

SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL Y MODELO MILITARIZADO

Algunas ideas para una democratización institucional

Por Raúl SALINAS

El vagón de tercera clase n.º 510.
Los guardias y los presos ocupan el primer
compartimiento.
El sargento no ha sonreído ni una sola vez.
Aunque han depositado los rifles en la red,
siguen puestas las esposas.
Cada lado está en mundos diferentes.
Nâzim HIKMET

1. Introducción

El objeto de este ensayo es presentar sumariamente uno de los rasgos con los que se despliega actualmente la gestión penitenciaria a partir del modelo militarizado de servicio penitenciario. Accesoriamente, buscaremos enunciar algunas propuestas tendientes a su transformación. Para ello, tomaremos como marco de referencia y análisis a los principios propios de un Estado Constitucional, Social y Democrático de Derecho.

Existen numerosos motivos por los que resulta importante retomar una reflexión seria en torno del sistema carcelario y, en particular, sobre la agencia encargada de ejecutar los encierros.

Recordemos aquí que la aplicación de privaciones de la libertad es la medida más grave y violenta que el Estado puede aplicar legítimamente, y, por ello, resulta siempre potencialmente lesiva para los derechos fundamentales de las personas. Tal es, muy lacónicamente, el fundamento de los límites de inspiración liberal impuestos constitucionalmente.

Accesoriamente, aparecen otras causas que justifican la atención sobre las prisiones: entre ellas podemos mencionar el aumento de la conflictividad social y de la comisión de determinados delitos, el crecimiento en el uso del encarcelamiento, el anacrónico modelo organizacional de las prisiones, las demandas sociales al sistema penal y el colapso del sistema tradicional de gestión, entre otras cuestiones. En este sentido, bien puede afirmarse que la situación de las cárceles funciona como un indicador de la situación de carencia de políticas de Estado referidas a la gestión de la conflictividad y de las deudas aún pendientes del proceso de democratización de nuestro país.

Esta realidad acarrea dos consecuencias que mellan significativamente la legitimidad de la actuación estatal y, en particular, a la institución penitenciaria: por un lado, los modos en los que se ejecutan las privaciones de la libertad implican violaciones a derechos fundamentales de las personas. Desde otro punto de vista y a la luz de los objetivos declarados de contribuir a la prevención de conductas criminales, la acción carcelaria resulta ineficaz.

2. Algunos datos de contexto

Si bien no es el propósito del presente trabajo arribar a un diagnóstico exhaustivo acerca del estado de la política de gestión de la conflictividad en nuestro país, bien puede resultar ilustrativo relevar algunas de las variables que contribuyen a generar el cuadro actual en materia penitenciaria.

En dicho sentido resultan evidentes algunos datos que deben ser particularmente tenidos en cuenta al momento de referenciar la situación.

Uno de los principales está dado por el importante sitio que en la agenda pública de preocupaciones ocupa el fenómeno de la inseguridad.

En este sentido debemos indicar que bajo el mencionado rótulo se agrupan tanto las posibilidades efectivas y reales de resultar víctimas de un delito - contra la propiedad o las personas- (inseguridad objetiva), como el miedo a resultar damnificado por un crimen (inseguridad subjetiva). Aquí debemos señalar que ambos procesos rara vez son idénticos y que la percepción de inseguridad muchas veces engloba y canaliza otros temores que van más allá del miedo a ser padecer un delito. La integran cuestiones tan disímiles como la inestabilidad laboral, la retracción del Estado en materias previsionales, de educación o salud, el temor a la imprevisibilidad, la imposibilidad de acceder al consumo, la percepción de

impunidad, el abuso de poder e incluso, de modo más general, el miedo que genera el abandono de la idea de sociedad como comunidad con sentido de pertenencia y un futuro común que perseguía la integración social y el progreso.

Al mismo tiempo es usual que las autoridades políticas suelen decodificar las demandas sociales en términos de mayor aplicación de encarcelamientos. De este modo, la reacción natural de las agencias gubernamentales ante las "olas delictivas" se transforma en la incorporación de encierros cautelares obligatorios ante determinadas imputaciones, tipificación de nuevos delitos, aumentos de pena y limitaciones para el acceso a modalidades de ejecución de pena desarrolladas en el medio abierto.

Esta práctica pone de manifiesto varias dificultades entre las que podemos mencionar a la visión excesivamente simplificada del problema, apelando a una herramienta intrínsecamente violenta como lo es la cárcel, a intervenciones estatales económicamente costosas, poco eficientes y que inexorablemente funcionan de un modo reactivo, es decir que no se anticipan, ni evitan la ocurrencia de hechos delictivos.

Lejos de generar una respuesta para el problema del delito, antes bien se retroalimenta al conflicto, empobreciendo el conjunto de estrategias de intervención y obviando muchas de las causas que más incidencia tienen (vgr. Políticas públicas generadoras de desigualdad y exclusión).

En términos de resultados para la reducción del delito y la inseguridad las políticas de aumento en el uso del encarcelamiento han demostrado y prueban que son incapaces de desarrollar impactos favorables. Existen numerosas investigaciones comparadas que muestran que las curvas de comisión de delitos y las tasas de prisionización responden a fenómenos con causas y dinámicas diferentes, es decir que son procesos paralelos e independientes, y que las posibilidades efectivas del sistema penal para responder a los problemas de conflictividad social son, por lo menos, sumamente relativas y claramente limitadas. Más personas encerradas no implican mayores índices de seguridad.

Para lo que si resultan apto el crecimiento de la tasa de encarcelamiento es para generar consecuencias en el sistema penal y, en particular, en el sub-sistema penitenciario.

Un primer dato a relevar en este nivel es que el aumento de la carga de trabajo asignada al sistema penal no hace más que poner de manifiesto su carácter antiguo y obsoleto en términos de capacidad de gestión y respeto a los derechos individuales.

La mirada más superflua sobre su funcionamiento muestra que la mayoría de las personas que padecen privaciones sobre su libertad no tienen sentencia viéndose afectado el principio constitucional de inocencia. Por otra parte, estos mismos rasgos burocráticos y escrituralistas producen una seria morosidad en el trabajo judicial, lesionándose el derecho a ser juzgado en un plazo Políticas de Seguridad y Justicia Penal en Argentina razonable. Otros derechos fundamentales que el actual Código Procesal Penal de la Nación afecta son el derecho a ser juzgado por el juez natural de la causa (existe una constante delegación de funciones), el derecho a ser juzgado por un tribunal imparcial (el juez de instrucción concentra las funciones de investigación y juzgamiento), lo que a su vez perjudica seriamente las posibilidades de defensa, el predominio en el uso de pactos por sobre el juicio oral y público y el derecho a que las privaciones de libertad sean ejecutadas en condiciones dignas (el esquema de control judicial es prácticamente inexistente), entre otras cuestiones.

Específicamente en el nivel penitenciario el crecimiento de la cantidad de personas encarceladas también pone en evidencia el colapso del sistema tradicional de gestión, los bajos índices de transparencia, la ineficacia, las serias afectaciones a los derechos de las personas privadas de la libertad y de los trabajadores de las prisiones, con la agravante que el Servicio Penitenciario no tiene facultades sobre la cantidad de personas que ingresan o egresan del sistema y que, tradicionalmente, ha sido y es un área bajo interés para los gobiernos.

En este sentido, la circunstancia de no ser un ámbito prioritario de preocupación parece responder a un esquema de pacto de gobernabilidad de las cárceles en donde las autoridades políticas y judiciales delegan íntegramente la gestión a las autoridades penitenciarias, brindando elevados niveles de autonomía, minimizando intervenciones y controles externos a cambio de que las unidades penales sean mantenidas dentro de determinados niveles de orden.

Los sucesivos gobiernos no han diseñado e implementado una política penitenciaria democrática, por lo que el sentido y los modos de desarrollo de la actividad han permanecido orientados por la propia agencia. Esta renuncia gubernamental a definir una política, y con ella

las pautas directrices, ha generado que el Servicio Penitenciario se cierre sobre sí mismo y que los lineamientos de actuación sean implícitos y poco visibles.

Esta circunstancia deviene inquietante en cuanto recordamos que se trata de una agencia que administra el recurso estatal más violento del que se dispone legítimamente, que actúa en un contexto de baja visibilidad, que en la historia reciente tiene numerosos antecedentes de violaciones a derechos fundamentales y a la cual se le están aumentando la carga de trabajo y las demandas.

3. El Servicio Penitenciario Federal

Antes de ingresar en el tema planteado en el acápite creemos necesario realizar una pequeña reseña de la evolución normativa ocurrida en nuestro país en los años en materias relacionadas con la ejecución de privaciones de la libertad.

En el año 1992 se aprobó el actual Código Procesal Penal de la Nación que incorporó, en conjunto con la ley 24.121, la figura del juez de ejecución a efectos de propiciar una mayor intervención judicial y optimizar el control de la ejecución de la pena.

En 1993, en virtud del decreto 1598/93, el Poder Ejecutivo de la Nación crea la figura del Procurador Penitenciario, cuya misión es la protección de los derechos fundamentales de los internos, a partir de mecanismos tales como las visitas periódicas, la solicitud de información, la producción de informes, las investigaciones y recomendaciones, la realización de denuncias, la difusión de derechos y propuestas de reformas legales, entre otros medios fijados entre sus competencias.

En el año 1994 se reforma la Constitución Nacional y entre las modificaciones introducidas se encuentra la jerarquización de Pactos y Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos los cuales contienen numerosas referencias a las obligaciones del Estado al tiempo de ejercitar su poder penal. Destacamos entre otros derechos a la dignidad e inviolabilidad del interno y las condiciones de encierro adecuadas, la readaptación social como objetivo de la ejecución de la pena privativa de la libertad, la prohibición de torturas y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, la separación de internos en categorías, la intrascendencia de la pena y el amplio acceso a la justicia y la tutela judicial suficiente, entre muchos otros.

En el año 1996 se sanciona la ley 24.660 que viene a reglamentar los principios, derechos y modalidades a partir de los cuales se ejecutan las penas privativas de libertad. Un asunto central que la nueva ley ha venido a definir es el objetivo de la ejecución de las penas privativas de la libertad en consonancia con la normativa constitucional incorporada. Esto acarrea para la agencia administrativa encargada de la ejecución una nueva misión institucional. Una de las regulaciones más interesantes está dada por el capítulo XVI de la mencionada ley de ejecución, referido a la selección, capacitación, especialización, sistema de personal, incorporación de normas de las Naciones Unidas, obligatoriedad de contar con título universitario para jefes y directores, establecimiento del mecanismo de concursos para el acceso a los cargos fijando incluso la alternativa de convocatoria a concurso abierto de oposición y antecedentes y algunos lineamientos en torno a la formación, actualización y perfeccionamiento profesional del personal¹.

En el año 2003 se aprobó la ley 25.858 en virtud de la cual se modificó el código electoral nacional derogándose la inconstitucional limitación del voto para los presos preventivos. Durante el mismo año se confirma la necesidad de controles y salvaguardias para los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, fortaleciendo la institución Procuración Penitenciaria, otorgándole rango legal en virtud de la ley 25.875 y estableciendo su dependencia en la esfera del Congreso Nacional.

En sentido similar y en el año 2004, se aprueba la ley 25.932, en virtud de la cual la República Argentina ratifica la vigencia del Protocolo Opcional a la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. De este modo, se confirma la necesidad de monitorear de modo externo e independiente a los ámbitos de detención a efectos de inspeccionar y prevenir violaciones a los derechos humanos.

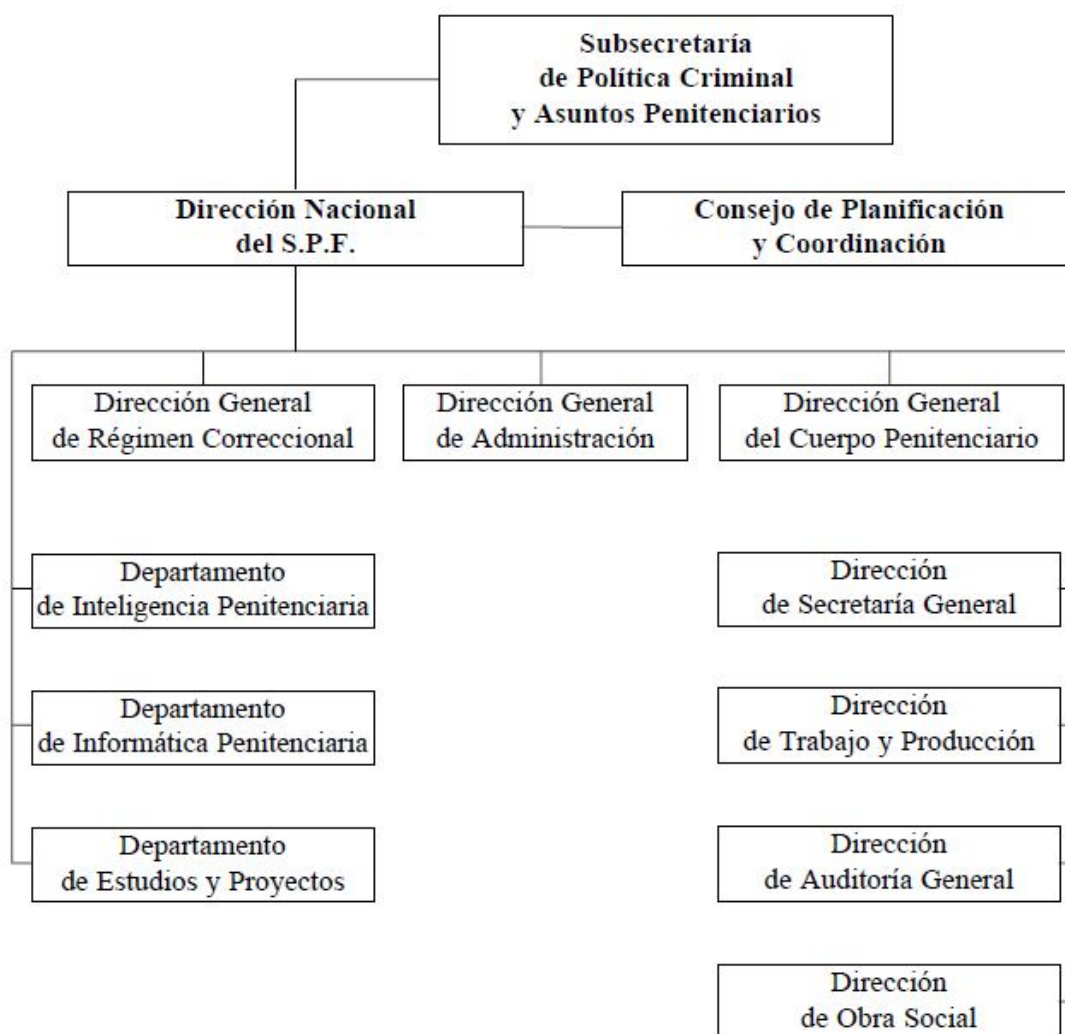
Sin embargo, todo el cúmulo de reformas normativas introducidas en los últimos años con relación a la privación de la pena privativa de la libertad no ha tenido correlato en

¹ De acuerdo al artículo 225 de la ley 24.660 las disposiciones mencionadas regirán a partir del año 2006.

modificaciones sobre la agencia estatal destinada a ejecutar la privación de la libertad. Con relación al Servicio Penitenciario Federal (S.P.F.), aún no se han encarado las reformas que las modificaciones normativas de nivel superior han establecido como necesarias.

4. La organización del Servicio Penitenciario Federal

De conformidad con la decisión administrativa 516/1996 que aprueba la estructura en su primer nivel operativo de la Jefatura de Gabinete de Ministros, la Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal se encuentra en Jurisdicción de la Subsecretaría de Política Criminal y Asuntos Penitenciarios del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Está integrada por un



Consejo de Planificación y Coordinación y siete Direcciones Generales, las que se denominan: Secretaría General, Trabajo y Producción, de Régimen Correccional, de Administración y de Cuerpo Penitenciario. Existe además una Dirección de Retiros y Pensiones, encargada de la administración del régimen de jubilaciones y pensiones del personal, que funciona bajo órbita de la ley 13.018 y decreto-ley 23.896/56, como así también la Dirección de Obra Social, cuyo marco normativo lo constituye la ley 20.416 (artículos 21 y 36 inc. i) y sus decretos y normas reglamentarias.

Accesoriamente están los Departamentos de Informática Penitenciaria, de Estudios y Proyectos y de Inteligencia Penitenciaria.

Para su mejor administración y con el objeto de producir recursos para ser aplicados a los fines de la ley 24.660, cuenta con el Ente Cooperador Penitenciario (ley 24.372), que tiene

como objeto coadyuvar con el Servicio Penitenciario Federal, para reinsertar al interno, a su egreso al medio social a través del aprendizaje del trabajo.

Respecto a los niveles inferiores, las estructuras, que se encuentran aprobadas para determinadas unidades funcionales, están totalmente desactualizadas y otras existen de manera informal.

La estructura es marcadamente centralizada, aún cuando la acción del servicio abarca numerosas y dispares funciones y debe desplegarse en ámbitos territoriales muy diversos y lejanos. Esta situación, además de concentrar en una instancia única la toma de decisiones genera demoras y altos niveles de burocratización.

La norma legal vigente que define primariamente su organización y actuación, la ley 20.416 surge en el año 1973, es producto del gobierno no democrático del General Lanusse. La ley orgánica del Servicio Penitenciario Federal fijó para la institución una serie de improntas que a la luz del desarrollo del proceso de democratización encarado por la Argentina aparecen anacrónicas.

Otro dato relevado es la no inclusión entre sus misiones institucionales del mandato constitucional de la finalidad reintegradora de la ejecución de la pena privativa de la libertad (Constitución Nacional, artículo 75 inciso 22, Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 5.6 y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 10.3).

Esta misma visión es la que ha contribuido a generar que la totalidad de la gestión de las prisiones esté orientada hacia la producción de orden, seguridad y disciplina, en lugar de procurar priorizar el respeto a los derechos de los reclusos o contribuir con los procesos de reintegración al medio abierto. "Recordemos que la Ley 24.660 (en concordancia con lo estipulado por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ambos de jerarquía constitucional) establece que la ejecución de la pena privativa de la libertad procura la adecuada reinserción social del condenado basándose en un tratamiento en el que debe participar un grupo técnico científico multidisciplinario de abogados, psicólogos, psiquiatras, asistentes sociales y educadores, todos ellos con especialización en criminología [...] Pues bien, la realidad indica que la ley no se cumple. Las unidades penitenciarias poseen Servicios Criminológicos dotados con personal técnico que no alcanza a cubrir siquiera el mínimo exigido por la ley. Algunos poseen un psicólogo (verbigracia, la Unidad 4 de La Pampa, que cuenta con una población aproximada de 300 internos), y no incluyen ni asistente social, ni abogado, ni educador ni psiquiatra [...] En definitiva, como surge lo señalado precedente, la cantidad de personal penitenciario dedicado al área profesional relacionada con el tratamiento, es decir 462, es desproporcionada comparada con la cantidad que cumple tareas de seguridad y administrativas, siendo estos 7626"².

"Los Servicios Criminológicos del 'Instituto de Seguridad y Resocialización'-Rawson y de la 'Prisión Regional del Norte-Resistencia, no están constituidos de acuerdo a lo establecido por la ley y los criterios de la seguridad interna determinan las pautas de funcionamiento del establecimiento, dejándose de lado cualquier abordaje criminológico que apunte a desarrollar el tratamiento; la labor está signada por la ineficacia.

El área de Seguridad Interna, respondiendo a las políticas establecidas por las conducciones de los establecimientos, organiza sus movimientos no facilitando la labor de otros sectores, en este caso la de los criminólogos. Los horarios de requisas se superponen con los de funcionamiento de los Servicios Criminológicos ó se restringe la posibilidad de trabajar en el penal a los profesionales de sexo femenino.

Es también, la División Seguridad Interna la que determina los lugares de alojamiento de los detenidos; la lógica utilizada para la clasificación genera situaciones, tales como, que una 'persona primaria con una condena corta' convive con un interno multireincidente.

La falta de diferenciación de roles, como el caso de los psicólogos que elaboran informes criminológicos y prestan asistencia psicológica a los mismos internos que evalúan para la determinación de la progresividad del régimen penitenciario, resulta una situación impropia por la posible violación del contrato de confidencialidad entre el profesional y el paciente-interno.

El relevamiento realizado en los Servicios Criminológicos puso de manifiesto una política de no ingerencia sobre la determinación de los lugares de alojamiento, en tanto, temas

² Procurador Penitenciario, Informe Anual 2000-2001, Ed. Create, Buenos Aires, 2001, ps. 28 y ss.

pertenecientes a otra área; la de seguridad. Como así también, se evidenció una degradación de la tarea criminológica³.

La política de recursos humanos y consecuente reglamentación no tiende a la efectiva aplicación de los extremos contenidos en la ley 24.660 y su Decreto reglamentario 396/99, como tampoco a la implementación de nuevos tratamientos como la Metodología Pedagógica Socializadora y de los Centros de Recuperación de Drogadependientes⁴.

El S.P.F. tiene mas de 8.100 agentes, lo que establece una relación penitenciario-detenido cercana a 1-1. Si contamos el número de agentes del S.P.F. que presta servicio en las unidades penitenciarias, la relación baja a 1-0,4. Ello evidencia que gran parte de la planta de dicha fuerza se dedica a tareas administrativas, fuera de las cárceles⁵.

Del total del presupuesto asignado, el cual ha crecido sucesiva y sostenidamente durante la última década y media, arriba de un 80% es destinado a gastos de personal y al pago de retiros y pensiones. El número de beneficios provisionales es similar a la cantidad de personal activo. Otras pautas legales que estructuran al S.P.F. son la caracterización de la agencia como fuerza de seguridad⁶, la intensa impronta castrense⁷ de la organización estableciendo estructuras, mecanismos de gestión y prácticas reflejas al ejército y propias de un sistema militar, que privilegia la imposición de órdenes y su obediencia.

La organización profesional del S.P.F. se rige por lo establecido en la ley 20.416 que establece que el agente del servicio posee estado penitenciario⁸, lo que implica, básicamente,

³ Procurador Penitenciario, Informe Anual 2000-2001, Ed. Create, Buenos Aires, 2001, ps. 28 y ss.

⁴ Sindicatura General de la Nación, Evaluación del Sistema de Control Interno del Servicio Penitenciario Federal, Junio de 2004, <http://www.sigen.gov.ar>.

⁵ PETRONE, Daniel, Cárceles sanas y limpias, Unidos por la Justicia, Buenos Aires, 2004, <http://www.unidosjusticia.org.ar>.

⁶ Por ejemplo, el Capítulo I de la ley 20.416, "Misión y atribuciones", establece: "Art 30.- La misión de los agentes penitenciarios comprende la realización de las funciones de seguridad y defensa asignadas por el art. 3 a la Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal.

Art. 31.- El personal penitenciario tiene las facultades y atribuciones correspondientes a su calidad de depositario de la fuerza pública, de acuerdo a esta ley y a los reglamentos que le conciernen.

Art. 32.- Es obligatoria la cooperación recíproca del personal del Servicio Penitenciario Federal con las Policías y demás fuerzas de seguridad y defensa; y con las Fuerzas Armadas, previa solicitud, en este caso, de las autoridades competentes.

Art. 33.- El personal del Servicio Penitenciario Federal, en cumplimiento de la misión que le atribuye el art. 1 de la presente ley, podrá hacer uso racional y adecuado de su armamento con fines de prevención y en los casos en que fuera indispensable rechazar una violencia o vencer una resistencia; en circunstancias de producirse una evasión o su tentativa; y en los supuestos del art. 32."

⁷ Así el Art. 10 de la ley 20.416 manda que "El nombramiento de director nacional deberá recaer en un oficial superior de las Fuerzas Armadas de la Nación, del Escalafón Comando y el de subdirector nacional en un oficial superior del Servicio Penitenciario Federal, del Escalafón Cuerpo General y del grado máximo."

⁸ "Art. 34.- Estado penitenciario es la condición creada por el conjunto de derechos y obligaciones que esta ley y sus reglamentaciones establecen para los agentes del Servicio Penitenciario Federal.

Art. 35.- Son obligaciones de los agentes penitenciarios, sin perjuicio de lo que impongan las leyes y reglamentos particulares de los distintos establecimientos y servicios:

a) Cumplir las leyes y reglamentos, las disposiciones y órdenes de sus superiores jerárquicos, dadas por éstos conforme a sus atribuciones y competencia; b) Prestar personalmente el servicio que corresponde a la función que les fuera asignada con la eficiencia, dedicación, capacidad y diligencia que aquélla reclame, en cualquier lugar del país donde fueren destinados; c) Someterse al régimen disciplinario; d) Observar para con las personas confiadas a su custodia y cuidado un trato firme, pero digno y respetuoso de los derechos humanos; e) Observar en el servicio y fuera de él una conducta decorosa; f) Seguir los cursos de capacitación, preparación, perfeccionamiento, información y especialización que se dicten y someterse a las pruebas de idoneidad y competencia que se determine; g) Usar el uniforme y el correspondiente armamento provisto por la institución; h) Mantener la reserva y el secreto de los asuntos del servicio que por su naturaleza lo exijan; i) Declarar bajo juramento su situación

la disciplina, como subordinación y respeto a las jerarquías, cargos, funciones y antigüedades y una serie de obligaciones adicionales. Dicho estado se adquiere desde la incorporación a la fuerza a partir de la formación en los institutos penitenciarios.

Los integrantes del S.P.F. se dividen en escalafones, agrupamientos y grados. Hay dos agrupamientos: personal superior (oficiales) y personal subalterno (sub-oficiales).

Este modelo castrense propicia una brecha significativa entre oficiales y suboficiales, que tiene por consecuencia principal el fomento de una cultura segmentada, altamente excluyente y poco dinámica en el horizonte de desarrollo profesional. Por otra parte, el esquema de incentivos se ve seriamente limitado, en tanto los ascensos se producen por la existencia de vacantes y el mero paso del tiempo.

De este modo se genera una marcada asimetría en la distribución de los incentivos (ascensos) y salarios: los suboficiales, reclutados de los sectores sociales más pobres, son quienes reciben menos capacitación, menos paga, menos posibilidades de movilidad y además deben hacer el trabajo más duro y sustantivo de la agencia: trabajar en los ámbitos de detención y tener contacto directo con los internos. Acaso este sea el fundamento que habilita a que en determinados grados la edad de retiro sea de 45 años (conf. ley 13.018). El Servicio es cruel con sus propios miembros.

Otro rasgo a partir del cual puede observarse nítidamente el modelo militar de organización de la agencia penitenciaria es el sistema disciplinario.

Bien puede afirmarse que el modelo está orientado a proteger la verticalidad, es decir la obediencia hacia el personal superior, antes que a funcionar como contralor interno destinado a configurar correctamente el modo en el que se estructura y desarrolla la actividad penitenciaria.

Resulta particularmente clara la influencia de los códigos militares sobre el sistema disciplinario. Podemos señalar a la amplia discrecionalidad por parte de los oficiales, que son quienes aplican sanciones y el carácter secreto de las actuaciones como rasgos fuertes.

De hecho la norma encargada de regular el sistema es producto del gobierno no democrático de Onganía. Nos referimos al reglamento de régimen disciplinario del personal del Servicio Penitenciario Federal, decreto 1.523 del año 1968, que venía a complementar a la derogada Ley 17.236. Del propio decreto se desprende que su principal objetivo es establecer un orden férreo, obviando incluso algunos principios constitucionales tales como los de reserva, lesividad o proporcionalidad. Tal es el caso de la tipificación como faltas graves contra la ética el concurrir habitualmente a hipódromos; embriagarse en público no estando de servicio; tratar con personas de dudosa moralidad o de reconocida mala fama; no cumplir la intimación a cancelar una deuda que dio lugar a reclamo, embargo o concurso civil dentro de los 60 días y contraer deudas, sin causa justificable, que dieran lugar a embargo o concurso civil o contraer deudas por motivos viciosos o con subalternos, con personas de malos antecedentes o con particulares con quienes trata por razón del servicio. La citada reglamentación es abundante en ejemplos de este estilo.

Un elemento que debe ser tenido en cuenta es que entre el elenco de sanciones previstas figura el arresto de hasta 60 días. Esta pena implica, en una de sus alternativas, que el agente no puede ausentarse de su lugar de trabajo y debe prestar servicios de modo ordinario (cf. art. 265 decreto 1523/68). Esta situación es preocupante no sólo por ser un fiel reflejo del modelo militarizado, sino también desde la perspectiva laboral, porque la tarea penitenciaria ha sido definida por la ONU como trabajo penoso⁹ en tanto implica un importante nivel de desgaste para el trabajador y se realiza en un contexto desfavorable y violento. Accesoriamente, la sanción de arresto suma un factor de riesgo para el respeto a los derechos de los reclusos.

patrimonial y modificaciones ulteriores; j) Encuadrarse en las disposiciones sobre incompatibilidad y acumulación de cargos; k) Promover las acciones judiciales o administrativas que correspondan cuando fuere objeto de imputaciones delictuosas o que afecten su buen nombre y honor; l) No hacer abandono del cargo; m) Conocer las leyes, reglamentos y disposiciones permanentes del servicio en general y, en particular, las relacionadas con la función que desempeña".

⁹ Cf. Art. 46.3 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977.

Paralelamente, coexisten con el sistema formal de sanciones castigos informales tales como los traslados, la negación o suspensión de horas de servicios adicionales y las bajas calificaciones en los informes, entre otras.

El sistema penitenciario sanciona a su personal, al punto de perder su carrera, cuando se descuidan aspectos vinculados a la seguridad, pero no ocurre lo mismo cuando no se cumple con la responsabilidad de brindar alternativas de tratamiento tendientes a resocialización¹⁰. "Resulta ya insoslayable el hecho de que los profesionales en el Servicio Penitenciario no alcanzan para cumplir con sus tareas no obstante haber, al día de la fecha, casi una proporción de un agente penitenciario por preso (vale la aclaración de que en cifras el problema es más complejo que la mera comparación entre cantidades de penitenciaros y de presos, pero también es cierto que la cifra de personal penitenciario profesional abocado a tareas de tratamiento no llega a cubrir siquiera el veinte por ciento del total del personal penitenciario)"¹¹.

Otras manifestaciones del modelo militar con relación al personal del S.P.F. están dadas por la imposibilidad de tener activa participación política o formar sindicatos, situación que muchas veces genera que los reclamos deban ser canalizados por vías de hecho. La ley orgánica explícitamente establece en su artículo 36 que queda prohibido a los agentes penitenciaros, sin perjuicio de lo que establezcan las leyes y los reglamentos del Servicio Penitenciario Federal; participar en las actividades de los partidos políticos; formular peticiones, quejas o reclamos en forma colectiva y apartarse de la vía jerárquica o no guardar el respeto debido al superior.

La situación de los trabajadores penitenciaros a la luz de las sucesivas crisis económicas y del aumento de la carga de trabajo refleja una progresiva pauperización y desprofesionalización. Por otra parte, además del deterioro de las condiciones de trabajo, de por sí riesgosas; aparece la pérdida de la capacidad adquisitiva de los salarios y la necesidad de complementarlos con horas de servicio adicionales, situación que incrementa los niveles de agotamiento.

La pérdida de recursos por parte del Estado también ha incidido en la destecnificación, el tipo de reclutamiento y la corrupción.

Otras variables a tener en consideración son la baja especialización y los altos índices de rotación en cuanto a los lugares geográficos en donde se desarrollan las funciones y el consiguiente desarraigo.

El proceso de prisionización¹² entendido como el cúmulo de afectaciones que padece un individuo por ser sometido a una experiencia carcelaria también alcanza a los operadores penitenciaros.

Aún se encuentran pendientes con relación a los trabajadores penitenciaros investigaciones sobre temas como los niveles de stress, retracción, desgastes psicológicos, afectación de la autoestima y propensiones a conductas violentas, adictivas o suicidas, ausentismo y disfunciones a nivel familiar tales como cantidad de divorcios. Lo que si es dable de afirmar es la falta de atención con relación a todas estas variables, que además de desentenderse de la situación de los trabajadores, tiene una incidencia severa en la calidad de las prestaciones, en tanto contribuye a generar respuestas rutinizadas, poco idóneas y a reducir el nivel de compromiso con la función eminentemente social que posee el servicio.

El fenómeno de la prisionización de los trabajadores penitenciaros, el ámbito social de donde se reclutan y seleccionan a los operadores, la formación, la capacitación que reciben "en el campo", el perfil militarizado de la agencia y el contraste que en la práctica existe entre los fines declarados, las demandas y expectativas sociales y las prácticas efectivas generan en términos organizacionales un enorme cúmulo de contradicciones para los propios agentes.

"En estas condiciones, las relaciones entre el personal y los presos siempre son difíciles, porque asumen la forma de una interacción entre fuerzas en armisticio, o quizás en

¹⁰ Procurador Penitenciario, Informe Anual 2001-2002, Ed. Create, Buenos Aires, 2003.

¹¹ Procurador Penitenciario, Informe Anual 2002-2003, Ed. Caligrafix, Buenos Aires, 2004.

¹² CLEMMER, Donald, The prison community, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1940; GOFFMAN, Erving, Internados, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1998; CLEMENTE DIAZ, Miguel, Los efectos psicológicos del encarcelamiento en JIMÉNEZ BURILLO y CLEMENTE DIAZ, Miguel (comps.), Psicología social y sistema penal. Alianza Editorial, Madrid, 1986; VALVERDE MOLINA, Jesús, La cárcel y sus consecuencias, Editorial Popular, Madrid, 1991.

tregua, en equilibrio muy frágil. La habilidad del personal consistirá siempre en reforzar el armisticio, en ampliar la tregua y neutralizar las interferencias de los otros segmentos¹³.

Esta realidad puede modificarse parcialmente, a fuerza de consolidar el equilibrio y frenar las interferencias, pero nunca podrá superarse totalmente el esquema básico institucional que enfrenta al personal con los presos. La confianza interactiva entre ambos siempre lo será entre grupos antagónicos y aunque, eventualmente, se desarrollen relaciones de simpatía, éstas nunca pueden suprimir el reparto básico de roles que hace a la esencia institucional. Además, conforme a esa regla inflexible, por ambos lados se establecen rígidos sistemas de sanciones para quienes la ignoren o infrinjan.

De cualquier manera, es obvio que, cuanto mayor sea la habilidad de los operadores penitenciarios para consolidar el equilibrio de fuerzas, la institución funcionará con menores niveles de violencia y, por lo general, su efecto deteriorante, al menos en este aspecto, será mucho menor.

En cualquier caso, desconocer estos datos estructurales de la prisión y pretender ignorar que condicionan deterioros físicos y psíquicos tanto en los operadores como en los presos, sería mucho más que una negligencia con consecuencias letales. Desde esta perspectiva, las ideologías "re" cumplen la indeseable función de ocultarlos, de modo que su consecuencia no es sólo la de enunciados inocentes o inofensivos de propósitos irrealizables. Por supuesto que es peor la brutalidad "realista" que los asume para profundizarlos.

Si bien las ideologías "re" tienen el efecto positivo de generar una "mala conciencia", esta positividad se neutraliza cuando la mala conciencia se vuelve crónica y con frecuencia no es más que un discurso sectorial que se esgrime contra otros segmentos del sistema penal, pero que en definitiva todos saben que por irrealizable es falso. Lo grave de esta situación es que deja anómicos a los operadores, les deteriora la autoestima y la definición del rol profesional, en medio de un equilibrio difícil y peligroso que es su problemática condición habitual de trabajo¹⁴.

Por otra parte, e ingresando en las prácticas efectivamente desarrolladas por el S.P.F. al momento de desplegar la actividad vinculada al tratamiento y los avances en la progresividad, es clara la pervivencia de la doctrina criminológica peligrosista de cuño positivista, la cual tiene una base etiológica con relación a la concepción del delincuente y busca las causas del delito de acuerdo a criterios deterministas exclusivamente individuales, genéticos y biopsicológicos. De más está decir que dicha escuela de pensamiento criminológico hace décadas que ha sido abandonada en sus lugares de origen.

El sostenimiento del esquema teórico positivista¹⁵ tiene una fuerte incidencia al momento de definir quienes son los sujetos destinatarios de la intervención, cuales serán sus objetivos, en que consisten los tratamientos y como se medirá su éxito, circunstancia particularmente importante, ya que muchas veces tiene un significativo valor al momento de definir lugares de detención o egresos.

Por otra parte, el discurso positivista funciona como un paradigma para la labor penitenciaria, que fija la imagen del interno como un "otro", anormal, inferior y peligroso. También intensifica la retracción de la institución sobre sí misma y que cierra la posibilidad de incorporar toda la serie de avances que en materia criminológica se han producido durante el último siglo, empobreciendo el elenco de estrategias, medidas y alternativas para intervenir frente al fenómeno criminal y de encarcelamiento. Esta situación cobra gravedad ya que también tiende a excluir todo tipo de participación comunitaria en la materia, operando en los hechos como una institución privada.

Un factor clave que vincula el carácter de institución total con la pervivencia de doctrinas perimidas está dado por los modelos de formación. Es de destacar que la

¹³ Procurador Penitenciario, Informe Anual 2002-2003, Ed. Caligrafix, Buenos Aires, 2004.

¹⁴ ZAFFARONI, Eugenio, Los objetivos del sistema penitenciario y las normas constitucionales en MAIER, Julio B. J. y BINDER, Alberto M. (comps.), El derecho penal hoy, Del Puerto editores, Buenos Aires, 1997.

¹⁵ ZAFFARONI, Eugenio, ALAGIA, Alejandro y SLOKAR, Alejandro, Derecho Penal. Parte General, Ed. Ediar, Buenos Aires, 2000; MARTEAU, Juan, Las palabras del orden, Del Puerto editores, Buenos Aires, 2003; SALESSI, Jorge, Médicos, maleantes y maricas, Betriz Viterbo editora, Buenos Aires, 2000; NOUZEILLES, Gabriela, Ficciones somáticas, Betriz Viterbo editora, Buenos Aires, 2000; CAIMARI, Lila, Apenas un delincuente, Siglo XXI editores, Buenos Aires, 2004.

capacitación es brindada por el propio S.P.F. a través de sus instituciones educativas, la Academia Superior de Estudios Penitenciarios, la Escuela Penitenciaria de la Nación "Dr. Juan José O'Connor", la Escuela de Suboficiales "Cnel. Rómulo Paez" y el Liceo "Dr. Antonio Bermejo". En su gran mayoría los docentes son agentes penitenciarios.

A propósito de la cuestión de la formación penitenciaria, la Sindicatura General de la Nación (S.I.G.E.N.) ha indicado que "Los distintos institutos dedicados a la instrucción del personal (Escuelas de Suboficiales y Penitenciaría de la Nación, Liceo Penitenciario y Academia Superior de Estudios Penitenciarios) planifican sus programas de estudio sin una coordinación general específica.

La cantidad de cursos ofrecidos por la Academia Superior de Estudios Penitenciarios resulta insuficiente, y además sólo dos son obligatorios durante la carrera para la promoción de grado (Adjutor Principal y Alcaide Mayor)".

En sentido concurrente acerca de las falencias del sistema de formación y capacitación el Procurador Penitenciario, en su informe 2001/2002 señaló que "con relación a la capacitación de los profesionales ingresantes consideramos que la misma reviste características de precariedad no respetándose, además, el requisito legal que estipula la especialización en criminología".

Desde el plano fáctico lo que puede observarse en las cárceles federales es el marcado aumento de personas prisionizadas, hecho que por si mismo exige una adecuación de la organización y sus procedimientos. Además la característica de institución cerrada y el propio sistema organizacional contribuyen a generar un ámbito con bajos niveles de control y transparencia que favorecen la ocurrencia de hechos de corrupción.

Existen numerosas alegaciones sobre hechos de corrupción que dieron motivo a denuncias y causas judiciales e incluso a "purgas" de agentes penitenciarios que incluyeron a miembros de la plana mayor de la institución.

De acuerdo al citado informe producido por la S.I.G.E.N. sobre el Sistema de Control Interno del S.P.F., el mismo debe ser calificado como débil en tanto presenta deficiencias que afectan el logro de niveles de gestión adecuados.

A lo largo del citado informe se despliegan una numerosa serie de irregularidades y flaquezas del mecanismo, entre los que figuran la existencia de estructuras desactualizadas o informales, ausencia de procedimientos comunes, falta de periodicidad en controles, superposición de funciones, zonas grises de competencia, mal diseño y ejecución del presupuesto, inclusión de productos no previstos en las dietas alimentarias establecidas por la División de Asistencia Médica, ausencia de fundamentación y respaldo profesional ante solicitudes de medicamentos y excesos en los requerimientos de diversos insumos por parte de distintos sectores. Se corroboró la demanda de alimentos específicos para el consumo por parte de niños en unidades carcelarias donde se alojan internos adultos y jóvenes, carencias de información, errores de registración, problemas de liquidación de haberes y carencia de controles.

Además el citado informe consigna que no puede afirmarse que todas las áreas cuenten con sistemas de información adecuados para realizar sus tareas y disponer de la información relevante en tiempo real. El Servicio Penitenciario Federal presenta una situación de riesgo alto en lo que respecta a las actividades de procesamiento y tecnología de información. La información generada a través de los sistemas no resulta exacta ni confiable, las herramientas informáticas con que fueron desarrollados los sistemas que soportan la liquidación de haberes son obsoletas, generando limitaciones en la administración de la seguridad, incompatibilidad con herramientas de uso actual e integridad con otras aplicaciones. No es posible realizar un seguimiento de las operaciones llevadas a cabo en los sistemas, ya que los mismos no cuentan con un log que deje rastros de las transacciones efectuadas. Se corroboró la falta de integración entre el sistema de administración de personal y los sistemas "Sueldos" y "Activo", situación que provoca una doble carga de las novedades surgidas que afectan la composición salarial del personal.

Los backups de información del sistema "Sueldos" no son efectuados en tiempo y forma por la División Remuneraciones.

La División Contabilidad Patrimonial no recibe información relacionada con los bienes inventariables en tiempo y forma. No se realizan controles patrimoniales sistemáticos y periódicos de toma de inventarios en las distintas dependencias, a fin de asegurar la integridad de los bienes en existencia en el SAF 331.

La División Contabilidad Patrimonial no realiza controles por oposición sobre la información relacionada con los movimientos contables de bienes inventariables, ni practica en

forma sistemática controles patrimoniales sobre los bienes en poder de los sub-responsables (unidades y dependencias).

Se ha evidenciado la existencia de varias facturas con fechas de emisión de una considerable antelación al envío de fondos, como así también la existencia de erogaciones cuyas facturas corresponden a un mismo proveedor y están emitidas con fechas cercanas entre sí.

Se han constatado comprobantes de gastos relacionados con repuestos y accesorios de automóviles, en los cuales no se identifica patrimonialmente el vehículo afectado por la reparación, lo que implica una debilidad de control interno.

Se evidencian inconsistencias registrales entre el Libro Banco Cta. 2667/19 y el parte de novedades administrativas.

Existen también deficiencias en la formulación de los recursos y falta de compatibilidad e integración de los distintos subsistemas contables (contabilidad, movimientos de fondos, de contabilidad patrimonial, presupuesto). No se ha evidenciado la ejecución periódica y rutinaria de controles de validación y congruencia de la información administrada por los diferentes subsistemas.

La justificación de la necesidad de combustible es genérica, no permitiendo a la División Contrataciones contar con parámetros que permitan evaluar la razonabilidad de lo solicitado, a la vez que la División Suministro no ha implementado procedimientos que permitan determinar el real consumo de combustible.

El sistema informático de liquidación de peculio ofrece la posibilidad de realizar consultas, modificaciones y reportes, que en algunos casos resultan insuficientes para satisfacer las necesidades de información, y permite la posibilidad de introducir alteraciones accidentales difíciles de detectar y solucionar. El formato base en el cual está desarrollado el presente sistema informático suele presentar inconvenientes con sus índices, generándose la presentación errónea de datos y cálculos, y en ocasiones, el bloqueo del sistema.

Con relación al ENCOPE (Ente Cooperador Penitenciario) se detectaron deficiencias en los contratos celebrados con terceros, incumplimientos por parte de los particulares y vínculos comerciales con empresas sin formalizar la relación contractual.

Uso inadecuado de las partidas de Caja Chica y Fondo Rotatorio, abonando con las mismas las compras de bienes de uso, insumos para talleres de laborterapia y contratos de locaciones de obras y servicios. Hay falencias en la confección y registración de las facturas emitidas por las Unidades y deficiencias en las Planillas de Rendiciones confeccionadas por la Oficina de Contabilidad y Finanzas.

La documentación de respaldo de las facturas analizadas está incompleta, situación que produce ausencia registral el "Libro de Ingresos y Egresos" de la División Suministros. El auditado ha manifestado que dicha práctica se motiva en la ausencia temporal de talonarios de Remitos.

El Complejo Penitenciario Federal I, no informó al ENCOPE (Sede Central), ninguna novedad en materia de recaudación y facturación en todo el período. Cabe aclarar que lo expuesto involucra también a las ventas y recaudaciones de los demás talleres productivos excluidos de la muestra de auditoría.

En cuanto a producción de bienes, en caso del producto bolsa de papel, realizado para abastecer los requerimientos de la empresa Marlipack, se ha podido evidenciar que las prestaciones comerciales con este proveedor se realizaron sin modalidad contractual formal alguna. Lo señalado ut-supra, estaría denotando un alto grado de informalidad, evidenciando importantes falencias, en los procedimientos y en los aspectos de control interno de la organización, tanto en la Unidad Productiva como en el ENCOPE (Sede Central) que tiene la función de contralor, con los riesgos que ello implica.

Con relación Hospital Penitenciario Central II, su farmacia no cuenta con condiciones controladas de temperatura ni de ventilación, carece de un reglamento de Farmacia Hospitalaria y de procedimientos preestablecidos para el manejo de los medicamentos, sus registros de stock se encontraban atrasados, no se cuenta con materiales para administrar todas las formas farmacéuticas existentes y los psicofármacos no se guardan bajo llave, pese a la posibilidad que los internos accedan a la farmacia.

Existe una marcada debilidad de controles, espacios de baja visibilidad, una estructura fuertemente burocratizada y compartimentada, vulnerabilidad por parte de la población destinataria de las prestaciones y un sistema disciplinario que impide la formulación de denuncias. La sumatoria de estos y otros factores convierten a la organización en un contexto particularmente propicio para la ocurrencia de hechos de corrupción.

Hay repetidas alegaciones de hurtos sobre insumos destinados a los internos y existe un aceitado mecanismo de tráfico de estupefacientes legales e ilícitos, cobros para determinar ámbitos de alojamiento, dictámenes favorables, acceso a derechos como trabajo, entre otras.

Finalmente debemos señalar que en materia de uso abusivo de la fuerza, torturas y tratos crueles, inhumanos o degradantes, existe una mala práctica instalada. Resultan numerosas las alegaciones y denuncias e inversamente proporcionales las condenas existentes. Al mismo tiempo la demora en la tramitación de procesos y su escaso avance fomentan la impunidad desde el poder judicial. Es usual la calificación de los hechos de tortura de acuerdo a tipos penales de menor gravedad (vgr. apremios ilegales). Es común la amenaza y las represalias contra quienes denuncian este tipo de hechos.

Son coincidentes las indicaciones de los actores locales, tales como los privados de la libertad, organismos de derechos humanos, integrantes de la defensa pública y Procuración Penitenciaria con lo señalado por instancias internacionales tales como el Comité contra la Tortura de la O.N.U., el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de la O.N.U. o el Informe sobre Prácticas de Derechos Humanos del Departamento de Estado de EE.UU., entre otros.

Si bien resulta materia de otro ensayo podemos señalar algunos de los factores que inciden para habilitar la pervivencia de estas prácticas son el nivel de militarización de la organización, el contexto cerrado y de baja visibilidad, la debilidad de las víctimas, la fuerte tasa de subdenuncia, la impunidad provista desde el poder judicial, la cobertura desde las autoridades políticas, las campañas de mano dura, las demandas sociales, el modelo de capacitación formal e informal, la cultura penitenciaria y la debilidad de los controles externos, entre otros.

La concentración de funciones en el ámbito del S.P.F., tales como la provisión de servicios de salud, educación, asistencia espiritual, social, etc., además de apartarse de las recomendaciones internacionales¹⁶ en la materia y generar superposición de funciones y duplicación de gastos públicos, constituye otro factor que propicia la existencia de abusos. La pertenencia al S.P.F. de los profesionales encargados de la salud plantea severos problemas en tanto las cárceles están abocadas a producir orden y el servicio, usualmente, es dirigido por agentes no profesionales. Esta situación deriva, por ejemplo, en colisiones entre el juramento hipocrático, las necesidades de seguridad y el deber de subordinación y obediencia. Además, afecta la relación terapéutica de confianza entre médico y paciente. La falta de independencia del personal médico de los establecimientos, quienes pertenecen a la institución penitenciaria ha sido señalada como motivo de preocupación por el Comité contra la Tortura, el cual recomendó al Estado Argentino que "adopte las medidas necesarias para garantizar la presencia de personal médico independiente y calificado para llevar a cabo exámenes periódicos de personas detenidas"¹⁷.

A modo de resumen, podemos señalar que subyace bajo la organización del S.P.F. la consideración de que el modelo militar genera una mayor pertenencia y lealtad a la institución, favorece el profesionalismo, inculca en los agentes las principales virtudes del soldado (disciplina, energía, audacia y fuerza física), así como el sentimiento de urgencia y necesidad de su función pone en evidencia la posibilidad de ejercer poder, evita la injerencia política y la corrupción, y permite enfrentarse a situaciones peligrosas y extraordinarias que necesitan intervenciones autoritarias.

Aún resulta clara la influencia y pervivencia de algunos de los conceptos centrales de la Doctrina de la Seguridad Nacional. Al observar la organización y sus prácticas efectivamente desplegadas resulta evidente que su racionalidad se haya orientada hacia la producción de orden y obediencia.

Los derechos de las personas privadas de su libertad no son visualizados como finalidad de su actuación sino como obstáculo para el cumplimiento de su función. No existe una autopercepción como agencia encargada de cumplir la ley. Así, el sujeto destinatario de la

¹⁶ Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos de la Organización de las Naciones Unidas aprobados por la Asamblea General en su resolución 45/111 de 14 de diciembre de 1990. Artículo 9: "Los reclusos tendrán acceso a los servicios de salud de que disponga el país, sin discriminación por su condición jurídica". Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura, ley 25.932.

¹⁷ Comité contra la Tortura, 33º período de sesiones, 15-26 de noviembre de 2004, CAT/C/CR/33/1, 24 de noviembre de 2004, Original: Español.

intervención estatal pasa a transformarse en un potencial enemigo y los derechos humanos en una manifestación de un sistema permisivo y blando destinado a sobreproteger a los delincuentes, a limitar abusivamente las atribuciones y facultades de los agentes y a favorecer el caos y el desorden.

Esta situación ocurre en el marco de un sistema militarizado, jerárquico, verticalista, con alta opacidad, debilidad de controles, contrario a la participación de actores ajenos al servicio y con una elevada burocratización y una creciente demanda en cuanto a carga de trabajo, que no se traduce en un correlativo aumento de los recursos asignados a tales fines.

5. Algunas ideas para el debate

Si buscas resultados distintos, no hagas siempre lo mismo.

Albert EINSTEIN

El primer punto para abordar una discusión sería sobre las cárceles consiste en asumir el contexto en el que deben operar, es decir una sociedad excluyente, desigualitaria, violenta y con abuso de poder. Estas circunstancias limitan las potencialidades del sistema de prisiones, el cual resulta inútil para generar transformaciones sociales.

Al mismo tiempo, la cuestión penitenciaria no es más que uno de los componentes de una política pública de gestión de la conflictividad que debe prever componentes de articulación entre prevención, represión, administración de justicia y asistencia post- penitenciaria. El funcionamiento individual e ineficiente de cada una de estas políticas, también, operan como un condicionante para las modestas posibilidades de la cárcel.

Por otra parte, el populismo punitivo, el aumento del uso del encarcelamiento, la inflación penal y, sobre todo, los déficits del sistema tradicional de gestión también reducen las posibilidades de éxito.

Es preciso relativizar la utilidad del uso intensivo de la cárcel desde sus costos, consecuencias y efectos y trabajar en el diseño e implementación de un sistema de gestión de la conflictividad integrado, respetuoso de los derechos y eficiente.

Un primer momento transita por terminar con la política de indiferencia hacia el sub sistema penitenciario y los pactos de autogobierno institucional y laissez faire entre autoridades políticas y penitenciarias a cambio de cárceles "ordenadas" hacia fuera. También deben efectuarse definiciones sobre el uso del encarcelamiento, cantidad de prisioneros y condiciones de detención.

No es posible encarar fragmentariamente los problemas. La carga de trabajo del sistema de prisiones depende de los ingresos determinados por un sistema procesal que no respeta derechos fundamentales, es ineficiente, costoso y reclama una reforma rápida. No alcanza con levantar cárceles que prontamente los jueces en el marco del sistema inquisitivo se encargarán de sobrepoblar con procesados pobres.

El Servicio Penitenciario

Ingresando específicamente en el ámbito de la agencia, procedemos a mencionar algunas propuestas para reconfigurarla. Es imperativo modificar la ley orgánica del servicio, no porque creamos en que la redacción de nuevas normas sea la respuesta a los problemas (fetichismo normativo), sino porque es necesario desencadenar un proceso que rompa el actual equilibrio de fuerzas a partir de nuevas reglas de juego.

En primer término resulta indispensable contar con una estrategia sistémica coherente, que asuma los problemas existentes y evidentes y determine un plan de acción que señale los fines, etapas, plazos, indicadores de éxito y mecanismos de supervisión del proceso de reforma del S.P.F.

Aquí la pregunta a responder no es qué servicio de prisiones queremos sino para que sociedad queremos un servicio de prisiones. Una de las improntas más fuertes debe estar dada por la desmilitarización a partir de un proceso de democratización de la agencia.

Al mismo tiempo, ello requiere la asunción de la responsabilidad por las autoridades políticas y la asignación de tareas claras, realizables y medibles, acompañadas de los recursos necesarios para ejecutarlas.

Un elemento a considerar es la transferencia a la Ciudad de Buenos Aires de las competencias y partidas presupuestarias, de acuerdo con la Constitución Nacional, a efectos

de generar una real autonomía para el distrito. Recordemos que la gran mayoría de los privados de la libertad en el ámbito federal proviene de la justicia penal ordinaria de la capital.

Otra posibilidad es la regionalización de la prestación de los servicios de prisiones¹⁸. Ello permitirá una mayor igualdad ante la ley, una gestión de los recursos más eficiente - evitando duplicaciones- y estableciendo economías en escala. También generará descentralización, acercará las cárceles a instancias gubernamentales locales y evitará los procesos de desarraigo a los que se someten a internos y trabajadores penitenciarios.

Resulta necesaria la modificación radical de la estructura del S.P.F., abocándolo a las funciones de gestión de unidades con base en el cumplimiento de las leyes y resoluciones judiciales y el trato humano a los internos.

Las cárceles no son instituciones externas a la sociedad o exentas del cumplimiento de las leyes, y los presos son sujetos de derecho. No resulta lógico que el S.P.F. tenga asignadas misiones que resultan de competencia de otros departamentos del Estado, tales como la salud, educación, desarrollo social, trabajo, entre otras.

Esta situación genera varias consecuencias negativas, entre las que figuran la duplicación injustificada de estructuras, recursos y esfuerzos públicos para misiones idénticas, fija la idea de que los presos se hallan fuera de la sociedad y que carecen de derechos de ciudadanía y, además, hace que ante la concurrencia de misiones tan numerosas y dispares, se opte por hacer operativa únicamente la producción de orden, muchas veces con base en la arbitrariedad y el abuso de poder, transformando a las otras actividades en secundarias o subsidiarias de la producción de seguridad.

De más esta mencionar que esta circunstancia convierte al sistema legal de ejecución de privaciones de libertad en una ficción.

Ingresando en el rediseño del S.P.F. es necesario fijar claramente principios de actuación democráticos a los siguientes ejes:

- Legalidad, referido a la plena vigencia de la ley previa, estricta y escrita, que implica en un sentido que las penas sólo pueden ejecutarse en virtud de sentencia firme emanada de autoridad competente, y en otro, que la ejecución de la privación de la libertad no está librada a la discrecionalidad de los funcionarios penitenciarios, sino que se sujeta al contenido de la ley.
- Reserva de ley, indicando que el penado conserva todos los derechos no limitados por la sentencia o la ley, y que, en consecuencia, puede desarrollar toda actividad no restringida y no puede ser obligado a aquello no prescripto por las normas.
- Humanidad y dignidad, atendiendo a que el interno se halla sujeto y sometido al más intenso de los poderes estatales, implica el respeto e inviolabilidad de la persona.
- Igualdad y no discriminación, prescribiendo la evitación de todo manejo arbitrario.
- Jurisdiccionalidad, atiende a la ejecución y control por parte de los magistrados del poder judicial, de todo el desarrollo de la privación de la libertad, a efectos de asegurar el respeto a la ley.
- Defensa, implica una garantía a favor del interno a efectos de asegurar su defensa material y técnica en la etapa procesal de aplicación de pena.
- No trascendencia de la pena, afirma que la sanción es personal e individual que no puede extenderse a terceras personas.
- Prestaciones a cargo del Estado, colocando en cabeza de la organización la obligación y responsabilidad de proveer a las necesidades de las personas encarceladas.
- Temporalidad del encierro, comprendiendo al fenómeno criminal como una cuestión no exclusivamente individual y asumiendo que una vez agotada la pena la persona debe reincorporarse al espacio social.
- Pro homine e in dubio pro libertate, implica una garantía para el interno, estableciendo que ante la falta de certeza en una decisión, se estará a lo que resulte más favorable a su persona y libertad.

¹⁸ Al respecto ver, GORGAL, Diego, Reforma del sistema penal y carcelario, Boletín de Políticas Públicas de la Fundación Atlas, N° 13, septiembre de 2002; también PETRONE, Daniel, Cárceles... , ob. cit.

En la efectivización de estos principios el personal deberá respetar en todos los ámbitos a los internos, cuidando de no discriminarlos por su raza, color, religión, origen, sexo, orientación sexual, creencias religiosas, culturales, políticas o estado procesal.

No hará uso innecesario de la fuerza, y en ningún caso aplicará tratos inhumanos, golpes o torturas, debiendo estar preparado para facilitar el acceso a los defensores, familiares y visitas en general; haciendo especial hincapié en respetarlas y prestar colaboración a los organismos no gubernamentales y oficiales que así lo requieran cuando se vinculen con cuestiones carcelarias. Otro aspecto relevante en lo atinente a la seguridad interna de las unidades de detención, resulta ser la prohibición del uso de armas de fuego o cualquier otra que sea letal para el personal en contacto con los internos, en aras de preservar tanto la integridad física de ellos como de los miembros del S.P.F.

La Naturaleza del Servicio Penitenciario será la de una institución civil, armada, jerarquizada, con carácter profesional y función social que tiene por misión el cumplimiento de la ley y la seguridad de las personas privadas de la libertad. Es auxiliar de la justicia, y en consecuencia, acepta y ejecuta las órdenes que esta le imparta.

Su función comprendería:

- Asegurar un trato digno, atención y adecuadas condiciones de encierro a cada persona privada de la libertad.
- Asistir al interno en el ejercicio de sus derechos.
- Garantizar la seguridad de los internos.
- Cumplir las resoluciones judiciales, sin que le corresponda cuestionarlas.
- Cooperar con el organismo a cargo de la reintegración social de los penados.
- Asesorar al Poder Ejecutivo en materia de política penitenciaria.
- Cooperar con otros organismos en la elaboración de políticas de prevención del delito.
- Llevar estadísticas penitenciarias y realizar investigaciones.
- Colaborar con las personas u organismos que desarrollen actividades en el interior de las unidades.
- Propiciar y mantener acuerdos de cooperación e intercambio informativo, técnico y científico con instituciones similares o afines.

El rediseño de la agencia también demandará un nuevo perfil de agente, para lo cual habrá que redefinir la política de reclutamiento, formación y capacitación. Aquí resulta imperativa una profunda apertura institucional hacia los ámbitos académicos que posibilite una actualización de la doctrina. Por otra parte, la participación de los agentes en ámbitos de formación externos al S.P.F. habilita un intercambio que reduce la tendencia de la agencia a la retracción y a la falta de contacto con la comunidad.

Dentro del nuevo perfil debe ocupar un espacio esencial la proactividad y, al mismo tiempo, debe considerarse cuidadosamente la selección del personal, teniendo en cuenta su integridad y capacidad personal de acuerdo a las siguientes pautas:

- Poseer vocación por la misión social a cumplir.
- Tener educación media completa.
- No haber sido cesanteado o exonerado de las fuerzas armadas o de seguridad nacionales, provinciales o municipales o condenado por delito doloso contra las personas o por violación a derechos humanos o estar beneficiado por las leyes de obediencia debida, punto final o indultos.
- Haber aprobado los exámenes y cursos previos de capacitación.
- Ser estable emocionalmente y poder tomar decisiones en momentos de emergencia.
- Tener buenas relaciones humanas con los funcionarios y demás empleados y, especialmente, en el trato con los internos.

Con respecto a la carrera profesional debe establecerse una jerarquía única y ascensos por concurso con la posibilidad de obtener más de un grado en tanto se cumplan con los requisitos del caso. Deben reexaminarse las políticas salariales. En particular se debe generar un marco de incentivos que habilite premios por desempeño. El trabajo más duro no puede tener el peor sueldo.

Debe habilitarse la posibilidad de ejercer el derecho constitucional a la sindicalización, como idea fuerza que habilite y dispere al proceso de democratización institucional. En sentido similar debe darse amplia participación de los trabajadores.

Son centrales las políticas de asistencia al agente, a efectos de generar integración social y contención a partir de la tarea penosa que ejecutan.

En términos de gestión debe modificarse la mala organización y gestión de los recursos y la baja calidad institucional que deriva en ineficiencia y falta de transparencia. Para ello además de una reforma, resulta necesario incorporar buenas prácticas vinculadas a la rendición pública de cuentas. Es imperativa la construcción de indicadores tales como, el grado de satisfacción por el trato a abogados, familiares, presos y personal judicial; plazos empleados; niveles de acceso público a la información, e indicadores de gestión de acuerdo a objetivos, productividad, desempeño, entre otros. Medidas similares son necesarias con relación a la estandarización del trabajo a partir de protocolos de actuación claros y actualizados, el establecimiento de gestión por resultados y mecanismos de incentivos.

En materia de controles es imperativo abandonar la mirada moralista o individual de los problemas de abuso de la fuerza o corrupción. Es central fortalecer los mecanismos de monitoreo externos tales como la Procuración Penitenciaria, las comisiones investigadoras parlamentarias o el monitoreo comunitario establecido por el Protocolo Opcional a la Convención contra la Tortura. A partir de la descentralización se podrá efectuar un seguimiento por parte de las autoridades gubernamentales más próximas.

Particular atención debe prestarse al control judicial. La judicialización debe ser seria, real y efectiva, cuestión que aún no se ha logrado, revistiendo el fuero de ejecución penal un modesto papel de ficción legitimadora. Por otra parte resulta imperioso asegurar un control presencial en las unidades penales antes que observaciones banales realizadas desde el confort y la distancia de los despachos judiciales. Aquí uno de los problemas a superar es el modelo judicial colonial de organización y asignación de competencias. De acuerdo al actual esquema un juez de ejecución con sede en la ciudad de Buenos Aires es competente por la causa de un interno prisionero en Esquel o Resistencia. No es posible ningún tipo de control, ni siquiera gastando mucho dinero en cámaras y ordenadores, si la persona privada de libertad se haya a varios cientos de kilómetros del juez.

Al mismo tiempo es necesario crear ámbitos de coordinación interinstitucional, primordialmente con el poder judicial. En la actualidad ambos espacios son universos paralelos con pocos puntos de contacto, baja comprensión recíproca, mutuo recelo y escasa preocupación o compromisos institucionales.

En términos de mecanismos de inspección interna frente a abusos funcionales, corrupción o tortura, es necesario generar oficinas que cuenten con un fuerte respaldo de las cúpulas, que posean independencia y recursos y una actitud preventiva y proactiva en los controles que permita superar los obstáculos, tales como la inexistencia de testigos; el espíritu corporativista; los códigos de silencio como normas implícitas que generan solidaridad de cuerpo; la visión de "nosotros versus ellos"; la erosión de valores, la aparente imposibilidad o el carácter inaceptable de la denuncia contra un superior y la protección contra las eventuales represalias.

Las áreas de control disciplinario deben receptar los mandatos constitucionales, adaptar los controles a las misiones institucionales e incorporar la publicidad y la participación ciudadana a los procedimientos de juzgamiento.

Finalmente es necesario redefinir el perfil de los sujetos destinatarios de la política pública: las personas privadas de la libertad. En una política de corte humanista el interno es la medida de la cárcel. Así, deben abandonarse las perspectivas moralistas, curativistas, correccionalistas, positivistas o desviacionistas. Un primer punto a considerar pasa por abandonar la visión del condenado como sujeto con capacidad disminuida pasible de intervenciones coactivas para su mejoramiento o curación. La persona privada de la libertad es un sujeto de derecho que posee restringida su libertad ambulatoria y que conserva todo el elenco de derechos no limitados por la sentencia y la ley.

Un segundo componente, derivado del anterior, está dado por el carácter eminentemente voluntario del sometimiento a tratamiento. Este último pasa a convertirse en un derecho del interno y una obligación para el Estado a través de las agencias específicas destinadas a tal actividad. El Estado de Democrático de Derecho carece de atribuciones para intervenir coactivamente ante la conciencia de sus ciudadanos, cuestión que, por otra parte, ha mostrado ser altamente ineficiente (intervenciones coactivas).

Una tercera consideración, que releva directamente la composición de la población encarcelada, es la que manda a percibir al individuo sometido a pena privativa de la libertad como a una persona adulta y capaz, caracterizada por poseer demandas y potencialidades. En este punto adquiere central importancia la calidad de Estado Constitucional y Social de Derecho, en tanto implica un mandato que significa dotar y facilitar de todos los elementos

útiles y necesarios para lograr la promoción y el pleno desarrollo de las personas. Las principales investigaciones criminológicas de las últimas décadas se han encargado de señalar que la principal causa de prisionización no es la estricta comisión de conductas tipificadas. De hecho ha quedado demostrado que todos los estratos sociales cometen diversas conductas criminalizadas primariamente y sólo una baja porción de estas son captadas y llevadas adelante por el sistema penal (tasa de sub denuncia, cifra "negra" del delito, efecto "cuello de botella"). Lo que si se hace patente es el elevado índice de selectividad que despliega el sistema penal, que hace que sólo se capte a determinados infractores, cuya característica central está dada por su condición masculina, joven, bajo nivel de ingreso o nulo acceso al mercado laboral, poca educación formal y mayoritariamente detenido por causas relacionadas con ataques a la propiedad (robos, hurtos), comercio de pequeñas cantidades de sustancias ilegales (tráfico ilícito de drogas) o ataques a las personas en ocasión de atentados contra la propiedad.

Dichos rasgos bien pueden ser englobados bajo el concepto de vulnerabilidad. Por este entendemos el grado de fragilidad que tiene la persona por haber sido desatendida en sus necesidades básicas y contención, circunstancias que acrecientan la chance de una efectiva criminalización secundaria, reincidencias y reiteración en los delitos, conocidas usualmente como carreras criminales.

La reintegración social aquí formulada parte del respeto a la dignidad e integridad del privado de la libertad y de la premisa que marca la calidad de adulto de la persona reclusa, con necesidades, potencialidades y carencias.

El otro eje sobre el que se asienta el presente concepto es la temporalidad de la permanencia en el medio cerrado, y en consecuencia, la certeza de que en determinado momento la persona deberá desarrollar su vida en el ámbito abierto.

En atención a las cuestiones previamente mencionadas es que se fijan como contenidos de la reintegración, a partir del tratamiento, a la asistencia para el desarrollo personal del interno en lo que respecta a sus capacidades y talentos y a la reducción de su vulnerabilidad.

En sentido similar a los anteriores, otra base propuesta para constituir la reintegración pasa por la construcción de ciudadanía democrática, entendida como la condición que posibilita el despliegue de la autonomía, responsabilidad, participación, sentido crítico y pleno ejercicio de los derechos. La minimización de las consecuencias negativas que genera el encierro es el último elemento contenido en el concepto de reintegración y está referida al principio de reducción de daños que genera el encierro y de la minimización de las consecuencias negativas que genera la cárcel, a nivel físico (vgr. alteraciones sensoriales), psicológico (vgr. stress, ansiedad), familiar (vgr. desarticulación, pérdida), cultural (vgr. infantilización, lenguaje) y social (vgr. estigmatización, fijación de rol).

Como se desprende de los enunciados anteriores, las posibles intervenciones, atentas a que deben cobrar real utilidad al momento del egreso, no necesariamente deben ser de tipo tecnificado o profesional y, antes bien, deben ser flexibles, dinámicas y adecuadas a las demandas de los internos. Deben procurar el contacto del recluso con personas e instituciones del medio abierto. El eje de cualquier intervención, profesional o no, debe estar dado por el tiempo de reintegración al medio abierto y por la dotación de herramientas útiles para poder llevar adelante una vida respetuosa de la legalidad y autosuficiente. De este modo, además, se mitigan los efectos des-socializadores del encarcelamiento, se fomentan la participación comunitaria y la publicidad de la realidad de la prisión y se busca concretar la recomendación internacional que aconseja asemejar la vida en la cárcel a la desarrollada en el medio abierto (conf. artículos 60.2 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de la O.N.U., 59 de las Reglas para la Protección de los Menores Privados de la Libertad de la O.N.U., 65.b de las Reglas Penitenciarias Europeas).

Una minoría, que particularmente debe ser atendida al tiempo de diseñar y ejecutar cambios en la política penitenciaria es la población femenina. Debe incorporarse la perspectiva de género en la ejecución penal.

Accesoriamente, y a partir de la presente propuesta, se establece un principio fuerte en contra de las visiones que pretenden una utilización del encierro como mera estrategia punitiva o incapacitadora destinada a sacar de circulación a ciertos sujetos "indeseables" y de aquellas posturas que perciben al delito con una causa exclusivamente individual asemejado a una patología, al condenado como a un enfermo o disminuido y a la actividad intracarcelaria como a una curación compulsiva, hermética y secreta.

Es una obligación en un Estado Constitucional, Democrático y Social de Derecho realizar todos los esfuerzos necesarios a efectos de que los postulados contenidos en las normas sean una realidad material. El eje regulador debe ser la persona del ser humano y su conducta, necesidades, potencialidades y capacidades para ser un miembro útil para la sociedad, con derechos y obligaciones derivados de su condición de recluso. Así, resulta de central importancia un manejo de las prisiones organizado, eficiente y transparente que involucre a la comunidad en la realidad del problema social que constituye la cárcel, procurando prevenir el delito, evitar su reiteración y lograr la plena reintegración del detenido. En resumidas cuentas ello no implica otra cosa que un aporte para limitar la violencia estatal en el contexto de nuestro demorado proyecto republicano y democrático