

Un breve repaso a la historia de las estadísticas penitenciarias en Argentina

Hernán Olaeta

Juan José Canavessi

Introducción. Surgimiento de la estadística penitenciaria en Argentina

Recorrer la historia de las estadísticas penitenciarias en Argentina nos lleva a la segunda mitad del siglo XIX, momento en que, a medida que se instituían y formalizaban funciones, normativas, dependencias y organismos de la administración pública, se fue constituyendo la estructura estadística del Estado nacional a partir de la creación de diferentes oficinas que abarcaban amplias temáticas vinculadas a la población y los recursos del país.

La Constitución de la Confederación Argentina sancionada en 1853 dispuso el levantamiento de un Censo General, lo que constituiría el esfuerzo de relevancia en la recopilación oficial de información estadística a nivel nacional¹. Por su parte, en cada una de las fracciones territoriales había Mesas de Estadística funcionando independientemente.

En 1855, a instancias del Congreso se organizó la Central Estadística de la Confederación Argentina, que funcionó hasta 1860 y realizó finalmente el Censo de la Confederación en 1857. Ese censo, en la consideración de quien dirigiera los realizados años después (1869 y 1895), “no fue bien sistemado y fracasó en muchos pueblos (...) Fue más bien, por su resultado, una simple enumeración”².

En 1864 se creó la Oficina de Estadística Nacional dependiente del Ministerio del Interior, responsable de la ejecución del Censo Nacional de 1869³, que marcó un hito en el proceso de institucionalización y consolidación de las estadísticas oficiales, no exento de dificultades provenientes de los conflictos y vaivenes políticos a lo largo del tiempo. En ese marco, hay que considerar como iniciativas de vital importancia, entre otras, la realización del Censo General de Educación en 1883, el de Agricultura y Ganadería en 1888, la creación de la Dirección General de

¹ Novick, Susana, “Legislación referida a censos y estadísticas en la Argentina: 1854-1991”, *XIII World Congress of the International Economic History Association (IEHA)*, Buenos Aires, 22 al 26 de julio 2002, Buenos Aires, IIGG, UBA, 2002.

² de la Fuente, Diego, *Primer Censo de la República Argentina*, Buenos Aires, Imprenta del Porvenir, 1872, “Introducción”, p. XIV. Sobre el Censo de la Confederación de 1857, ver Maeder, Ernesto, “Historia y resultados del censo confederal de 1857”, en *Trabajos y Comunicaciones*, 18, (1968), pp. 137-162.

³ El Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina ofrece datos históricos en su sitio oficial: <http://www.indec.gov.ar/historia.asp>. El período que abarca desde la época de la conquista española en el siglo XVI hasta 1868, en el umbral de la realización del primer censo nacional, es allí denominado “pre-estadístico” dado que la información de este período está disponible de manera fragmentada y ha sido organizada por investigadores e historiadores a fin de arrojar una primera luz sobre la incipiente estructura socioeconómica del país.

Estadística en 1894, el segundo Censo Nacional de Población en 1895 y el informe sobre el estado de las clases obreras argentinas, encargado por el gobierno de Roca a Biallet Massé en 1904.

Esta acumulación de información sobre la población y el territorio se dio en marco del proceso de consolidación del estado nacional y no fue ajeno a este proceso algunas visiones teóricas predominantes en la época. En ese sentido, no podemos dejar de mencionar a ciertos postulados de raíz positivista que influenciaron a gran parte de la dirigencia de fines del siglo XIX y comienzos del XX en el sentido de considerar imprescindible contar con información rigurosa –“científica”– a fin de legislar apropiadamente e implementar políticas públicas orientadas al orden y progreso del país. Al respecto, son ilustrativas las palabras del responsable de los dos primeros censos nacionales:

Constituyen los censos el primer inventario de los elementos vivos de que se integran las naciones. Enumerando, clasificando, descomponiendo al hombre, su materia prima, llegan las sociedades a tener plena conciencia de su debilidad o de su fuerza, sustituyendo en orden a sus fundamentos administrativos, en vez de lo incierto e hipotético, la realidad incontestable de los hechos. Son así, para las naciones, como la verificación útil y fecunda del *conócete a tí mismo*, que la sabiduría griega había inscrito a la entrada del templo de Delfos⁴.

Los fenómenos físicos y morales, individuales, sociales o políticos, son factibles de apreciación cuantitativa, con los que facilitan el conocimiento de su importancia real, permanente o accidental, comparable o relativa. En la existencia de esta condición sustancial reside el valimiento mudo pero expresivo de las cifras que consignan censos y estadísticas (...) Expresiones numéricas o representaciones gráficas, son medios de estudio e interpretación que procuran de pronto conocimientos útiles, sobre lo pequeño o lo grande, hoy que las exigencias del saber se diversifican y ensanchan sin cesar. Pero es en la ciencia del gobierno que más se requieren, porque los múltiples y diferentes intereses con que la civilización moderna complica el desenvolvimiento de los Estados, dificulta la administración, desde que se prescinda del análisis de los resortes que intervienen en el juego de su existencia, conservando, fecundando o conspirando en su daño⁵.

Es en este contexto, la cuestión criminal no tardó en incorporarse y, así, se fue desarrollando lentamente una estructura administrativa específica en materia de penal y penitenciaria. Este proceso no estuvo exento de fuertes disputas en los campos académicos y políticos; y una de las cuestiones más problemáticas fue precisamente la producción sistemática y unificada de datos carcelarios a nivel nacional, lo que demandó de muchas marchas y contramarchas que, en términos generales, derivaron en más frustraciones que logros.

Yendo a los antecedentes más remotos en materia de estadísticas penitenciarias, observamos que desde la segunda mitad del siglo XIX los datos provenientes de las penitenciarías y alcaldías, junto con los estudios de casos –*clínica criminológica*– eran fuente habitual de consulta no solamente a

⁴ de la Fuente, Diego, *Primer Censo de la República Argentina*, o. c. p. IX.

⁵ de la Fuente, Diego, “Segundo Censo de la República Argentina”, Vol. I, Buenos Aires, 1898, en Botana, Natalio y Gallo, Ezequiel, *De la República posible a la República verdadera (1880-1910)*, Buenos Aires, Ariel, 1997, pp. 300 y 301

nivel oficial sino también en el ámbito académico. Pero estas primeras producciones se basaban fundamentalmente en registros provinciales o del ámbito nacional (Capital Federal y Territorios Nacionales) y no en relevamientos que abarcaran todas las jurisdicciones. De esta manera podemos encontrar a fines de siglo XIX reportes de distintas cárceles, especialmente de la Penitenciaría Nacional inaugurada en 1877.

Las Memorias del Ministerio de Justicia, elevadas anualmente al Congreso de la Nación, incluían datos no suficientemente sistematizados de la población de la Penitenciaría Nacional como así también de encausados, condenados, mujeres y menores. En 1895 se publica una Memoria de la Penitenciaría Nacional con datos del año 1894, pero incluye también un “restropecto” con información desde su creación en 1877⁶. Asimismo, había cierta información desperdigada de otros establecimientos de detención pero nada debidamente consolidado ni periódico. Esta situación va a cambiar rotundamente a principios de siglo a partir de una iniciativa del director de la Penitenciaría Nacional.

En efecto, en el año 1906 se produce un cambio radical cuando se llevó a cabo el Primer Censo Carcelario Nacional, impulsado por Antonio Ballvé, Director de la Penitenciaría Nacional y Miguel Desplats, Director de División en el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública. A modo de introducción de la publicación de los resultados del censo, Ballvé presenta como “Antecedente” la nota que elevara al Ministro de Justicia e Instrucción Pública solicitando la realización del Censo Carcelario, fechada el 6 de septiembre de 1906:

Todo aquel que entre nosotros haya tenido que practicar con cualquier motivo estudios relacionados con la ciencia penal, ha tropezado fatalmente con los inconvenientes insalvables de la falta de datos estadísticos demostrativos del estado y desarrollo de la delincuencia en el territorio de la República y del movimiento judicial en materia penal, en la diversas jurisdicciones, nacionales y provinciales, que funcionan en el país; y todos, sin excepción, han debido lamentar profundamente la ausencia de fuentes seguras de información, tan indispensables, tratándose, precisamente, de estudios que por su naturaleza deben ser basados, para ser útiles, en la observación directa y experimental de los fenómenos que constituyen el problema social de la criminalidad⁷.

¿A qué se debía esta ausencia de datos? Ballvé argumenta ofreciendo dos razones: por una parte, si bien la legislación penal era una en el país, correspondía a las provincias la facultad de aplicarla; por otro lado, había una organización embrionaria y deficiente del sistema judicial en casi todas los

⁶ *Memoria de la Penitenciaría Nacional correspondiente al año 1894 acompañada de un restropecto*, Buenos Aires, Talleres Tipográficos de la Penitenciaría Nacional, 1895. Se trata del informe que la autoridad de la Penitenciaría eleva al Ministro de Justicia anualmente. En los años siguientes se publicaron algunas Memorias pero de modo discontinuo.

⁷ Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, *Resultados generales del primer censo carcelario de la república Argentina, levantado el 31 de diciembre de 1906*, Buenos Aires, Talleres Tipográficos de la Penitenciaría Nacional, 1909, p.7.

estados provinciales y territorios nacionales que producía como consecuencia “la falta de información precisa que permita estudiar racionalmente la delincuencia argentina”. Solamente, agregaba, la Capital Federal, provincia de Buenos Aires y “alguna otra”, que no identifica en el texto, llevaban estadísticas “más o menos deficientes en esta importantísima materia”.

El contexto en que Ballvé sitúa esta cuestión problemática era la voluntad del gobierno de resolver la cuestión de la legislación penal mediante la sanción de un Código Penal estable. Para ello, consideraba que “la estadística debiera ser un elemento de juicio de inapreciable valor” (p. 8). Reconoce que poder llegar a construir una estadística judicial en materia penal en todo el país era una tarea larga y difícil, ante lo cual, “he pensado que a falta de ella, es posible reunir en corto tiempo y con relativa facilidad, un conjunto de datos muy importantes, levantando un censo carcelario de todo el país” (p. 9). De esta forma, sostenía, el Congreso podría contar con información para el estudio y sanción del proyecto del Código Penal en preparación⁸.

Es de sumo interés tener en cuenta que el primer acto de relevamiento estadístico sistemático, organizado e integral en todos los establecimientos penitenciarios del país no se originó con la finalidad de relevar el funcionamiento y las necesidades del sistema penitenciario sino como una opción subsidiaria, rápida y factible, para el conocimiento de la cuestión criminal ante la carencia de estadísticas judiciales y policiales de relevancia.

Esto se evidencia también en el propio decreto firmado por el presidente Figueroa Alcorta, que se incluye entre los “Antecedentes” en la introducción de la publicación del censo. El decreto está fechado el 13 de septiembre de 1906, apenas una semana después que la solicitud de Ballvé, y sostenía que “vista la nota” recibida se considera que

... convendrá realizar dicha operación censal en breve término, para conocer ciertas singularidades y la importancia misma de la criminalidad, bajo diversos aspectos, en todo el territorio de la República, y para llegar nuevos elementos de criterio al H. Congreso en el estudio del proyecto de Código Penal, recientemente sometido a su consideración⁹.

Inmediatamente, el decreto agregaba algo de relevancia para la cuestión que nos ocupa:

⁸ Tal el contexto en que se promovió el primer censo penitenciario. En 1904, el Poder Ejecutivo propició una nueva revisión del Código Penal sancionado en 1886. La comisión a cargo elevó un proyecto en 1906, sobre el cual se redactó el Proyecto de 1917 que, luego de las modificaciones introducidas en el tratamiento parlamentario, fue sancionado y promulgado en 1921 y comenzó a regir en 1922.

⁹ Ib. p. 11.

... el mismo censo podrá constituir, además, la base de la estadística criminal permanente del país, cuya consulta es tan necesaria para dictar las leyes orgánicas de esta rama de la administración¹⁰.

Esta relevante iniciativa instrumentada durante el año 1907 lamentablemente no tuvo continuidad, al menos en lo inmediato, por lo que se trató más de un proyecto aislado que de la instauración de un sistema estadístico periódico de todos los establecimientos penitenciarios del país que tardaría muchas décadas en desarrollarse. En tal sentido, se pueden mencionar solamente como antecedentes de interés el censo carcelario del año 1923, cuyos resultados nunca se publicaron y el censo del año 1932, de escasa difusión. Dicho relevamiento mostraba un total de 11.561 personas presas; lo que da una tasa de encarcelamiento de 98,9; ratificaba la proporción existente a principios de siglo de detenidos en establecimientos dependientes de jurisdicción nacional (31% del total) y, en lo que respecta a situación legal, había un 61% sin condena.

Una de las razones que influyó en el gran letargo con el que se organizó una rutina permanente de estadísticas penitenciarias de alcance nacional fue la falta de un organismo específico encargado de esa tarea. En ese sentido, la organización de la estadística criminal y carcelaria tardó largos años en concretarse y recién en el año 1933 se va a terminar de definir, al menos desde su estructura administrativa, a partir de dos leyes nacionales.

En primer lugar, a través de la ley 11.752 se creó el Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal y Carcelaria. Pero dicha norma no establecía claramente cómo se desarrollaría la función estadística, lo que fue remediado por el decreto reglamentario N° 35.437 de abril de 1934 que, en su artículo 16, disponía que el organismo confeccionaría la estadística criminal con datos policiales y judiciales, y la estadística carcelaria la dejaba a cargo de la Dirección General de Institutos Penales (DGIP) creada por ley 11.833, también del año 1933. Esta estadística abarcaba las informaciones de los establecimientos carcelarios dependientes de la DGIP, pero la norma mencionaba también la necesidad de procurar reunir los datos de las demás cárceles de la República mediante el intercambio de antecedentes. Años más tarde, la ley penitenciaria nacional de 1958, ratificando este criterio, dispone en su artículo 128 que “la Dirección Nacional de Institutos Penales (DGIP) llevará la estadística penitenciaria nacional, que será coordinada con la de criminalidad a cargo del Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal y convendrá con los gobiernos provinciales el envío de los datos correspondientes a sus establecimientos penitenciarios y carcelarios y la publicación o intercambio de estas informaciones”. También la ley orgánica del Servicio Penitenciario Federal N° 17.236, de 1967, le atribuye “llevar la estadística penitenciaria nacional” (artículo 6, inc. j), ratificado en la ley 20.416. Finalmente, la modificación de la ley de creación del Registro Nacional de

¹⁰ *Ibíd.*

Reincidencia producida en el año 2.000 (ley 25.266) va reordenar las funciones estadísticas en la materia, facultando a la Dirección Nacional de Política Criminal –también del Ministerio de Justicia– a realizar la estadística general sobre criminalidad y justicia penal, incluyendo a la estadística penitenciaria.

En este extenso período de definición institucional de la labor estadística en materia criminal y carcelaria, se realizaron informes periódicos, con distinto grado de alcance y desarrollo. Repasaremos a continuación la producción de estadísticas carcelarias registradas durante gran parte del siglo pasado.

Primera etapa en la producción de datos en materia penitenciaria a nivel nacional. Años 1906-1971.

Como anticipamos, más allá de algunos datos parciales, la primera iniciativa de envergadura en materia de estadísticas penitenciarias de alcance nacional fue el Censo Carcelario de 1906. Este proyecto fue propiciado desde el campo penitenciario y jurídico pero también contó con un fuerte apoyo político del propio Presidente José Figueroa Alcorta. El principal objetivo era sanear la ausencia absoluta de datos estadísticos sobre la delincuencia en el territorio argentino y conocer el número exacto de todos los condenados y procesados por toda clase de delitos, en todas las jurisdicciones. La implementación de este proyecto requirió del apoyo de todas las provincias en la remisión de las fichas censales que fueron elaboradas por una comisión de destacados especialistas¹¹. Había 4 tipos de formularios dirigidos a mujeres y hombres procesados y condenados que contaba con más de 150 preguntas, entre las que figuraban el delito, la condena, reincidencia, estado familiar, instrucción, religión, profesión, servicios militares, prostitución, filiación, tatuaje, salud, carácter, inteligencia, conducta y vicios, etc. También había formularios dirigidos a los establecimientos con requerimientos sobre capacidad, condiciones de seguridad e higiene, salud, disciplina, trabajo, alimentación, presupuesto de gastos, etc.

Finalmente el censo se llevó a cabo durante el año 1907, tomando como referencia la población penal existente al 31 de diciembre de 1906. Respondieron 65 establecimientos de todo el país, tanto de la jurisdicción nacional como de las provinciales. Entre los principales resultados podemos mencionar que había 8.011 personas privadas de libertad en establecimientos carcelarios de todo el país, lo que supone una tasa de 141 cada 100.000 habitantes. Había 7.741 hombres y 270 mujeres, mientras que 3.206 eran condenados (40%) y 4.805 encausados (60%). Por otra parte, había 2.451 presos en establecimientos de jurisdicción nacional, lo que representa el 31% del total, y 5.560

¹¹ La Comisión estaba integrada por Cornelio Moyano Gacitúa, ministro de la Suprema Corte de Justicia; Diego Saavedra, miembro de la Excelentísima Cámara de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal; Rodolfo Rivarola, catedrático de Derecho Penal de la Universidad Nacional de La Plata y Francisco Latzina, director del Departamento Nacional de Estadística.

estaban en establecimientos provinciales. El mayor número de condenados era por delitos contra las personas, en particular por homicidios (1.494 casos) y solo había 424 condenados por lesiones. También los delitos contra las personas era los principales protagonistas en el caso de encausados, ya que había 1.082 encausados por homicidios y 1.122 por lesiones. Entre los delitos contra la propiedad había 947 condenados y 1.753 encausados; y, en el caso de delitos contra la honestidad, había 85 condenados y 146 encausados. El censo también incluía referencias a las condiciones y estado de los establecimientos, aunque no de manera cuantitativa a través de cuadros como el caso de las personas.

La demanda de información estadística se mantuvo luego de este relevamiento y se puede observar, por ejemplo, en la organización del Congreso Penitenciario Nacional celebrado en la Ciudad de Buenos Aires en el año 1914. En dicho evento, además de discutirse diferentes cuestiones vinculadas a la temática criminológica y penal, Miguel Lancelotti y Rodolfo Rivarola presentaron un artículo estableciendo las pautas básicas para el funcionamiento de una oficina estadística central, con un fuerte hincapié en la necesidad de crear un registro de reincidentes de alcance nacional que incluyera tanto las condenas como los procesamientos dictados¹². Este documento fue presentado dentro de la sección “Método para la organización de la estadística de la criminalidad. Sistema más adecuado para organizar una estadística científica de la reincidencia”; y los autores daban cuenta de las deficiencias en los reportes existentes. Otro artículo sobre el tema fue publicado en 1918 por Humberto Barraza, Héctor González, Augusto Regalía y Pedro Delheye y se titulaba *Reincidencia y Estadística Criminal. Cuestiones prácticas y constitucionales. Elementos y bases para un proyecto de ley*.

Pero recién unos años después, en 1923, se dictó un decreto para llevar a cabo el Segundo Censo Carcelario Nacional, facultando al Centro de Estudios Penales de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires a coordinar dicho proyecto. El relevamiento se levantó en toda la República el 29 de Abril de 1924 (a excepción de provincias como Santiago del Estero y San Juan, que enviaron sus datos a fin de ese año¹³, pero sus resultados nunca fueron publicados.

Un nuevo relevamiento, realizado en el año 1929 por iniciativa de Juan José O’ Connor, Jefe de la Dirección de Cárcenes de los Territorios Nacionales, se efectuó únicamente sobre los establecimientos dependientes del gobierno nacional, tomando como modelo las fichas utilizadas en

¹² El Congreso Penitenciario se desarrolló en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales entre el 4 y 11 de diciembre de 1914 y fue presidido por el Dr. Norberto Piñero.

¹³ Los establecimientos censados fueron: Cárcel de Encausados; Penitenciaría Nacional; Asilo de Corrección de Mujeres de la Capital Federal y las cárceles de Tierra del Fuego, Chaco, Formosa, Misiones, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz.

el censo anterior. Esta modalidad de relevar unidades dependientes del gobierno nacional, va a ser adoptada luego por la DGIP y se va a extender muchos años.

En el año 1932, por iniciativa del mismo O' Connor, se va a realizar un nuevo proyecto de relevamiento estadístico de verdadero alcance nacional, incluyendo los establecimientos penitenciarios dependientes de los gobiernos provinciales. Los datos publicados al año siguiente por la DGIP son "cifras globales provisionales" y tuvieron una circulación muy restringida¹⁴. La información relevada da cuenta del crecimiento de la población carcelaria en comparación con el censo de 1906, pasando de un total de 8.011 presos en aquel momento a 11.561 en 1932. Teniendo en cuenta la población del país informada -11.684.445 habitantes-, eso da una tasa de encarcelamiento de 98,9, es decir muy inferior a la de 141 registrada el año 1906.

Más allá de esta iniciativa de mayor alcance, durante los años siguientes la DGIP generó una cierta periodicidad en la publicación de datos que abarcaban exclusivamente los establecimientos de jurisdicción nacional. Estos informes, en su gran mayoría, daban cuenta de la cantidad de personas que había al 31 de diciembre de cada año en las unidades de la Capital Federal (incluyendo a la Alcaldía Policial) y de los territorios nacionales. A diferencia de anteriores iniciativas de mayor alcance, los informes que publicaba la DGIP solo detallaban datos sobre sexo, nacionalidad, situación legal y tipo de delito imputado a los detenidos. En algunos casos también se sumaba otra información como la vinculada al funcionamiento de los institutos de clasificación, los hospitales psiquiátricos, las escuelas, talleres y al movimiento administrativo de cada institución. La mayor parte de estos informes, además de incorporarse a las Memorias del Ministerio de Justicia, se publicaban en la Revista Penal y Penitenciaria elaborada por la DGIP.

Estas publicaciones mostraban la evolución de la población que se encontraba privada de libertad en establecimientos de jurisdicción nacional, pero cada tanto aparecían nuevas iniciativas para realizar censos que incluyeran al total de la población penal del país. Durante las presidencias de Perón se propiciaron reformas en el sistema penitenciario bajo la conducción de Roberto Pettinato, nombrado en 1947 Director General de Institutos Penales de la Nación. Para ello, se realizaron congresos penitenciarios nacionales y, en relación con esos eventos, se implementaron algunos relevamientos

¹⁴ En la Memoria remitida al Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, O' Connor, Director General de Institutos Penales señaló que "...las tareas del censo carcelario nacional, que se pensó publicar en el año transcurrido, se encuentran también paralizadas. Se convino con la Dirección General de Estadística de la Nación, que el trabajo de tabulación se efectuaría con las máquinas que ella posee, ya que en otra forma es imposible sin un enorme personal y en largo tiempo. Se ha estado a la espera del momento en que pudiera realizarlo, pero el exceso de trabajo a que está entregada durante el horario ordinario le impide efectuarlo, por lo que se resolvió hacerlo en horas extraordinarias remunerando especialmente a los empleados que intervinieran, sistema ya adoptado por otras reparticiones a las que presta ayuda. El presupuesto calculado por la Dirección de Estadística fue remitido a consideración de ese ministerio para que ordenara la entrega de los fondos necesarios". Véase, *Memoria y Estadística. Año 1934*, por Juan José O' Connor, Director General de Institutos Penales, Director de Cárcenes de los Territorios Nacionales, Buenos Aires, Talleres Gráficos de la Penitenciaría Nacional, 1935, p. 11.

en todos los establecimientos penitenciarios del país¹⁵. Si bien no tuvieron un gran nivel de desagregación, sumados a los boletines estadísticos de unidades nacionales/federales, permitían aproximarse a un relevamiento de verdadero alcance nacional.

Así, de acuerdo al registro del año 1951 -sumando el relevamiento periódico hecho por la DGIP y el relevamiento específico realizado en las provincias-, había un total de 11.413 personas presas en todo el país. La situación legal mostraba los mismos porcentajes en ambas jurisdicciones ya que el 51% de la población no tenía condena¹⁶.

El segundo de estos relevamientos provinciales se produjo sobre el año 1953 y arrojó como resultado un total de 7.649 personas detenidas en unidades de jurisdicción provincial (el porcentaje de procesados era del 37%) y 4.131 presos en establecimientos de jurisdicción nacional (el 54% eran procesados sin condena). En suma entonces, en el año 1953 había, de acuerdo a registros oficiales, 11.780 personas privadas de libertad en todo el país. La tercer iniciativa, del año 1954, fue respondida por las mismas 14 jurisdicciones provinciales arrojando un total de 8.050 personas privadas de libertad a nivel provincial¹⁷; de las cuales el 55% de la población penal no tenía condena. Por su parte, según el relevamiento anual correspondiente a unidades dependientes de la jurisdicción nacional, había en 1954 un total de 4.075 personas en dicho ámbito, de los cuales el 54% eran procesados. Por lo tanto, sumando ambos reportes podemos estimar que en dicho período había 12.125 personas privadas de libertad en establecimientos penitenciarios de todo el país y que alrededor del 55% de ellos no tenía condena.

Pero, luego de estas iniciativas aisladas -abruptamente interrumpida por acontecimientos políticos- y de poca envergadura en cuanto a datos recabados, no hubo mayores avances en el campo estadístico durante los años siguientes, más allá de los periódicos registros realizados en establecimientos de

¹⁵ En una conferencia dictada en la Facultad de Derecho de San Pablo (Brasil) en 1947, Pettinato adelantó: “Hemos encarado la realización inmediata de un censo carcelario de todo el país, no sólo para conocer las cifras de la delincuencia real y de las diversas modalidades que el delito asume en cada región de la república, sino además para documentar fehacientemente su situación penitenciaria. Las conclusiones de ese censo (...) servirán para proyectar el temario del Segundo Congreso Penitenciario Argentino, cuya reunión he de propiciar ante el Poder Ejecutivo de la Nación”, *Revista Penal y Penitenciaria* n. 43/46, ene-dic 1947, p. 16. Ese congreso, segundo a nivel nacional teniendo en cuenta el realizado en 1914, recibió la denominación de “Primer Congreso Penitenciario Justicialista” y se realizó en Buenos Aires entre el 14 y el 20 de octubre de 1953. Allí se decidió la realización de un Segundo Congreso Penitenciario Justicialista, llevado a cabo en Resistencia del 15 al 21 de agosto de 1954. Asimismo, se proyectó un tercer congreso para 1956 en Tucumán, pero no se concretó debido al golpe de estado de 1955.

¹⁶ Es de notar que los datos estadísticos nacionales de 1951, 1953 y 1954 propiciados por la gestión de Pettinato no fueron incluidos en los números de la *Revista Penal y Penitenciaria* dedicados a los congresos penitenciarios o en otros ejemplares editados durante su administración, sino en números publicados por los funcionarios posteriores al derrocamiento de Perón: los datos de 1951 en la *Revista Penal y Penitenciaria* n. 63/66, ene-dic 1952, publicada en 1956; los datos de 1953 en la *Revista Penal y Penitenciaria* n. 71/73, ene-dic 1954, publicada en 1958; los datos de 1954 en la *Revista Penal y Penitenciaria* n. 75-86, ene-dic 1955-1957, publicada en 1958. En cada caso se menciona que la información estadística fue extraída de las Memorias elevadas por la DGIP.

¹⁷ Se informaba que no habían remitido datos completos cinco unidades de Santa Fe, una de Salta y dos de Entre Ríos.

jurisdicción de la DGIP¹⁸. Esta orfandad de datos recién se va a interrumpir con una nueva serie de relevamientos nacionales iniciada al principio de los setenta.

Segunda etapa. Años 1972-2002.

En la década del setenta el rol del Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal va a ser más activo en relación a la producción y publicación de datos. En esa línea, en el año 1971, el Registro comenzó a publicar una estadística muy general –pero de alcance global– sobre cantidad de “hechos delictuosos” que registraban las Policías, ampliando así la información oficial existente en materia penal que se limitaba hasta entonces a una recopilación de datos sobre sentencias condenatorias y población penitenciaria del ámbito nacional. Esta novedad fue presentada en la publicación del Ministerio de Justicia titulada “Estadística General e Integral de la Criminalidad del País. Año 1971”. Allí, el entonces director general del Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal y Carcelaria, Juan Pablo Lopez Herrera, daba cuenta de esta innovación para el mejor conocimiento de la criminalidad del país “y para inferir conclusiones acerca de este fenómeno social”. Esto va a marcar un nuevo –aunque muy moderado– impulso en la elaboración de datos criminales de alcance nacional y llegará al campo penitenciario.

Al año siguiente, en 1972, el Registro comenzó a incluir en sus informes estadísticos, datos penitenciarios nacionales y provinciales. Esta estadística era realizada por el Servicio Penitenciario Federal, siguiendo el mandato normativo que lo creó y su ley orgánica pero, particularmente, a partir de una Resolución administrativa del Ministro de Justicia dictada en el año 1972. En efecto, ese año, el ministro Gervasio Colombres instruyó que se realice una recolección de datos esenciales sobre el total de detenidos existente en todos los establecimientos del país, detallando situación legal, sexo y edad de los presos. Esto marcará nueva modalidad ya que el Servicio Penitencio Federal se hizo cargo de su misión estadística con verdadero alcance nacional, aunque con poco nivel de detalle en lo que hace a la información recolectada.

La información sobre “Estadística Carcelaria” se presentó en un capítulo específico de la publicación del Registro del año 1972, en la que además se publicaban los mencionados datos sobre hechos delictuosos (estadística policial) y datos sobre sentencias condenatorias dictadas en todo el país (estadística judicial). Los datos penitenciarios se publicaron de esta manera hasta el año 1983, momento en el que se interrumpen nuevamente los registros por más de una década.

¹⁹ Pero incluso encontramos muchos baches en las publicaciones de estas estadísticas del ámbito nacional, especialmente en la década del sesenta. Por ejemplo, había números de la Revista Penal y Penitenciaria que no incluían los reportes estadísticos o compilaban resúmenes de varios años anteriores.

Si bien no ahondaremos sobre los datos, es de destacar que durante el año 1972 había 24.233 detenidos en todo el país, lo que equivale a una tasa de 98 cada 100.000 personas. De ese total, 14.904 eran procesados sin condena (61,5%) mientras que 9.329 ya tenían sentencia (38,5%). En dependencias del Servicio Penitenciario Federal había 5.847, es decir el 24% del total, pero en el Servicio Penitenciario de la provincia de Buenos Aires había más personas, 7.956. Ese 33% de presos bonaerenses marca un quiebre en relación a lo observado en los anteriores relevamientos de alcance nacional ya que esta provincia comienza a tener un rol central dentro de la población penitenciaria. Asimismo, si tenemos en cuenta el dato a nivel nacional existente al año 1951, que daba cuenta de 11.413, vemos como la población penitenciaria se duplicó en términos absolutos en veinte años aunque de igual manera si lo medimos en tasas cada 100.000 habitantes se percibe claramente el descenso ya que en 1951 la tasa de encarcelamiento era de apenas 67 cada 100.000 habitantes.

Luego del mencionado bache en estos registros, a mediados de los noventa, la Subsecretaría de Asuntos Penitenciarios del Ministerio de Justicia (organismo del que dependía administrativamente el Servicio Penitenciario Federal) llevó a cabo una nueva recolección de datos generales tanto a nivel provincial como federal. De estas cifras, junto a otras reconstruidas de fuentes provinciales luego por la Dirección Nacional de Política Criminal podemos conocer, sin más detalle, la cantidad de detenidos durante los años 1996 a 2001.

Tercera etapa y actualidad: el Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP)

Durante la década del noventa, el tema de la seguridad pública fue adquiriendo una mayor relevancia tanto en la opinión pública como en la agenda gubernamental, y se produjo una creciente demanda de mayor información en la materia. De esta manera, la producción de estudios y estadísticas sobre criminalidad tomó un nuevo impulso y desde el Ministerio de Justicia se propició una mejora en los sistemas estadísticos oficiales y la incorporación de nuevas herramientas de conocimiento como las encuestas de victimización. En este marco, la forma precarizada de llevar los registros estadísticos oficiales en materia criminal y penitenciaria empezó a ser replanteado.

En este contexto, durante el año 2000, con la sanción de la ley 25.266, la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia reemplaza al Registro Nacional de Reincidencia y al propio Servicio Penitenciario Federal en la confección de estadísticas criminales y penitenciarias. Esta norma le permite a este nuevo organismo recabar datos de diferentes agencias –servicios penitenciarios, policías, fuerzas de seguridad, fiscalías y juzgados- para elaborar la estadística oficial en materia penal del país.

Luego de implementar un sistema permanente de estadísticas policiales, (denominado SNIC), la Dirección crea en el año 2002 el Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP) con el objetivo de recopilar anualmente información sobre personas privadas de libertad por infracción a la ley penal. La implementación del SNEEP se da a partir de la remisión de dos cuestionarios (uno sobre la Unidad y otro sobre la población privada de libertad) en diciembre de cada año. Se toma como fecha de corte el 31 de diciembre (incluyendo aquellas salidas transitorias que implican regresos a los pocos días), recibándose las respuestas de cada Unidad hasta el último hábil de abril y presentándose el informe anual en septiembre del año siguiente. Esta iniciativa surge de la propia Dirección Nacional que fue, además, el organismo que diseñó los instrumentos de recolección, con la consulta a algunos centros universitarios, ong's e investigadores especializados en el tema¹⁹.

Del primer relevamiento del sistema en el año 2002, respondieron 166 unidades de todo el país, siendo la cobertura total. El primer informe del SNEEP, da cuenta de 46.288 detenidos al 31 de diciembre de 2002, lo que implica una tasa de 123 cada 100.000 habitantes. Se observa un sostenido incremento en la población penitenciaria aunque las características aludidas en los anteriores registros en cuanto al perfil de la población penal muestran similitudes. Así, por ejemplo, prevalecen las personas sin condena: el 59% estaba procesado y el 2% eran inimputables o contraventores; y la provincia de Buenos Aires continuaba siendo la que tenía mayor cantidad de detenidos, llegando al 37% del total de la población. También es interesante como se empieza advertir otras características como el crecimiento de imputados por delitos contra la propiedad e infracción a la ley 23.737 (estupefacientes), lo que en relevamientos anteriores era menos preponderante.

Estas tendencias se van a mantener a los largo de los últimos registros, creciendo la población total hasta el año 2005, momento en el que se estabiliza hasta el 2008 y, a partir, de allí, vuelve a crecer periódicamente hasta alcanzar los 76.261 detenidos registrados en 2016, lo que significa una tasa de 175 cada 100.000 personas.

¹⁹ Las planillas del SNEEP incluyen las siguientes variables sobre cada detenido: edad, sexo, nacionalidad, estado civil, nivel de instrucción, situación laboral, lugar de residencia, jurisdicción judicial, situación legal, fecha de detención, fecha de condena, establecimiento de procedencia, tipo de delitos imputado, participación en trabajo remunerado, en actividades de capacitación laboral, en actividades recreativas, asistencia médica, visitas, alteraciones al orden, sanciones disciplinarias, calificaciones de conducta, tentativas de fugas o evasiones, tentativa de suicidios, lesiones recibidas, duración de la condena, medidas de seguridad, reincidencia, régimen de progresividad, salidas transitorias, régimen de semilibertad, programa de prelibertad, prisión discontinua, semidetención, reducción de pena, cantidad de mujeres alojadas con sus hijos. Además hay planillas específicas para los establecimientos en los que se registra: capacidad, ingresos y egresos en el año (incluyendo muertes) y dotación de personal.

Conclusión

Hemos dado cuenta brevemente en este artículo de un repaso histórico de las estadísticas carcelarias en Argentina en donde nos encontramos con situaciones muy cambiantes, propia de los diferentes momentos políticos del país.

De esta manera, luego del auspicioso momento vivido a través de la realización de un gran censo carcelario nacional principios del siglo XX, vimos los periódicos e infructuosos esfuerzos para repetir esta iniciativa y, lo más dificultoso aún, para hacerla parte de la rutina administrativa de una oficina estadística. En ese sentido, desde al ámbito nacional, y más allá de algunas iniciativas puntuales, pareció priorizarse más lo acontecido en su ámbito específico de intervención que la generación de datos de mayor alcance y desagregación. Al mismo tiempo, la valoración de trabajos científicos y de iniciativas empíricas pareció entrar en un ocaso motivado tal vez por los crecientes cuestionamientos al marco teórico criminológico que los impulsara un siglo atrás.

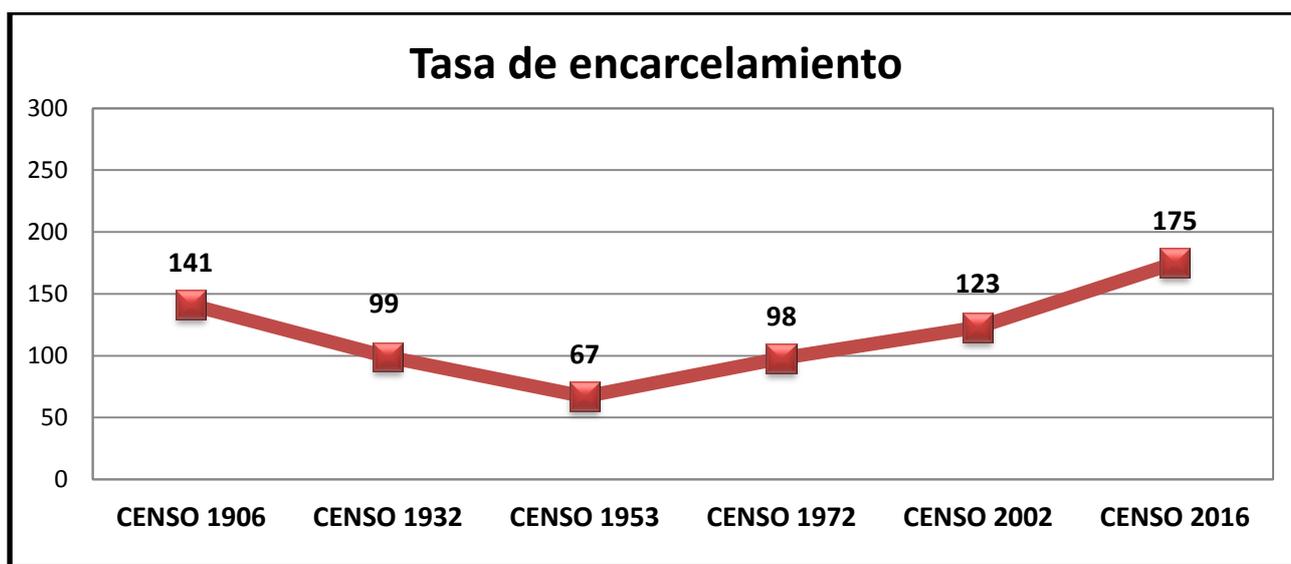
Entendemos que la discontinuidad de información en este campo, como en otros, es un elemento emergente que manifiesta una falta de madurez suficiente en las políticas públicas. El trayecto diacrónico por las estadísticas penitenciarias permite pensar que la inestabilidad política ha sido un obstáculo relevante para el asentamiento de procedimientos administrativos del Estado que no sean totalmente dependientes de los gobiernos, sus orientaciones ideológicas y las coyunturas de cada contexto histórico. De esta forma, las políticas penitenciarias y, en sentido más general, las políticas criminales no parecen haberse vinculada directamente con insumos elaborados por el propio Estado.

Con la instauración del SNEEP hace 15 años se inició un nuevo proceso en la recopilación periódica y uniforme de información de alcance nacional. El desafío es continuar mejorando los instrumentos de medición no solo para medir más adecuadamente todas las variables de interés, sino también para armonizar con mediciones internacionales. La aspiración es que este caudal de información sirva para facilitar la tarea de investigadores pero principalmente derive en la elaboración y evaluación de políticas públicas eficientes en la materia.

Cuadros y gráficos

Total de población y tasa

CENSO 1906		CENSO 1932		CENSO 1953		CENSO 1972		CENSO 2002		CENSO 2016	
Total	Tasa	Total	Tasa	Total	Tasa	Total	Tasa	Total	Tasa	Total	Tasa
8.011	141 ²⁰	11.561	99	12.282	67	24.233	98	46.288	123	76.261	175

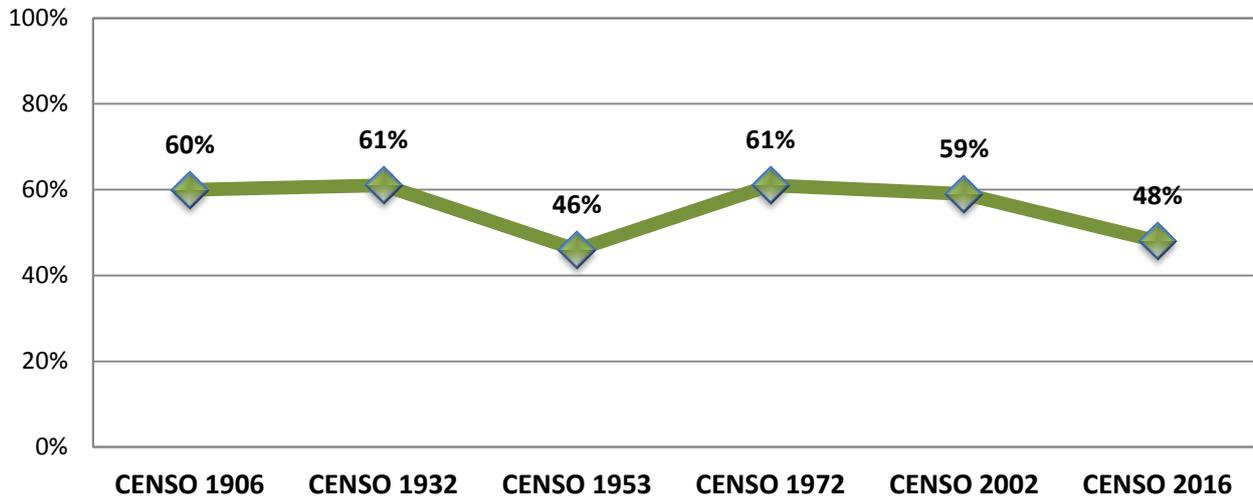


Situación Legal

SITUACIÓN LEGAL	Censo 1906	Censo 1932	Censo 1953	Censo 1972	Censo 2002	Censo 2016
Condenado	40%	39%	54%	39%	39%	51%
Procesado (Encausado)	60%	61%	46%	61%	59%	48%
Otro (Inimputable, Contraventor)					2%	1%

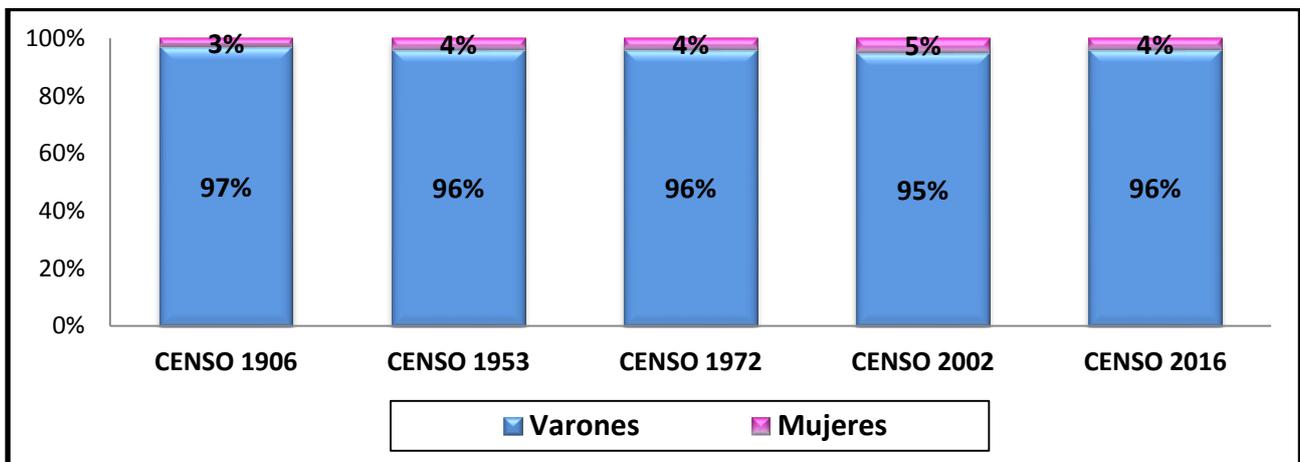
²⁰ Utilizando como base la población de 5.674.081 que se usó en la presentación de resultados del censo penitenciario. El último censo nacional había sido el del año 1895 arrojando una población de 4.044.911.

Evolución del porcentaje de Procesados



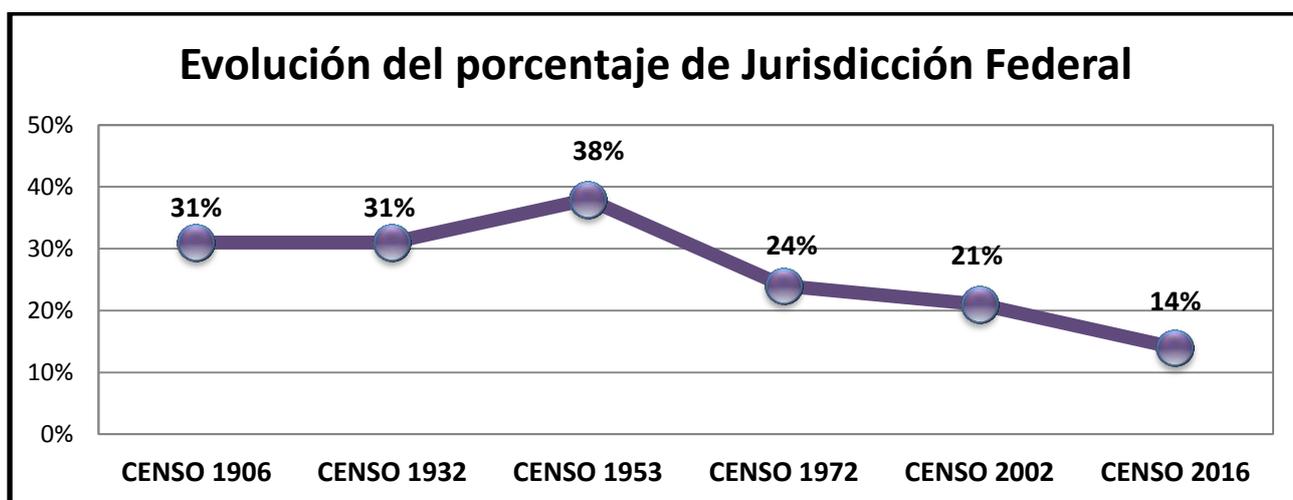
Género

GÉNERO	Censo 1906	Censo 1953	Censo 1972	Censo 2002	Censo 2016
Varones	97%	96%	96%	95%	96%
Mujeres	3%	4%	4%	5%	4%



Jurisdicciones

JURISDICCIONES	Censo 1906	Censo 1932	Censo 1953	Censo 1972	Censo 2002	Censo 2016
Provinciales	69%	69%	62%	76%	79%	86%
Jurisdicción Federal ²¹	31%	31%	38%	24%	21%	14%



Delitos imputados

DELITOS IMPUTADOS	Censo 1906	Censo 1953	Censo 1972	Censo 2002	Censo 2016
Homicidios ²²	32%			15%	16%
Delitos contra la Propiedad ²³	38%			58%	49%

²¹ Jurisdicción Federal: en el censo 1906 es la suma de Capital Federal más los territorios nacionales. En el censo 2006 es la englobada en el Servicio Penitenciario Federal.

²² Del análisis de las categorías se desprende que la variable “Homicidio” utilizada en el censo 1906 incluía las figuras dolosas y culposas y las tentativas. Por eso, incluimos esas categorías para el censo 2006.

²³ La categoría Delitos contra la Propiedad se armó con las siguientes variables usadas en el censo 1906: Hurtos, Robos, Usurpación, Quiebras, Estafas y Daño; y por las siguientes del censo 2006: Hurtos, Robos y Otros Delitos contra la Propiedad.