



*Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y
Tratamiento del Delincuente*

*Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do
Delinqüente*

*United Nations Latin American Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of
Offenders*

Dirección del instituto

Congreso Federal sobre Reformas Legislativas

*Elías Carranza
Mar del Plata, Hotel Provincial
24-26 febrero 2014*

Estoy muy contento de poder estar nuevamente en Mar del Plata, y de hacer un pequeño aporte a la tarea que el país y el gobierno nacional tienen por delante en materia de criminalidad y justicia penal, y específicamente en la materia penitenciaria en la que se me pidió participar.

El ILANUD es uno de los cuatro institutos regionales de las Naciones Unidas que se ocupan de la criminalidad y la justicia penal.

En el caso del ILANUD su mandato geográfico es la región de América Latina y el Caribe. Ello hace que tengamos una visión justamente regional, y en alguna medida también mundial o global de la materia que nos ocupa. Para bien - y para mal- el fenómeno de la globalización ha ido aproximando más a todos los países, y hay fenómenos que no se pueden comprender cabalmente si no es con atención a lo que está ocurriendo al mismo tiempo en los países hermanos de la región y en las otras regiones del mundo.

Hay un conocido refrán que dice “mal de muchos, consuelo de tontos”, según el cual no deberíamos caer

en el error de conformarnos con la situación que tenemos por el solo hecho de que haya otros países en la misma o peor situación. Pero tampoco tenemos que caer en el error de solo mirar nuestra realidad sin atender al contexto de los otros países de la región y al contexto del mundo globalizado, porque podemos equivocarnos seriamente y destruir cosas buenas que tenemos, y que para deshacernos del agua sucia “tiremos el niño junto con el agua de la bañera”.

Hacia el final de mi exposición terminaré sugiriendo, como se nos pidió, algunas cosas que creo que convendría introducir o cambiar en la actual ley penitenciaria 24660 y en la Ley Orgánica 20.416 de junio de 1973, pero antes de hacer tales sugerencias creo que sería útil:

i) observar el panorama penitenciario regional y ubicar a la Argentina dentro de ese panorama;

ii) Ubicar a nuestra región de América Latina y el Caribe dentro del panorama global de la comunidad internacional de países;

iii) Prever en alguna medida la evolución de los sistemas penitenciarios para el corto y mediano plazo;

Con algunos de ustedes hemos tenido oportunidad antes de ahora de analizar este panorama.

Comencemos entonces en el orden indicado.

En cuanto al panorama penitenciario regional, la situación es gravísima, con hechos cotidianos de extrema violencia al interior de las cárceles que culminan con decenas y en algunos casos increíblemente hasta centenas de muertos, como ocurrió en la Cárcel de

Carandirú en Brasil en el estado de Sao Paulo, y como ocurrió hace muy poco en el Penal de Comayagua en Honduras. Ningún país escapa, en mayor o en menor medida, a la grave situación, y Argentina, aunque no de la envergadura de los casos citados, ha tenido también tragedias de esta naturaleza.

Como es sabido una variable que incide directamente en la multiplicación de la violencia carcelaria es la sobrepoblación, que se origina por el acelerado crecimiento de las tasas de encierro y por la falta de espacio. Veamos unos cuadros en lo que se observa esto: **EXPLICAR CUADROS**

SOBREPOBLACIÓN PENITENCIARIA EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA 2013			
PAÍS	CAPACIDAD DEL SISTEMA	POBLACIÓN EXISTENTE	DENSIDAD POR CIENTOS PLAZAS
El Salvador	8.090	27.019	334
Bolivia *	5.436	14.272	263
Peru	29.043	61.390	211
Nicaragua	4.399	9.113	207
Guatemala	6.492	12.303	190
R. Dominicana	12.207	21.688	178
Ecuador	12.170	21.122	174
Panamá	8.033	13.720	171
Brasil	305.841	512.285	168
Colombia	75.726	114.872	152
Honduras	8.340	12.307	148
Chile	36.740	53.602	146
Costa Rica	9.803	13.057	133
Paraguay	7.053	9.073	129
Mexico	195.278	242.754	124
Uruguay	7.302	9.067	124
Venezuela *	16.609	19.047	115
Argentina*	58.211	58810	101

Elías Carranza, ILANUD. Elaborado con información oficial proporcionada por las autoridades de cada país. Los datos de Argentina, Brasil, Chile, Guatemala, R. Dominicana y Uruguay son del 2011. El dato de Venezuela es 2007.

PAÍS	2010		
	CAPACIDAD	POBLACIÓN EXISTENTE	DENSIDAD X 100 PLAZAS
Grenada	200	440	220
St. Kitts & Nevis	164	344	210
St. Vincent & Gr.	200	413	207
Antigua & Barb.	150	295	197
Anguilla (UK)	45	72	160
Dominica	200	289	145
St. Lucia	450	568	126
Bahamas	1.180	1.322	112
Jamaica	4.247	4.709	111
Puerto Rico (USA)	15.034	13.215	88
Cayman Islands (UK)	179	212	84
Trinidad & Tob.	4.386	3.591	82
Barbados	1.250	910	73
Belize	2.100	1.380	66

E. Carranza, ILANUD. Belize: Información proporcionada por Ministry of National Security al ILANUD. Para los demás países Información elaborada a partir de la página web del International Centre for Prison Studies, King's College, London.

En los cuadros siguientes veamos el acelerado crecimiento de las tasas penitenciarias. **EXPLICAR**

AMÉRICA LATINA: TASAS PENITENCIARIAS X 100.000 HABITANTES

Incluye sistemas federales y provinciales y en algunos casos personas alojadas en delegaciones policiales

PAÍS	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13
Arg	63	64	68	74	97	96	99	106	118	126	141	157	163	164	152	149	152	163	161	159	161	
Bol						79	85	101	109	96					80	86	85			107		130
Bra	74	80	81	107		119		131	133	132	133	169	182	193	211	219	226	238	247	253		
Col	92	96	97	98	120	129	128	139	157	170	157	178	199	207	179	174	188	158	169	193	227	232
C R	104	105	109	121	133	160	162	169	168	183	187	190	196	196	191	186	189	191	211	238	264	313
Chi	154	153	148	153	161	170	179	203	215	216	221	228	226	228	259	290	318	312	320	311		
Ecu	74	81	81	85	95	81	79	70	65	63	69	77	87	91	107	128	118	112	114	107		143
El S	101	103	109	124	138	157	136	112	130	158	177	180	188	186	184	226	258	283	315	322	339	347
Gua					62			75			101	101	96	87	84	83	88	71	78	84	91	98
Hon	110	113	139	160	166	153	160	178			183			170	159	148	148	149	152	154		153
Méx	101	104	97	101	108	116	127	142	152	163	170	177	185	196	200	200	202	208	203	203	213	214
Nic	78	78	91	98	111	106	132	143	128	124	131	112	116	117	111	121	120	103	111	134		151
Pan	176	215	221	229	269	282	292	294	293	320	341	361	360	359	356	342	275	298	347	378		404
Par					70	75	74	78	67	74	85	92	107	109	105	99	100	96	96	109	119	134
Per	77	80	83	88	96	100	105	108	108	104	104	108	116	123	136	149	153	155	160	181	208	
R D	145	135	151	161	129	140	165	168				189	150	143	148	164	166	202	211	212		
Uru	96	99	100	99	101	106	120	122	129	148	170	203	215	213	198	212	231	246	258	267		
Ven					101	112	106	97	85	104	104	103	98	76	96				149			

E. Carranza, ILANUD 2013. Elaborado con información penitenciaria y policial oficial de los países, y datos de población del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) –División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población, 2008. Las tasas de Bolivia (2011), Perú 2011) y Venezuela (2010) fueron tomada del ICPS, King's College.

EL CARIBE: TASAS PENITENCIARIAS X 100.000 HABITANTES

Anguilla (UK)	2004 (315), 2007 (400), 2010 (387), 2011 (480)
Antigua & Barbuda	1995 (341), 1998 (278), 2005 (269), 2008 (262), 2010 (330)
Bahamas	1998 (478), 2002 (410), 2005 (460), 2008 (415), 2010 (382)
Barbados	1993 (238), 1998 (291), 2002 (317), 2005 (367), 2007 (408), 2010 (354)
Belize	1992 (310), 1995 (293), 1998 (448), 2001 (384), 2003 (420), 2006 (516), 2010 (446), 2011 (447), 2012 (452), 2013 (486)
Cayman Islands (UK)	1995 (546), 1998 (682), 2001 (539), 2004 (425), 2007 (409), 2010 (385)
Dominica	1992 (387), 1995 (392), 1998 (421), 2004 (418), 2007 (367), 2010 (431)
Grenada	1998 (352), 2002 (333), 2005 (265), 2008 (427), 2010 (423)
Jamaica	1992 (178), 1995 (171), 1998 (162), 2003 (176), 2006 (183), 2007 (174)
Puerto Rico (USA)	1992 (314), 1995 (310), 1998 (388), 2001 (377), 2004 (369), 2007 (330), 2008 (303)
St. Kitts & Nevis	1995 (295), 1998 (288), 2001 (441), 2004 (559), 2007 (452), 2010 (529), 2011 (603), 2012 (685), 2013 (670)
St. Lucia	1992 (210), 1995 (263), 1998 (216), 2001 (296), 2004 (294), 2008 (304), 2010 (323)
St. Vincent & Granadines	1992 (294), 1995 (323), 1998 (390), 2001 (280), 2004 (337), 2007 (350), 2010 (379)
Trinidad-Tobago	1992 (269), 1995 (299), 1998 (353), 2001 (370), 2004 (302), 2007 (276), 2010 (276)

Fuente: Elaborado a partir de información del International Centre for Prison Studies, King's College, London.

¿Y por qué crecen las tasas de encierro?

Hay dos respuestas clásicas que se han dado a esta pregunta: a) Una dice hay más presos y presas porque hay más delito, y b) Otra dice hay más presos y presas porque hay políticas criminológicas de mano dura centradas en el uso de la pena de prisión.

Nuestro trabajo con el ILANUD en la región, y la información que constantemente recogemos nos indica que ambas respuestas tienen parte de la razón. Nuestros países tienen tasas muy altas de delito -aunque no en ascenso en todos los países-, y hay también una generalizada tendencia a responder con prisión a todos los delitos y a resolver todos los conflictos con más y más justicia penal.

Así las cosas, el panorama regional en materia penitenciaria es muy malo, a pesar de los notables esfuerzos que algunos países han venido haciendo para tratar de enderezarlo.

Y ¿qué podemos prever respecto de lo que será el futuro de la región en el corto y mediano plazo?

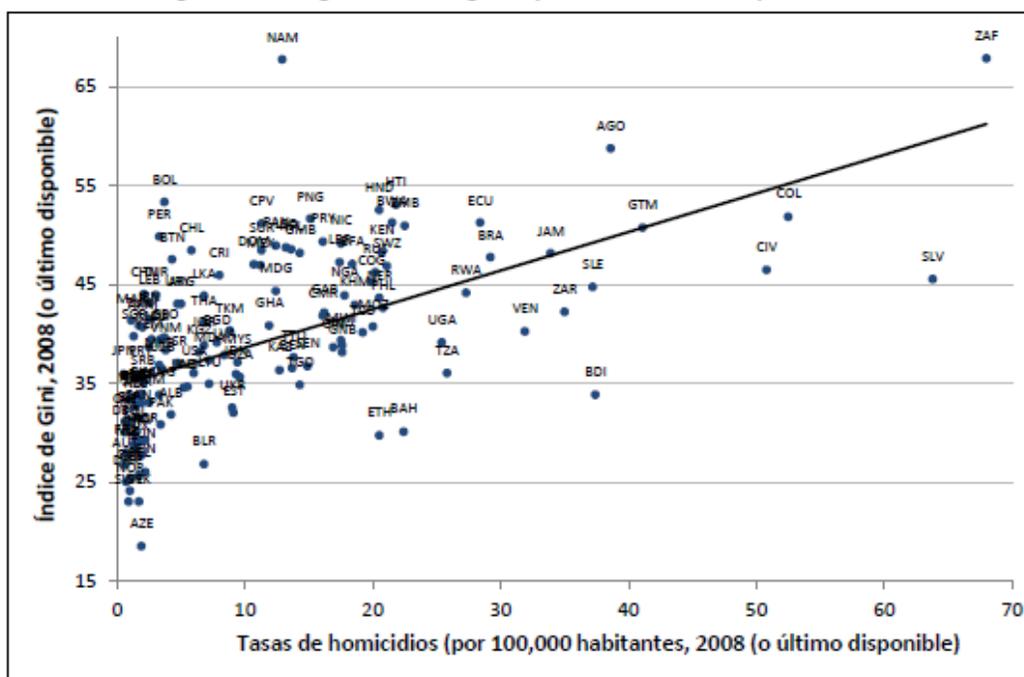
Como caracterización general podemos prever que en América Latina y el Caribe la situación no cambiará en el corto plazo, y muy posiblemente en algunos países podría empeorar.

¿Porque decimos esto?

Porque hay variables estructurales que inciden en el fenómeno. La región de América Latina y el Caribe posee dos campeonatos mundiales que condicionan su situación. Tiene la criminalidad violenta más alta del mundo medida por las tasas de homicidio intencional (UNODC 2011); y tiene también la más alta inequidad en

la distribución del ingreso entre todas las regiones del mundo, a pesar de los avances que como informa CEPAL la región ha hecho en los últimos años. En África hay más pobreza, pero habría menor inequidad (PNUD 2011, CEPAL 2011). Y la investigación criminológica verifica que existe una alta correlación directa entre la inequidad de la distribución del ingreso y las tasas de criminalidad, medidas por los homicidios intencionales y por determinados delitos contra la propiedad (FAJNZILVER y otros 2002; Carranza E. et alii, 2007).

Figura 22. Desigualdad de ingreso y homicidios en 138 países, 2008



Fuentes: Cálculos de los autores con base en Solt (2009) y Oficina de Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen (2008)

En el gráfico podemos observar como los países cuyo coeficiente de Gini es más alto, encabezados por los de América Latina y el Caribe, son, también, los que tienen las más altas tasas de homicidio.

El análisis de la situación debe tener en cuenta que el Banco Mundial, CEPAL y otras fuentes indican que la inequidad entre países (entre los países de altos ingresos y el resto del mundo) y al interior de los países ha venido creciendo desde hace muchos años, y que continúa en esa misma dirección. En el cuadro siguiente observamos la tendencia ascendente del coeficiente de Gini desde el siglo XIX hasta la actualidad.

Indices de Gini globales estimados, 1820-2002

Año	Gini
1820	43.0
1850	53.2
1870	56.0
1913	61.0
1929	61.6
1950	64.0
1960	63.5
1980	65.7
2002	70.7

Fuente: Milanovic (2009)

Tomado de Ortiz y Cummins 2012

Por otra parte, con las solas excepciones de Uruguay y Cuba, nuestros países registran un importante crecimiento demográfico, con una alta proporción de población joven. Así las cosas, aun si la criminalidad se mantuviera estable o en cierto descenso, y también las tasas de encierro se mantuvieran estables, en razón del crecimiento demográfico continuarán entrando cada vez más personas a nuestros sistemas penitenciarios que ya tienen su capacidad desbordada.

Y así las cosas, observando la definida tendencia en ascenso de las tasas penitenciarias durante las dos últimas décadas sería un exceso de optimismo apostar a

que el año que viene se invertirá la tendencia. Aún si se revirtiera -y hay países que están haciendo notables esfuerzos con resultados interesantes en la región- siempre se requerirán varios años para alcanzar niveles razonables.

Tener en cuenta esto es importante, no para desanimarse, sino para evitar continuar respondiendo al delito y a la alarma social siempre con más de lo mismo – más prisiones preventivas, penas más altas, tasas más altas de presos y presas, participación de los ejércitos en los sistemas de justicia penal como está ocurriendo ya en varios países de la región, y multiplicación de la violencia- y para proyectar estrategias que requieren sostenibilidad en el tiempo, y que no deben ser exclusivamente penitenciarias, sino integrales, incluyendo acciones en los otros componentes del sistema de justicia penal, y primordialmente con políticas sociales inclusivas, que entre otras cosas generen empleo digno, incluyan a los y las menores de edad en los colegios hasta los 18 años, y reduzcan la inequidad de la distribución del ingreso, que tiene correlación con todas las otras variables.

Y entre las medidas de política criminal y política social que se necesitan tenemos también los cambios legislativos, que son los que en este congreso interesan.

Ahora bien, ¿cuál es el estado de situación de la Argentina dentro de la situación regional que vimos hasta aquí?

Desde el ILANUD siempre recomendamos a todos los países que hay que ser objetivos al analizar su

situación nacional. En el panorama regional hay situaciones diversas. Hay países cuya situación en materia de criminalidad y justicia penal es gravísima y caótica, hay países cuya situación es intermedia, y hay países cuya situación es comparativamente mejor. En todos los casos es importante determinar el estado de situación con objetividad y dar los pasos necesarios con cautela, para evitar agravar la situación en lugar de contribuir a corregirla. Raúl Zaffaroni escribió sobre esto un libro recientemente, denominado justamente “Criminología cautelar”.

Vimos ya cierta información de la región en lo que se refiere a tasas de encierro y a sobrepoblación carcelaria. Aunque comparativamente la situación de Argentina es una de las menos graves, las cifras son preocupantes.

Todo sistema penitenciario para funcionar razonablemente bien requiere:

a) Espacio físico (terreno e instalaciones edilicias adecuadas); y

b) Personal penitenciario (adecuadamente seleccionado, capacitado y con estabilidad en su función).

Si falta espacio, hay sobrepoblación y hacinamiento;

Y si falta personal, hay anarquía y vacío de autoridad, que es llenado por los liderazgos emergentes y por el surgimiento de grupos de autodefensa.

Como caracterización general, con diferencias entre países, los sistemas penitenciarios de la región tienen desde hace muchos años graves deficiencias en ambos requisitos, con los resultados que están a la vista.

Además de contar con estas dos condiciones estructurales, los sistemas penitenciarios deben garantizar múltiples otras funciones establecidas en las normativas internacional y nacionales, tales como alimentación, salud, seguridad, visita, capacitación, trabajo, etcétera, pero la falencia en estos dos requisitos básicos genera violencia y situaciones objetivas inevitables que impiden u obstruyen su cumplimiento.

Veamos el caso de Argentina en cuanto a estas dos variables tan importantes.

En cuanto a infraestructura edilicia, comparativamente la situación penitenciaria argentina es excepcional. Me refiero sobre todo al Servicio Penitenciario Federal y al de la Provincia de Buenos Aires que constituyen la gran mayoría de las penitenciarías del país. Hay sin duda unidades que habría que refaccionar, y eventualmente otras que construir, pero quien haya recorrido ambos sistemas y haya visitado también prisiones en otros países posiblemente coincidirá conmigo en que desde el punto de vista de la arquitectura penitenciaria y de la calidad edilicia se ha invertido mucho y la infraestructura en general es excelente.

Una observación que se podría hacer es que en general se trata de prisiones de máxima y media seguridad, que exceden el porcentaje de cupos para presos y presas que requerirían ese tipo de alta contención, y que en eventuales construcciones futuras posiblemente no sería necesario aumentar ese tipo de prisiones, sino construir alojamientos de mínima contención o de confianza, que además son menos

caros. A lo que quiero llegar es a que en esta materia tan importante el país ha invertido mucho, y no se encuentra en la grave situación en la que se encuentran la mayoría de los países hermanos.

En cuanto al personal penitenciario, y al importante tema de la *ratio* pres@s por funcionario que debe existir para que un sistema funcione adecuadamente, quisiera que viéramos un par de transparencias que hablan por sí solas.

Notemos en la primera transparencia que con la sola excepción de España, todos los países europeos tienen una *ratio* de entre 0,3 y hasta 2,9 personas presas por cada funcionario o funcionaria penitenciaria.

La realidad europea contrasta con el caso de nuestros países de América Latina y el Caribe, en los que salvo las excepciones de Argentina y de México (este último país solo en su sistema penitenciario federal) dicha *ratio* oscila entre 4,4 y hasta 23,4 presos o presas por funcionario o funcionaria.

Como de los cuadros siguientes se desprende, las relaciones numéricas personas presas : persona funcionaria son en general muy inconvenientes en los países de América Latina y el Caribe. En un trabajo anterior (Carranza E. et alii 2001:24 y ss.) explicamos que al analizar los cuadros se debe tener en cuenta que la *ratio* óptima estimada es entre 1 : 1 y 3 : 1, es decir, de entre una y no más de tres personas presas por cada funcionario o funcionaria de seguridad en promedio.

Aunque esta *ratio* parezca elevada, los sistemas penitenciarios son organismos que requieren alta

densidad de personal, y esta es la relación numérica que existe en los países de Europa Occidental y en algunos penales selectos de América Latina, como por ejemplo en la cárcel de Almoloya de Juárez del Sistema Penitenciario Federal de México, y en las del Sistema Penitenciario Federal de la República Argentina. Esta relación numérica es necesaria para que en la práctica pueda haber entre cuatro y no más de doce presos o presas por funcionario o funcionaria que se encuentre cumpliendo efectivamente sus funciones. Esto porque se estima que en los hechos, en razón de los necesarios turnos del personal, la mitad de los funcionarios o funcionarias de seguridad está en su domicilio, y la otra mitad en el sistema penitenciario, y que de esta última mitad un 50% se encuentra cumpliendo efectivamente funciones, mientras el otro 50% está preparándose para el relevo, descansando, durmiendo, o comiendo, con lo que si en un determinado país la dotación existente de personal mantiene una ratio 2 : 1, en la realidad del ejercicio de la función la ratio es 8 : 1.

De esta explicación se desprende que la verdadera relación numérica personas presas por persona funcionaria en los países de América Latina surge de multiplicar por cuatro las cifras de personas presas que se indican en la última columna del cuadro titulado “Sistemas penitenciarios de América Latina, relación numérica presos por funcionario de seguridad”. De dicho cálculo resulta una relación numérica muy inconveniente, con un número excesivamente alto de presos o presas por persona funcionaria —por lo general conviviendo en cuadras o grandes dormitorios colectivos— con lo cual, en los hechos, el control

inmediato sobre las acciones y las vidas de las personas privadas de libertad no lo tiene la autoridad penitenciaria ni tampoco cada preso o presa, sino depende de los grupos de convivencia, de supervivencia o de autodefensa que necesariamente se conforman al interior de los presidios, con resultados de violencia y de frecuentes muertes.

Nos constan los esfuerzos que se hacen en algunos países reclutando personal y construyendo y readecuando infraestructuras físicas. Sin embargo la tarea es urgente, y tenemos una gran deuda social con las personas que han sido privadas de libertad por un acto de la justicia que, en los hechos, tiene paradójicamente consecuencias tan gravemente injustas. Nos consta también que en muchos casos las condiciones de vida en prisión no son peores de lo que son gracias a la vocación y al empeño de personal penitenciario que tiene que laborar en circunstancias muy difíciles, con frecuencia heroicas.

SISTEMAS PENITENCIARIOS DE EUROPA OCCIDENTAL, RATIO PERSONAS PRESAS POR PERSONA FUNCIONARIA DE SEGURIDAD AL 1 DE SEPTIEMBRE 2009			
PAÍS	Total de personas presas	Total de personal de seguridad	Número de personas presas por persona de seguridad
Bélgica	10.901	6.317	1,7
Dinamarca	3.721	2.615	1,4
Finlandia	3.589	1.661	2,2
Francia	66.307	23.088	2,9
Alemania	73.263	27.016	2,7
Irlanda	3.919	2.960	1,3
Italia	63.981	41.512	1,5
Liechtenstein	7	15	0,5
Luxemburgo	679	292	2,3
Malta	494	199	2,5
Mónaco	23	32	0,7
Holanda	16.284	6.777	2,4
Noruega	3.285	2.199	1,5
Portugal	11.099	4.148	2,7
San Marino	2	6	0,3
España (Estatal)	67.986	15.652	4,3
España (Cataluña)	10.356	3.192	3,2
Suecia	7.147	4.351	1,6
Inglaterra y Gales	83.454	33.848	2,5
Irlanda del Norte	1.456	1.478	1,0

Fuente: E. Carranza, elaborado a partir de la información de *Council of Europe/SPACE.20*

SISTEMAS PENITENCIARIOS DE AMÉRICA LATINA RELACIÓN NUMERICA PRESOS POR FUNCIONARIOS DE SEGURIDAD 2013 o año más cercano			
PAÍS	NÚMERO DE PRESOS	NÚMERO DE FUNCIONARIOS	p:f
Argentina*	59.227	32.412	1,8
México	2.627	1.422	1,8
Guatemala*	15.161	3.440	4,4
Chile	53.602	11.347	4,7
Costa Rica	15.315	2.813	5,4
Uruguay*	9.015	1.579	5,7
R. Dominicana	4.527	733	6,2
Brasil*	512.285	69.843	7,3
Honduras	12.307	1.573	7,8
Nicaragua	9.168	1.036	8,8
Paraguay	7.161	801	8,9
Bolivia*	14.272	1.525	9,4
Venezuela*	19.257	1.900	10,1
Colombia	114.872	11.206	10,3
Ecuador	21.122	1.529	13,8
Perú	61.390	4.065	15,1
El Salvador	27.019	1.386	19,5
Panamá	14.750	630	23,4

Argentina y Rep. Dominicana datos 2010. Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, datos 2011; México solo Sistema Federal 2006; Venezuela dato 2006.

Lo que vemos en cuanto a infraestructura edilicia y a la *ratio* pres@s : funcionari@ nos lleva a la conclusión de que el país ha hecho comparativamente mucho en ambas cosas y que estas dos variables no deberían ser un argumento para justificar que el sistema penitenciario no funcione con el debido estándar de dignidad y calidad con que debe funcionar.

Creo que una de las cosas que estarían fallando en el Servicio Penitenciario Federal, como asimismo en el de la Provincia de Buenos Aires y en los de otras provincias del país, es el modelo de interacción pres@s-funcionari@.

En casi todos los países de América Latina, a raíz del hacinamiento, de las pésimas condiciones edilicias, y del número proporcionalmente cada vez menor de funcionarios y funcionarias que deben atender al por el contrario cada vez mayor número de presos y presas, el modelo de atención y la interacción presos-funcionarios se ha ido deteriorando y alejándose cada vez más del modelo de Seguridad Dinámica en los países que habían logrado instalar esa forma conveniente de interacción. Y en los países que nunca tuvieron sistema de seguridad dinámica, las cosas sencillamente empeoraron a límites inaceptables.

En el caso de Argentina, específicamente en el Servicio Penitenciario Federal, como asimismo en el de la Provincia de Buenos Aires vimos que la proporción de funcionarios y funcionarias es la adecuada, y que eso no es un problema. Y que tampoco es un problema la

infraestructura edilicia (salvo casos de prisiones específicas en algunos lugares del país).

Lo que sí creo que se debería hacer es instalar definitivamente en todo el país el modelo de seguridad dinámica, que hemos visto funcionando bastante bien en algunas unidades del Servicio Penitenciario Federal, y en el de la Provincia de Buenos Aires a pesar de los inconvenientes a los que me referiré a continuación.

Para lograr establecer el modelo de seguridad dinámica con una buena interacción pres@s-funcionari@s es imprescindible cumplir con tres requisitos: i) contar con instalaciones adecuadas y no sobrepobladas, requisito que Argentina cumple (salvo algunos casos específicos de unidades que habría que atender); ii) contar con el suficiente número de funcionarios y funcionarias, requisito con el que también el país cumple; y iii) que cada funcionario o funcionaria esté ubicado desempeñando su función en el lugar adecuado establecido por el modelo. Sobre este punto quisiera detenerme, y pedirles que me corrijan si mi percepción no fuera la correcta.

De manera similar a las Fuerzas Armadas, la Ley Orgánica 20.416 de junio de 1973 estableció en su artículo 40 y siguientes que el Servicio Penitenciario Federal consta de dos carreras profesionales penitenciarias paralelas, de oficiales y de personal subalterno (o suboficiales). Esto creó la situación de que quienes trabajan en directo contacto con los presos y presas sean primordialmente los funcionarios y funcionarias subalternas (o suboficiales); y a su vez

dentro del cuerpo de personal subalterno las tareas se distribuyen de manera que quienes mayoritariamente están en contacto con los presos y presas sean los funcionarios de rango inferior, es decir los que tienen menor antigüedad y menor conocimiento y experiencia. El personal subalterno de mayor rango por su parte va asumiendo otras funciones que colocan a este personal “del otro lado de la reja”. Y en cuanto al cuerpo de oficiales, también la mayoría de sus funciones los mantienen en las oficinas “del otro lado de la reja”.

De esta manera, el número de penitenciaristas con que se cuenta para que funcione adecuadamente el sistema de seguridad dinámica es sumamente reducido, y se desperdicia el conocimiento y experiencia que poseen los oficiales y suboficiales de mayor rango.

En este punto como en muchos otros en el ILANUD sugerimos mirar con la mayor atención el modelo penitenciario de los países nórdicos, el de Suecia, Noruega, Dinamarca, Finlandia, como asimismo el de Canadá, que son los más profesionales y respetuosos de la dignidad de las personas, tanto de las personas presas como de las personas funcionarias.

En los países citados, en los que existe solo una carrera profesional penitenciaria, con personal bien seleccionado, capacitado, adecuadamente protegido por la legislación laboral y bien remunerado, es frecuente ver a funcionarios de avanzada edad, con antigüedad en la carrera y con títulos universitarios, desempeñándose en contacto con las personas privadas de libertad dentro del modelo de seguridad dinámica. Funcionando así este

modelo además de producir mayor seguridad logra también una interacción y socialización más enriquecedora para las personas privadas de libertad.

Sugerencias de cambios legislativos:

1. Por lo dicho hasta aquí, una primera sugerencia para una futura legislación sería pensar en unificar los cuadros de oficiales y personal subalterno (o suboficiales) en una sola carrera profesional. Esto podría hacerse de manera gradual, estableciendo la nueva carrera a la que ingresarían los nuevos cadetes.

Respecto de los suboficiales que ya están en carrera, también podría pensarse en un programa de capacitación en servicio para quienes reunieran los requisitos para ser escalafonados en la nueva carrera profesional.

2. Otra propuesta sería eliminar los artículos 199 y 207 de ley 24660 sobre privatización de servicios en el sistema penitenciario.

La Ley de Ejecución de la Pena Privativa de Libertad 24.660, promulgada el 8 de julio de 1996 por el Dr. Carlos Menem en su artículo 199 titulado “Privatización parcial de servicios” dice que *Cuando medien fundadas razones que justifiquen la medida, el Estado podrá disponer la privatización de servicios de los establecimientos carcelarios y de ejecución de la pena ...* Y posteriormente, en el artículo 207 la ley establece los requisitos con que debe contar el personal de los servicios privatizados.

La privatización penitenciaria es un tema que el ILANUD ha estudiado en detalle en los países de América

Latina y también se ha informado del estado de la cuestión en las otras regiones del mundo, y ha publicado trabajos sobre el tema. En el tiempo del que disponemos fundamentaré solo brevemente las razones que nos llevan a proponer la eliminación de los dos artículos citados.

Tenemos que comenzar señalando que los países que mejores sistemas penitenciarios tienen, más respetuosos de la dignidad de las personas privadas de libertad y también de las personas funcionarias, como asimismo más profesionales y también más eficientes en términos económicos, son los que antes citamos: Suecia, Noruega, Dinamarca, Finlandia y Canadá, todos los cuales tienen sistemas penitenciarios **estatales**.

En América Latina, por su parte, región en la que sin duda todavía tenemos mucho por hacer en materia penitenciaria, los países que en mejor situación relativa se encuentran no han caído en el error de privatizar la ejecución de la pena de prisión. Me refiero a Costa Rica, República Dominicana y Nicaragua, a pesar de la difícil situación económica de este último país.

Por su parte, los países que en el mundo más han comercializado el uso de la prisión son los que tienen las tasas más altas de poblaciones penitenciarias: Estados Unidos de América con las tasas de presos y presas más altas del mundo, que van llegando a las 800 personas presas por cada cien mil habitantes, y Gran Bretaña, que tiene también las tasas más altas entre el grupo de países de Europa Occidental.

La justicia penal es una función esencialmente estatal, y si se hace de su ejecución un negocio ocurren las más graves aberraciones, como fue el caso de los jueces Mark Ciavarella y Michael Conahan de Pennsylvania, que recibieron dos millones seiscientos mil dólares (\$ 2.600.000,-) de compañías pertenecientes al Mid-Atlantic Youth Services Corp. para ayudarlos a llenar sus prisiones con menores de edad que condenaban por conductas que no eran delito o a las que no les hubiera correspondido pena de prisión. Las prisiones privadas les pagaron a los jueces corruptos no solo para aumentar el número de menores de edad condenados sino también para cerrar otra prisión del sector público que competía con las de ellos. Ésta y otras aberraciones están referidas en el libro del ILANUD titulado “Criminalidad, cárcel y justicia penal en América Latina y el Caribe”. Otra fuente que puede consultarse, la más informada, y que trabaja específicamente en este tema es la que aparece en la página web de Stephen Nathan, editor del “Informe Internacional sobre Privatización de Prisiones” (Prison Privatisation Report International)

Introducir una cárcel privada en un sistema penitenciario que tiene varias o muchas unidades sobrepobladas y graves carencias materiales y de personal, como es el caso de los sistemas penitenciarios de los países de América Latina crea una situación de privilegio para un pequeño grupo a un costo económico muy alto, al par que aumenta el deterioro del resto del sistema. Lo explicaremos con un ejemplo tipo que

hemos podido verificar en los países que introdujeron prisiones privadas:

Los países “X” e “Y” hace un año construyeron su última cárcel. El país “X” construyó una cárcel estatal; el país “Y” construyó una cárcel privada. Ambos países tienen 10 cárceles cada uno, con capacidad para 1.000 personas presas por cárcel y una capacidad total para 10.000 personas presas, pero ambos tienen 15.000 personas presas, o sea, ambos funcionan al 150% de su capacidad. El país “X” tiene 10 cárceles estatales; el país “Y” tiene 9 estatales y una privada. Veamos su situación en el siguiente cuadro:

<u>EFFECTO DE LAS CÁRCELES PRIVADAS EN LA SOBREPOBLACIÓN PENITENCIARIA EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE</u>	
PAÍS “X” CON CAPACIDAD PARA 10.000, PERO CON 15.000 PERSONAS PRESAS	
10 CÁRCELES DE 1.000 CUPOS CADA UNA	NÚMERO DE PRES@S POR CADA CÁRCEL
0 cárceles privadas	0
10 cárceles públicas	1.500
PAÍS “Y” CON CAPACIDAD PARA 10.000, PERO TAMBIÉN CON 15.000 PERSONAS PRESAS	
10 CÁRCELES DE 1.000 CUPOS CADA UNA	NÚMERO DE PRES@S POR CADA CÁRCEL
1 cárcel privada	1.000
9 cárceles públicas	1.555

Como vemos, en el país “X” los limitados recursos penitenciarios pueden distribuirse equitativamente con mejores resultados. En el país “Y” en cambio, la sobrepoblación se acumula progresivamente en las cárceles estatales, al par que se establece una distinción injusta y de dudosa constitucionalidad entre quienes cumplen su pena en ellas, y los pocos que la cumplen a un costo muy alto en la cárcel privada en situación de privilegio.

Y en países con alto crecimiento de su población penitenciaria, como es el caso de los de América Latina, a medida que pasa el tiempo la sobrepoblación aumenta, y se acumula inequitativamente haciendo a las personas de las cárceles estatales, sin posibilidad de aliviar la situación distribuyendo el exceso de personas entre todas las cárceles del país. **Y si hacen eso, les ocurre lo que en Chile, que por introducir más presos que el número establecido en la prisión nueva que se construyó junto al nuevo edificio de los tribunales de Santiago tiene que pagar \$ 7.000,- dólares diarios de multa, además del costo de manutención de cada preso.**

Reitero entonces que en una reforma legislativa que se haga en materia penitenciaria se deberían eliminar los artículos 199 y 207 de la Ley 24.660.

Para cerrar mi intervención diré que una de las cosas que he querido transmitir es que Argentina, a pesar de que al distribuir las poblaciones en el mundo Dios puso en ella a los argentinos -como dice el dicho conocido- tiene una situación penitenciaria y en general en el contexto internacional y regional envidiable; que tenemos problemas y siempre tendremos que hacer mucho para mejorar la situación, pero que también somos excesivamente hipercríticos y dramatizadores. Es un rasgo cultural y de personalidad que nos caracteriza. Pero si por arte de magia despertáramos mañana como habitantes en otro país de la región durante solo una semana, se nos pondría de manifiesto otro rasgo feo de personalidad que también nos caracteriza -la pedantería- y empezaríamos a criticar la realidad de nuestro nuevo

país y a decirles a las otras personas que en la Argentina todo era mejor.

Como lo indican entre otras fuentes con total claridad los informes de la CEPAL, del PNUD y en nuestra materia específica la UNODC y el ILANUD, dentro del contexto de la globalización y de las dificultades de la situación internacional, la región en general -y dentro de ella la Argentina- no ha venido haciendo las cosas tan mal, superando la horrorosa situación política, social y económica que nos dejaron el consenso de Washington y los gobiernos militares. Se ha reducido la pobreza y en alguna medida también la inequidad en la región, aunque nos falta todavía mucho trecho por recorrer.

Definitivamente, la realidad de los países hermanos de la región no es mejor que la nuestra, lamentablemente en general es peor, y en algunos casos gravemente peor. Pero eso tampoco tiene que hacernos creer que somos mejores que nuestros hermanos de los otros países, actitud que con razón nos ha hecho acreedores al dicho de “compre un argentino por lo que vale, y véndalo por lo que dice que vale” y a otros dichos similares más, que circulan por el mundo.

Dentro de nuestros defectos también teníamos (no creo que se nos haya ido del todo) el defecto de creernos que éramos europeos y no latinoamericanos. Nos dimos cuenta que eso no era así, y en alguna medida lo corregimos, luego de la horrorosa experiencia del Proceso Militar y de la guerra de las Malvinas. Aunque ahora hay también algunos argentinos a los que ser europeos les ha parecido poco y quisieran ser

norteamericanos, aunque fuera sin votar y con solo el estatus de estado asociado, como le ocurrió a Puerto Rico.

Lo que tenemos que hacer es tratar de mirar las cosas con objetividad, no ser hipercríticos sino críticos constructivamente, y seguir haciendo los mayores esfuerzos metiéndole el hombro al país y a los países hermanos de la región, que será la mejor forma de seguir saliendo adelante.

Muchas gracias por haberme escuchado.

Veamos rápidamente también algo sobre su situación en materia de criminalidad.

La medición más rigurosa, o menos imperfecta en esta materia es la de las tasas de homicidio, porque son los delitos que tienen menos cifra negra en todos los países del mundo. Luego, a partir de los homicidios podemos también medir o calcular las tasas de otros delitos.

Pues bien, hay en la actualidad 18 países con las tasas de homicidio más altas del mundo. De esos dieciocho, once se encuentran en América Latina y el Caribe. Los restantes siete en África. Veamos en el cuadro siguiente el caso de los países de las Américas:

HOMICIDIOS EN LAS AMÉRICAS Y EL CARIBE, 2010 O AÑO MÁS CERCANO

Country/territory	count	rate	year	source
Canada	610	1,8	2009	NSO
Chile	630	3,7	2009	UN CTS
Martinique	17	4,2	2008	National police
Cuba	518	4,6	2008	PAHO
United States of America	15.241	5,0	2009	National police
Peru	149	5,2	2009	SES
Argentina	2.215	5,5	2009	Ministry of Justice
Uruguay	205	6,1	2010	Ministry of Interior
Anguilla	1	6,8	2008	NSO
Antigua and Barbuda	6	6,8	2010	National police
Guadeloupe	32	7,0	2008	National police
Bermuda	5	7,7	2010	National police
British Virgin Islands	2	8,6	2006	PAHO
Turks and Caicos Islands	3	8,9	2008	PAHO
Bolivia (Plurinational State of)	884	8,9	2010	National police
Barbados	31	11,3	2010	UN CTS
Costa Rica	527	11,3	2010	Ministry of Justice
Grenada	12	11,5	2010	OAS
Paraguay	741	11,5	2010	OAS
Cayman Islands	6	11,7	2004	PAHO
Nicaragua	766	13,2	2010	National police
Suriname	69	13,7	2006	UN CTS
French Guiana	32	14,6	2008	National police
Mexico	20.585	18,1	2010	National police
Ecuador	2.638	18,2	2010	National police
Guyana	139	18,4	2010	NSO
Montserrat	1	19,7	2008	PAHO
Panama	759	21,6	2010	National police
Saint Vincent & Grenadines	24	22,0	2010	NGO
Dominica	15	22,1	2010	OAS
Brazil	43.909	22,7	2009	Ministry of Justice
Dominican Republic	2.472	24,9	2010	National police
Saint Lucia	44	25,2	2010	OAS
Puerto Rico	983	26,2	2010	National police
Bahamas	96	28,0	2010	OAS
Colombia	15.459	33,4	2010	National police
Haití		33,9	2004	UNODC Survey
Trinidad and Tobago	472	35,2	2010	National police
Saint Kitts and Nevis	20	38,2	2010	National police
United States Virgin Islands	43	39,2	2007	PAHO
Guatemala	596	41,4	2010	National police
Belize	130	41,7	2010	OAS
Venezuela (Bolivarian Rep. of)	13.985	49,0	2009	NGO
Jamaica	1.428	52,1	2010	UN CTS
El Salvador	4.085	66,0	2010	National police
Honduras	6.239	82,1	2010	National police

Fuente: E. Carranza, ILANUD. Extractado de "Global Study on Homicide", UNODC 2011: pp. 92 y ss. El dato de Haití es de ONUDC International Homicide Statistics 2008.