcelamiento, abuso sistemático de la prisión preventiva, sobrepoblación, hacinamiento, violencia, tortura carcelaria. Los datos empíricos, por ejemplo, la estimación del posible valor de mercado de las distintas situaciones implicadas con el encierro cautelar, son irrelevantes, y hasta irreverentes, si nuestros principios morales indican que el fenómeno es intolerable, o si consideramos que la discusión en tales términos, no contribuye a iluminar un problema, sino a ocultarlo, bajo un manto de aparente cientificidad.

En un sentido menos crítico, finalmente, hablar de herramientas cuantitativas, también podría despertar en los defensores de derechos humanos cierta preocupación, si son entendidas

¹⁰⁸ Emilio García Méndez, “ORIGEN, SENTIDO Y FUTURO DE LOS DERECHOS HUMANOS: REFLEXIONES PARA UNA NUEVA AGENDA”, Sur - Revista Internacional de Derechos Humanos, No 1.

¹⁰⁹ Michael Ignatieff, LOS DERECHOS HUMANOS COMO POLÍTICA E IDOLATRÍA. Paidós, Barcelona, 2003, pp. 102-103.

como un conjunto sofisticado de principios y reglas fuera del alcance de la mayoría de las ONG de derechos humanos o de los mecanismos internacionales de supervisión¹¹⁰.

2.2

Otra posibilidad, contraria al argumento anterior, podría en cambio confiar en las virtudes de la discusión fundada y en el valor de investigaciones que, aun cuando aparezcan ancladas en otras convicciones, signifiquen la expresión de ideas, que de un modo razonable, nutran el debate. Pensar en términos de costos, adicionalmente, parece contribuir a llegar a audiencias habitualmente menos interesadas en el tema, facilitando el intercambio de ideas y un intercambio más rico. Por medio de un lenguaje compartido y de la utilización de valores fácilmente accesibles, parecería posible involucrar al debate actores y consideraciones no estrictamente legales.

Una posición más intermedia estaría dispuesta a aceptar, en principio, la posible utilidad de la información sobre eficiencia de costos como un insumo posible para el debate, en tanto y en cuanto se hallen presentes una serie de requisitos respecto del marco en el cual deben inscribirse los estudios de costo-beneficios.

El informe *Los Mitos de la prisión preventiva en México*, por ejemplo, muestra sobre la base de estudios empíricos que muchas de las intuiciones generalmente compartidas en el seno de la sociedad mexicana son infundadas. Y utiliza ese enfoque para avanzar en una agenda crítica del uso expandido de la prisión preventiva. En la introducción, el estudio agrega que “[a]demás de indebida, exorbitante e injusta, la prisión preventiva impone altos costos humanos, sociales y económicos”¹¹¹. Es decir, acota el empleo del dato sobre los costos a un fin determinado y pretende incorporar limitadamente la información a tal argumentación, como demostración de que la inmoralidad de ciertas prácticas, tampoco responde a un patrón racional en términos económicos. De acuerdo con *Los Mitos*:

“La sociedad paga por la prisión preventiva, tanto por tener que prescindir de las aportaciones sociales y económicas de miles de personas encarceladas, como por mantener con sus impuestos la infraestructura y la demanda de sustento de 82 mil personas reclusas. Se estima que el costo diario de manutención de una persona encarcelada en México es de 80 pesos, es decir, que sólo en alimentar y vestir a los reclusos (sin considerar los salarios de los empleados de las prisiones y el mantenimiento de la infraestructura) se emplean en el país, en los tres niveles de gobierno, 6,56 millones de pesos diariamente”.

“A pesar de toda esta dolorosa evidencia, la sociedad mexicana ha permanecido indiferente a lo que Elías Carranza (Director ILANUD) ha denominado “genocidio carcelario” y a la injusticia de la prisión preventiva; en tanto que las autoridades consideran al encarcelamiento sin sentencia como un mal necesario, cuya dimensión, aunque contraria a los

¹¹⁰ Eitan Felner, “¿Una nueva frontera para la defensa de los derechos económicos y sociales? Convirtiendo los datos cuantitativos en una herramienta para la rendición de cuentas en derechos humanos”, *Revista Sur*, No. 9, pto. 3.

¹¹¹ *Los Mitos de la prisión preventiva en México* (2004), Open Society Institute, ISBN 970-9772-00-7. Disponible en <http://www.cidac.org/redjusticia/Ensayos/pdf/20.pdf>

principios constitucionales y del derecho internacional, se pretende justificar con argumentos de política criminal”.

Sin embargo, si bien este tipo de argumentos puede servir estratégicamente para intervenir en debates de opinión pública o ámbitos políticos, el empleo del argumento de la onerosidad como coadyuvante a las críticas del uso de la prisión preventiva plantea algunos problemas internos y externos, frente al discurso de los derechos humanos.

El principal cuestionamiento interno es metodológico dado que el marco de referencia dentro del cual se inscribe el estudio de costo-beneficio es una condición previa de validez. En estos casos, el uso de la prisión preventiva, se asume, es incorrecta por algunas razones que el estudio de costos no puede revelar. Esto no es del todo problemático. Al fin, cualquier posición se sustenta en alguna asunción previa. Lo que pasa es que esta utilización debilita el atractivo del análisis de costos. Si el análisis sólo sirve en tanto ilumina un camino ya elegido, no parece que nos aporte nada demasiado novedoso, aunque como dijimos, pueda ser muy útil para fines comunicacionales.

En este sentido, presentar el análisis de costos como argumento coadyuvante antes que alentar la confianza en sus conclusiones, nos indica que se trata de un experimento contingente, cuyas conclusiones sólo utilizaremos si están subordinadas a otras de orden mayor, justificadas externamente. El recurso, así presentado, parece más bien un recurso retórico o una muestra de una herramienta de la realpolitik.

2.3

Como vemos, desde los derechos humanos el problema más obvio es el vinculado a la primera línea de respuesta que expusimos en esta sección (punto 2.1). Si la práctica es injusta, por qué su onerosidad debería conducirnos a repudiarla. Empezar a hablar de costes tan rápidamente, puede decirse, lejos de actuar como una motivación que acompaña pone en jaque la santidad del principio que invocamos primero. La injusticia que es, además, costosa no es más grave y se termina por poner en pie de igualdad a los principios de justicia con la contingencia del valor apreciable en divisas de su vulneración. Como sugiere Feilner, el dato cuantitativo convive con el riesgo de convertir “el sufrimiento humano y a la injusticia en técnicas estadísticas enrarecidas, disminuyendo así el potencial de los números como una herramienta de defensa poderosa”¹¹².

Un segundo problema para el discurso de los derechos humanos es que el autor mismo del razonamiento reconoce la contingencia del dato que expone. Si la cárcel fuera, digamos barata, probablemente abandonaríamos de inmediato ese camino argumental. El mismo Informe mexicano citado probablemente jamás diría que la prisión preventiva no sólo es injusta sino que, además, exige un esfuerzo mínimo del erario público. La hipótesis está formulada luego de conocer el resultado, lo que no sólo le resta algo de atractivo a su metodología interna, sino que

¹¹² Feilner, cit. p. 3.

habilita fuertes críticas externas, por parte de quienes creen que no tiene mayor valor detenerse en los aspectos contingentes de un asunto¹¹³.

Una tercera cuestión es que incluso si asumimos que la prisión preventiva es costosa, ello puede no conducir a su rechazo. El par costoso-barato ausente cualquier marco de referencia ofrece conclusiones de dudosa calidad argumental. Asumamos que, como regla, preferimos las cosas “baratas” a las “costosas” y que por ello el argumento por el costo oneroso del uso de la prisión preventiva es elegido como abono de posiciones críticas de la cárcel. Pero esta asunción es complicada, por ejemplo, porque no es necesariamente incompatible con una que sostenga que somos capaces de pagar muy caro aquello que es importante. Detectar el elevado costo de alguna cosa, lejos de movilizar nuestro rechazo nos podría simplemente hacer ver la importancia de ese bien para nosotros.

Por otra parte, es cierto que hay un evidente aspecto iluminador en los enfoques de costo-beneficio que se relaciona con la evaluación de la eficiencia de los medios empleados. Siempre será una pregunta relevante para la definición de una política pública el conocer si es posible servir a los mismos fines de un modo menos costoso y, en principio, no parece problemático afirmar que, todo lo demás constante, es preferible la opción menos onerosa. En este mismo sentido, se tornan relevantes los análisis referidos a los niveles de corrupción del sistema penitenciario y judicial. La cuestión así presentada, no obstante, ofrece el atractivo de ser evidentemente relevante, pero al costo de abrazar una aspiración módica, más bien instrumental.

Por último, tal como muchas corrientes de pensamiento expresan, la pervivencia de la cárcel en general y de la prisión preventiva en particular podría estar anclada en otras causas. En una tradición disciplinaria, por ejemplo, al decir de Foucault¹¹⁴, o como aparato ideológico y de represión de una clase sobre otra o estar relacionada con otras políticas sociales, en particular, de aquellas que se ocupan de los grupos más vulnerables¹¹⁵. El tantas veces declarado “fracaso de la prisión” —o, en términos de costos, su excesiva onerosidad— no conduce inmediatamente a su reformulación y reclama, en cambio, una explicación más profunda acerca de las razones que mantienen su pervivencia.

En conclusión, tampoco parecen muy atractivos los acuerdos de compromiso que sólo en apariencia hacen homogéneos los enfoques, o intentan sugerir una división estratégica del trabajo entre las críticas morales y los estudios empíricos basados en un análisis de costo-beneficio.

Llegados a este punto, la perspectiva de los derechos humanos no parece ser algo tan definido como para negar la posibilidad de cualquiera de las reacciones aquí descritas.

¹¹³ Por ello, por ejemplo, un debate habitual en la comunidad de los derechos humanos tiene que ver con el cuidado del lenguaje y con el uso acotado de algunos planteos y términos, como el nazismo. Para una comunidad que articula muchas de sus demandas a través del lenguaje, la “banalización” de algunos planteos, o su uso en contextos impuros es cuestionable.

¹¹⁴ David Garland, *CASTIGO Y SOCIEDAD MODERNA – UN ESTUDIO DE TEORÍA SOCIAL*, Trad. por Berta Ruiz de la Concha Siglo XXI (1999), p. 178.

¹¹⁵ Garland, cit., pp. 158-159.

Sin embargo, y aun con cautela, tal vez es posible entablar un diálogo más fructífero con la perspectiva de costos. Los derechos humanos pueden marcar matices en los enfoques, elementos omitidos, y pensar con algún grado de optimismo sobre sus posibles rindes. El enfoque presentado al principio parece restarle valor a un diálogo constructivo. Para esta posición parece imperioso debatir en términos generales sobre la futilidad o inconveniencia del análisis de costos, de modo más o menos comprensivo. Para el segundo enfoque, el valor del análisis se deriva, en rigor, del fortalecimiento del debate en la pluralidad, pero sin presentar un interés intenso por debatir los detalles y hallazgos del enfoque de costos y beneficios.

3. Desafíos para una agenda compartida

Frente a estas posibles posiciones que el discurso de los derechos humanos podría adoptar, el primer desafío consiste en delimitar cuáles son los términos del compromiso que podría aceptarse. ¿Cuáles perspectivas son verdaderamente útiles a una agenda de derechos humanos? ¿Cuáles y bajo qué condiciones son moralmente aceptables?

La lectura de algunos de los trabajos sobre costos alertan sobre las tensiones que deberían tenerse en cuenta si lo que se pretende es, efectivamente, presentar los estudios sobre costos como parte de una estrategia de acción para la reducción del uso de la prisión preventiva o, sencillamente, como materiales válidos para una discusión de derechos humanos. Todas estas cuestiones, tal vez, se puedan resumir en la pregunta por los límites éticos de cualquier investigación.

La agenda de derechos humanos tiene una preocupación por la metodología con la que se despliegan los estudios económicos ya que la definición de las políticas públicas parece cada vez más asentada sobre el análisis económico como una fuente capaz de iluminar varios aspectos relevantes de un asunto. El valor del análisis económico, no obstante, está limitado por la calidad del diseño de la investigación¹¹⁶. Y las respuestas de los análisis económicos “sólo pueden ser tan buenas como la calidad de esos mismos análisis”¹¹⁷.

Una preocupación evidente, entonces, gira en torno a la calidad de la investigación. Es cierto que ésta no parece ser una preocupación principal de los derechos humanos, sino de la ciencia. El lenguaje de los derechos humanos es un discurso eminentemente normativo y no parece que debería tener por qué preocuparse demasiado por la consistencia de los análisis de las disciplinas con componentes empíricos. Sin embargo, esa misma potencia moral de los derechos humanos actúa también como sistema externo a las disciplinas en particular y puede permear y contribuir a fundar los límites epistemológicos de otros saberes o discursos.

Existe una ética mínima de la investigación científica exigida por los derechos humanos: el derecho a acceder a información veraz y oportuna sobre aquellos asuntos que hacen a la vida pública o que involucran derechos esenciales. Y como mínimo las falencias metodológicas son

¹¹⁶ Brandon C. Welsh y David P. Farrington, “Monetary Costs and Benefits of Crime Prevention Programs” *CRIME AND JUSTICE*, Vol. 27 (2000), pp. 305-361, The University of Chicago Press.

¹¹⁷ Raymond B. Swaray, Roger Bowles and Rimawan Pradipto, “The Application of Economic Analysis to Criminal Justice Interventions: A Review of the Literature”, *CRIMINAL JUSTICE POLICY REVIEW* 2005; 16; 141.

de incumbencia de los derechos humanos, si de ello se sigue la adopción de medidas restrictivas de derechos, o cuyo carácter restrictivo se deriva, precisamente, de la imposibilidad de ofrecer buenas razones detrás de una definición ligada a comprobaciones empíricas.

Respecto de los análisis de costos de la prisión preventiva, por ejemplo, la comunidad científica ha notado la necesidad de considerar seriamente cuestiones como las relacionadas con el uso de costos promedio frente al uso de costos marginales, o costos de capital, frente a costos operativos, sus variaciones en el tiempo, componentes tangibles e intangibles, etc.¹¹⁸. Y como hemos visto, además, una preocupación central del examen de costos es generar modelos de comparación entre distintas opciones de política pública. En algunos casos, este tipo de consideraciones podrían implicar, únicamente, alguna variación sobre la capacidad de explicación o predicción de un modelo, con implicancias acotadas a la comunidad científica. En algunos casos, sin embargo, podría implicar una decisión concreta que, como tal, es atrapada por el escrutinio moral de los derechos humanos.

Por ejemplo, ¿qué quiere decir exactamente costo social? ¿Qué rubros lo integran y por qué? ¿Es lo mismo el lucro laboral cesante que sufre la persona privada de su libertad que el dinero que debe dar a su guardia o a otro interno a fin de garantizar su supervivencia? ¿Existe un riesgo de banalizar la ilegalidad: por ejemplo, si se llega a la conclusión de que las familias de los internos son, en muchos casos, quienes terminan afrontando un gasto que corresponde al Estado? ¿Cómo deberían evaluarse las lesiones, los daños corporales, los daños psíquicos a la luz de la cifra negra de la criminalidad carcelaria? ¿Quién puede arrogarse la capacidad de traducir en términos de costos el sufrimiento del visitante de un preso que padece un ultraje a su intimidad en cada visita? ¿Qué perspectiva debe primar? Los estudios muestran que los dilemas se trasladan internamente sobre cada ítem en estudio. Y adicionalmente, podemos notar una enorme dificultad en distinguir los costos de la prisión preventiva frente a los costos del encarcelamiento en general.

Algunos problemas similares aparecen cuando consideramos la utilización de los estudios de costos para evaluar opciones de alternativas a la prisión preventiva: ¿Es moralmente aceptable, por ejemplo, comparar el costo de la prisión preventiva frente a los costos de cualquier otra política pública alternativa?

Desde otra perspectiva, también existen fuertes restricciones de acceso a la información¹¹⁹, lo que limita la utilidad y condiciona los estudios. Pero no sólo eso, también limita la posible aplicación práctica de cualquier conclusión así fundada y nuevamente genera toda una serie de interrogantes éticos. Existen baches previsibles en la información disponible y los investigadores realizan asunciones complejas o conducen entrevistas con personas en situación de vulnerabilidad que renuevan nuestras preocupaciones.

Un último aspecto a evaluar es el referido al lugar o la importancia de los análisis de costos en la definición de las políticas públicas y si es posible hablar de costos con independencia de otros factores que determinan las decisiones colectivas. En general, los estudios se ofrecen como material relativamente aséptico, elaborado conforme a las reglas del arte y disponible para cualquier interpretación plausible. Sin embargo, los estudios de costos se

¹¹⁸ Brandon C. Welsh et al, cit. y David P. Farrington, "Monetary Costs and Benefits of Crime Prevention Programs" CRIME AND JUSTICE, Vol. 27 (2000), pp. 305-361, The University of Chicago Press.

¹¹⁹ En este sentido, el informe de CEJA citado al inicio.

llevan adelante sobre la base su relevancia relativa, es decir, en la confianza de que se trata de una variable que debemos considerar. Evidentemente, el estudio no puede predeterminar el modo en que será empleado.

Ahora bien, dicho todo esto, es posible identificar aportes que pueden venir de la mano de los enfoques comentados y que podrían desarrollarse en plena sintonía con los derechos humanos. Mejores estudios, más información, podrían contribuir a iluminar, por ejemplo, quién afronta los costos, a dotar de mayor transparencia el uso del dinero público, incluso a resaltar la necesidad de mayor eficiencia judicial. También podría ayudar a fortalecer la atención sobre la ausencia de reparación en los casos de violaciones de derechos, a mejorar la calidad de la información disponible y sistematizarla y detectar falencias de acceso sobre datos relevantes, o a discutir si verdaderamente, y en qué porcentaje, los fondos públicos se destinan a atender la situación de los presos o a sostener la administración penitenciaria¹²⁰. Lo relevante, en todo caso, será la pregunta a la que pretende contestar la variable costos, en relación con muchas otras. Sin dudas, la información confiable y seriamente elaborada podría permitirnos discutir seriamente el modelo de justicia penal que tenemos y el que queremos.

Hasta nos podrían mostrar, quizá, que el desafío de la superpoblación carcelaria y de prisión preventiva expandida no es económico, sino moral. Las muertes en los penales nos deben ayudar a recordar que los conflictos sociales más graves no se salvan con “módulos de bajo costo”¹²¹ sino con compromisos auténticos. Las cárceles y calabozos dicen algo de las personas detenidas pero sobre todo dicen mucho de nosotros. Nos recuerdan qué somos capaces de hacer con un semejante, qué idea de comunidad tenemos y hasta dónde somos capaces de llevar nuestro reproche a quien nos ofendió.

Las prácticas penitenciarias son definidas por el Estado que todos componemos y solventamos, pero rayan la tortura y afectan fundamentalmente a los más pobres. No tenemos por qué tolerar este estado de cosas. Saber cuánto nos cuesta la prisión preventiva, tal vez, debería ayudarnos, sobre todo, a tener alguna noción aun recortada y burda de la extensión del daño que hacemos, y de los derechos que violamos, en nombre de la ley.

Acerca del CELS

El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) es una organización no gubernamental fundada en 1979, dedicada a la promoción y protección de los derechos humanos y el fortalecimiento del sistema democrático y el Estado de Derecho en Argentina. El trabajo del CELS consiste en denunciar las violaciones a los derechos humanos, incidir en los procesos de formulación de políticas públicas basadas en el respeto por los derechos fundamentales, impulsar reformas legales e institucionales tendientes al mejoramiento de la calidad de las instituciones democráticas, y promover el mayor ejercicio de estos derechos para los sectores más desprotegidos de la sociedad.

¹²⁰ Dammert y Díaz, El costo de encarcelar..., cit.

¹²¹ Los llamados “módulos de bajo costo” son ampliaciones edilicias que se efectúan para aumentar la capacidad original de las unidades carcelarias, y que no implican el incremento de servicios adicionales (cocinas, talleres, etc.). A partir de estas construcciones el Servicio Penitenciario Bonaerense sumó 1.984 plazas, en las que los internos fueron alojados en pabellones colectivos de más de 50 personas. En octubre de 2005 se registró la muerte de 33 internos en la Unidad n° 28 de Magdalena, a raíz del incendio de uno de estos pabellones de bajo costo.

Acerca de los autores

Malena Derdoy es abogada, orientación general, Universidad de Buenos Aires; Postgrado en Mediación, Universidad de Buenos Aires; Postgrado en Derechos Humanos y Mujeres: Teoría y Práctica, Centro de Derechos Humanos. Universidad de Chile. Coordinadora administrativa en Fundación Libra; investigadora Instituto de Investigación para la Justicia; colaboradora del Grupo de Apoyo Jurídico para el Acceso a la Tierra (GAJAT); colaboradora del Centro de Políticas Públicas para el Socialismo (CEPPAS). Fue coordinadora del Programa de Justicia de CIPPEC.

Mariano Fernández Valle es abogado, Universidad de Palermo (UP). Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Buenos Aires (UBA); profesor de Derecho Constitucional y Teoría del Estado en la UP; profesor visitante de Derechos Humanos en la Universidad de Chile; consultor del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) en Chile. Ha trabajado en el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile; en la Clínica Jurídica de Derecho de Interés Público de la Universidad de Palermo; y como asesor de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina. Cuenta con numerosas publicaciones relacionadas con temas de acceso a la justicia, diversidad sexual, género, justicia transicional y derechos humanos en general. Fue codirector del Programa de Justicia de CIPPEC.

Diego Freedman es abogado, Universidad de Buenos Aires (UBA); becario del Centro de Estudios de Justicia de las Américas; docente, Departamentos de Derecho Penal (Derecho penal juvenil, Derecho procesal penal), de Derecho Económico (Derecho presupuestario constitucional) y de Práctica Profesional (Derecho penal juvenil), UBA; docente de la Maestría de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de la Plata (UNLP), Protección de Niños, Niñas y Adolescentes; Docente de la Universidad de San Andrés (UDES), Derecho I; investigador del Programa de Justicia de CIPPEC; asesor de la Cámara de Senadores de la Nación (Comisiones de Justicia y Legislación Penal y de Seguridad Interior y Narcotráfico), de la Cámara de Diputados de la Nación (Comisiones de Seguridad Interior, Legislación Penal y Justicia) y del Consejo de la Magistratura de la Nación (Comisión de Disciplina y Acusación); Consultor de la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (Recupero de activos por hechos de corrupción) y de UNICEF Argentina.

Laura Malajovich es Licenciada en Economía, Universidad Torcuato Di Tella, Master en Desarrollo Social, University College London, Reino Unido. Ha sido coordinadora del Programa Lupa Fiscal de CIPPEC por 7 años, realizando investigaciones sobre el uso y destino de los fondos públicos, incluyendo análisis sobre la equidad y la distribución del gasto social. Ha sido consultora de programas de transparencia y análisis del gasto público en varios países de la región. Ha realizado también análisis sobre el cálculo del gasto social destinado a poblaciones específicas, como infancia o población privada de su libertad. Actualmente se desempeña como coordinadora regional de advocacy en el Instituto de Planificación Familiar para América Latina, basado en Nueva York.

Laura Roth es Licenciada en Ciencia Política y Gobierno por la Universidad Torcuato Di Tella y estudiante de Abogacía en la Universidad de Buenos Aires. Fue docente de derecho constitucional y penal en la Universidad de Buenos Aires y lo es actualmente en las carreras de Ciencia Política y Abogacía en la Universitat Pompeu Fabra. Ha trabajado como asesora en la

Policía de Seguridad Aeroportuaria y participado de proyectos de investigación en temas de derecho constitucional y penal en la Universidad de San Andrés y en la Universitat Pompeu Fabra. Actualmente es becaria y candidata a Doctorado de la Universitat Pompeu Fabra.

Raúl Salinas es abogado con orientación en derecho penal recibido en la Universidad de Buenos Aires, en donde desempeñó actividad. Ha trabajado como asesor legislativo y fue consultor en materias vinculadas a la reforma de la justicia penal y los sistemas de prisiones en diversas provincias argentinas y países de Latinoamérica. Coordinó el Centro de Estudios de Ejecución Penal (CEEP) del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y ha sido consultor de ONGs tales como ILSED, ADC, AMMAR y CIPPEC. Es capacitador de capacitadores por Reforma Penal Internacional (PRI) y por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA / OEA) y es autor de varios artículos e investigaciones sobre la cuestión de la privación de la libertad. Publicó el libro *"El Problema Carcelario. Los Límites del Castigo"*, por Editorial Capital Intelectual. Es miembro fundador de la ONG *"Colectivo para la Diversidad"* (COPADI) e integrante del equipo de capacitación del Grupo de Estudio Sobre Educación en Cárceles (GESEC). Se desempeñó como Coordinador del Programa de Promoción de Derechos de la Procuración Penitenciaria de la Nación. Es Coordinador de la Unidad Especial de Investigación de la desaparición de niños como consecuencia del accionar del terrorismo de Estado de la Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad, Secretaría de Derechos Humanos, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación.

Si desea citar este documento: Derdoy, Malena; Fernandez Valle, Mariano; Freedman, Diego; Malajovich, Laura; Roth, Laura; Salina, Raul: "El costo social y económico de la prisión preventiva en la Argentina", *Documento de Trabajo N°29*, CIPPEC, Buenos Aires, septiembre de 2009.

Para acceder al resto de las publicaciones de CIPPEC ingrese a www.cippec.org/nuevo/publicaciones.php.

La opinión del autor no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones, y Gestión Pública, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

Este trabajo se realizó gracias al apoyo brindado por Open Society Institute.