

PPN, 2021. Informe Anual 2020. *La situación de los Derechos Humanos en las cárceles federales de la Argentina*, pp.65-74. Buenos Aires: PPN.

3. Estadísticas oficiales sobre encarcelamiento en Argentina, crítica y aportes a la construcción de información cuantitativa

Este apartado da cuenta de resultados producidos por el Departamento de Investigaciones en el marco del estudio temático (de carácter permanente): *“El Estado y la producción de información. Deficiencias y ausencias en el relevamiento y la producción de datos. El caso Argentina. La producción estadística a nivel nacional, regional y mundial sobre la población encarcelada”*¹. Apunta a criticar y producir información que dé cuenta de la dimensión real del encarcelamiento en el país con el objetivo de aportar a una política de intervención en el marco de un organismo de control y protección de los derechos humanos de las personas detenidas. En esta oportunidad realizamos una lectura crítica de los datos sobre población encarcelada, publicados por el SNEEP en su informe 2019, luego presentamos una serie temporal sobre la cantidad de encarcelados en el país entre 1996 y 2019 destacando algunos casos provinciales y, finalmente, otra serie que se focaliza en los últimos siete años con una proyección de la cantidad de encarcelados a fines de 2020.

3.1. Las estadísticas oficiales sobre encarcelamiento en Argentina. Una lectura crítica del informe 2019 del SNEEP

En octubre de 2020 la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación publicó los informes del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP) correspondientes al año 2019².

Según este informe *en Argentina los presos y las presas, contando sólo las personas detenidas en unidades de detención, llegaron a 100.634 a fines de 2019, arrojando una tasa de 223,94 cada 100 mil habitantes.*

Siguiendo con la misma fuente, SNEEP 2019, *si se contabilizan las 8.771 personas detenidas en comisarías de todo el país³ las personas presas en 2019 ascendían a 109.405 y, por lo tanto, representaban una tasa de 243 personas cada 100 mil habitantes.*

No se puede cerrar aquí el número de personas con privación de la libertad y/o restricciones a la libertad en el marco de causas penales. Por una parte, no hay información sobre niños, niñas y jóvenes en condiciones de privación de libertad ni en clínicas psiquiátricas y en comunidades terapéuticas.

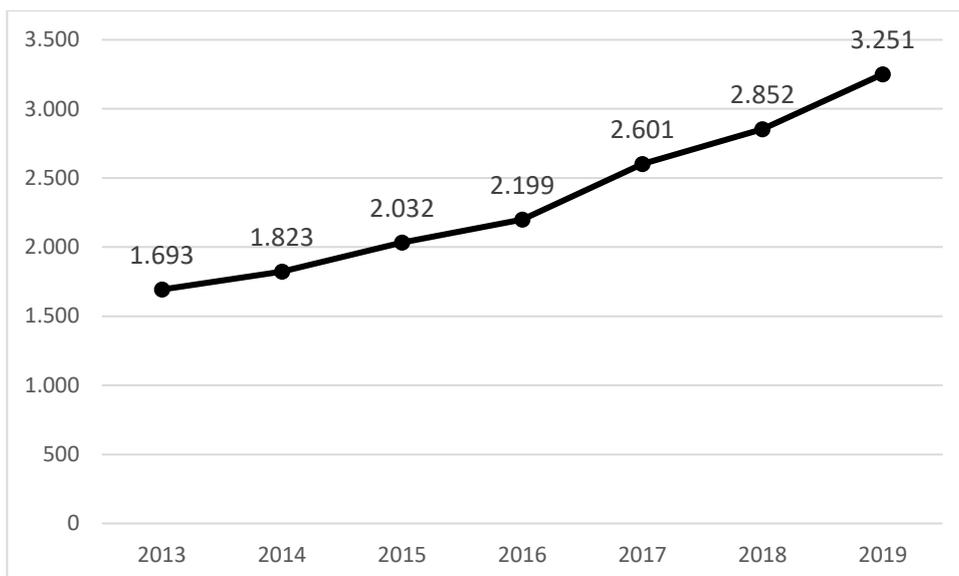
¹ La producción de información para este proyecto se enmarca en el *“Programa Técnico de Construcción y Análisis de Información sobre Fuentes Secundarias”*, que consiste en la consolidación de un corpus empírico en base a fuentes secundarias para la producción de estudios temáticos de investigación. Estas fuentes secundarias son tanto informes estadísticos (como el SNEEP) así como una serie de registros administrativos producidos en especial por el SPF.

² Los informes del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP) son producidos y publicados por la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (DNPC). Se puede acceder al informe SNEEP 2019 desde aquí: <https://www.argentina.gob.ar/justicia/politicacriminal/estadisticas/sneep/2019>

³ Sin datos para las provincias de Chubut, Neuquén y Santa Cruz

Por otra parte, no hay información continua y completa sobre las personas bajo arresto o prisión domiciliaria en el país. En el informe SNEEP 2019 no se incluye ninguna información sobre el tema, mientras que en los informes ejecutivos de los años 2017 y 2018 se venían presentando algunos datos, aunque las cifras presentadas eran cuestionables⁴ constituían los únicos datos oficiales que intentaban abarcar a todo el país. La cuestión de las personas bajo arresto o prisión domiciliaria no es menor, basta ver el cuadro a continuación sobre su evolución en la Provincia de Buenos Aires:

Gráfico sobre cantidad y evolución de la población con arresto o prisión domiciliaria en la Provincia de Buenos Aires 2013 y 2019



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Registro Único de Personas Detenidas RUD, del Ministerio Público Fiscal de la Prov. Bs. As.

En este informe SNEEP 2019 se repite el criterio del informe del año 2016 de no contabilizar a las personas con monitoreo electrónico en la Provincia de Buenos Aires, las cuales se contabilizaban en los informes previos⁵, pero además no se da ninguna información sobre esas personas. Porque si bien en 2016 se restaron de los datos generales, se daba cuenta de ellos como información “complementaria” en notas al pie o en los informes ejecutivos, a lo que se venía agregando aquellos casos con monitoreo electrónico por parte del SPF⁶. En definitiva, la cuestión de los arrestos y prisiones domiciliarias ha desaparecido del SNEEP.

⁴ El informe ejecutivo 2018 mencionaba a “756” “Detenidos con Prisión domiciliaria en el país”, hay que suponer que se refiere a sin monitoreo electrónico ya que de estos da datos a parte. Pero de todos modos es una cifra inconsistente sólo comparándola con la Provincia de Buenos Aires donde, aunque le sumáramos aquellos con monitoreo electrónico (1.922) según SNEEP, llegaríamos a 2.678, o sea por debajo de los 2.852 (con o sin monitoreo electrónico) según el informe del Registro Único de Personas Detenidas RUD, del Ministerio Público Fiscal provincial.

⁵ Esta decisión afecta la comparabilidad del conjunto de los datos por cuanto aún no se hizo ninguna corrección de la serie histórica nacional. Por nuestra parte hemos dado cuenta de estos cambios, y del impacto de la distorsión que provocan, en los Informes Anuales de la PPN 2017, 2018 y 2019.

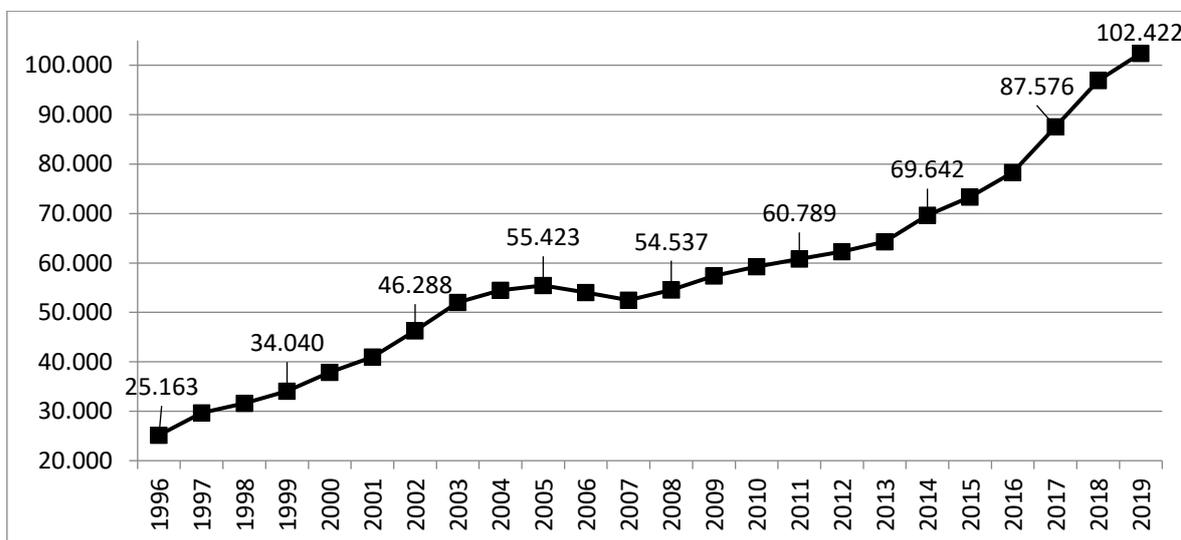
⁶ Por ejemplo, el informe ejecutivo 2018, mencionaba en el ámbito del SPF a 710 personas con monitoreo electrónico (dependientes de justicia federal y nacional) y 1.277 (dependientes de justicias provinciales).

Los arrestos y prisiones domiciliarias fueron puestos en el centro del debate público en el marco de la coyuntura ASPO, en tanto fue planteada como medida alternativa a la prisión efectiva para algunos pocos casos, y como vimos en el cuadro anterior, al menos para el caso bonaerense, viene creciendo en importancia. Sin embargo, no hay información, ni del SNEEP (ejecutivo) ni del ámbito judicial que permita un análisis realista de su utilización en términos de política pública, específicamente de política penal.

3.2. La evolución de los detenidos en el país 1996-2019

Presentamos la serie histórica de personas encarceladas en Cárceles y Alcaldías⁷ del año 1996 al 2019, período de 23 años en el cual la cifra se cuadruplicó, de modo que la evolución del encarcelamiento puede graficarse como sigue:

Gráfico sobre cantidad y evolución de la población presa en unidades penales de todo el país entre 1996 y 2019



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena. SNEEP, y partes de población encarcelada del SPB.

Vemos que desde fines de los años 90 y hasta el año 2005 el incremento es incesante con una fuerte aceleración entre los años 2000 y 2003, con un crecimiento promedio del 11%. El incremento más pronunciado de toda la serie se da entre los años 2001 y 2002 en que las personas encarceladas aumentan en un 12,9%. El aumento sigue hasta 2005 y luego se revierte, produciéndose una suerte de meseta hasta 2009 en que se vuelve al nivel de encarcelamiento de 2005. En el período siguiente, entre 2009 y 2013, el promedio de incremento es de 3,3%, y a partir de 2013 se acelera duplicándose el incremento anual, con un promedio de 6,8% hasta 2016. Entre 2016 y 2017 se produce

⁷ Podemos hacer la serie de modo consistente con los datos de la Provincia de Buenos Aires a partir de 2014, ya que la realizamos a partir de la misma fuente que utiliza el SNEEP, esto nos permite sumar las Alcaldías Departamentales, que no incluyeron en el SNEEP hasta 2018, y los casos de monitoreo electrónico, o sea *manteniendo la trazabilidad de la serie*. No incluimos detenidos en comisarías porque no hay datos para toda la serie histórica. Tampoco los detenidos con monitoreo electrónico en el SPF ni en otras provincias, porque tampoco hay datos para toda la serie.

una nueva aceleración con un incremento de 11,9% la mayor de la serie, a partir de allí se da un desaceleramiento con incrementos de 10,7% en 2018 y de 5,7% en 2019.

3.3. La evolución de los detenidos en las provincias (casos destacados) 1996-2019

Si desagregamos el conjunto nacional por provincias en cuanto a cantidad de detenidos en distintos servicios penitenciarios⁸, vemos que para fines de 2019 el 86,2% de los/as presos/as en Argentina se alojan en cárceles provinciales y el 13,8% en cárceles federales/nacionales. Del total de presos y presas en cárceles del país (sin considerar comisarías), el 45,1% se encontraba alojado/a en unidades penales dependientes del Servicio Penitenciario Bonaerense⁹, esto plantea el peso determinante de la evolución de este distrito en el conjunto. Sin embargo, la mayoría de las provincias acompañan la tendencia de la Provincia de Buenos Aires, aunque esta provincia y algunas más concentran una gran proporción de presos/as. Es así como 83,5% del total de las personas presas al 2019 en el país se concentraban en seis servicios penitenciarios (cinco provinciales y el Servicio Penitenciario Federal): Buenos Aires (45.392), Servicio Penitenciario Federal (13.883), Córdoba (9.962), Santa Fe (6.320), Mendoza (4.997), y Salta (3.433), todos presentan incrementos con respecto a años anteriores. En el cuadro siguiente vemos la evolución de los/as presos/as en estos servicios penitenciarios.

Cantidad de personas presas según principales servicios penitenciarios (1996-2019)

	1996	2000	2005	2010	2015	2019	% del total a 2019
Buenos Aires	10.043	15012	24.721	26.903	33.482	45.392	45,1%
SPF	6.112	7.146	9.625	9.523	10.274	13.883	13,8%
Córdoba	3.112	4.582	5.484	5.862	6.802	9.962	9,9%
Santa Fe	1.394	1.784	2.217	2.572	3.027	6.320	6,3%
Mendoza	1.097	1.954	2.464	2.626	3.862	4.997	5,0%
Salta	1.280*	1.490	1.707	1.925	2.602	3.433	3,4%
Total del País	25.163	37.885	55.423	59.227	72.693	100.634	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SNEEP y partes de población encarcelada del SPB, sin tener en cuenta a detenidos con monitoreo electrónico en Bs. As.

*Corresponde a 1997.

Si tomamos como punto de partida el año 2000 (el primero con datos para todas las provincias del país) siempre se mantuvieron estos 6 servicios penitenciarios como aquellos con mayor cantidad de detenidos. El único cambio es la posición de Santa Fe que reemplazó a Mendoza en el cuarto lugar a partir del año 2017. Pero, en relación con estas provincias, debe destacarse lo siguiente: por una parte, Santa Fe es la provincia que históricamente tenía mayor proporción de presos/as en comisarías, lo que comenzó a revertirse a partir de 2016 con la construcción de nuevas cárceles. Por lo tanto, el aumento en esta provincia no refleja sólo un aumento del encarcelamiento, sino a la vez una *penitenciariación* (y por tanto ingreso a las estadísticas) de personas presas que años anteriores se alojaron en comisarías. Por otra parte, durante el año 2018, en Mendoza se puso en funcionamiento el CPF VI, con lo cual su disminución de peso relativo no obedece tanto a un menor ritmo de encarcelamiento como al traspasamiento de parte de presos/as federales de las cárceles de la provincia al SPF. Esto plantea una tercera cuestión

⁸ En lo que sigue no sumamos a los detenidos bajo vigilancia con dispositivos electrónicos.

⁹ Las Alcaldías Departamentales Bonaerenses dependen directamente del Ministerio de Justicia de la Provincia, aunque su personal es del SPB.

con respecto al SPF: éste no aloja a todas las personas presas de la jurisdicción federal ya que 2.382 presos/as federales se encuentran alojados/as en Servicios Penitenciarios Provinciales. Estas aclaraciones son necesarias para alertar sobre la siguiente cuestión: que la evolución del encarcelamiento en cada servicio penitenciario no es un indicador directo de las prácticas de captura policial en cada distrito y de la refrenda judicial de esas capturas. Este proceso está mediado tanto por las detenciones en comisarías (muy altas, por ejemplo, en Provincia de Buenos Aires y Santa Fe, como en los escuadrones de Gendarmería y delegaciones de Prefectura en el Norte y Litoral de País que restan presos al SPF), como por el traspasamiento de presos/as entre servicios penitenciarios.

Cuando nos centramos en las tasas de encarcelamiento (personas presas en servicios penitenciarios sobre población provincial) es de destacar que casi todos los distritos –a excepción de Neuquén– muestran crecimiento de sus tasas, por arriba del crecimiento poblacional del país y de cada provincia.

En el cuadro siguiente se muestran las tasas para las provincias que tienen, al 2019, una tasa de encarcelamiento mayor que la de conjunto del país¹⁰.

**Tasa de encarcelamiento cada 100 mil hab.
según provincia (2010-2019)**

Provincia	2010	2014	2019	Variación % 2010-19
Córdoba	174	180	268	54%
Buenos Aires	171	193	261	53%
Mendoza	148	212	254	48%
Salta	155	184	244	57%
San Juan	113	159	228	101%
Nacional	146	162	224	53%

Fuente: elaboración propia en base a datos de SNEEP y partes de población encarcelada del SPB.

Los cambios que presenta el año 2019, son el paso de Córdoba a primer orden y la inclusión de San Juan en el tándem de las provincias con mayor tasa de encarcelados. De modo que, si bien la Provincia de Buenos Aires es relevante porque involucra a la mayor cantidad de encarcelados, esto no resta importancia a la contribución que hacen otras provincias. Esto es así no sólo por sus aportes cuantitativos, sino porque presentan características similares a la bonaerense, tanto en su aspecto relativo (el encarcelamiento aumenta más que la población en general) como dinámico (ritmos de aumento similares y aún mayores).

3.4. Evolución del encarcelamiento durante 2020

¹⁰ Aquí debe destacarse la siguiente cuestión: la falta de datos fidedignos sobre la cantidad de presos/as en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires nos permite calcular la tasa de encarcelamiento considerando únicamente las personas presas de jurisdicción nacional y de la Ciudad en el SPF. Esto, evidentemente subestima los datos para este distrito, pues quedan fuera los/as presos/as de jurisdicción federal capturados en la Ciudad. Una inclusión de estas personas presas, sobre los que no existen datos oficiales, seguramente ingresaría a la CABA en el cuadro, pues sólo considerando personas presas nacionales la tasa es una de las más elevadas del país con 200 presos/as cada 100 mil habitantes.

En el marco de Proyecto marco de investigación sobre: “El Estado y la producción de información. Deficiencias y ausencias en el relevamiento y la producción de datos. El caso Argentina. La producción estadística a nivel nacional, regional y mundial sobre la población encarcelada”, el Departamento de Investigaciones de la PPN realiza proyecciones del encarcelamiento a partir de los datos de las series históricas y de datos actualizados de jurisdicción federal y bonaerense.

En este sentido, nos interesa poner en conocimiento este breve informe que da cuenta de la importancia de esas proyecciones debido a que un Organismo de Control y Protección de Derechos cuenta con información anticipada sobre el crecimiento de la población encarcelada y, con ello, trabajar en intervención de acuerdo con el impacto que produce en el marco de la vida carcelaria en materia de derechos humanos.

Balance de las proyecciones realizadas y perspectiva para los años 2019 y 2020

Los informes SNEEP se publican una vez al año y dan cuenta del encarcelamiento a diciembre del año anterior, motivo por el cual desde el Departamento de Investigaciones venimos realizando una proyección del encarcelamiento a partir de los datos de las series históricas y de datos actualizados de jurisdicción federal y bonaerense. Es así como en noviembre de 2018 estimamos que para fin de ese año las personas encarceladas en la Argentina llegarían a 95.545 y que sumados a los/as presos/as en comisarías llegarían a 103.049. En octubre de 2019 se convalidó esa proyección, en el informe SNEEP 2018 puede leerse que la población encarcelada fue de 94.883, y que sumados las personas presas en comisarías se elevó a 103.209¹¹. Similar situación se dio al año siguiente, se proyectó para 2019 que las personas encarceladas en la Argentina llegarían a 102.171 y que sumados aquellos en comisarías llegarían a 111.784, los datos del SNEEP fueron de 100.634 y 109.405 respectivamente¹². Las diferencias son mínimas en función del objetivo de este trabajo, a saber: proveer de una información estimada global que permita a un organismo de control y protección de los Derechos Humanos planificar sus políticas. De modo que esas proyecciones han sido validadas como una herramienta apropiada para los años 2018 y 19, sin embargo, su aplicación para el año 2020 requiere cierta prudencia en tanto se ha producido una coyuntura especial (ASPO) y no sabemos si el comportamiento de todas las provincias ha sido similar al de las Justicias nacional, federal y bonaerense que se reflejan en la evolución del encarcelados en el SPF y SPB.

Acerca de la Proyección del encarcelamiento nacional durante 2020

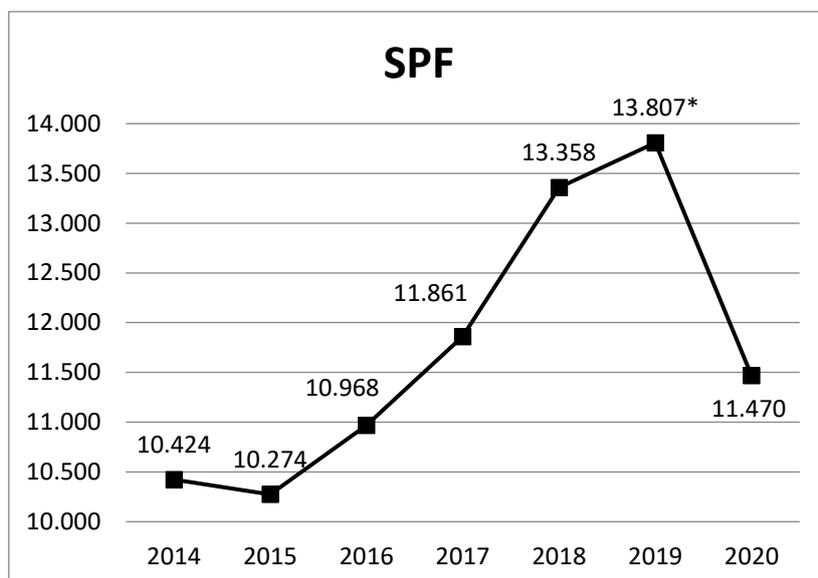
A partir de datos oficiales actualizados al mes de diciembre del año 2020, puede verse que la tendencia al alza del encarcelamiento se detuvo en el año 2020 por primera vez en más de una década. En los gráficos siguientes se observa cómo, tanto para el ámbito del Servicio Penitenciario Federal como para el del Servicio Penitenciario Bonaerense, se han producido caídas de diciembre de 2019 a diciembre de 2020, en verdad la caída comienza en marzo de 2020 con el inicio de la coyuntura ASPO. Este descenso de la población encarcelada representó el 16,9% y 3,8% respectivamente para

¹¹ Estas son las cifras publicadas, ya hemos destacado más arriba las necesarias correcciones, pero que no son significativas a los fines de este apartado.

¹² Proyección 2018 se publicó en: “Departamento de Investigaciones: *Aportes de la investigación social sobre la cuestión carcelaria para la intervención en materia de derechos humanos: encarcelamiento masivo y política condenatoria: producción de información y lectura crítica de datos.*” - 1a ed. - CABA: PPN, 2018. Y la proyección de 2019 en el Informe anual 2019.

cada jurisdicción en el año transcurrido. Si se tiene en cuenta que ambos servicios penitenciarios reúnen casi el 60% de las personas presas en cárceles del país, podemos aproximarnos a lo que sucedió en el país en su conjunto: ambos servicios penitenciarios reunidos tuvieron un descenso del 6,8%.

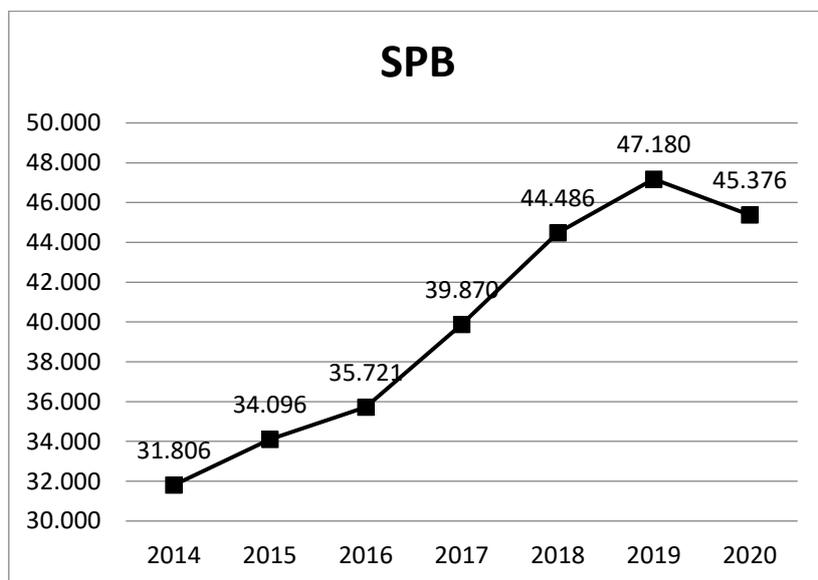
Presos y presas en el SPF (2014-2020)



Fuente: Elaboración propia en base a partes del SPF de diciembre.

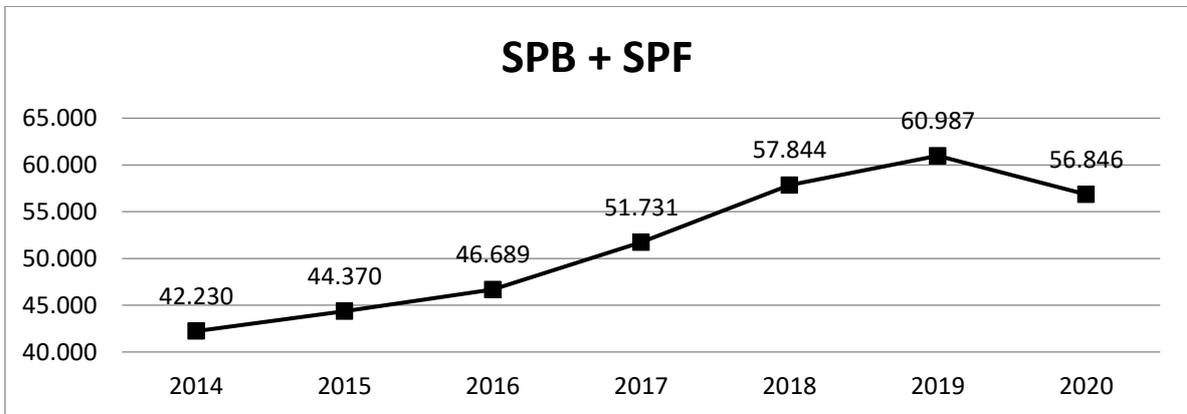
*para el año 2019 los datos de los partes difieren de los del SNEEP.

Presos y presas en el SPB (2014-2012)



Fuente: Elaboración propia en base a parte del SPB de diciembre de 2019.

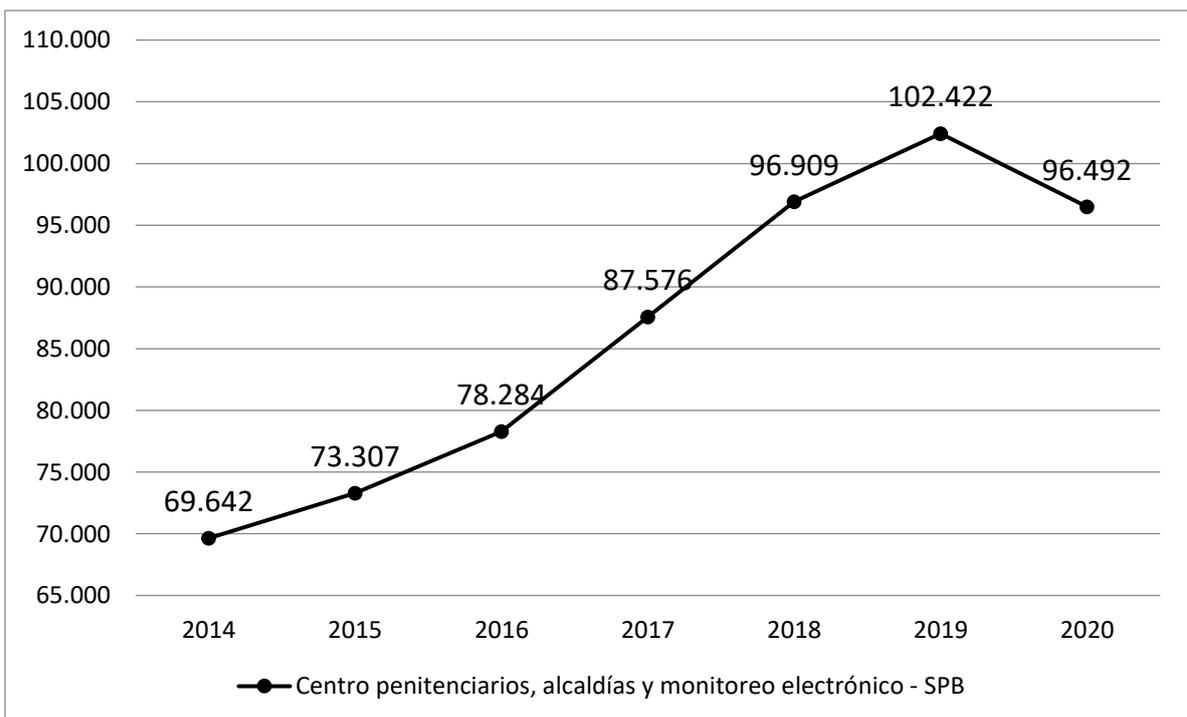
Presos y presas en el SPF y el SPB sumados (2014-2012)



Fuente: Elaboración propia en base a partes del SPF y del SPB de diciembre de 2019.

Para finalizar, presentamos el gráfico siguiente, en el que mostramos la evolución de la población encarcelada en el conjunto del país entre los años 2014 a 2020, según los datos publicados por el informe SNEEP, pero incluyendo las personas con Monitoreo Electrónico (excluidos desde el año 2016) y aquellas que se encontraban en las Alcaldías Departamentales de la Provincia de Buenos Aires para toda la serie (excluidos de la estadística oficial hasta el informe SNEEP 2018). Finalmente, realizamos para el año 2020 una proyección a escala nacional del decrecimiento que verificamos antes para la suma del SPF y del SPB.

Evolución de la población encarcelada en Argentina (2014-2020)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de partes del SPF y del SPB de diciembre de 2014 a 2020.

Como puede observarse, en el año 2014 el total de población encarcelada en el país era de 69.642 personas, *para fines de 2019 habíamos llegado a 102.422 personas* lo que implica un aumento del 45% en un lapso de cinco años. De 2019 a 2020 nos encontraríamos con un descenso de poco menos de 6.000. Ahora bien, no hemos hecho la proyección contabilizando *las personas detenidas en comisarías debido que en esa área se ha producido cambios en un sentido contrario que es difícil estimar*. Hay indicios de ellos, así por ejemplo los alojados en alcaldías policiales y comisarías de CABA de la Policía de la Ciudad pasaron de 139 en abril de 2020 a 537 en diciembre de 2020¹³. En el mismo sentido en la Provincia de Buenos Aires había 3.826 personas alojadas en comisarías en diciembre del 2019 y para diciembre de 2020 habían llegado a las 4.756¹⁴. Otra tendencia que seguramente esté compensando la caída de población encarcelada, sea una mayor utilización de arrestos y prisiones domiciliarias, pero, como ya destacamos más arriba, no hay datos, y menos actualizados, sobre esto. Sí hay indicios en términos de declaraciones a la opinión pública, pero sin base en datos oficiales y sistemáticos.

Cabe preguntarse entonces si este descenso ha sido un impase o la reversión de la tendencia ascendente que lleva más de una década. Al revisar los datos de la evolución para el conjunto del año 2020 podemos afirmar que ha sido un impase producido por la coyuntura ASPO. La evolución a lo largo del año tuvo comportamientos distintos en los dos servicios de los que tenemos datos oficiales; mientras en el SPF baja la población hasta llegar a un piso en setiembre con 11.480 personas encarceladas, a partir de allí va aumentando hasta llegar a 11.640 en noviembre y vuelve a bajar en diciembre, en definitiva, se ve una tendencia a una leva alza, pero con un comportamiento fluctuante. Por otra parte, en el SPB la tendencia al alza es más clara, llegó a tener 43.332 personas encarceladas¹⁵ en junio, pero vemos que para fin de año ya tiene 2.000 encarcelado/as más.

¹³ Ver apartado “**Informe sobre las detenciones policiales judiciales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante 2020**” en este Informe Anual.

¹⁴ Los datos para 2019 se corresponden a los publicados en el SNEEP 2019, lo de 2020 nos han sido aportados por la Comisión Provincial por la Memoria

¹⁵ La cifra incluye personas con monitoreo electrónico.