

Legislación Nacional

var disURL = '1305620/1308107/de_426_1995.htm' ;document.write("");]]> DECRETO 426/1995**SERVICIO PENITENCIARIO****Política Penitenciaria Argentina. Plan Director. Aprobación** del 27/3/1995; publ. 4/4/1995Visto el expte. 99.585/95 del registro del Ministerio de Justicia en el cual la Subsecretaría de Política Penitenciaria y de Readaptación Social eleva el documento titulado “Política Penitenciaria Argentina - Plan Director de la Política Penitenciaria Nacional”, yConsiderando:Que mediante decreto 1088 dictado el 6 de julio de 1994, el Poder Ejecutivo nacional creó en el ámbito del Ministerio de Justicia la Secretaría de Política Penitenciaria y de Readaptación Social. Que entre los objetivos de dicha secretaría se destacan la asistencia al ministro de Justicia en la política penitenciaria, la dirección de los estudios vinculados a la problemática y al sistema penitenciarios y a las políticas de readaptación social, así como su participación en la formulación de proyectos legislativos en materia penal, procesal penal, ejecutiva penal y criminológica. Que el Poder Ejecutivo nacional reiteradamente ha expresado la necesidad de producir una reforma integral y profunda del sistema penitenciario. Que para concretar ese objetivo es menester contar con un adecuado diagnóstico de situación y con una planificación en la cual se armonicen las acciones por desarrollar, se establezcan plazos y se fijen cursos de acción. Que la Secretaría de Política Penitenciaria y de Readaptación Social del Ministerio de Justicia, ha presentado un documentado análisis del sistema penitenciario federal en el que se desarrolla y pondera la incidencia que en el conjunto de la problemática tienen los diversos factores intervinientes. Que en ese orden se han considerado los componentes jurídico legales, los de infraestructura física, los relativos a criterios penológico-penitenciarios, los vinculados con la formación del personal y aquellos que se relacionan con la integración sectorial, nacional y regional. Que de la interpretación de dichos componentes, de diversas variables que inciden en el campo jurídico-penal y criminológico, del encuadre histórico, de la evolución institucional y del estudio de estadísticas y tendencias surge el diagnóstico global y por áreas. Que se ha precisado también el concepto de política penitenciaria y se ha encuadrado toda la actividad a partir de un marco referencial ético-jurídico, penológico y social resumido en los principios fundamentales. Que, finalmente, y como fruto de lo anterior se ha elaborado un Plan Director de la Política Penitenciaria Nacional que prevé coordinada y sistemáticamente cursos de acción por desarrollar en el quinquenio 1995/1999. Que el desarrollo de las previsiones de dicho Plan Director implicarán un profundo cambio en el ámbito ejecutivo-penal. Que equilibradamente se resguardarán la defensa social y los derechos y garantías individuales. Que una acción de conjunto iniciará un proceso irreversible tendiente a superar el cuadro de situación francamente deficitario que presenta la realidad penitenciaria actual en la cual se combinan y potencian factores de naturaleza diversa pero reunidos bajo el común denominador dado por décadas de desatención del sector. Que el plan proyectado es integral, realista y posible de materializar. Que se prevé no sólo un mero cambio de infraestructura física sino una reformulación legal, un replanteo de los criterios de tratamiento, una redefinición del perfil del personal penitenciario, un sistema coherente de integración de actividades públicas y privadas y la implantación de criterios y acciones coordinadas en el ámbito nacional y con los países limítrofes y de toda América Latina. Que tanto el documento sobre la Política Penitenciaria Argentina, como el Plan Director de la Política Penitenciaria Nacional, que de él emana, significan aportes relevantes para el conjunto de la acción de gobierno y en tal sentido corresponde el dictado de la medida aprobatoria, disponiendo la inmediata iniciación de la ejecución del plan director. el presente se dicta en el marco de lo establecido en el art. 99 , inc. 1) de la Constitución Nacional. Por ello,**El presidente de la Nación Argentina decreta:Art. 1.?** Apruébase el documento titulado “Política Penitenciaria Argentina - Plan Director de la Política Penitenciaria Nacional”, elaborado por el Ministerio de Justicia - Secretaría de Política Penitenciaria y de Readaptación Social, incorporado al presente como anexo I.**Art. 2.?** Instrúyese al Ministerio de Justicia para que, por intermedio de la Secretaría de Política Penitenciaria y de Readaptación Social, adopte de inmediato las acciones necesarias para la ejecución de las propuestas contenidas en el documento mencionado en el art. 1 .**Art. 3.?** Comuníquese, etc.**Menem - Barra Anexo IPOLÍTICA PENITENCIARIA ARGENTINAL. INTRODUCCIÓN**El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Justicia, ha tomado la firme determinación de promover, planificar, dirigir y supervisar un profundo cambio en el ámbito penitenciario federal y de coordinar y contribuir a una nueva estructuración del sistema penitenciario nacional. Existen sobrados elementos de diagnóstico, detallados en un capítulo específico, que demuestran claramente la necesidad de una reestructuración que debe ser a la vez integral y urgente. La realidad carcelaria y penitenciaria argentina no es un mero objeto de análisis académico. Hace largas décadas que existe un sentir en la sociedad y en la opinión pública sobre la perentoriedad de efectuar profundos cambios. Si bien el análisis comparativo con otras naciones es posible que arroje un saldo favorable y si bien, también, la crisis de la ejecución de las penas privativas de libertad es una constante en la gran mayoría de los países, incluyendo a los altamente desarrollados, no caben argumentos exculpatorios cuando están en juego valores trascendentes como lo son, por una parte, la seguridad y la defensa de la sociedad y, por la otra, la dignidad de los condenados y su derecho a contar con oportunidades para reintegrarse al seno de la comunidad como personas útiles para sí mismos, para su familia y para la sociedad. Muchas especulaciones

teóricas ha promovido la pena privativa o restrictiva de libertad desde su nacimiento. Desde criterios meramente asegurativos, incriminatorios y con predominantes contenidos de castigo y retribución, hasta las más recientes corrientes abolicionistas. Los extremos, como suele ser común, responden más a posiciones ideológicas que a realidades, y la acción de gobierno debe atender las necesidades concretas de la población y rescatar experiencias y resultados sin que ello limite en una de sus obligaciones fundamentales como lo es la de liderar cambios, adecuarse a los tiempos y proyectar soluciones con sentido de futuro. La República Argentina se encuentra en un singular proceso de transformación. En pocos años se vienen produciendo profundos cambios que hace sólo un par de décadas resultaban impensables. Este cambio orientado desde el Estado va llegando a todas las esferas de la comunidad. El ámbito de lo social no puede ser ajeno a todo ello puesto que el hombre, sus organizaciones básicas y el conjunto de los habitantes deben ser y son los destinatarios de un proceso de modernización que, en definitiva, conforma una palanca eficiente de promoción social. Este espíritu de renovación, de creatividad, de eficacia y eficiencia, pero a la vez de reafirmación de los valores más relevantes de la sociedad, no puede marginar en su desarrollo a una de las más viejas cuestiones de la humanidad: el porqué y el para qué de la pena y el cómo de su instrumentación. En otros términos, el proceso de transformación y en particular la redefinición de las políticas sociales no pueden excluir la elaboración de una política penitenciaria integral. Es indudable que resulta mucho más sencillo contar con adhesiones a los objetivos expuestos que concretarlos en realidades tangibles. Cuando una situación se ha arraigado y lo anómalo es lo cotidiano y habitual, los cambios son dificultosos. Cuando durante décadas ha existido una negación de las necesidades fácilmente comprensibles, cuando han mediado largos períodos en los cuales era más valorado el no hacer que el hacer y cuando el espíritu de trabajo e iniciativa ha sido mellado por la indiferencia, la acción transformadora debe calar muy profundo para poner nuevamente de pie y en plena acción a hombres e instituciones, para conmover a la sociedad, origen y fin de aciertos y errores, y para aunar esfuerzos en pos de objetivos comprendidos y compartidos. No menos cierto que lo anterior es que en todo proceso paulatino y sostenido de deterioro de las instituciones sociales existen fuertes intereses en evitar, demorar y reducir los cambios. Todo cambio afecta intereses. Pero los únicos intereses que merecen un respeto total son los legítimos. El bien común exige remover todos los obstáculos que impiden su logro, más allá de su relevancia cuantitativa y de su prolongada vigencia en el tiempo. Por lo dicho, bajo un amplio espíritu de apertura intelectual, de respeto a todas las posiciones, de convicción en la acción mancomunada y en un encuadre de adecuado equilibrio entre los intereses sociales y los individuales, el Gobierno nacional ha elaborado estas bases para la acción en su formulación de la Política Penitenciaria nacional.

II. CONCEPTO DE POLÍTICA PENITENCIARIA La política penitenciaria está inscripta en el conjunto de las políticas sociales. Su planificación primaria, en el sentido de promover su implementación, corresponde al Estado, pero en todos sus segmentos debe necesariamente tener cabida la sociedad por intermedio de las instituciones y organizaciones representativas. Conceptualmente la política penitenciaria debe fijar las bases y los principios fundamentales de la ejecución de las penas privativas y restrictivas de libertad. Operativamente le corresponde establecer el armónico funcionamiento de leyes, instituciones y mecanismos que posibiliten la más adecuada ejecución de dichas penas. Ética y jurídicamente le compete sentar las bases de la legalidad de la ejecución y del equilibrio adecuado entre los derechos de la sociedad y los de los condenados. Políticamente debe atender las variaciones y cambios que se operan en la sociedad. Científicamente le cabe analizar los avances y las experiencias que se vayan diseñando en materia de tratamiento de delincuentes y métodos y técnicas de readaptación y de adecuada reinserción social. Socialmente debe constituir un camino confiable para la sociedad en la demanda de sus derechos y de su seguridad, de prevención secundaria del delito y de corrección de conductas desviadas y desadaptadas. Funcionalmente debe generar el desarrollo de la creatividad y de soluciones prácticas, efectivas y eficientes. Económicamente debe propugnar propuestas realizables con un conveniente índice en la relación costo-beneficio. Debe ser a la vez local, regional, federal y nacional y vincularse en el contexto internacional. Necesita contar con un preciso diagnóstico, con una planificación para el presente y para el futuro, con órganos ejecutivos de implementación y con un adecuado diseño de evaluación. Debe, finalmente, concretarse en un plan director que integre todas las medidas y acciones a ejecutar, que fije un cronograma y establezca el compromiso en materia de recursos humanos, materiales y económicos.

III. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES La planificación y la ejecución de la política penitenciaria y del plan director que la concrete se enmarcará en un conjunto de principios fundamentales que conformarán su marco referencial ético-jurídico, penológico y social: Respeto a la dignidad humana. Convicción acerca de la perfectibilidad de la persona. Reconocimiento de los derechos de la sociedad a una vida objetiva y subjetivamente segura. Pleno respeto a las decisiones judiciales. Garantía judicial de la legalidad de la ejecución de las penas privativas o restrictivas de libertad. Oportunidades para el cambio de actitudes y para la adecuada comprensión de las normas que regulan la convivencia social. Fomento del proceso de revalorización personal y de la capacidad de autodisciplina. Conformación de actividades que conlleven a una conveniente reinserción social. Integración interdisciplinaria, interinstitucional e intersectorial en la ejecución. Abolición de toda forma de agravamiento de las condenas más allá de la mortificación inevitable que trae aparejada la claustración. Reducción, en lo posible, de la estancia en establecimientos cerrados de máxima seguridad. Revalorización de los

principios éticos, morales y espirituales, del esfuerzo personal y del trabajo y el estudio como medio de superación e integración social. Limitación, al máximo posible, de la desvinculación familiar y social. Desarrollo integral de líneas de acción eminentemente pedagógicas y terapéuticas. Destierro de toda forma de discriminación. Reconocimiento de la obligación del Estado como responsable primario del proceso de cambio, reforma y readaptación social y, subsidiaria y solidariamente, de la sociedad por medio de sus organizaciones e instituciones. Estructuración de las instituciones en función de sus relevantes obligaciones para con la sociedad y para con los condenados que ella les ha confiado para su cambio, reforma y readaptación. Adecuación legislativa, estructural, edilicia, económica y de los recursos humanos de las instituciones involucradas para alcanzar los mayores logros en pos de los objetivos fijados. Aplicación de criterios científicos en la ejecución de las penas privativas o restrictivas de libertad. Sistematización de la evaluación de resultados e instrumentación de cambios y reformas que corrijan los desvíos, las falencias o los fracasos. Esclarecimiento social y comunitario sobre la ejecución de las penas privativas o restrictivas de libertad. **IV.**

DIAGNÓSTICO POR ÁREAS Existen diversas variables que es necesario considerar para arribar a un diagnóstico valedero y ajustado a la realidad tanto en el ámbito penitenciario federal como en el sistema penitenciario nacional. El fenómeno cárcel se encuentra influenciado directa y profundamente por el conjunto de problemáticas sociales y económicas. No son ajenas a él las corrientes doctrinarias e ideológicas. Inciden también las concepciones acerca del rol del Estado y de la comunidad; la interrelación que produce un mundo en cambio acelerado, los procesos anónimos de culturas en permanente evolución y la modificación de paradigmas que se mantuvieran relativamente estables durante décadas y que hoy se hallan en abierto cuestionamiento. Aceptado por todos que la institución penitenciaria resulta ser un microcosmos de la sociedad, nada de ella le es ajeno. De allí que las contradicciones de esta sociedad en cambio sean más notorias y más objetivables en los establecimientos que alojan procesados y condenados. En ellos están presentes desde los remotos criterios sobre lo lícito y lo ilícito, es decir la amplitud de la norma penal, hasta los enfoques y modalidades de las sanciones. Pero tampoco escapan al encuadre los cambios geopolíticos, las variaciones notables que registra la delincuencia, los fenómenos del urbanismo, la crisis de la institución familiar, la precocidad de la juventud en la asunción de roles adultos sin formación adecuada, la marginalidad social, los procesos migratorios internos y externos, el desmesurado incremento de la drogadependencia, las actividades del narcotráfico, de la delincuencia organizada y de la transnacional, la aparición y difusión de complejos cuadros de enfermedades infectocontagiosas y, finalmente, la ambivalencia axiológica de grandes sectores de la población con dobles mensajes permanentes, algunos con incidencia en el inestable equilibrio entre las garantías individuales y la seguridad colectiva y otros sobre los destinatarios de la punición, por lo común orientada a grupos sociales a los que no pertenecen quienes la definen. Por todo ello, el diagnóstico más preciso será el que contemple más fenómenos de este cuadro de situación y el que mejor los pondere e interrelacione. Para ello el abordaje deberá, ser particularizado y desarrollado en breves ítem.

1. ENCUADRE JURÍDICO - LEGAL. EVOLUCIÓN 1922 - 1994.

1.1. Legislación Penal Desde la sanción del Código Penal de la Nación -ley 11179 - en 1922, la República Argentina mantuvo durante largas décadas una definida estabilidad en su legislación penal positiva. El catálogo de sanciones sólo fue alterado por la introducción en lapsos breves y definidos de la pena de muerte, en ningún caso efectivamente cumplida. La estructura general del Código, empero, sufrió modificaciones de diverso orden, importancia y trascendencia. Entre ellas: La sanción de numerosas leyes penales especiales orientadas a cubrir vacíos legislativos y a adecuar la ley a las variaciones producidas en el ámbito social. En ciertos casos ello permitió ajustadas correcciones, pero en otros provocó serias distorsiones. La creación de un régimen penal para menores de 18 años (leyes 14394 , 22278 y 22803). La penalidad por incumplimiento de los deberes de asistencia familiar (ley 13944). Las reformas tanto para la aplicación de la reclusión por tiempo indeterminado como accesoria de la última condena como para posibilitar el egreso anticipado de los multirreincidentes sancionados con aquélla (decreto ley 20942/1944 ratificado por ley 12997/1947 y modificada por ley 23057). El cambio de la reincidencia ficta por la reincidencia real (ley 23057). La modificación de la condenación condicional por la ley 23057 y más tarde la creación de los Institutos de la Suspensión del Proceso y del Tratamiento a Prueba por la ley 24316 . La inscripción del fenómeno del narcotráfico y de todas sus derivaciones mediante la sanción de la ley 23737 (y su antecesora, la ley 20771), con directa incidencia en la población penal. La sanción del Régimen Penal Tributario y Fiscal (ley 23771). La incorporación a la Constitución Nacional de pactos internacionales, lo que irá paulatinamente promoviendo cambios, tanto incriminatorios cuanto referidos a derechos y garantías, tal el caso de la ley 24390 .

1.2. Legislación Procesal Penal No cabe duda que la más significativa modificación en materia procesal penal se origina en el paulatino cambio operado en casi todo el país al abandonarse el sistema inquisitivo escriturista e instaurarse el sistema acusatorio con oralidad, intermediación, continuidad y publicidad. El ciclo de renovación iniciado hace más de cinco décadas ha tenido un hito significativo con la sanción en 1991 del Código Procesal Penal de la Nación, ley 23984 . La implantación del juicio oral tendrá una clara repercusión en el ámbito penitenciario pues clausurará un largo período histórico durante el cual la excesiva duración del proceso penal derivó en prolongadas detenciones preventivas y consecuentemente dificultó el desarrollo del tratamiento

específico. Particularmente se destaca en el Código Procesal Penal de la Nación la inclusión de la Ejecución Penal como Libro Quinto con dos títulos, cuatro capítulos y veintiséis artículos. Es precisamente en el Libro Ejecución donde se establecen las funciones del Juez de Ejecución Penal, quedando consagrada de esa forma la garantía ejecutiva que se suma así a las garantías criminal y penal.

2. ENCUADRE EJECUTIVO - PENAL

2.1. La evolución del objeto y fin de la pena

La sintética descripción de la evolución histórica de la ejecución de las penas privativas de libertad nos acercan a una problemática mucho más amplia, como lo es la del objeto y fines de la pena. No cabe duda de que la humanidad ha evolucionado a lo largo de los siglos desde una concepción absoluta de castigo y retribución hacia postulados de readaptación y adecuada reinserción social del condenado a pena privativa o restrictiva de libertad. En este trayecto histórico se fueron sumando en forma sucesiva pero también simultánea, al primitivo objeto de castigo y retribución los de intimidación, prevención especial y general, el utilitarismo en sus variadas formas y luego el correccionalismo. Si bien el objeto y fin de la pena actual no pueden despojarse totalmente de sus componentes del pasado, el concepto moderno pretende fundamentalmente promover las acciones que posibiliten al egresado de prisión un reintegro al medio libre internalizando las pautas sociales fundamentales, en condiciones y aptitud de desarrollar una vida futura alejada del delito, de conductas desviadas y desadaptadas. Visto así, el concepto de pena privativa de libertad podría resumirse en un conjunto de acciones individualizadas y coordinadas tendientes a brindar, al egreso, una oportunidad para integrarse positivamente a la sociedad. Lo dicho no obsta a que la misma sociedad advierta las consecuencias de los comportamientos ilícitos y que perciba que la amenaza configurada en la ley penal es real, se cumple y pretende brindarle tres formas diferentes pero integradas de seguridad: la de igualdad frente a la violación de la norma, la de seguridad mediante la sanción del responsable y su apartamiento del medio y la de tranquilidad pública por vía de la readaptación del delincuente (alternativa máxima) o de su inocuidad delictiva (alternativa mínima). En definitiva, tanto el objeto y fin de la pena privativa de libertad como su ejecución marcan una clara, definida e irreversible filosofía de humanización, exenta de contenidos meramente paternalistas, ingenuos o simplemente abdicatorios de la facultad de punir. La filosofía de humanización de la pena se inscribe en un largo proceso del devenir histórico de los pueblos, pero se aquilata en un sentido justo del equilibrio entre los derechos colectivos y los individuales y se potencia en la convicción, científicamente demostrada, de que el simple castigo y la sola segregación no aseguran ni éxito ni cambios positivos. Sólo un proceso individualizado, humanizado, desarrollado oportuna e integralmente, con aportes de todas las disciplinas científicas y con una sociedad dispuesta a superar ancestrales criterios de crueldad y de retribución, logrará una mejor convivencia social y la disminución de los niveles de violencia que afectan a las sociedades en las postrimerías del siglo XX. La pena privativa de libertad, junto con las demás penas, integrarán un segmento significativo de la política criminal y penal, pero en los albores del siglo XXI ya es unánimemente reconocido que el desafío del futuro pasará por la prevención del delito. En ese encuadre la pena privativa de libertad, como prevención secundaria, tiene un rol relevante.

2.2. Reseña histórica nacional

Desde los inicios de la nacionalidad, la República Argentina desarrolló, dentro de los parámetros de cada época, una avanzada concepción acerca del sentido de la punición. Ya en 1811, en el Decreto de Seguridad Individual del Triunvirato y por la pluma de Bernardino Rivadavia, se disponía: “...Siendo las cárceles para seguridad y no para castigo de los reos, toda medida que a pretexto de precaución sólo sirva para mortificarlos será castigada rigurosamente ...” El Decreto de Seguridad Individual es la fuente reconocida del art. 18 de la Constitución Nacional dictada en 1853, inalterable en letra y espíritu en la Carta Magna vigente y aún más, reforzado con los contenidos de los pactos internacionales incorporados por la Convención Nacional Constituyente de 1994. La Asamblea General Constituyente de 1813 dispuso la abolición de los tormentos y ordenó la destrucción de los elementos de tortura. La declaración de libertad de los esclavos dictada por aquella magna asamblea se relaciona con nuestra problemática ya que mal se puede concebir una sanción que afecte la libertad cuando subsiste la esclavitud. La Asamblea General Constituyente (18-1860) establece una concepción trascendente y definitiva al disponer en su art. 18: “Ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso, ni juzgado por comisiones especiales, o sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa. Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo; ni arrestado sino en virtud de orden escrita de autoridad competente. Es inviolable la defensa en juicio de la persona y los derechos. El domicilio es inviolable, como también la correspondencia epistolar y los papeles privados; y una ley determinará en qué casos y con qué justificativos podrá procederse a su allanamiento y ocupación. Quedan abolidos para siempre la pena de muerte por causas políticas, toda especie de tormentos y los azotes. Las cárceles de la Nación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas, y toda medida que a pretexto de precaución conduzca a mortificarlos más allá de lo que aquélla exija, hará responsable al juez que la autorice.” El Código Penal de 1886 establecía un amplio catálogo de penas: muerte, presidio, penitenciaría, prisión, arresto, deportación, destierro, inhabilitación y multa, fijando, además, dónde deberían cumplirse. En orden a lo institucional, un hito significativo lo había constituido la construcción y habilitación en 1877 de la Penitenciaría de la provincia de Buenos Aires, luego Penitenciaría nacional al federalizarse la ciudad de Buenos Aires en 1880. La iniciativa del gobernador Emilio Castro se concretó en el proyecto del Arq. Ernesto Federico

Bunge, quien tuvo a su cargo la obra. El establecimiento constituyó toda una revolución para el incipiente ámbito penitenciario del país. Estructurado como un sistema radial incompleto, con cinco pabellones convergentes a un centro de observación, en dos pisos cada uno, con 120 celdas y con dos pabellones paralelos al frente, de dos pisos cada uno, con 52 celdas, lo que conforma un total de 704 alojamientos individuales; a ellos se sumaban los talleres y las dependencias centrales y administrativas, la armería, el hospital, etc. El sistema que se aplicó fue el auburniano. Su primer director, con el título de gobernador, fue Enrique O'Gorman, designado también en 1877 con acuerdo del Senado. La magnitud y complejidad de la obra, el título de su director y el mecanismo de su designación hablan a las claras de la relevancia que en ese momento se asignó a la problemática penitenciaria. En 1961 la Penitenciaría nacional cerró sus puertas. En 1895 se estableció que los reincidentes por segunda vez, de Capital y territorios nacionales, se alojaran en territorios nacionales del sur, adquiriendo una particular significación el presidio de Ushuaia, suprimido en 1947. Otro momento trascendente en la evolución de las instituciones y el desarrollo de las ideas fue la creación, en el ámbito de la Penitenciaría nacional, del Instituto de Criminología bajo la conducción del Dr. José Ingenieros. El estudio científico del delincuente ya reconocía antecedentes en los trabajos de Norberto Piñero, Francisco Ramos Mejía, Antonio Dellepiane, Francisco de Veyga, Luis María Drago y Cornelio Moyano Gacitúa y los propios de la cárcel de encausados, actual prisión de la Capital Federal (U. 16), bajo la dirección de José Luis Duffy. El impulso creativo de Ingenieros tuvo continuadores en Eusebio Gómez, Helvio Fernández y muy particularmente en Osvaldo Loudet. Más recientemente se destacaron Juan P. Ramos, Alfredo Molinario, Luis Jiménez de Asúa, Nerio Rojas, Ítalo Argentino Luder, Oscar Blarduni, Ángel E. González Millán, Pedro R. David, Elías Neuman, Víctor Irurzun, Juan José Dichio e Hilda Marchiori. En 1918 el Dr. Jorge H. Frías crea el Patronato de Liberados de la Capital Federal, el que desarrolla su actividad ininterrumpidamente hasta la fecha, constituyéndose en la entidad decana en Iberoamérica en asistencia post-penitenciaria. Desde la vigencia del Código Penal en 1922 el Patronato tiene a su cargo la supervisión de los liberados condicionales, a los que más tarde se suman los procesados excarcelados. En 1977 se le asigna la realización de los estudios socio-ambientales previstos en los arts. 26, 40 y 41 del citado Código Penal. En 1992 la Cámara en lo Criminal y Correccional Federal de la Capital Federal dispone que esta institución tome a su cargo los estudios médico-psicológico y social, en un encuadre criminológico, de los procesados por la Ley 23737 de Estupefacientes. Finalmente, la creación de los institutos de la suspensión del proceso y del tratamiento a prueba -ley 24316 - nuevamente asigna a los patronatos un rol relevante en el tratamiento en el medio. A partir de la creación del Patronato de Liberados de la Capital Federal, paulatinamente se van organizando otros en las provincias argentinas, siendo el segundo cronológicamente el de Jujuy, en 1921. A la fecha existe una red de patronatos que cubre todo el ámbito nacional y en todos los casos tienen a su cargo la supervisión de la libertad condicional y participan en el tratamiento en el medio de los beneficiados con la probación. Debe recordarse el funcionamiento del Centro Post-Penitenciario de Información y Coordinación, creado por resolución conjunta de fecha 8 de enero de 1979, de los Ministerios de Justicia y de Interior, al que se le asignó la responsabilidad de coordinar la gestión post-penitenciaria y operar como elemento de intercambio de información en el tema; la de preservar un registro actualizado de las instituciones post-penitenciarias que cumplen tareas en el país, fuesen oficiales o privadas, ordenando y sistematizando todos los datos que contribuyan a su integral funcionamiento; la de promover un conveniente intercambio de datos e inquietudes que se vinculen, esencialmente, con las tareas propias de la gestión post-penitenciaria, ofreciendo su asesoramiento y colaboración en toda cuestión que le fuese derivada por las autoridades responsables de tales instituciones en todo el territorio nacional y la exhortación a todos los estamentos post-penitenciarios del país para que suministren la información que pudiese resultar de interés para el cabal cumplimiento de la misión. En 1983 los patronatos de liberados y las instituciones post-penitenciarias de todo el país constituyeron la Federación Argentina de Instituciones Post-penitenciarias, la que en algo más de una década ha tenido una intensa y positiva actividad. Sus Comisiones de Legislación y Técnica han elaborado importantes normas tendientes a la unificación de los criterios de tratamiento, a la coordinación interinstitucional y, además, la formulación de anteproyectos de reformas legislativas. Las reuniones semestrales y anuales -de las instituciones nucleadas en la federación- 15 hasta fin de 19- incidieron positivamente en la creación de patronatos o su reactivación plena en todo el ámbito nacional. Al sancionarse el vigente Código Penal en 1922, el catálogo de penas se reduce a reclusión, prisión, multa e inhabilitación. Se introducen las medidas de seguridad para inimputables, reincidentes múltiples y menores, se incorporan la condenación y la libertad condicional. Volviendo a los aspectos organizativos del sistema, en 1924 aparece el primer antecedente orgánico de la actual Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal: la Comisión de Superintendencia de Cárceles y Establecimientos de Corrección Nacionales, que se transforma en 1931 en la Dirección e Inspección de Cárceles de los Territorios Nacionales. La unicidad del sistema federal se articula en 1933 mediante la ponderada ley 11833 de Organización Carcelaria y Régimen Penal que estructura la Dirección General de Institutos Penales, cuyo primer director General, el Dr. Juan José O'Connor alumbró un notable período de modernización y de realizaciones. Reglamentada en 1935 y en 1947, la ley 11833 permitió desarrollar criterios generales en función de los establecimientos existentes al momento, por vez primera integrados en un sistema. Aparece la aplicación del régimen progresivo en

cinco grados: observación, reclusión, orientación en una colonia penal o cárcel industrial, prueba y reintegración en libertad vigilada. Se consolidan, además, el estudio científico del delincuente y la necesaria individualización del tratamiento penitenciario. Como eje de la actividad técnica se crea el Instituto de Clasificación. La aplicación de criterios homogéneos tuvo un hito significativo en la Primera Conferencia de Directores de Cárceles Nacionales en 1946. En ese mismo año se dicta el primer estatuto del Servicio Penitenciario Federal, antecedente de la ley orgánica 17236 y de la vigente 20416. Con la conducción del inspector General Roberto Petinatto se inicia un segundo período de significativos cambios en la Dirección General de Institutos Penales. Hacia 1947 se suprimen los grillos para el traslado de los penados, el traje que uniformaba a aquéllos (“traje a rayas”) y se implanta el régimen atenuado de disciplina en la Penitenciaría nacional. En 1947 se crea la Escuela Penitenciaria de la Nación, decana en América Latina, cuya actividad adquiere una significación muy notoria a partir de la década de 1960 con la incorporación de cadetes de provincias argentinas y de diversos países del continente. El senador nacional Julio Herrera presentó un proyecto, de ley orgánica y aplicación de la pena que tuvo media sanción del Senado en 1948. En el ámbito de la provincia de Buenos Aires merece especial mención el dictado de la ley 5619/1950, es decir del Código de Ejecución Penal de dicha provincia. Debe destacarse que se trata de la primera ley que contempla integralmente la ejecución penal (readaptación, servicio social, organización de los establecimientos y creación del Instituto de Docencia e Investigación Criminológica). En 1953 se modifica la jerarquía administrativa del órgano específico nacional, que pasa a conformar la Dirección Nacional de Institutos Penales; en 1968 será la Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal, organismo destinado a la custodia y guarda de los procesados y a la ejecución de penas privativas de libertad. En 1953 y 1954 se realizan el I y II Congreso Penitenciario en el cual se dan cita relevantes expertos y en cuyo transcurso se consideran trabajos que abarcan las más diversas áreas del quehacer. Completando este cuadro referido a la ejecución penal queda por reseñar lo más relevante en orden a lo técnico penitenciario a partir de claras redefiniciones de objetivos y medios: la sanción de la Ley Penitenciaria Nacional, en enero de 1958, complementaria del Código Penal (decreto ley 412/1958, ratificado por ley 14467). La Ley Penitenciaria Nacional pone un marco adecuado para que las instituciones involucradas en la ejecución de las penas privativas de libertad encuentren en ella las guías para el deseado cambio de quienes, han merecido la grave sanción de la privación de libertad. Su calidad de complementaria del Código Penal procura la uniformidad de criterios básicos en el sistema penitenciario argentino y en su texto se recogen las previsiones constitucionales en la materia, como lo establecido en los tratados internacionales signados por nuestro país, la doctrina y las recomendaciones de los congresos internacionales y particularmente las “Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos y Recomendaciones Relacionadas” dictadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Ginebra, Suiza, 1955. La Ley Penitenciaria Nacional establece en su art. 1: “La ejecución de las penas privativas de libertad tiene por objeto la readaptación social del condenado. El régimen penitenciario deberá utilizar, de acuerdo con las necesidades peculiares de cada caso, los medios de prevención y de tratamiento curativo, educativo, asistencial y de cualquier otro carácter de que pueda disponerse, de conformidad con los progresos científicos que se realicen en la materia”. En virtud de esta ley la progresividad del régimen penitenciario se divide en tres períodos: Observación, tratamiento y prueba. El segundo de ellos se conforma por cuatro fases: orientación, socialización, preconfianza y confianza. El período de prueba incorpora la modalidad de salidas transitorias y la semilibertad. La ley penitenciaria vigente desarrolla lo medular de su concepción en el cap. I, “Principios básicos de la ejecución”. En él aparecen unificadas bajo la denominación de “penas privativas de libertad” la prisión y la reclusión contenidas en el Código Penal. Lo instrumental parte de allí en el Capítulo II, “Progresividad del régimen penitenciario”, ya aludido someramente. Los restantes son significativos en orden a las normas de trato, disciplina, conducta y concepto, trabajo, educación, asistencia espiritual, relaciones sociales, asistencia social, asistencia post-penitenciaria, patronatos, establecimientos penitenciarios, personal penitenciario, contralor jurisdiccional y administrativo de la ejecución e integración del Sistema Penitenciario Nacional. La Ley Penitenciaria Nacional ha constituido, sin duda alguna, la columna vertebral de la ejecución de las penas privativas de libertad. Su avanzada concepción, indudablemente muy adelantada para los criterios vigentes hace más de 35 años, le ha permitido continuar en vigencia incluso a pesar de que no se instrumentaran ni total ni parcialmente muchas de sus previsiones, mérito innegable del grupo de trabajo integrado por el inspector general J. Carlos García Basalo, el Dr. Juan Carlos Pizarro y el subprefecto Dr. Luis M. Fernández. El Poder Ejecutivo nacional por decreto 1598/1993 creó el cargo de procurador penitenciario fijándole como objetivo la protección de los derechos humanos de los internos comprendidos en el Régimen Penitenciario Federal. Finalmente, y ratificando el interés ya señalado del Gobierno nacional en promover la elaboración y ejecución de una política penitenciaria integral que conlleve la reforma del sistema penitenciario federal y contribuya a una nueva estructuración del sistema penitenciario nacional, el Poder Ejecutivo nacional mediante el decreto 1088 promulgado el 6 de julio de 1994, creó en el ámbito del Ministerio de Justicia la Secretaría de Política Penitenciaria y de Readaptación Social, asignándole como objetivos: Asistir al ministro de Justicia en la política penitenciaria, en la reforma penitenciaria y en la ejecución penal. Dirigir los estudios y las acciones vinculadas a la problemática penitenciaria, al sistema

penitenciario y a las políticas de readaptación social. Participar en la formulación de los proyectos legislativos que en materia penal, procesal penal, de ejecución penal y criminológica se elaboren en el Ministerio. Ejercer la función de nexo entre el Ministerio de Justicia, la Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal y los servicios penitenciarios provinciales. Promover el desarrollo de la actividad de los Patronatos de Liberados públicos y privados y de sus acciones de tratamiento en el medio social. Intervenir en los casos de indultos y conmutación de penas. Promover el desarrollo consensuado de políticas comunes con los países limítrofes en materia de ejecución penal. Promover actividades conjuntas de investigación, capacitación, entrenamiento en servicio y estudios especializados en materia penitenciaria y de readaptación social con organismos internacionales, regionales, nacionales y provinciales.

3. INFRAESTRUCTURA EDILICIA

El análisis de la infraestructura edilicia en materia carcelaria y penitenciaria conforma una variable relevante para el diagnóstico global del área. Es sabido que la sola presencia de edificios adecuados no asegura el correcto desarrollo del régimen interno. Pero también es absolutamente cierto que la inadecuación edilicia conspira contra las posibilidades de un tratamiento eficiente. En el ámbito penitenciario el estudio de la infraestructura edilicia permite otras inferencias valiosas respecto de criterios vigentes en determinados momentos históricos, importancia presupuestaria asignada por el Estado al tema, desarrollo de la planificación específica, resultados de las mismas y dificultades que se presentaron, influencias de corrientes arquitectónicas y lo que se podría denominar concepción geopolítica, penológica y social de la ubicación de los establecimientos. Siendo complejo el encuadre, su abordaje, aunque sintético, se desarrollará en subítemes específicos.

3.1. Las primeras construcciones carcelarias

Luego de un largo período, durante el cual las cárceles se instalaron en locales improvisados o inadecuados, los primeros ejemplos de arquitectura penitenciaria ven la luz en el último cuarto del siglo XIX y, en general, sus proyectos se relacionan con las ideas penológicas del momento. Es decir, a su manera, el edificio guarda relación con el régimen. En este orden adquieren relevancia la cárcel de Mercedes (Bs. As.), 1876; Dolores (Bs. As.), 1876; la Penitenciaría (primero de la Provincia de Buenos Aires y luego nacional), 1877; la cárcel de Sierra Chica (Bs. As.), 1882; la Casa de Corrección de Menores (actual Prisión de la Capital Federal), 1898 y la Cárcel de Reincidentes de Ushuaia, 1902. El partido arquitectónico de estas construcciones se divide entre el ya decadente "self enclosed", es decir, un bloque constructivo desarrollado en su perímetro y con espacios abiertos en su interior, inspirado en los castillos y conventos medievales y, por otra parte, el entonces novedoso sistema radial, variante derivada del panóptico ideado por Jeremías Bentham, empleado por vez primera en la penitenciaría de Filadelfia (Estados Unidos de América). En líneas generales, estas primeras prisiones son proyectadas con una concepción definida en algunos aspectos del régimen interno: alojamiento individual en celdas y trabajo en el interior, en talleres, o en el exterior, en canteras, o bosques.

3.2. Distribución geográfica de los establecimientos

En general, en el ámbito nacional, los primeros establecimientos se fueron ubicando en las principales ciudades, es decir, en Buenos Aires y en las capitales de las provincias del centro, oeste, norte y de la Mesopotamia. En cuanto a los establecimientos de jurisdicción nacional, en un primer momento (fines del siglo XIX), se observó una proliferación de cárceles -unidades para procesados- y sólo dos institutos para condenados -penitenciarías o penales-. Estas son la Penitenciaría Nacional y el Presidio y Cárcel de Reincidentes de Ushuaia. En todo el país los primeros establecimientos para condenados, además de los dos nacionales ya citados, fueron el de Sierra Chica (Buenos Aires) y el de Coronda (Santa Fe). La Nación, debido a las necesidades derivadas del funcionamiento de tribunales penales, comienza a establecer cárceles en los territorios nacionales. Así se crean las primitivas, y por lo general precarias, instalaciones de General Acha (La Pampa), luego trasladada a Santa Rosa; Chos Malal (Neuquén), luego trasladada a la ciudad de Neuquén; Viedma (Río Negro); Rawson (Chubut) y Río Gallegos (Santa Cruz), todas ellas en el sur. En el norte, las de Resistencia (Chaco), ciudad de Formosa y Posadas (Misiones). De la anterior enumeración se advierte claramente que estas incipientes unidades carcelarias constituyeron el embrión del sistema penitenciario federal actual. La breve referencia histórica sobre la instalación en territorio nacional de pequeñas y rudimentarias cárceles tendrá significación en períodos posteriores y muy especialmente en la actualidad. Los establecimientos citados y otros más, con el correr de los años se van ampliando, remodelando, reconstruyendo y adquiriendo una especialización y tipificación definidas. Pasan a ser lugar de alojamiento de condenados y van siendo ubicados tanto en orden a los niveles de seguridad como en cuanto al régimen interno. Ya en su actual configuración, los hay de máxima seguridad (Resistencia, Rawson, Neuquén); de mediana seguridad, régimen cerrado (Río Gallegos, Formosa) y colonias penales (Santa Rosa, General Roca, Viedma, Presidente Roque Sáenz Peña, Candelaria). Esta distribución territorial genera uno de los mayores problemas penitenciarios del orden federal. Condenados, por lo común de la Ciudad de Buenos Aires o de sus adyacencias, son derivados, según corresponda al tratamiento dispuesto, a unidades distantes cientos o miles de kilómetros de su lugar de residencia, del de su familia, de su entorno cultural y social. Sólo son excepciones los establecimientos cercanos a Capital Federal, tal el caso de la Colonia Penal de Ezeiza (U. 19) para varones y del Instituto Correccional de Mujeres (U. 3), también de Ezeiza. No cabe duda de que los actuales principios generales de no agravamiento de las penas y de mantenimiento de los vínculos familiares y sociales indican lo inadecuado de la actual distribución de los establecimientos federales para condenados y la necesidad de contar con otros en un cordón que no supere los

50/100 km de la Capital de la República. En cuanto a los procesados, los institutos destinados a su guarda y custodia se encuentran enclavados en zonas residenciales de la Ciudad de Buenos Aires, con limitaciones físicas para satisfacer las necesidades globales, carentes de funcionalidad y con severos problemas en sus plantas edilicias, todo lo cual los torna no recuperables y aconseja su reemplazo.

3.3. Planes constructivos en el sistema federal

Desde la conformación del sistema federal (Dirección General de Institutos Penales, Dirección Nacional de Institutos Penales y Servicio Penitenciario Federal), es decir, entre 1936 y la actualidad, se elaboraron 9 planes constructivos. Su enumeración y la suerte que corrieron constituyen otro elemento de diagnóstico importante para la evaluación de la infraestructura edilicia tanto como para la ponderación de la relevancia que tuvo en cada época la problemática penitenciaria en relación con el conjunto de las políticas del Estado.

a) Plan de Construcciones Carcelarias y Organización de los Establecimientos. Año 1936. Dr. Juan José O'Connor. Este plan se diseñó sobre la base de dos modalidades de ejecución. Una, por administración, con mano de obra y fabricación de materiales a cargo de internos, la que se concretó. La otra, por obra pública, que no se desarrolló. Los recursos económicos estaban previstos en la ley 11833 ya referenciada. Fruto de este plan fueron la actual Colonia Penal de Santa Rosa, La Pampa, y las cárceles de Rawson, Chubut y de General Roca, Río Negro, hoy Instituto de Seguridad y Resocialización la primera y colonia penal, la segunda. No se concretaron otras obras previstas: por la primera modalidad, construcciones en otras 11 cárceles y por obra pública la de la cárcel de encausados de la Capital Federal junto con los tribunales del crimen, el reformatorio de mujeres y un establecimiento industrial para penados urbanos.

b) Plan de Traslado de la Penitenciaría Nacional y Construcción de Colonias Penales. Año 1938. Dr. José María Paz Anchorena. Este plan no tuvo recursos presupuestarios y su financiación se basó en la venta de los terrenos de la Penitenciaría Nacional, la que quedó en un nivel de formulación teórica. Empero, continuó la construcción de las unidades comenzadas por el Dr. O'Connor.

c) Proyecto de ley creando un Establecimiento Penal Integral en la Península de Valdés (Chubut). Año 1941. Dr. José Peco y Arq. Martín Noel. Este proyecto de ley no recibió tratamiento legislativo. De él debe rescatarse el primer antecedente nacional de construcción de un complejo penitenciario en vez de establecimientos aislados.

d) Proyecto sobre Unificación del Régimen de la Pena y Construcciones Carcelarias en la República. Año 1943. Dr. Jorge H. Frías. El proyecto se integraba con una formulación legislativa tendiente a la unificación de la ejecución penal y un programa constructivo orientado al reemplazo de la Penitenciaría Nacional y de la Prisión Nacional de la Capital Federal. Nuevamente la financiación se basaba en la venta de los terrenos de la penitenciaría y como el anterior tampoco llegó a concretarse. El proyecto del Dr. Frías también desarrolla el concepto de complejo penitenciario como un conjunto de establecimientos destinados a diferentes finalidades y regímenes y con servicios de apoyo comunes.

e) Plan de Organización Penológica. Año 1946. Esc. Manuel Barcia. El Plan de Organización Penológica tampoco se materializó en realizaciones concretas quedando como una iniciativa tendiente a construir una cárcel para encausados en la Capital Federal, un centro de orientación correccional compuesto por 6 establecimientos diferenciados, una cárcel industrial y una colonia penal para delincuentes habituales.

f) Plan de construcciones penitenciarias. Año 1948. director General Roberto Petinatto. Este Plan logró concretar sólo uno de sus aspectos: el vinculado a ampliaciones y terminación de obras en establecimientos preexistentes. No ocurrió lo propio con los proyectos de nuevos institutos: cárcel de encausados y tribunales del crimen; centro de orientación correccional y un sanatorio para reclusos.

g) Comisión Nacional de Construcciones Penitenciarias. Años 1960-1965. Dr. José María Paz Anchorena (presidente). La comisión tuvo por finalidad dar cumplimiento a lo dispuesto en la ley 11833. En el marco de este objetivo desafecta la Penitenciaría nacional y vende los terrenos y los edificios a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. En el momento de concretarse el cierre de la penitenciaría, el número de alojados permitía su reubicación hasta tanto se habilitaran los institutos que se proyectaban sin producir superpoblación en otros establecimientos. El incremento de la población penal, particularmente de procesados, derivó en serios problemas no previstos. El Plan, de esta Comisión se completaba con la edificación de una cárcel para encausados (la actual Unidad 1), de los tribunales del crimen y de un complejo penitenciario en Ezeiza. La Comisión comienza la construcción de la cárcel de encausados, la que una vez terminada la estructura de hormigón armado se paraliza. Entretanto, la situación derivada de la demolición de la penitenciaría hizo necesario habilitar un campamento laboral en Ezeiza, actual Colonia Penal de Ezeiza, unidad 19, la que aún conserva la precaria configuración original.

h) Programa de Ordenamiento y Transformación. Años -1971. Cornel Miguel A. Paiva. Este programa logró concretar en obras diferentes aspiraciones: Completar y ampliar las Colonias Penales del Plan de O'Connor, llevándolas a la capacidad máxima prevista. Iniciar la construcción de las Colonias Penales de Candelaria y Viedma y del Instituto Correccional de Mujeres de Ezeiza. Continuar las obras paralizadas de la cárcel de encausados.

i) Plan Trienal. Año 1973. El plan trienal tuvo por objeto el reemplazo de alguno de los establecimientos que ya no se adecuaban a las necesidades del momento. Tal es el caso de la cárcel de Formosa y de la cárcel de Santa Rosa (La Pampa). En ambos casos la iniciativa no se concretó y ambas unidades continúan en la actualidad en la situación que se proyectaba modificar. En otro orden, planificó una unidad psiquiátrica para varones en Ezeiza. Así es que comenzó la construcción de una estructura que a lo largo de años posteriores fuera reiteradamente modificada en función de posibles destinos diferentes y que, luego de implicar una

inversión cuantiosa, pareciera estar destinada a su demolición.3.4. Situación actual de la infraestructura carcelaria y penitenciaria federalEl cuadro siguiente parte de la capacidad original de los establecimientos, de la cual, a la fecha, el 30% se encuentra fuera de servicio y por ende desafectada. En las respectivas columnas se indica, para cada renglón, el porcentaje de la capacidad total de alojamiento, qué porcentaje de la superficie total construida representa y qué proporción de alojamientos múltiples posee el renglón considerado.

	% Capacidad		% Superficie construida		% Alojamientos múltiples		Según el alojamiento		Capac.	
en celdas indiv.	54%	-	Capac. en alojam. múlt.	46%	-	100%	Según el grado de seguridad	Capac. en		
máx. seguridad	59%	61%	31%	Capac. en med. seguridad	39%	38%	66%	Capac. en mín. seguridad	2%	
1%	100%	Según la edad del establecimiento		Menos de 15 años	1%	1%	100%	Entre 15 y 30 años	37%	
50%	27%	Entre 30 y 60 años		28%	22%	19%	Entre 60 y 90 años	21%	18%	80%
11%	10%	98%	Según el tamaño del establecimiento		Hasta 150 internos	15%	15%	89%	De 150 a 300	
internos	9%	8%	71%	De 300 a 500 internos	20%	18%	22%	De 500 a 1000 internos	16%	9%
Más de 1000 internos	40%	49%	37%	Como se desprende del cuadro, la previsión original se orientaba al alojamiento celular, aunque la realidad actual determine que en sectores unicelulares se dé cabida a más de un interno por celda. Además es frecuente que las celdas, al permanecer abiertas, conformen de hecho pabellones.La referencia a la antigüedad de los establecimientos permite visualizar el importante porcentaje que ha superado su vida útil, pero a ello deberíamos agregar otra consideración: existen unidades de entre 15 y 30 años de edad -caso unidad 1, cárcel de encausados- que a pesar de su relativa modernidad, se encuentran en un grave estado de deterioro.Por otra parte, las unidades más antiguas suman a su obsolescencia física el problema de contar casi totalmente con alojamientos comunes.En cuanto a la capacidad de los establecimientos, se observa que el 76% del total está conformado por unidades de 300 o más plazas, realidad inadecuada a la luz de modernos criterios penológico-penitenciarios.						

4. POBLACIÓN PENALLa consideración de todo lo concerniente a la población penal conforma un pilar fundamental del análisis de la cuestión penitenciaria y carcelaria. Procurando una síntesis, se ha estimado imprescindible el cotejo de estadísticas y la posible inferencia que surge tanto de ellas como de variables, en alguna medida independientes, pero con incidencia decisiva para el futuro.Una dificultad relevante para el desarrollo de este ítem ha consistido en la falta de homogeneidad de los datos recogidos a lo largo de décadas. Es posible observar cómo una variable, luego de cierto período de sistematización, fue modificada y con ello resultó afectado el estudio que la continuidad de la base inicialmente empleada hubiese permitido. Empero, aún sin contar con las fuentes informativas deseables, se ha logrado organizar y sistematizar un conjunto de valores que resultan valederos para el fin perseguido.4.1. Hechos delictuosos con intervención policial en Capital Federal. Período 1972 - 1992El análisis de estos datos, en una primera lectura, pareciera permitir la ponderación de la evolución registrada de lo que podríamos llamar genéricamente “actividad delictiva”, pero en realidad, no es así. Aunque parezca perogrullesco, estos valores estadísticos sólo informan sobre los hechos delictuosos que fueron denunciados en sede policial.Existen circunstancias de naturaleza diversa que determinan que la población efectúe o no la denuncia de los actos ilícitos de los que ha sido víctima. También inciden factores culturales, sociales y políticos. Tampoco escapa al encuadre la evolución de las llamadas “cifra negra” y “cifra dorada” del delito. Pero a pesar de todo ello, la visión panorámica de 21 años posibilita una idea general sobre el particular, (v. cuadro y gráfico 1).El importante incremento que registra el número de hechos delictuosos con intervención policial desde 1984 hasta 1988/1989 es particularmente significativo y el análisis de este brusco ascenso quizá haya que encuadrarlo en causales extrapenales. Por una parte podría deducirse que el advenimiento de los gobiernos democráticos ha incentivado a la población para allegar sus denuncias en sede policial. Por otra podría interpretarse que los momentos agudos de los procesos inflacionarios e hiperinflacionarios de ese período, junto con otros desórdenes que se producen en el cuerpo social, incrementan la actividad delictiva.4.2. Sentencias condenatorias. Capital Federal. Período 1972 - 1992La observación del número de las sentencias condenatorias en Capital Federal (Justicia nacional y federal), es también importante.En una consideración general la primera conclusión que surge es la escasa relación que existe entre el número de denuncias de hechos delictuosos y el de sentencias condenatorias, cuestión que, más allá de su inclusión en esta apretada síntesis, “merece ser objeto de otro tratamiento que supera al presente. Sin perjuicio de todo ello, el cuadro y el gráfico 2 permiten documentar la evolución en este rubro.El estudio del cuadro estadístico 2 y de su representación gráfica nos muestra una discrepancia comparando los hechos delictuosos con intervención policial y las sentencias condenatorias. En el cuadro 1 veíamos un brusco incremento de hechos delictuosos que se inicia en 1986 y que alcanza su máxima expresión entre 1988/1989 para luego caer abruptamente. Las sentencias condenatorias se mantienen, por el contrario en un curso con oscilaciones, entre 3000 y 4000 anuales, pero llamativamente descienden a partir de 1983 manteniéndose en el orden de las 2500 anuales en 1985/1986 y 1989. Su posterior ascenso, hasta 1992 es también limitado y acerca el número anual a las 3500.Del análisis conjunto de los gráficos 1 y 2 se desprende que ambas curvas tienden a formar ondas sinusoidales cruzadas, es decir, a un aumento de denuncias de hechos delictivos parecería corresponder una disminución de las sentencias condenatorias y viceversa (v. gráfico 3). Este fenómeno paradójico podría tener

cierta explicación en el hecho de que entre la denuncia y la sentencia transcurre cierto tiempo, pero igual es llamativo por la extensión en años de esa constante. Por otra parte las curvas, a lo largo de los años, denotan excesivas variaciones.

4.2.1. Sentencias condenatorias a pena privativa de libertad. Capital Federal. Período 19-1992 Estos valores nos van acercando al objeto principal de análisis. De la lectura del cuadro y gráfico 4 en los cuales están referidos los datos relativos al cumplimiento de condenas efectivas y condicionales y en suspenso se desprende que ambas curvas, que desde el comienzo de la década del 80 presentaban una tendencia declinante, se tornan ascendentes desde 1989. Si bien el análisis detenido requeriría una profundización de múltiples variables, el hecho es que el resultado final da un incremento de las sanciones. A su vez, en los últimos años se observa, en número absoluto, un incremento de las condenas a pena privativa de libertad las que empero siguen constituyendo menos de la mitad del conjunto de las condenas (entre el 25% y el 30% de 1985 en adelante). Por el contrario, entre 1972 y 1981 constituían entre el 40% y el 45% del total (v. gráfico 5).

4.2.2 Otras variables significativas en el conjunto de sentencias condenatorias. Sexo y nacionalidad de los condenados. Capital Federal. Período 19-1992 Para completar una primera fase del estudio es de interés considerar la evolución de las citadas variables en el conjunto de sentencias condenatorias. Ordenadas según su sexo las cantidades de sentencias condenatorias aplicadas a varones oscila entre los 2500 y 3500 casos, mientras que para las mujeres la cantidad varía entre 200 y 450. En general las variaciones en ambas curvas siguen la misma dirección, ya sea ésta ascendente o descendente, hallándose al fin del período considerado una tendencia al aumento (v. cuadro y gráfico 6). Más adelante se verá lo que acontece con la población penal femenina al momento actual. Observando las sentencias condenatorias referidas a Capital Federal según el origen de los condenados, surge un notorio aumento de sanciones a ciudadanos de origen americano, compuesto en su gran mayoría por nativos de los países limítrofes y un constante decrecimiento en las condenas recaídas en aquellos de origen europeo, tradicionalmente integrado por mayoría de italianos y españoles. Por el momento no resultan relevantes los guarismos referidos a otros países. Estos datos estarían indicando por un lado la cada vez más baja participación en la actividad delictiva por parte de europeos que respondería a una caída de esa inmigración. Por otra parte la inmigración en aumento de los países vecinos, compuesta mayoritariamente por gente de bajos recursos y culturas diferentes, genera un brusco cambio en su estructura social que produce su desvío hacia conductas marginales (v. cuadro y gráfico 7).

4.2.3 Duración de los Procesos Como aporte significativo de la actividad judicial referida a la duración de los procesos que devienen en sentencias condenatorias se incluyen el cuadro y gráfico 8 que permiten visualizar esa situación en la etapa previa a la implementación del juicio oral. Es de observar que si bien la mayor parte de las sentencias registran procesos de duración menor a los dos años, la cantidad de éstos iba en descenso. Por el contrario, los procesos con una duración superior a los dos años resultaban cada vez más numerosos, lo cual les asignaba una participación porcentual respecto del total de las causas con sentencias condenatorias que se tornaba cada vez más notoria, habiendo superado el 45% en 1992 (v. gráfico 9). Estos valores se verán cambiados notablemente a partir de la aplicación del juicio oral.

4.2.4 Reincidencia en Capital Federal. Período 19-1992 Las estadísticas sobre reincidencia que se agregan no implican necesariamente la ponderación de la reincidencia de quienes han sido condenados a penas privativas de libertad pues la variable, tal como se ha registrado, incluye tanto a condenas “a cumplir” como las llamadas en suspenso (condenación condicional). De cualquier forma el valor resultante permite evaluar la eficacia de la acción iniciada con la denuncia penal, continuada con la sanción judicial y culminada, cuando la hubo, con la ejecución penal. El número de casos de reincidencia y su porcentaje en el conjunto de sentencias condenatorias refleja un claro incremento y este dato debe ser también considerado desde dos ángulos diferentes. Por una parte un real aumento de la reincidencia; por otro el perfeccionamiento técnico-estadístico. Si bien las cifras son contundentes y por consiguiente preocupantes, el fenómeno no escapa a lo que se viene registrando en otros países (v. cuadros y gráficos 10 y 11).

4.3. Estadística de la población penal alojada en el Servicio Penitenciario Federal

4.3.1 Evolución de la población penal en el período 19-1993 El análisis de la estadística de la población alojada en las unidades del Servicio Penitenciario Federal (v. cuadro y gráfico 12) refleja una cantidad de internos que fluctúa entre los 4.000 (el valor se registra en el año 1973) a los 6.000 hasta el año 1983. Luego sufre una abrupta caída hasta los 2.500 alojados, en coincidencia con la instalación del gobierno democrático, para luego iniciar un continuo ascenso hasta duplicar la cantidad mencionada, tendiendo a un crecimiento más moderado en los últimos años. Las curvas de condenados y procesados acompañan en general la evolución antes mencionada, resultando siempre superior la cifra de procesados a excepción del período comprendido entre 1980 y 1984, donde la cantidad de condenados fue mayor. En los últimos 10 años la proporción de condenados respecto del total de alojados se mantuvo en el orden del 40%, notándose una estabilización del número de procesados en los últimos tres años, cifra que es de esperar disminuya con la aplicación del juicio oral.

4.3.2. Jurisdicción de los internos condenados durante el período 198-1993 Considerando la población penal condenada, en valores absolutos, en el período que va del año 1985 en adelante, se observa que la mayor cantidad de internos condenados alojados en unidades del Servicio Penitenciario Federal son de distintas jurisdicciones provinciales en virtud de los convenios celebrados con sus respectivas provincias (cuadro y gráfico 13). Le siguen los internos condenados en la jurisdicción nacional y por último los que responden a la órbita federal aunque con un marcado

incremento en los últimos 4 años. Teniendo en cuenta la incidencia porcentual de los alojados correspondientes a cada una de las jurisdicciones consideradas, se destaca la tendencia a la baja en los alojados de los sistemas judiciales de las provincias, del 60% entre los años 198-1990 a niveles por debajo del 50% en los últimos años (v. gráfico 14). Por otra parte los internos sometidos a jurisdicción nacional se mantienen en el orden del 40% del total de alojados y aquellos pertenecientes a la jurisdicción federal experimentan un crecimiento que va del 5% en el período 198-1990 al 10% en los últimos años.

4.3.3. Edad de la población penal del Servicio Penitenciario Federal en el período -1993 Ordenados según su edad la gran mayoría ocupa la franja que va de los 21 a los 39 años, lo cual equivale a decir que el interno promedio es un hombre joven. Esta franja es, además, la de mayor crecimiento numérico, en especial la que va desde los 21 a los 29 años, de donde se concluye que la edad del interno medio tiende a descender (v. cuadro y gráfico 15).

4.3.4. Población compuesta por mujeres en el período 19-1993 La población penal integrada por mujeres experimentó, a partir de fines de la década del 70 una leve tendencia a la baja que se acentuó en el año 1983, a partir del cual viene creciendo hasta alcanzar en el año 1993 el número más alto de los últimos 16 años. Durante 1994 la tendencia indica que esa cifra rondará las 500 internas (v. cuadro y gráfico 16).

4.3.5. Población de varones menores de 21 años en el período 19-1993 Los internos menores de 21 años presentan una curva de cantidad de alojados mucho más disímil. A las grandes variaciones de la década del 70 le siguió un período en donde su número se mantuvo constante en un nivel bajo, con una tendencia en alza que produjo picos en el bienio 1990-1991 (v. cuadro y gráfico 17).

4.3.6 Distribución de la población penal según el tipo de delito conforme a los títulos del Código Penal (198-1993) Distribuidos por el tipo de delito según los títulos del Código Penal es notorio el aumento registrado en los últimos años de los delitos contra la propiedad y por infracción a la leyes especiales, especialmente la 23737 , mientras que se reducen significativamente los casos de delitos contra las personas y el honor. El resto de los títulos no presentan variaciones de importancia o bien siguen un desarrollo discontinuo (v. cuadros y gráficos 18 y 19).

4.3.7. Duración de las condenas En cuanto a la duración de las penas, el análisis de las cifras obtenidas en los años 199-1993 arroja que el 58% de los condenados lo son por términos que van de los 3 a los 10 años, con una tendencia a incrementarse el número de internos con penas hasta 10 años y por otro lado se registra un descenso en las condenas superiores a ese plazo (v. cuadros y gráficos 20 y 21).

Hechos Delictuosos con Intervención Policial en Capital Federal Cuadro y Gráfico 1: Año 1972 1973 1974 1975 1976 1977 1978 1979 1980 1981 1982

Hechos Delictuosos 38.23047.79844.03140.54132.18831.30130.05725.68424.53429.49133.863

Año 1983 1984 1985 1986 1987 1988 1989 1990 1991 1992

Hechos Delictuosos 36.81556.92658.52957.35177.739110.29395.13361.20342.79630.987

NdeR.: No se publica gráfico 1 (ver B.O. del 4/4/1995). Fuente: Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal. *Sentencias condenatorias en Capital Federal* Cuadro y Gráfico 2: Año 1972 1973 1974 1975 1976 1977 1978 1979 1980 1981 1982

Sentencias condenatorias 36543796311431533535391437803984356336242944

Año 1983 1984 1985 1986 1987 1988 1989 1990 1991 1992

Sentencias condenatorias 3168301225572465270027572463318934213502

NdeR.: No se publica gráfico 2 (ver B.O. del 4/4/1995). Fuente: Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal. *Evolución de las condenas privativas de libertad respecto del total de denuncias de hechos ilícitos en sede policial en Capital Federal* Gráfico 3: NdeR.: No se publica gráfico 3 (ver B.O. del 4/4/1995). Fuente: Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal. *Cumplimiento de las condenas en Capital Federal* Cuadro y Gráfico 4: Año 1972 1973 1974 1975 1976 1977 1978 1979 1980 1981 1982

Efectivo (1) 16491603119513501432159516651749159115621137

Condicionales y en suspenso (2) 20862248198718482180240621982334207421711848

Año 1983 1984 1985 1986 1987 1988 1989 1990 1991 1992

Efectivo (1) 118110207196917907916548558841077

Condicionales y en suspenso (2) 20452008184817901911196718092334253724261.

Incluye las condenas de cumplimiento efectivo y las compurgadas durante el proceso. 2. Incluye las condenas condicionales y en suspenso. NdeR.: No se publica gráfico 4 (ver B.O. del 4/4/1995). Fuente: Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal. *Evolución de las condenas privativas de libertad respecto del total de sentencias condenatorias en Capital Federal* Gráfico 5: NdeR.: No se publica gráfico 5 (ver B.O. del 4/4/1995). Fuente: Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal. *Sentencias condenatorias según el sexo en Capital Federal* Cuadro y Gráfico 6: Año 1972 1973 1974 1975 1976 1977 1978 1979 1980 1981 1982

Hombres 33953456287328633242355434753664327433422667

Mujeres 340395309335370447388419391391318

Año 1983 1984 1985 1986 1987 1988 1989 1990 1991 1992

Hombres 2844269623072262249325372268294831473188

Mujeres 382332260219208221195241274315

NdeR.: No se publica gráfico 6 (ver B.O. del 4/4/1995). Fuente: Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal. *Sentencias condenatorias recaídas sobre extranjeros en Capital Federal* Cuadro y Gráfico 7: Año 1972 1973 1974 1975 1976 1977 1978 1979 1980 1981 1982

Europeos 255247185176179183155148122133100

Americanos 176186136176245255289248258226174

Otros 213231141216111320139

Año 1983 1984 1985 1986 1987 1988 1989 1990 1991 1992

Europeos 99755953475040393431

Americanos 184175127140218246206280273394

Otros 76107891771411

NdeR.: No se publica gráfico 7 (ver B.O. del 4/4/1995). Fuente: Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal. *Duración de los procesos en*

Capital FederalCuadro y Gráfico 8:**Año19721973197419751976197719781979198019811982**<2

años28102883232921502544269025132608246125412176>2 años9259688531048106813111350147515181192809**Año1983198419851986198719881989199019911992**<2 años2495226120561801193919271644211921251881>2

años731767725680762831819107012961622NdeR.: No se publica gráfico 8 (ver B.O. del 4/4/1995).Fuente: Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal.**Porcentaje de procesos con una duración mayor a 2 años en Capital Federal**Gráfico 9:NdeR.:

No se publica gráfico 9 (ver B.O. del 4/4/1995).Fuente: Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal.**Casos de reincidencia en Capital Federal**Cuadro y gráfico 10:**Año1972197319741975197619771978197919801981**Casos de reincidencia726756746725717819797985953820**Año19821983198419851986198719881989199019911992**Casos de reincidencia73181175867565287695381596010881274NdeR.:

No se publica gráfico 10 (ver B.O. del 4/4/1995).Fuente: Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal.**Porcentaje de la reincidencia en el total de sentencias condenatorias en Capital Federal**Cuadro y gráfico 11:**Año19721973197419751976197719781979198019811982**%

Reincidentes19,8719,9223,9622,9920,2820,9221,0824,7226,7522,6324,83**Año1983198419851986198719881989199019911992**% Reincidentes25,6025,1726,4026,4532,4434,5733,0930,1031,8036,38NdeR.:

No se publica gráfico 11 (ver B.O. del 4/4/1995).Fuente: Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal.**Evolución de la población penal en el ámbito del Servicio Penitenciario Federal**Cuadro y gráfico 12:**Año19721973197419751976197719781979198019811982**

Procesados34292155242623853656341628393194239620492025Condenados24181356145015801788156224582585257126792801Total58473740420949515444497852975779509347284826**Año19831984198519861987198819891990199119921993**

Procesados19831236162616991737221724672763291928582924Condenados27631050101511051386155615961710197621462269Total48562369266228383185383041084473530651425333NdeR.:

No se publica gráfico 12 (ver B.O. del 4/4/1995).Fuente: Servicio Penitenciario Federal.**Evolución de la población penal condenada según su jurisdicción en el ámbito del Servicio Penitenciario Federal**Cuadro y gráfico 13:**Año198519861987198819891990199119921993**

Nacional360413493580581610798902908Federal243447628862111204237Provincial582658846914927933106710401124NdeR.:

No se publica gráfico 13 (ver B.O. del 4/4/1995).Fuente: Servicio Penitenciario Federal.**Evolución porcentual de la población penal condenada según su jurisdicción en el ámbito del Servicio Penitenciario Federal**Gráfico 14:NdeR.:

No se publica gráfico 14 (ver B.O. del 4/4/1995).Fuente: Servicio Penitenciario Federal.**Edad de la población penal en el ámbito del Servicio Penitenciario Federal**Cuadro y gráfico 15:**Año19891990199119921993**< 21 años297765637288417< 30 años15891894208419852161< 40 años12241426145415561647<60 años97410711105811321001+ 60 años478268181113NdeR.:

No se publica gráfico 15 (ver B.O. del 4/4/1995).Fuente: Servicio Penitenciario Federal.**Evolución de la población de mujeres en el ámbito del Servicio Penitenciario Federal**Cuadro y gráfico 16:**Año19721973197419751976197719781979198019811982**

Mujeres2681101662011053243242226197167164**Año19831984198519861987198819891990199119921993**

Mujeres185100108116138188253287292264332NdeR.: No se publica gráfico 16 (ver B.O. del 4/4/1995).Fuente: Servicio Penitenciario Federal.**Evolución de la población de varones menores de 21 años en el ámbito del Servicio Penitenciario Federal**Cuadro y gráfico 17:**Año19721973197419751976197719781979198019811982**Menores de 21

años594338499773815484880656303249230**Año19831984198519861987198819891990199119921993**Menores de 21 años239189260223270270297765637288417NdeR.:

No se publica gráfico 17 (ver B.O. del 4/4/1995).Fuente: Servicio Penitenciario Federal.**Distribución de la población penal por tipos de delito según títulos del Código Penal**Cuadro 18:**Año198519861987198819891990199119921993**Contra las personas1073112269911631784198421631989884Contra la

honestidad173171179395218298261298373Contra la libertad123121314202138216893337Contra la

propiedad83510071467134113181398133214642324Contra la fe pública233616315658431198105Contra leyes especiales33257716233263426488931No consta delito1577812514275322485489524Contra el

honor11013856170446048509Contra el estado civil010001101Contra la seguridad pública747170242645505154Contra el orden público281344515134845Contra la seg. de la Nación1110452133076Contra el orden constitucional69055316042Contra la Adm. Pública424118213655864844Fuente: Servicio Penitenciario Federal.**Distribución de la población penal por tipos de delito según títulos del Código Penal**Gráficos 18:NdeR.:

No se publica gráfico 18 (ver B.O. del 4/4/1995).Fuente: Servicio Penitenciario Federal.**Distribución porcentual de la población penal por tipos de delito según títulos del Código Penal**Cuadro y gráfico 19:**Año198519861987198819891990199119921993**Contra las personas40%40%22%30%43%44%44%39%17%Contra la

honestidad6%6%6%10%5%7%5%6%7%Contra la libertad5%4%10%5%3%5%2%1%1%Contra la

propiedad31%35%46%35%32%31%27%29%44%Contra la fe pública1%1%5%4%1%1%0%2%2%Contra leyes especiales1%1%2%4%8%1%9%10%17%No consta delito6%3%4%4%2%7%10%10%10%NdeR.:

No se publica gráfico 19 (ver B.O. del 4/4/1995).Fuente: Servicio Penitenciario Federal.**Población penal condenada según la duración de la pena en el ámbito del**

Servicio Penitenciario Federal. (Condenas a prisión y a reclusión) Cuadro y gráfico 20: Año 1991-1992-1993 Hasta 3 años 151120271 Hasta 5 años 411393523 Hasta 10 años 596506732 Hasta 15 años 236220218 Hasta 25 años 235209195 Perpetua 268234233 NdeR.: No se publica gráfico 20 (ver B.O. del 4/4/1995). Fuente: Servicio Penitenciario Federal.

Composición de la población penal condenada según la duración de la pena. Año 1993 Gráfico 21: NdeR.: No se publica gráfico 21 (ver B.O. del 4/4/1995). Fuente: Servicio Penitenciario Federal.

5. LA VIDA INTRAMUROS No puede faltar en el diagnóstico de la situación carcelaria y penitenciaria la ponderación de las condiciones en que transcurre la vida de procesados y de condenados durante la detención preventiva o cuando cumplen pena privativa de libertad. El análisis de este aspecto fundamental para la elaboración de una política penitenciaria no permite una única consideración ya que la realidad no es homogénea. La primera diferenciación nace de una clara divisoria entre la condición de procesado y la de condenado de la persona privada de libertad. Históricamente y aún hoy, en casi todo el mundo, la problemática de la prisión preventiva resulta más compleja, grave y preocupante que la de la ejecución penal. Conocidas por todos, las relevantes dificultades que se presentan durante la detención en el curso del proceso penal ya en 1872, merecieron de Francisco Carrara su recordado "pensiero": "Las sociedades civiles deben estudiar los modos para conseguir que la punición corrija. Pero deberían además estudiar los modos para impedir que la prevención corrompa". En la prisión preventiva se suman elementos negativos que no se limitan al hombre o a la mujer detenidos. Se proyectan a su integración familiar y social; alcanzan esferas profundas de la vida intrapsíquica: la pérdida de la libertad; la incorporación a un sistema de rigor disciplinario desconocido; el ingreso a una subcultura novedosa y difícil para su adaptación; los efectos de la mecanización, del ocio, del contagio, de la contaminación, del parasitismo. A ello se suelen sumar la sensación de abandono familiar y social, la de fracaso y notoriamente la incertidumbre por un futuro auténticamente incierto. Durante la permanencia como procesado el hombre asume su impotencia, casi su insignificancia frente a sistemas que le son incomprensibles y herméticos: la ley, los tribunales, los procedimientos, los tiempos, el desconocido lenguaje de magistrados, abogados y empleados judiciales, las normas de la cárcel, las normas que imponen sus pases en el alojamiento y, además la inseguridad por lo que ocurre en "el afuera", es decir con sus compañeros en actividades ilícitas, de cuyos dichos puede depender su futuro; lo que acontece con su mujer y sus hijos, con la permanencia o ausencia de códigos de solidaridad y fidelidad valorados y diagnosticados día a día por pequeños indicios... y presidiendo la escena el ocio, el temor, la soledad y la angustia. Una hoja en la tempestad, no más que eso se siente el procesado durante su prisión preventiva. No es fortuito que sean los establecimientos de procesados, las cárceles, el centro tradicional de los conflictos de cualquier sistema penitenciario: violencia, motines, agresiones, autoagresiones, consumo de drogas y de alcohol, desajustes notorios de conductas, eclosión de patologías psicológico-psiquiátricas, manifestaciones de desviación sexual y un estado casi permanente de alerta, de "stress", actitudes querulantes y bizarras, lucha por la obtención de liderazgos negativos o de sometimiento a ellos y una síntesis de tensión latente y de desesperanza. En ese crisol, muy fácil es que se amalgamen y potencien tantos elementos negativos que superan la capacidad de absorción y elaboración. Si a ello sumamos las características personales y sociales del tradicional habitante de nuestras cárceles: hombres y mujeres signados por una definida marginalidad social, con escasos recursos culturales y sociales, con dificultades de integración nacidas en el abandono temprano, la vida callejera, la falta de instrucción, la escasa internalización de las pautas de conducta vigentes en la sociedad, la inestabilidad afectiva y laboral, etc., el cuadro se presenta en su descarnada complejidad. Se podrán hacer muchas lucubraciones sobre los destinatarios del sistema penal, sobre la igualdad de oportunidades y sobre la ausencia de un armonioso ensamble de políticas preventivas y, más allá de las concepciones ideológicas que las orienten, pueden ser válidas y reales. Pero aquí se plantea la reforma de una situación dada y no una disquisición teórica acerca del hombre, la sociedad y sus instituciones. Nuestro hombre concreto es el que hoy está tras las rejas y muy mal orientada estaría la acción de gobierno si se limitase a teorizar sobre cambios -que se están implementando- pero que demorarán años en dar frutos globales. Coincidiendo plenamente con las Naciones Unidas en aquello de que "La justicia social constituye el mejor medio de prevenir la criminalidad. Hay que basarse más en lo social que en lo penal", no cabe duda en el norte, pero a él aún no han llegado ni siquiera los países más avanzados del orbe ni su solución la han alcanzado los diferentes sistemas políticos y económicos de todo el mundo posteriores a la revolución industrial. Por ello cada uno deberá efectuar su aporte desde su ámbito específico. El de la política penitenciaria deberá partir de la realidad y promover las reformas necesarias que exige una sociedad en pleno cambio y un hombre cuya dignidad está más allá de su propia conducta. Sintetizando existen imperiosas necesidades de reestructuración en los establecimientos y en el régimen de procesados: Adecuar la dimensión y la capacidad de los institutos a universos más reducidos que los actuales, posibilitando una gestión técnica y administrativa mucho más eficiente. Posibilitar el alojamiento celular como medio de resguardo de la individualidad, de la personalidad y de la privacidad del interno, evitando los fenómenos negativos de los alojamientos colectivos. Separación absoluta de procesados y de condenados, principio tan remoto como históricamente incumplido. Clasificación temprana de alojados para conformar grupos homogéneos. Diversidad de niveles de seguridad en función de la aludida clasificación. Oportunidad de trabajo para todos los

procesados en talleres adecuadamente equipados. Desarrollo de acciones educativas, recreativas, culturales y deportivas integrando un conjunto sistemático de fácil incorporación para el interno. Ya se ha aludido a las graves falencias que presenta la infraestructura física de los establecimientos de procesados del sistema federal. Pero, por encima de sus notables deterioros y de la obsolescencia de alguno de ellos, lo más significativo es que el conjunto no permite un régimen de vida que vaya más allá del mero aseguramiento, y a veces, ni siquiera ello. Edificios y régimen de vida generan una dualidad engañosa. No se puede cambiar el régimen de vida, el régimen de procesados, porque los edificios no lo permiten: no hay talleres, no hay espacios adecuados para el deporte y las actividades físicas, no hay una razonable posibilidad de clasificación de internos, el hacinamiento no es la excepción sino la norma, las condiciones higiénicas son deficientes, etc. Por otra parte el régimen de procesados continúa repitiendo anacronismos propios de criterios perimidos. Así y bajo un principio de raigambre constitucional relevante, cual es la tradicional y rotunda aseveración de que el procesado privado de su libertad continúa siendo un inocente, suele ocultarse un designio real y concreto siniestro: el procesado sujeto a su solo aseguramiento es un condenado a una pena no establecida, a una dura e inhumana sanción: la de vegetar durante un lapso que resulta eterno sin que nadie haga nada para que esa estancia pueda resultarle útil o al menos más llevadera. En definitiva, sin un régimen adecuado de nada servirán modernos edificios. Por todo lo dicho, la reforma integral del régimen de procesados deberá apuntar a generar, en instalaciones adecuadas, un sistema de oportunidades laborales, educativas y terapéuticas compatibles con su situación jurídica pero a la vez enmarcadas en sus necesidades personales y en las expectativas sociales. Antes se señalaba que procesados y condenados vivían dos realidades diferentes. Aún con carencias, el paso al régimen de condenados implica cambios positivos. Ya se sabe la duración de la condena. De allí en más el tiempo juega a favor. Se produce la incorporación a un tratamiento a través del cual el interno puede proveer a su progreso y avance en la progresividad. Existen posibilidades y alternativas. El alojamiento tiende a generar grupos más homogéneos. Hay actividad laboral, educativa y terapéutica. El día pasa más rápido y con ello se va acercando la ansiada libertad. El concepto de tratamiento como suma de acciones tendientes a lograr un cambio positivo en el condenado por medio de la presencia y oferta de posibilidades para superar sus conflictos y carencias, sabemos que está seriamente cuestionado por algunos teóricos de la penología. Para ellos el tratamiento es un eufemismo que encubre a otra realidad: el simple encierro como sanción, como castigo. Y partiendo de esa premisa suelen conformarse con negarlo y a sostener que la prisión debe limitarse solo a eso, claro está que la fundamentación incluye profusos argumentos y nutridos desarrollos dialécticos. Respetando todas las teorías y aún sabiendo que por las falencias de un sistema que se quiere renovar muchas veces la pena privativa de libertad sólo opera como castigo, nos rebelamos ante la posibilidad de volver a los tiempos de la retribución y del reproche como objeto y fin exclusivo de la pena. Fervientes creyentes de las potencialidades de perfección y de cambio de la persona humana, coincidimos con aquello de que no es un deshonor no alcanzar la meta sino dejar de interponer los medios. En el desarrollo del tratamiento penitenciario previsto en la Ley Penitenciaria Nacional complementaria del Código Penal, se advierten situaciones negativas que requerirán modificaciones en diversos ámbitos. En la infraestructura edilicia penitenciaria, entre otras consideraciones, debe resaltarse la dispersión geográfica de los establecimientos, que no sólo dificulta una conducción adecuada sino que constituye un serio escollo para la permanencia de los vínculos familiares y para el proceso de reinserción social. Otras consideraciones ya se han consignado en el capítulo respectivo, pero no caben dudas que las prisiones actuales son obsoletas, inadecuadas, demandan un gran número de personal y no permiten implementar renovados métodos de tratamiento. Por otra parte existen nuevas circunstancias a considerar: el posible incremento del número de condenados según surge del análisis de los resultados de los primeros años de desarrollo del enjuiciamiento oral y la necesidad de alojamientos diferenciados, con énfasis en los establecimientos abiertos, casas de medio camino, etc. En orden al tratamiento se observa, en los hechos, una valla insalvable para que la progresividad del régimen sea un ciclo que constituya lo habitual. La experiencia indica que de los tres periodos de la progresividad la abrumadora mayoría de los condenados egresa encontrándose en el segundo, es decir en el período de tratamiento, y aún más, en sus fases iniciales. Sólo porcentajes ínfimos llegan al período de prueba, a la modalidad de salidas transitorias y a la semi-libertad. Ratificando que el desarrollo de la progresividad es importante, habrá que modificarla para adecuarla a las condiciones de la realidad. El conjunto de las acciones del tratamiento presenta aspectos que requieren especial consideración. Uno de ellos es el trabajo, cuya reestructuración surge necesaria. Deficiencias e impedimentos legales que afectaban los aspectos organizativos y financieros abonaron la sanción y promulgación de la ley 24372 creando el Ente de Cooperación Técnica y Financiera del Servicio Penitenciario. En la actualidad el trabajo penitenciario no alcanza sus objetivos pues no tiene el necesario potencial de formación profesional; no tiene la continuidad y el atractivo que generan el hábito laboral; no es productivo ni para el interno ni para el sistema. No capacita en actividades de utilidad real para el momento del egreso ni aporta conocimientos de tecnología debido a que se desarrolla con maquinarias y procedimientos arcaicos. Vinculada con el trabajo, otra situación anómala es el pago del peculio a los internos, tanto por lo absurdo de su reducido monto cuanto por lo esporádico y asistemático de su efectivización y por el incumplimiento de las leyes previsionales, laborales y sociales. La educación, como pilar fundamental de la promoción humana, también requerirá cambios si

observamos la necesidad de mayores logros en los niveles de la enseñanza sistemática. Éxitos puntuales en el nivel universitario no deben resultar engañosos. El grueso de la población penal requiere una acción intensa en los niveles primario y secundario, en la acelerada capacitación orientada para la salida laboral y en las actividades no sistemáticas entre las que son relevantes el deporte y la recreación. La actual estructuración de la asistencia médica presenta dificultades significativas. Carece de una estructura edilicia adecuada en la mayoría de los establecimientos. No cuenta con equipamiento ni con las necesarias especialidades y tampoco resulta fluida la relación con los organismos sanitarios locales cuando se requiere su cooperación para tratamientos ambulatorios o internaciones. Además, los movimientos de internos extramuros implican esfuerzos significativos en materia de seguridad y riesgos potenciales de fugas. Lo cierto es que si bien se parte de una población joven y básicamente sana, no se ha optimizado la actividad de prevención y promoción de la salud y las acciones responden a una demanda restringida por las condiciones de la oferta. Tradicional ha sido la carencia de medicamentos y de insumos sanitarios. Lo dicho en materia de asistencia médica es aplicable a la asistencia odontológica. Nuevos problemas, de trascendencia social innegable, aún no han hallado respuesta adecuada: la situación de los internos e internas droga-dependientes y la de los enfermos de S.I.D.A. Si bien la creación del Centro de Tratamiento de Enfermos de Alta Complejidad, Unidad 21, ubicada en el predio del Hospital Muñiz, ha constituido un avance cualitativamente importante para la atención de los internos enfermos de S.I.D.A. o con sintomatología específica, las previsiones relacionadas con el incremento del número de casos de estos internos y con el de adictos a drogas no han sido adoptadas. Vinculado con lo higiénico-sanitario está lo relativo a la alimentación de la población penal, las composiciones de las dietas y raciones y el funcionamiento de economatos y cocinas. También guardan relación con ello las condiciones de habitabilidad de los alojamientos y de los lugares de trabajo, los servicios sanitarios y la posibilidad de su adecuado uso por la población. La observación directa demuestra aquí también la necesidad de reestructuraciones y de cambios. Sin obviar otros aspectos integrantes del tratamiento, como asistencia social y asistencia espiritual, fundamentales pilares para el proceso de promoción, el núcleo central radica en el funcionamiento del Instituto de Clasificación. Es imperioso que el tratamiento y la progresividad del régimen se encuentren organizados y desarrollados sobre bases científicas y ello requerirá una cotidiana y continua labor de los profesionales de la interdisciplina. Finalmente, completando el panorama referido a la vida intramuros de condenados, es importante destacar la necesidad de adecuar la legislación de aplicación a los cambios producidos en otras normas que han incorporado garantías y reforzado el criterio de control jurisdiccional de las penas privativas de libertad.

6. *PERSONAL* Relevante como pocas, es la consideración de lo atinente al personal penitenciario. Conformando el sistema penitenciario una integración de subsistemas, el constituido globalmente por los recursos humanos adquiere un carácter primordial por su rol movilizador y generador de acciones, programas y reformas. No existe posibilidad alguna de introducir cambios y mejoras en el funcionamiento del sistema y en el de los establecimientos si no existe conciencia de situación, convicción para el cambio, capacitación específica y vocación de servicio en quienes dirigen e integran el cuerpo penitenciario. Existen funciones definidas, cada una de ellas importante para el conjunto de las acciones, las que pueden clasificarse en: Conducción, planificación y supervisión general. Dirección, organización, orientación y supervisión en terreno. Ejecución de actividades en áreas profesionales, sectoriales y administrativas. Acciones de tratamiento directo con internos y en relación con familiares. Acciones de contralor, guardia y custodia. Acciones de apoyo general. Relaciones con la comunidad. Cada uno de los conjuntos de funciones indicadas requiere un grado diferente de conocimientos, experiencia y de trayectoria institucional, pero todos deben desarrollarse en un nivel de excelencia pues sólo así se logrará: a) Atender las necesidades del presente y proyectar las del futuro; esto es, desarrollar conjuntamente acciones de planificación, ejecución, supervisión y evaluación sistemática. b) Asegurar la coherencia interna del sistema a partir de criterios y acciones sistematizadas. c) Equilibrar el resguardo de los derechos y de las garantías individuales con las necesidades de seguridad. d) Conciliar las necesidades y demandas de los internos, las de sus familiares, las de la sociedad, las de los poderes públicos y las del personal. e) Armonizar necesidades y posibilidades, optimizando el rendimiento del gasto público. f) Integrar coherente y racionalmente al sector público y al privado en la ejecución de las penas privativas de libertad. g) Lograr la trascendencia de la labor penitenciaria en el medio social. h) Desarrollar una relación fluida con el Poder Judicial partiendo del reconocimiento del contralor jurisdiccional de la ejecución de las penas privativas de libertad. i) Integrar al Servicio Penitenciario Federal a la línea de conducción que desde el Poder Ejecutivo Nacional se canaliza por medio del Ministerio de Justicia y de la Secretaría de Política Penitenciaria y de Readaptación Social. j) Orientar el conjunto del accionar a un norte bien definido, que es origen y fin del propio Servicio Penitenciario Federal: la adecuada reinserción en la sociedad de quienes han sido privados de la libertad, el tratamiento de todos los factores negativos que han impedido a los internos una satisfactoria integración al medio social y la generación de oportunidades para un cambio positivo en aquéllos. En definitiva, la sociedad ha asignado a los servicios penitenciarios y correccionales una de las labores más difíciles y a la vez menos reconocidas: lograr cambios de actitudes en personas que en la mayoría de los casos han transcurrido su vida en situaciones conflictivas propias, familiares, sociales e incluso legales. Ese cambio debe promoverse en un encuadre particularmente adverso ya que el condenado por lo general no internaliza ni

culpa ni necesidad de cambio. Por ello desarrolla múltiples mecanismos de neutralización de su responsabilidad y de su autocrítica. Por el contrario, suele ser hipercrítico, no sólo del sistema penitenciario sino también de los valores aceptados y de la organización social. Por otra parte la prisión, como institución cerrada y total y con elementos subculturales propios implica una dificultad adicional como lo es pretender la adecuada adaptación e integración social a partir de la segregación en un medio artificial en el cual es fácil el contagio, la masificación, la mecanización y el parasitismo. Si a ello le sumamos la posible desvinculación familiar, las dilatadas distancias que suelen mediar entre el lugar de alojamiento y el de residencia habitual y los rápidos cambios que se operan en las sociedades industriales y post-industriales, de los que se encuentran marginados, el panorama se revela en toda su negativa intensidad. Toda esa espinosa realidad debe ser enfrentada cotidianamente por el personal penitenciario y son los propios estigmas de la pena privativa de libertad los que la han llevado a su crisis, situación que obliga a desarrollar esfuerzos singulares abonados en la ya aludida capacitación, creatividad y vocación de servicio para lograr los objetivos perseguidos. Desde una visión amplia la función penitenciaria se encuadra en el ámbito de la pedagogía diferencial, una pedagogía correctiva que necesariamente debe ejercerse en instituciones en las cuales la disciplina y la seguridad son elementos básicos pero no suficientes. Lo fundamental de la cuestión está en el equilibrio de los criterios de tratamiento y los de seguridad, puesto que sin él los resultados serán magros o inexistentes.

6.1. Formación del personal

Siendo tan elevada la meta y tan difícil su logro, es indudable que la formación del personal penitenciario constituye un prerequisite básico para que el sistema alcance sus objetivos. La formación del personal tiene dos modalidades complementarias. La sistemática y la permanente. La primera de ellas se desarrolla en los ciclos de formación básica y en los cursos generales preestablecidos. La permanente es la propia de academias, ciclos, conferencias y actividades diversas de capacitación, desarrolladas sin que medie una necesaria periodicidad y regularidad. Ambas modalidades deben comprender a todo el personal y a todos los escalafones. Con diferentes niveles de complejidad, deberán compartir una misma concepción y ella responderá básicamente a los preceptos de la Constitución Nacional y de las leyes dictadas en su consecuencia y en particular a los criterios establecidos en la Ley Penitenciaria Nacional y en los reglamentos internos. La formación del personal lejos de limitarse a los aspectos cognoscitivos se funda muy especialmente en principios éticos y disciplinarios. Toda actividad vinculada con la conducta humana y en particular la que se desarrolla con personas que están limitadas en el ejercicio de sus derechos por efecto de la privación de la libertad debe basarse en un sólido código ético que rescate el respeto a la dignidad humana, los límites del ejercicio de la autoridad, la subordinación a las autoridades constituidas, la convicción acerca de las potencialidades de la persona y la rectitud que debe imperar en todos los actos de servicio. Justicia y fe es un adecuado axioma para resumir el encuadre ético del accionar penitenciario.

6.2. Formación sistemática

Antecedentes

Los antecedentes más directos en materia de formación sistemática del personal penitenciario datan de principios de siglo. El 6 de junio de 1907, el presidente de la Nación Dr. José Figueroa Alcorta y su ministro Dr. Federico Pinedo, firman el decreto de creación de la Oficina de Psicología y Antropología de la Penitenciaría Nacional; por esos tiempos en los establecimientos penitenciarios de la Capital Federal, venían ocurriendo desgraciados acontecimientos motivados generalmente por la inadecuada intervención en procedimientos del personal componente de los servicios de seguridad armados con exclusiva formación militar, obviamente sin la correspondiente preparación específica para su función en la cárcel. Preocupado el Gobierno por tales hechos, el 14 de enero del año 1911, la Presidencia de la Nación en acuerdo de ministros, dispone por decreto, crear un “cuerpo especial”, de 600 plazas con su dotación de Jefes, Oficiales y Clases, para los establecimientos carcelarios de la Nación, dependiendo del ministro de Justicia e Instrucción Pública, formándose de esa manera el Cuerpo de “Guardia de Cárceles” que pasó a depender del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública de la Nación. La creación de dicho cuerpo constituyó el primer antecedente de intervención de personal preparado para esa tarea en el cuidado y tratamiento de personas privadas de libertad alojadas en cárceles de nuestro país. Posteriormente, por decreto del 30 de enero del mismo año, firmado por el entonces presidente de la Nación Dr. Roque Sáenz Peña, y a los efectos de proceder a la inmediata organización del Cuerpo de Guardia de Cárceles, se nombra al Cnel. (R) Rómulo Páez como jefe del referido cuerpo y en calidad de 2º jefe al Tte. Cnel. (R) Pedro Suárez. El personal que integraba el cuerpo en sus inicios, tanto en la tarea de conducción como de ejecución, fue reclutado de entre las filas de las Fuerzas Armadas y de la Policía. El 4 de enero de 1924 el entonces director de la Penitenciaría Nacional, Dr. Eusebio Gómez, solicita autorización al ministro de Justicia e Instrucción Pública, Dr. Antonio Sagarna, para establecer en la penitenciaría, una escuela de celadores y guardianes. Alega el Dr. Gómez que al personal no le basta con la formación permanente que a diario le proporciona la Sección Penal del establecimiento, ni con los preceptos por él dictados en una resolución del 7 de noviembre de 1923. Los celadores y guardianes precisan, afirma Gómez, “una instrucción continuada y metódica... que responda a un plan de estudios... y a programas... coincidentes con la especialidad de la enseñanza requerida... a fin de sugerir a los que la reciban, el concepto de la función que aspiran a desempeñar”. El 24 de enero de 1924, por decreto del presidente Alvear, se crea la Escuela de Celadores y Guardianes, que funcionará en la Penitenciaría nacional, bajo la dirección del director del establecimiento, quien dictará los programas a que deberá ajustarse la enseñanza en esa escuela, la que será atendida por el jefe de la Sección Penal y

los subalcaldes de la misma. A la escuela podían concurrir los guardianes y celadores en actividad y un número de aspirantes que no debía exceder de la cuarta parte de los puestos de guardián que asignaba a ese establecimiento el presupuesto entonces vigente. En el decreto del Poder Ejecutivo, se establecía también que para cubrir las vacantes que se produjeran en la Penitenciaría nacional, se daría preferencia a los aspirantes que hubieran aprobado los cursos de la escuela. El 28 de enero de 1924, por orden del día 160, Eusebio Gómez informa a toda la repartición, la creación de la Escuela de Celadores y Guardianes y prevé el inicio de los cursos para el 31 de marzo de 1925; asimismo comunica que todo el personal en actividad, sin excepción alguna, tiene obligación de realizarlos.

Escuela Penitenciaria de la Nación “Dr. Juan José O’Connor” La Escuela Penitenciaria de la Nación fue creada el 13 de diciembre de 1947, mediante decreto 30089 del Poder Ejecutivo nacional, con el objeto de que en ella se formen los agentes penitenciarios, de manera que constituyan “un personal especializado consciente de su misión”. También en ese mismo mes y año, se dictó el reglamento, asumiendo la escuela la formación de los cuadros que en ese momento conformaban el Cuerpo Penitenciario, así como de los que ingresaran a partir de 1948. La ceremonia de iniciación de cursos se realizó el 19 de junio de 1948, declarándose inaugurada la escuela el 16 de octubre del mismo año. La ceremonia de egreso de la primera promoción de cadetes, se efectuó el 28 de febrero de 1950. Los cursos duraban dos años. Desde su creación, la escuela funcionó en distintas sedes: inicialmente en la Penitenciaría nacional; en 1958, en la Prisión Nacional de la Capital Federal, sita en la Av. Caseros. Dos años después se trasladó a un sector del Instituto de Detención (U. 2). Se decide posteriormente su ubicación en un predio del partido de la Matanza (1962). En abril de 1963, se instaló en el lugar en donde ahora funciona: el km. 4,5 de la ruta Jorge Newbery, en jurisdicción de la localidad de Ezeiza, provincia de Buenos Aires. Ocupa un predio de 16 hectáreas cedido a tal efecto en 1962 por decreto del Poder Ejecutivo de la Nación. Desde 1958, a propuesta de la Dirección Nacional de Institutos Penales y por decreto 11830 del Poder Ejecutivo de la Nación del 26 de diciembre de ese año, la Escuela Penitenciaria pasa a denominarse “Dr. Juan José O’Connor”, en homenaje al primer y recordado director general quien ejerciera su cargo desde el 23 de noviembre de 1933 hasta el 10 de mayo de 1937. Además de los recintos ocupados por aulas, dormitorios, comedores, despachos del director y subdirector, guardia, casino, servicio médico, de un amplio patio de armas y otras dependencias, la escuela dispone de una capilla, un gimnasio cubierto, pileta de natación, campo de deportes y otras comodidades. Los terrenos cuentan con jardines y amplios espacios arbolados. En la actualidad los cursos se extendieron a tres años de duración, pudiendo formarse también en la escuela becarios, provinciales y de países latinoamericanos tales como: Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Uruguay, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, Venezuela, México, etc. Desde el año 1992 se incorporaron cursantes mujeres con el mismo régimen de internado que el curso de cadetes del instituto. Las mismas se alojan en un área que cuenta con amplias comodidades e independiente del sector masculino. El ingreso a la Escuela Penitenciaria exige tener el ciclo secundario aprobado y los cursos comprenden dos escalafones: Cuerpo general o administrativo. La formación que recibe el cadete está centrada principalmente en dos áreas: intelectual y adiestramiento. El área intelectual abarca aspectos específicos de la profesión penitenciaria: lo humanístico, lo profesional y lo jurídico. En lo humanístico se imparten conocimientos que le permiten conocer la trayectoria histórica del ser humano, tanto en el plano individual como colectivo; ello es necesario por cuanto la profesión penitenciaria gira en torno al hombre privado de la libertad. Lo profesional lo capacita con conocimiento y dominio profundo de la función penitenciaria, en todos los aspectos específicos que aquella presupone. En tanto que en el campo jurídico el cadete obtiene los conocimientos indispensables y necesarios para la determinación precisa del contexto legal que rige esta profesión. El adiestramiento del cadete completa la formación que recibe incorporándole la disciplina y fortaleza física que se requiere en toda fuerza de seguridad. Las asignaturas que conforman el curso están agrupadas en cuatro departamentos: a) Profesional. b) Humanístico. c) Jurídico. d) Contable. Al término del curso, el cadete egresa con el título de técnico superior en ciencias penales o técnico superior en contabilidad pública, según el escalafón elegido a su ingreso, ambos de nivel terciario y con reconocimiento oficial del Ministerio de Cultura y Educación, lo cual le posibilita proseguir estudios universitarios afines de derecho y ciencias económicas; siendo promocionado al grado de subadjutor, el primero de los nueve que componen la carrera del personal superior del Servicio Penitenciario Federal.

Escuela de Suboficiales del Servicio Penitenciario Federal “Coronel (R) Rómulo Páez” Ante la necesidad de instruir profesionalmente a los futuros integrantes del personal subalterno, se crea en 1963 una compañía dentro de la Escuela Penitenciaria de la Nación denominada “cuarta compañía”, que estaba compuesta por aspirantes a subayudantes a los que se les dictaba un curso de capacitación para desempeñarse en la específica función penitenciaria. Esta compañía contaba con un jefe del Cuerpo de Aspirantes que dependía orgánicamente del jefe de la Agrupación Escuelas. Se inicia de esta manera la tarea de formar al personal subalterno que ingresaba a la repartición; constituyéndose esto en el primer antecedente que da origen a la actual Escuela de Suboficiales. Paulatinamente la misión de formar y capacitar al personal subalterno fue cobrando mayor relevancia como consecuencia tanto de las necesidades institucionales como por el importante avance de la concepción de la pena y de su función resocializadora. De esta manera llegamos al año 1979, en que conforme a lo normado en la resolución 41 de fecha 9 de abril, la Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal crea la “Escuela para Personal Subalterno Cnel. Rómulo Páez”.

Actividades

desarrolladas en la Escuela de Suboficiales Con el propósito de lograr en los aspirantes varones y mujeres una armónica formación intelectual, moral y física, ellos están sujetos a una serie de actividades diagramadas previamente e insertas en reglamentaciones específicas, que en su conjunto conformarán las exigencias educativas mínimas a cumplimentar por los cursantes. El instituto asume la responsabilidad de la organización de diversos cursos: *I) Especialidades* Introducción a operadores de computadoras. Identificación dactiloscópica. Toxicomanías. Minoridad. Comunicaciones. Oficios diversos. Capacitación e instrucción a distancia (Estudios Secundarios). *II) Cursos de formación* A) Curso teórico-práctico de reclutamiento: 1) Escalafón Cuerpo General (Duración 180 días). 2) Escalafón Profesional. a) Subescalafón Maestría (Duración 90 días) b) Subescalafón Subprofesional (Duración 70 días) 3) Escalafón Auxiliara) Subescalafón Oficinista (Duración 70 días) b) Subescalafón Intendencia (Duración 90 días) B) Cursos teórico-prácticos de reclutamiento regionales: Estos cursos de formación, se llevan a cabo en las Unidades e Institutos donde los respectivos cursantes prestan servicio o se les fije destino, bajo la supervisión de la Escuela de Suboficiales. *III) Cursos de perfeccionamiento y capacitación* A) Curso de perfeccionamiento para alcanzar el grado de ayudante de 2º (Duración 120 días) B) Curso de perfeccionamiento en los grados de ayudante de 4º y 5º para celadores, guardianes y maestros de taller (Duración 120 días) C) Cursos regionales de perfeccionamiento para alcanzar el grado de ayudante de 2º (Duración 120 días) D) Cursos regionales de perfeccionamiento en los grados de ayudantes de 4º y de 5º para celadores, guardianes y maestros de taller (Duración 120 días) De los cursos señalados precedentemente, el que mayor trascendencia tiene, tanto por su importancia en la formación del personal subalterno como por ser el que mayor trayectoria tiene, es el curso teórico-práctico de reclutamiento para aspirantes a subayudantes del Escalafón Cuerpo General, tanto masculino como femenino. Hasta el momento, se han efectuado 81 cursos masculinos y 8 cursos femeninos y la cantidad de aspirantes incorporados a los mismos varía conforme a las vacantes habilitadas en cada caso y a las necesidades propias del servicio.

Academia Superior de Estudios Penitenciarios La Academia Superior se creó el 20 de diciembre de 1974, siendo su primera sede el Instituto de Detención de la Capital Federal (U. 2). En la Academia Superior de Estudios Penitenciarios, se dictan cursos de perfeccionamiento e información para el personal superior. Hasta el año 1978 la academia desarrolló sus actividades en diferentes lugares. A partir de esa fecha, su sede definitiva se constituyó en la calle Humberto Primo 378, de la Capital Federal, lugar en el que funcionaba el Instituto Correccional de Mujeres (U.3). En el mismo edificio, cuyo rico pasado histórico, se remonta a tiempos de la Colonia (fue construido alrededor del año 1735 por los padres jesuitas), funcionan la Capellanía Mayor de la Institución y el Museo Penitenciario Argentino "Antonio Ballvé". Estos cursos, que revisten carácter de obligatorios tal como lo prevé la Ley Orgánica del Servicio Penitenciario Federal, son los siguientes: a) Curso de aplicación para oficiales, para el Escalafón Profesional, Sub-escalafones Docente y Trabajo, en el grado de subadjutor. b) Curso de perfeccionamiento para los escalafones Cuerpo General y Administrativo, para el ascenso de la jerarquía de oficiales subalternos a la de oficiales jefes. Se realiza en el grado de adjutor principal. c) Curso de perfeccionamiento para los escalafones Cuerpo General y Administrativo, para el ascenso de la jerarquía de oficiales jefes a la de oficiales superiores. Se realiza en el grado de alcaide mayor.

Dirección de Institutos de Formación del Personal La Dirección de Institutos de Formación del Personal del Servicio Penitenciario Federal, dependiente de la Dirección General del Cuerpo Penitenciario, fue creada el 11 de junio de 1979. De esta Dirección dependen en forma directa: la Academia Superior de Estudios Penitenciarios, la Escuela Penitenciaria de la Nación "Dr. Juan José O'Connor", el Liceo Penitenciario "Dr. Antonio Bermejo", y la Escuela para Personal Subalterno "Cnel. D. Rómulo Páez".

6.3. La formación del personal en un proceso de transformación Ratificada la fundamental importancia del personal en el proceso de transformación y renovación de la actividad penitenciaria caben algunas reflexiones preliminares: a) La formación y el perfil del oficial y del suboficial penitenciario deben responder exactamente al objetivo que le ha sido fijado a la institución. b) La institución, y consecuentemente su accionar, son reflejo de su personal y de la formación y capacitación por él recibida. c) El proceso educativo y formativo es el único que asegura el logro de las metas fijadas. d) Los cambios en los procesos educativos y formativos son lentos pero aún así constituyen la única posibilidad cierta de renovación de las instituciones y de sus servicios. e) El Servicio Penitenciario Federal cuenta con valiosos antecedentes en materia de formación de personal, destacándose la Escuela Penitenciaria de la Nación, de bien ganado prestigio en el ámbito nacional e internacional. f) Mientras que la formación de los futuros oficiales penitenciarios encuentra adecuado marco en la Escuela Penitenciaria de la Nación, no acontece lo propio con los suboficiales cuya capacitación previa ha estado mucho más acotada en tiempo y sujeta a una serie de variables institucionales que por lo común la han afectado. Debe rescatarse y revalorizarse el rol del personal subalterno en función de su permanente contacto con los internos. g) La sistematización de la capacitación y actualización del conjunto del personal penitenciario no inviste la continuidad que sería deseable. h) El personal profesional debería incorporarse a ciclos de formación específicamente penitenciaria debido a que la posesión de un título universitario no asegura el necesario caudal de conocimientos penológico-criminológicos. i) Para las funciones centrales de dirección y para la dirección de los establecimientos, es menester establecer, para el futuro, los requisitos que serán necesarios, además de los propios de la trayectoria institucional. En tal sentido adquieren relevancia, para el Escalafón Cuerpo

General, los conocimientos en disciplinas humanísticas, jurídicas y las vinculadas a la planificación y administración. A su vez en el Escalafón Administrativo las disciplinas de planificación, sistemas, administración y contables son fundamentales. En consecuencia, a partir del año 2005 solamente se podrá acceder a los referidos niveles contando con título universitario en alguna de las carreras que desarrollen los conocimientos antes referidos. Para el año 2004 todos los Suboficiales deberían tener el ciclo secundario aprobado y a partir del año 2000 deberá ser obligatorio para el ingreso dicho requisito.

V. SÍNTESIS DIAGNÓSTICA

Precedentemente se han desarrollado un conjunto de ítem que permiten una aproximación a la síntesis diagnóstica global a partir de diferentes facetas que hacen al conjunto de la realidad penitenciaria. Corresponde integrarlos, interpretarlos y ponderarlos para formular el diagnóstico a partir del cual se proyectarán las medidas correctivas. El sentido que se ha dado en este trabajo al concepto de diagnóstico es el de investigación y recopilación de los datos de la realidad. En tanto exista diferencia entre esa realidad tangible y lo considerado como deseable se hará menester la planificación para alcanzar los objetivos a la luz de los principios fundamentales que, como se dijo, conforman el marco referencial ético-jurídico, penológico y social de la política penitenciaria. Para una mejor comprensión de lo evaluado en la investigación sobre los diversos elementos que integran la problemática penitenciaria resulta conveniente su consideración parcial:

a) **Encuadre jurídico-legal:** Resulta necesario una reforma integral del Código Penal fundamentalmente por la pérdida de su coherencia interna, la que se ha producido a lo largo de más de 70 años debido a las múltiples reformas parciales que ha sufrido, a la actualización que demandan los cambios sociales, políticos, tecnológicos, a la nueva configuración del universo de delitos y delincuentes y a las nuevas concepciones penológicas y criminológicas, además de la renovación de los códigos de procedimientos operada prácticamente en todo el país y la vigencia de numerosas leyes penales especiales. Resulta necesaria una reelaboración del encuadre ejecutivo penal mediante la elaboración de una Ley de Ejecución de la Pena Privativa de Libertad que renueve la vigente Ley Penitenciaria Nacional, valioso texto jurídico que requiere una actualización en función de la experiencia recogida en 35 años de vigencia y de los nuevos criterios penológico-criminológicos aplicados en los países de mayor adelanto en la materia. Consecuentemente con lo anterior, se hace imprescindible actualizar los reglamentos carcelarios y penitenciarios, en especial aquellos que conforman un estatuto relevante como lo son el Reglamento para Procesados y la Normativa sobre Trabajo Penitenciario. Producto de los cambios previstos, será menester efectuar ajustes en la Ley Orgánica del Servicio Penitenciario Federal (20416) y en la estructura orgánica de la Institución.

b) **Infraestructura edilicia:** Las deficiencias señaladas en la infraestructura edilicia constituyen un escollo insalvable para el cabal desenvolvimiento de la actividad penitenciaria. En el ámbito federal podemos sintetizar los siguientes problemas:

- 1) **Los originados por la ubicación de los edificios:** Una desbalanceada distribución de las unidades en la geografía nacional, lo cual deriva en establecimientos que albergan una mayoría de internos que pertenece a jurisdicciones provinciales, existiendo al mismo tiempo vastas regiones que no cuentan con establecimientos federales para la población de esta jurisdicción. El impacto negativo que produce tanto para el entorno como para la actividad carcelaria la ubicación de establecimientos rodeados de importantes tramas urbanas, como sucede en la Capital Federal. La limitada capacidad disponible para el alojamiento de condenados en el área de la Ciudad de Buenos Aires trae como consecuencia el traslado de los internos a unidades del interior, con la consiguiente sensación de desarraigo y el resentimiento de sus relaciones familiares. La falta de una planificación en el campo de la creación de nuevos institutos, que han permitido la habilitación de precarias instalaciones, las cuales se han convertido en permanentes con el correr del tiempo.
- 2) **Los derivados de la falta de capacidad:** Insuficiente capacidad de alojamiento en establecimientos para procesados y procesadas. Alojamiento hacinado y promiscuo en las unidades de la Capital Federal. Carencia de establecimientos para condenados en la región aledaña a la Ciudad de Buenos Aires, con adecuadas instalaciones y capacidad, destinados a las diversas etapas del régimen de progresividad, lo cual deriva en el desaconsejado e ilegal alojamiento conjunto de procesados y condenados. Insuficiente seguridad para internos y personal, fruto de la superpoblación de algunos establecimientos.
- 3) **Los generados por dificultades operativas:** Megaestablecimientos de difícil gobierno destinados a procesados en la Capital Federal. Inadecuación funcional de las plantas físicas de todos los establecimientos ubicados en la Ciudad de Buenos Aires destinados a procesados y a condenados. Insuficiencias de espacios cubiertos en los establecimientos destinados a condenados para el desarrollo de tratamientos intensivos, en especial en lo concerniente a las actividades laborales (trabajo penitenciario). Escasas o nulas posibilidades de trabajo en los establecimientos destinados a procesados, en especial los de Capital Federal.
- 4) **Los provenientes de las insuficiencias estructurales:** Graves problemas de obsolescencia física en los establecimientos ubicados en la Capital Federal. Falta de mantenimiento devenida en clausuras parciales, en supresión de servicios y en merma de las condiciones ambientales y funcionales en los establecimientos del interior del país. Severas falencias en los servicios higiénicos y sanitarios. Deterioros estructurales en los edificios de las unidades de Capital Federal como consecuencia de su antigüedad y de los daños producidos por motines.
- 5) **En lo que respecta a los institutos destinados al alojamiento de jóvenes adultos,** cuyos continentes físicos requieren de espacios especialmente adecuados a su tratamiento, se puede afirmar que no se cuenta en el área de Capital Federal y alrededores con establecimientos que sirvan funcionalmente a ese

fin.c) Población Penal.El análisis de la evolución cuantitativa de la población penal constituye una de las variables más ricas e importantes en términos de diagnóstico.En definitiva no son ni la ley ni los edificios ni el propio personal el centro de la problemática penitenciaria. Ese lugar corresponde a los internos, objeto y razón del conjunto de la actividad.Las consideraciones diagnósticas al respecto pueden sintetizarse en:La estabilidad general del número total de alojados en el sistema federal, es decir, de la sumatoria de procesados y condenados.Si descontamos situaciones coyunturales que produjeron fenómenos anómalos, podemos estar ciertos que la media oscila entre 4.000 y 6.000 alojados.Lo señalado implica afirmar que, contrariamente a lo que suele ser creencia generalizada, la población penal no sólo no ha crecido siguiendo el ritmo de incremento vegetativo de la población general sino que, incluso, esa relación ha disminuido.La relación procesados-condenados históricamente indicaba un predominio de los primeros sobre los segundos en el orden de 55/60% contra el 45/40%, empero para futuras planificaciones debe advertirse la variación que incipiente pero sostenidamente se viene operando en el ámbito de la Justicia Nacional de la Capital Federal y en la Justicia Federal desde la implantación del sistema procesal oral. Juicios más rápidos con reducción del período de prisión preventiva van modificando el cuadro y no es aventurado inferir que en un quinquenio el porcentaje de condenados superará al de procesados.Otro fenómeno relevante en orden a la población de condenados es la determinación de la jurisdicción de la cual provienen. Desde 1985 a 1993 el número de internos provenientes de las justicias provinciales supera sin excepción al de los nacionales (en algunos años prácticamente la duplica). Es más, casi sin excepción, en ese período, la suma de “internos provinciales” supera a la de “nacionales más federales”.Lo precedente tiene implicancias significativas de diverso orden. Por un lado pareciera que parte relevante del sistema federal está al servicio de las justicias provinciales. De no mediar una contraprestación económica, se estaría desarrollando -como en los hechos ocurre- un proceso de subsidio encubierto a un número considerable de provincias.Por otro lado estas relaciones numéricas y porcentuales están advirtiendo sobre la inadecuación de la infraestructura penitenciaria federal en función de su ubicación geográfica respecto de sus obligaciones sustantivas para con la Justicia Nacional. Siendo los recursos limitados aparece un claro desvío al atenderse a ciertas jurisdicciones mientras se carece de lo elemental en otros ámbitos, por ejemplo el de procesados, mujeres y jóvenes adultos.La caracterización de la población alojada es fundamental para cualquier planificación. Puede advertirse de lo investigado que las notas sobresalientes son:El descenso de la edad promedio de los internos, constituyendo a la fecha un universo joven cuyo porcentaje mayor es el de menores de 30 años.Un importante incremento de la población femenina con una tendencia creciente en los últimos años y que puede vincularse a infracciones a la ley de estupefacientes cometidas por mujeres, frecuentemente naturales de países limítrofes o de argentinas habitualmente residentes en el norte del país.La irregular secuencia del número de jóvenes adultos, el que empero adquiere contundencia no por un sostenido aumento sino por las limitaciones de la oferta cualitativamente adecuada.El sostenido aumento de internos condenados por delitos contra la propiedad y el de autores de infracciones a la ley de estupefacientes y el paralelo decrecimiento de los privados de libertad por delitos contra las personas.La duración de las condenas, cuyo modo estadístico se ubica entre 5 y 10 años de prisión, con un descenso en las mayores a aquéllas.Un elemento de unión entre las consideraciones relativas a la población penal y todo lo concerniente al tratamiento es el tema reincidencia.Siendo cuasi imposible determinar los resultados del tratamiento penitenciario en lo intrapsíquico de cada interno, una variable de evaluación medianamente objetiva es el índice de reincidencia.Si bien ya se ha dicho que debido a la forma en que se registra estadísticamente la reincidencia no se puede escindir la que corresponde exclusivamente a la producida luego de mediar la claustración, pues el rubro incluye la condenación condicional tal como existía hasta mediados de 1994, cuando se crean los Institutos de la Suspensión del Proceso y del Tratamiento a Prueba, la variable analizada mantiene un valor importante.En el período 19-1992 la reincidencia total ascendió paulatinamente y con algunas alteraciones desde el 19,87% al 36,38%.La tendencia es indubitable y pone de relieve un innegable grado de crisis en los resultados de la acción punitiva del Estado.Expresado de otra forma, no cabe duda que, por circunstancias que fueren, objetivamente deben mejorarse las estrategias o desarrollarse nuevas técnicas para que la misión que la sociedad confía a los servicios penitenciarios alcance un mayor éxito.Es posible que este incremento en la reincidencia pueda relacionarse con otras variables intervinientes: La incidencia criminógena de la droga, ciertas formas de delincuencia asociada y, como trasfondo, desajustes globales en la sociedad especialmente los relacionados con problemas familiares, económicos y con fenómenos de masa, incluyendo los medios de comunicación social. Todo ello requerirá un adecuado análisis en función de la prevención primaria, única alternativa integral. Pero también es cierto que pareciera no haberse acertado aún con las medidas de tratamiento que correspondan exactamente a los nuevos desafíos del delito y de los delincuentes. Así nos encontraríamos en un estatismo de propuestas frente a una dinámica de problemas.Ni el hombre ni la sociedad ni el delito son los mismos de la década del 50 o la del 60, pero nuestras alternativas, si parecen ser las mismas.Aceptando una realidad que debe ser corregida, la estadística de reincidencia nos revela otra información significativa. Aun con los múltiples defectos y carencias de nuestros sistemas, la reincidencia es menor en Argentina que en países de mayor desarrollo general y penitenciario.Más allá de diferencias sociales, culturales, económicas existe una constante que merece señalarse. En los países en los cuales el tratamiento, en

el sentido que le asigna Jean Pinatel -conjunto de influencias externas tendientes a modificar los aspectos negativos de la personalidad y a procurar una mejor reinstalación en la sociedad-, se desarrolla con mayor profundidad, la reincidencia es menor que aquella registrada en donde, a pesar de inversiones cuantiosas en edificios carcelarios, la acción se limita meramente a la seguridad. Lo precedente pareciera indicar un camino: El de los mejores tratamientos en establecimientos que permitan su desarrollo integral y profundo y a cargo de personal altamente capacitado para ejecutar programas pedagógicos correctivos. Si faltase corroborar lo dicho con más referencias, vale el ejemplo de la actividad post-penitenciaria argentina en orden a la supervisión de la libertad condicional a cargo de los patronatos de liberados. Históricamente, es decir, a lo largo de décadas, las revocatorias de libertades condicionales por comisión de nuevos delitos no ha superado el 5% sobre el total de casos e incluso frecuentemente la media ha estado entre el 2% y 3%. Como resulta claro, encontrándose el condenado en libertad condicional, todas las acciones son de tratamiento, orientación y supervisión y lo único que mantiene el nexo con cierto atisbo de seguridad, son las condiciones a cumplir emergentes de su situación. d) Personal: La información recogida y seleccionada respecto del personal permite definir pautas muy concretas: El carácter formativo, educador, de guía y de orientación que necesariamente debe tener el accionar global del personal penitenciario. La sólida formación que para ello deben recibir oficiales y suboficiales. La permanente actualización que, para adecuarse a problemas cambiantes y a situaciones nuevas, debe desarrollarse a lo largo de la carrera penitenciaria. La necesaria integración de todos los escalafones en objetivos comunes, teniendo siempre presente la razón de ser de la institución por encima de cualquier otro interés. Frente a ello en el ámbito federal puede afirmarse que se cuenta con una apropiada base para el proceso de transformación. Por ende sólo se requerirá una profundización de las acciones para lograr plenamente lo señalado en los ítem precedentes. No es aventurado hoy hablar, como muchos autores lo vienen haciendo, de una Ciencia Penitenciaria, es decir de un campo óptico-ontológico específico. Ello demanda un grado aun superior de especialización en todos los niveles; una formación del más alto nivel y con adecuada orientación; una redefinición de los perfiles profesionales y de los roles en todos los escalafones; la creación de sistemas de capacitación que sirvan como punto de partida para la posterior asignación de funciones y la definición clara y absoluta de lo que corresponde a la seguridad y de lo que corresponde al tratamiento. La destacada tradición del penitenciarismo argentino y la vocación de servicio de sus hombres y mujeres permitirá la materialización de cambios que, en definitiva, les asegurará un alto grado de reconocimiento social y los gratificará por saberse artífices del éxito de uno de los cometidos sociales más difíciles, pero a la vez más relevantes. e) Tratamiento: Nos encontramos frente al meollo de la problemática carcelaria y penitenciaria. Precedentemente se han aportado datos vinculados con el tema y ahora corresponde concretarlos y sintetizarlos. En este orden caben las siguientes consideraciones: Existe un margen importante de casos en los cuales las acciones de tratamiento logran efectos positivos. Si bien se tiene conciencia acabada de que no todos los internos responden de la misma manera ni que todos registran similares historias personales ni poseen personalidades homogéneas, el tratamiento penitenciario, aun con las múltiples deficiencias intrínsecas y extrínsecas que lo afectan, resulta útil para lograr, en ciertos casos, un cambio global de actitud frente a la vida y en otros, un mayor ajuste a las normas sociales. Desprovista de un tratamiento integral, la pena privativa de libertad queda resumida a sus antiguos y perimidos fines y objeto, es decir al castigo y, eventualmente, a la prevención general. La criminología nos enseña que nada de ello sirve para la seguridad ciudadana y las estadísticas nos muestran que el solo aseguramiento del delincuente por un tiempo es la génesis de nuevos delitos, por lo general, de mayor envergadura y más violentos. Si la privación de libertad lograra la inocuidad delictiva de los internos a partir de su egreso, en la Argentina de hoy eso significaría de un 30% a un 40% menos de actividad policial, de movimiento judicial, de costo para el Estado y una enorme reducción en lo que se ha dado en llamar "costo social del delito". Además, y por encima de todo, se reduciría en un 30% a un 40% el riesgo potencial de todos los habitantes de verse, de un momento a otro, convertidos en víctimas. Ese sentido de la prevención secundaria es el que nos debe guiar y al estar del grado de conocimientos que nos aporta la Enciclopedia de las Ciencias Penales, la única forma de lograrlo es mediante acciones de tratamiento actualizadas, oportunas, integrales e individualizadas. Respecto de la situación actual lo más relevante es: El incorrecto alojamiento en los mismos establecimientos de procesados y condenados, en abierta violación de la legislación nacional y de las normas internacionales, algunas incorporadas a la Constitución Nacional. La histórica carencia de establecimientos apropiados para jóvenes adultos. La superpoblación de establecimientos con sus consecuencias de hacinamiento, promiscuidad e imposibilidad de adecuado trato y tratamiento. La excesiva duración de la detención preventiva a causa del perimido sistema procesal vigente hasta 1992. La escasa disponibilidad de tiempo para desarrollar los tratamientos en función de lo señalado anteriormente. Consecuentemente, las graves dificultades para aplicar la progresividad prevista en la Ley Penitenciaria Nacional en la mayor parte de las condenas. Las limitaciones impuestas por una infraestructura obsoleta e ineficiente. La carencia de un régimen moderno para procesados que supere el mero aseguramiento y que torne útil el período de detención preventiva, ello, sin perjuicio, de la presunción de inocencia. Los escollos de orden práctico para el desarrollo de tratamientos individualizados. Las graves dificultades que existen para la capacitación laboral y para el trabajo penitenciario en función de la legislación vigente y de los

recursos físicos y materiales con que se cuenta. La falta de renovados métodos de tratamiento en función de las variaciones del universo de delincuentes y consecuentemente de sus actuales características. La carencia de estrategias frente al problema de la drogadependencia. La aparición de nuevas patologías que se van generalizando en la población penal (enfermedades infectocontagiosas a partir de la portación del virus de la inmunodeficiencia adquirida y otras que van siendo prevalecientes en las cárceles, por ejemplo, la tuberculosis). La insuficiencia de medios globales para las acciones en materia de salud y de educación. La disposición geográfica de los establecimientos que afecta, entre otras cosas, a la progresividad del régimen y que genera desvinculación familiar y social, amén de las dificultades de conducción y supervisión. Las falencias en la integración de acciones vinculadas a la convivencia, al orden interno, a la disciplina y a la seguridad con las específicas de las áreas profesionales. La falta de recursos para la elaboración de renovados criterios de control, supervisión y seguridad. La inadecuada distribución de los recursos humanos y consecuentemente la necesidad de su racionalización. La falta de una sistematización de acciones orientadas a paliar la llamada "crisis del egreso". La no utilización de todos los recursos comunitarios existentes en función del tratamiento. La desarticulación de lo que debiera ser un sistema penitenciario nacional, integrado y coherente. La falta de inversión operada a lo largo de años en el sistema penitenciario. El ineficiente empleo del gasto público en la esfera penitenciaria. La excesiva burocratización del sistema penitenciario. La falta de continuidad en los niveles de conducción de direcciones y de establecimientos y su contrapartida, los constantes cambios. La insuficiente coordinación entre los niveles de conducción política y los propios del Servicio Penitenciario Federal. La carencia de una política penitenciaria estable, expresa, clara, moderna y realizable, que fije un norte común y que derive en un Plan director definido y concreto, con pautas y tiempos preestablecidos al cual quede sujeto el conjunto de la actividad.

Anexo PLAN DIRECTOR DE LA POLÍTICA PENITENCIARIA NACIONAL. INTRODUCCIÓN

Plan Director de la Política Penitenciaria Nacional es un conjunto ordenado, coordinado, racional y factible de medidas que se implementarán en etapas simultáneas o sucesivas y que procurará eliminar las distancias que median entre el diagnóstico de la situación penitenciaria actual, es decir, la realidad concreta, y lo que se considera deseable y aceptable como desarrollo del sector. La estructuración del plan director reconoce limitaciones que acotan de una u otra forma, ya sea en tiempo o en intensidad, su ejecución y ellas se vinculan con: Recursos económicos. Recursos humanos. Tecnologías. Incidencia de factores aleatorios. Resistencia al cambio. Intereses contrapuestos, locales o sectoriales. Prevalencia de conductas, modalidades, sistemas formales o informales de larga data. Subsistencia conjunta de situaciones negativas coyunturales y estructurales. Todos estos factores, y muchos más, deben ser reconocidos en una planificación y ella deberá neutralizarlos cuando sea posible o ponderarlos adecuadamente para evitar caer en teorizaciones que en mayor o menor plazo resultan impracticables. Una planificación teórica es un ejercicio académico. El Plan Director de la Política Penitenciaria Nacional debe, necesariamente ser factible, posible e inmediato, más allá de que su ejecución sea un proceso continuo durante el cual, alcanzado un objetivo, aparezca una nueva necesidad. Por ello la continuidad y la flexibilidad son componentes necesarios de toda planificación, en especial las que se relacionan con personas y con instituciones. La evaluación de una planificación puede realizarse combinando dos factores básicos: El grado de cumplimiento de los objetivos y el tiempo empleado para ello. El grado de cumplimiento de los objetivos incluye un posterior análisis sobre los resultados de las medidas y acciones instrumentadas lo que certificará el acierto o el error del diagnóstico preliminar. El factor tiempo definirá las prioridades de la acción y permitirá efectuar cortes cronológicos para medir su intensidad y la relación de lo previsto con lo concretado. Si bien la Política Penitenciaria es un todo, una unidad, su planificación requiere necesariamente una división en proyectos por área. Siguiendo la metodología empleada hasta aquí, las áreas principales de abordaje serán: 1. Legislativa y reglamentaria. 2. Infraestructura física. 3. Tratamiento. 4. Personal. A ellas se sumarán otras tres que también han sido objeto de análisis, aunque no expresamente definidas en ítem específicos del diagnóstico: 5. Integración sectorial. 6. Sistema Penitenciario Nacional. 7. Integración regional. Para el futuro es fundamental advertir el carácter provisional que tiene todo diagnóstico y por ende sobre la necesidad de su permanente actualización para ajustar y adecuar la planificación de las nuevas realidades. Esta condición dinámica solamente podrá encontrar apropiadas vías de canalización mediante correcciones oportunas, sistematizando en el ámbito penitenciario la investigación científica y sus principales herramientas, como la estadística aplicada.

II. PROGRAMACIÓN POR ÁREAS

I. ÁREA LEGISLATIVA Y REGLAMENTARIA

Proyecto II.1.1 Código Penal de la Nación

Precedentemente se ha explicitado la necesidad de una reforma integral del Código Penal -ley 11179 -, incluyendo sus modificatorias y las leyes penales especiales. En tal sentido el Poder Ejecutivo Nacional mediante decreto 65/1995 ha dispuesto la creación, en la jurisdicción del Ministerio de Justicia, de una Comisión que tendrá a su cargo la elaboración de un anteproyecto de Código Penal. El decreto establece un lapso de 60 días a partir del 17 de enero de 1995 para que el referido Ministerio designe a los miembros de la comisión, la que deberá cumplir su cometido dentro de los 180 días de su constitución.

Proyecto II.1.2 Ley de Ejecución de la Pena Privativa de Libertad

Se ha fundamentado la necesidad de modificar la actual Ley Penitenciaria Nacional (decreto ley 412/1958, ratificado por ley 14467), complementaria del Código Penal, en razón de la experiencia recogida durante su vigencia, en atención a los cambios

operados en los criterios penitenciarios, penológicos y criminológicos y en las posibilidades de introducir renovadas modalidades de ejecución de la pena privativa de libertad que aseguren un margen mayor de probabilidades de éxito en las acciones de readaptación y reinserción social de los condenados. Además, y atento a las modificaciones procesales ya operadas, debe promoverse plenamente la judicialización de la ejecución penal. La Secretaría de Política Penitenciaria y de Readaptación Social del Ministerio de Justicia ya ha encomendado a la Subsecretaría de ella dependiente la redacción de un anteproyecto de Ley de Ejecución de la Pena Privativa de Libertad. El plazo asignado para la entrega del anteproyecto es el 28 de febrero de 1995 y a partir de allí el Poder Ejecutivo nacional realizará consultas previas para luego de ellas remitir el proyecto resultante al Congreso de la Nación en el mes de marzo de 1995.

Proyecto II.1.3 Reglamiento de Procesados para el Ámbito del Servicio Penitenciario Federal Se ha demostrado lo imperioso que es el dotar al régimen de procesados de un estatuto que, sin desmedro de la presunción de inocencia, organice con un sentido moderno, social y útil el período de la prisión preventiva. El amparo jurídico del criterio expuesto surge de la propia Constitución Nacional la que, en la reforma de 1994, ha incorporado numerosos pactos internacionales ratificados por la República Argentina. Un actualizado criterio político criminal no debe soslayar la importancia del adecuado empleo del período de detención preventiva para brindar oportunidades a los procesados para un mejor reintegro a la sociedad, sea cual fuere la sentencia que sobre ellos recaiga. El plazo previsto para la elaboración del nuevo régimen de procesados es el 30 de abril de 1995.

Proyecto II.1.4 Ley de Capacitación y Trabajo Penitenciario La capacitación laboral, entendida como un proceso instructivo-formativo, teórico-práctico en su estructuración y habilitante para el desarrollo de actividades remuneradas, constituye un tradicional puntal del tratamiento penitenciario. Empero, hasta ahora las actividades no han tenido ni la necesaria profundidad ni la extensión debida. En los tiempos actuales y en pleno proceso de cambio de estructuras de producción y de servicios, junto a la capacitación surge la necesidad de la reconversión laboral. El trabajo penitenciario ha venido sufriendo, a lo largo de décadas, un innegable deterioro, afectando lo primordial que es la generación de hábitos laborales y la internalización del trabajo como valor positivo por parte de la población penal. En este proceso involutivo del trabajo penitenciario mucho han tenido que ver las dificultades para encarrilar una labor dinámica en el estrecho margen asignado por disposiciones legales que terminaron asfixiándola. Por todo ello corresponderá estructurar una norma moderna que agilice y optimice la potencialidad productiva de los internos para que, como ocurre en otros países, el trabajo penitenciario se integre al conjunto de la producción nacional. Para todo ello será menester promover la participación de la industria privada y la de todos los sectores vinculados a la producción, sin que ello implique subordinar los objetivos de tratamiento a los de rendimiento económico y lucro particular. El plazo previsto para la elaboración del respectivo anteproyecto es el 30 de junio de 1995.

Proyecto II.1.5 Ley Orgánica del Servicio Penitenciario Federal La actual Ley Orgánica del Servicio Penitenciario Federal 20416 requerirá, a la luz de los cambios globales del conjunto de la actividad penitenciaria, modificaciones que permitan dinamizar la acción de la institución y posibiliten un renovado rol en la etapa ejecutivo-penal. El Servicio Penitenciario Federal deberá ser un organismo de dimensiones adecuadas a las necesidades reales, altamente capacitado y tecnificado y dotado de la imprescindible agilidad que demanda una acción tan dinámica como la que le ha sido confiada. La reforma de la Ley Orgánica deberá reencauzar el perfil profesional, implicará una reasignación de recursos humanos y conllevará mecanismos y sistemas de promoción en los cuales tendrá gran importancia la capacitación profesional y la incorporación de conocimientos afines a la función penitenciaria. El plazo previsto para la elaboración del anteproyecto de reforma es el 31 de diciembre de 1995.

Proyecto II.1.6 Reglamentos internos La vigencia de la Ley de Ejecución de la Pena Privativa de Libertad en especial, pero también la de los otros ordenamientos indicados precedentemente y los cambios que se produzcan en la infraestructura edilicia carcelaria y penitenciaria más las reformulaciones en lo que hace a selección, formación, capacitación y actualización del personal derivarán necesariamente en la revisión de los reglamentos vigentes. Además resulta probable que antes de que todas las reformas estructurales se hayan concretado, se requieran revisiones parciales. La habilitación de modernos edificios proyectados con todos los adelantos técnicos en la materia implicará un cambio tan profundo que hará inadecuados, inaplicables e incluso inconvenientes normativas vigentes. En este caso no es factible ni razonable establecer plazos de ejecución de la labor de revisión de disposiciones actuales, pero el criterio general es iniciarla dentro del año 1995.

II.2. *ÁREA ARQUITECTURA PENITENCIARIA* El estado de la infraestructura edilicia de cárceles y prisiones, conforme al panorama presentado, necesita una renovación en su aspecto físico, una modernización en la concepción de su funcionamiento y una nueva configuración en lo que hace a su distribución territorial. Es por ello que se han elaborado distintos programas destinados a intervenir en diferentes niveles de tiempos e inversiones. Una primera etapa, de paliativo coyuntural, está constituida por la optimización de los recursos disponibles, tanto de infraestructura edilicia como económicos. Al mismo tiempo se desarrolla la planificación global, la cual está orientada al diseño definitivo del sistema de establecimientos penitenciarios. En este orden se ubica la edificación recientemente comenzada de la nueva Unidad 26 para jóvenes adultos y dos complejos penitenciarios de inminente licitación. Consecuentemente un conjunto de cuatro grandes complejos rodeará la Ciudad de Buenos Aires, ubicados en espacios abiertos, con buenas vías de comunicación y acceso, y un

planteo arquitectónico desarrollado en base a pequeños módulos semi-autónomos de 300 plazas cada uno, que incorporarán un nuevo concepto en operación y tecnología. La asimétrica disposición de las unidades penitenciarias en el territorio nacional, determina que su ubicación no coincida con las necesidades, que en materia de alojamientos de internos bajo jurisdicción federal, plantea la realidad penal en el país. Para adecuar la infraestructura edilicia a esta situación, se propone la construcción de los Centros Penitenciarios Regionales. La edificación de estos nuevos institutos, junto con la readecuación de aquellos que estén en condiciones de ser mantenidos dentro del sistema, constituirán la futura red de establecimientos federales. El resto de las unidades existentes, por razones de obsolescencia o bien porque están destinadas al alojamiento de internos bajo jurisdicción provincial, será desafectado.

II.2.1. Programa de acción inmediata

Proyecto II.2.1.1 Nueva Unidad 26 - Jóvenes Adultos La construcción de un establecimiento para jóvenes adultos en la localidad de Marcos Paz, con una capacidad de 150 internos, representará el punto de partida de una mejora en el tratamiento del joven delincuente. Esta obra ha sido iniciada recientemente y será habilitada en el primer semestre de 1996. Las instalaciones actuales de la Unidad 26 serán recicladas como unidad para el alojamiento exclusivo de jóvenes condenados. También se sumará a ellas el módulo de tratamiento y recuperación de jóvenes droga-dependientes, que se halla en avanzado estado de construcción y agregará otras 48 plazas.

Proyecto II.2.1.2 Complejo Penitenciario Ezeiza Este complejo reemplazará a la cárcel de encausados de la Capital Federal, Unidad 1 y a la prisión de la Capital Federal, Unidad 16; estará compuesto de diversos módulos independientes con una capacidad total de 1620 internos y un Hospital Penitenciario Central. Entre sus instalaciones, que serán diseñadas con los últimos adelantos en lo penológico y tecnológico, contará con un centro de ingreso y selección de 300 plazas cuya finalidad será la recepción de procesados y la evaluación de su personalidad, para una correcta asignación de los internos a los distintos módulos de alojamiento. Dos de éstos serán de máxima seguridad y otros dos de mediana seguridad, cada uno con capacidad para alojar a 300 procesados. Un módulo de características especiales albergará a 120 internos con personalidades anormales graves. Cada unidad semi autónoma incluirá instalaciones educativas, deportivas, sociales y estarán equipados con talleres de producción y aulas talleres para brindar formación profesional acelerada. El complejo se completa con el Hospital Penitenciario Central, que con 150 camas cubrirá las necesidades del área de Capital Federal y Gran Buenos Aires. Los servicios generales, administración y redes serán comunes a la totalidad del complejo. Esta obra se halla en etapa de licitación, la cual incluye un novedoso sistema de contratación de concepción y construcción.

Proyecto II.2.1.3 Complejo Penitenciario Marcos Paz El Complejo Penitenciario Marcos Paz, en la localidad homónima, se construirá en un predio de 400 hectáreas que perteneciera al Instituto Ricardo Gutiérrez. Su capacidad será de 1500 internos y sustituirá al actual Instituto de Detención de la Capital Federal, Unidad 2. La distribución interna se hará en Módulos de 300 plazas cada uno, con niveles de seguridad máxima y mediana. Conforme a la tendencia que manifiesta el desarrollo de los juicios orales, en cuanto a la reducción del plazo de los procesos, se prevé la posibilidad de reconvertir parte del complejo en alojamiento para condenados de acuerdo con la evolución de la población penal, por lo cual todos los módulos contarán con espacios e instalaciones adecuadas para el desarrollo del trabajo penitenciario.

Proyecto II.2.1.4 Recuperación de la infraestructura existente Dentro de este curso de acción se han incluido las obras que se estiman necesarias, en concordancia con la estructura física disponible, con el objeto de resolver el problema coyuntural que presenta buena parte de los establecimientos. Estos trabajos, que buscan recuperar la operatividad del sistema haciendo un correcto uso de los recursos, se materializarán en las siguientes construcciones.

Proyecto II.2.1.5 Hospital Penitenciario Central La rehabilitación del Hospital Penitenciario Central en la cárcel de encausados cubrirá un servicio esencial dentro de la problemática de salud en el área de Capital Federal y Gran Buenos Aires hasta la inauguración del Complejo Penitenciario Ezeiza.

Proyecto II.2.1.6 Ampliación en el Instituto Correccional de Mujeres Construcción de una guardería y sector de madres en el Instituto Correccional de Mujeres de Ezeiza, para adecuar los espacios del establecimiento al incremento de los nacimientos registrados.

Proyecto II.2.1.7 Recuperación de plazas Recuperación de la capacidad de alojamiento en distintas unidades, para lo cual se están llevando a cabo trabajos en la Colonia Penal de Santa Rosa (U.4), La Pampa, y se tiene previsto iniciarlos en el Instituto de Seguridad y Resocialización (U.6) de Rawson, Chubut. Estas obras permitirán recuperar más de 300 plazas que se hallaban fuera de servicio por falta de mantenimiento.

Proyecto II.2.1.8 Centros de Recuperación de Droga-dependientes La próxima habilitación de los Centros de Recuperación de Droga-dependientes, de reciente construcción en la localidad de Ezeiza, proporcionará 192 plazas para varones y 72 plazas para mujeres y permitirá adoptar las medidas que prevé la ley 23737.

II.2.2. Programa de acción mediata - plan quinquenal 1995 - 1999

Proyecto II.2.2.1 Complejo Jóvenes Adultos Con la construcción de un establecimiento para 120 internos en Marcos Paz, quedará terminado el conjunto de institutos para jóvenes delincuentes. En total sumarán 300 plazas destinadas a las distintas etapas y modalidades de tratamiento, lo que permitirá contar con una amplia gama de espacios conforme a los requisitos que demanda la problemática juvenil.

Proyecto II.2.2.2 Complejo Penitenciario Campana En las proximidades de la ciudad de Campana, sobre un terreno de más de 700 hectáreas, se edificará el cuarto complejo para 970 condenados. Todas las etapas del tratamiento previstas por la ley serán ejecutadas en este complejo. Sectores de régimen cerrado, semiabierto y abierto, con sus particulares características se

construirán en este predio. Los condenados de jurisdicción nacional y aquellos cuyos lazos familiares se encuentren en el área de Capital Federal podrán ser alojados en este complejo, con las ventajas que esto representa para el tratamiento. Se tuvo en cuenta para su ubicación la proximidad al eje industrial que representa la Ruta 9, con la posibilidad de lograr la ocupación laboral de los internos que se hallen en las últimas etapas de la progresividad.

Proyecto II.2.2.3 Instituto Correccional de Mujeres III El creciente aumento de la delincuencia femenina, que ha llevado a la sobrepoblación del Instituto Correccional de Mujeres, Unidad 3, determina la necesidad de contar con nuevas instalaciones para responder a esa realidad. El nuevo centro para el alojamiento de mujeres, tendrá una capacidad de 300 plazas y será destinado al alojamiento de condenadas adultas y jóvenes adultas, para lo cual se lo dotará de áreas diferenciadas y se lo equipará con apropiados espacios que cubrirán las etapas de la progresividad que el régimen penitenciario determina.

Proyecto II.2.2.4 Centros Penitenciarios del Noroeste En esta región se registra un importante número de internos de jurisdicción federal, situación que es producida dada su condición de zona de frontera. La construcción de dos centros regionales de 300 plazas cada uno, a localizarse en la provincia de Salta permitirá contar con una gama completa de establecimientos del Servicio Penitenciario Federal, tanto para procesados como para condenados, que atienda las necesidades en la materia.

Proyecto II.2.2.5 Centro Penitenciario del Noreste Similares condiciones a la planteada presenta la región del noreste argentino. Su condición fronteriza, unida al incremento del intercambio regional generado por el Mercosur, determina un aumento en la población penal de jurisdicción federal. El centro regional, que se ubicará en la provincia de Misiones, alojará en forma independiente a procesados varones y mujeres. Su capacidad será de 200 plazas.

Proyecto II.2.2.6 Centro Penitenciario Cuyo A edificar en la provincia de Mendoza, este establecimiento, con capacidad para 250 plazas, cubrirá las necesidades de alojamiento en el orden federal que tiene esta región limítrofe del país. En la actualidad la alcaldía que funciona en la sede de los tribunales de la ciudad de Mendoza, sólo está en condiciones de alojar internos por periodos cortos. El nuevo instituto será destinado a procesados, con secciones para condenados.

Proyecto II.2.2.7 Centro Penitenciario Litoral La provincia de Santa Fe constituye uno de los asientos poblacionales más importantes de la República. Esto determina que la población penal sujeta a jurisdicción federal lo sea también en importancia. La finalidad de este centro será la de contar con una amplia gama de edificios que cubra las necesidades de alojamiento tanto de procesados como condenados. Su capacidad se prevé en 300 plazas.

Proyecto II.2.2.8 Centro Penitenciario Mar del Plata Destinado al alojamiento de la población penal de jurisdicción federal originaria del interior de la provincia de Buenos Aires, este centro alojará a procesados y condenados en dependencias separadas. Su capacidad será de 200 plazas.

Proyecto II.2.2.9 Desafectación del Servicio Conforme se ejecuten las obras previstas más arriba, serán desafectadas aquellas unidades que no resulten operativas para la nueva estructura del Servicio Penitenciario Federal. Esto facilitará la optimización de los recursos de personal y económicos, poniendo a ambos en función de los objetivos primarios de la repartición. La venta de terrenos y establecimientos o bien su transferencia a Estados provinciales representará un ingreso adicional de recursos que pueden ser afectados o comprometidos en la creación de nuevos y más adecuados establecimientos. Dentro de este plan fueron incluidos, en una primera etapa, los grandes establecimientos de la Capital Federal. La cárcel de encausados, la Prisión de la Capital Federal y el Instituto de Detención de la Capital Federal ya fueron destinados a financiar la transferencia de los terrenos en donde se han de levantar los complejos de Marcos Paz y Campana, y su excedente, comprometido en el plan de construcciones. Aquellas unidades ubicadas en importantes ciudades del interior, en su origen capitales de territorios nacionales, cuyos edificios se hallan hoy inconvenientemente ubicados en zonas céntricas y con estructuras de alto costo de mantenimiento por su obsolescencia, constituirán el próximo paso. La Cárcel de Formosa, la Cárcel de Santa Rosa y la Prisión Regional del Sur, en Neuquén reúnen las características mencionadas. Otras unidades, por ejemplo la Colonia Penal de Presidencia Roque Sáenz Peña, en el Chaco, el Instituto de Menores "Dr. Julio A. Alfonsín", de La Pampa, y el Instituto de Menores del Neuquén, están destinadas al alojamiento exclusivo de internos de jurisdicción provincial, distraendo recursos y personal al resto del sistema. Su transferencia a las respectivas provincias aparece como una necesidad.

II.2.3. Cronograma de las nuevas construcciones

Servicio	Lugar	Fecha Inicio obra	Finalización
Nueva Unidad 26 "Jóvenes Adultos"	Marcos Paz	9/2/1995	4/1996
Complejo Penitenciario Ezeiza	Ezeiza	julio 1995	julio 1997
Complejo Penitenciario Marcos Paz	Marcos Paz	julio 1995	julio 1997
Complejo Penitenciario Jóvenes Adultos	Marcos Paz	3° Trim. 1996	3° Trim. 1997
Complejo Penitenciario para Condenados	Campana	1° Trim. 1997	1° Trim. 1999
Instituto Correccional de Mujeres II	Campana	1° Trim. 1996	1° Trim. 1997
Centro Penitenciario Noroeste I	Salta	1° Trim. 1998	1° Trim. 1999
Centro Penitenciario Noreste	Misiones	2° Trim. 1998	1° Trim. 1999
Centro Penitenciario Cuyo	Mendoza	3° Trim. 1998	3° Trim. 1999
Centro Penitenciario Litoral	Santa Fe	2° Trim. 1998	4° Trim. 1999
Centro Penitenciario Mar Del Plata	Provincia de Buenos Aires	3° Trim. 1998	2° Trim. 1999

II.3. ÁREA TRATAMIENTO A lo largo de la investigación y en el diagnóstico de la situación penitenciaria ha quedado delineada una tendencia para el futuro que, conceptualmente, no difiere de lo que ya es tradición del penitenciarismo argentino: La opción por lo que se ha dado en llamar "la ideología del tratamiento" como medio para alcanzar los fines de la privativa de libertad. Al referir la palabra opción se está señalando que podrían existir varios caminos, varios contenidos a dar a la privación de libertad. Uno es el del tratamiento. El otro es

el del mero aseguramiento. Basándonos en una concepción ética, humanista, en el reconocimiento de la dignidad de la persona -más allá de su delito- en la convicción de la potencialidad de enmienda y de superación del hombre e incluso en los diferentes resultados de los criterios de tratamiento y de seguridad en función de la defensa de la sociedad y de la prevención de nuevos delitos, elegimos el largo, dificultoso y a veces incierto camino del tratamiento. Cuando se reafirma la elección del tratamiento no se desconoce en modo alguno la absolutamente necesaria aplicación de criterios de seguridad en una cárcel o en una penitenciaría. Lo que se quiere significar es que la seguridad sin tratamiento sólo puede, en el mejor de los casos, imponer cierto orden en los establecimientos. Pero al operarse el reintegro al medio social las estadísticas demuestran que la reincidencia es mayor y los delitos más graves. El problema penitenciario no consiste en tener férreamente asegurado al condenado durante la ejecución de la pena. Consiste, por el contrario, en buscar la mejor forma para que al recuperar la libertad y con ello el pleno libre albedrío, el egresado regrese a la sociedad con una situación que le permita desarrollar su vida como un elemento útil para sí, para su familia y para la comunidad. Si esta meta resulta muy ambiciosa su alternativa menor será su reinserción con una adecuada internalización de las pautas socialmente vigentes. Lo primero nos acerca al deseado paradigma del hombre nuevo, un norte posiblemente excesivamente ambicioso en la mayoría de los casos, pero norte que se debe buscar aun sabiendo lo difícil que es llegar a él. Lo segundo se limita a devolver una persona que desde el punto de vista delictivo resulte inocua. Existen países que realizan inversiones enormes en construcciones penitenciarias y que aseguran condiciones de higiene y alimentación óptimas pero que no desarrollan actividades movilizadoras durante la clausuración. El resultado es que cada vez necesitan más cárceles, más presupuesto policial y judicial y cada vez más sus poblaciones se ven envueltas en la violencia y el delito. El tratamiento de los condenados y las actividades a desarrollar con los procesados no aseguran resultados lineales. No podemos desconocer las realidades sociales y personales que ya se han descrito. Pero esas realidades deben intentarse modificar. Así la permanencia en privación de libertad, sea provisoria o fruto de una condena, debe estar integrada por un conjunto de acciones que brinden oportunidades de cambio. Deberán utilizarse todos los recursos científicos para que ese cambio no sea aceptado formalmente sino aprehendido y compartido por el interno. Debe desarrollarse un profundo, integral e individualizado proceso educativo, reeducativo y reflexivo que tienda a remover los factores negativos que de una u otra forma han coadyuvado en el acontecer ilícito y asocial. Un párrafo especial merece el período de prisión preventiva. Para él es menester generar también actividades que resulten positivas y todo ello sin afectar el principio de inocencia. Hecha esta salvaguarda no resulta menos cierto que es una obligación insoslayable del Estado evitar que la detención preventiva corrompa, contamine. De allí que deba estar sujeta a una suerte de tratamiento específico. Para llevar estas intenciones al nivel de propuestas operativas y de objetivos concretos se requiere: Un marco jurídico-legal apropiado, moderno, renovado y factible, es decir una ley de ejecución y un conjunto de reglamentos claramente orientados al fin perseguido. Un personal altamente capacitado para desarrollar programas de readaptación, educación y, en general, de pedagogía correctiva. Una infraestructura física que posibilite todo lo anterior. Una sociedad que valore los esfuerzos reales de quienes quieren reinsertarse positivamente en la sociedad y que le brinde una nueva oportunidad. Tan viejo como cierto es aquello de que mientras la Justicia condena por un tiempo limitado, la sociedad lo hace a perpetuidad. En todos los casos el marco del tratamiento deberá ser de orden, disciplina y austeridad. Las condiciones de trato y la calidad de los alojamientos deberán asegurar condiciones dignas que son el presupuesto de toda labor educativa. Pero también los internos deberán aceptar un régimen lo necesariamente severo para asegurar la adecuada convivencia y para posibilitar el arduo trabajo de ser promovidos y de promoverse hacia un futuro mejor. El tratamiento, más allá de las denominaciones que se asigne para diferenciar el encuadre entre procesados y condenados, se basará: En la individualización como regla fundamental. En un régimen fundado en la progresividad. En la permanente generación de actividades positivas y el destierro del ocio. En la orientación criminológica de los tratamientos individualizados. En la conformación de grupos homogéneos. En las oportunidades de trabajo remunerado y formativo. En la capacitación laboral. En la educación y la instrucción en todos sus niveles, formas y modalidades. En el desarrollo de acciones médicas, médico-psiquiátricas, psicológicas y sociales. En la asistencia espiritual. En la adquisición de hábitos y de pautas formativas. En la programación del egreso en coordinación con los patronatos de liberados, instituciones post-penitenciarias y con los recursos de la comunidad. En un profundo trabajo social con el medio familiar y el entorno social. En un régimen disciplinario con expresas indicaciones de deberes y derechos, con todas las garantías pero también con la explicitación clara y precisa de las sanciones. En la permanente información al procesado y al condenado sobre sus derechos, obligaciones, sobre el régimen al que está sujeto, sobre las oportunidades que se le han de brindar y sobre la forma de acceder a ellas. En la inclusión de un sistema de recompensas que reconozca sus esfuerzos. En sistemáticas y programadas acciones de lucha contra la drogadependencia y de asistencia y tratamiento de los adictos o consumidores. En la renovación de las modalidades de ejecución de la pena privativa de libertad: Semidetención, prisión discontinua, trabajos comunitarios y libertad asistida.

II.4. ÁREA PERSONAL

De acuerdo con lo ya expuesto, para la reforma integral del sistema se valora en forma muy particular al personal penitenciario, al que se le asigna el rol de ejecutor y dinamizador de proyectos y de cambios. El personal penitenciario, en las últimas décadas, ha

padecido los vaivenes de políticas cambiantes fijadas desde los niveles máximos de conducción. Esos cambios constantes erosionaron la esencia del quehacer penitenciario y así fueron apareciendo criterios que, al generalizarse, causaron distorsión en todo el ámbito institucional. Por otra parte la institución y su personal fueron objeto de duros ataques provenientes de ámbitos diversos e incluso, curiosamente, opuestos entre sí, pero concurrentes a este fin. Estas bruscas reacomodaciones y modificaciones del perfil profesional, la falta de equilibrio en las directivas que regulan la actividad, los continuos cambios de criterio, el severo cuestionamiento institucional, la escasa estabilidad de las conducciones e incluso la falta de homogeneidad en los cuadros superiores, ha ocasionado un gravísimo perjuicio a todo el sistema. La compleja situación descripta, unida a las dificultades y exigencias propias de una labor no reconocida por la sociedad pero cuyas demandas afectan la vida personal, familiar y social de los agentes; desarrolladas en un marco de remuneraciones deprimidas, en un ámbito de trabajo donde lo común es la carencia, el deterioro, la obsolescencia y frente a internos poseedores de personalidades cada vez más complicadas, ha hecho mella en el cuerpo penitenciario. El propio Servicio Penitenciario Federal ha revelado estadísticas sobre las necesidades crecientes de atención médica especializada, por parte de su personal. Además, es importante tener en cuenta las edades de quienes solicitan el retiro voluntario en los diversos escalafones. Pareciera que alcanzada la posibilidad del beneficio, decaen los intereses que motivaron el ingreso a la institución. Juntamente con lo anterior, en el nivel institucional el Servicio Penitenciario Federal adquirió una suerte de autonomía que se verifica en casi todos los órdenes de su actividad. Procesos de esta naturaleza, suelen ser negativos pues se puede llegar a perder de vista el objetivo institucional, el que marca la ley, la labor que asigna la sociedad y todo ello reemplazarse, en mayor o menor medida por objetivos intrainstitucionales o sectoriales. Confirmando lo dicho respecto de los bruscos cambios, luego de ese período de cuasi autonomía el Servicio Penitenciario Federal se vio sujeto al accionar de diversos organismos de diferentes jurisdicciones: la Secretaría de Política Penitenciaria y de Readaptación Social; los jueces nacionales de Ejecución Penal; la Procuración Penitenciaria; la Auditoría General de la Nación; la Sindicatura General de la Nación y la Unidad de Auditoría Interna. Naturalmente que todo esto requerirá un período de ajuste y asimilación y ello será la suma del esfuerzo personal y del institucional. El personal, como se dijo, interesa en una medida singular y también importa todo lo que con él se vincula. Pero el personal debe tener clara conciencia de que su razón de ser es la sociedad, por una parte y el interno por la otra. El nivelar objetivos institucionales con objetivos intrainstitucionales automáticamente convierte a los primeros también en subalternos. Por lo dicho hasta aquí, la concepción de esta Política Penitenciaria rescata los valores positivos que se encuentran en la inmensa mayoría de los integrantes del personal penitenciario: Capacidad, experiencia y vocación de servicio pero de la misma forma su instrumentación será terminante y contundente con todas las desviaciones. Pasando a puntualizaciones vinculadas al área personal, caben consignar cinco objetivos concretos: Proyecto II.4.1 La reformulación de los perfiles y la revitalización de la identidad profesional. Al 31 de diciembre de 1995. Proyecto II.4.2 La reformulación de fines, objetivos, planes y programas relacionados con la formación de personal. En todos los casos se propenderá a elevar el nivel de los ciclos, a procurar la excelencia, a profundizar la formación profesional específica, en especial en las ciencias y disciplinas de la conducta vinculadas a la tarea penitenciaria. Base indispensable para todo ello es una adecuada selección de postulantes a ingreso. Al 31 de diciembre de 1995. Proyecto II.4.3 La creación de nuevos ciclos de actualización y perfeccionamiento obligatorios para todos los escalafones y la incorporación de la ponderación de las calificaciones obtenidas para promociones y destinos. Al 31 de diciembre de 1995. Proyecto II.4.4 La redefinición de funciones deslindando claramente, lo que es específicamente penitenciario y técnico profesional de lo que es puramente burocrático. Al 31 de diciembre de 1995. Proyecto II.4.5 La redefinición de las funciones de seguridad, tanto la externa como la correspondiente a traslados, custodias, operaciones de restablecimiento del orden y cuerpo de requisa. Al 31 de diciembre de 1995. Proyecto II.4.6 La obligatoriedad, desde el año 2005, de contar, además de la formación penitenciaria específica, con un título universitario vinculado a disciplinas humanísticas, jurídicas o de administración para acceder a las conducciones de las Direcciones Generales y de las Direcciones de Unidades. En el caso de la Dirección General de Administración las disciplinas en las cuales se deberá haber obtenido título universitario serán las administrativo-contables o las relacionadas con análisis de sistemas. Al 31 de diciembre de 1995. Proyecto II.4.7 La implantación de concursos internos para cubrir los cargos de directores generales y directores de unidades, en condiciones y con los requisitos que fije el reglamento respectivo. Al 31 de diciembre de 1996. Proyecto II.4.8 Obligatoriedad de estudios secundarios completos para el personal subalterno a partir del año 2004 y para los ingresantes desde el año 2000. Al 31 de diciembre de 1995. Proyecto II.4.9 La creación de un sistema de pasantías y de capacitación en el exterior que asegure que todo miembro de nivel directivo haya, cuanto menos, cumplido un programa de capacitación de un mes de duración en el exterior en una organización o instituto de reconocido prestigio. Al 31 de diciembre de 1996. Proyecto II.4.10 Redistribución y racionalización del personal tendiente a lograr una correcta asignación de recursos humanos y su adecuada jerarquización. Al 31 de diciembre de 1995.

II.5. INTEGRACIÓN SECTORIAL El futuro desarrollo de la política penitenciaria requiere de un amplio sentido de apertura para optimizar los recursos existentes y para lograr eficacia y eficiencia en la labor. En este orden se prevén diversas posibilidades de

integración operativa. En relación con acciones de tratamiento en general entre: a) Servicios Penitenciarios y Patronatos de Liberados y entidades post-penitenciarias. b) Servicios Penitenciarios con organismos educativos de todo nivel y en particular con universidades nacionales o privadas. c) Servicios Penitenciarios con organizaciones profesionales, gremiales, cultos e iglesias y recursos comunitarios en general. d) Servicio Penitenciario con medios de comunicación social. En relación con el funcionamiento de los propios servicios, será menester una integración armónica del sector público con el privado. En la operación de los establecimientos se ha considerado que es excluyente la Dirección, el Tratamiento y la Seguridad -junto con las labores de apoyo administrativo y de nexos con el Poder Judicial- a cargo del Estado. Pero todas las restantes, pueden estar a cargo de empresas particulares, en tanto cuenten con experiencia, solvencia, garantías y personal adecuado.

II.6. SISTEMA PENITENCIARIO NACIONAL La integración del Sistema Penitenciario Nacional ya estaba prevista por la Ley Penitenciaria Nacional, (decreto ley 412/1958), aunque la experiencia indica que el funcionamiento de los servicios federal y provinciales dista de ser armónico, coordinado y centrado en políticas compartidas. Para el cumplimiento de este objetivo se propicia la rápida ejecución de un proyecto que, en sucesivas etapas, asegurará la integración perseguida.

II.6.1. Creación del Consejo Federal de Política y Reforma Penitenciaria Al 31 de diciembre de 1995.

II.7. INTEGRACIÓN REGIONAL La consideración de la Política Penitenciaria Nacional en el concierto de los países de la región y en el área latinoamericana en general es un presupuesto imprescindible debido a las interrelaciones políticas, sociales, culturales y económicas que cada día vinculan más a las naciones y a sus pueblos. Los países de las Américas situados al sur del Río Grande, tienen caracterizaciones comunes, problemas similares e intereses compartidos. Empero los grados de desarrollo de los sistemas penitenciarios son diferentes, diferencia no como valoración cualitativa sino como resultado de idiosincrasias distintas y por ende, de soluciones propias y particulares. Aun, aceptando la importancia de las características diferenciales de Nación a Nación, queda claro que existen múltiples puntos en común, tanto en los problemas, como en las soluciones relacionadas con los ámbitos carcelario y penitenciario. Los modernos criterios de cooperación internacional patrocinados por la Organización de las Naciones Unidas buscan simultáneamente el conocimiento mutuo, la colaboración en la búsqueda de soluciones y la coordinación de actividades. Aceptada la importancia del conocimiento, de la cooperación y de la coordinación, quedan por resolver cuestiones concretas como las vinculadas a problemáticas limítrofes. En ese orden, el Ministerio de Justicia ha dispuesto mediante resolución 301/1994 M.J. aprobar un texto modelo o tipo de convenio bilateral para la transferencia de condenados y liberados, nacionales de un país y condenados en otro. Este modelo, una vez aprobado por las partes, deberá someterse a consideración del Congreso de la Nación. Dentro de las políticas diseñadas una meta relevante es lograr que el condenado cumpla la pena en su país de origen y se reinserte en ese mismo medio, en el cual continuará su vida. Ello no es más que llevar a la práctica reiteradas recomendaciones de congresos internacionales y de las Naciones Unidas. En relación a lo reseñado se prevé la ejecución de los siguientes proyectos:

Proyecto II.7.1 Creación del Consejo Permanente de Política Penitenciaria, integrado por todos los países de Latinoamérica y del Caribe, foro de elaboración de políticas comunes, de coordinación operativa y de asistencia técnica. Este Consejo Permanente adquiriría particular relevancia, desarrollando su labor en directa relación con la Organización de las Naciones Unidas. Al 31 de diciembre de 1995.

Proyecto II.7.2 Convenios de Transferencia de Condenados y de Liberados, a suscribir con todos aquellos países de América (excepto México con el cual ya está suscripto), que acepten la propuesta de desarrollar negociaciones bilaterales. Inicio abril de 1995.

COLOFÓN Como en un principio se anunciaba, se ha trazado un esquema con la situación actual, con su diagnóstico y con las líneas de acción previstas para superar los problemas y las falencias. Además, en los casos en que ello es posible, se han fijado plazos para iniciar o terminar las actividades específicas. Pero por sobre todo se ha procurado sentar las bases éticas, jurídicas y sociales de una de las problemáticas más graves y delicadas y la que hasta ahora ha estado -por décadas y décadas- más abandonada. En definitiva, el documento que enuncia la Política Penitenciaria Argentina es una invocación a la acción pues, como bien dijera Rafael Salillas en 1888 en materia penitenciaria todo está dicho... y nada está hecho.