

# *Capítulo I*

## **Reformas en el Servicio Penitenciario Federal**

---

# Reformas en el Servicio Penitenciario Federal<sup>1</sup>

## I- Introducción

En este artículo, trataremos, en forma resumida, el proceso de reformas que se viene aplicando, en el Servicio Penitenciario Federal de Argentina (SPF), tratando de lograr un abordaje de la cuestión que contemple las principales líneas de acción desarrolladas a fin de mejorar el servicio público que brinda esta institución, basadas en lo que la evidencia empírica y la ciencia criminológica han establecido que es lo que funciona; como así también las adaptaciones que han sido necesarias habida cuenta de las particularidades culturales e institucionales existentes en Latinoamérica, en general, y en Argentina, en particular.

Para ello, comenzaremos explicando la situación en que se encontraba el Servicio Penitenciario Federal cuando esta administración asumió. Según se destacó en un Informe del Subcomité para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de las Naciones Unidas<sup>2</sup> del año 2013, había varios problemas en el Servicio. Esto es importante para entender los motivos de las decisiones que se fueron tomando y de las acciones junto a los programas que se implementaron. Luego explicaremos, de forma somera, el basamento teórico y las medidas específicas que se fueron implementando para procurar que el SPF opere, al igual que las administraciones penitenciarias anglosajonas y europeas, sobre la base del modelo de criminología aplicada y del desistimiento. La lógica del presente artículo es explicar las principales dificultades y las acciones tendientes a abordarlas.

Por último, haremos referencia a algunos de los resultados más relevantes que se han logrado después de tres años y medio de implementación del programa de reformas mencionado.

## 2. Datos estadísticos

El Servicio Penitenciario Federal de Argentina tiene, a la fecha (2017), una población penal que asciende a 11.593 internos a su cargo y cuenta con 14.200 funcionarios. Tiene 35 establecimientos penitenciarios a su cargo, que se ubican en distintas provincias de la República Argentina. Respecto de la población penal total el 63,35% están alojados en la zona metropolitana, el

---

1. El presente trabajo fue publicado previamente en idioma inglés en *Advancing Corrections*, Journal of the of the International Corrections and Prisons Association (ICPA) #4 (2017), bajo el título "Reforms in the Argentine Federal Prison Service 2014-2016".

2. Subcomité para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de las Naciones Unidas. Informe sobre la visita a Argentina del Subcomité para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. 27 de noviembre de 2013.

15,19% se encuentra en la zona sur, el 16,48% se ubica en la zona norte y el 4,98% en la zona centro. Asimismo, el SPF aloja a las personas privadas de su libertad, tanto sean procesadas o condenadas, que se encuentran a cargo de la Justicia Nacional –Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires– y de la Justicia Federal.

Como en la mayoría de los países con organización federal, la Justicia Federal entiende en los delitos de contrabando, tráfico de estupefacientes, corrupción, defraudaciones u otros delitos que perjudiquen a la administración o al tesoro federal, evasión de impuestos, trata de personas, por citar algunos ejemplos. Los delitos no federales –o “delitos comunes”, según su denominación en la legislación Argentina– son, por ejemplo, homicidios, violaciones, estafas, etc. . En estos últimos casos, el Servicio Penitenciario Federal, de acuerdo con la organización constitucional argentina, recibe a los ofensores que cometen esos delitos cuando los mismos son cometidos en el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

### **3. Factores endógenos y exógenos situacionales**

Para poder entender las medidas y programas de reformas emprendidos en el Servicio Penitenciario Federal, es importante conocer cuál era la situación de esa institución y del servicio público que prestaba en ese momento. En líneas generales, la administración anterior, que fuera removida en agosto del 2013, presentaba muchas particularidades que, implementadas por largo tiempo, generaron grandes desmanejos y afectaron de forma negativa la efectividad y eficiencia de la administración penitenciaria nacional.

Existía, en primer lugar, una relación casi directa entre las máximas autoridades de la administración central y las personas privadas de su libertad. Esto fue generando la fractura de la estructura de manejo y aumentando el poder de las personas privadas de su libertad, sobre todo de aquellas con más recursos intelectuales y mayores niveles de control de los espacios físicos de alojamiento en detrimento de la autoridad del personal penitenciario, incluso de los Directores de los establecimientos. La falta de objetividad del sistema permitieron que las autoridades se manejaran con grandes niveles de discrecionalidad tanto en lo relativo al personal como en lo relacionado con las personas privadas de su libertad. Tampoco existían estadísticas claras y creíbles sobre los principales indicadores del sistema.

El tratamiento penitenciario estaba identificado, únicamente, como el acceso a derechos por parte de las personas privadas de su libertad sobre la base de las siguientes premisas: son las condiciones de integración social las que han determinado que la persona privada de su libertad termine en la cárcel. El sistema penal, que actúa como un sostenedor del *statu quo* y que, asimismo reproduce la conducta criminal, “selecciona” a aquellos que, por cuestiones políticas, se encuentran excluidos. Entonces, la función de la cárcel que no sirve y es, de alguna manera, un instrumento de “opresión” del sistema, debe ser garantizar mayores niveles

de inclusión social para esos excluidos que son los ofensores. La inclusión se garantiza con el acceso a los derechos.

Estas premisas se encuentran fuertemente vinculadas a los postulados de la criminología crítica, que es la principal línea de pensamiento criminológico en el medio latinoamericano. En el quehacer diario de la administración penitenciaria, esto se relacionó con la cuestión de la militancia política. Toda esta situación fue generando las condiciones para la crisis absoluta del sistema penitenciario que esa administración había recibido dos años antes en condiciones bastante buenas, sobre todo si se las compara con el resto de Latinoamérica.

Los factores eran los siguientes:

- Alta tasa de fugas y evasiones.
- Quiebre de las estructuras organizacionales y de gerenciamiento.
- Inexistencia de un modelo teórico adecuado que sustente el trabajo de la administración penitenciaria.
- Falta de vinculación entre los distintos niveles de gerenciamiento dentro de la administración penitenciaria.
- Falta de inversión en el mantenimiento de los establecimientos penitenciarios.
- Pérdida de gran parte del personal penitenciario más capacitado y destrucción de la carrera del personal.
- Salarios bajos y falta de incentivos adecuados para el personal.
- Alta tasa de mortalidad.
- Pérdida del control de la cárcel por parte del personal penitenciario y desbalances en el reparto de poder entre el personal y los internos.
- Subjetividad y arbitrariedad absoluta en el funcionamiento del sistema penitenciario.

También, por fuera de lo directamente relacionado con la administración penitenciaria, comenzó un proceso, que se mantiene hasta la actualidad, de aumento constante de la tasa de encarcelamiento. Esto también impacta directamente en la calidad del servicio público que debe brindar cualquier administración penitenciaria. Es necesario destacar que hasta el 2013 el Servicio Penitenciario Federal de Argentina no tenía, al contrario de la realidad general de Latinoamérica, problemas de sobrepoblación. Pero, con el aumento sostenido de la cantidad de personas privadas de su libertad, esta situación cambió y ha afectado negativamente el desempeño del sistema.

El Subcomité para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de las Naciones Unidas visitó los establecimientos penitenciarios de Argentina en el año 2012, en cuya oportunidad resaltó la presencia de profundas dificultades en las condiciones de detención. El Informe cubre tanto la detención a cargo de las fuerzas policiales, como de los establecimientos penitenciarios del ámbito federal y de la Provincia de Buenos Aires.

En relación con los establecimientos penitenciarios federales, el Subcomité destacó la impor-

tancia de reducir la cantidad de detenidos procesados, y que *“muchas de las deficiencias en la gestión y el trato a los internos arrastran la impronta de una estructura del sistema penitenciario marcadamente militarizada y de perfil corporativo, lo que constituye un obstáculo al establecimiento de una verdadera “gobernabilidad civil” de los centros”*.

El Subcomité emitió recomendaciones para mejorar las condiciones físicas, el acceso a servicios de salud, a alimentos, a talleres o clases e incluso en relación con el uso de la violencia respecto de los internos.

#### **4. Aplicación del marco teórico**

El estado general de situación, anteriormente explicado, es de gran importancia para enmarcar y entender las políticas que ha comenzado a implementar la Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal. Esta institución al igual que cualquier otra administración penitenciaria, es una institución estatal a la que, como parte del Sistema de Justicia Criminal, le compete la custodia segura de las personas privadas de su libertad en base a la decisión de la Justicia, con todo lo que ello implica en relación con las condiciones en las que se debe brindar ese servicio público. Por otra parte, el trabajo con esas personas privadas de su libertad para lograr la reducción de las probabilidades de reincidencia y para promover el desistimiento del delito.

Esta función de trabajo sobre los aspectos relacionados con el delito deriva, justamente, de su vinculación con el sistema de justicia criminal. Esta es una cuestión relevante debido a que, por influjo del pensamiento puramente crítico sobre la cuestión penal en el medio argentino, y en el latinoamericano en general, no se los vincula tan directamente y, en general, se les da un cariz más relacionado con los servicios sociales del Estado. Esta situación, además, genera grandes discusiones que se centran en la efectividad de las penas y en los modos y las condiciones de intervención del sistema de justicia penal y, sobre todo, de la cárcel, que es la forma de intervención más fuerte que tienen los estados modernos sobre la libertad de los sujetos.

Dentro de ese contexto, una de las primeras acciones realizadas fue la de definir los objetivos del sistema penitenciario federal, de forma de poder brindar explicaciones sobre la forma en la que pretende cumplirlos y el modo en que dispone del dinero público y, al mismo tiempo, llevar adelante, progresivamente y de acuerdo a las posibilidades existentes, las reformas necesarias para garantizar el mejoramiento del servicio público que se provee. Aunque parezca una cuestión nimia y sin consecuencias, en el contexto particular en el que se desenvuelve, esto cobra suma importancia para dar sentido, coherencia y sostenibilidad en el tiempo al programa de reformas que se pretende implementar. Se han definido, así, a la reducción de reincidencia, desistimiento del delito y seguridad pública como los objetivos del sistema penitenciario federal.

Surgió, entonces, la primera cuestión relevante: ¿cuál es el modo más efectivo en que una admi-

nistración penitenciaria puede intervenir para lograr la reducción del delito y las probabilidades de reincidencia? La cuestión de la efectividad de las penas de intervención en la reducción del delito es generalmente denominada como “*What Works*”. Recordemos, muy sucintamente, que el término “*What Works*” se utiliza para denominar a una corriente del pensamiento criminológico que planteaba, en oposición al “*Nothing Works*”, que existían intervenciones que podían influir en la disminución de la reincidencia y, en consecuencia, en la reducción del delito. Ello porque los partidarios de la corriente “*Nothing Works*”, influenciados por el pensamiento de Martinson, planteaban, a grandes rasgos, que los estudios realizados sobre programas de tratamiento no mostraban evidencia alguna de que los mismos eran aptos para influir en la disminución del delito.

Los partidarios del “*What Works*” comenzaron a demostrar, a partir de estudios basados en evidencia empírica y a los que se aplicaban las técnicas brindadas por otras ciencias sociales –tales como la Economía–, que algunas intervenciones eran eficaces para reducir el delito. Esto llevó a que estos análisis comenzaran a extenderse y que los mismos, con el paso de los años, fueran brindando un panorama claro acerca del delito y de las posibles formas de intervención eficaces por parte de los órganos del Estado y, sobre todo, de las administraciones penitenciarias. La conclusión a la que se ha arribado por medio de esas investigaciones es que lo que funciona para reducir las probabilidades de reincidencia es el abordaje de los factores que han jugado un papel clave o contribuido a la reincidencia. Ellos, justamente, son los que ponen al agente en riesgo de reincidir en el futuro.

Tras revisar diferentes investigaciones sobre factores asociados a la reincidencia criminal y la eficacia de los tratamientos en los ámbitos penitenciario y penales, Andrews y Bonta<sup>3</sup> concluyeron que existían “ocho grandes factores de riesgo” directamente relacionados con la conducta delictiva y que, además, se habían mostrado como los mejores predictores de la reincidencia. Estos factores son:

- Las cogniciones antisociales (actitudes, valores, creencias y racionalizaciones que apoyan la delincuencia, así como estados emocionales y cognitivos de ira, resentimiento y rebeldía hacia el sistema de justicia e identificación con el rol del delincuente).
- Las redes o vínculos antisociales (relaciones cercanas con otros delincuentes y aislamiento respecto de personas prosociales, así como reforzamiento social inmediato de la conducta delictiva).
- La historia individual de conducta antisocial (inicio precoz y participación continuada en numerosos y diversos comportamientos antisociales y delictivos en diferentes situaciones, incluida la mala conducta penitenciaria).
- El patrón de personalidad antisocial (presencia de un trastorno de personalidad antisocial según criterios diagnósticos o patrón habitual y generalizado de bajo autocontrol, impulsividad, búsqueda de sensaciones, hostilidad, baja empatía, conducta problemática en la infancia

---

3. Andrews, D.A. y Bonta, J. (1994). *The psychology of criminal conduct* (3.ª ed.). Cincinnati, Ohio: Anderson.

y comportamiento antisocial).

- El ámbito familiar (baja satisfacción marital o de pareja y/o mala calidad de las relaciones con los padres y otros familiares cercanos).
- La actividad escolar o laboral (inestabilidad y bajos niveles de rendimiento y de satisfacción académica y/o laboral).
- El tiempo de ocio o recreativo (bajos niveles de implicación y poca satisfacción en actividades no delictivas durante el tiempo libre).
- El abuso de sustancias (problemas de consumo y dependencia de alcohol y/o drogas).

A partir de ese esquema de factores asociados a la reincidencia, derivados de estudios basados en evidencia empírica, quedó de manifiesto que la efectividad de los tratamientos en el ámbito penitenciario se relacionaba, justamente, con el adecuado abordaje de los mismos, de acuerdo a las “necesidades criminógenas” del sujeto individual y a sus características.

Se desarrolló, en base a estos postulados, el modelo de Riesgo/Necesidad/Responsividad al que, de forma somera, podemos definir de la siguiente forma: el riesgo es el análisis del sujeto en relación con los factores que estadísticamente se encuentran asociados a la reincidencia criminal. La necesidad es la contracara del riesgo: son aquellos aspectos del sujeto particular, relacionados con las variables estáticas que determinan su riesgo de reincidencia, sobre los cuales, en el caso concreto, debe intervenir la administración penitenciaria para lograr la reducción de ese riesgo. Y la responsividad es la maximización de los recursos del sujeto para lograr que el ofensor aprenda, como consecuencia de una intervención de naturaleza cognitivo-conductual que contemple su estilo, motivación, recursos y fortalezas; es decir, la adaptación a la situación concreta del sujeto y el acceso al programa de tratamiento en cuanto se adapte a las necesidades criminógenas que se pretenden abordar para reducir el riesgo de reincidencia.

Habida cuenta de ello, desde la Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal se estableció al modelo de riesgo/necesidad/responsividad, en consonancia con la línea de pensamiento denominada “What Works”, como la base teórica que sustenta el modelo de reformas y gestión. Este modelo general, asimismo, se complementa con los extremos derivados de las investigaciones realizadas dentro de la línea de la criminología del desistimiento.

Habiéndose determinado ese modelo teórico, se estableció, contemplando las posibilidades y particularidades del medio argentino y latinoamericano, un programa de reformas que permita llevar adelante los objetivos establecidos. En este sentido, todo el trabajo realizado desde la Dirección Nacional, que se pretende exponer someramente en este artículo, se encuentra en línea con esos principios y, además, cada una de las acciones emprendidas, aunque puede parecer que tienen un carácter autónomo, encuentran su justificación final en el mismo. Esto permitió dar coherencia y sustentabilidad al programa de reformas, sobre todo teniendo en cuenta que en el medio argentino es bastante común que cada vez que se produce un cambio de administración se

generen procesos de refundación donde, en general, se deja de lado lo realizado por la anterior administración.

El primer punto a tener en cuenta, dentro del marco de reformas propuestas, fue el paso de un sistema subjetivo a un sistema objetivo. En 2014, los aspectos más relevantes del sistema penitenciario federal funcionaban, en términos generales, sobre la base de la subjetividad de los actores del sistema. Como aspectos más relevantes nos referimos a los siguientes:

- Evaluación y clasificación de personas privadas de libertad.
- Determinación de los niveles de seguridad de los espacios de alojamiento.
- Ausencia de investigaciones empíricas y de desarrollo de conocimiento criminológico que sustenten las decisiones sobre programas de tratamiento y otras cuestiones relevantes del sistema.
- Falta de transparencia.
- Falta de base de datos confiables.
- Lógica de seguridad estática.
- Falta de protocolos.

Otra cuestión relevante, a la que no se le estaba prestando la debida atención, era la función de seguridad pública que le correspondía al Servicio Penitenciario Federal.

Debe tenerse presente que esta situación se dio tanto en Argentina como en el resto de América Latina en un contexto marcado, por un lado, por la fuerte proliferación y aumento de la criminalidad organizada –con características cada vez más violentas e, incluso, atentatorias contra el Estado de Derecho–, tanto nacional como transnacional, y, por otro, por la lucha contra la corrupción, que ha generado que importantes personalidades del mundo de la política y el *establishment* se encuentren a disposición de las administraciones penitenciarias. Personas que poseen importantes medios económicos, acceso a contactos en los altos niveles del gobierno y, en muchos casos, se encuentran vinculadas, de distintas maneras, con grupos armados.

Este distintivo perfil de internos con el que el Servicio Penitenciario Federal estaba acostumbrado a trabajar, representó un fuerte desafío e implicó el desarrollo e implementación de políticas y programas adecuados para los riesgos específicos que representaban en materia de seguridad. Las acciones más relevantes que se realizaron fueron las siguientes:

- Reducción del índice de corruptibilidad (IRIC): constituye un abordaje diferenciado de los internos que, por ciertas características particulares de poder adquisitivo elevado, vinculaciones a criminalidad económica o crimen organizado transnacional o con acceso a personas con alto poder político, presentan alto grado de corruptibilidad. Por corruptibilidad nos referimos a la capacidad del sujeto de incidir, a partir de esos factores, negativamente en el sistema. Incluso, actualmente se están realizando estudios para intentar definir un índice objetivo que

permita determinar el grado de corruptibilidad de los sujetos privados de la libertad.

- Manejo adecuado de información (Departamento de Inteligencia Penitenciaria y vinculación con el sistema nacional de inteligencia criminal)
- Redefinición de los estándares de seguridad estática, procedimental y dinámica.

En lo relativo a la función de seguridad pública, el trabajo también estuvo orientado a reforzar y prevenir fugas, a través del mejoramiento de los sistemas de evaluación de riesgo y del mejoramiento de los dispositivos para abordar esos riesgos. Y, mediante el manejo adecuado de información y el vínculo con el sistema nacional de inteligencia criminal y con la Justicia, a reducir las probabilidades de que se cometan actos criminales desde el interior de las prisiones.

Por último, vinculado con las definiciones sobre el sistema, se encuentra lo relacionado con el principio de normalidad, que podría ser definido de la siguiente forma: “ninguna persona deberá cumplir su sentencia bajo restricciones mayores que las estrictamente necesarias para la seguridad en la comunidad y, durante el cumplimiento de esa sentencia, la vida dentro de la prisión deberá reflejar, tanto como fuera posible, la vida en la comunidad”<sup>4</sup>; y, como mencionamos, lo expuesto por las investigaciones realizadas sobre desistimiento del delito. Sobre esta cuestión existen varias posiciones teóricas, pero, en tanto administración penitenciaria, lo relevante es la intervención de forma tal de ponerle “un punto de terminación” a la carrera criminal de aquellos sujetos que cometen delitos constantemente<sup>5</sup>; es decir, generar las condiciones para que desistan de su actividad delictiva.

## **5. Acciones y políticas implementadas**

El modelo teórico anteriormente explicado, ha sido el basamento teórico y el norte al que han apuntado todas las medidas y programas de acción implementados. De esta forma, las acciones diseñadas e implementadas, siempre tienen un doble objetivo: en lo inmediato, abordar o solucionar problemas específicos o garantizar el normal funcionamiento de la administración penitenciaria; y, en lo mediano, lograr un sistema penitenciario que, basado en el modelo de Riesgo/Necesidad/Responsividad y en la línea de pensamiento del “What Works”, permita una más efectiva y eficiente gestión de los recursos en orden a garantizar la reducción de la reincidencia, la seguridad pública y las condiciones de vida de las personas privadas de su libertad de acuerdo con el principio de normalidad. Ello, claro está, adaptando ese modelo a las especificidades de la situación de la República Argentina.

---

4. Este denominado “principio de normalidad” es, por ejemplo, uno de los principios esenciales sobre los que trabaja el Servicio Correccional de Noruega. Debe tenerse en cuenta, tal como lo plantea esa administración penitenciaria, que la posibilidad de implementar el principio de normalidad está, por supuesto, limitada por razones de seguridad, orden de la institución, personal penitenciario, infraestructura y recursos financieros. Ver: <http://www.kriminalomsorgen.no/information-in-english.265199.no.html>.

5. Hearn, Natalie (2010). Theory of desistance. Internet Journal of Criminology. [http://www.internetjournalofcriminology.com/theory\\_of\\_desistance\\_ijk\\_nov\\_2010.pdf](http://www.internetjournalofcriminology.com/theory_of_desistance_ijk_nov_2010.pdf).

Ahora bien, lograr ello requiere, como mencionamos, procesos que garanticen la implementación de reformas estructurales. Para ello, es importante destacar la deficiencia de las políticas pospenitenciarias en Argentina. Es bien sabido que las políticas penitenciarias tendrán un impacto limitado en la reducción de la reincidencia si no hay un seguimiento mediante intervenciones pospenitenciarias que le den continuidad y les ayuden a los ex-internos a adaptarse a su nueva situación. El SPF está colaborando con otras entidades del sistema de justicia penal para mejorar las iniciativas pospenitenciarias (consultar el “Programa de Prelibertad”, a continuación, en el apartado correspondiente)

En lo acotado de este artículo veremos las que, a nuestro juicio, han sido las más relevantes de las reformas realizadas en el Servicio Penitenciario Federal.

### **Clasificación objetiva**

Uno de los elementos centrales sobre los que se debe asentar una adecuada política penitenciaria, según los ejes teóricos que sustentan el modelo de gestión pretendido desde la Dirección Nacional del SPF, es la existencia de sistemas de clasificación basados en riesgos y necesidades.

Con este objetivo, se emprendieron las acciones necesarias para su desarrollo e implementación progresiva. Ello debido a que, según se ha podido constatar, los sistemas internacionales existentes no permiten englobar las particularidades del Servicio Penitenciario Federal. El proceso de desarrollo e implementación de un sistema de clasificación inicial por riesgo y necesidad, que aún continúa, ha involucrado las siguientes acciones:

- Desarrollo de un formulario adecuado de toma de datos, y capacitación para su adecuada aplicación.
- Entrevista y censo a la totalidad de la población penal, para obtener información de las variables estáticas y dinámicas.
- Categorización de espacios de alojamiento, combinando factores y variables que refieren a seguridad física, procedimental y dinámica.
- Creación de un Instituto de Clasificación y Categorización, que es un organismo que tiene la función de actuar en lo relativo a la implementación y gestión del sistema de clasificación.
- Programa piloto en la Unidad de Ingreso donde se recibe a, aproximadamente, el 90% de los internos al sistema federal.

Somos conscientes de que hubo muchas oposiciones a la clasificación objetiva, fundamentando que se “categorizaba” a las personas basándose en su conducta pasada en lugar de centrarse en su conducta actual. Es por ello que nuestro objetivo es introducir un sistema de clasificación objetiva continua, en el que se monitoree a los internos de manera permanente, para que la conducta actual se tome como referente de los criterios de evaluación.

## **Investigación empírica (Instituto de Criminología)**

Otro de los ejes estratégicos centrales tiene que ver con la investigación criminológica empírica. Su objetivo es servir de guía para las decisiones de la administración penitenciaria y, de esta forma, dotar de una mayor objetividad al sistema y de un fundamento científico al trabajo que se realiza.

Debe tenerse presente, en tal sentido, que la investigación empírica es central para determinar qué es lo que funciona en orden a reducir las probabilidades de reincidencia; cuáles son las causas del delito y cómo debe abordarse la problemática del delito; y cuál es la situación actual de la administración penitenciaria; entre otras cuestiones de gran relevancia e influencia en relación con la política criminal y penitenciaria del Estado. Ello, de acuerdo con lo que mencionáramos anteriormente, teniendo en cuenta que casi la totalidad de la investigación criminológica existente en Argentina y en el resto de América Latina se realiza desde una perspectiva crítica. La idea del Instituto es, por este motivo, el desarrollo de investigaciones que, con sustento en la evidencia empírica, puedan servir para fundamentar las decisiones que se tomen en materia de gestión y política penitenciaria.

Para ello, se refundó el Instituto de Criminología, dedicado exclusivamente a la investigación criminológica, la capacitación del personal y el vínculo con instituciones académicas nacionales e internacionales. En el marco del mismo, por ejemplo, se llevó a cabo una investigación sobre desempeño moral (sobre la base de las investigaciones de la profesora Alison Liebling del Instituto de Criminología de la Universidad de Cambridge – Reino Unido) en tres establecimientos del sistema penitenciario federal, como así también estudios específicos sobre violencia, y perfiles de riesgo de secuestradores extorsivos, homicidas y ofensores sexuales, entre otros <sup>6</sup>.

## **Seguridad dinámica**

Dentro del objetivo de diseñar políticas destinadas a reducir la reincidencia criminal, promover el desistimiento del delito y mejorar la seguridad pública, se están implementando, acciones tendientes a dotar al sistema de una óptica basada en la seguridad dinámica.

En términos generales, podemos definir a la seguridad dinámica como aquellos mecanismos destinados a garantizar la cercanía entre los internos y el personal penitenciario de modo que este acercamiento, junto con el adecuado manejo de la información, permitan que el personal penitenciario pueda saber que está pasando en las prisiones y aborde los conflictos que se pudieran ocasionar a tiempo y adecuadamente, de forma tal de impedir su escalada. Esto, consecuentemente, reduce los índices de conflictividad y previene hechos de violencia, impactando

---

6. Para mayor información, consultar la Revista de Criminología del Instituto de Criminología del SPF, Volúmenes I y II, así como el presente volumen. <http://www.spf.gob.ar/www/gestion>.

positivamente en la calidad de vida de los internos y en las condiciones de trabajo del personal penitenciario. Para garantizar un abordaje integral y transversal de la cuestión, ese trabajo se dio, coetáneamente, en diferentes planos.

Por una parte, se abordó desde el plano de la capacitación del personal y la concientización sobre la conveniencia de recurrir a este modelo de gestión y vinculación entre internos y personal penitenciario. Así, se impartió capacitación y entrenamiento específico al personal con la finalidad de que internalizara las herramientas de la filosofía y la lógica del trabajo propio de la seguridad dinámica. La iniciativa le dio mayor valor a la capacidad, la eficacia, la contención, la asistencia, la comunicación, la actitud filosófica y la lógica de conducción con inteligencia y el compromiso de todo el personal.

Por otra parte, se continuó con el desarrollo de un programa específico, que comenzó como prueba piloto en el año 2014, en la Unidad Residencial IV del Complejo Penitenciario Federal I de Ezeiza. En esa Unidad Residencial, el funcionamiento y gerenciamiento se realiza bajo la óptica de la seguridad dinámica.

La intención, dentro de este mismo propósito, es ir ampliando progresivamente los espacios que funcionan bajo un diagrama operacional basado en la seguridad dinámica. La principal dificultad, en este sentido, es la extendida vinculación que existe entre seguridad y seguridad estática. El establecimiento de estos programas específicos tiene la finalidad de ir generando, progresivamente, nuevas dinámicas en los establecimientos penitenciarios que dependen del SPF.

Estas acciones se encuentran muy vinculadas, también, con las acciones realizadas para mejorar la toma, análisis y circulación de la información que han sido mencionadas anteriormente.

### **Marco general de los programas de tratamiento**

Asimismo, se estableció por Resolución de la Dirección Nacional el marco general de los programas de tratamiento aplicados en el Servicio Penitenciario Federal. Ello con la intención de garantizar un abordaje compatible con el modelo “What Works”. Éste marco teórico contempla, también, la constante evaluación de impacto de estos programas.

Los programas específicos de tratamiento que se han desarrollado son los siguientes:

- **Ofensores sexuales:** el programa propone un modelo de intervención psicosocial desde un enfoque cognitivo-conductual. Su objetivo, es el abordaje de los factores de riesgo específico de reincidencia sobre personas condenadas por delitos de agresión sexual, con miras a la reducción de las probabilidades de reincidencia. La admisión preliminar al programa se efectúa en los establecimientos en los que están alojados los internos. El programa tiene lugar en el el Complejo Penitenciario Federal V, de Senillosa (provincia de Neuquén). Al finalizar el programa vigente,

los internos regresarán a sus unidades de origen, en las que un equipo interdisciplinario continuará evaluándolos.

- **Gestión de internos de alto riesgo:** está destinado a personas que presentan riesgo alto y muy alto de fuga y conflictividad.

- **Tutorías:** tiene como objeto fundamental disminuir los índices de violencia en los establecimientos penitenciarios mediante el fortalecimiento de las relaciones de interacción entre el personal penitenciario y las personas privadas de libertad, con el fin de construir nuevas maneras de abordar las diversas situaciones que acontecen en la convivencia diaria de un establecimiento penitenciario y, de esta forma, lograr un impacto positivo tanto en la intervención sobre los factores asociados a la reincidencia, sobre todo, aquellos que tienen que ver con el control de los impulsos y la empatía y el reconocimiento del otro.

- **Resolución alternativa de conflictos:** el objeto es mejorar la convivencia diaria, generando ambientes más saludables, y abordar factores asociados a la reincidencia criminal.

- **Internas Trans:** la Ley N° 26.743 estableció el derecho de las personas al reconocimiento de su identidad de género; al libre desarrollo de su persona conforme a éste; y, como consecuencia de ello, a ser tratada conforme su identidad y, en particular, a ser identificada de ese modo en los instrumentos que acreditan su identidad respecto de el/los nombre/s de pila, imagen y sexo con los que allí es registrada. Con la finalidad de brindar un adecuado abordaje de riesgos y necesidades de este colectivo poblacional se decidió, en primer lugar, su alojamiento en una cárcel destinada a mujeres: el Complejo Penitenciario Federal IV. En segundo lugar, se generó un programa específico para abordar riesgos y necesidades de este colectivo. También se capacitó al personal para que estuviera adecuadamente preparado para el trato con estas internas.

- **Mujeres:** las mujeres representan un colectivo de la población penal que posee riesgos y necesidades específicos y que, por ello, deben ser abordados adecuadamente, a través del desarrollo e implementación de programas y acciones, tendientes a atender adecuadamente esta cuestión.

- **Tercera edad y discapacidad:** se trabaja con personas privadas de la libertad con problemas de discapacidad y con mayores de 60 años. Esta población constituye otro colectivo con riesgos y necesidades especiales. El Servicio Penitenciario Federal aloja, aproximadamente, a 162 internos que superan los 70 años de edad. Hay, incluso, internos con más de 80 años.

- **Prevención de suicidios:** el objetivo del programa es la detección y el adecuado abordaje de internos con riesgo de suicidio. Tiene como uno de los antecedentes más relevantes las recomendaciones efectuadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en el marco SUPRE (Suicide Prevention).

- **Drogodependientes:** la adicción a los estupefacientes es uno de los mayores problemas que se le presenta a las administraciones penitenciarias, tanto por su impacto en el orden interno de los establecimientos y la salud psicofísica de las personas privadas de su libertad, como por su impacto en la probabilidad de reincidencia. El Centro de Rehabilitación de Drogodependientes (CRD) consiste en un sistema de comunidad terapéutica cerrado, con un enfoque que integra conocimientos médicos, psicológicos y sociológicos.

- **Programa de Tratamiento Interdisciplinario, Individualizado e Integral (PROTIN):** los problemas de salud mental, además de generar grandes complejidades al sistema penitenciario y afectar la salud de las personas privadas de su libertad, están fuertemente vinculados con la probabilidad de reincidencia. Uno de los dispositivos desarrollados para el abordaje adecuado de los mismos es el PROTIN, que funciona en el Servicio Psiquiátrico para Varones. Este programa ha sido concebido para centralizar la atención de la salud mental de la población penal que supere la complejidad asistencial de los servicios de salud de las unidades penitenciarias. El programa, específicamente, ha sido concebido para situaciones en las cuales es menester efectuar un tratamiento intensivo y personalizado para internos que presentan episodios de descompensación.

- **Programa de Prelibertad:** su principal objetivo es ofrecer tratamiento específico a los internos antes de su liberación, a fin de favorecer el desarrollo de su autonomía personal. En este programa, los internos conversan sobre sus recursos materiales y afectivos para la vida en el medio libre, con miras a consolidar un proyecto personal que tenga objetivos adecuados.

### **Reducción de conflictividad y violencia**

Se estableció como una política central y general en el Servicio Penitenciario Federal. Así, a fin de unificar, desarrollar, coordinar y controlar todas las acciones tendientes a ese objetivo, se creó el Servicio de Reducción de la Violencia (SRV).

Este Servicio, dependiente de la Dirección Nacional del SPF, fue creado en diciembre de 2016, con el objetivo de intervenir en espacios y con personas con riesgo de conflictividad alto y muy alto, coordinando y articulando transversalmente con los distintos actores del sistema –organismos, institutos, unidades y servicios– las acciones, programas y abordajes necesarios para la disminución de los niveles de violencia, aunando los esfuerzos de las distintas dependencias a fin de lograr resultados eficientes y eficaces en la materia, contribuyendo con las personas privadas de la libertad en su camino hacia la reinserción social. El SRV es el encargado de elaborar un plan de acción estratégico general, que deberá impulsar una política que permita promover la convivencia dentro de los establecimientos penitenciarios, prevenir y reducir la violencia en sus manifestaciones diversas y concretas en todos los establecimientos penitenciarios del Servicio Penitenciario Federal.

El abordaje de la reducción de violencia se realiza desde una óptica triple:

- a. Seguridad y aseguramiento: mantener bajos índices de conflictividad y violencia es indispensable para garantizar adecuadas condiciones de vida, alojamiento y convivencia para las personas privadas de la libertad, y la integridad psicofísica de los internos como del personal.
- b. Salud: el abordaje de las problemáticas de salud y salud mental, sobre todo aquellas relacionadas con la conducta, es indispensable para garantizar derechos y saludables condiciones de vida a las personas privadas de su libertad.
- c. Intervención y tratamiento: la regulación de impulsos y emociones, así como las conductas violentas, son factores de gran relevancia en orden a la probabilidad de reincidencia. El trabajo sobre los mismos, en los casos que ello es necesario, es indispensable a efectos de reducir esta probabilidad de reincidencia y lograr adecuadas condiciones para la rehabilitación de las personas privadas de su libertad.

Por otra parte, el abordaje de la reducción de la violencia propone tres pilares fundamentales: 1) la transversalidad del enfoque de la reducción de la violencia (es decir que la inclusión de la perspectiva de reducción de violencia implica incorporar dicha temática en la toma de decisiones sobre todo el ámbito de actuación de la institución); 2) la integralidad de las políticas e intervenciones (por lo que será necesario conjugar programas, proyectos y/o acciones que se vienen desarrollando en pos de generar un sistema de funcionamiento adecuado, que disminuye los índices de conflictividad en los establecimientos penitenciarios. La integralidad, en este sentido, implica la articulación institucional en la mirada y la gestión compartida de esfuerzos en pos del objetivo de reducción de violencia); y 3) la prioridad del enfoque de la reducción de violencia (teniendo en cuenta las características del medio y de las obligaciones de la administración penitenciaria, la política de reducción y prevención de violencia es prioritaria).

Los lineamientos del plan de acción del Servicio de Reducción de Violencia son los siguientes:

- 1) Diagnóstico en cada establecimiento y plan de acción específico.
- 2) Intervención específica para personas privadas de la libertad de alto riesgo de conflictividad.
- 3) Conocimiento sobre lo que funciona para reducir violencia y conflictividad.
- 4) Mejoramiento de la comunicación: medidas de resolución de conflictos y aplicación de lógicas de justicia restaurativa.
- 5) Protocolos específicos de intervención en casos puntuales típicos.
- 6) Política específica de reducción de fallecimientos en establecimientos penitenciarios.
- 7) Mejoramiento del manejo de información y seguridad dinámica estadística.
- 8) Abordaje de las consecuencias que producen hechos traumáticos.
- 9) Abordaje de las necesidades del personal que trabaja en contacto con internos con alto riesgo de conflictividad y violencia.
- 10) Elementos prohibidos y plan de registro.

- 11) Simplificación de los procedimientos.
- 12) Modelo de riesgo, necesidad y responsividad para lograr el desistimiento del delito y la reducción de la reincidencia.
- 13) Sistemas de clasificación por riesgo y necesidad.
- 14) Trabajo conjunto con otros organismos.

## **Manejo de información y seguridad dinámica**

La recopilación, sistematización, análisis y gestión de la información y los datos es clave para mejorar los procesos de toma de decisiones. Parte de los objetivos del proceso de reformas llevados adelante en el Servicio Penitenciario Federal es lograr la toma de decisiones sobre la base de información adecuada.

Así, se ha trabajado en distintas líneas de acción:

- a. Generación de sistemas estadísticos confiables y creíbles.
- b. Afianzamiento de los vínculos de trabajo con la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal (DNICRI), con servicios penitenciarios de diferentes provincias y con organismos internacionales ocupados en la materia.
- c. Optimización de procesos de recolección, análisis y circulación de la información.

## **Prevención de la corrupción**

Para el control de la corrupción al enfoque punitivo tradicional, que procura investigar y sancionar a los responsables del daño generado por un hecho de corrupción, se ha incorporado un enfoque preventivo, que busca reducir las posibilidades de que exista corrupción, evitando que el daño se produzca. Se adoptaron políticas concretas de reducción de los riesgos de corrupción, promoviéndose una cultura basada en valores y principios de cumplimiento de la ley, la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.

Lo primero fue la creación, en el año 2014, del Servicio de Prevención de la Corrupción (SPC), cuyo objetivo es el desarrollo, implementación y coordinación de las políticas y acciones tendientes a la prevención y sanción de los hechos de corrupción en el Servicio Penitenciario Federal. Con esa finalidad, el SPC desarrolló un plan de acción cuyos ejes estratégicos eran: Declaración de principios éticos institucionales; evaluación de la situación institucional; capacitación y concientización del personal en ética, transparencia y prevención de la corrupción; cambios normativos y mejoras en los procedimientos, y acciones conjuntas de detección, control y evaluación.

En ese marco, las acciones más relevantes que se han realizado son las siguientes:

- a. Código de Ética del Personal del Servicio Penitenciario Federal.
- b. Línea directa de recepción de denuncias y protocolos para la tramitación de las denuncias.
- c. Normas de protección al personal que denuncia.
- d. Capacitación constante a cargo de expertos nacionales e internacionales.
- e. Mapa de riesgos de la corrupción.
- f. Inclusión como materia obligatoria con contenidos específicos sobre Anticorrupción, Ética Pública, Transparencia y Prevención de la Corrupción en todos los cursos de ingreso para el personal suboficial y oficial.
- g. Vínculo con la Oficina Anticorrupción, organismo nacional encargado de las políticas de transparencia y prevención de la corrupción, y con otros organismos nacionales e internacionales.
- h. Incentivos y mejoras para el personal penitenciario.
- i. Por otra parte, se trabajó con la Oficina Anticorrupción, con otras fuerzas de seguridad, con el Poder Judicial, y con expertos en la temática en cuestión.

### **Monitoreo y control interno**

Se creó el Servicio de Monitoreo e Inspección de Establecimientos Penitenciarios, a fin de que se aboque al análisis y control de los procesos de gestión que se llevan adelante en el SPF. La misión de este Servicio es ocuparse de cuestiones específicas, analizar la legalidad y la efectividad de los procesos y, comparando con diversos procesos de gestión, ayudar a mejorar los mismos, aumentando la eficacia, la eficiencia y la transparencia de los mismos.

### **Derechos humanos y prevención de la tortura**

En cuanto a la prevención de la tortura, el objetivo de la Dirección Nacional del SPF es implementar un marco integral a largo plazo para abordar la cuestión.

En primer lugar, se creó un sector para tratar específicamente estos asuntos (el Servicio de Promoción y Protección de Derechos Humanos), que tiene un doble objetivo. Por un lado, se encarga de llevar a cabo capacitaciones y programas de concientización destinados al personal del SPF, ofreciéndole herramientas para desempeñar efectivamente la prevención de la tortura. Ésta temática también se incorporó al plan de capacitación de los nuevos aspirantes.

Por otro lado, este sector tiene la tarea de brindar protección de manera activa frente a episodios de tortura. En este sentido, recibe denuncias de los internos y tiene la potestad de intervenir en cualquier clase de conflictos que pudieran suscitarse, mediante la notificación al Departamento de Asuntos Internos del SPF y al juez competente.

A tal fin, se estableció una línea telefónica (0-800) gratuita que se encuentra disponible las 24 horas para la recepción de denuncias anónimas<sup>7</sup>. Estas políticas se integran directamente con los demás programas que se mencionaron anteriormente: clasificación objetiva, mejora del Departamento de Asuntos Internos, investigación criminológica aplicada, investigaciones conjuntas sobre fallecimientos en contextos de encierro, entre otros. Por último, el SPF se encuentra bajo la supervisión y el control de diversos organismos del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, como la Procuración Penitenciaria de la Nación, la Auditoría General de la Nación, la Defensoría General de la Nación, los jueces de ejecución penal y otros. Esto garantiza el control externo permanente del SPF.

## **Bienestar del personal**

También es una realidad, por lo menos en el contexto argentino –y, en general, en el latinoamericano–, que casi la totalidad de los esfuerzos y recursos están enfocados hacia los usuarios del sistema –las personas privadas de su libertad–; los operadores del sistema –es decir, el personal penitenciario– quedan en segundo plano.

Así, es muy difícil instaurar cualquier proceso de reforma de manera seria y sustentable. Por ello, y habida cuenta de las dificultades que plantea el trabajo penitenciario, se han implementado diferentes métodos de gestión y promoción del bienestar de los recursos humanos, orientados a tres áreas de intervención: a) Género: estableciendo lineamientos de atención para las demandas vinculadas a la inequidad de género, promoviendo su conocimiento; b) Trabajo Integral: estableciéndose lineamientos de atención para las demandas que presenta el personal, las familias o referentes como los Encargados Generales, fomentando la incorporación de conocimientos sobre diversos temas de interés; c) Comunicación: propiciando la incorporación de los canales de comunicación del Departamento de Bienestar del Personal; d) Políticas de prevención para la detección y prevención de los síntomas del burnout; así como otras intervenciones específicas. En lo que respecta a cuestiones específicas, se ha trabajado tanto en la política salarial, garantizando el acceso a un sueldo acorde a las dificultades y relevancia del trabajo penitenciario, como en políticas de vivienda, garantizando planes para el acceso a la vivienda con financiamiento adecuado para el personal.

## **6. Conclusión**

Tal como lo describimos en el presente artículo, a pesar de las dificultades, debidas a factores endógenos y exógenos, hoy se pueden avizorar resultados claros derivados de la aplicación del programa de reformas antes mencionado.

---

7. Entre enero y agosto del 2017, según la línea 0800 y encuestas efectuadas en la zona metropolitana, el Servicio recibió seiscientos doce (612) denuncias específicas sobre las siguientes cuestiones: 1) Visitas: 35%, 2) Atención médica: 30%, 3) Cuestiones edilicias: 19%, 4) Traslados: 16%.

Los resultados, centrados en el período de gestión 2015/2016, son los siguientes:

- Reducción de las fugas en establecimientos de mediana y baja seguridad. Cero fugas en establecimientos de máxima seguridad.
- Tasa de mortalidad 30 de cada 10.000, la más baja de la historia del SPF.
- Reducción de las tasas de suicidios y homicidios.
- Generación de investigaciones empíricas –dos números publicados de la Revista de Criminología del SPF– y diversos documentos sobre temas específicos –manual de prevención de la corrupción y planificación estratégica, entre otros–.
- Vínculo con universidades, nacionales e internacionales, y con los organismos internacionales y administraciones penitenciarias más avanzadas.
- Se ha consolidado un sistema fundado en un modelo teórico con fuerte respaldo de evidencia empírica.
- Se ha avanzado en materias claves con programas de acción integrales: prevención de la corrupción, reducción de violencia, clasificación objetiva, manejo de la información, seguridad dinámica, estadísticas.
- Se ha reorganizado el funcionamiento de la estructura jerárquica, que estaba absolutamente dañado cuando asumió esta administración.

Estos resultados demuestran que es posible llevar adelante programas de reforma serios y sostenibles. El programa más efectivo y eficiente es, según lo que surge de la evidencia empírica a la fecha, el basado en el modelo de riesgo/necesidad/responsividad, pero que también debe contemplar la compleja y amplia función que tienen las administraciones penitenciarias, sobre todo en lo relacionado con la seguridad pública y con el cumplimiento del principio de normalidad.

Para garantizar el éxito de la reforma, es fundamental trabajar en equipo. Por lo tanto, a fin de lograr un cambio positivo, es imprescindible contar con el compromiso y el esfuerzo diario de los integrantes del personal para prestar este servicio público en los establecimientos penitenciarios.

En este sentido, la tarea de gestión de los servicios penitenciarios debería incluir la optimización de las políticas de comunicación y la mejora las condiciones de trabajo del personal, a fin de garantizar el bienestar y la salud psíquica y psicológica de los funcionarios penitenciarios.

Este es el camino que ha emprendido la institución. Esperamos que en este artículo, que resume algunas de las medidas y planes de acción implementados, pueda entenderse la naturaleza de las problemáticas existentes que, en nuestra opinión, son comunes a Latinoamérica. En definitiva, la aplicación de los programas y procesos de reforma, busca transformar, con una mirada de largo plazo, el funcionamiento del Servicio Penitenciario Federal de Argentina.