

Gobierno de la Provincia de Santa Fe
Ministerio de Seguridad
Secretaría de Asuntos Penitenciarios

Hacia una política penitenciaria progresista en la
Provincia de Santa Fe
Documento Básico

Abril de 2008

Primera Parte

Supuestos Teóricos y Principios Políticos

“el preso no está preso porque es diferente sino que es diferente porque está preso” (Alessandro Baratta, 1994, 144)

I. Punto de partida. El “modelo correccional” de la prisión moderna y su crisis contemporánea.-

La prisión como institución fundamental del castigo moderno desde su nacimiento en el contexto europeo y norteamericano entre los siglos XVIII y XIX, ha estado atravesada por un “modelo correccional”. Este modelo impuso como finalidad declarada de la prisión la “corrección del criminal”. Se trataba de una finalidad un tanto marginal en el grueso de los discursos ilustrados sobre la cuestión criminal en Europa en la segunda mitad del siglo XVIII, pero que rápidamente, de la mano de la concreción legislativa y práctica de la prisión como forma de castigo predominante, fue instalándose entre los cultores de los “saberes serios” sobre el delito y la pena. La prisión, por ende, desde su nacimiento como pena, nunca fue mera “privación de la libertad”. La finalidad correccional importó asumir que el individuo que había cometido un delito debía ser castigado con la privación de la libertad por un tiempo más o menos prolongado para que dicha duración sea empleada útilmente a los fines de su transformación en un individuo que no cometería delitos en el futuro, es decir, en un “no-delincuente”, en tanto vía para la producción del “no-delito”.-

Por ello, inherente a la lógica de la prisión desde su mismo nacimiento ha sido la configuración de una serie de ensambles de discursos y prácticas “correccionales” que buscan moldear la vida de las personas privadas de la libertad. Dichos ensambles no surgieron simultáneamente. En la historia de la prisión es posible observar sus diferentes momentos de emergencia. Tampoco tuvieron siempre el mismo peso. Y a su vez se fueron transformando en el tiempo en una relación de afinidad con las nuevas maneras de pensar el delito y la pena que se desarrollaron a lo largo de la modernidad y que impactaron más o menos significativamente en la prisión.. Una observación semejante también es válida para una “geografía” de la prisión, ya que en ciertos contextos espaciales estos ensambles de discursos y prácticas no se desarrollaron o no lo hicieron de la misma manera que en otros.-

Más o menos artificialmente es posible diferenciar estos ensambles que constituyen el “modelo correccional” de la prisión moderna, pero es preciso tener en cuenta siempre que sus fronteras son flexibles y que resulta frecuente su intersección. Procederemos esquemáticamente, en forma “típico-ideal”, sin precisar demasiado las variadas coordenadas temporales y espaciales de estas diversas dimensiones.-

La imagen que de este modo pretendemos reconstruir del “modelo correccional” que atraviesa la historia y la geografía de la prisión moderna tiene intencionadamente este carácter general y desenraizado.-

1. **El encierro y el aislamiento.** La separación del cuerpo social fue visualizada desde el nacimiento de la prisión como un principio de corrección del criminal. Se supone que la privación de la libertad corta las influencias sociales que eran consideradas frecuentemente como las causas del delito en el campo de los saberes serios en las primeras décadas del siglo XIX. A su vez, esta separación se vincula con el aislamiento del preso, más o menos marcado, al interior de la prisión que se presume permite su individualización, impide la formación de una multitud confusa de la que puedan nacer desórdenes y conflictos, y al mismo tiempo, asegura una condición para la reflexión y el arrepentimiento (allí se cifra su intersección frecuente con la religión) posibilitando que el personal especializado –en sus diferentes variantes a lo largo del tiempo- incida en su corrección. La relevancia de esta dimensión se observa en la fuerza que tuvo durante todo el siglo XIX en diferentes contextos culturales el debate en torno a las diferentes formas de aislamiento propuestas por los dos grandes modelos penitenciarios norteamericanos de Auburn y Philadelphia.-
2. **El trabajo.** Desde la era del “gran encierro” –hospitales generales, casas de trabajo, casas de pobres, etc., (entre los siglos XVII y XVIII europeos) el trabajo ha estado asociado a la “corrección” mediante la prisionización de aquellos que es preciso corregir. La prisión moderna actualiza este legado. El trabajo de los presos, además de las utilidades económicas que puede traer aparejado, se supone en sí mismo un método para su corrección, pues se presume que instaura hábitos regulares, evita el ocio y la posibilidad que nace de éste de la aglomeración que genera desórdenes y conflictos. Asimismo, entrena en el acatamiento de órdenes, en el respeto de una jerarquía, y prepara desde el punto de vista de las habilidades y capacidades, pero también -y aún más esencialmente- desde el punto de vista de los deseos y aspiraciones para un futuro trabajo asalariado en el cuerpo social.-

3. **La religión.** Desde el mismo nacimiento de la prisión moderna -y también como una herencia de la era del “gran encierro”- la práctica de la religión por parte de los presos ha estado constantemente asociada a la finalidad declarada de la corrección, tanto en los contextos protestantes como en los contextos católicos. Esto a su vez ha estado conectado al rol de los religiosos como parte del personal especializado en la corrección del criminal que tuvo, sin dudas, su “edad de oro”, en el primer siglo de historia de la prisión moderna, llegando en muchos contextos y situaciones a transformarse en los encargados de la administración o el gobierno de este tipo de instituciones, pero que subsistió transformándose posteriormente. La reconciliación del pecador con la divinidad es visualizada como un camino para la reconciliación del preso con la sociedad. La finalidad declarada de la corrección del criminal mantiene vigente así durante toda la modernidad sus raíces religiosas vinculadas a la enmienda y penitencia del pecador de la tradición cristiana.-

4. **La educación.** Desde las primeras décadas del siglo XIX en adelante, la educación se integró a la finalidad declarada de la corrección del criminal en la prisión, inicialmente en su faceta de instrucción básica previa a la generalización de la institucionalización escolar en la vida social, pero luego, a través de la progresiva instalación de instancias escolares especiales de diverso tipo al interior de la prisión. La educación se supone que transmite “sentido moral”, “valores” al preso –de allí su intersección inicial con la religión. Pero también se presume que el preso instruido o educado tiene más posibilidades de, una vez liberado, reintegrarse a la vida social “honesta” a través de la obtención de un trabajo asalariado. A partir del siglo XX estas instancias se han complementado en distintos escenarios con diversos tipos de esquemas de educación no formal –alfabetización, capacitación en oficios, etc.¹.

5. **La familia.** En el marco de la doble y paradójica consideración del medio familiar como una de las causas del delito (todas las referencias diversas a los

¹ También han estado presente desde el siglo XX en el “modelo correccional” de la prisión moderna otras dimensiones en gran medida cercanas a la educación, pero que en las últimas décadas han adquirido una mayor visibilidad. Por un lado, la participación de los presos de actividades culturales de distinta índole – talleres de teatro, coros, producción de publicaciones periódicas, ciclos de cine, etc-. Por el otro, la realización por parte de los presos de actividades deportivas.

“desajustes” y “malfuncionamientos” familiares en el proceso de “socialización”) y como uno de los potenciales mecanismos de control informal del preso una vez liberado para que no vuelva a cometer delitos, al menos desde fines del siglo XIX, se promueve el contacto del individuo con su familia, tanto en el interior como en el exterior de la prisión. Este contacto familiar se ha ido estructurando a través de diversos mecanismos en los distintos escenarios: las visitas semanales de familiares al preso, las visitas “íntimas” para parejas, las salidas del preso para visitar a los familiares, etc.-

6. **La reglamentación, la vigilancia y la sanción disciplinaria.** Desde el mismo nacimiento de la prisión moderna que el preso acate sus reglas internas ha sido visualizada como una de las claves para alcanzar su corrección. Una parte de dichas reglas internas han sido dictadas frecuentemente por los poderes ejecutivo o legislativo, pero siempre han debido ser complementadas con la producción reglamentaria por parte de las autoridades de las prisiones. A su vez, siempre estas reglas internas para regular la vida en la prisión, han sido materia de interpretación por parte del personal especializado encargado de aplicarlas, caracterizándose por altas cuotas de vaguedad y ambigüedad, que hacen que persista en ellas un cierto grado de indefinición. Al mismo tiempo, la aplicación de estas reglas ha exigido desde el mismo nacimiento de la prisión moderna el desenvolvimiento de una vigilancia jerárquica, constante y meticulosa, exigencia fundamental en torno a la cual han girado sus diseños arquitectónicos y la configuración de las características de su personal especializado en sus diversas variantes. Ante la detección del incumplimiento de estas reglas internas más o menos indefinidas por parte del preso, este personal especializado es el encargado de la imposición de sanciones que también siempre han tenido una importante cuota de indefinición en su formulación escrita, complementada por los usos y costumbres administrativos. Estas sanciones han adquirido a lo largo de su historia las formas más diversas, desde la permanencia durante un tiempo en una celda de aislamiento al cese de la participación en una determinada actividad considerada “deseable” por parte del preso. La relación conformista del preso con las reglas internas de la prisión se presume que anticipa y prepara una relación conformista con las reglas externas de la vida social, es decir, el “no-delito”.-

7. **La observación, la clasificación y el tratamiento.** Desde las primeras décadas del siglo XIX en adelante a la finalidad declarada de la corrección del criminal, se le adoso frecuentemente una impostación medicalizante. Inicialmente, desde el saber médico y alienista se reivindicó la necesidad de observar en forma pretendidamente “científica” al individuo secuestrado, en tanto espécimen de una categoría especial de seres humanos, el “homo criminalis”, que empezaba a dibujarse dentro de la familia de los “anormales” en los saberes serios. Esta tendencia se fortaleció a partir del nacimiento de la “antropología criminal” y la “criminología” desde el último cuarto del siglo XIX en adelante. Esta observación constante se presume que debe producir un conocimiento “científico”, un “diagnóstico” para la toma de decisiones acerca de cómo “tratar” al preso para lograr su corrección, por lo que las ideas iniciales de “tratamiento penitenciario” en la primera mitad del siglo XIX, se moldearon en torno a la idea del “tratamiento moral” de la alienación en los asilos modernos. A su vez, para la toma de esas decisiones, se considera indispensable y se supone posible pronosticar cuales son las tendencias o inclinaciones del preso hacia el futuro, a los fines de generar intervenciones que prevengan aquellas consideradas negativas. Así, el concepto de “peligrosidad”, juega desde el último cuarto del siglo XIX un rol central en este sentido. Estas decisiones implican clasificar a los presos de acuerdo a criterios que han ido variando en el tiempo, otorgándoles un cierto destino espacial al interior de la prisión, y prescribiéndoles o permitiéndoles la participación en ciertas actividades, de allí su intersección con la educación, la religión, el trabajo y la familia. Esta clasificación se articula con una idea de progresión, muy importante al menos desde la segunda mitad del siglo XIX, que toma al transcurso del tiempo como el pasaje entre fases diferentes del tratamiento hacia la corrección. A su vez -sobretudo desde fines del siglo XIX en adelante- el tratamiento se nutre en algunos escenarios de ciertas técnicas de intervención psiquiátricas o psicológicas de diverso tipo destinadas a realizar la finalidad de la corrección. La observación, la clasificación y el tratamiento se encuentra, en tanto ensamble de discursos y prácticas, fuertemente entrelazado con la reglamentación, la vigilancia y la sanción. Y a su vez, ambos están fuertemente articulados con la flexibilización del encierro.-

8. **La flexibilización de la duración del encierro.** Desde el mismo nacimiento de la prisión moderna y a través de diversas vías en los distintos contextos, se reivindicó la posibilidad de que la pena privativa de la libertad impuesta en sede judicial pudiera ser flexibilizada. Inicialmente, permitiendo que parte del tiempo previsto judicialmente de prisión sea “pagado” por el preso en libertad bajo ciertas condiciones, tales como las salidas transitorias en sus diversas especies, la libertad condicional, etc.; y luego, en forma más ambiciosa, a través de la posibilidad de que directamente se decreta la finalización anticipada de la pena privativa de la libertad prevista en sede judicial (la redención de pena). Ahora bien, también bajo los auspicios de la “antropología criminal” y la “criminología” desde el último cuarto del siglo XIX se alentó una flexibilización del encierro que no era en un sentido “favorable” al preso, y que ya no estaba dirigido a acortar el tiempo de prisión, sino que vehiculado por las ideas en torno a la “incurabilidad”, apuntaba a la posibilidad de perpetuarlo en la medida en que no se lograra la finalidad declarada de la prisión, es decir la corrección del preso (la pena indeterminada). En ambos casos la determinación de cuando esta flexibilización debía ser posible fue reclamada por la prisión para su personal especializado, logrando en las diversas jurisdicciones mayor o menor éxito, transaccionando con la ley y los jueces penales.-

El “modelo correccional” de la prisión moderna ha sido calificado como un fracaso desde su mismo nacimiento. Desde inicios del siglo XIX se han planteado diversos argumentos críticos acerca de que la prisión no sólo no reduce las tasas de criminalidad sino que produce reincidencia, “fabrica” criminales a través del encierro, en función de sus características (existencia aislada contra-natura, trabajos inútiles, coacciones violentas, contagio de los más jóvenes por los más viejos, etc.).-

Sin embargo, frente a esta “crítica monótona”, la respuesta ha sido invariablemente en todas partes, la misma, la perpetua y omnipresente “reforma penitenciaria” que ha ido a lo largo del tiempo y del espacio gestando mutaciones en este “modelo correccional”, modificando ciertos ensambles de discursos y prácticas que lo componen, agregando otros, pero sin generar ninguna ruptura con respecto a sus principios fundacionales.-

Hace unos 30 años el panorama penitenciario ha comenzando a cambiar, inicialmente en ciertos contextos, pero rápidamente difundiéndose hacia otros escenarios. Desde la década de 1970 es posible observar, especialmente en Estados Unidos, pero también en otros países centrales, la emergencia de un juego de respuestas diversas frente a la percepción de fracaso del “modelo correccional” de la prisión moderna, que ya no apuntan en la dirección de su reforma para su reforzamiento, que no consisten en reafirmar sus principios fundacionales, que rompen con este marco consensuado y dado por descontado. A su vez, las mismas se enraízan en unas transformaciones de las estrategias de control del delito que van mucho más allá de las mutaciones de la prisión e implican desplazamientos en las maneras de actuar y pensar en el resto de las instituciones del sistema penal.-

De allí que se haya abierto un período que bien puede ser denominado el de la crisis del “modelo correccional” de la prisión moderna, que parece extenderse globalmente –aunque con múltiples especificidades locales. Luego de esta larga introducción, de carácter general, volveremos nuestra mirada sobre el escenario argentino y en particular sobre la cuestión penitenciaria actual en la provincia de Santa Fe.-

II. “Modelo correccional” y “prisión-legal”.-

En el año 1996 el Congreso de la Nación Argentina sancionó un nuevo texto legal sobre la ejecución de las penas privativas de la libertad que se encuentra actualmente en vigencia, la Ley Nº: 24660 (Sancionada el 19-06-96. Promulgada el 08-07-96. Publicada en el Boletín Oficial el 16-7-96).-

La cuestión de qué instancia estatal tiene competencia para legislar sobre la ejecución de las penas privativas de la libertad ha sido debatida desde la sanción en 1921 del Código Penal actualmente vigente. El criterio jurídico imperante en la actualidad es que la legislación “penitenciaria” –en el plano federal, la ley 11833 de 1933, luego desplazada por el Decreto-Ley 412 de 1958 y por último, por la Ley 24660 de 1996- combina reglas de carácter administrativo, procesal y penal y, por ende, esto implica que los dos primeros sectores de la misma no sean inmediatamente aplicables en la jurisdicción de los estados provinciales. Ello ha llevado a que las legislaturas provinciales dicten leyes sobre la materia luego de la sanción de la Ley 24660, pero en la mayor parte de los casos las mismas se limitaron a incorporar al ordenamiento jurídico provincial la totalidad de la legislación nacional. De esta forma procedió la

Provincia de Santa Fe a través de la Ley de adhesión Nro. 11661, sancionada en el año 1.998.-

La ley 24.660 se inscribe claramente en el marco del “modelo correccional” de la prisión moderna sucintamente descrito en el apartado anterior. El art. 1 del texto legal señala que: “La ejecución de las penas privativas de la libertad...tiene por finalidad lograr que el condenado adquiera la capacidad de comprender y respetar la ley procurando su adecuada reinserción social”. Para ello, el “régimen penitenciario deberá utilizar todos los medios de tratamiento interdisciplinar que resulten apropiados para la finalidad enunciada”. Este tratamiento deberá ser “programado e individualizado y obligatorio respecto de las normas que regulan la convivencia, la disciplina y el trabajo” (art. 5). El “régimen penitenciario se basará en la progresividad” hacia menores niveles de restricción de la libertad (art. 6), estableciendo cuatro periodos diversos – “observación”, “tratamiento”, “prueba”, “libertad condicional” (art. 12). En el primer periodo el “organismo técnico-criminológico” deberá realizar “el estudio médico, psicológico y social del condenado, formulando el diagnóstico y pronóstico criminológico, todo ello se asentará en una Historia Criminológica...que se mantendrá actualizada”, deberá buscar la colaboración del condenado para “proyectar y desarrollar su tratamiento”, indicar la sección en la que el condenado debe ser incorporado y fijar un “tiempo mínimo para verificar los resultados del tratamiento y proceder a su actualización” (art. 13) –que se realizará “como mínimo, cada 6 meses” (art. 27). El periodo de tratamiento a su vez puede ser subdividido en fases que impliquen una “paulatina atenuación de las restricciones inherentes a la pena” (art. 14). El período de prueba implica sucesivamente la incorporación del condenado a un establecimiento o sección regido por el “principio de la autodisciplina”, la posibilidad de obtener “salidas transitorias” y la incorporación al “régimen de semilibertad” –salidas laborales en los días hábiles durante el día- (arts. 15 y 23). Luego de este período de prueba, el condenado puede acceder a la libertad condicional de acuerdo a los requisitos establecidos en el Código Penal (art. 28).² Se establece una regulación detallada de la “disciplina”: “El interno está obligado a acatar las normas de conducta que, para posibilitar una ordenada convivencia, en su propio beneficio y para promover su

² También la ley 24660 prevé otras posibles atenuaciones de la privación de la libertad para situaciones muy excepcionales, como la “prisión domiciliaria” (arts. 32-34), la “prisión discontinua” y la “semidetención”, tanto “prisión diurna” como “prisión nocturna”, así como los “trabajos para comunidad” (arts. 35-53). E incorpora la posibilidad de la “libertad asistida” que posibilita al condenado el egreso anticipado seis meses antes del agotamiento de la pena (arts. 54-56)

reinserción social, determinan esta ley y los reglamentos que se dicten” (art. 79). Las faltas con respecto a estas reglas pueden ser graves, medias y leves. La legislación solo establece las graves dejando a la reglamentación la determinación de las medias y leves. Dentro de las primeras se incluye: “resistir activa y gravemente al cumplimiento de órdenes legítimamente impartidas por funcionario competente” (art. 85). Y dentro de las sanciones a estas faltas se prevé la posibilidad de excluir al condenado de actividades recreativas, deportivas o “comunes”, suspender parcial o totalmente derechos, asilarlo en su propia celda o en otra –todas estas medidas por lapsos que van entre 10 y 15 días- trasladarlo a otra sección del establecimiento o a otro establecimiento (art. 87).-

También se prevé legalmente la necesidad de establecer un “sistema de recompensas” para “los actos del interno que demuestren buena conducta, espíritu de trabajo, voluntad en el aprendizaje y sentido de la responsabilidad en el comportamiento personal y en las actividades organizadas del establecimiento” (art. 105). Trimestralmente todo interno deberá ser calificado en cuanto a su “conducta” -en qué medida el condenado observa “las normas reglamentarias que rigen el orden, la disciplina y la convivencia dentro del establecimiento” (art. 100)- y a su “concepto” – “la ponderación de su evolución personal de la que sea deducible su mayor o menor posibilidad de adecuada reinserción social” (art. 101). La calificación de la conducta incidirá en la determinación de la frecuencia de las visitas y la participación en actividades recreativas o de otro tipo (art. 103). La calificación del concepto es la “base para la progresividad del régimen” (art. 104). Se aclara que el trabajo “es una de las bases del tratamiento y tiene positiva incidencia en su formación” (art. 106), que a través de él se “propendrá a la formación y al mejoramiento de hábitos laborales” y a la “capacitación para desempeñarse en la vida libre” (art. 107) y que “estará basado en criterios pedagógicos y psicotécnicos” (art. 112). También se establecen reglas sobre la educación (arts. 133 y 134), la religión (arts. 154 y 155) y los contactos con la familia (art. 168).-

Como se observa sin demasiado esfuerzo todos los componentes del “modelo correccional” se encuentran articulados –aun cuando con un lenguaje actualizado, en algunos casos- en este texto legal, en plena continuidad con sus precedentes legislativos. La “prisión legal” en la Argentina aparecía hacia 1996 fuertemente vinculada a esta tradición del “reformismo penitenciario” al que nos referíamos hacia el final del apartado precedente, que responde a la perpetua crisis de la prisión moderna invirtiendo en este modelo presentado como “su propio remedio”.-

III. Ascenso del “populismo punitivo” e incremento de la población encarcelada.-

Ahora bien, casi inmediatamente después de la sanción de la Ley 24.660 es posible observar en el contexto argentino el nacimiento de diversas iniciativas legislativas, penales, procesales y penitenciarias, que parecen explícitamente abrirse en direcciones diversas a las del “modelo correccional”. Sobre el telón de fondo de una drástica transformación económica y social que implicó una expansión extraordinaria de la exclusión, la precariedad social, y el ascenso de una alianza gubernamental que integraba elementos de la tradición peronista con componentes neoconservadores y neoliberales, desde los años 1990 se fue produciendo un marcado crecimiento de la tasa del “delito de la calle” –es decir, aquel comúnmente registrado y perseguido por las instituciones del sistema penal- y de la sensación de inseguridad en torno a él, sobre todo en grandes y medianos los centros urbanos.-

Este crecimiento de la inseguridad urbana se presentó –y se presenta- como una “emergencia” en el discurso de los actores políticos y de los medios masivos de comunicación. Esta “emergencia” se encontraba –y se encuentra- fuertemente ligada a la centralidad que esta cuestión comenzó a adquirir en las percepciones y demandas de los ciudadanos hacia el mundo de la política –y que reflejaban constantemente las encuestas de opinión pública. Dicha centralidad estuvo –y está- ciertamente vinculada a un componente “material” -el crecimiento del “delito de la calle”. Pero también a una forma particular de codificación de este problema que nace de la interacción con el discurso de los actores políticos y de los medios de comunicación. Es decir, la mayor presencia cotidiana de delitos de ese tipo en los centros urbanos medianos y grandes de la Argentina no es un “hecho bruto”, sino que va acompañado de una cierta manera de darle sentido, que hace que la reacción de los ciudadanos exceda ampliamente una lectura “espontánea” de “lo que esta pasando”, implicando una manera de comprender que no es nunca la única posible. Las demandas de los ciudadanos no fueron –ni son-, por ende, el mero producto de una imposición desde el mundo de la política y de los medios de comunicación, pero tampoco nacieron –ni nacen- independientemente de ellos; son el resultado de una especie de complejo mecanismo circular, plagado de transacciones.-

El carácter de “emergencia”, progresivamente enfatizado en diferentes ámbitos, presentaba –y presenta- a la inseguridad urbana como una cuestión sobre lo que se debía

actuar “ya”, rápida y decididamente, desde las competencias de los actores estatales. Y esas acciones “urgentes” debían producir, en esta perspectiva, resultados inmediatos en el corto plazo. La lógica de la “emergencia” impulsaba, por ende, una forma de codificación de la inseguridad urbana en una temporalidad breve.-

La inseguridad urbana se fue transformando así en un objeto de intercambio político, una “mercancía política”, a través de la cual se buscaba la producción de consenso político y en el límite, electoral. Se trata de un nuevo tipo de “politización” de esta materia en si misma “política”. Tal vez se podría pensar como una “electoralización”. Las medidas destinadas a enfrentar la inseguridad urbana -en el centro de las demandas de los ciudadanos- se instalaron como un elemento fundamental en la tarea de “hacer política”, especialmente en las campañas electorales. Esta “electoralización” de la “emergencia” de la inseguridad urbana implicó que las medidas propuestas y eventualmente puestas en marcha para enfrentar este problema fueran deliberadamente concebidas como el reflejo de lo que piensa o siente “la gente”. Esta referencia a los pensamientos o sentimientos de “la gente” constituyó un elemento de validación fundamental y catapultó a un nuevo tipo de “saber experto” al primer plano en el terreno del diseño de las estrategias de control del delito, el de los “expertos” en opinión pública transformados en “consultores” y “asesores” de los actores políticos. Este origen de las medidas propuestas se vincula a su vez con la búsqueda constante y multifacética de su “aclamación popular”, que va desde el mecanismo formal de las elecciones, a la realización de marchas masivas de apoyo a tal o cual iniciativa política, pasando por la inclusión de individuos que representan a “la gente”, especialmente si pueden investir la calidad de “victimas”, en el momento de su diseño o, al menos, de su anuncio público. Por otro lado, le da una nueva relevancia a una dimensión que modernamente fue medianamente contenida en el debate público sobre las estrategias de control del delito: los sentimientos, las emociones. La expresión de emociones o sentimientos abiertamente negativos sobre el delincuente -venganza, odio, indignación- existía socialmente, pero se consideraba en el pasado reciente como algo a ser excluido en el discurso al respecto del mundo de la política y de los medios de comunicación. En su lugar, si el tono racionalista que primaba daba lugar a la expresión de algún tipo de sentimiento o emoción, se trataba de aquellos de contenido positivo con respecto al delincuente –“compasión”, “solidaridad”, etc. En la búsqueda de reflejar el “sentimiento público”, en cambio, reaparecen en estas esferas de las elites políticas y sociales los

sentimientos o emociones negativas con respecto al delincuente, aumentando la “temperatura emotiva” de las estrategias de control del delito.-

Emergencia, electorización, “legitimación desde abajo”, “emotividad”. En este marco, el incremento de la severidad del castigo legal se transformó progresivamente en una receta fundamental para las estrategias de control del delito, alimentando una tendencia al “endurecimiento” de la política penal y penitenciaria, tanto en el plano de los discursos como de las prácticas. De esta forma, se observa en la Argentina –como en otros contextos culturales- el ascenso de un cierto “populismo punitivo”.-

En esta tendencia se construye discursivamente una representación del delincuente como un “otro” más o menos inasimilable al “nosotros”, como una “especie diferente”. De esta forma se “esencializa” aquello que separa a ese tipo de individuos del resto –en términos “biológicos” o, mas frecuentemente, “culturales”- lo que permite su “demonización”, que posibilita a su vez el despliegue de mayores o menores niveles de severidad. El “populismo punitivo” apela recurrentemente a metáforas bélicas -la “guerra contra el delito”- que evidentemente, en Argentina tienen unas particulares resonancias en nuestra tradición cultural y política, en función de las experiencias políticas autoritarias de las dictaduras militares recientes que, en buena medida, implementaron una “militarización” de las estrategias de control del delito.-

Recientemente en Argentina se han dado dos momentos “fuertes” de ascenso del “populismo punitivo”. El primero, se abre con las campañas electorales del año 1999 para la elección de Presidente de la Nación y de Gobernadores provinciales y la campaña electoral para elegir Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en el año 2000.³ El segundo, se inicia con el nacimiento de la “Cruzada Axel” como consecuencia del secuestro y asesinato del joven Axel Blumberg en marzo de 2004.-

A partir del activismo de su padre Juan Carlos Blumberg se generó una fuerte movilización marcada por la elaboración de un petitorio a las autoridades ejecutivas y legislativas del gobierno nacional y de la provincia de Buenos Aires para la realización de ciertas reformas penales y penitenciarias, en torno al cual, se habían reunido en el mes de agosto de 2004, más de 5 millones de firmas. Dichas iniciativas, además fueron acompañadas de la constante presencia de Blumberg en los medios masivos de

³ Sólo para brindar un ejemplo, en ese marco, Carlos Ruckauf, en ese entonces Vicepresidente de la Nación y candidato a Gobernador de la Provincia de Buenos Aires por el Partido Justicialista proclamaba: “A los asesinos que matan a nuestra gente, no hay que tenerles piedad, los quiero ver muertos. Voy a ser absolutamente duro contra el delito. Entre un ciudadano indefenso y un delincuente armado el que tiene que caer es el delincuente. No tengo dudas. Hay que optar entre la gente y los delincuentes” (La Nación, 6/8/1999).

comunicación, y de diversas manifestaciones públicas multitudinarias realizadas para presionar a las autoridades políticas, dentro de las que se destaca la primera, realizada frente al Congreso Nacional el 1 de abril de 2004 que reunió alrededor de 150000 personas.⁴-

Estos dos momentos se tradujeron en numerosas reformas legales que estuvieron claramente dirigidas al incremento de la punitividad. Entre muchas otras: la restricción de las posibilidades de que el imputado preserve su libertad durante el proceso penal o la restricción de las posibilidades de obtener los llamados “beneficios penitenciarios” en la provincia de Buenos Aires, el incremento de las penas para toda una serie de delitos mediante reformas al código penal de la Nación, la derogación de la llamada ley del “dos por uno” con respecto a la prisión preventiva, la restricción de la posibilidad de acceder a la “libertad condicional” y a salidas transitorias, prisión discontinua o semidetención y libertad asistida , etc.-

Uno de los emergentes mas visibles del ascenso del “populismo penal” en la Argentina ha sido el crecimiento sostenido e impresionante de la población encarcelada en los últimos años.-

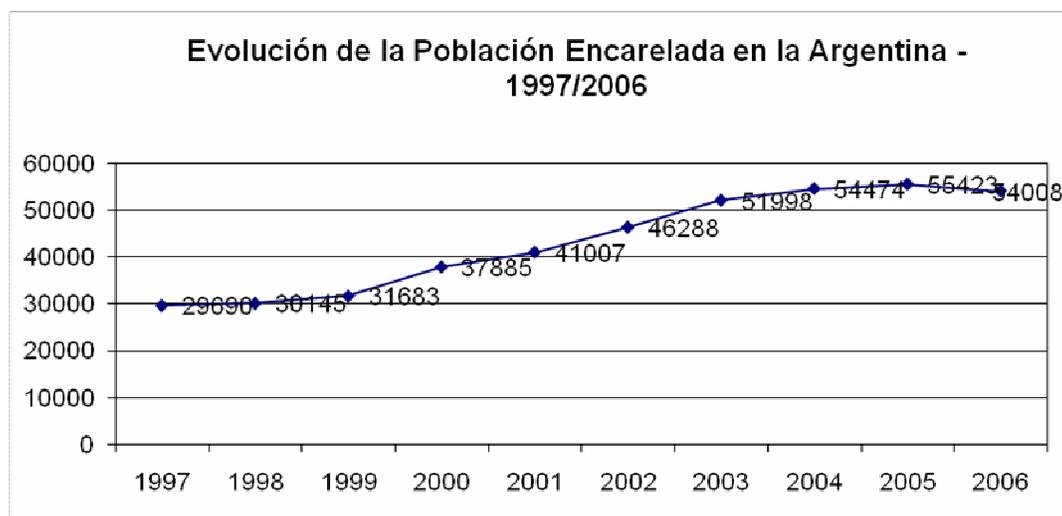
Desde el año 2002, a nivel nacional, comenzó a funcionar el Sistema Nacional de Estadísticas de Ejecución Penal en la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. El mismo procede sobre una base censal a relevar toda una serie de datos de cada una de las personas privadas de su libertad en unidades de ejecución penal, a partir de solicitudes anuales al Servicio Penitenciario Federal y a las autoridades equivalentes a nivel provincial. Este sistema no incluye a las personas privadas de su libertad –como procesados o condenados- en alcaldías y comisarías policiales. Por otra parte, no cuenta en la actualidad con un sistema de monitoreo que permita controlar adecuadamente la validez de la información que le es suministrada, pese a que en su diseño existen ciertos recaudos para fortalecer su confiabilidad, como ser la necesidad de incluir la referencia al D.N.I de cada una de las personas encarceladas censadas. Con respecto al período precedente al inicio del

⁴ Dentro de los reclamos realizados en dicho petitorio, se solicitaba, entre otras medidas: “Legislar un sensible aumento en las penas mínimas y máximas para los delitos de homicidio, secuestro y violación (mínimo 20 años)... Las penas deben ser siempre de cumplimiento efectivo y total. Sin salidas anticipadas en ningún caso. Modificación del régimen de imputabilidad penal de los menores”; “Modificar la pena en condenas por dos o más hechos. Las penas deben sumarse sin límite máximo.”; “Que la pena perpetua sea perpetua. No más 25 años de máximo” (www.fundacionaxel.org.ar).

SNEEP, existía una Estadística Penitenciaria Nacional muy deficitaria en cuanto a su confección que era llevada adelante por otro organismo del mismo Ministerio.-

El SNEEP ha producido una curva de evolución de la población encarcelada desde 1997 a 2006 a nivel del país que es preciso considerar con las salvedades antes señaladas. Se puede observar (ver Gráfico 1) un impactante incremento de la población encarcelada del 81% en sólo 10 años, que ha sido inicialmente menos pronunciado, pero que a partir del 2000 escala en forma extraordinariamente significativa (en ese año se registra un 19,5% de crecimiento), hasta el 2006, en donde por primera vez se registra un leve descenso del 2,5%. En términos relativos, tomando en consideración las estimaciones poblacionales realizadas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (www.indec.gov.ar) se registraría entre 1997 y 2006 un crecimiento del 68% de la tasa de encarcelamiento que la haría pasar de 83 cada 100000 habitantes a 140 cada 100000 habitantes.-

Gráfico 1

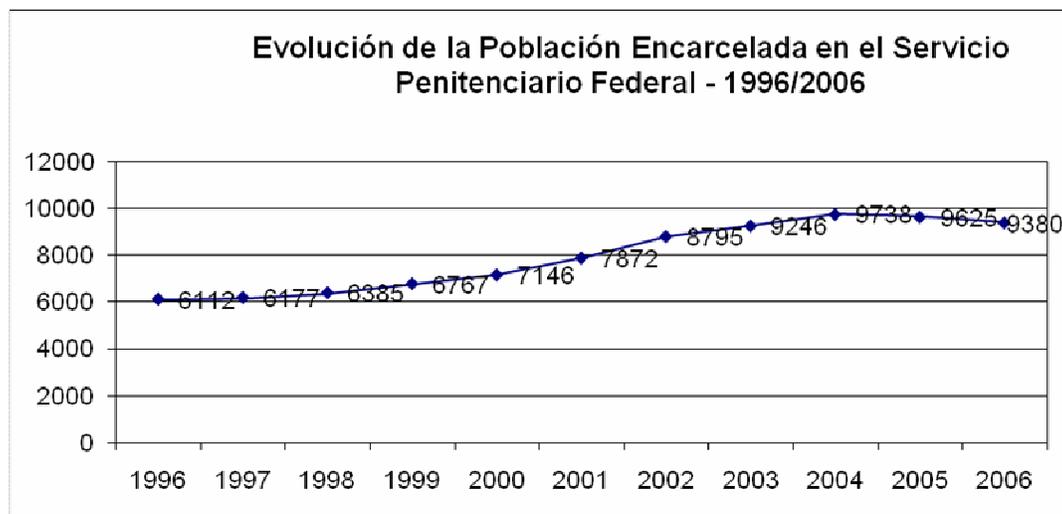


Fuente: Sistema Nacional de Estadísticas de Ejecución Penal, DNPC, MJDDHH.

Ahora bien, antes de ingresar en la consideración detallada de la situación en la Provincia de Santa Fe, y a los fines de trazar una cierta mirada comparativa, analizaremos brevemente lo que aconteció en dos jurisdicciones particularmente relevantes en el panorama penitenciario en nuestro país: el Servicio Penitenciario Federal y la Provincia de Buenos Aires.-

De acuerdo al SNEEP, si tomamos en cuenta exclusivamente la población alojada en el Servicio Penitenciario Federal (con unidades de ejecución penal en la ciudad de Buenos Aires y en el interior del país- incluyendo el año 1996 –de sanción de la Ley de Ejecución de las Penas Privativas de la Libertad) la evolución tiene un sentido similar al de la totalidad del país (ver Gráfico 2), aun cuando el volumen de crecimiento no sea equivalente. En estos once años se registra un incremento del 57, 4%. En términos de crecimiento anual se destacan en la serie los años 2001 y 2002 en los que superó la barrera de los diez puntos porcentuales. En los últimos dos años se observan en cambio leves descensos.-

Gráfico 2



Fuente: Sistema Nacional de Estadísticas de Ejecución Penal, DNPC, MJDDHH.

Seguramente, el caso más dramático de crecimiento de la población encarcelada en la Argentina en estos últimos años ha sido la Provincia de Buenos Aires. En ello mucho ha tenido que ver que los dos momentos “fuertes” del ascenso del “populismo punitivo” tuvieron en gran medida en este territorio su contexto de formación y en él se observan especificidades en cuanto a los discursos y prácticas vinculados a esta tendencia. Con respecto a esta jurisdicción se observan diferencias entre las diversas fuentes estadísticas disponibles –lo que ya implica algunas dudas acerca de su confiabilidad. En el gráfico incluimos la información del Servicio Penitenciario Bonaerense –desde 1996 a 2005, el año 2006 no se encuentra disponible- y del SNEEP –desde 1997 al 2006-, aclarando que en ambos casos no se tienen en cuenta las personas

que se encuentran privadas de su libertad en sede policial. Como se observa la divergencia se da en los años 1997, 1998, 1999, 2004 y 2005.-

Si tomamos en cuenta la información producida por el SPB es posible observar que en esta década que va de 1996 a 2005 la cantidad de población encarcelada ha crecido un 164%. El volumen de crecimiento es más de dos veces el observado en el país y casi tres veces el observado en el SPF. Para la totalidad del período el crecimiento anual promedio de la población encarcelada ha rondado los diez puntos porcentuales, siendo los años con mayor crecimiento el 2000 -25,1%- y 2003 -21,4%. Se destaca el último año de la serie que sería el primero en presentar un levísimo decrecimiento de la población encarcelada.-

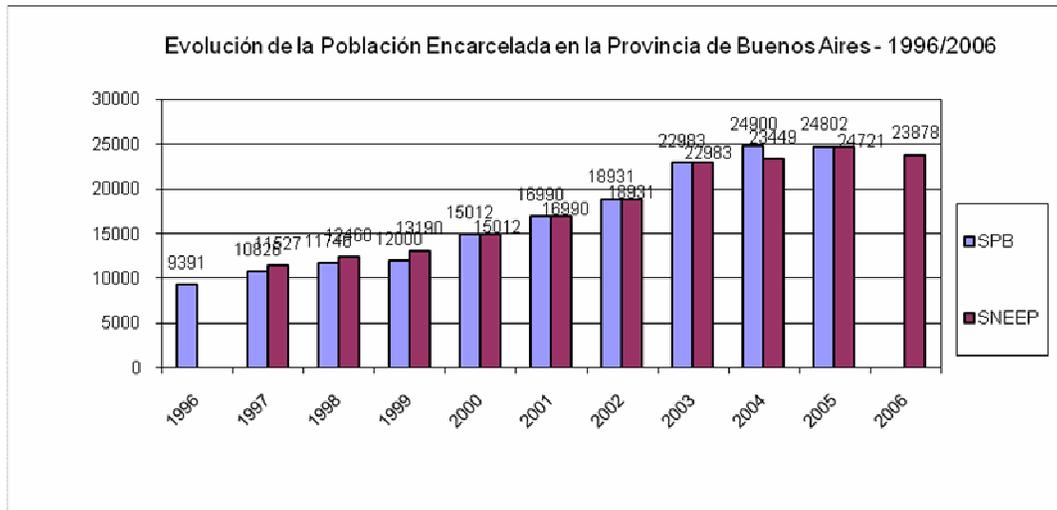
Si, en cambio, tomamos en consideración los datos del SNEEP la cantidad de población encarcelada ha crecido entre 1997 y 2006 un 107%. Se destacan también aquí los crecimientos anuales observados en los años 2000 y 2003, pero sólo en el año 2006 comenzaría una tendencia decreciente con un descenso del 3,5%. -

En términos relativos y tomando en consideración los datos poblacionales del INDEC y los datos del SPB se observaría un pasaje de una tasa de 71 presos cada 100.000 habitantes en 1996 a 169 presos cada 100.000 habitantes en 2005. De esta forma se registraría entre 1996 y 2005 un nivel de crecimiento del 138% de la tasa de encarcelamiento.-

Ahora bien, en paralelo a la población encarcelada en unidades dependientes del SPB en la Provincia de Buenos Aires existe una gran cantidad de personas privadas de su libertad en alcaidías y comisarías, en condiciones inhumanas e ilegales, que en muchos casos transcurren hasta meses y años en dicho tipo de espacios, independientemente de su condición de procesados o condenados. De acuerdo a información oficial del Ministerio de Seguridad de dicha provincia la evolución de esta población privada de la libertad en sede policial ha sido la siguiente: año 2000: 5293 personas; año 2001: 6113; año 2002: 7204 persona; año 2003: 5223 personas; año 2004: 5506 personas; año 2005 (al 30 de junio): 4899 personas. Como se observa, el mayor volumen de población privada de la libertad en sede policial se ha dado en los años 2002 y 2003. Si se toman en consideración estos datos, sumándolos a la información oficial provista por el SPB el volumen de población privada de la libertad en la provincia de Buenos Aires crece muy significativamente en el período 2000/2005, llegando en el 2004 a superar la frontera de las 30.000 personas. Teniendo en cuenta estos números la tasa de encarcelamiento de la provincia de Buenos Aires es aún más

alta, experimentándose un pasaje de 143 personas privadas de su libertad cada 100.000 habitantes en el 2000 a 202 cada 100.000 habitantes en el 2005.-

Gráfico 3



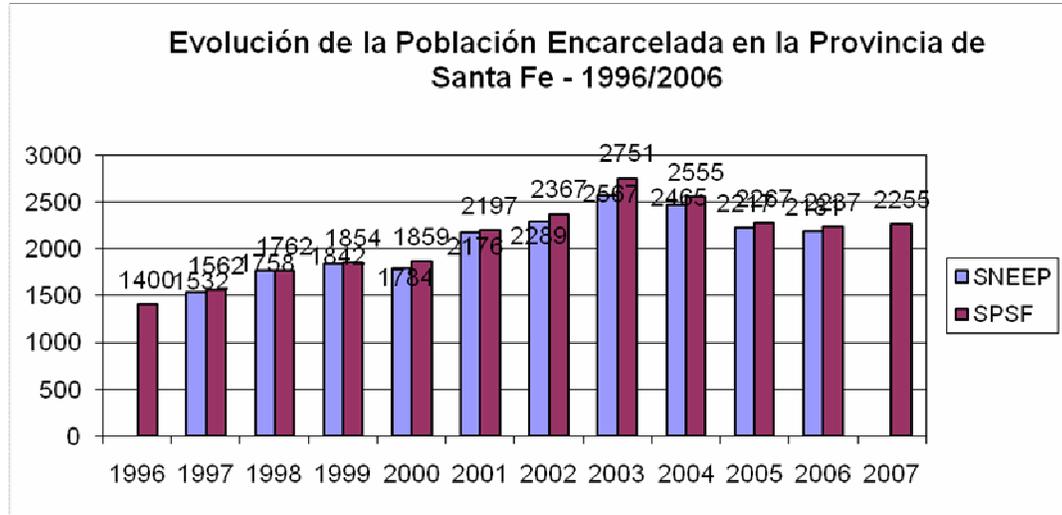
Fuente: Servicio Penitenciario de la Provincia de Buenos Aires / Sistema Nacional de Estadísticas de Ejecución Penal – DNPC – MJDDHH.

Ahora podemos girar nuestra atención sobre la situación de nuestra provincia. A partir de la información del Servicio Penitenciario de la Provincia de Santa Fe y del SNEEP es posible observar la evolución de la población encarcelada en el período que va de 1996 al 2007. También aquí se dan algunas divergencias –en el período en el que se cuenta con información de ambas- entre las diversas fuentes, por lo que en el Gráfico 4 incluimos ambos datos. La distancia entre ambas fuentes, en este caso, es mas grave que en la Provincia de Buenos Aires, manteniéndose las cifras del SPSF siempre más elevadas que aquellas del SNEEP. Si tomamos en cuenta las primeras que nos brindan una curva mas prolongada, en este contexto se ha dado una tendencia ascendente desde 1996 –con una cierta meseta en el 2000- hasta el año 2003, pero luego se experimenta un descenso progresivo, para en los tres últimos años volver a estancarse –marcando una diferencia con lo acontecido en el SPB y en el SPF.-

En el período 1996/2007 se ha experimentado un crecimiento de la población encarcelada de un 61%, es decir, similar al observado en el SPF en el período 1996/2006 y mucho menor al experimentado en el SPB en el período 1996/2005 o

1997/2006. Se destacaría el crecimiento experimentado en los años 2001 (18,1%) y el 2003 (16,2%). Por otro lado desde el 2004, como decíamos, se ha experimentado una tendencia descendente que fue muy pronunciada en el año 2005, con una disminución del 11,3%, para luego producirse un estancamiento con oscilaciones de + - 30 personas privadas de su libertad (ver Gráfico 4).-

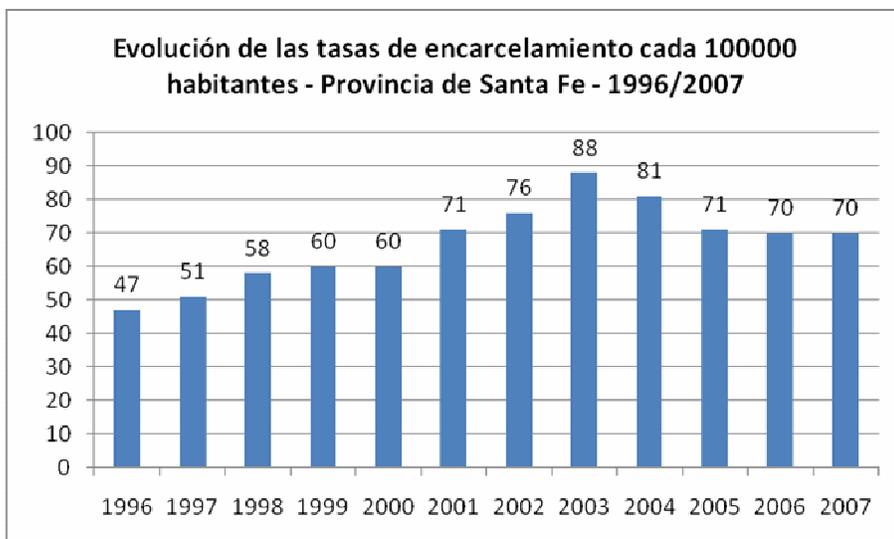
Gráfico 4



Fuente: Servicio Penitenciario de la Provincia de Santa Fe - Sistema Nacional de Estadísticas de Ejecución Penal, Dirección Nacional de Política Criminal, MJDDHH.

En términos relativos y tomando en consideración los datos poblacionales del INDEC y del SPSF se observaría un pasaje de una tasa de encarcelamiento de 47 presos cada 100000 habitantes en 1996 a 70 presos cada 100.000 habitantes en 2007, habiendo alcanzado su máximo nivel en 2003 con 88 presos cada 100.000 habitantes –como se observa, tasas sustancialmente más bajas que las de la Provincia de Buenos Aires. De esta forma se registra un nivel de crecimiento de la tasa de encarcelamiento en el período 1996/2007 del 49% -también extraordinariamente más bajo que el de la Provincia de Buenos Aires. (ver Gráfico 5).-

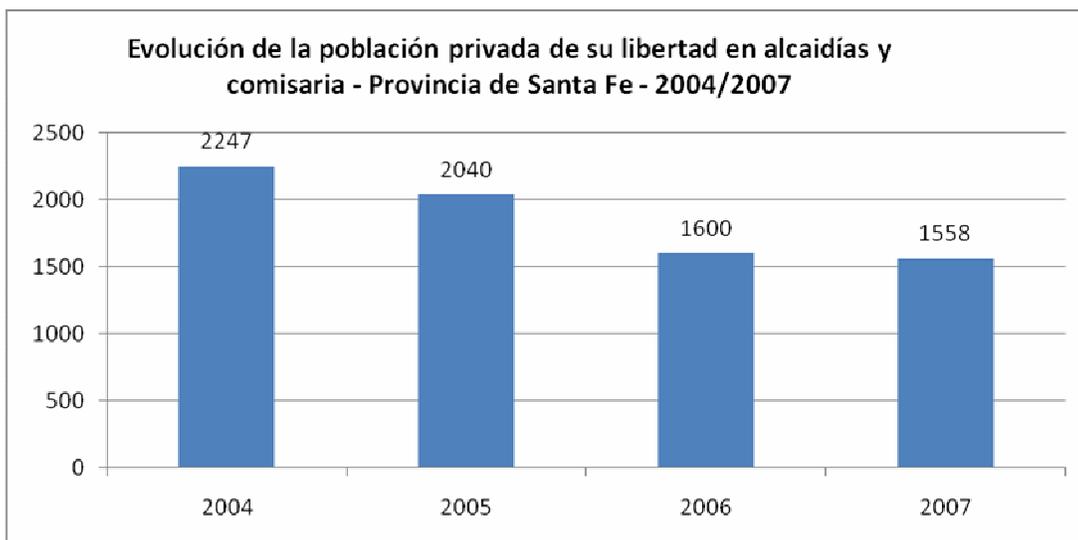
Gráfico 5



Fuente: Servicio Penitenciario de la Provincia de Santa Fe /INDEC

Ahora bien, como en la Provincia de Buenos Aires, la Provincia de Santa Fe también se caracteriza por mantener una cantidad muy importante de personas privadas de su libertad en alcaidías y comisarías policiales. De acuerdo a información provista por el Centro de Operaciones Policiales de la Policía de la Provincia de Santa Fe para los últimos 4 años se observa un volumen extraordinariamente significativo, especialmente en los dos primeros años de la serie, en los que prácticamente equipara las personas privadas de su libertad en las unidades de ejecución penal del territorio provincial. En los dos últimos años se observa un descenso muy significativo. (ver Gráfico 6).-

Gráfico 6



Fuente: Centro de Operaciones Policiales de la Policía de la Provincia de Santa Fe

Por ende, las cantidades, tasas y evoluciones calculadas sólo a partir de la población penitenciaria resultan indicaciones débiles acerca de lo que efectivamente sucede con el fenómeno de la privación de la libertad en este contexto provincial. Sumando ambos números se observa un cuadro diverso con volúmenes mucho mayores y con una línea descendente constante en estos últimos cuatro años, muy contenida en el caso del 2007. (ver Gráfico 7).-

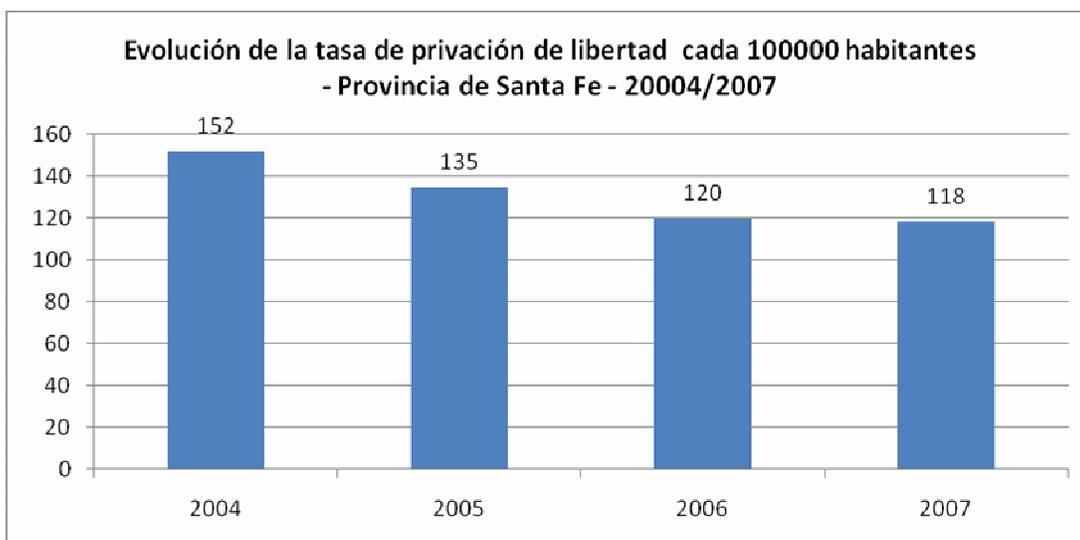
Gráfico 7



Fuentes: Centro de Operaciones Policiales de la Policía y Servicio Penitenciario de la Provincia de Santa Fe

Si se calculara a partir de estos volúmenes una tasa de personas privadas de su libertad en la Provincia de Santa Fe, la evolución sería también descendente, pasando en el 2004, de la tasa muy alta de 152 personas privadas de su libertad cada 100.000 habitantes a una más contenida en el 2007 de 118 cada 100.000 habitantes (ver Gráfico 8).-

Gráfico 8



Fuentes: Centro de Operaciones Policiales de la Policía, Servicio Penitenciario de la Provincia de Santa Fe e INDEC.

IV. ¿Hacia una “prisión-jaula” o “prisión-depósito”? Síntomas de la emergencia de un “modelo incapacitante”.

En las antípodas de un tipo-ideal de prisión organizada en torno al “modelo correccional” sería posible construir otro tipo-ideal que podríamos definir como estructurada en torno a un “modelo incapacitante”. Una prisión que abandona completamente como finalidad declarada la “corrección del criminal”, abrazando otros objetivos como legitimación de su propia existencia. Por un lado, la retribución del daño generado por el delito a través de la producción intencionada de dolor en el preso. Por el otro, y en forma mucho más central, la incapacitación o neutralización del preso, durante un lapso de tiempo más o menos prolongado –en el límite, perpetuamente-, de forma tal que no pueda volver a producir delitos, “protegiendo al público”, generando “seguridad”. Objetivos relativamente fáciles de realizar, en todo caso menos ambiciosos que aquél en torno al cual se organizaba el “modelo correccional”. Y que hacen innecesarios una parte de los ensambles discursivos y prácticos ligados al “modelo correccional” que se fueron configurando con diversas extensiones y modalidades a lo largo de la historia y la geografía de la prisión moderna.-

En el límite, una prisión sin trabajo, sin educación, sin religión, sin familia, sin observación, clasificación y tratamiento, sin flexibilización del encierro. Ni una “prisión-fábrica”, ni una “prisión-escuela”, ni una “prisión-monasterio”, ni una “prisión-

familia”, ni una “prisión-asilo” o “prisión-hospital”. Una prisión sólo encierro y aislamiento, reglamentación, vigilancia y sanción. Una prisión que gira en torno a una “obsesión por la seguridad”. Una “prisión-jaula” o “prisión-depósito”. En el presente, la materialización paroxística de este tipo-ideal son las prisiones de “super-máxima seguridad” en los Estados Unidos –que rápidamente se han difundido a otros contextos-, que implican 23 horas de aislamiento total del preso y una hora de patio, también en solitario.-

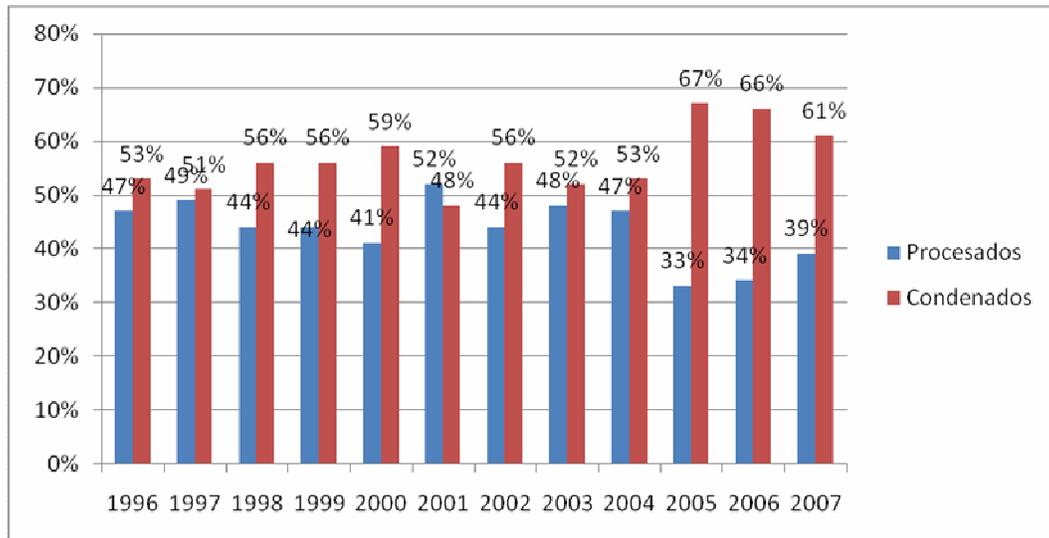
En la Argentina existen síntomas en el marco del ascenso del populismo punitivo, las reformas legales y el impactante incremento de la población encarcelada, que parecen mostrar un cierto acercamiento de la “prisión real” –tal vez en menor medida de la “prisión legal”- a este tipo-ideal de la “prisión-depósito” o “prisión-jaula”.-

1. En primer lugar, en estos últimos años en las prisiones argentinas se ha observado la presencia preponderante de presos sin condena –que pasan cada vez mas tiempo con ese estatus como consecuencia de la prolongación desmedida de los procesos penales-, en la mayor parte de las veces confundidos al interior de las mismas instituciones con los condenados, violando disposiciones constitucionales y legales (art. 5.4 Convención Americana de Derechos Humanos, art. 179 Ley 24660, etc). Esto ha estado ligado en forma directa a las medidas legislativas tomadas tanto a nivel nacional como en la Provincia de Buenos Aires reseñadas más arriba, pero también a una marcada tendencia de los operadores de la justicia penal a recurrir en forma acentuada a la denegación de la excarcelación durante el proceso penal, utilizando los espacios de discrecionalidad conferidos legalmente, en el marco del clima político y cultural marcado por el ascenso del populismo punitivo.-

De acuerdo al SNEEP, en la esfera del Servicio Penitenciario Federal en el año 1996 los presos sin condena alcanzaban el 55% de la población encarcelada, mientras en el año 2006 llegaban al exactamente al mismo porcentaje. En la Provincia de Buenos Aires –sin tener en cuenta la importante cantidad de personas privadas de su libertad en sede policial, dentro de las que existe una mayoría de procesados- de acuerdo al SPB en 1996 el 80% de la población encarcelada estaba constituida por procesados. En el año 2006 ese porcentaje –de acuerdo al SNEEP- ascendió a 78,5%, pero en este período se han registrado años en los que dicho porcentaje fue aun mayor, como en 1998 en el que alcanzaron el 90% y 1999 en que alcanzaron el 92,5%.-

En la Provincia de Santa Fe contamos con datos desde 1996 a 2007. Como se observa en el Gráfico 9, más allá de las oscilaciones, en las unidades de ejecución penal de nuestra provincia -a diferencia de lo que acontece en el SPF o en el SPB- casi siempre han sido mayoría los condenados por sobre los procesados, excepto en el 2001 en que hubo una leve superioridad de estos últimos. Claro que en nuestra provincia esta presencia de procesados en las prisiones, comparativamente menor, se explica por la impresionante cantidad de personas que en dicha calidad son alojados en alcaidías y comisarías policiales –en la provincia de Buenos Aires el número natural es importante pero proporcionalmente no significa una magnitud como la observada en nuestra jurisdicción. En el 2004, la cantidad de procesados en dichas sedes policiales era de 1907; en el 2005, era de 1730; en el 2006 era de 1380 y en el 2007 era de 1292. Es decir, se ha tratado siempre de volúmenes que superaban la cantidad de procesados alojados en prisiones.-

Gráfico 9: Evolución de los porcentajes de condenados y procesados alojados en unidades penitenciarias – Provincia de Santa Fe – 1996/2007



Fuente: Servicio Penitenciario de la Provincia de Santa Fe /INDEC

Por definición, desde el punto de vista jurídico, la prisión preventiva debería ser una medida cautelar excepcional al interior del proceso penal, a los fines de asegurar la averiguación de la verdad y la aplicación de la eventual sanción penal. De allí que desde su misma fundación la prisión preventiva se encuentre alejada de la finalidad correccional. En principio, por ende, si tomamos en cuenta los últimos datos disponibles

en cada jurisdicción, 5,5 de cada 10 presos en el SPF, 7,8 de cada 10 presos en el SPB y 4 de cada 10 presos en el SPSF se encontrarían por definición más allá de los alcances del modelo correccional.-

Decimos en principio, porque la Ley 24.660 establece en su art. 11 su aplicabilidad a los procesados a condición de que “sus normas no contradigan el principio de inocencia y resulten más favorables y útiles para resguardar su personalidad” y el art. 178 establece que el régimen de las instituciones para procesados posibilitará que trabajen y se vinculen al grupo familiar, “e incluirá programas y actividades que permitan evitar o reducir, al mínimo posible, la desocialización que pueda genera la privación de la libertad”. Esto ha llevado al Reglamento General de Procesados del SPF (Dec. 303/96) a regular la posibilidad de “ejecución anticipada voluntaria” que consiste en que el procesado –dadas ciertas condiciones- pida su incorporación anticipada al régimen de ejecución penal (arts. 35-40). Una normativa similar funciona en las prisiones santafesinas. Pero la incorporación a esta “ejecución anticipada voluntaria” de los procesados parece ser mas bien excepcional en nuestra jurisdicción a juzgar por la información oficial. En diciembre de 2007 había sólo 61 personas gozando del mismo, es decir, sólo un 7% del total.-

2. Otra consecuencia del crecimiento veloz e impactante de la población encarcelada en nuestro país ha sido el agravamiento de la situación de sobrepoblación y hacinamiento. Resulta siempre complejo establecer cuando estamos frente a una situación de sobrepoblación pues esto depende de la forma en la que se determina el número de plazas disponibles en una unidad de ejecución penal.-

En la Provincia de Buenos Aires, ha habido en los últimos años tres criterios empleados por diversas autoridades estatales en este sentido. A medida que se pasa de un criterio a otro la cantidad de plazas va aumentando y la superpoblación disminuyendo –además, claro está, que ninguno de ellos toma en cuenta la población encerrada en sede policial. Sin perjuicio de lo señalado, y aún tomando en consideración los datos oficiales del SPB –con las obvias suspicacias que despiertan- en el caso de la Provincia de Buenos Aires, en febrero de 2005 se observaba una sobrepoblación del 7,2%, solo 13 de las 39 unidades alojarían una población inferior a su capacidad y en algunas unidades la superpoblación llegaría a niveles extraordinarios –unidad 25 (126%); unidad 5 (50%); unidad 8 (40%); unidad 3 (37%), etc. Ahora bien, en la primera audiencia pública ante la Corte Suprema de Justicia generada a partir de un habeas corpus correctivo y colectivo sobre la situación de la población privada de su

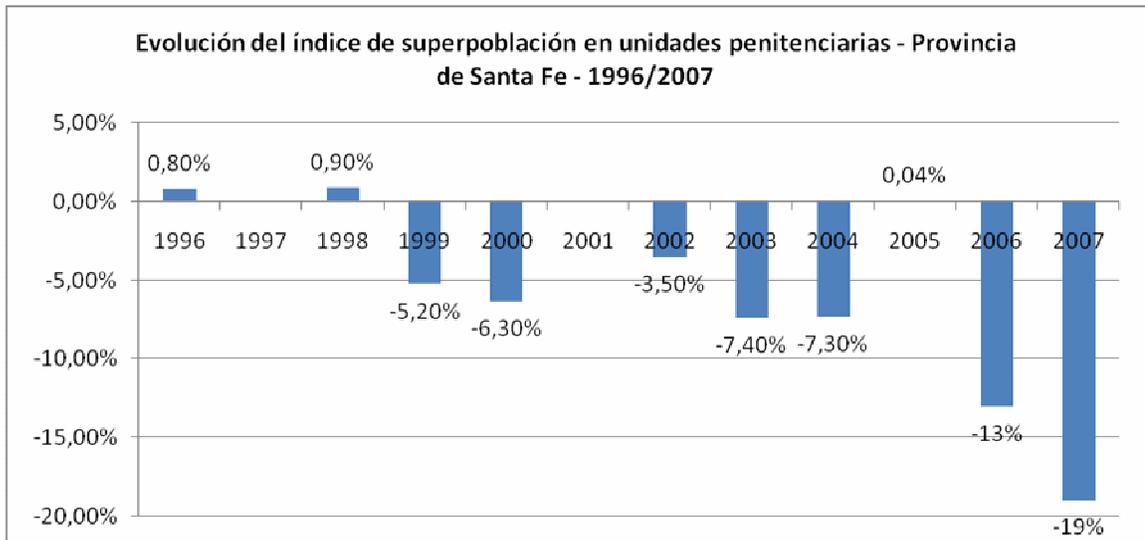
libertad en la Provincia de Buenos Aires presentado por el Centro de Estudios Legales y Sociales, en diciembre de 2004, el Ministerio de Justicia provincial reconoció que la sobrepoblación era del 36,53%. En la segunda audiencia pública en ese mismo proceso judicial en abril de 2005, el CELS tomando en consideración un criterio restrictivo de determinación de la cantidad de plazas disponibles, e incluyendo a la población privada de su libertad en sede policial, en cambio, calculó el volumen de sobrepoblación en un 90,7%. En el caso del Servicio Penitenciario Federal, de acuerdo al SNEEP, a septiembre de 2005, la superpoblación llegaba al 4,9%, destacándose su volumen en las unidades 3 (90%), 20 (58%) y 2 (28%) y en las alcaidías de Jujuy (66%) y Salta (42%).-

En la Provincia de Santa Fe, teniendo en cuenta los datos oficiales disponibles - del SNEEP y del Servicio Penitenciario de la PSF-, presentaremos el índice de superpoblación que nace de la división entre lo que es reconocido como “plazas disponibles” y la cantidad de personas privadas de su libertad en las unidades penitenciarias. Como se observa en el Gráfico 10, a lo largo de estos últimos años ha habido momentos en los que la administración penitenciaria ha reconocido situaciones de sobrepoblación pero extremadamente contenidas, como en los años 1996, 1998 o 2005 –no hay datos para los años 1997 y 2001. En el 2007, siempre de acuerdo al cálculo oficial, no solo no habría superpoblación sino que las plazas disponibles serían 526. Sin embargo, en noviembre de 2004, el entonces director del Servicio Penitenciario de la Provincia, reconoció en un informe oficial que las dos prisiones más grandes de la Provincia estaban superpobladas (La Capital, 19/11/2004). Y en junio de 2005 la Corte de Suprema de la Justicia provincial elevó un informe al Poder Ejecutivo provincial haciendo alusión a la situación alarmante que se vivía en los lugares de detención en el territorio provincial y marcando las situaciones de hacinamiento y sobrepoblación en la Unidad Penitenciaria I en la que había 1400 internos pese a su capacidad alcanzaba sólo a 1080 plazas; y en la Unidad Penitenciaria II en donde había 600 presos, pese a que su capacidad era de 481 plazas (La Capital, 23/10/2005). En el 2004 el SPSF informaba al SNEEP que la capacidad era, en el primer caso, de 1600 plazas y en el segundo, de 606 plazas.⁵.-

⁵ Evidentemente la necesidad de establecer una forma de cálculo racional de las plazas disponibles en las instituciones de ejecución penal es una de las tareas a encarar urgentemente. Sobre este problema volveremos en la segunda parte.

El hacinamiento y la superpoblación son un obstáculo tan evidente para el desarrollo del “modelo correccional” de la prisión moderna, en sus propios términos que hace superfluo cualquier comentario ulterior. -

Gráfico 10



3. El rápido e impactante crecimiento de la población encarcelada, con situaciones de superpoblación y hacinamiento incluso en los permisivos términos que muchas veces adopta el lenguaje oficial, ha gestado una degradación de las condiciones de vida en muchas de las prisiones argentinas. Estas inhumanas condiciones de vida han sido materia durante toda la última década de relevamientos y denuncias públicas y judiciales realizadas por organizaciones de la sociedad civil preocupadas por la protección de los derechos humanos de las personas privadas de libertad como el Centro de Estudios Legales y Sociales de la ciudad de Buenos Aires (ver sus informes anuales en el período 1996-2005), el Comité contra la Tortura de la Comisión por la Memoria de la Provincia de Buenos Aires (2005, 2006), la Coordinadora de Trabajo Carcelario de la ciudad de Rosario, etc. Pero también han sido constatadas y denunciadas por numerosos actores estatales como la Procuración Penitenciaria de la Nación (ver los informes anuales de este organismo en el período 1996-2005), la Defensoría del Pueblo de la Nación (ver informe con el Observatorio Internacional de Prisiones, 2006), la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe (2004), la Defensoría de Casación de la Provincia de Buenos Aires, etc. Resulta imposible en este espacio reproducir las observaciones empíricas realizadas en cada contexto por estos numerosos actores. Sólo

mencionamos un elenco ejemplificativo, por rubros: condiciones edilicias precarias e insuficientes (desde la falta de agua caliente a la falta de vidrios), ausencia de condiciones de salubridad e higiene (desde la ruptura de caños cloacales a la ausencia de baños), mala calidad y escasez de la alimentación, deficiencias en la atención de la salud física y mental (desde la ausencia de médicos a la falta de medicamentos), etc.-

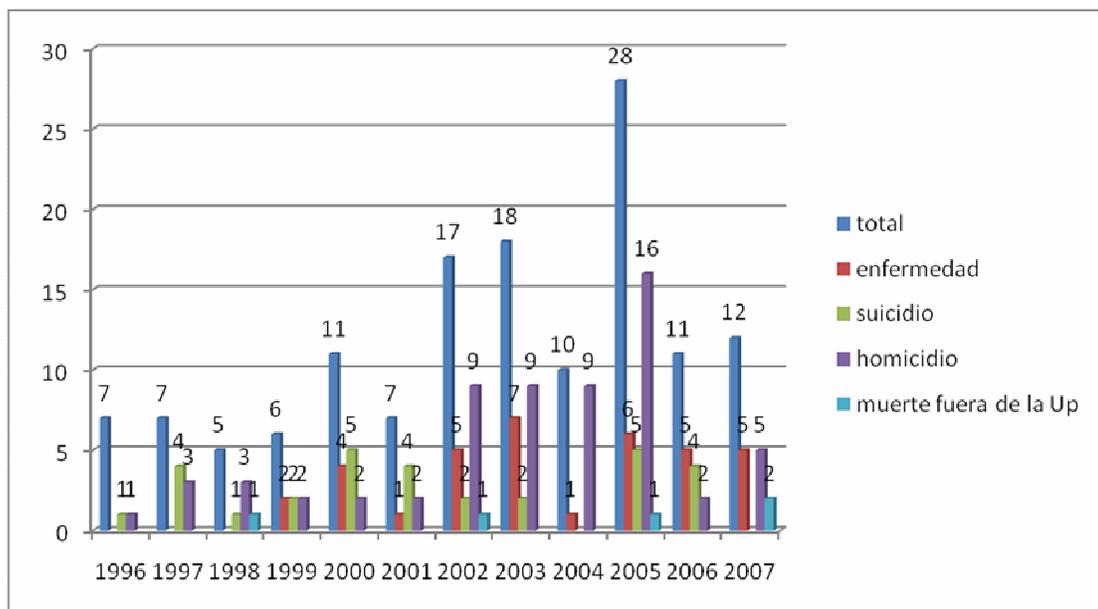
En este escenario se destaca como un componente fundamental el profuso empleo de la violencia. Por una parte, la violencia entre los presos, en muchos casos alentada, tolerada o negligentemente no impedida por las administraciones penitenciarias. Por el otro, la violencia del personal penitenciario sobre los presos, que adquiere diversas formas. Ambas cuestiones han sido materia frecuente de los relevamientos y denuncias señalados precedentemente.-

En el SPF de acuerdo a información oficial, se produjeron 46 muertes en el año 2004. De ellas, 13 fueron calificadas de violentas –heridas de arma blanca, heridas punzocortantes, suicidio, muerte dudosa y quemaduras. El número global implica una tasa de mortalidad de 4,7 cada 1000 presos. En la Provincia de Buenos Aires estos datos son mucho mas significativos en términos absolutos, en 2003 murieron 139 personas y en 2004 esta cifra ascendió a 169 personas y también en términos relativos, ya que este último número implica una tasa de mortalidad de 6,7 cada 1000 presos. El SPB califica a ciertas muertes como “traumáticas” –lo que incluye oficialmente heridas de arma blanca, ahorcamiento, asfixia, quemaduras, etc. En el año 2000 hubo 26 muertes de este tipo, en el 2001 27, en el 2002, 19, volumen que se repitió en 2003, para aumentar fuertemente en el 2004 a 63.-

En la Provincia de Santa Fe de acuerdo a la información oficial del Servicio Penitenciario y tal como se observa en el Gráfico 11, la cantidad de muertos en las unidades penitenciarias ha ido oscilando, pero ha superado desde el 2002 el umbral de las 10 personas por año y se ha mantenido en él hasta la actualidad. La cantidad más baja en términos absolutos se dio en 1998 (5) y la más alta en 2005 (28) –el evento de la llamada “masacre de Coronda”. En los primeros años de la serie la cantidad de muertes violentas tiende a ser inferior a las producidas por otras causas –salvo en 1998 donde es mayor y 1999 en donde es igual. Esto cambia claramente en el 2002 en donde pasan a ser la mayoría, cosa que se mantiene hasta el 2005 inclusive, para cambiar volviendo a la distribución precedente en los últimos dos años. En el 2007 la tasa de mortalidad ha sido de 5,3 cada 1000 presos, mientras en el 2004 –año del que disponemos datos comparables para el SPB y el SPF- fue de 4 cada 1000 presos –

similar a la del SPF y menor que la del SPB. Se desataca, dramáticamente el 2005 con una tasa de 12,6 cada 1000 presos.-

Gráfico 11: Evolución de la cantidad de presos muertos por diversas causas en las unidades penitenciarias – Provincia de Santa Fe – 1996/2007



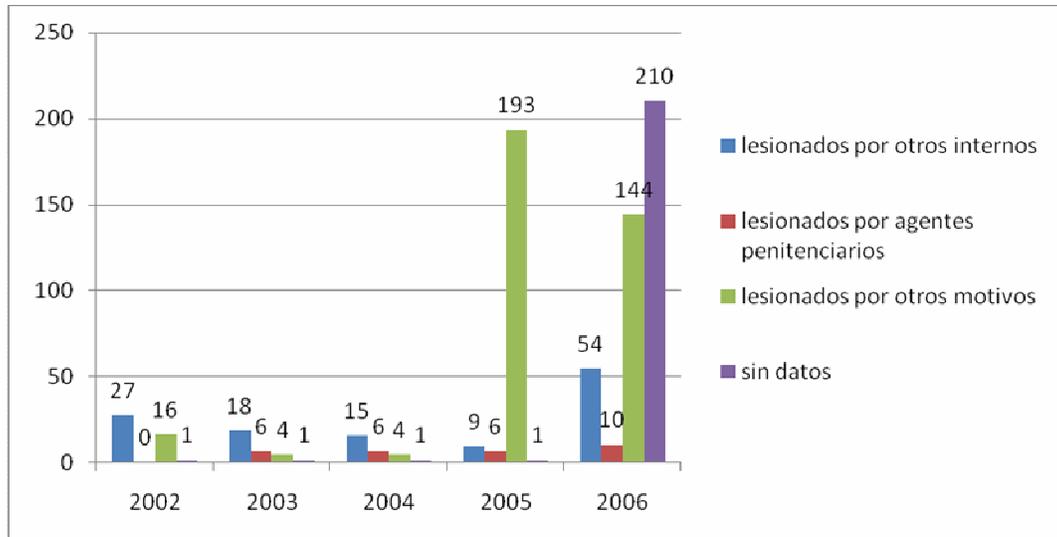
Fuente: Servicio Penitenciario de la Provincia de Santa Fe

En cuanto a las lesiones, el SNEEP recoge información oficial sistemáticamente distinguiendo entre aquellos presos que las padecen a partir de hechos de violencia con otros presos y aquellos que las padecen a partir de hechos de violencia con personal penitenciario, pero luego incluye otra categoría vaga y ambigua, “otros motivos” – nótese que la unidad de análisis es en este caso no las lesiones sino los presos lesionados. Si tomamos como ejemplo el año 2006, la cantidad de lesionados del primer tipo ha sido en el SPF de 81 (el 1% de la población encarcelada) y en el SPB ha sido de 490 (3%). La cantidad de lesionados por agentes penitenciarios ha sido en ese mismo año en el SPF de 184 (3% de la población encarcelada) y en el SPB de 18 (0,001%). Por último, la cantidad de lesionados “por otros motivos” -¿accidentes?- fue en el SPF de 599 (10% de la población encarcelada), en el SPB de 382 (3%). Además es preciso considerar que con respecto a este problema hay muchos casos de “sin datos”: en el SPF en este año no se contaba con información sobre 3456 presos –es decir, el 37% del total- y en el SPB con respecto a 5246 presos –es decir, 26 % del total. Sin embargo, a pesar de este vacío de información, ya sorprende negativamente que en el año 2006 en el SPF y de acuerdo a las fuentes oficiales, el 14% de la población

encarcelada fue lesionada, mientras en el SPB dicho porcentaje ascendió al 6% -pero en otros años también superó los diez puntos porcentuales.-

En el caso de la Provincia de Santa Fe, como se observa en el Gráfico 12, 2002, 2003 y 2004, la cantidad de lesionados en las unidades penitenciarias informados al SNEEP fue extraordinariamente baja. Parecería ser que en los dos años siguientes esto cambió, ya que el volumen de lesionados creció en forma muy significativa. Si tomamos el año 2006, se observa, en primer lugar, que el número de presos sobre los que no hay datos asciende a 210 –es decir, casi el 10% del total, una proporción más baja que en el SPF o en el SPB pero mas “realista” que lo que se observaba en los años precedentes. La cantidad de lesionados por otros internos asciende al 3%, mientras que la de aquellos lesionados por agentes penitenciarios asciende a un 1% y las producidas por “otros motivos” alcanza el 7%. Si sumamos las tres categorías, se llega a la conclusión de que en ese año, al menos el 11% del total de los presos fueron lesionados en las prisiones santafesinas.-

Gráfico 12: Evolución de la cantidad de lesionados en las unidades penitenciarias – Provincia de Santa Fe – 2002/2006



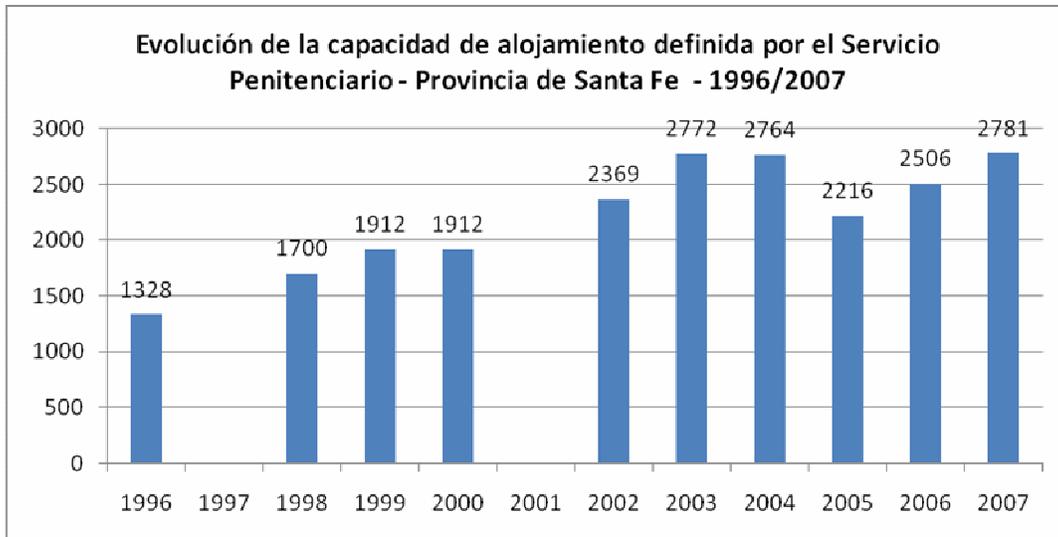
Fuente: SNEEP.

Si consideramos toda esta información como la “punta del iceberg” del fenómeno de la violencia en las prisiones argentinas y santafesinas, y a ello le sumamos las denuncias públicas y judiciales acerca de las inhumanas condiciones de vida en las prisiones, parecería ser completamente aplicable el razonamiento de Iñaki Rivera Beiras sobre el carácter de “pena corporal” que posee contemporáneamente la pena privativa

de la libertad (2006, 825-829). Y nada parecería estar mas alejado de los sueños que abrigaba el “modelo correccional” de la prisión moderna que esta “corporalidad” del castigo legal.-

4. Un último síntoma de la emergencia de un “modelo incapacitante” que se ha observado en las prisiones en la Argentina en los últimos años, claramente asociado al crecimiento increíble de los volúmenes de población encarcelada, ha sido la transformación de espacios penitenciarios dedicados a los diversos ensambles típicos del “modelo correccional” –trabajo, educación, etc- en espacios dedicados exclusivamente a alojar personas privadas de su libertad. En la Provincia de Santa Fe esto sucedió muy claramente en los momentos de fuerte crecimiento de la población encarcelada en los últimos años. Desde 1996 en adelante se construyeron dos nuevas prisiones, a saber: la Unidad Penitenciaria N. 10 de Santa Felicia en 1997 –con una capacidad declarada que ha ido oscilando entre 90 y 84 plazas- y la Unidad Penitenciaria N. 11 de Piñero en 2006 –con una capacidad declarada inicial de 160 plazas que actualmente tiene capacidad para alojar a 320 internos, y que en un futuro podría incorporar 160 plazas más. Sin embargo, como lo demuestra el Gráfico 13 la capacidad de alojamiento de las unidades penitenciarios en la Provincia de Santa Fe creció sustantivamente desde 1996, más que duplicándose -un 109%- haciéndolo fundamentalmente a expensas de la disponibilidad de espacios penitenciarios destinados a los ensambles correccionales, así como también de la degradación de las condiciones de vida en los pabellones de alojamiento.-

Gráfico 13



V. Más allá de la alternativa entre “modelo correccional” y “modelo incapacitante”: principios de una política penitenciaria progresista.-

En la literatura criminológica producida actualmente en el contexto de los países centrales - especialmente en ciertos países de habla inglesa como Estados Unidos o Gran Bretaña- no resulta infrecuente encontrarse con una clave de lectura de las transformaciones actuales de la prisión que, a partir del tema de la “declinación del ideal de la rehabilitación”, entiende al presente como el escenario de una deriva de una forma de prisión atravesada por el “modelo correccional” a una forma de prisión atravesada por el “modelo incapacitante”, una “prisión-jaula”, una “prisión-depósito”.-

Los síntomas que más arriba hemos descrito sobre la “prisión real” en Argentina en los últimos años parecen invitar a utilizar esta clave de lectura tan presente en la literatura internacional actual y proclamar la existencia también aquí de esa misma “gran transformación”.-

Pero es posible plantear algunos reparos. Por un lado, esta clave de lectura parte de un supuesto dado por descontado, pero en parte falso en este contexto. La historia de la prisión en Argentina aún se encuentra en su infancia. Pero existen buenos trabajos en este campo que permiten poner en cuestión la imagen de un pasado uniformemente estructurado en torno al “modelo correccional”. Como ya señalamos en el primer apartado de este documento, mas allá del compromiso retórico con la finalidad declarada de “corregir al criminal”, los diferentes ensambles discursivos y prácticos que pretenden realizar dicho objetivo no se pusieron en marcha en todos los contextos ni lo

hicieron de la misma manera. La reciente investigación de Lila Caimari (2004) ha mostrado como en la misma Penitenciaría Nacional de Buenos Aires inaugurada en 1877 como un monumento a dicho proyecto del “modernismo penal”, durante sus primeras tres décadas se observaban marcados límites a su puesta en marcha -la convivencia de adultos y menores, la preponderante presencia de procesados por sobre los condenados o la superpoblación- que no se traducían en su abandono, pero sí en su marginación a una porción menor de reclusos y a algunos rincones de la institución.-

También ha llamado la atención sobre el hecho de que, en las primeras décadas del siglo XX, esta Penitenciaría Nacional era sólo una de las 65 prisiones en donde se alojaba la población encarcelada en el país y que la mayor parte de ellas se alejaban ampliamente -de acuerdo a las mismas voces oficiales- del “modelo correccional”, constituyendo verdaderas “cárceles-pantano” en donde convivía la represión física y el abandono. Parecería ser más plausible pensar que los componentes que hemos definido como propios del tipo-ideal de la “prisión-depósito” o la “prisión-jaula” han estado siempre presentes en la “prisión real” en la Argentina, en el marco de lo que podríamos denominar una “economía mixta”, junto con los componentes asociables al tipo ideal de la “prisión-fábrica”, la “prisión-escuela”, la “prisión-monasterio”, la “prisión-asilo”, la “prisión-familia”. Esta “economía mixta” ha tenido balances diferentes, en los distintos momentos, en las diferentes jurisdicciones e incluso, en las diferentes instituciones concretas.-

Ahora bien, sobre esta plataforma se puede plantear que esta “economía mixta” de la prisión real, en nuestro presente, se está desbalanceando, acentuándose en forma marcada los componentes asociados con la “prisión-jaula” o “prisión-depósito”, tal como lo muestran los “síntomas” que hemos aislado más arriba. Sin embargo, es preciso al mismo tiempo tener en cuenta que esto no implica abruptamente la “muerte” del “modelo correccional”. Y esto en dos sentidos.

En primer lugar, en términos retóricos. En el plano legal, judicial, político e institucional, el “modelo correccional” de la prisión moderna aún posee una cierta fuerza. En el plano legal, si bien las reformas comentadas en el apartado anterior se han dirigido, como decíamos, en un sentido distinto, las mismas no han destruido la arquitectura de la “prisión legal” tal como se gestó en la Ley 24660. Incluso aquellas personas condenadas a las que se apliquen las penas privativas de la libertad más elevadas, con nulas posibilidades de flexibilidad del encierro, estarían sometidas desde el punto de vista normativo durante su secuestro a todas las otras dimensiones típicas de

aquel modelo. Además, es preciso tener en cuenta que en función de los criterios legales establecidos en cuanto a los tipos de delitos cometidos y demás características, se trata sólo de una parte de los presos condenados en las prisiones argentinas. En el plano judicial, se han observado ejemplos de defensa de los elementos fundamentales del “modelo correccional” de la prisión moderna, especialmente la finalidad declarada de “corregir el criminal”, en numerosas actuaciones de defensores y jueces penales en las diferentes jurisdicciones abordadas, en gran medida en función de su persistencia a nivel de los textos legales, pero en muchos casos haciéndose eco de un parecer en el campo doctrinario que recurre a un afianzamiento de los principios de este modelo como una base para legitimar el reclamo de obligaciones a autoridades estatales para con las personas privadas de su libertad y sus condiciones de vida –esto se ha observado, por ejemplo, frecuentemente en las intervenciones judiciales para hacer cesar condiciones de superpoblación y hacinamiento.-

En el plano político, la persistencia del “modelo correccional” tal vez no pueda observarse fácilmente en los debates electorales que han atravesado estos últimos diez años en la Argentina y, en general, en la “gran política” reflejada en los medios de comunicación, pero sí en muchos circuitos discursivos ligados al diseño e implementación de políticas públicas, es decir, en el terreno en el que el “político” se intersecta con el “administrador”. Un ejemplo de ello –entre muchos otros- ha sido el discurso de los funcionarios políticos que han ocupado el cargo de Director del Servicio Penitenciario de la Provincia de Santa Fe desde diciembre del 2003 hasta diciembre de 2007. Ambos en innumerables manifestaciones han expresado un discurso político acerca de la prisión que enfatiza el ideal de la rehabilitación o resocialización y señala la importancia del desarrollo al interior de la misma de los ensambles discursivos y prácticos asociados al “modelo correccional”. Así, se observa claramente en el documento “Política Penitenciaria de la Provincia de Santa Fe. Informe de Gestión” (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2006) en cuya introducción se lee que “la función de la pena debe ser la de prevenir que los sujetos que la sufran cometan nuevos delitos, o sea, la prevención de la reincidencia”, y se declara explícitamente la adhesión a “la Teoría de la Prevención Especial Positiva”, para lo que el Gobierno provincial: “proyecta y aplica políticas que brindan a las personas privadas de la libertad elementos para la reflexión, el crecimiento personal, el fortalecimiento de los lazos sociales y familiares, la capacitación y la inserción en el mundo laboral, todo ello en un estricto respeto de los derechos humanos”. Luego, el documento detalla las acciones

emprendidas en el período 2004/2005 en el marco del “Programa de Fortalecimiento del Régimen Penitenciario Progresivo” y del “Programa de Desarrollo Humano de las Personas Privadas de su Libertad” que en su mayor parte se inscriben en la dirección del “modelo correccional”. Por último, también es muy visible en las administraciones penitenciarias la subsistencia retórica del “modelo correccional”, sobretodo en el discurso que sus autoridades presentan públicamente. Pero también está presente en una parte importante de lo que los funcionarios penitenciarios “dicen” cotidianamente al interior de las prisiones –sobretodo en aquello que “escriben”- especialmente aquellos funcionarios ligados primordialmente al “tratamiento penitenciario” –por lo general, profesionales del campo de las ciencias humanas y sociales.-

En segundo lugar, en “lo que esta pasando” en las prisiones es posible observar la persistencia, más o menos acotada en cada una de ellas, del “modelo correccional”. Es decir, una porción de la población encarcelada –en principio, una parte variable de los condenados- sigue estando organizada efectivamente en los términos de aquél modelo y atravesada por los ensambles discursivos y prácticos que lo constituyen y que aislamos en el primer apartado de este documento. -

Ahora bien, sostener la persistencia en “lo que está pasando” en la prisión en nuestro contexto, en forma más o menos acotada, del “modelo correccional”, no quiere decir, por supuesto, que el proyecto realice en sus efectos su finalidad declarada. Las valoraciones producidas al respecto por las perspectivas críticas en el campo criminológico desde la década de 1970 en adelante resultan tan apropiadas hoy como en aquél entonces. Tampoco quiere decir que los diversos ensambles discursivos y prácticos que efectivamente se ponen en marcha al interior de las prisiones lo hagan en la forma en que son “soñados” por sus diseñadores –a nivel legislativo e institucional-, ni siquiera por sus operadores en la cotidianeidad de la prisión. Existen múltiples y constante desplazamientos en este sentido. ¿Qué tiene que ver el sueño del diagnóstico, el pronóstico y el tratamiento construido desde el paradigma de la criminología clínica positivista con la práctica en la que el gabinete criminológico sólo se encuentra con el preso una vez a las pocas semanas de su ingreso y luego no vuelve siquiera a verlo durante meses e incluso años, contestando a los diversos requerimientos de evaluación mediante la consulta de documentos producidos por la misma administración penitenciaria? ¿Qué tiene que ver el trabajo soñado como herramienta fundamental de la “corrección del criminal” con las tareas de limpieza de un aula o de una capilla que son encomendadas como trabajo “remunerado” en las prisiones actuales? ¿O la educación,

también soñada como herramienta fundamental de la “corrección del criminal”, con una escuela que funciona pocas horas durante el día, que muchos días hábiles no lo hace por “corte de tránsito” en función de la preocupación por la seguridad, en la que para asistir es preciso tener buena “conducta” tal como es evaluada por la administración penitenciaria y en la que no hay materiales de estudio? .-

En segundo lugar, es obvio que no debe buscarse la razón fundamental de la persistencia del “modelo correccional” en las prisiones argentinas contemporáneas en su supuesto éxito, ni en el hecho de que su implementación respete su diseño. Una vía para comprenderla radica en su reproducción cultural, el peso más o menos fuerte que este proyecto posee en el plano legal, político, judicial y administrativo al que hacíamos referencia más arriba. Pero también es necesario reconocer que en su actualidad, esta “cultura correccional” no está rodeada de optimismo, de una fe exacerbada acerca de la posibilidad de su realización efectiva. Igualmente importante ha sido y es la capacidad de este proyecto, al menos en el dominio más o menos limitado al que se extiende, de producir una “prisión quieta”, brindando un variado arsenal de herramientas para gobernar la prisión contemporánea. Parecería ser que en términos prácticos al “modelo correccional” le basta para subsistir –al menos limitadamente- no la realización de su ambiciosa meta externa a la prisión misma y orientada hacia el futuro –hacer que los presos cuando dejen de serlo no produzcan delitos- sino, la realización de una meta mucho más humilde, interna a la prisión misma y orientada hacia el presente, hacer que los presos no alteren el orden de la prisión. Y de esta manera disminuir la conflictividad de la prisión, hacia adentro y hacia fuera de sus muros. Una “disciplina negativa”, por decirlo así, orientada menos a la transformación del “delincuente” en “no-delincuente”, que a su “bloqueo” momentáneo, mientras el mismo se encuentra secuestrado en la prisión.-

Mucha de la literatura académica contemporánea que se refiere a las transformaciones actuales de las estrategias penales y que enfatiza la crítica a la “nueva punitividad” corre el riesgo de caer en un gesto ético y político, muchas veces no querido, pero seguramente infundado históricamente y sociológicamente. De alguna manera, reinventan una “edad de oro”, plagada de valores y realidades positivas, anterior a los cambios contemporáneos que incrementan la severidad penal y penitenciaria. En el terreno de la prisión esto puede llevar a la paradójica revalorización del “modelo correccional” como la antítesis de aquello a lo que nos enfrentamos en el presente, la “prisión-depósito”, la “prisión-jaula”. En nuestro contexto –aún cuando habrá que

sospechar que, en cierta medida, en todos, incluso en los países centrales- este es un error fatídico, ya que dicho proyecto fue y sigue siendo –en su implementación pero ya desde su diseño- un productor sistemático de sometimiento y humillación. El desbalance actual en buena parte de las prisiones argentinas de la “economía-mixta” que las ha caracterizado -y aun caracteriza en cierta medida-, hacia los componentes asociables con el tipo ideal de la “prisión-depósito” o la “prisión-jaula” no es una buena noticia para los presos y para todos aquellos preocupados en la lucha por su dignidad, contra su degradación y exclusión. Y tampoco lo es para los funcionarios penitenciarios, pues dicho modelo parece promover su transformación exclusivamente en “guardianes”, obsesionados por la “seguridad”, con una definición de su profesionalidad en forma sólo negativa, como arquitectos del puro “bloqueo”. Pero tampoco lo es la persistencia del “modelo correccional” de la prisión moderna, con su tradición de ficciones –de hacer “como si”- y su materialidad de sojuzgamiento y degradación.-

Este documento pretende sentar las bases de un nuevo modelo de política penitenciaria que busca salir de esta encrucijada actual entre el “modelo correccional” y el “modelo incapacitante”, sentando unos nuevos principios y generando a partir de los mismos una serie de líneas de acción para la Provincia de Santa Fe. La tarea por delante se reconoce como extraordinariamente compleja pues es preciso reconstruir formas de pensar y de actuar que se han ido consolidando a lo largo del tiempo, configurando entramados normativos e institucionales. El camino por delante será, por ende, inevitablemente prolongado e intrincado, pero los cambios alentados producirán sus efectos inmediatamente entre aquellos directamente afectados por la cuestión penitenciaria contemporánea. A continuación se describen cinco principios básicos que constituyen los pilares sobre los que se asienta el nuevo modelo penitenciario que este documento básico presenta. En la segunda parte del mismo, se describirán las líneas de acción que se estructurarán a partir de los mismos.-

1.) “Reducir los daños”

La afirmación básica de la que parte el presente documento inicial para la construcción de una nueva política penitenciaria en la provincia de Santa Fe es la necesidad, como decíamos, de alejarse tanto del “modelo correccional” como del “modelo incapacitante” como alternativas disponibles políticamente para la prisión contemporánea. Se asume en una perspectiva “realista” la idea –tan demostrada por los estudios sociológicos de la prisión desde mediados del siglo XX en adelante en

numerosos contextos- de que la prisión, en forma muy evidente cuando se viste de sus ropajes incapacitantes, pero de modo tal vez menos explícito pero ciertamente también contundente cuando se viste con sus ropajes correccionales, resulta en su funcionamiento real una máquina que produce degradación y sufrimiento en las personas privadas de su libertad, más allá de cuáles sean sus finalidades declaradas en el discurso jurídico, político y administrativo. La producción de dolor y humillación de los presos, por supuesto, ha admitido sus grados en diversos contextos y momentos. Y probablemente desde ese punto de vista no sea del todo intrascendente que se asuma un modelo “correccional” o “incapacitante” –lo que ha llevado a muchos a sostener, como decíamos más arriba, frente al avance de una prisión-depósito o una prisión-jaula, una versión poco revisada del “modelo correccional”. Más allá de este reconocimiento, para esta política penitenciaria progresista, la asunción de la prisión como una institución sistemática y sustancialmente productora de sufrimiento y degradación en las personas privadas de su libertad es, por ende, un dato que no puede dejar de ser colocado en el centro de la escena.-

De esta forma, uno de los principios cardinales sobre el que se asienta esta política penitenciaria progresista es la opción ética y política por la “reducción del daño”. Reconociendo que resulta utópico plantearse la posibilidad en la sociedad contemporánea de liberarse automáticamente de la necesidad de la prisión para enfrentar ciertas formas de conflictos sociales que resultan criminalizados a través de la ley penal, se pretende amplificar en la medida de las fronteras legalmente establecidas, todas las posibilidades alternativas al encierro penitenciario. Este es el primer sentido en el que se pretende desplegar el principio de la “reducción del daño”, una vocación minimalizadora de la opción segregativa, en sí misma y en su conjunto.-

Ahora bien, la adopción del principio de la “reducción del daño” implica también, en otro sentido, una guía acerca de “qué hacer” al interior del universo penitenciario contemporáneo. Lo que se pretende es tratar de desmontar en la mayor medida posible los mecanismos que generan sufrimiento y degradación en las personas privadas de su libertad, asumiendo que su total extirpación resultará imposible mientras siga existiendo la prisión como forma de castigo legal. Y simultáneamente, también se pretende desplegar este principio de la “reducción del daño” orientado hacia los trabajadores penitenciarios.-

El trabajo en la situación de encierro penitenciario se encuentra plagado de numerosas coincidencias en torno a la degradación y el sufrimiento con la situación del

preso, desde una devaluación legal de su estatuto de ciudadanos en función de un pretendido “estado penitenciario” que le delimita deberes especiales y recorta algunos de sus derechos fundamentales, a una realidad cotidiana plagada de conflictividades y tensiones.-

2.) “Abrir la prisión a la sociedad”

La prisión ha sido desde su mismo nacimiento entre los siglos XVIII y XIX un espacio institucional opaco. En razón de sus muros, la institución penitenciaria ha creado una malla de secreto que la rodea. Salvo, frente al “escándalo” –la muerte, el motín- lo que acontece dentro de la prisión no se introduce en el ámbito público – especialmente tal como se encuentra tamizado por los medios de comunicación en la sociedad contemporánea. Uno de los principios fundamentales de la política penitenciaria progresista que este documento básico presenta para la Provincia de Santa Fe será “abrir la prisión”. “Abrir la prisión” implica sustantivamente movilizar todas las energías necesarias para hacer más porosa la línea divisoria que separa a la prisión de la sociedad. Por supuesto, esto no implica que las personas que están cumpliendo una pena privativa de su libertad la recuperen más allá de las modalidades establecidas al efecto legalmente. En un primer sentido, “abrir la prisión”, significa generar unos nuevos canales de comunicación para que aquello que acontece al interior del universo penitenciario sea efectivamente conocido por la sociedad, tanto los problemas que se enfrentan, como la forma de encarar su resolución. Para lograr efectivamente esto se instalará un nuevo tipo de relación con los medios de comunicación para informar al público, más allá de la situación crítica acerca de lo que sucede en las prisiones santafesinas.-

Pero “abrir la cárcel”, también significa otra cosa. Se buscará incrementar sustancialmente la participación de actores “externos” en la cotidianeidad de la vida en la prisión, para que su ingreso en el espacio penitenciario porte consigo nuevas lógicas y dinámicas, promoviendo este acercamiento entre prisión y sociedad. Algunos actores “externos” ya están en la actualidad realizando numerosas actividades de diverso tipo en la vida de las prisiones en la Provincia de Santa Fe, por lo general dirigidas a las personas privadas de su libertad. Por un lado, actores no estatales, dedicados a desarrollar actividades de defensa de los derechos de las personas privadas de su libertad, actividades religiosas, etc. Pero, por el otro, también actores estatales que no pertenecen a la esfera del Ministerio de Seguridad o no pertenecen siquiera a la esfera

del gobierno provincial. Lo que se pretende es multiplicar el número de actores “externos” y de actividades a desarrollar –dirigidas tanto a las personas privadas de su libertad como a los trabajadores penitenciarios-, tanto desde la sociedad civil como desde las diversas esferas gubernamentales –nacional, provincial y municipal.-

3. Democratizar la prisión

La prisión ha sido también desde su misma emergencia un espacio institucional “autocrático”, donde la toma de decisiones ha sido el producto unipersonal de una autoridad identificada con el Director, más o menos -en diversas circunstancias históricas- fundada en textos de carácter legal o reglamentario. Sobretudo a partir del siglo XX, dicha autoridad al interior de la institución penitenciaria se ha visto a su vez sometida a otra del mismo tipo, fuera de los muros de la prisión, pero en general dentro de un mismo cuerpo de personal especializado –en las diversas jurisdicciones en la Argentina comúnmente denominado “Servicio Penitenciario”- que posee un alcance más general, por lo general denominada “Director General”.

Seguramente el encierro penitenciario, por sus mismas características, no puede ser gestionado a través de un mecanismo asambleario, en el que la toma de decisiones sea el producto de un “demos” que a su vez estaría complejamente integrado por personas privadas de su libertad y por trabajadores penitenciarios. Pero resulta indispensable, para esta nueva política penitenciaria, romper con un estilo de gestión interna de la prisión que no toma en consideración la “voz” de las personas afectadas, tanto presos como trabajadores penitenciarios. Se buscará instalar en forma permanente y generalizada mecanismos de expresión de la voz de los involucrados en el encierro penitenciario, generando la necesidad de que el proceso de toma de decisiones por parte de las autoridades involucradas recoja estas perspectivas y construya consensos negociados. En algunas prisiones de la provincia de Santa Fe, existe un precedente valioso en este sentido que son las denominadas “mesas de diálogo”, entre autoridades penitenciarias, actores “externos” y delegados de los presos por los diversos pabellones.-

Dichas mesas serán generalizadas a todas las unidades penitenciarias y se les dará una continuidad y permanencia mensual. Pero en paralelo a ello se avanzará en la gestación de nuevos espacios de encuentro “directo” con la voz de las personas privadas de su libertad, que no se encuentren mediatizadas por la presencia de delegados, así

como también formas de recolección de experiencias y opiniones apelando a los instrumentos de la investigación social.-

También se buscarán establecer similares mecanismos plurales para recoger la voz de los trabajadores penitenciarios y articular escenarios de diálogo y debate.-

4. “Promover y asegurar derechos”

La política penitenciaria progresista para la Provincia de Santa Fe busca reforzar en el interior del universo penitenciario un “lenguaje de los derechos”, tanto con respecto a las personas privadas de su libertad como con respecto a los trabajadores penitenciarios.-

La prisión ha mantenido con respecto a las personas afectadas un doble sistema de premios y castigos destinado a gobernarlos, que seguramente ha sido más evidente con respecto a los presos que con respecto a los trabajadores penitenciarios, pero que ha mantenido una lógica idéntica con respecto a ambos. En dicho doble sistema, la distribución de elementos positivos o negativos está mediatizada por una decisión de la autoridad, que tiene un espacio de discrecionalidad extraordinariamente amplio que muchas veces transcurre hacia la arbitrariedad, fundándose en consideraciones meramente subjetivas.-

Esta política penitenciaria buscará instalar una fuerte “objetivación” de la toma de decisiones al interior del universo penitenciario, generando diversas instancias para que el espacio de la discrecionalidad sea reducido al mínimo posible. Y al mismo tiempo, partirá de reconocer que las personas afectadas por la prisión poseen “derechos” establecidos constitucional y legalmente que no pueden estar sometidos a suspensiones o revocaciones por parte de una autoridad administrativa.-

En particular, con respecto a las personas privadas de su libertad, ya sea como procesadas o condenadas, legalmente las mismas están sólo privadas del derecho a la libertad ambulatoria, pero no hay ninguna razón válida para que el resto de sus derechos se vean sometidos a una limitación más o menos estricta. Todas las situaciones de limitaciones de derechos serán detectadas y eliminadas en la marco de esta política penitenciaria progresista que adoptará como uno de sus ejes la “promoción de derechos” de los presos, reivindicando su dignidad como personas y su estatuto de ciudadanos que no puede ser devaluado como consecuencia de la imposición de un castigo legal. Y exactamente en la misma dirección se procederá con respecto a los trabajadores penitenciarios.-

Ahora bien, la promoción de derechos se asume como un eje fundamental, pero al mismo tiempo se reconoce que no basta por sí misma para transformar formas de pensar y actuar que se encuentran solidificadas a lo largo del tiempo.-

Se buscará también fortalecer los débiles mecanismos hoy existentes para el aseguramiento de derechos en las prisiones santafesinas, así como también generar nuevas iniciativas que busquen someter a un control riguroso el respeto de los derechos de las personas privadas de su libertad en el universo penitenciario.-

Así, por una parte, se buscará trabajar con el Poder Judicial para complementar el proceso de jurisdiccionalización de la ejecución penal en la Provincia de Santa Fe. En la misma dirección se avanzará con los Colegios de Abogados y con las Universidades en la creación de mecanismos de asistencia jurídica gratuita de las personas privadas de su libertad por asuntos vinculados a la ejecución penal. Por otro lado, se buscará trabajar con el Poder Legislativo para crear nuevas normas legales para la promoción y aseguramiento de derecho, así como también un organismo de control parlamentario del respeto de los derechos de los presos. En el mismo sentido, se obrará con respecto a los trabajadores penitenciarios, no sólo reformando los textos normativos que se refieren a su actividad para promover sus derechos fundamentales, sino generando mecanismos para asegurarlos, que se ubiquen en paralelo a las relaciones de mando y obediencia propias de la estructura verticalizada de la administración penitenciaria.-

5. “Reintegrar socialmente a pesar de la prisión”

Resulta claro, como decíamos en el primer apartado de este documento básico, que la prisión ha venido produciendo desde su misma emergencia el efecto exactamente opuesto a la finalidad declarada que comúnmente ha tenido asociada. Es decir, que en lugar de producir el “no-delito” en función de la corrección, rehabilitación, readaptación, rehabilitación o resocialización del preso, ha producido reincidencia.-

Es completamente vano cualquier esfuerzo por reformar la prisión tratando de lograr que sea un instrumento -¡al fin!- para realizar esta finalidad declarada. La política penitenciaria que este documento básico presenta para la Provincia de Santa Fe, busca resignificar completamente la finalidad de las intervenciones que se pondrán en marcha en las prisiones santafesinas. Asumiendo la inevitabilidad de los efectos dañosos del encierro penitenciario y buscando siempre reducirlos al mínimo posible, se propone como otro principio cardinal la finalidad de promover la “reintegración social a pesar de la cárcel”. Como señalaba quien acuñó inicialmente esta idea, el filósofo del derecho

penal Alessandro Baratta: “la cárcel no puede producir efectos útiles para la reintegración social del condenado...A pesar de esto, la finalidad de una reintegración del condenado en la sociedad no debe ser abandonada, sino que debe ser reinterpretada y reconstruida sobre una base diferente...La reintegración social del condenado no puede perseguirse a través de ella, sino que debe perseguirse a pesar de ella o sea buscando hacer menos negativas las condiciones que la vida en la cárcel comporta en relación con esta finalidad” (1993, 3). De esta manera se rescata de alguna manera una cierta variante de idea de “reintegración social” del viejo modelo correccional –con sus perfiles garantistas y humanistas- pero se plantea la necesidad de que la misma se realice “no obstante” la prisión, en cierto sentido “contra” la prisión con su conjunto de efectos negativos en las trayectorias vitales de las personas privadas de su libertad.

La selectividad del sistema penal es un dato de hecho incuestionable –tanto hoy como ayer. Esto implica que la policía y la administración de justicia penal en lugar de perseguir cualquier tipo de delito, seleccionan aquellos que son comúnmente realizados por sujetos “frágiles” desde el punto de vista económico, social y político, reproduciendo más allá del catálogo de conductas establecidas en la ley penal una cierta imagen acerca de lo que el delito efectivamente es y un determinado conjunto de personas con definidos rasgos en sus identidades sociales –pobres, varones, jóvenes- como “clientes” frecuentes del sistema penal. La presencia en la población penitenciaria de personas cuyas trayectorias vitales está atravesada por la exclusión social no resulta, por ende, algo excepcional sino más bien todo lo contrario. Asumir en forma “realista” este dato empírico se traducirá en generar en el espacio penitenciario intervenciones que busquen al mismo tiempo, promover y asegurar derechos de las personas privadas de su libertad –como decíamos más arriba- pero también que se propongan colaborar a luchar con las situaciones de desventaja social con las que los presos se enfrentarán al momento de salir de la prisión, tratando de amplificar sus oportunidades sociales. Este tipo de intervenciones estaría completamente alejado de la lógica del “tratamiento penitenciario” y de cualquier idea de “anormalidad” asociada al preso. La única anormalidad específica, común a toda la población penitenciaria, es precisamente el hecho de estar privados de su libertad y la misma se tomará en cuenta a la hora de diseñar e implementar este tipo de intervenciones. Se partirá de asumir la autonomía ética y política de las personas privadas de su libertad y por ende, se basará en la elección de las mismas de participar en dicho conjunto de actividades. Por ende, las mismas se encontrarán completamente desvinculadas de cualquier modo de

aseguramiento de la “disciplina” en la prisión. Este tipo de intervenciones no sólo estarán dirigidas a las personas privadas de su libertad sino a los contextos sociales a los que estas personas regresarán luego de un lapso de tiempo más o menos prolongado en la prisión. Por ende, no serán intervenciones sólo “penitenciarias”. Las mismas involucrarán a los trabajadores penitenciarios pero también a los servicios sociales provinciales y municipales, con quienes se trabajará en el marco de unos esquemas cooperación y articulación, que contribuirán también positivamente a desestructurar las rígidas barreras que separan a la prisión de la sociedad y viceversa.-

SEGUNDA PARTE
LINEAS DE ACCIÓN

En esta segunda parte, se describirán las principales líneas de acción de esta política penitenciaria progresista en la Provincia de Santa Fe, fundada en los supuestos teóricos y principios políticos planteados en la primera parte.

Estas líneas de acción definen el conjunto de intervenciones que el Gobierno de la Provincia de Santa Fe se propone llevar adelante a partir del 2008 sobre la cuestión penitenciaria. La descripción de las mismas que este documento básico contiene es de carácter fundacional y general. En algunos casos este nivel de desarrollo es suficiente para la puesta en marcha de las acciones contempladas. Pero, en otros casos, se deberá proceder ulteriormente a planificaciones detalladas sobre aspectos puntuales que serán objeto de otros documentos específicos. En esta dirección, también en esta segunda parte, se ve ratificado el carácter de “básico” del presente documento en la construcción de una política penitenciaria progresista en nuestra provincia.-

1. Producción de normas legales y reglamentarias .-

En la provincia de Santa Fe, la normativa fundamental referida a la ejecución penal se encuentra especificada en la Ley Provincial N°: 11.661 del año 1998, (que establece la aplicación de la Ley Nacional 24.660 de ejecución de las penas privativas de la libertad en el ámbito de la jurisdicción provincial) y la Ley Orgánica del Servicio Penitenciario N°: 8183, sancionada en el mes de enero del año 1978.-

Este último texto legal se encuentra teñido de características típicas del momento en que fue sancionado, que requieren una revisión urgente. Así, podemos destacar: la definición del Servicio Penitenciario como una “fuerza de seguridad” y la delimitación de sus funciones a partir de la misma; el concepto de “estado penitenciario” como un herramienta para devaluar los derechos fundamentales del personal penitenciario al darles una “situación jurídica” especial con respecto al resto de los ciudadanos a través de un serie de deberes y prohibiciones; la diferenciación dentro del personal penitenciario entre “oficiales” y “suboficiales”, heredada del modelo militar que conspira contra el mejoramiento de la efectividad y eficiencia de los trabajadores penitenciarios en un marco meritocrático; una regulación de la “superioridad” y la “precedencia” que reproduce el modelo militar del “mando y obediencia” y que no favorece una gestión racional, a partir de la delimitación previa de objetivos y medios para llevarlos adelante y una evaluación consiguiente de la

performance del trabajador penitenciario; la regulación ambigua y laxa de la posibilidad de hacer uso de la fuerza, etc.-

Esta revisión se comenzará en el mes de julio de 2008, a partir de rondas de consultas con personal penitenciario de diversa jerarquía, tanto en sus lugares de trabajo como fuera de ellos, y a los fines de que puedan tener espacios para opinar sobre los cambios a introducir en esta materia (ver apartado 2).-

También se realizará una ronda de consultas con los profesores e investigadores que trabajan en la materia en las Universidades Nacionales que tienen su sede en el territorio provincial. E idénticamente, se procederá con respecto a los actores “externos” que en la actualidad realizan distintas actividades al interior del espacio penitenciario en la Provincia de Santa Fe.-

Este proyecto tendrá las siguientes metas primordiales:

La sanción de un innovador cuerpo normativo acorde a los principios de la política penitenciaria progresista reseñados en la primera parte.-

Establecer directrices legales que contribuyan al mejoramiento de la efectividad y eficacia del trabajo penitenciario de acuerdo a los nuevos objetivos políticos penitenciarios planteados.-

Favorecer la promoción y respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores penitenciarios.-

El mencionado proyecto será presentado a la Legislatura Provincial durante el primer trimestre del año 2009 a los fines de su tratamiento y posterior sanción. Una vez realizada la reforma legal, se prevé encarar en el año 2009 la tarea de revisión, adecuación, y sanción de nuevos textos de carácter reglamentario coherentes con el nuevo diseño legislativo.-

Con respecto al texto de la ley nacional de ejecución penal adoptada en el territorio provincial pueden plantearse dos tipos de déficits: déficits estructurales y déficits de especificación. Los primeros están ligados a que como lo señalábamos en la primera parte en el apartado 2, dicho texto legal encarna fuertemente el “modelo correccional” de la prisión moderna con algunos aggiornamientos más o menos importantes. Una parte sustancial de estos déficits estructurales no pueden ser modificados por la Legislatura Provincial por su naturaleza penal y consecuente competencia del Congreso de la Nación. La Secretaría de Asuntos Penitenciarios se abocará a promover a través de los diputados y senadores de la Provincia de Santa Fe en el Congreso Nacional la realización de reformas legales sustantivas en aquella ley que

vayan en la dirección señalada por los principios políticos adoptados por esta política penitenciaria progresista. Pero por otro lado, existen aspectos que pueden ser modificados por la Legislatura Provincial en función de su naturaleza procesal y administrativa. En este sentido, esta Secretaría elaborará un proyecto de ley provincial a los fines de reformar estos aspectos negativos del texto legal adoptado que será enviado por el Poder Ejecutivo de la provincia a la Legislatura Provincial durante el 2008. En el proceso de elaboración, al igual que en el caso anterior se llevarán adelante diversos tipos de consulta con los trabajadores penitenciarios que operan en diversos escenarios institucionales y más allá de su jerarquía. También se realizarán consultas con los profesores e investigadores que trabajan en la materia en las Universidades nacionales que tienen su sede en el territorio provincial. E idénticamente se procederá con respecto a los actores “externos” que en la actualidad realizan diversas actividades al interior del espacio penitenciario en la Provincia de Santa Fe. También se habilitará esta discusión con las personas privadas de su libertad en las prisiones santafesinas, a través de las “mesas de diálogo” y otro tipo de encuentros cara a cara entre las autoridades políticas y penitenciarias y colectivos de presos (ver apartado 2).-

En cuanto a los déficits de especificación, ya se ha encarado la elaboración de un extenso y detallado proyecto de Decreto del Poder Ejecutivo Provincial, a los fines de reglamentar el texto de la ley nacional de ejecución penal adoptada por la Legislatura Provincial.-

Durante el mes de mayo de 2008 se realizarán unas jornadas de discusión de dicho proyecto de reglamento en las que se invitarán a participar a los trabajadores penitenciarios, a los actores “externos” que realizan actividades en las prisiones santafesinas, a los profesores e investigadores que trabajan sobre la materia en el ámbito universitario, a los delegados de las personas privadas de su libertad, y a miembros del Poder Judicial.-

También, durante el primer semestre de 2008 se comenzará a trabajar en un proyecto de decreto del Poder Ejecutivo sobre Educación, formación y capacitación del Personal Penitenciario, que estará destinado a asentar las transformaciones que en este plano se comenzarán a producir y sobre las que volveremos más adelante (ver apartado 18.)

Esta iniciativa estará sometida a rondas de consulta similares a las descriptas para el resto de las reformas normativas y será llevada a cabo en el ámbito de la flamante Dirección de Capacitación y Formación del Personal Penitenciario.-

2. Democratización del espacio penitenciario.-

Para realizar el principio de “democratizar la prisión” esta política penitenciaria progresista ha puesto en marcha -y lo seguirá haciendo- una serie de dispositivos destinados a darle voz a los diversos actores del espacio penitenciario.-

El primero de ellos, (promovido en gestiones precedentes, aún cuando en forma irregular en el tiempo y en el espacio) refiere a las denominadas “mesas de diálogo”, que han sido rescatadas, regularizadas y fortalecidas en el marco de esta nueva política penitenciaria.-

Estas consisten en llevar a cabo encuentros de trabajo que se realizan con una frecuencia mensual en cada unidad penitenciaria, y en las que participan “delegados” de las personas privadas de su libertad, trabajadores penitenciarios jerárquicos, el Director General del Servicio Penitenciario –en su caso, el Secretario de Asuntos Penitenciarios- y actores “externos” que realizan actividades en dicho espacio penitenciario. En dicho marco se discuten los problemas más relevantes que reclaman soluciones en forma urgente, se llega a ciertos acuerdos entre las partes involucradas que quedan plasmados en un “acta acuerdo” a partir de la cual se comprometen ciertas intervenciones. Este dispositivo, a su vez, pone en marcha un mecanismo de seguimiento tendiente al cumplimiento de los acuerdos. En cada nuevo encuentro las partes involucradas en las “mesas de diálogo” rinden cuentas de las intervenciones desarrolladas especificando las soluciones alcanzadas o que aún restan lograr.-

En paralelo a este mecanismo, también se alentará la realización de encuentros con grupos de presos en cada institución penitenciaria a los fines de discutir temáticas claves sobre su vida cotidiana. Las personas privadas de su libertad serán elegidas aleatoriamente y se los convocará a un espacio de la unidad penitenciaria para generar el debate sobre la temática escogida.

Asimismo, durante el primer semestre del año 2008, se pondrán en marcha la Segunda Encuesta Anual a Personas Privadas de su Libertad en la Provincia de Santa Fe, conjuntamente con el Programa Delito y Sociedad de la Universidad Nacional del Litoral. Durante el año 2007 se realizó la primera edición de esta encuesta que estuvo destinada a rescatar la experiencia, representaciones y opiniones sobre la privación de la libertad de una muestra representativa de personas presas en la Unidad Penitenciaria N°: 2 (80 presos en total).-

En el presente año dicha experiencia se extenderá a todas las unidades penitenciarias de la provincia de Santa Fe, entrevistando en forma confidencial a una muestra representativa por sexo y situación jurídica (procesados y condenados) de la población encarcelada, aplicando un cuestionario de unas 150 preguntas sobre diversos aspectos de la vida en prisión. Los resultados de esta encuesta serán cruciales a los fines de ir perfilando una serie de indicadores acerca de la evolución del “estado de nuestras prisiones” una vez que se asegure su continuidad en el tiempo.-

Pero además, se promoverá la realización de “mesas de diálogo” en cada unidad penitenciaria con representantes de los trabajadores penitenciarios para generar un debate acerca de los principales problemas en cada espacio institucional del trabajo penitenciario, a los fines de hallar las mejores formas de resolverlos, tanto en lo que hace a respuestas específicas como generales. Los representantes de los trabajadores penitenciarios serán elegidos democráticamente entre oficiales y suboficiales, prestando atención especialmente a la función que cada grupo desempeña al interior de la unidad penitenciaria a los fines de garantizar la presencia de todas las voces en el ámbito de diálogo. Este mecanismo pretende, ante la ausencia de asociaciones sindicales en el interior del Servicio Penitenciario, generar un mecanismo de participación para la defensa de los derechos de los trabajadores penitenciarios. Estas mesas de diálogo serán puestas en marcha a mediados del año 2008.-

Por otra parte, y en la misma dirección, a partir del mes de mayo de 2008, comenzarán a llevarse adelante “jornadas de discusión” sobre temáticas específicas que tienen que ver con el trabajo penitenciario en los que participarán grupos de trabajadores penitenciarios, seleccionados por su labor específica o aleatoriamente –de acuerdo al problema encarado- provenientes de todas las unidades penitenciarias de la provincia de Santa Fe. Estas jornadas buscarán generar espacios para el diálogo entre los trabajadores penitenciarios y con las autoridades políticas sobre problemas cruciales, independientemente de la vía jerárquica y de los lugares de trabajo, para articular un canal más democrático de expresión de su voz. La primera jornada será para debatir sobre la violencia al interior de las prisiones y las formas de prevenirla y participará una muestra seleccionada al azar de personal penitenciario de las diversas unidades penitenciarias de la provincia.-

También se llevará adelante en la segunda mitad del 2008 la primer Encuesta Anual Penitenciaria, conjuntamente con el equipo de trabajo del Programa Delito y Sociedad de la Universidad Nacional del Litoral. Se trata de una encuesta realizada a

partir de entrevistas estructuradas y confidenciales a una muestra representativa de trabajadores penitenciarios –tomando en consideración su sexo, antigüedad y cargo– sobre los asuntos fundamentales del trabajo penitenciario, a partir de un cuestionario exhaustivo. Dicha encuesta se realizará anualmente a partir de esta experiencia y posibilitará construir indicadores permanentes acerca de las experiencias, representaciones y opiniones de los trabajadores penitenciarios en la Provincia de Santa Fe.-

Por último, en el mes de junio del 2008 se celebrará el primer Foro Anual Prisión y Sociedad en la Provincia de Santa Fe, a realizarse en colaboración con el Programa Delito y Sociedad de la Universidad Nacional del Litoral, en el que se buscará generar una agenda de los problemas fundamentales de las prisiones santafesinas y las formas de solucionarlos, dando espacio para el debate a todos los actores involucrados –trabajadores penitenciarios, personas privadas de su libertad, actores “externos” que realizan actividades en las prisiones, legisladores, jueces penales, defensores oficiales, fiscales, etc. Se tratará de un encuentro de dos días, que se repetirá anualmente y que pretende constituirse en un foro público de debate colectivo con una vocación democratizadora que contribuya a “abrir la prisión” hacia la sociedad.-

3. Multiplicación y articulación de actores “externos” en el espacio penitenciario y esquemas de interagencialidad en los diversos planos gubernamentales.

Como decíamos en la primera parte de este documento básico, uno de los principios de la política penitenciaria progresista será “abrir la prisión a la sociedad”. Esto implica, en primer lugar, favorecer la participación en el espacio penitenciario de actores “externos” a la lógica de la prisión, para que pongan en marcha diversos tipos de actividades en su interior, tanto dirigidas a las personas privadas de su libertad como a los trabajadores penitenciarios.-

Actualmente, diversos actores “externos” están desarrollando este tipo de intervenciones en diversas áreas y en distintas unidades penitenciarias. De lo que se trata es de multiplicar la cantidad de los mismos como las actividades a desenvolver, como así también remover los obstáculos que podrían existir para desincentivar este tipo de intervenciones.-

En esta multiplicación de actores y actividades “externos” a la lógica penitenciaria básicamente las acciones estarán orientadas en dos sentidos. Por un lado, a favorecer el desarrollo de actividades por parte de organizaciones de la sociedad civil, desde organismos dedicados de la defensa de los derechos humanos a organizaciones religiosas de diverso signo. Por el otro, a favorecer el desarrollo de actividades por parte de actores gubernamentales nacionales, provinciales y municipales.-

En este último sentido, se buscará establecer mecanismos de articulación y cooperación estables y perdurables en el tiempo que se traduzcan en verdaderos esquemas de “interagencialidad”, es decir, de acción conjunta, en la que cada actor aporta su cuota de recursos materiales y humanos en pro de la realización de un objetivo común. Por otro lado, se ampliarán y reforzarán, a partir del primer semestre del 2008, las acciones conjuntas que se vienen desarrollando con las universidades nacionales que tienen su sede en el territorio provincial.-

En lo que hace a instancias gubernamentales provinciales se llevarán adelante nuevos acuerdos explícitos de articulación y cooperación destinados a reforzar las actividades existentes y a crear nuevas con los siguientes Ministerios provinciales: Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Innovación y Cultura, Ministerio de Trabajo y Ministerio de Desarrollo Social (ver apartados 5, 6, 7, 8, 9, 11, 18 y 19).

Asimismo, se inaugurará a partir del 2008 una nueva forma de articulación y cooperación hasta aquí escasamente desarrollada en nuestro país y en nuestra provincia, con los gobiernos municipales. Los gobiernos locales, en función de su intermediación muchas veces poseen más capacidades y recursos para intervenir en el territorio social y esto cobra una relevancia especial a la hora de pensar acciones que busquen la reinserción social de las personas que han estado privadas de su libertad –a pesar del tiempo transcurrido en prisión. Por ende, se emprenderá la celebración de acuerdos de cooperación y articulación, especialmente con las Municipalidades de la Ciudad de Santa Fe y de la ciudad de Rosario (ver apartados 5, 7, 8, 9, 11).-

4. Generación y transformación de los mecanismos de prevención de la violencia en el espacio penitenciario.

Como observamos en la primera parte de este documento básico, uno de los problemas fundamentales en las prisiones argentinas y santafesinas contemporáneas, es el fenómeno de la violencia que pone en juego en forma crucial el derecho a la

integridad física y a la vida de las personas privadas de su libertad y de los trabajadores penitenciarios. Muchas de las líneas de acción que en esta segunda parte se detallan tienen por objetivo, entre otras cosas, contribuir a la prevención de la violencia en el espacio penitenciario. Pero la centralidad de este problema también amerita diseñar y desarrollar intervenciones específicas en este sentido, para tratar de disminuir el número de lesionados y muertos en las unidades penitenciarias santafesinas.-

Por un parte, ya se ha encarado una reorganización del esquema de requisas a los fines de que sean más efectivas en la detección de armas no convencionales, sobretodo en las prisiones que albergan mayor población penitenciaria, comenzando por la Unidad Penitenciaria N. 1, que presenta los mayores niveles de violencia en los últimos años. Esta reorganización implica, en un sentido, un incremento en las cantidades de requisas realizadas en cada pabellón que se realizarán en forma rígidamente azarosa. Estas requisas serán supervisadas directamente –también en forma azarosa- por el Director de la unidad penitenciaria y en ciertos casos, por el Director General del Servicio Penitenciario o personal de la Secretaria de Asuntos Penitenciarios. De esta forma se pretende garantizar que no se realizarán en el marco de las mismas abusos o irregularidades por parte del personal penitenciario.-

Con el mismo fin, se dictarán durante abril de 2008 un nuevo conjunto de reglas claras y precisas acerca de cómo se debe llevar adelante la tarea de la requisas, a los fines que las mismas funcionen como una garantía tanto para los trabajadores penitenciarios encargados de llevarlas adelante como para las personas privadas de su libertad. Y también, con idéntico objetivo, durante el primer semestre del 2008 se pondrá en marcha progresivamente en las diversas prisiones –comenzando por aquellas en donde esta problemática resulta más compleja- la obligación de llevar adelante una filmación completa de la requisas por parte del equipo de trabajadores penitenciarios dedicado a esta tarea. Dichas filmaciones serán conservadas constituirán un mecanismo de control suplementario de la legalidad de la requisas. Por otra parte y a los fines de poder llevar adelante todos estos cambios, se buscará incrementar en los próximos días el número de trabajadores penitenciarios dedicados a las requisas diarias capacitándolos para tal fin.-

También se ha encarado la revisión del estado en el que se encuentran los detectores de metales que hay en cada unidad penitenciaria a los fines de repararlos cuando sea necesario y colocarlos en la entrada de cada pabellón. En el caso de que sea necesario se promoverá la compra de nuevos detectores de metales a los fines de que

toda persona que ingrese en el pabellón, tanto persona privada de su libertad como trabajador penitenciario deba pasar por el mismo. Además se promoverá la instalación de un circuito cerrado de televisión para vigilar electrónicamente que se cumpla con la prescripción antes comentada de que toda persona que ingrese en el pabellón pase por el mismo.-

Asimismo, se ha colocado el tema de la prevención de la violencia como un eje central en las “mesas de dialogo” en las unidades penitenciarias y, como ya señalamos, será la materia de la primera jornada de debate con personal penitenciario y de la primera ronda de encuentros en cada unidad penitenciaria con grupos de personas privadas de su libertad. Lo que se busca con ello es concientizar de la necesidad de detectar los conflictos interpersonales que puedan gestarse entre las personas privadas de su libertad y activar los mecanismos para intervenir antes de que los mismos adquieran connotaciones violentas.-

En esta misma dirección, a partir del mes de mayo de 2008, se solicitará a los Departamentos de Salud Mental dependientes de la Dirección Provincial de Salud Mental el diseño y puesta en marcha de mecanismos de abordaje de la temática de la convivencia con las personas privadas de su libertad, a los fines de generar posibilidades de soluciones alternativas de los conflictos interpersonales.-

En particular se emprenderá en el primer semestre del 2008 una revisión detallada de los protocolos de intervención del Grupo de Operaciones Especiales Penitenciarias (GOEP), que en gran medida monopoliza las intervenciones que pueden involucrar el despliegue de la fuerza por parte del Servicio Penitenciario, a los fines de promover en su reconstitución instancias de prevención de abusos o irregularidades y mecanismos de control. Especialmente, se alentará con respecto a las actividades del GOEP la obligación de realizar siempre y en todos los casos filmaciones de sus intervenciones.-

Por último, se comenzarán a planificar mecanismos de recolección de denuncias confidenciales por parte de las personas privadas de su libertad con respecto a episodios de violencia. Dichos mecanismos estarán en manos de actores “externos” al espacio penitenciario encargados del aseguramiento de los derechos fundamentales de las personas privadas de su libertad cuya creación o fortalecimiento será lanzada durante el 2008.-

5. Promoción de la salud de las personas privadas de su libertad

Una de las líneas de acción fundamentales de esta política penitenciaria progresista será la promoción de la salud de las personas privadas de su libertad, ya que en la actualidad este constituye uno de los principales problemas en las prisiones santafesinas, que arriesga con transformar la pena privativa de la libertad en una suerte de nueva “pena corporal”. Las personas presas tienen un “derecho a la salud” garantizado constitucionalmente que genera el deber del Estado –que los ha privado de su libertad como forma de castigo legal por un delito que han cometido- de brindar un conjunto de prestaciones para satisfacerlo. Para contribuir a ello, como se señalaba en el apartado 3 de esta segunda parte, se realizará un acuerdo de articulación y cooperación con el Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe, recuperando una serie de acciones que en forma más o menos discontinua se fueron realizando en el pasado y generando nuevos tipos de intervenciones sobre esta cuestión.-

En particular, se ampliará y fortalecerá el trabajo conjunto con la Dirección Provincial de Salud Mental que ha dado lugar a la creación de Departamentos de Salud Mental en buena parte de las instituciones penitenciarias santafesinas, que funcionan más allá de la lógica del tratamiento, brindando asistencia a quienes lo soliciten voluntariamente, cumpliendo ejemplarmente con lo dispuesto en su momento por la Ley Nacional de Ejecución de las Penas Privativas de la Libertad y la Ley Provincial de Salud Mental. Se buscará rápidamente, en el primer semestre del 2008, abrir un Departamento de Salud Mental en la Unidad Penitenciaria N. 11 –la única que no lo posee dentro de aquellas que tienen poblaciones encarceladas importantes. Y también se buscará remover todos los obstáculos que pudieran existir para garantizar a todas las personas privadas de su libertad el acceso a este tipo de servicio sanitario. Como ya señalamos en el apartado anterior, también se buscará involucrar activamente a los Departamentos de Salud Mental en la tarea de fomentar una convivencia pacífica entre las personas privadas de su libertad y la reducción de la violencia.-

Por otra parte, y en la misma dirección, se avanzará en el proceso de cierre de la Sala Psiquiátrica de la Unidad Penitenciaria N. 1, creada a mediados de los años 1980 y que ha sido durante más de dos décadas un espacio completamente ilegal de encierro de personas que han sido declaradas inimputables en la justicia penal, violando sistemáticamente sus derechos fundamentales. Desde la anterior gestión gubernamental se ha venido avanzando en la creación de un dispositivo sustitutivo de la Sala Psiquiátrica que estaría bajo la dependencia de la Dirección Provincial de Salud Mental, sería organizado y dirigido por operadores de salud, ocupándose sólo el Servicio

Penitenciario de las funciones de seguridad perimetral. Dicho dispositivo debería construirse lo más rápidamente que sea posible. Sólo una minoría de los pacientes hoy internados en la Sala Psiquiátrica debería ser destinado al dispositivo sustitutivo, previo análisis detallado y cuidadoso de una Comité de Admisión conformada en la Dirección Provincial de Salud Mental a tal efecto -luego de funcionamiento permanente-, que evalúe técnicamente la necesidad de recurrir a este tipo de espacio institucional, que siempre será considerado el último recurso terapéutico al que acudir. Por ello mismo, el dispositivo sustitutivo que nacerá del cierre de la Sala Psiquiátrica no deberá contar con mucha capacidad y deberá funcionar con la especificación de estrictos criterios clínicos y jurídicos de admisión como un espacio para la atención temporaria de situaciones de crisis. Asimismo se instaurará un esquema de inspección externa y permanente con representantes de organismos de derechos humanos y de las universidades nacionales con asiento en la provincia, cuya función principal será evaluar las condiciones clínicas, jurídicas y de alojamiento de los ciudadanos allí internados.-

Por otra parte, se abordará con el Ministerio de Salud, en general, un trabajo conjunto destinado a lograr garantizar la universalidad e integralidad del servicio de salud en las prisiones santafesinas, para erosionar las diferencias que hoy pueden observarse en las prestaciones recibidas por los ciudadanos privados de su libertad. Esto implicará llevar adelante una tarea conjunta de revisión detallada de la cantidad y calidad del personal de salud existente al interior del Servicio Penitenciario, la distribución de las tareas que deben desarrollar, su planificación e implementación. En esta primera tarea el Ministerio de Salud aportará la participación de expertos en el campo de la salud que contribuirán a generar un diagnóstico agudo y detallado, que implique la identificación de necesidades y la proyección de acciones concretas para satisfacerlas. También, el Ministerio de Salud llevará adelante una tarea de capacitación permanente del personal de salud del Servicio Penitenciario y establecerá un mecanismo de monitoreo permanente a los fines de contribuir a incrementar la efectividad de los servicios prestados. En particular ya se ha avanzado en la generación de un nuevo mecanismo conjunto de compra, prescripción y administración de psicofármacos, que hasta aquí venía siendo llevado adelante enteramente por el Servicio Penitenciario a los fines de garantizar su adecuación y la realización de los resultados esperados. Este mecanismo implicará que todos los psicofármacos a ser administrados en la población penitenciaria serán adquiridos por el Ministerio de Salud y ya no podrán ser comprados directamente por el Servicio Penitenciario. Sobre este

tema medular en la vida en la prisión creemos que estas medidas tomadas generaran efectos positivos inmediatos.-

También se avanzará durante la primera mitad del 2008 en la puesta bajo control del Ministerio de Salud y el traslado del personal de salud pertinente desde el Servicio Penitenciario a dicho organismo, de la Sala Penitenciaria del Hospital Cúllen de la Ciudad de Santa Fe, que hasta aquí ha subsistido como un espacio penitenciario incrustado en una institución de salud. A partir de este acuerdo con el Ministerio de Salud, el mismo sería un espacio de salud como cualquier otro dentro del hospital contando con el servicio de seguridad por parte de trabajadores del Servicio Penitenciario.-

Además se promoverá en el marco de esta política penitenciaria progresista la excarcelación de todos los enfermos terminales que pudieran existir en las prisiones santafesinas, cumpliendo efectivamente con las disposiciones legales al respecto. Asimismo, teniendo presente las características, connotaciones y efectos altamente negativos de problemática del HIV-SIDA en el ámbito penitenciario, se multiplicarán y potenciarán las acciones desarrolladas de organismos estatales y no estatales tendientes a abordar y reducir los daños de esta problemática. Al mismo tiempo, se promoverá la atención de todas las personas privadas de su libertad que padezcan enfermedades graves en instituciones de salud, garantizando la seguridad a través del despliegue de trabajadores penitenciarios, pero brindándoles un servicio sanitario idéntico al que recibiría cualquier otro ciudadano.-

Por último, uno de los grandes problemas de salud de las personas privadas de su libertad en las prisiones santafesinas nace del consumo más o menos habitual de drogas legales e ilegales. Este problema ha sido encarado hasta aquí exclusivamente como un problema disciplinario, pues se entiende que dicho consumo se encuentra prohibido al interior de las unidades penitenciarias. En el marco de esta nueva política penitenciario, durante el 2008 se tratará de avanzar en una revisión integral del tratamiento de esta cuestión, desplazando la óptica disciplinaria, lo que no implicará hacer desaparecer las faltas disciplinarias relacionadas con esta cuestión, pero colocando en el centro de la escena, una mirada que busque generar una información válida y confiable entre las personas privadas de su libertad, a los fines de que responsablemente se inclinen por reducir dichos hábitos de consumo, minimizando los daños que los mismos implican. Para trabajar en esta dirección se convocará desde su rol específico también al equipo de profesionales de los Departamentos de Salud Mental

y se realizarán acuerdos de cooperación y articulación con el Ministerio de Desarrollo Social y con el Ministerio de Salud, los organismos provinciales que desde diferentes ópticas se dedican a esta materia en el gabinete provincial. También se buscará incentivar el trabajo de organizaciones no gubernamentales dedicadas a esta cuestión al interior de la prisión, a partir –por supuesto- de la definición de un marco de abordaje similar al apenas reseñado. A su vez se redoblarán los esfuerzos para indagar sobre las formas de ingreso de drogas legales o ilegales en las unidades penitenciarias y se reforzarán los controles especialmente con respecto a los trabajadores penitenciarios, ya que se considera su potencial connivencia en este terreno como una falta extraordinariamente grave, generadora de prácticas violentas con altos efectos negativos.-

6. Promoción de la educación de las personas privadas de su libertad.

Otra de las líneas de acción fundamentales de esta política penitenciaria progresista será la promoción de la educación de las personas privadas de su libertad. Las personas presas tienen un “derecho a la educación” garantizado constitucionalmente que genera el deber del Estado –que los ha privado de su libertad como forma de castigo legal por un delito que han cometido- de brindar un conjunto de prestaciones para satisfacerlo. La promoción de la educación de los presos, tendrá diversas vías, tanto en el plano de la educación formal como de la educación no formal. El horizonte en todos los casos será el mejoramiento de la calidad y la multiplicación de las oportunidades educativas disponibles en las instituciones penitenciarias.-

A partir de un acuerdo de cooperación y articulación con el Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe se buscará revisar y fortalecer las actividades educativas que desde dicho organismo se desarrollan en las prisiones santafesinas desde el primer semestre del 2008. Por un lado, se realizará un diagnóstico integral de los problemas de las escuelas primarias y medias en las prisiones santafesinas y se buscará delimitar, de común acuerdo, las vías para superarlas. Se apuntará tanto a relevar los recursos materiales y humanos disponibles en cada instancia educativa así como también a identificar las dinámicas que podrían generar un mejoramiento de la calidad y accesibilidad de los servicios educativos prestados. El horizonte que se plantea es tratar de trabajar durante el año 2008 para revisar y multiplicar los “cupos” en las diversas escuelas primarias y secundarias en espacios penitenciarios, para lograr que más

personas privadas de su libertad puedan acceder a estos mecanismos de educación formal.-

En la misma dirección se ratificará el acuerdo de cooperación celebrado en 2004 con la Universidad Nacional del Litoral a los fines de generar instancias de educación universitaria al interior de las prisiones santafesinas. Por dicho acuerdo, a través del Programa de Educación Universitaria en Prisiones de la UNL, se viene brindado la posibilidad a las personas privadas de su libertad en las Unidades Penitenciarias 1 y 2 de estudiar diversas carreras universitarias a través del sistema UNL Virtual, apoyados por diversos esquemas de tutorías especialmente diseñados a tales efectos. En total han ingresado entre 2005 y 2007, 85 estudiantes y en este último año se ha graduado el primero de ellos como Técnico en Higiene y Seguridad Alimentaria. A partir del año 2008 se ha extendido la posibilidad de llevar adelante estudios universitarios a la Unidad Penitenciaria N. 4, creándose a tales fines un aula específica. En el Ingreso 2008 ha habido un total de 61 inscriptos entre las tres instituciones penitenciarias involucradas.-

Asimismo, ya e iniciaron gestiones con la Universidad Nacional de Rosario, a los fines celebrar un convenio de cooperación tendiente a la implementación de carreras de grado en las Unidades 3, 5 y 11.-

También se buscará incentivar el desarrollo por parte de organizaciones gubernamentales o no gubernamentales de actividades de educación no formal, como por ejemplo, la puesta en marcha de programas de alfabetización, de capacitación informática o de capacitación laboral. Para ello se buscará trabajar activamente con el Ministerio de Educación y con las universidades nacionales que tienen su sede en el territorio provincial, así como también con los Ministerios de Desarrollo Social y de Trabajo, para el diseño y puesta en marcha de los mismos. Se intentará generar la oferta más amplia posible al respecto en la menor cantidad de tiempo posible.-

Ahora bien, existen ciertos problemas que afectan en general a las instancias educativas en las prisiones santafesinas que resultan mayúsculos y que son del resorte exclusivo de las autoridades penitenciarias, cuya resolución se activará inmediatamente, más allá de los diversos esquemas de interagencialidad constituidos o a constituir.-

Uno de los inconvenientes fundamentales que serán encarados inmediatamente es la subordinación de las instancias educativas en espacios penitenciarios –primarias , secundarias, universitarias, no formales- a las “necesidades disciplinarias”. Esto se traduce en que ante la falta más o menos grave de una persona privada de su libertad en

el marco del régimen disciplinario se decida imponerle una sanción que consista exclusiva o complementariamente en suspender su asistencia a la instancia educativa. O bien, que se le impida asistir porque su “conducta” ha sido calificada negativamente en función de una acumulación de sanciones disciplinarias. Ambas prácticas resultan claramente inconstitucionales, pues se vulnera un derecho fundamental de la persona en función de una razón disciplinaria de carácter administrativo. Durante el mes de mayo de 2008 se encarará este problema enviando a todas las instituciones penitenciarias un instructivo para ser aplicado inmediatamente que elimine completamente dichas posibilidades.-

En el mismo sentido, se revisará sustantivamente la práctica de “corte de tránsito” por razones de seguridad, ante conflictos generados en un pabellón, que suele ser tomada en ciertas unidades penitenciarias y que afecta dramáticamente a las instancias educativas, privando durante muchísimos días en el año a las personas privadas de su libertad de asistir a las actividades educativas, a pesar de que no existen inconvenientes que así los justifiquen en su ambiente más inmediato. Durante el mes de mayo de 2008, luego de revisar exhaustivamente las prácticas penitenciarias en esta materia, se producirá un nuevo instructivo cuyo cumplimiento será fuertemente exigido al personal penitenciario, a los fines de que las personas privadas de su libertad no puedan ser privadas de asistir a las instancias educativas salvo cuando el conflicto se ha desarrollado en su mismo pabellón o revistan una gravedad extrema y excepcional.-

Por otra parte, se abordará la cuestión de la superposición de actividades (por ejemplo, las actividades laborales y educativas que se ofrecen en la misma franja horaria) en cada unidad penitenciaria, que muchas veces llevan a los internos a optar por acceder a otras ofertas diferentes a las educativas. Se intentará en todos los casos que sea posible evitar dicha superposición para de esta manera multiplicar las oportunidades disponibles.-

Finalmente, se generará en cada una de las prisiones santafesinas un equipo de asistentes penitenciarios exclusivamente –en el caso de las unidades penitenciarias con mayor volumen de población- o parcialmente –en las otras- dedicado a todo lo relativo a las instancias educativas destinadas a las personas privadas de su libertad. Estos equipos serán responsabilizados de lograr revertir uno de los problemas fundamentales en esta materia, que es que los estudiantes de las diversas instancias educativas muchas veces no son buscados en los pabellones en los días y horarios establecidos, privándolos de asistir a las actividades cotidianas.-

7. Promoción de actividades recreativas y culturales de las personas privadas de su libertad.

Una de las formas de “reducir el daño” de la prisión en las personas presas (más allá de lo señalado en los apartados anteriores) es alentar la multiplicación de oportunidades de disfrutar y participar de actividades recreativas y culturales. Se promoverá el establecimiento de esquemas de interagencialidad a tal fin con el Ministerio de Innovación y Cultura y el Ministerio de Desarrollo Social –Secretaría de Deportes- de la Provincia de Santa Fe, las universidades nacionales que tengan su sede en territorio provincial y los gobiernos locales, a los fines de poner en marcha diversas actividades en este sentido.-

También se fomentará el trabajo dentro de las prisiones de organizaciones no gubernamentales dedicadas a la cultura para la realización de talleres de teatro, de música, literarios, etc.-

En cada una de las prisiones santafesinas se designará al menos un asistente penitenciario –de acuerdo al volumen de la población encarcelada- encargado de coordinar estas actividades recreativas y culturales junto con el personal de los diversos ministerios y municipalidades involucrados. Se avanzará en la centralización de la planificación de dichas actividades culturales y recreativas a los fines de, por otro lado, promover el incremento de los recursos materiales dispuestos a tales fines en la Secretaría de Asuntos Penitenciarios.-

8. Promoción del trabajo de las personas privadas de su libertad.

Otra de las líneas de acción fundamentales de la política penitenciaria progresista en la provincia de Santa Fe, es la multiplicación de oportunidades para desarrollar actividades laborales en las unidades penitenciarias. También aquí, como en el caso de la salud o la educación, se trata de un derecho fundamental de todos los ciudadanos que no debe verse afectado por el hecho de que el estado le aplique como consecuencia de haber cometido un delito una pena privativa de la libertad. Se tratará de hacer todos los esfuerzos necesarios para reducir dicho nivel de afectación. En el mes de abril de 2008 -y como con respecto a las actividades educativas-, se dictará un instructivo a todas las unidades penitenciarias para evitar que la posibilidad de trabajar de los presos sea suspendida como consecuencia de la imposición de una sanción

disciplinaria que consista exclusiva o complementariamente en esto –salvo en casos de extrema gravedad.-

Actualmente, en el marco de los talleres del Instituto Autárquico de Industrias Penitenciarias (IAPIP) trabajan 362 personas privadas de su libertad que constituyen aproximadamente el 16% de la totalidad de la población encarcelada. Esta población se encuentra concentrada fuertemente en la Unidad Penitenciaria N. 1, cuyos talleres reúnen a 316 personas presas, siendo extraordinariamente menor la cantidad de personas privadas de su libertad con destino laboral en las otras unidades penitenciarias -10 en al UP II, 9 en la UP IV, 10 en la UP III, 4 en la UPV y 13 en la UP XI.-

Por otra parte, en muchas unidades penitenciarias se consignan volúmenes importantes de la población encarcelada que llevan adelante tareas de “laborterapia” fuera del marco del IAPIP. Así, en la UP N. I, 275 presos; en la UP II, 410; en la UP III, 214; en la UP IV, 40; en la UP V, 39 y en la UP XI, 160. Sin embargo, el grueso de estas actividades de “laborterapia” se traduce en la realización de tareas como “cuartelero” en diversos ámbitos de las unidades penitenciarias, que consisten fundamentalmente en actividades de limpieza.-

La multiplicación de oportunidades laborales para las personas privadas de su libertad implicará entonces avanzar en diversas direcciones. Así, se buscará durante el año 2008 fortalecer los talleres existentes del IAPIP, ampliando sus espacios físicos, reacondicionando los mismos, actualizando la maquinaria existente y mejorando los procesos de capacitación laboral. De esta manera, se lograrán los objetivos de mejorar y modernizar la actividad de cada uno de los talleres, y al mismo tiempo de habilitar nuevas plazas laborales al interior de los mismos para personas privadas de su libertad. Por otra parte, se buscará generar nuevos talleres del IAPIP, sobretodo más allá de la ciudad de Coronda, en el resto de las Unidades Penitenciarias de la provincia, previéndose la creación de 13 nuevos talleres durante el año 2008 que incluirán en actividades laborales a unas 130 personas privadas de su libertad, lo que implicaría junto con los cambios en los talleres existentes un crecimiento del orden del 50% en el volumen de población encarcelada que trabaja con respecto a inicios del presente año.-

Asimismo, se revisarán los diversos destinos laborales que se estructuran en torno a la “laborterapia” al interior de las unidades penitenciarias. Todos aquellos que puedan ser subsumibles dentro de la esfera de incumbencia del IAPIP serán trasladados inmediatamente a los fines de unificar la política del trabajo al interior de las instituciones penitenciarias y de esa forma contribuir a su fortalecimiento. Además, se

buscará alentar que las actividades laborales sean diversas, siempre que sea posible, de la mera actividad de “cuartelaría”, en función de que la misma posee un escaso valor en lo que se refiere al incremento de las posibilidades de reinserción social a pesar de la prisión.-

Durante el año 2008 se iniciarán acuerdos de cooperación y articulación con el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe, a los fines de activar alternativas para incrementar las posibilidades laborales al interior de las unidades penitenciarias. En particular, se buscará alentar con el apoyo de estos ministerios experiencias piloto de “empresas sociales” al interior de las unidades penitenciarias, en las que un grupo de presos constituirían un colectivo para desarrollar una actividad productiva o de servicios, enteramente organizado por ellos mismos, asistidos por operadores sociales, tanto en lo que hace a la forma de trabajo, el esquema financiero, el desarrollo de la actividad, la administración de lo producido desde el punto de vista económico, etc. Este tipo de modelo de actividad laboral, ha probado en otros ámbitos, tener una fuerte capacidad para habilitar vías alternativas de integración social, al generar unas cualidades en los participantes que no se limitan al desarrollo de un trabajo, sino al desenvolvimiento de todo el ciclo de producción de bienes o servicios.-

9. Promoción del reforzamiento del vínculo familiar.

Uno de los vehículos fundamentales para reducir los daños producidos por el encierro penitenciario es asegurar la mayor cantidad y calidad de contactos de las personas privadas de su libertad con sus familiares y amigos. En el marco de esta nueva política penitenciaria se explorarán todas las posibilidades en cada una de las unidades penitenciarias, de ampliar las oportunidades para reforzar el vínculo familiar de los presos, tanto en lo que hace a multiplicar las ocasiones de contacto como la cantidad de tiempo de duración de los mismos.-

En la misma dirección, se realizará durante el primer semestre del 2008 una revisión sustancial de las formas en las que en las diversas unidades penitenciarias se recibe y se trata a los familiares que acuden a visitar a las personas privadas de su libertad. Se producirá un instructivo detallado al respecto y su cumplimiento será estrictamente controlado a los fines de impedir que se produzcan abusos o irregularidades, especialmente en lo que hace a las requisas. Asimismo, se pondrá en marcha en este primer semestre un esquema de relevamiento de denuncias y quejas

anónimo y confidencial que permitirá a integrantes del grupo familiar de los internos realizar reclamos frente al comportamiento de los trabajadores penitenciarios vinculado a sus deberes de fortalecimiento del vínculo familiar.-

Se reforzará y reorientará también el rol de los trabajadores sociales de cada una de las unidades penitenciarias a los fines que desenvuelvan una orientación decidida a trabajar no solo con las personas privadas de su libertad sino con sus familias. Este último objetivo a veces se dificulta por obstáculos objetivos –como la distancia geográfica del domicilio de la familia de la sede de trabajo del trabajador social. Para ello, se buscará generar durante el 2008 acuerdos de cooperación y articulación con el Ministerio de Desarrollo Social y con los gobiernos locales –especialmente de Rosario y Santa Fe- para trabajar esta relación del preso con su familia. Los servicios sociales provinciales y municipales, por una cuestión de intermediación, muchas veces poseen recursos y capacidades que serían difíciles de edificar desde los servicios sociales en las prisiones, por lo cual es indispensable en esta tarea apoyarse en aquellos. También se promoverá en este sentido el establecimiento de esquemas de interagencialidad con organizaciones no gubernamentales radicadas en los territorios urbanos que estén interesadas en este tipo de labor.-

10. Cambios en el régimen disciplinario.-

Una de las aristas más críticas de la vida en la prisión está dada por la administración del régimen disciplinario por parte de los trabajadores penitenciarios. Las normas legales y reglamentarias al respecto muchas veces abren espacios vagos y ambiguos que pueden hacer que el ejercicio de la discrecionalidad se transforme en este terreno en franca arbitrariedad. Por ello, ese será uno de los temas claves a revisar en el marco de la producción de normativa legal y reglamentaria a la que se hizo referencia en el primer apartado de esta segunda parte. Se buscará rodear el procedimiento administrativo nacido de una falta disciplinaria producida por una persona privada de su libertad de todas las garantías jurídicas fundamentales, asegurando la posibilidad – inicialmente desde los textos normativos- de que haya producción de pruebas, debate en torno a las mismas, posibilidad de alegar por ambas partes, posibilidad de recurrir las sanciones disciplinarias impuestas, etc.

Más allá de esta labor de producción normativa –y sus tiempos-, también se elaborará un instructivo destinado a todas las unidades penitenciarias a los fines de adelantar este tipo de orientación. En particular, en dicho instructivo, se establecerá que

la sanción de aislamiento prescripta legalmente no deberá ser aplicada más en los denominados “pabellones disciplinarios”, sino en la propia celda de la persona privada de su libertad, salvo en circunstancias extraordinarias y de extrema gravedad (lesión o muerte de otra persona privada de su libertad o de un trabajador penitenciario) y cuando se encuentre en riesgo la integridad física del infractor. Por otra parte, se establecerá que dicha sanción no suspenderá nunca la posibilidad de participar de actividades laborales y educativas, salvo en los casos excepcionales antes mencionados. También se recomendará que no se aplique nunca una sanción de aislamiento de más de 7 días, salvo en las situaciones de extrema gravedad antes mencionadas y en ese caso previa consulta a la Dirección General del Servicio Penitenciario. También se establecerá que no se podrá aplicar la sanción disciplinaria “anticipadamente”, es decir, antes de que el procedimiento administrativo resulte concluido, con todas las etapas pertinentes. Y se dispondrá que todas las unidades penitenciarias tendrán un trabajador penitenciario, adecuadamente capacitado, encargado de llevar adelante exclusivamente como “instructor” los sumarios administrativos al respecto.-

11. Más allá del “tratamiento”.

Como se señalaba en la primera parte de este documento básico, esta política penitenciaria progresista para la Provincia de Santa Fe pretende alejarse del “modelo correccional” que ha caracterizado las estrategias penitenciarias tradicionales en nuestro país. Esto implica, entre otras cosas, alejarse de la idea decimonónica de “tratamiento” propia de la criminología positivista, que parte de una presunción de anormalidad del preso y a partir de allí diseña intervenciones clínicas que han transitado por los carriles biológicos y psicológicos, a partir de un pretendido diagnóstico y pronóstico. Dicha idea ha entrado abiertamente en crisis, como lo decíamos en la primera parte, ya desde hace treinta años. Sostener este esquema mental resulta completamente obsoleto y altamente contraproducente, ya que intensifica la producción de sufrimiento y degradación, estableciendo un juego de ficciones que en realidad sólo está dirigido a producir obediencia en los presos, es decir, una “cárcel quieta”.

Legalmente la idea de “tratamiento” sigue estando instalada en la Ley Nacional de Ejecución Penal, bajo la forma de un pretendido modo interdisciplinario –“el estudio médico, psicológico y social del condenado” de acuerdo a la ley- e individualizado, asentado en la denominada “progresividad” del régimen penitenciario –con sus etapas: “observación”, “tratamiento”, “prueba”, “libertad condicional”. De esta forma los

llamados “organismo técnicos criminológicos” delimitan periódicamente el llamado “concepto”, que resulta de acuerdo a dicho texto legal “la ponderación de su evolución personal de la que sea deducible su mayor o menor posibilidad de adecuada reinserción social”.-

En este tema se avanzará simultáneamente en dos direcciones a los fines de producir una transformación radical. Por un lado, se diseñarán y promoverán cambios en los textos legales que serán promovidos en el plano nacional y provincial –tal como se señalaba en el apartado 1. Pero, por otra parte, se avanzara inmediatamente en la reconfiguración de los modos de trabajo de los “organismos técnico criminológicos” de las unidades penitenciarias. El eje de esta reconfiguración será pasar de definir la tarea a realizar en términos de “tratar” –con sus connotaciones de patología y clínica- a una identificación en términos de “asistir” o “ayudar”. Los profesionales que integran dichos organismos se dedicarán entonces a trabajar con las personas privadas de su libertad para colaborar con ellos en enfrentar sus necesidades de diverso tipo, tanto aquellas generadas en sus trayectorias vitales “en el afuera” como aquellas nacidas de la peculiar situación de encierro en la que se encuentran, reconociendo su autonomía individual y esfera de libre elección. En el caso de que dichas necesidades estén vinculadas con la salud mental de las personas privadas de su libertad, será posible que se aborde una estrategia terapéutica, a partir del compromiso voluntario de las mismas, que tendrá como objetivo la reducción o eliminación del malestar.-

De este modo, estos profesionales contribuirán a realizar las finalidades centrales de la nueva política penitenciaria que consisten en la reinserción social a pesar de la prisión y la reducción del daño.-

En este marco, el desarrollo por parte de los presos de actividades educativas, laborales, recreativas o culturales dejarán de ser considerados elementos “terapéuticos”. Se tratará de actividades que se corresponden con el ejercicio de derechos de los ciudadanos y que en todo caso podrían contribuir a la reinserción social de la persona a pesar de la experiencia del encierro.-

Como correlato de lo anterior, las evaluaciones del “concepto” que sigue requiriendo el texto legal vigente a los organismos técnicos criminológicos, seguirán realizándose periódicamente, pero con ciertas características particulares –algunas de las cuales han sido promovidas ya por la anterior gestión gubernamental en materia penitenciaria.-

Por otra parte, para avanzar en esta reconfiguración del rol de los organismos técnicos criminológicos, se emprenderán desde el mes de abril de 2008 “jornadas de discusión” –ya referidos en el apartado 2- y seminarios de capacitación con los trabajadores penitenciarios que se desempeñan en esos organismos técnicos criminológicos. En dichos seminarios de capacitación se buscará involucrar activamente a las universidades nacionales que tienen su sede en el territorio provincial.-

12. Fortalecimiento de la jurisdiccionalización de la ejecución de las penas privativas de la libertad.-

En el año 1991 con la sanción de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe se instauró la figura del juez de Ejecución Penal. Como consecuencia de ello se crearon tres juzgados con sede en las unidades penitenciarias 1, 2 y 3 de la provincia.-

Esta institución tenía por objetivo llevar a cabo un control o vigilancia de legalidad de la ejecución penal, partiéndose de la base que un magistrado especializado tendría más capacidad de conocer las situaciones sobre las cuales resultaba necesario tomar decisiones judiciales en las diversas modalidades de ejecución de la pena, ya sea como la incorporación al período de prueba, salidas transitorias, libertad condicional, etc.; adquiriendo, de esta forma, independencia de criterio con respecto a la información producida por el servicio penitenciario y activando un control judicial más efectivo sobre los derechos de los presos.-

Sin embargo, más de quince años después de su puesta en funcionamiento, la evaluación que se puede hacer de este esfuerzo de control de legalidad de la ejecución penal resulta en gran parte negativa, ya que no se ha logrado una real jurisdiccionalización de la ejecución, en razón que faltan aspectos centrales que debe tener todo debido proceso, destacándose como más relevante, la ausencia de un verdadero contradictorio y la carencia de una efectiva defensa para las personas condenadas.-

Buena parte de estos déficits en el funcionamiento de los juzgados de ejecución penal se deben a que no ha habido concomitantemente a su creación, la instalación de defensorías públicas especializadas en materia de ejecución penal, lo que ha generado una significativa devaluación de la defensa técnica de las personas condenadas.-

En el marco de la reforma de la justicia penal que se encuentra en movimiento en la Provincia de Santa Fe, se impulsará como parte de esta política penitenciaria

progresista desde el Gobierno Provincial ante el Poder Legislativo la creación de defensores de ejecución penal frente a cada uno de los jueces de ejecución penal. Esta presencia hará seguramente que los reclamos de las personas privadas de libertad por asuntos vinculados a la ejecución penal adquieran mayor fuerza –al estar asistidos siempre por un asesor letrado-, se impulse un verdadero proceso adversarial entre las partes, y de esta manera se abran mayores posibilidades para la generación por parte de los autoridades judiciales de criterios con un mayor grado de independencia con respecto a la administración penitenciaria, fortaleciendo, en general, su valencia como mecanismo de aseguramiento de derechos.-

Por otro lado, se impulsará ante el Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe la reubicación de los juzgados de ejecución penal fuera del ámbito de los edificios de las unidades penitenciarias en los que hoy se encuentran, para reforzar desde el punto de vista simbólico y práctico su independencia. Se recomendará al Poder Judicial que las nuevas ubicaciones se encuentren en los mismos predios o en las adyacencias de los edificios penitenciarios para garantizar la inmediación y disminuir las dificultades en el traslado de presos hasta la sede judicial, pero que guardando una autonomía de ingreso-egreso. También, se iniciarán gestiones similares, cuando estén creadas las defensorías de ejecución penal, ante el Ministerio Público de la Provincia de Santa Fe.-

Asimismo y hasta tanto se ponga en funcionamiento la institución del Ombudsman penitenciario, esta Secretaría impulsará la formalización de un mecanismo de recepción y elevación a los Juzgados de Ejecución Penal de todas las demandas y pedidos de los mismos ciudadanos privados de la libertad vinculados con el control judicial de la pena privativa de la libertad. Los dispositivos de las “mesas de diálogo” serán un espacio privilegiado para relevar estas demandas. Pero además se creará una “mesa de entradas” para todos los reclamos individuales dirigidos a los Juzgados de Ejecución Penal en donde los escritos de las personas privadas de su libertad sean recibidos, se los duplique y se les otorgue una constancia de su presentación, haciéndose cargo los trabajadores penitenciarios especialmente dispuestos a tales fines de elevarlos a la oficina judicial.-

13. Creación y puesta en funcionamiento del Ombudsman Penitenciario.

Además del fortalecimiento del mecanismo de aseguramiento de derechos fundamentales de las personas privadas de su libertad de carácter judicial, en el marco de esta política penitenciaria progresista para la Provincia de Santa Fe, se buscará crear

un nuevo órgano de control, de carácter legislativo, el Ombudsman Penitenciario de la provincia de Santa Fe. A tales fines se enviará durante el primer semestre del 2008 un proyecto de ley que actualmente se encuentra en etapa de elaboración al Poder Legislativo.-

El Ombudsman Penitenciario será una institución dependiente del Poder legislativo que activará diversos mecanismos de control de la vida en las prisiones santafesinas. Estará compuesto por un Ombudsman, que será designado por concurso público de antecedentes, por un jurado configurado por representantes del poder legislativo, del poder judicial, del poder ejecutivo y de las universidades nacionales que tienen su sede en la Provincia de Santa Fe y será un profesional del derecho, que posea una sólida trayectoria académica y antecedentes específicos en materia penitenciaria y de protección de derechos fundamentales. A su vez, el Ombudsman Penitenciario será asistido por un equipo integrado por graduados en derecho y ciencias sociales para llevar adelante las diversas tareas de los diversos mecanismos de control, teniendo facultades para inspeccionar los espacios penitenciarios, entrevistar a los trabajadores penitenciarios y a las personas privadas de su libertad, solicitar y consultar documentación administrativa, en todas las ocasiones y momentos que lo requiera.-

Los mecanismos de control que pondrá en marcha irán en dos sentidos diversos. Por una parte, se producirán informes periódicos que resultarán de las diversas tareas de inspección y observación del espacio penitenciario en los que señalarán las situaciones de limitación o restricción de los derechos fundamentales que afecten a grupos de personas privadas de su libertad en las prisiones santafesinas, realizándose las recomendaciones que sean necesarias a las autoridades ejecutivas, legislativas y/o judiciales.-

Pero por otra parte, el Ombudsman Penitenciario podrá activar ante casos específicos en los que estén involucrados los derechos fundamentales de individuos o de grupos privados de su libertad, acciones de reclamo administrativo y/o judicial particulares, que tiendan a hacer cesar la situación de limitación o restricción. Es decir, que esta institución parlamentaria combinará acciones de control proactivo y reactivo, generalizado e individualizado, hacia el pasado y hacia el futuro, constituyéndose en una vía clave para el aseguramiento de los derechos fundamentales de los presos.-

14. Promoción de otros mecanismos de defensa de los derechos fundamentales de las personas privadas de su libertad.

Más allá del fortalecimiento de la jurisdiccionalización de la ejecución penal y de la creación y puesta en funcionamiento del Ombudsman Penitenciario, esta nueva política penitenciaria para la Provincia de Santa Fe promoverá la constitución e intensificación de otros mecanismos de aseguramiento de los derechos fundamentales de las personas privadas de su libertad.-

Por una parte, se promoverá la actuación de aquellas organizaciones de la sociedad civil como -entre otras- la Coordinadora de Trabajo Carcelario, removiendo todos los obstáculos que pudieran presentarse para su actuación en la recolección de información acerca de situaciones de vulneración de derechos de los presos y de canalización de los reclamos individuales y colectivos en este sentido, así como el monitoreo en cuanto a la realización de las intervenciones que apunten a brindar soluciones.-

La actividad de organizaciones de la sociedad civil en este sentido es completamente crucial en la tarea de “abrir la prisión a la sociedad”, pero también de generar instancias para promover la reducción de los daños que produce el encierro penitenciario. Todas las organizaciones que se dediquen a este tipo de actividad tendrán el pleno apoyo de las autoridades políticas del Gobierno Provincial que mantendrán canales permanentes de comunicación, articulación y colaboración con ellas.-

En este sentido, en el marco de esta nueva política penitenciaria se pondrá especial énfasis en la creación de un mecanismo regional para la prevención de la tortura, y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes con respecto a las personas privadas de su libertad en la Provincia de Santa Fe, que se encuentra previsto en el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes que ha recibido la adhesión del Gobierno Nacional.-

Más allá de la discusión acerca de la construcción de un mecanismo nacional, el Gobierno de la Provincia de Santa Fe promoverá la construcción de un mecanismo regional en el que estarán invitados a participar todas las organizaciones de la sociedad civil que trabajen por la defensa de los derechos fundamentales de las personas privadas de su libertad y aquellos organismos públicos especialmente pertinentes en la materia – como la Secretaria de Derechos Humanos de la Provincia de Santa Fe y el futuro Ombudsman Penitenciario. Este mecanismo regional realizará visitas periódicas y sin aviso previo a las unidades penitenciarias, ingresando sin restricciones, entrevistándose con de manera directa y confidencial con las personas allí detenidas así como también con toras que puedan suministrarle información pertinente, pudiendo pedir a su vez al

Servicio Penitenciario toda la información que consideren pertinente. A partir de estos informes dicho mecanismo regional realizará informes periódicos en los que establecerá observaciones y recomendaciones que estime pertinentes a los fines de que las autoridades competentes eliminen aquellas situaciones de vulneración que se hayan detectado.-

Por otra parte, se promoverán todos los mecanismos ya existentes de asistencia legal gratuita de personas privadas de su libertad por asuntos vinculados a la ejecución penal que se encuentran ya en funcionamiento. Por un lado, la pionera actividad del Colegio de Abogados de Rosario, con sus “pasantías penitenciarias” que ha venido funcionando hace ya más de una década, haciendo que abogados jóvenes se dediquen a la asistencia legal de las personas presas en las unidades penitenciarias 1, 3 y 5. Por el otro, la actividad más reciente del Observatorio Prisión y Derechos Humanos de la Universidad Nacional del Litoral en la unidad penitenciaria 2, que apunta a extenderse durante el 2008 a las unidades penitenciarias 4 y 1. Se buscará generar mecanismos de apoyo a dichas iniciativas, así como también promover el nacimiento de otras de esta misma clase en el resto de las unidades penitenciarias de la Provincia de Santa Fe.-

Por último, se trabajará para generar un esquema de cooperación y articulación con la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la provincia, a los fines de establecer mecanismos permanentes de protección de derechos fundamentales desde esta área estatal de las personas privadas de su libertad.-

15. Un nuevo estilo de gestión de la administración penitenciaria y mecanismos de control de la corrupción.-

La puesta en marcha del conjunto de líneas de acción que este documento plantea como parte de la política penitenciaria progresista para la Provincia de Santa Fe requerirá iniciar un proceso de instalación necesariamente paulatino, pero firme, de un nuevo estilo de gestión política y administrativa al interior del Servicio Penitenciario.-

Ello propenderá a desplazar una parte de las rutinas de trabajo que se han ido consolidando a lo largo del tiempo, y por ende, requerirá cambios en los modos de pensar y de actuar de los trabajadores penitenciarios. Estos cambios estarán vinculados a los supuestos teóricos, principios políticos y líneas de acción planteados en este documento básico. Pero también a una nueva manera de organizar el trabajo cotidiano del Servicio Penitenciario que podríamos llamar “gestión por objetivos”. Esta nueva manera, tratará de erosionar la centralidad que tiene el “caso” y la “emergencia” en el

actual estilo de gestión de la administración penitenciaria. Se trata de una manera reactiva que trabaja a partir de la identificación constante de situaciones problemáticas particulares, y busca resolverlas de la mejor manera posible, puntualmente en su especificidad. Por supuesto, que es imposible desterrar completamente este tipo de dinámica del trabajo penitenciario –los “casos” y las “emergencias” van a seguir produciéndose incesantemente. Pero se pretende colocar progresivamente en paralelo a ella, otra dinámica que tienda a encarnar una orientación más bien proactiva. Se intentarán poner en marcha acciones antes que las situaciones problemáticas se presenten, para evitar que sucedan, afectando dimensiones estructurales de la vida en la prisión y del trabajo penitenciario.-

Este nuevo estilo de gestión partirá de la realización de diagnósticos detallados sobre áreas fundamentales de la vida en la prisión y del trabajo penitenciario, en función de los cuales se llevará adelante una planificación en la que se delimitarán objetivos precisos y esquemas de intervención concretos. Los diagnósticos y la planificación se transformarán en instrumentos del trabajo penitenciario. En particular, el rol central en este estilo de gestión de la fijación de objetivos precisos está dado porque ello habilita dos cosas: la posibilidad de generar procesos de monitoreo para observar en qué medida las intervenciones que se realizan se dirigen hacia la realización de los objetivos y, en su caso, actuar modificándolas, y la posibilidad de generar procesos de evaluación periódicos, ex post, de los esquemas de intervención efectivamente puestos en marcha. Ambas instancias, monitoreo y evaluación, permitirán sustantivamente “aprender de la práctica” y de esa forma poder generar nuevas planificaciones que busquen realizar más efectiva y eficientemente los objetivos trazados.-

Este nuevo estilo de gestión será, como decíamos, progresivamente instalado a través de los diversos espacios de diálogo y debate con los trabajadores penitenciarios, así como también, a través de las diversas instancias de educación y capacitación específicamente dirigidas a ellos.-

Se apunta a lograr que en los inicios del 2009 este nuevo estilo de gestión tenga un grado de instalación fuerte al interior del Servicio Penitenciario, de manera tal de poder proceder a la formulación de un Plan Penitenciario Anual, en el que se reúna la planificación de los diversas esquemas de intervención para las distintas áreas fundamentales, con sus objetivos precisos, la modalidad de monitoreo y evaluación. -

Para este nuevo estilo de gestión resulta crucial poder contar con información sistematizada acerca de la vida en la prisión. Por ende, parte integrante del mismo será

jerarquizar la actividad de producción de información, generando nuevos instrumentos para ello, que deberán ser compilados por los trabajadores penitenciarios y que serán electrónicamente acumulados para configurar datos estadísticos relevantes acerca del funcionamiento de las diversas áreas de intervención. En particular, se llevará adelante un censo anual de la población privada de la libertad, al día 31 de diciembre de cada año, que rescatará la experiencia del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP) pero que le agregará nuevas variables más detalladas y un esquema de monitoreo sobre las fuentes primarias de donde se obtendrá la información contenida en el censo. El censo 2008 se realizará ya con estas nuevas características.

Este nuevo estilo de gestión política y administrativa implicará también un cambio en la forma de la administración financiera del Servicio Penitenciario. Por una parte, en lo que se refiere al diseño de los presupuestos anuales. A partir del año 2009 el presupuesto anual del Servicio Penitenciario estará estrechamente vinculado al Plan Penitenciario Anual, ajustándose a la planificación con sus objetivos y esquemas de intervención.

En ese sentido se ha comenzado con ese objetivo creando la División Capacitación, Asesoramiento y Control de Gestión con dependencia directa del Director General del Servicio Penitenciario quien tiene como funciones principales generar instancias de capacitación en el manejo de la cuestión financiera administrativa al interior de los penales, brindar asesoramiento en ese rubro, producir manuales de procedimiento para unificar la operatoria y finalmente auditar las cuentas públicas de cada unidad.-

Por otra parte, la ejecución de los presupuestos de cada unidad penitenciaria serán sometidos a auditorías periódicas, sin previo aviso, a los fines de controlar que los gastos se hayan realizado correctamente. De esta forma se producirá una mayor cuota de transparencia y se generará un mecanismo de prevención y control de la corrupción. Estas auditorías comenzarán en el 2008 y se llevarán adelante en el marco de un acuerdo de cooperación y articulación con la Dirección de Control de Gestión del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe.-

16. Creación de nuevos espacios penitenciarios, reducción del encierro en espacios policiales y generación de mecanismos para evitar la superpoblación.-

Como señalábamos en la primera parte de este documento básico, la realidad del encierro de procesados y condenados en espacios policiales resulta en la provincia de

Santa Fe dramática. Claramente, las alcaidías y comisarias son espacios de “mera detención” y en tanto tales, ámbitos en los cuales resulta difícil intentar hacer alguna otra cosa que “reducir el daño” que el encierro en esas condiciones implica necesariamente, para la persona privada de su libertad. De allí que el Gobierno Provincial ha juzgado como indispensable promover gradualmente acciones a los fines de reducir el volumen de personas presas en espacios policiales.-

Para ello, resulta indispensable comenzar a trabajar activamente con el Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe sobre las alternativas que se abren a partir de la reforma procesal penal a los fines de evitar el recurso indiscriminado y sistemático a la prisión preventiva como medida cautelar por parte de los jueces penales, creando un flujo de población privada de su libertad extraordinariamente grande. En este sentido, desde esta Secretaría se buscará generar un esquema de cooperación y articulación con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia para iniciar esta tarea.-

Ahora bien, paralelamente a ello, también resulta indispensable contar con una mayor cantidad de plazas en los espacios penitenciarios. A tales fines, se diseñaron, licitaron y pusieron en ejecución diversas obras de infraestructura penitenciaria. Por una parte, la construcción del tercer mini penal al interior de la Unidad Penitenciaria N. 11 que está por inaugurarse y posee una capacidad para 160 personas. Asimismo, el cuarto mini penal de la misma unidad, ya licitado, que se comenzará a construir durante el 2008 y estará listo a fines del 2009 y tendrá también una capacidad para 160 personas. También la Unidad Penitenciaria Nª 14 en la ciudad de Rosario, que ya se encuentra licitada, está por iniciarse su construcción y tendrá capacidad para 320 personas y podría inaugurarse en el 2010.-

En el transcurso del año 2008 se llevará a cabo la relocalización de la Unidad 5 de Mujeres de Rosario, en un espacio físico apropiado que cumpla las condiciones necesarias de habitabilidad.-

Además, en concordancia con el objetivo de jerarquizar y maximizar la formación y capacitación penitenciaria, se está gestionando el traslado de la Escuela Penitenciaria a un nuevo emplazamiento que reunirá mejores condiciones de infraestructura para albergar a mayor cantidad de aspirantes de ingresos al trabajo penitenciario. Ello, además permitirá la utilización de la Escuela Penitenciaria -ubicada en lo que era la antigua cárcel de Las Flores- en un espacio para localizar unas 80 personas privadas de su libertad que se encuentra en el período de fase de confianza.-

Por otro parte se trabajará activamente en mejorar las condiciones edilicias de los espacios penitenciarios ya existentes a los fines de garantizar su habitabilidad en condiciones dignas y saludables.-

La creación de nuevos espacios penitenciarios podría interpretarse que se contradice con la finalidad general declarada hacia el final de la primera parte de este documento básico de contener el crecimiento de la opción custodial al interior del sistema penal en la Provincia de Santa Fe. Pero dicha contradicción es sólo aparente si se tiene en cuenta que este crecimiento de los espacios penitenciarios está destinado a reemplazar el encierro en los espacios policiales, que en la mayor parte de los casos se desarrolla en situaciones inhumanas y degradantes y bajo, claramente una modalidad de “jaula” o “depósito” puro y exclusivo. Reducir esta realidad resulta un objetivo fundamental de la política penitenciaria progresista y para ello, es preciso también –más allá del trabajo que se pretende generar con el Poder Judicial en el marco de la reforma procesal penal al que hicimos alusión más arriba- contar con nuevas plazas en los espacios penitenciarios, aún cuando se asuma que dichos espacios son también productores de diversos tipos de daños, se opta conscientemente por una estrategia de elección del mal menor.-

Ahora bien, se buscará que la construcción y habilitación de nuevos espacios penitenciarios, se combine –además de con el cambio de la política judicial en materia de medidas cautelares al que ya hicimos referencia- con la instalación a nivel legislativo de un mecanismo de prohibición progresiva de alojamiento de personas procesadas o condenadas en espacios policiales, con la lógica de “espacio policial vaciado, espacio policial cerrado” –claro está, sólo para estos fines.-

Se creará en el mes de mayo de 2008 un grupo de trabajo al interior de esta Secretaría para realizar una profunda y detallada revisión de las formas de cálculo de las plazas disponibles en las unidades penitenciarias para ajustarla a los criterios actuales reconocidos internacionalmente. Este trabajo de nuevo cálculo de plazas será muy relevante, no sólo a los fines de la distribución de la población penitenciaria en la Provincia de Santa Fe, sino también, de la instalación de un debate con el Poder Judicial y con el Poder Legislativo acerca de la posibilidad de crear un mecanismo de prevención y control de la superpoblación penitenciaria. Se aspira a instalar esta mesa de debate con representantes de estos diversos sectores a mediados del 2008.-

17. Promoción de los derechos de los trabajadores penitenciarios y nueva estructura de personal.-

Una de las líneas de acción fundamentales de la política penitenciaria progresista será la revalorización y promoción de los derechos de los trabajadores penitenciarios. Esta promoción debe comenzar -como lo señalábamos en el apartado 1 de esta segunda parte- con una reforma estructural de la Ley Orgánica del Servicio Penitenciario que se encarará durante el 2008, y que tenderá, como principal meta, restituir derechos a este tipo de trabajador estatal, tradicionalmente relegado a un estatuto de ciudadano de segunda categoría a partir de la instauración legal del concepto de “estado penitenciario” y la definición de esta agencia estatal como una “fuerza de seguridad” con un marcado tono militarista.-

Se producirá una “desmilitarización”, tanto desde el punto de vista legal como desde el punto de vista organizacional y cultural del Servicio Penitenciario, que no implicará desconocer la función de “seguridad” que los trabajadores penitenciarios desempeñan en el espacio penitenciario, pero que pondrá en el centro de la misión de esta agencia estatal la dimensión “social” de su actividad, ligada a los principios de la “reducción del daño” y la “reinserción social a pesar de la prisión”. En este marco, se abandonará una estructura de personal que hasta el momento el Servicio Penitenciario posee, heredada de la institución militar, a partir de una distinción tajante de dos tipos de trabajadores: “oficiales” y “suboficiales”. Se unificará una única estructura de personal, de manera tal que todos los trabajadores penitenciarios deban cumplir con los mismos requisitos a la hora del ingreso y reciban el mismo tipo de formación y capacitación –ver apartado siguiente-, sin perjuicio de reconocer la posibilidad de que la misma tenga tramos especializados de acuerdo a diferentes rubros de tareas. De esta manera se podrá generar una estructura de personal que funcione meritocráticamente en lo que hace a la distribución de cargos y funciones y a los mecanismos de ascenso, lo que redundará seguramente en un incremento de la eficacia y la eficiencia del trabajo penitenciario. Se producirá también la abolición del concepto de “estado penitenciario” y se reforzará legal, organizacional y culturalmente la similitud de derechos y obligaciones de los trabajadores penitenciarios con respecto al resto de los ciudadanos y, especialmente, de los trabajadores estatales. Se revisarán sustancialmente los esquemas y criterios de selección de los aspirantes a ingresar al Servicio Penitenciario establecidos legalmente, así como también, los mecanismos de traslado, para evitar que, salvo en casos excepcionales, cuando no exista otra posibilidad al respecto, se produzca

el desarraigo del trabajador penitenciario. Se habilitarán mecanismos legales de representación democrática y pluralista de los intereses de los trabajadores penitenciarios a los fines de que como cualquier otro trabajador estatal tengan canales institucionalizados para presentar sus perspectivas y reclamos en lo que hace al desempeño de su propia actividad.-

Las reformas legales que se plantearán, junto con el nuevo estilo de gestión política y administrativa al que se hacía referencia en el apartado anterior contribuirán a generar otra trama institucional hacia el futuro del Servicio Penitenciario en la Provincia de Santa Fe, acorde con las exigencias de la democracia y el estado de derecho.-

18. Transformaciones en la educación y capacitación de los trabajadores penitenciarios.

Otra de las líneas de acción fundamentales de la nueva política penitenciaria es la transformación radical de las instancias de educación y capacitación de los trabajadores penitenciarios, produciendo su jerarquización. Para ello, se ha creado a través del Decreto 0024/07 del Poder Ejecutivo, la Dirección Provincial de Capacitación Penitenciaria como una instancia separada, con el mismo estatus de la Dirección Provincial del Servicio Penitenciario y dependiente de la Secretaría de Asuntos Penitenciarios de la provincia de Santa Fe.-

Se procederá a cerrar la Escuela Penitenciaria creada en 1977 y que ha venido funcionando hasta la actualidad como la instancia educativa para oficiales –dos años de cursos en calidad de internados, una vez ingresados al Servicio Penitenciario, en marzo de 2008 (16 cadetes) y suboficiales –cursos preparatorios de tres meses, en marzo de 2008 (120 aspirantes). Se creará en su reemplazo el Instituto de Educación y Capacitación Penitenciaria, dependiente de la Dirección Provincial de Capacitación Penitenciaria, con un nuevo plan de estudios unificado para todo aquel que aspire a ingresar al Servicio Penitenciario, de la mano de la unificación de la estructura de personal apuntada en el apartado anterior. La carrera que desarrollará este Instituto será de dos años, con una carga horaria intensiva –ocho horas diarias de lunes a sábado. Se gestionará con el Ministerio de Educación de la provincia el reconocimiento de la misma como carrera terciaria y con el título de Técnico Superior Penitenciario. Se requerirá para ingresar en el Instituto haber concluido los estudios secundarios y tener 18 años de edad. Los aspirantes a ingresar serán evaluados y a partir de dicha

evaluación se decidirá su admisión. Una vez admitidos se les concederá una beca para que puedan sostener sus estudios. El monto de la beca se determinará de acuerdo a si el ingresante deberá mudarse de su hogar o no como consecuencia de emprender estos estudios. No habrá ningún estudiante internado. Durante sus estudios, los estudiantes no serán trabajadores estatales, sino becarios aspirantes a ingresar al Servicio Penitenciario. Una vez culminados satisfactoriamente sus estudios se transformarán en trabajadores penitenciarios y se les dará el destino correspondiente.-

El plan de estudios de esta carrera estará compuesto por tres ciclos. El primer ciclo durará dos trimestres y abarcará una serie de asignaturas de ciencias sociales y humanas y estará destinado a formar a los estudiantes en una aproximación fundamental a los asuntos de la sociedad, el individuo y el estado -introducción al derecho, introducción a la sociología, introducción a la ciencia política y la administración pública, introducción a la psicología, introducción a la economía, historia social y política. El segundo ciclo durará tres trimestres y estará integrado por asignaturas específicamente vinculadas al universo penitenciario y estará destinado a generar una formación básica de los estudiantes en asuntos referidos a la ejecución de las penas privativas de la libertad -introducción al derecho penal (parte general y especial), derecho penitenciario I (normativas legales), derecho penitenciario II (normativas reglamentarias) criminología I y II, historia de la prisión, política penitenciaria, sociología de la prisión, derechos humanos, etc. El tercer ciclo durará dos trimestres e implicará para el estudiante abordar las diversas áreas de especialización en las que se dividirá la nueva estructura del personal que nacerá de la reforma legal mencionada en los apartados 1 y 17: planificación y administración penitenciaria, seguridad penitenciaria y asistencia penitenciaria. Además implicará la realización de una práctica profesional que se desenvolverá en una de las tres áreas de especialización antes mencionadas.-

El equipo de docentes del Instituto será designado mediante concursos públicos de antecedentes y oposición. El equipo de docentes será pequeño y los docentes tendrán una alta dedicación al desarrollo de su función que consistirá siempre en impartir un conjunto de materias, lo que se corresponderá con un salario adecuado.-

Por otro parte, el Instituto de Educación y Capacitación Penitenciaria será la sede en la que se realizarán diversos cursos, seminarios y jornadas destinados a la capacitación permanente de los trabajadores penitenciarios. Algunas de estas actividades académicas serán organizadas autónomamente por el Instituto, pero también

llevará adelante otras en el marco de acuerdos de colaboración y cooperación con las universidades nacionales que tienen su sede en el territorio provincial. La reforma legal en lo que hace a la actual Ley Orgánica del Servicio Penitenciario a las que nos referíamos más arriba, regulará en detalle también las exigencias de capacitación que serán establecidas para determinados grados y funciones.-

En abril del 2008 se configurará un grupo de trabajo en esta Secretaría a los fines de diseñar detalladamente la estructura institucional y el plan de estudios del Instituto y organizar los concursos para la designación de los docentes y llevarlos adelante, así como también diseñar la oferta de capacitación para los trabajadores penitenciarios.-

19. Fomento de la investigación social al interior de las prisiones santafesinas.

Las prisiones se han caracterizado desde su mismo nacimiento, como decíamos en la primer parte de este documento básico, por ser espacios opacos, poco abiertos a la mirada desde el exterior, especialmente a la realización de investigaciones sociales sobre el universo penitenciario. A partir de esta política penitenciaria, por un lado, para reforzar la transparencia de las prisiones santafesinas, es decir, “abrir la prisión a la sociedad” y, por el otro, para poder disponer de un conocimiento válido y confiable acerca de lo que pasa en la vida de la prisión a partir del cual poder tomar decisiones de un modo racional, se promoverá el desarrollo de la investigación social sobre esta materia. De hecho, como se observó en el apartado 2 ya existen acciones en esta materia que desde esta Secretaría se van a impulsar en este sentido, como la realización de encuestas permanentes a trabajadores penitenciarios y a personas privadas de su libertad. Pero existen numerosas otras iniciativas en materia de investigación social a promover con respecto a la cuestión penitenciaria en la provincia de Santa Fe. Para ello se llevarán adelante acuerdos de cooperación y articulación con las universidades nacionales que tengan su sede en el territorio provincial, pero también se receptorán y facilitarán indagaciones sociales que sean promovidas desde organizaciones no gubernamentales universidades privadas, etc.-

20. Generación de una nueva forma de relación entre prisión y medios de comunicación.

Como anticipábamos en la primera parte de este documento básico “abrir la prisión” como uno de los principios políticos fundamentales de esta política penitenciaria progresista, implica buscar entablar un nuevo tipo de relación entre la prisión y los medios de comunicación. Actualmente, lo que acontece en la prisión prácticamente sólo es materia de producción de información por los medios de comunicación cuando sucede un hecho de carácter negativo, que por lo general es excepcional: una fuga, un hecho de violencia que genera muertos o lesionados, etc. Intentar tejer una nueva relación con los medios de comunicación implicará involucrar a los periodistas de los diversos tipos de medios de comunicación en la producción de información acerca de lo que acontece en la prisión más allá de lo excepcional. Se buscará que los medios de comunicación informen acerca de lo que acontece cotidianamente en la vida en la prisión, más allá del evento excepcional, rescatando las perspectivas de los diversos actores involucrados –presos, trabajadores penitenciarios, etc. De este modo, podrán contribuir a construir una conciencia más clara de lo que implica este mecanismo del castigo legal, y a desarmar algunos preconceptos que muchas veces circulan en la cultura contemporánea.-

Para ello, durante el mes de mayo del 2008, la Secretaría lanzará un taller con periodistas de diversos medios de toda la provincia a los fines de discutir con ellos esta nueva política comunicacional y las diversas vías necesarias para ponerla en marcha exitosamente.-