

DIAGNÓSTICO, DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA LA REFORMA DE LA POLÍTICA CARCELARIA

Gracias por la invitación. Yo también tomo como eje el título con el que se denominó el panel: "Diagnóstico, desafíos y propuestas"; y querría exponer algunos diagnósticos sobre las administraciones penitenciarias que permitan reflexionar sobre cuáles son los desafíos, aunque me adelanto a decir que "el desafío" es poder elaborar una propuesta. En realidad, hay una deuda, una actividad pendiente –desde la "academia" especialmente– que tiene que ver con evaluar cualitativamente y organizacionalmente a la administración penitenciaria, y su modo de procesar y trabajar las misiones que le son encomendadas legalmente.

Un primer diagnóstico es evidente, y se vincula con que se ejecuta mal la misión que nominalmente tiene

asignada el sistema penal, y que la administración penitenciaria es el lugar donde categóricamente se refleja ese mal funcionamiento. Un indicador sobre ese mal desempeño lo constituye la constante denuncia de la comisión de delitos dentro del ámbito penitenciario, cometidos por funcionarios de la administración penitenciaria. Hay torturas y malos tratos que se aplican generalizadamente en el ámbito de la administración penitenciaria; pero también existen otras situaciones conocidas referidas al hacinamiento, la sobrepoblación y todas las dificultades para realizar la finalidad que en principio tiene establecido constitucionalmente el sistema carcelario: la promoción de una adecuada reinserción social de aquellas personas que permanecen privadas de la libertad ejecutando una condena.

Gustavo Isaac Plat:
abogado. Subsecretario Letrado de la Procuración General de la Nación, desempeña funciones como Fiscal *ad-hoc* de la Unidad Fiscal de Ejecución Penal (UFEP) que actúa ante los Juzgados Nacionales de Ejecución Penal. Trabajó en la Oficina de Asistencia Integral a la Víctima del Delito. Fue integrante del Gabinete del Subsecretario de Política Criminal y Asuntos Penitenciarios del Ministerio de Justicia de la Nación y asesor jurídico del Procurador Penitenciario.



hay una deuda, una actividad pendiente –desde la "academia" especialmente– que tiene que ver con evaluar cualitativamente y organizacionalmente a la administración penitenciaria, y su modo de procesar y trabajar las misiones que le son encomendadas legalmente.

Hay torturas y malos tratos que se aplican generalizadamente en el ámbito de la administración penitenciaria; pero también existen otras situaciones conocidas referidas al hacinamiento, la sobrepoblación y todas las dificultades para realizar la finalidad que en principio tiene establecido constitucionalmente el sistema carcelario: la promoción de una adecuada reinserción social de aquellas personas que permanecen privadas de la libertad ejecutando una condena.

Sin embargo, el modo de medir, de conocer qué tan mal ejecuta esa misión la administración penitenciaria y cuánto de responsabilidad tiene su modo de organizarse en que ese resultado sea malo, no está claramente descrito, diagnosticado; sabemos que lo hace mal pero no tenemos claro por qué. Y obviamente no hay una respuesta única o específica, hay un cúmulo, una concurrencia de factores que explican por qué ese desempeño es completamente insatisfactorio.

Hay algunas cuestiones que tienen que ver con cuál es la formación del personal penitenciario, cómo entienden los funcionarios penitenciarios que deben desarrollar su tarea, cuál es su papel en la comprensión o en la traducción de su función y cómo ello

se refleja en su desempeño, cómo se traduce lo que está establecido nominalmente a los hechos. Pero mi reflexión va por el lado de que no se trata solamente de un inadecuado desempeño de los funcionarios de la administración penitenciaria; creo que hay algo más allá todavía del desempeño casuístico, puntual, que no es casuístico, es tal vez generalizado y sistemático en algunas situaciones, y que es importante advertir porque no todas las respuestas las debe proporcionar la administración penitenciaria.

Está claro que hay cuestiones que exceden a la institución cárcel y que tienen que ver con quiénes transitan por el sistema penal, quiénes son *prisionizados*, en qué cifra, con qué criterio de selección, etc. Todo ello no depende de la

agencia penitenciaria.

Hay cuestiones –una vez que esa selección sucedió– que tienen que ver con cómo ejecuta su misión la administración penitenciaria. En este punto, no se trata sólo de malas decisiones personales o individuales de los funcionarios, creo que hay algunas explicaciones vinculadas con los diseños institucionales, que están ocultas o que no son correctamente advertidas. Esta omisión, esta falta de percepción de que hay un problema en el diseño de la administración penitenciaria, contribuye a que las respuestas todavía sean peores.

Entonces, me detengo puntualmente en algunos títulos, *típs* y cuestiones para considerar. El vínculo de la administración penitenciaria con las demás

agencias que integran el sistema penal es prácticamente inexistente.

Aunque no debería ser así, funciona de esa manera. No hay ningún vínculo entre las decisiones de política criminal, legislativas, de persecución penal, con las políticas que se ejecutan en el ámbito penitenciario, asumiendo que algunas políticas se ejecuten en ese ámbito.

Luego, hay una dimensión cuantitativa que se expresa en la capacidad que tiene la administración penitenciaria de procesar casos. Esto no está ponderado en ninguna de las decisiones de política criminal que adoptan las otras agencias involucradas con el sistema penal, y obviamente repercute en lo que sucede luego dentro de la prisión. Pero aún tomando en cuenta estas

Esta omisión, esta falta de percepción de que hay un problema en el diseño de la administración penitenciaria, contribuye a que las respuestas todavía sean peores.

El vínculo de la administración penitenciaria con las demás agencias que integran el sistema penal es prácticamente inexistente. (...) No hay ningún vínculo entre las decisiones de política criminal, legislativas, de persecución penal, con las políticas que se ejecutan en el ámbito penitenciario

Cómo distribuye el SPF (Servicio Penitenciario Federal) a sus recursos humanos, cuáles son los que asigna a dos misiones que recaen en la misma agencia (...) la misión de propiciar la reinserción social de estas personas, lo que en definitiva se traduce en el propósito de que, cuando obtengan la libertad, no reincidan, no vuelvan a cometer delitos.

La disociación de las funciones de control y tratamiento es un punto a considerar necesariamente, y que en ninguna de las administraciones penitenciarias, la federal o las provinciales, sucede. Luego, el modo de organización federal, la falta de homogeneidad y la extensión territorial de la agencia federal –el Servicio Penitenciario Federal– son un problema en tanto ésta es la agencia líder, la que siempre ha sido tomada como vanguardia y modelo que luego replican las agencias provinciales.

situaciones, hay cuestiones que son estrictamente inherentes a la cuestión penitenciaria que no son abordadas.

Una primera cuestión en el ámbito federal, por ejemplo, tiene que ver con el despliegue territorial del Servicio Penitenciario Federal (SPF). Cómo distribuye el SPF a sus recursos humanos, cuáles son los que asigna a dos misiones que recaen en la misma agencia. Por un lado, el control del encierro, ya que respecto de las personas prisionizadas la perspectiva es que permanezcan en prisión y para eso es necesario organizar un sistema que evite que obtengan la libertad por sus propios medios. Y luego, por otro lado, la misión de propiciar la reinserción social de estas personas, lo que en definitiva se traduce en el propósito de que,

cuando obtengan la libertad, no reincidan, no vuelvan a cometer delitos.

En general, estas dos misiones están superpuestas en las administraciones penitenciarias, aunque no solamente la administración penitenciaria tiene esta confusión de roles, también el sistema post-penitenciario lo padece, y que creo que ya forma parte de los problemas por visualizar para luego poder pensar en una gestión que pueda tener por lo menos alguna clase de éxito en relación con este objetivo.

La disociación de las funciones de control y tratamiento es un punto a considerar necesariamente, y que en ninguna de las administraciones penitenciarias, la federal o las provinciales, sucede. Luego, el modo

de organización federal, la falta de homogeneidad y la extensión territorial de la agencia federal –el Servicio Penitenciario Federal– son un problema en tanto ésta es la agencia líder, la que siempre ha sido tomada como vanguardia y modelo que luego replican las agencias provinciales. Allí hay un problema en la medida en que no resolvamos adecuadamente cómo rediseñamos el sistema penitenciario federal.

Es probable que no podamos proponer hacia las restantes agencias penitenciarias un modelo que por lo menos tenga más éxito que el actual –que prácticamente no lo tiene– en procurar que las personas condenadas no reincidan o que se puedan insertar adecuadamente.

Algunas observaciones tienen que ver con la distribución o la asignación de las tareas dentro de la propia agencia penitenciaria. No hay un modo de discriminar las tareas de control de las de tratamiento, y es inevitable que lo que suceda como consecuencia de esa confusión sea que las tareas de seguridad absorban y terminen siendo prevalentes sobre las tareas de tratamiento; de manera que es necesario una organización que escinda hacia adentro de la agencia estas misiones.

Por otro lado, también hay que pensar en cuál es la necesidad de que el personal rote por diversas tareas dentro de la administración penitenciaria. En la actualidad, en las diversas agencias penitenciarias, el personal trabaja, en un momento, en “logística”;

en otro, en “traslados”; en otro, en “tratamiento”, y luego en “alimentación” o “administración”.

Aún para las cuestiones más burocráticas de la agencia penitenciaria –aunque en principio creo que es conveniente pensar en más de una agencia– es necesario que estas cuestiones tengan alguna especialización en la formación del personal y en la asignación de las incumbencias. Es decir, que quien trabaje “logística” lo haga de forma permanente, y así con cada aspecto de la gestión dentro de la cárcel.

Por otra parte, mi desafío –o mi propuesta en torno a los desafíos– es construir indicadores, obtener información no sólo cuantitativa sino cualitativa que permita elaborar una propuesta y tener los elementos que permitan arribar a

esa propuesta. En estos momentos diría que la información disponible –publicada o no– es escasa y es poco relevante; hay poca información y la información disponible no es útil para pensar un modelo de gestión alternativo al existente.

Un desafío para la academia es construir esos indicadores, obtener esa información cuantitativa y cualitativa que permita proponer un modelo de gestión diferente. De hecho, tan difícil es que, pese a las críticas sostenidas en el tiempo para el sistema penitenciario y el federal –especialmente vinculados a su concepción como fuerzas de seguridad, su militarización, su modelo vertical de adopción de decisiones corporativo y desvinculado del resto de las agencias estatales que gestionan las cuestiones penales para

hay poca información y la información disponible no es útil para pensar un modelo de gestión alternativo al existente.

proponer una reforma—, pese a las décadas de crítica, no sólo no hay información sino que de hecho no han habido propuestas.

Hemos conocido últimamente una propuesta de una diputada nacional —Victoria Donda— que es valorable porque puso en agenda la temática y se animó a desafiar el status quo vigente; pero que percibo que no tiene capacidad de incidencia en la realidad, aun cuando consagra una cantidad importante de principios plausibles y valiosos, porque no están pensadas las cuestiones que permiten efectivamente materializar la transformación de un sistema.

Entre aquellas cuestiones que es necesario considerar están cómo debería ser la transición a un nuevo modelo —el que sea— pensando

en que, por ejemplo, hay en el sistema penitenciario federal 13 mil funcionarios en actividad que deberían reconvertirse hacia ese nuevo modelo, y cómo debería resolverse presupuestariamente la gestión de ese nuevo modelo, porque buena parte del presupuesto del sistema penitenciario federal, y también de agencias provinciales, se lo llevan los sueldos y las pensiones; entonces ¿quién va a asumir el costo de asignar nuevos recursos para un modelo diferente con las resistencias corporativas que además va a generar el paso de un modelo a otro? Me detengo acá para dar espacio a que sigamos reflexionando.

Entre aquellas cuestiones es necesario considerar: cómo debería ser la transición a un nuevo modelo —el que sea— pensando en que, por ejemplo, hay en el sistema penitenciario federal y 13 mil funcionarios en actividad que deberían reconvertirse hacia ese nuevo modelo