

VII. ACCESO A DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

1. El derecho a la educación en las cárceles federales

El derecho a la educación constituye uno de los derechos básicos de las personas privadas de libertad. Las reglamentaciones nacionales e internacionales sobre el tema tienen por objeto garantizar los derechos humanos e igualdad de oportunidades para este colectivo a partir de la consolidación de los procesos educativos, dado que la exclusión social vivenciada por los sujetos privados de libertad se encuentra estrechamente vinculada, entre otros aspectos, con bajos niveles de escolaridad. Acceder al estudio facilita que los jóvenes y adultos puedan desarrollar un proyecto de vida diferente al transcurrido hasta el momento, a través de la educación y la capacitación laboral.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la OEA sostiene que el estado debe proteger los derechos humanos y garantizar políticas públicas de educación destinadas a las personas privadas de su libertad, por lo cual la educación debe ser asequible, accesible, adaptable y aceptable. Mientras que en la Argentina la Ley de Ejecución de la pena privativa de la libertad N°24.660, que fue modificada por la ley N° 26.695, en el capítulo VIII, artículo 133 Derecho a la Educación expresa: “Todas las personas privadas de su libertad tienen derecho a la educación pública. El Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la responsabilidad indelegable de proveer prioritariamente a una educación integral, permanente y de calidad para todas las personas privadas de su libertad en sus jurisdicciones, garantizando la igualdad y gratuidad en el ejercicio de este derecho, con la participación de las organizaciones no gubernamentales y de las familias”. En tanto las Naciones Unidas propugnan una “educación inclusiva de calidad, que satisfaga las necesidades básicas de aprendizaje y enriquezca la vida de todos los educandos, cualesquiera sean sus orígenes o circunstancias, con especial hincapié en los grupos más vulnerables o marginados” UNESCO (2008).

En virtud de lo expresado, desde el ámbito educativo en contextos de encierro debiera ponerse particular énfasis en la consolidación de procesos educativos continuos y de calidad, posibilitando la realización personal y la capacitación laboral de los alumnos para evitar la reincidencia y propender a una plena inclusión social.

Recomendaciones realizadas por la PPN

A partir de las problemáticas detectadas y con el objetivo de garantizar el pleno y efectivo cumplimiento del derecho a la educación de todas las personas privadas de su libertad en las unidades penitenciarias federales, se efectuaron las siguientes recomendaciones.

Recomendación N° 886 sobre el servicio de biblioteca

En general el acceso de las personas privadas de su libertad a un servicio de biblioteca, que se constituya en un soporte de calidad para el desarrollo del proceso educativo del colectivo mencionado y de la labor del cuerpo docente, así como para las actividades recreativas y culturales, se ve afectado por múltiples razones. Entre ellas: la restringida franja horaria de funcionamiento, la falta de disponibilidad de la biblioteca durante todo el año, las restricciones impuestas para el uso de la misma, la falta de material bibliográfico variado y actualizado en sus distintos soportes tecnológicos agregado a su mal estado de conservación, la falta de oferta de material específico para personas con

necesidades educativas derivadas de la discapacidad, la falta de material en otros idiomas para los detenidos extranjeros, la falta de espacio y mobiliario necesario para el adecuado almacenamiento y exhibición del material para su consulta “in situ”, la inexistencia del uso de tecnologías para la consulta de material por parte de los usuarios, la falta de personal especializado a cargo de las mismas y la falta de implementación de proyectos participativos de promoción cultural.

Un servicio de biblioteca de calidad constituye un factor imprescindible en el desarrollo del proceso educativo formal. Dicho servicio debe contribuir al desarrollo del proyecto educativo de la escuela y brindar acompañamiento a los docentes y alumnos en sus actividades cotidianas y la gestión del servicio de biblioteca debe garantizar la promoción de la lectura y de actividades culturales en general durante todo el año.

En virtud de ello y teniendo en cuenta la Ley de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad; la Ley de Educación Nacional 26.206; la resolución 127/10 del Consejo Federal de Educación; la Resolución 1990/20 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas; las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los Reclusos y las recomendaciones efectuadas por la Federación Internacional de Asociaciones e Instituciones Bibliotecarias entre otras, el Procurador Penitenciario de la Nación recomendó a las autoridades pertinentes que pongan en funcionamiento las instancias administrativas que correspondan para que las personas privadas de la libertad puedan acceder a un servicio de biblioteca de calidad, que contemple sus necesidades educativas, culturales, recreativas y comunicativas.

Recomendación N° 894 sobre concreción de clases

La PPN relevó las dificultades que encuentran las personas privadas de su libertad en las unidades carcelarias del área metropolitana dependientes del Servicio Penitenciario Federal, para concretar la cantidad de días de clases anuales y su correspondiente carga horaria previstos en la normativa legal vigente, en los niveles primario y secundario. Surge que los factores que afectan a la concreción de clases en tiempo y forma en el ámbito de los establecimientos carcelarios se basan fundamentalmente en:

- Cuestiones de seguridad tales como: los procedimientos de requisa, el tránsito cerrado; la imposibilidad de juntar en un mismo curso o día de cursada alumnos por razones de resguardo y seguridad.
- Cuestiones de organización tales como: la logística para el acceso de los detenidos a las aulas; la superposición total o parcial entre los horarios de las actividades educativas de carácter obligatorio con otras ofertas educativas de capacitación laboral y la actividad laboral propiamente dicha.
- Cuestiones de Infraestructura y Recursos Humanos tales como: la falta de aulas y docentes suficientes.

En algunos casos los factores mencionados inciden de manera tal que afectan la duración de la jornada escolar reduciéndola, y en otros casos afectan la regularidad de los encuentros educativos debido a suspensiones de clases, o bien a la implementación de un régimen de cursada que hace que los alumnos tengan clases día por medio o semana por medio como práctica corriente.

Las personas privadas de su libertad constituyen un colectivo de personas en estado de vulnerabilidad, que en su gran mayoría en el medio libre han experimentado trayectorias educativas fragmentadas e inconclusas. La educación en sentido amplio constituye una formidable herramienta para el desarrollo pleno de las personas. Esto es desde la adquisición de una formación básica, hasta una de orden superior; desde el desarrollo de

competencias laborales, hasta la integración y disponibilidad de sus propios recursos personales.

La educación brinda a los alumnos la oportunidad de resignificar su experiencia, para verse y valorarse a sí mismos, de una manera distinta, a partir del desarrollo y del afianzamiento de la autoestima y de la adquisición de competencias laborales y habilidades sociales, favoreciendo la posibilidad de reinsertarse en la sociedad y proyectar a futuro. Para que este proceso se lleve a cabo con éxito requiere, entre otros aspectos que hacen a la calidad del mismo en términos de infraestructura y equipamiento, que se brinde un servicio educativo que cumpla con los tiempos asignados al mismo, asegurando la continuidad y regularidad de los encuentros entre los docentes y los alumnos.

En virtud de ello el Procurador Penitenciario de la Nación recomendó a las autoridades pertinentes, que pongan en funcionamiento dentro de los establecimientos penitenciarios federales las instancias administrativas que correspondan, para garantizar la concreción de los días de clases con su correspondiente carga horaria para los niveles primario y secundario, estipulados en la normativa legal vigente.

Otras acciones realizadas

Reuniones con autoridades educativas de los Ministerios de Educación de las distintas jurisdicciones

Con el objetivo de abordar las problemáticas que se presentan en el ámbito de la educación en contextos de encierro en establecimientos dependientes del Servicio Penitenciario Federal y propender a su solución, se llevaron a cabo encuentros con autoridades educativas de las provincias de Chaco, Formosa y Misiones. En la primera de ellas participaron: la Directora de Niveles y modalidades; el Director de Educación en contextos de encierro; el Director de Formación Profesional en Contexto de Encierro y la Coordinadora de la Dirección Técnica. En la provincia de Formosa lo hicieron la Directora de Educación Permanente; la Referente del departamento legal y técnico; la Coordinadora Pedagógica de Educación en Contextos de Encierro; la Directora del Centro de Educación Secundaria de Educación Permanente N° 5 Anexo U 10 y la Coordinadora pedagógica de la U 10. En la provincia de Misiones participaron la Jefa de Gabinete del Ministerio; la Auditora de Educación en contextos de Encierro y la Coordinadora del Equipo Técnico de la modalidad.

En las reuniones se abordaron diferentes temáticas referidas al derecho a la educación y las problemáticas más frecuentes. Los temas tratados fueron: certificaciones de estudio e ingreso inmediato de las personas privadas de la libertad al sistema educativo; concreción de clases; oferta educativa de nivel superior; oferta de actividades educativas, culturales y recreativas durante el receso escolar de verano; implementación de las tecnologías de la información y la comunicación y servicio de biblioteca entre otros.

Participación de la PPN en la Junta de Evaluación Permanente

Con el objetivo de garantizar el derecho a la educación superior para las personas privadas de la libertad, en el año 2012 se constituyó la Junta de Evaluación Permanente creada por el Art. 39, Res. MJ N°310/91, convocada por la entonces Subsecretaría de Gestión Penitenciaria, hoy Subsecretaría de Gestión Penitenciaria y Relaciones con el Poder judicial y Comunidad Académica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. La Junta de Evaluación Permanente está constituida por la mencionada Subsecretaría, la UBA, la Comisión de Cárceles de la Defensoría General de la Nación, el Servicio Penitenciario Federal, la Secretaría de Asuntos Universitarios del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación y esta Procuración Penitenciaria de la Nación. En la

actualidad esta Junta, entre otros temas, está abocada a la redacción final del documento de "Pautas para el funcionamiento de los centros educativos de nivel superior que funcionan en establecimientos de ejecución de la pena dependientes del Servicio Penitenciario Federal" y al análisis de situación de la oferta educativa de nivel universitario para las distintas unidades carcelarias. Teniendo en cuenta las dificultades que afrontaba la Universidad de Buenos Aires para dar clases en el CPF II, dificultades que fueron expuestas en el marco de la mesa, durante el año 2018 se concretó la incorporación del Instituto Universitario Nacional de Derechos Humanos "Madres de Plaza de Mayo" dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, al servicio educativo de nivel universitario en el CPF II de Marcos Paz. El mismo dicta las carreras de Derecho; Trabajo Social; Comunicación y el Profesorado y la Licenciatura en Historia.

La actividad del Instituto Universitario Nacional de Derechos Humanos en el CPF II de Marcos Paz

La PPN llevó a cabo un relevamiento en la unidad residencial IV del Complejo Penitenciario Federal II de Marcos Paz en relación al desarrollo de las actividades educativas universitarias a cargo del Instituto Universitario Nacional de Derechos Humanos "Madres de Plaza de Mayo" del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, en el que se pudo constatar junto a autoridades educativas del complejo y del Instituto Universitario la falta de aulas en orden a la infraestructura y el equipamiento para llevar adelante su tarea. Las autoridades plantearon que para el año 2019, debido al normal crecimiento de la oferta académica del nivel superior será necesario contar con mayor cantidad de aulas y optimizar el material de estudio que se provee. El soporte DVD y CD no puede ser utilizado por no contar con equipamiento informático a tal efecto. De la experiencia recogida por la Universidad se desprende la necesidad de ampliar el horario de funcionamiento de la biblioteca facilitando el acceso de los alumnos del nivel superior.

Relevamiento sobre el desarrollo del proceso educativo en Unidades Penitenciarias Federales de la región metropolitana y del interior del país

Se efectuó un relevamiento sobre la concreción de clases en el CPF CABA; CPF I; CPF II; CPF IV; CFJA; U19 y U31. Durante el mismo se mantuvieron reuniones con las autoridades educativas de los establecimientos carcelarios y se entrevistó a alumnos de los distintos niveles educativos. En ese proceso se verificó una estructura organizativa de asistencia a clase semana por medio o día por medio y de reducida extensión horaria como prácticas regulares, circunstancias que dieron origen a la Recomendación N° 894 oportunamente desarrollada. Por otra parte, conjuntamente con autoridades de las delegaciones regionales, se procedió a visitar las unidades penitenciarias U.7 de Resistencia; U.10 de Formosa y U.17 de Candelaria, con el objetivo de verificar las condiciones materiales en que se desarrollaba la actividad educativa. En ellas se mantuvieron reuniones con las autoridades penitenciarias y se recorrieron las dependencias de la sección educación de cada una de las unidades, realizando los correspondientes relevamientos fotográficos.

Monitoreo de las condiciones educativas en la U24; U26 y CRD del CFJA

Conjuntamente con el área de Jóvenes Adultos de este organismo, se realizó un monitoreo del área educativa de las unidades 24, 26 y CRD del CFJA, con el objeto de conocer las condiciones en las que se desarrollaba el proceso educativo de los detenidos, dado el traslado de las personas que se encontraban alojadas en el módulo V del CPF II a la unidad 24. Para ello se efectuó una requisitoria de información a las autoridades del Servicio Penitenciario Federal, complementada con una visita a la unidad en forma

conjunta con el equipo de jóvenes para realizar una inspección ocular con registro fotográfico, como así también entrevistas con las autoridades educativas y alumnos de los distintos niveles educativos. Del relevamiento surgió que las clases no se dictaban de manera regular ya que concurrían semana por medio y en otros casos día por medio como práctica corriente, la jornada escolar era reducida y escasa llegando a promediar las dos horas y media de clase. Se constató la ausencia escolar en el segundo y tercer año del nivel secundario. Cabe mencionar que esta Procuración instó en el año 2017 la regularización del dictado de clases, a las autoridades del CFJA y a la Dirección de Educación de Adultos de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. Los motivos aducidos fueron la falta de docentes, la insuficiencia de aulas con el agregado de la imposibilidad de formar cursos con más de quince alumnos por disposición de las autoridades educativas, aunque el espacio áulico lo permita. También se destacó el argumento de la imposibilidad de juntar en un mismo curso o día de cursada alumnos por razones de resguardo y seguridad. Lo descripto está contemplado en la Recomendación N^o 894.

Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular FO.AR y Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional AUCI

En el marco del Fondo Argentino de Cooperación Sur- Sur y Triangular (FO.AR) dependiente de la Dirección General de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de nuestro país junto con la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) para trabajar en la sexta etapa del Proyecto “Fortalecimiento de Mecanismos de Protección de Derechos Humanos de Personas Privadas de Libertad, se recibió a los asesores del Comisionado Parlamentario Penitenciario de la República Oriental del Uruguay (CPP) bajo la coordinación de la Dirección de Cooperación y Asuntos Internacionales de esta Procuración. El equipo de educación llevó a cabo un encuentro de trabajo basado en un intercambio de experiencias con el objetivo de fortalecer las capacidades técnicas en la promoción y protección de los DDHH de las personas privadas de la libertad. Los lineamientos de trabajo a seguir tuvieron en cuenta el control, promoción y monitoreo de la calidad del derecho a la educación en contextos de privación de la libertad, identificación de la normativa que crea obligaciones para el Estado, educación en DDHH y entender que las obligaciones del Estado no solo son para los que ejecutan la política, sino también para quienes la controlan. Este organismo procura por la calidad del derecho, y para alcanzarla se siguen los criterios de accesibilidad, asequibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad. En base a estos criterios se pueden identificar paradigmas y prácticas que hacen al desarrollo de la educación en tanto derecho humano, con una profunda observación del contexto, del sujeto y de la educación. En reciprocidad se expusieron las recomendaciones formuladas, los relevamientos que sostienen y fundamentan esas recomendaciones, la articulación y cooperación de las diferentes áreas del organismo, la participación en la apertura y la implementación de actividades del Centro Universitario de Marcos Paz, las reuniones a nivel nacional con autoridades ministeriales, provinciales y regionales, la presentación de Informes Anuales, la observación de las denuncias y la apertura de expedientes.

Informe Sobre Proyecto de Ley de creación del Ente Educativo Laboral en Contextos de Encierro (En.E.L.C.E) en la Provincia de Misiones

La PPN emitió opinión respecto al Proyecto de Ley girado a la Cámara de Representantes de la Provincia de Misiones por un grupo de Legisladores de la citada Provincia haciendo saber que la creación del Ente Educativo Laboral en Contextos de Encierro (En.E.L.C.E) en el ámbito de la Dirección General del Servicio Penitenciario de

la Provincia de Misiones, atento a los objetivos que se plantean para el mismo en sus diferentes artículos, constituye a nuestro entender una herramienta valiosa para el impulso; planificación; desarrollo y supervisión de los talleres educativos-laborales.

Proyecto Palabras para la Libertad. Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM.) Aprobado por el Ministerio de Educación de la Nación. Convocatoria 2017 ABREALAS-Resolución 2017-5129.

En el año 2014 se comenzó a trabajar desde la UNLaM, en conjunto con la Procuración Penitenciaria de la Nación, con el objetivo de articular una propuesta educativa para ser implementada en el Complejo Federal de Marcos Paz.

En este contexto se desarrolló el Proyecto “Palabras para la Libertad” en la Convocatoria 2014 del Programa de Voluntariado Universitario del Ministerio de Educación de la Nación. El mismo se dictó en el CRD de la U26 del Complejo de Jóvenes Adultos. El producto final fue un programa radial denominado por los jóvenes como “*Voces en Vuelo, Privados de nuestra Libertad, pero no de nuestros Sueños*”.

Esta experiencia se replicó durante el ciclo lectivo 2017 y segundo semestre de 2018 en la U24 del Complejo. En relación a este trabajo y a la evaluación realizada, se propuso generar en esta instancia, un programa integral de comunicación en el Complejo Penitenciario Federal II Marcos Paz, con el objetivo de generar un espacio educativo por fuera de la escuela, estimulando la palabra, la participación, la creatividad y el conocimiento de elementos teóricos y técnicos necesarios para su desarrollo.

Este espacio de comunicación integral se compuso por tres talleres simultáneos cuyos ejes centrales fueron la palabra (oral y escrita) y la imagen, enmarcados en un taller de radio, un taller de guion y un taller de cortos. El mismo se llevó a cabo en forma exitosa en la Unidad Residencial V del citado complejo y continuará desarrollándose durante el año 2019.

2. El derecho al trabajo en las prisiones federales argentinas

Como los informes anuales anteriores reflejan, el acceso de las personas detenidas a un trabajo remunerado, y las condiciones en que este se desarrolla dentro de las prisiones federales, resulta una preocupación central para la Procuración Penitenciaria de la Nación.

Entre sus principales aristas de interés se incluye el avance hacia la plena ocupación intramuros, cuya progresión histórica ha sido analizada ya en profundidad por este organismo en el informe publicado a inicios de 2017 bajo el título *El derecho al trabajo en las prisiones federales argentinas*²³⁸. El diagnóstico actual impresiona por un marcado estancamiento en materia de acceso a tareas laborales en el Servicio Penitenciario Federal y reducciones en las remuneraciones percibidas, proceso iniciado en 2014 y profundizado durante el año bajo análisis consecuencia del drástico recorte presupuestario sufrido por el trabajo intramuros. A ello se dedica un primer apartado.

Las reducciones en las remuneraciones han sido objeto de profunda crítica por parte de las personas detenidas, y han supuesto distintas intervenciones judiciales con resultados dispares, que son reseñadas en un segundo apartado. Ese retroceso en la cuestión salarial profundiza el pesimismo en el balance sobre el acceso a derechos laborales intramuros, destacado ya en el informe anual anterior: esta síntesis finaliza con un análisis sobre los exigüos avances demostrados por la ejecución de la sentencia dictada en el precedente *Kepych* por la Sala II de la Cámara Federal de Casación Penal en diciembre de 2014, que

²³⁸ Procuración Penitenciaria de la Nación. *El derecho al trabajo en las prisiones federales argentinas*. Cuaderno N° 10, PPN, 2017. Disponible en <http://ppn.gov.ar/?q=node/2909>.

exige una regulación del trabajo carcelario que respete los principios nacionales e internacionales en materia laboral.

El trabajo de las personas privadas de su libertad en un contexto de recorte presupuestario

Como se adelantara, en el año 2017 la Procuración Penitenciaria de la Nación publicó su cuaderno temático n° 10, titulado *El derecho al trabajo en las prisiones federales argentinas*. Aquel estudio se planteaba como hipótesis “*que las modificaciones en las relaciones laborales de las personas detenidas observadas en los últimos seis años han tenido por efecto alterar el rol del trabajo dentro de la gestión del espacio penitenciario. En consecuencia, se prop(uso) avanzar exploratoriamente en la descripción de esas transformaciones y sus consecuencias más relevantes para la vigencia de los derechos humanos en prisión*”.²³⁹

Esa línea de indagación era la resultante del notable crecimiento registrado por la afectación a tareas laborales remuneradas al interior del Servicio Penitenciario Federal, observado entre los años 2010 y 2013.

Tabla N° 1: Evolución anual de trabajadores en SPF. En números absolutos y tasas de ocupación según cantidad de alojados

Año	Trabajadores	Cantidad de Alojados	Tasa de ocupación (base cien)
2010	3836	9598	41
2011	5942	9644	62
2012	6723	9920	69
2013	7615	9974	76
2014	7087	10424	70
2015	7499	10274	72
2016	7455	10591	70

Fuente: Procuración Penitenciaria de la Nación. *El derecho al trabajo en las prisiones federales argentinas*, p. 28.

El estancamiento en la generación de empleos remunerados dentro del Servicio Penitenciario Federal observado en los tres años siguientes, pareció profundizarse durante el año 2017. Esa percepción se desprendía del aumento en los reclamos de las personas detenidas y las demoras en los trámites de asignación de empleos en los que este organismo tomaba intervención. La negativa de las autoridades penitenciarias, por primera vez, a remitir documentación respaldatoria de los niveles de empleo dentro del sistema penitenciario federal impidieron corroborarlo hasta semanas antes del cierre de este informe.²⁴⁰

Un primer procesamiento preliminar de la información recientemente obtenida permite corroborar una reducción de la tasa de ocupación al interior del Servicio Penitenciario Federal durante el período 2017- 2018. Aun cuando en números absolutos los cupos de trabajo remunerado se hayan incrementado en relación a 2016, no lo hicieron al nivel del aumento de población encarcelada en el SPF para el mismo período, lo que ha supuesto una reducción en sus tasas de ocupación hasta alcanzar el porcentaje más bajo desde el año 2012.

²³⁹ Procuración Penitenciaria de la Nación. *El derecho al trabajo...*, op. cit., p. 8.

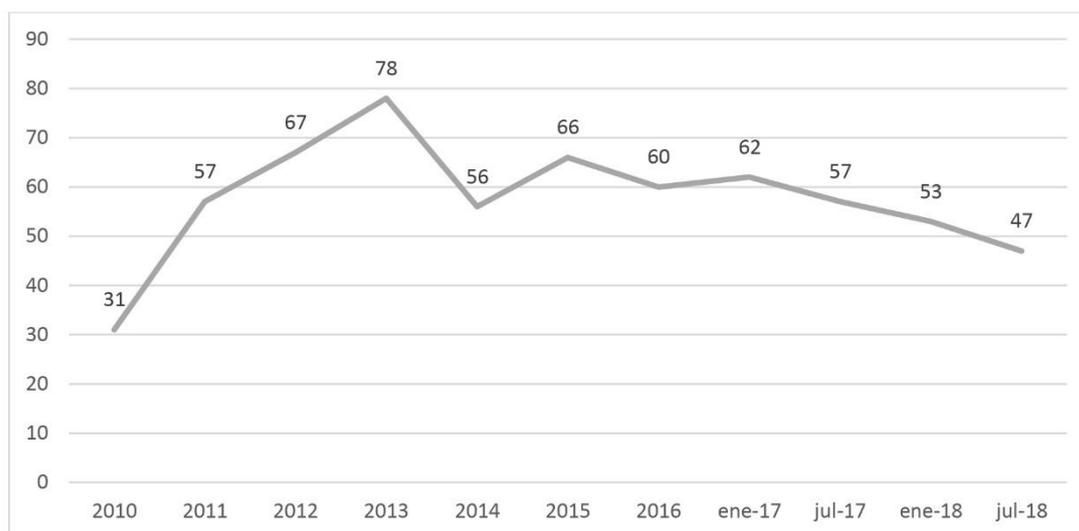
²⁴⁰ Por la negativa inicial de las autoridades penitenciarias a brindar la información requerida, ver Procuración Penitenciaria de la Nación, *Informe Anual 2017. La situación de los derechos humanos en las cárceles federales de Argentina*. PPN, 2018, p. 457.

Tabla N° 2: Evolución semestral de trabajadores en SPF. En números absolutos y tasas de ocupación según cantidad de alojados

Año	Trabajadores	Cantidad de Alojados	Tasa de ocupación (base cien)
Enero 2017	8099	11084	73
Julio 2017	8017	11629	69
Enero 2018	8384	11970	70
Julio 2018	7910	12372	64

Fuente: Procesamiento preliminar de listados remitidos por el ENCOPE

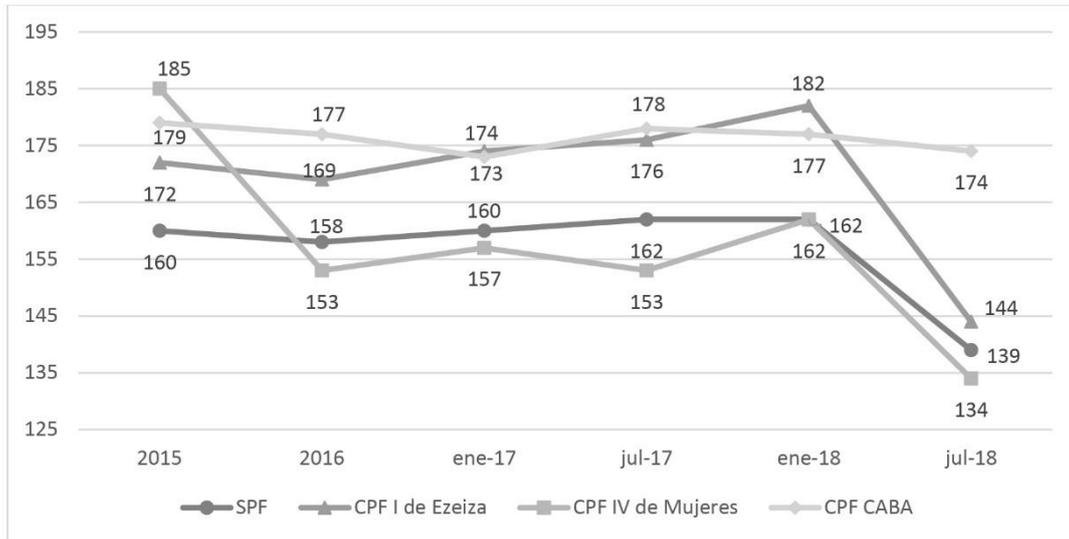
El fenómeno de reducción en las tasas de ocupación al interior del Servicio Penitenciario Federal ha impactado de manera diferente en cada establecimiento, con casos especialmente gravosos como el Complejo Penitenciario Federal I de Ezeiza. Allí la tasa de ocupación se reduce a 47 cada cien detenidos, y ha sufrido una reducción del 60% desde el año 2013.

Gráfico N° 1: Evolución de trabajadores en CPF I de Ezeiza. Tasa de ocupación según cantidad de alojados (Base 100)

Fuente: Procuración Penitenciaria de la Nación. El derecho al trabajo en las prisiones federales argentinas, p. 28. Para el período 2017/2018, procesamiento preliminar de listados remitidos por el ENCOPE

Continuando con el procesamiento preliminar de la información recientemente obtenida, el mayor retroceso observado en los últimos dos años en la materia se relaciona, sin embargo, con los recortes salariales sufridos por las y los trabajadores detenidos.

Gráfico N° 2: Evolución de horas mensuales remuneradas promedio por trabajador/a. Período 2013- 2018



Fuente: Procesamiento preliminar de listados remitidos por el ENCOPE

En el caso del Servicio Penitenciario Federal, el recorte medido en horas remuneradas promedio ha sido de 23 horas mensuales en el período enero a julio de 2018. Durante ese semestre, de acuerdo a la Resolución N° 3-E/2017 del Consejo Nacional del Empleo, Productividad y SMVM, el valor hora era estipulado en \$47,50, lo que supuso en promedio una reducción salarial de \$1.000 por detenido por mes.

Especialmente regresiva ha sido la situación en los Complejos Penitenciarios Federales I y IV de Ezeiza, donde en el mismo período el recorte promedio ha sido de 38 y 28 horas mensuales respectivamente.

Esa reducción salarial ha sido relacionada de manera directa por el Poder Ejecutivo nacional con severas restricciones presupuestarias, y han motivado los principales reclamos de personas detenidas por esta materia en sede judicial.

Reducción salarial y respuesta judicial

Aun antes de tener acceso a la documentación de trabajadores relativa al período 2017/ 2018, además de los constantes reclamos de las personas detenidas, las restricciones en materia laboral se desprendían de las decisiones adoptadas por el Poder Ejecutivo Nacional y publicitadas por la administración penitenciaria.

En marzo de 2018, por intermedio del Acta N° 12, el Consejo Directivo Central del Ente Cooperador Penitenciario²⁴¹ dictaminó una serie de medidas a implementar para hacer frente al cuadro de reducción presupuestaria vigente desde ese año. Así explicitaban su diagnóstico:

“Habiendo realizado una lectura del cuadro de situación presupuestaria que atraviesa este

²⁴¹ El ENCOPE es un ente conformado por funcionarios penitenciarios que tiene a su cargo la gestión de los emprendimientos laborales dentro de las prisiones federales, y en particular abonar las remuneraciones de las y los trabajadores privados de su libertad.

organismo acorde a las pautas establecidas por el Ministerio de Hacienda en donde para gastos de peculio ha sido otorgado el monto de \$473.854.120, siendo que dicho monto es inferior al 50% del gasto proyectado para el ejercicio 2018 el cual asciende a la suma de \$1.129.895.129, (...) al no poder hacer frente al pago de peculio correspondiente al cargo 03/2018, es que este Consejo Directivo Central considera que se tomen las siguientes medidas a partir del lunes 12 de marzo del corriente”.

Entre esas medidas, proponía: a) suspender nuevas actas laborales; b) priorizar la afectación de personas condenadas, por sobre procesadas; c) priorizar la incorporación de aquellas personas que cuentan con CUIL definitivo, sobre aquellas personas indocumentadas; d) Cesar el pago de salario por cursos de capacitación en el empleo; y e) Readecuar la jornada laboral con aplicación del criterio de “horas efectivamente trabajadas”.

Aún cuando en comunicaciones posteriores las autoridades penitenciarias aseveraron no haber tomado en cuenta las decisiones propuestas por el ente cooperador, el apartado anterior demuestra que las tasas de ocupación sufrieron un descenso durante el período, al igual que el promedio de horas remuneradas por persona trabajadora.

Particularmente crítica ha sido la decisión de desempolvar la fórmula de restricción salarial definida usualmente como “horas efectivamente trabajadas”, y que en los hechos supone habilitar a la administración penitenciaria a no abonar las horas que decide no utilizar los servicios de un trabajador, así como las ausencias justificadas por feriados, enfermedad, comparendos y/o días de visitas o estudio.

Este criterio, ya había sido declarado ilegal por la Cámara Federal de Casación Penal ante dos habeas corpus correctivos colectivos en beneficio de las personas alojadas en las Unidades N° 4 y N° 13 SPF. En el primer de ellos, al considerar que constituía un agravamiento en las condiciones de detención, expresamente reconoció la necesidad de que *“la actividad laboral intramuros tienda a equipararse -con el alcance posible por las limitaciones propias de la privación de la libertad- al trabajo en el medio libre, en cuanto a derechos y obligaciones. Ello no puede excluir el reconocimiento del derecho a la remuneración por ausencias justificadas, que en el caso de las personas privadas de su libertad incluye además de los supuestos de enfermedad, otros casos como por ejemplo comparencias dispuestas por los órganos jurisdiccionales [que el interno debe cumplir], traslados ordenados por el Servicio Penitenciario Federal, falta de afectación a las tareas laborales por decisión de los responsables del Servicio Penitenciario y de la Unidad en particular o por falta de disponibilidad de plazas para el trabajo en los talleres -ajenos a la decisión del interno trabajador-, visitas familiares, u otros casos que puedan razonablemente considerarse como inasistencias justificadas de acuerdo con las particularidades del encierro”*.²⁴²

Al persistir como un criterio formal en los reglamentos internos del ENCOPE, aunque sin aplicación extendida en los años anteriores, volvió a ser recuperada durante el 2018 como pretendida justificación de la reducción salarial puesta en marcha para hacer frente a la restricción presupuestaria.

Como caso más emblemático²⁴³, los trabajadores privados de su libertad que desarrollan tareas laborales dentro del Centro Universitario de Devoto vieron afectada su remuneración desde el mes de mayo de 2018, al reducirse las constantes 198 horas abonadas mensualmente a 187.

²⁴² Cámara Federal de Casación Penal, Sala I. Causa N° 7.825, rta. 16 de marzo de 2017.

²⁴³ El Capítulo IX sobre litigio estratégico de este mismo Informe Anual reseña las acciones de habeas corpus intentadas en otros establecimientos penitenciarios federales ante este mismo agravamiento. Ver apartado “3.2. Acceso a derechos económicos, sociales y culturales: Avances y retrocesos en el reconocimiento de los derechos laborales de las personas privadas de libertad”.

En el habeas corpus de incidencia colectiva tramitado ante el Juzgado Nacional de Menores N° 7 de la Capital Federal, el principal argumento de la autoridad penitenciaria volvió a ser la necesidad de ajustar salarialmente ante la restricción presupuestaria sufrida, mediante la utilización de la fórmula de “horas efectivamente trabajadas” para calcular la remuneración. Nuevamente, la respuesta judicial retomó el estándar establecido en el precedente *Unidad N° 4* de la Cámara Federal de Casación Penal:

*“La doctrina laboral, en contrapartida de lo esgrimido por las autoridades del SPF, ENCOPE y CUD, concluye unánimemente que el concepto de remuneración no circunscribe simplemente a la contraprestación del trabajo efectivamente realizado, sino que se extiende a la disponibilidad de la fuerza de trabajo del dependiente [en este caso en concreto los internos del CPF CABA] a favor del empleador. Desde tal óptica, pueden ser considerados conceptos remuneratorios, llamados peculios en la jerga, las vacaciones, los feriados, las enfermedades y determinadas licencias, cuando se tratan de períodos en los que el trabajador no presta servicios”.*²⁴⁴

La multiplicidad de acciones de habeas corpus colectivos en curso ante un mismo agravamiento -la decisión de un empleador, ENCOPE, de reducir el salario de todos sus trabajadores a partir de aplicar una fórmula de cálculo que desconoce las licencias justificadas- supone la necesidad de alcanzar una decisión jurisprudencial que establezca un mismo nivel de protección laboral para todos los trabajadores y trabajadoras intramuros. Una de las estrategias jurisdiccionales posibles, se concluye, resulta discutir la cuestión en el marco del proceso de diálogo instaurado en la ejecución de la sentencia por el precedente *Kepych*.

En aquella ocasión, un detenido en el CPF I de Ezeiza, en representación de las personas alojadas en una serie de pabellones del Módulo V del complejo, presentó un habeas corpus correctivo colectivo ante la Justicia Federal de Lomas de Zamora.

Consideraba que la decisión penitenciaria de no abonar las horas no trabajadas justificadamente (por enfermedad, asistencia a educación, visitas o comparendos judiciales) violentaba sus derechos laborales, agravando sus condiciones de detención.

Luego de rechazos en 1ª y 2ª instancia -y con la participación de PPN como parte, adhiriendo al recurso de casación planteado por la defensa pública, pero con argumentos propios- la Sala II de la Cámara Federal de Casación Penal revirtió las decisiones anteriores.

Entre sus puntos más trascendentales, el tribunal:

1. Afirmó la acción de habeas corpus como una herramienta judicial válida ante afectaciones a derechos laborales.
2. Reconoció el carácter de trabajo, con todos sus alcances, a las tareas desarrolladas por los detenidos dentro de las prisiones;
3. Impuso al ENCOPE el diseño de un marco regulatorio específico para una relación laboral muy particular, con participación de PPN y comunicación a los Ministerios de Trabajo y Justicia.
4. Destacó la obligación de aplicar la Ley de Contrato de Trabajo en el CPF I, hasta tanto se encuentre vigente el reglamento en cuestión.

A fin de dar cumplimiento con la sentencia, el Juzgado Federal N° 2 de Lomas de Zamora conformó una mesa de diálogo con participación de la defensa pública, la Procuración Penitenciaria de la Nación, autoridades ministeriales y del Servicio Penitenciario Federal, y la Dra. Elsa Porta como perito experto.

Luego de nulos avances en sus primeros tres años de ejecución, durante el año 2018 las autoridades penitenciarias presentaron un reglamento para el trabajo intramuros, unilateral e ineficaz para dar solución a las principales situaciones controversiales en la materia.

²⁴⁴ Luego de la intervención de la Cámara Nacional de Casación Penal, la Sala V de la Cámara Nacional de Apelación en lo Criminal y Correccional confirmó la sentencia de primera instancia. Por un análisis con mayor profundidad del desarrollo de esa acción de habeas corpus ver el Capítulo IX antes mencionado.

Al momento de rechazar la propuesta, la defensa pública y la Procuración Penitenciaria de la Nación insistieron en alcanzar un acuerdo en la regulación de un régimen de licencias justificadas, que permitiera erradicar definitivamente el cómputo de salarios a partir de la fórmula “horas efectivamente trabajadas”.

Hasta ese momento, habían sido presentados en el expediente dos proyectos: la Orden Interna N° 323 del CPF I de Ezeiza, que reconocía en aquel complejo la justificación de licencias -y consecuente remuneración- de aquellas jornadas no trabajadas como consecuencia de enfermedades, comparendos judiciales y jornadas de visitas. También una propuesta superadora presentada por este organismo, que suponía la incorporación de las siguientes licencias: comparendos administrativos, superposición entre la jornada laboral y educativa, licencias por maternidad y vacaciones. Una presentación posterior de la defensa pública sugirió acertadamente la incorporación de las licencias en días feriados.

En la última reunión de la mesa de diálogo, en marzo de 2019, las autoridades judiciales fueron intimadas a expedirse sobre la viabilidad de implementación de un régimen de licencias de aplicación en todo el Servicio Penitenciario Federal, que incluya las causales mencionadas en los primeros dos documentos, erradicando definitivamente la fórmula “horas efectivamente trabajadas” como base de cálculo salarial en el sistema penitenciario nacional.

3. El acceso a la salud de las personas presas

3.1 Atención médica en prisión

Las múltiples demandas de los detenidos por temas de salud en el ámbito del Servicio Penitenciario Federal gestionadas ante el Área Salud Médica (ASM) de la Procuración Penitenciaria de la Nación, tienen como causas subyacentes múltiples factores distorsionantes entre los que se encuentran situaciones de carencia de prestaciones, demoras en las mismas, falta de adecuada comunicación entre el personal involucrado en la atención de la salud y los pacientes, multiplicación de esfuerzos, dilapidación de recursos ante objetivos no cumplidos, etc., que inciden con diferente frecuencia en cada uno de los Complejos y Unidades.

Si bien se han registrado avances y respuestas a las recomendaciones formuladas por la PPN, aún persisten obstáculos mencionados en informes anteriores tales como sobrepoblación y hacinamiento carcelarios con actual agravamiento por incorporación de mayor cantidad de alojados sin el concurrente incremento del personal de salud ni adecuación de las instalaciones al número de detenidos.

La insuficiente dotación de planteles profesionales, de enfermería y de técnicos, más las renuncias de miembros del equipo de salud por agotamiento, ante un sistema de constante exigencia sin poder disponer de las herramientas apropiadas para una respuesta efectiva; contribuyen al empeoramiento de la prestación de salud intramuros.

De igual modo atentan contra esa prestación, la burocracia administrativa incompatible con los tiempos y necesidades sanitarias de los alojados. Debe mencionarse en este punto que toda la información procesada con fines judiciales y referida a temas de salud de los detenidos, constituye un acto médico y como tal es indelegable, por lo que debería considerarse esta realidad para programar los organigramas de profesionales necesarios en cada establecimiento.

La persistencia de los problemas básicos descriptos obedece en gran medida a la falta de respuesta de la administración penitenciaria y, especialmente, de los niveles superiores extra-penitenciarios de los que depende, ante los reclamos de los responsables de las áreas sanitarias de los diversos complejos y unidades.

Enmarcan este cuadro de situación unas estructuras edilicias insalubres, en algunos casos no adaptadas a la condición de salud de la población alojada y con insuficiente mantenimiento.

Como se ha mencionado, las dificultades para lograr una respuesta en salud equivalente a la de la comunidad donde se encuentran insertos los diferentes establecimientos carcelarios, varían de acuerdo al área geográfica donde estén establecidos, la distribución espacial de los lugares de alojamiento de los detenidos, las características edilicias de los dispositivos para la atención sanitaria, la cantidad y calidad del personal asistencial afectado, la adecuada y oportuna provisión de insumos y una logística eficaz que sustente una ajustada praxis, entre otras.

Se describirá el estado de situación de los principales centros de reclusión del SPF ubicados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en el Gran Buenos Aires, el que abarca en un sentido general las distorsiones que se manifiestan en todas las dependencias sanitarias del SPF.

La base empírica que conforma el presente informe comprende:

- *Relevamiento de condiciones materiales. Sala 1- Hospital Penitenciario Central. CPF CABA.*

Como respuesta a la demanda de los alojados en el HPC CABA, el 26 de febrero de 2018 el Área Salud Médica constató las condiciones de habitabilidad y asistencia del recinto, en colaboración con las Áreas Metropolitana y Auditoría.

- *Actualización de evaluaciones previas respecto de móviles de traslado para la cobertura de emergencias médicas en el CPF I (Ezeiza)*
En fecha 09 de octubre de 2018 el jefe del Área Salud Médica efectuó un relevamiento en el HPC del CPF I (Ezeiza) con el cometido particular de comprobar las modificaciones operadas sobre los recursos materiales involucrados en los traslados de detenidos intra y extramuros. Se pudo verificar una adecuación completa respecto al estado de situación constatado en el relevamiento de diciembre de 2017 en el tema puntual considerado.
- *Relevamiento de dispositivos asistenciales del Complejo Penitenciario Federal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Habeas corpus colectivo. Causa N° 48455/2018 del Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional de Instrucción N° 28.*
El día 18 de octubre de 2018 el Área Salud Médica efectuó un relevamiento relativo a la implementación de Salas de Atención Médica (SAM) en cada Unidad Residencial del Complejo, en colaboración con las Áreas Metropolitana, Auditoría, la Dirección Legal y Contencioso Penal de la PPN y representantes de la Comisión de Cárceles de la Defensoría General de la Nación.
- *Relevamiento de los recursos materiales, humanos y procedimentales para la cobertura de emergencias médicas en el CPF I (Ezeiza). Seguimiento de la Recomendación N° 858/PPN/16*
El 02 de noviembre de 2018 el Área Salud Médica efectuó un relevamiento dirigido a corroborar el grado de cumplimiento de las recomendaciones efectuadas por la PPN sobre los instrumentos y correcciones a ejecutar sobre los recursos asistenciales para la emergencia médica en el contexto del Complejo, incorporando asimismo la Sala de Reanimación y Estabilización Hemodinámica (*shock room*).
- *Relevamiento de los recursos materiales, humanos y procedimentales para la cobertura de emergencias médicas en el CPF II (Marcos Paz)*
Seguimiento de la Recomendación N° 858/PPN/16
El día 07 de noviembre de 2018 se controlaron las dependencias sanitarias incluida la Sala de Reanimación y Estabilización Hemodinámica (*shock room*), la dotación de los recursos humanos y el material rodante del CPF II (Marcos Paz), con el fin de registrar potenciales modificaciones recomendadas por la PPN.

- *Relevamiento de los recursos materiales, humanos y procedimentales para la cobertura de emergencias médicas en el CPF CABA. Seguimiento de la Recomendación N° 858/PPN/16*
El 18 de noviembre de 2018 el Área Salud Médica efectuó un relevamiento en función de comprobar la instrumentación de aquellas modificaciones señaladas sobre los recursos materiales, humanos y procedimentales involucrados en la asistencia de situaciones de emergencia médica que se presenten en el ámbito del CPF CABA, con la inspección simultánea de la Sala de Reanimación y Estabilización Hemodinámica (*shock room*).
- *Relevamiento de la Unidad Médico Asistencial (UMA) del CPF II (Marcos Paz). En colaboración con el Área Metropolitana.*

Como intervención ante observaciones de los asesores de la PPN en ocasión de las visitas rutinarias al Complejo, el 26 de noviembre de 2018 se realizó una investigación en la que se pudo comprobar que las condiciones edilicias de las salas de internación no se adecuan a las discapacidades de varios de los pacientes entrevistados. A su vez se registró el alojamiento de pacientes internados sin criterio médico, por falta de asignación de plaza en las UR, lo que desnaturaliza la función de la UMA.

Problemas específicos identificados por el ASM de la PPN en la atención de la salud en el ámbito de SPF durante el período 2018

Complejo Penitenciario Federal de la Ciudad de Buenos Aires (CABA) (ex Unidad 2-Devoto)

El HPC CABA a la fecha de la visita no acreditaba ninguna norma homologada por la Dirección de Sanidad referida a la adopción de protocolos normalizados para emergencias médicas individuales (con excepción del de catástrofes), no obstante la comprobación efectuada por la Jefatura del ASM, respecto a la redacción de “*Protocolos de atención en HPC I y CPF I*” y del “*Plan de Emergencia Hospitalaria*” confeccionados por los profesionales médicos del HPC I, los que fueran elevados oportunamente a la Dirección de Sanidad (DS) para su consideración y su posterior adecuación y aplicación en todos los centros asistenciales de los Complejos y Unidades del SPF²⁴⁵.

Se pudo constatar que el establecimiento dispone de una Sala de Reanimación y Estabilización Hemodinámica (*shock room*) reacondicionada durante el año 2018, capaz de responder adecuadamente en la asistencia inicial en situaciones de compromiso vital.

El ambiente, que dispone de suficiente iluminación natural, tiene dimensiones adecuadas según norma. Existen dispositivos para la asistencia de quemados y traumatizados, mobiliario y equipos de emergencia completos acordes con estándares nacionales²⁴⁶, lo que se completa con una silla de ruedas y dos camillas (una de ellas articulada y otra con ruedas para transporte).

Como medios tecnológicos necesarios para lograr comunicaciones fehacientes, eficaces y oportunas ante las urgencias médicas, solo se cuenta con teléfonos de línea (internos).

²⁴⁵ Relevamiento del CPF I (Ezeiza), 14 de diciembre de 2017 - Expte. 1319 - cuerpo 35 - folios 8211 al 8216- y nota N° 267/PPNAD/18 a la DS del SPF.

²⁴⁶ Fuente de referencia para la auditoría de Recursos Materiales: Instituto Técnico para la Acreditación de Establecimientos de Salud. *Manual de Acreditación Para Establecimientos Polivalentes de Agudos con Internación*. Edición - enero de 2003. Argentina; y Ministerio de Salud de la Nación. *Dirección de Calidad de los Servicios de Salud. Programa Nacional de Garantía de la Calidad de la Atención Médica. Resolución 428/2001. NORMA DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE GUARDIA EN LOS ESTABLECIMIENTOS ASISTENCIALES*.

En el tema referido a traslado de pacientes extramuros por razones de salud, existía un solo móvil de traslado en funcionamiento a cargo de la Dirección del HPC CABA. El mismo se hallaba acondicionado con las plazas necesarias para transportar a dos pacientes sentados, el conductor, un enfermero y tres custodios. Los dos móviles restantes asignados al sector se encontraban en reparaciones (de motor), las que incluyen la adición de cuatro butacas y armazón de protección a uno de ellos. Ninguno de los rodados cumple con los requisitos de ambulancia equipada.

Asimismo, durante la concurrencia de rutina de los asesores médicos al Complejo, se pudo recabar que la dotación del material rodante, así como la del personal para efectuar los traslados sanitarios, resulta insuficiente en relación a la población alojada.

A esta situación se agrega la dificultad que representan los requerimientos de traslado de determinados pacientes con regularidad, como por ejemplo aquellos con diagnóstico de insuficiencia renal a centros de diálisis extramuros tres veces por semana. Esto determina la utilización de uno de esos móviles durante cinco horas aproximadamente, por lo que tres días de la semana en dicho período de tiempo queda un solo móvil para cubrir el resto de las derivaciones por razones de salud, lo que incluye eventuales urgencias.

De modo complementario, se realizó un relevamiento en la Sala 1 del HPC CABA, en respuesta al llamado de varios detenidos alojados del sector.

El equipamiento de la sala se componía de cinco camas, cinco mesas utilizadas para comer; un televisor y una estufa. El dispensador de agua de la sala funcionaba correctamente, no obstante lo cual los detenidos manifestaban que luego de las 13,00 horas perdía presión y se quedaban sin suministro hasta el día siguiente. No se observó pileta de lavado. Existía baño para discapacitados con instalaciones sanitarias suficientes aunque con falta de mantenimiento dado que algunos elementos de sujeción se encontraban incorrectamente fijados. Se comprobó la existencia de inodoro y ducha, los cuales estaban en correcto funcionamiento. La instalación eléctrica se encontraba en buenas condiciones y la iluminación natural y artificial eran adecuadas. Sin embargo, la sala no proveía ventilación suplementaria, ya que carecía de ventilador. La higiene del lugar era apropiada, aunque se pudo observar insectos en el sector donde se hallaban alimentos y el recipiente de residuos.

Se evidenció insuficiencia de recursos humanos para responder a la problemática de la persona discapacitada en prisión (falta de enfermeros para realizar “*higiene y confort*” –en términos de la profesión de enfermería significa “asistencia en el aseo personal”-).

A su vez, en el marco de la presentación de un habeas corpus colectivo realizado por un grupo de detenidos del CPF de la CABA, un equipo multidisciplinario conformado por el Área Salud Médica, el Área Metropolitana, el Área Auditoría, la Dirección Legal y Contencioso Penal de la PPN, junto con letrados de la Comisión de Cárceres de la Defensoría General de la Nación, realizaron un relevamiento sobre la existencia de dispositivos para la atención de la salud en cada una de las unidades residenciales (UR) del Complejo.

En esa oportunidad se pudo constatar la habilitación de recintos adaptados para oficiar como “Salas de Atención Médica” (SAM) en cada una de las unidades del establecimiento para la atención de pacientes en forma programada, lo que representa un avance en situaciones que no revistan el carácter de urgencia.

Todas ellas contaban con camilla, paredes y pisos con revestimientos lavables, recipientes para residuos comunes y patogénicos, descartadores de material punzocortante, gasas, vendas y cremas. Las condiciones de higiene, iluminación y ventilación variaban según la UR evaluada. Las UR 2, 5 y 6 mantenían condiciones aceptables mientras que la ventilación resultaba deficiente en las UR 1 y 3. Por su parte, ninguna sala disponía de botiquín con medicación mínima de uso común, tensiómetro, estetoscopio ni termómetro.

Solamente se pudo comprobar la existencia de medicamentos de uso común en el botiquín de la UR 2 y un tensiómetro en la UR 6.

Los evaluadores consideraron que para un correcto funcionamiento de las SAM de cada una de las UR, restaba uniformar la provisión de recursos en cada una de ellas, con diversos elementos. Entre ellos se mencionan: tensiómetro de pared, estetoscopio y termómetro, botiquín provisto con medicamentos de uso común, jeringas, agujas descartables, vaselina sólida y alcohol en gel, ventiladores en aquellas salas con mala ventilación y un libro para registrar la asistencia de cada paciente con fecha y hora de atención en el cual se agregaría la medicación básica entregada con firma de conformidad del detenido, como medio para justificar el dispendio.

Asimismo resulta conveniente contar con equipo para la determinación de glucosa en sangre y ampollas de dextrosa hipertónica al 20% en las salas de atención médica, para responder en casos de crisis de hipoglucemia. Deberían existir balanzas en todas las salas de atención médica. Este recurso facilitaría además de la asistencia básica, la de aquellos detenidos en huelga de hambre que no estuviesen alojados en el HPC.

Salas de atención médica y su relación con las emergencias

En sectores estratégicos de la planta de ingreso y entre las UR V y VI se encuentran una silla de ruedas, una tabla larga rígida de transporte para politraumatizado y dos desfibriladores externos automáticos (DEA) apto para la utilización por personal no entrenado.

Para los casos de pacientes con trauma, sin perjuicio de que se corroboró la existencia del recurso necesario –tabla larga rígida-, se estima conveniente agregar dos tablas rígidas más y dos collares *Philadelphia* en los sitios donde se encuentran los desfibriladores externos automáticos (DEA).

Complejo Penitenciario Federal I (Ezeiza)

Como en el resto de los Complejos, no se ha instrumentado aún en el CPF I (Ezeiza) la aplicación de los Protocolos de Emergencia recomendados por la PPN mediante la Recomendación 858/PPN/16.

Solamente la enfermería de la UR I dispone de un desfibrilador externo automático (DEA).

El equipamiento de las enfermerías y las SAM en cada UR no ha sido adaptado de acuerdo al concepto expresado en la Recomendación de la PPN, en cuanto a los insumos pertinentes para cubrir la potencial emergencia en tiempo y forma en dicho ámbito.

Para consultas programadas los médicos de planta concurren a la SAM de cada UR con un “*Libro de atención en Modulo*” (la historia clínica -HC- permanece en HPC I) donde registra fecha y diagnóstico, sin especificar hora de atención. Los médicos especialistas atienden en HPC I, donde también se llevan a cabo los exámenes complementarios.

Durante el año 2018 los profesionales del SPF realizaron dos controles de salud a la totalidad de la población mediante una planilla “*ad hoc*” (con control de peso, talla e IMC) que se adjunta a la HC de cada detenido. Uno de esos controles se lo hizo coincidir con el programa de vacunación antigripal.

La Sala de reanimación y estabilización hemodinámica del HPC I (Ezeiza) (*shock room*) mantenía el equipamiento registrado en relevamientos previos: dos camas movibles, articuladas y con protectores laterales, un tubo de oxígeno con manómetro, dos monitores multiparamétricos para la determinación de oximetría de pulso, tensión arterial no invasiva, pulso, registro electrocardiográfico y pletismografía, un tensiómetro de pared. Sistema de aspiración y aire comprimido centrales. Carro de paro con medicación controlada por fecha de vencimiento y número de lote.

Asimismo se encontraban en el recinto dispositivos (*kit*) para quemados, elementos de bioseguridad, marcapaso bipolar transitorio con baterías y set de introductores, dispositivos para colocación de vía central, intubación orotraqueal y de avenamiento pleural y caja básica de cirugía. Además se observaron: ambú con válvula de presión negativa, electrocardiógrafo, un cardiodesfibrilador, un otoscopio y un oftalmoscopio electrónicos.

Completaban el equipamiento dos tablas de trauma rígidas, una espinal y otra completa, un collar de Filadelfia y dos almohadillas laterales, sonda de Sengstaken Blackemore, soluciones parenterales, descartadores de agujas y carro de curaciones.

El consultorio de cardiología adyacente disponía de un electrocardiógrafo, un cardiodesfibrilador, dos ergómetros: uno de cinta rodante y un cicloergómetro, un equipo Holter (monitoreo electrocardiográfico continuo), un equipo MAPA (Monitoreo Ambulatorio de Presión Arterial), una computadora con software, mesada, bacha y balanza.

Los recintos mencionados mantienen el nivel de equipamiento ya conocido y resultan adecuados para asistir las emergencias médicas que se presenten hasta el momento del traslado del paciente a un HEM. La capacidad de asistencia de los dos dispositivos es equiparables y aún superior de la que poseen algunos centros sanitarios de la comunidad en la región.

Como parte del sistema de alerta y traslado intramuros eficaz, efectivo y oportuno, se desarrolló un curso en emergentología implementado desde la Dirección de Asistencia Médica con el propósito de actualizarlo cada 5 años. El curso se halla a cargo de profesionales del HPC I con la coordinación y participación de la Dirección y Subdirección Médica. Los temas abarcan la reanimación cardiopulmonar (RCP), TRIAGE, y cadena de sobrevivencia.

En este último apartado se estableció un “sistema de alerta y ejecución” tomando al celador como primer eslabón, quien da aviso al Jefe de Turno. A su vez éste informa a enfermero y al Jefe de Seguridad. El enfermero concurre al lugar donde se encuentra el paciente y da aviso al médico de guardia quien concurre a la UR.

Los cursos que se dictaron para personal no médico del HPC y de Requisa y Traslados durante el año 2017, continuaron en el 2018 en la Unidad 19 y en el CPF IV.

Debe señalarse que la dinámica del sistema en cuestión depende de la presencia de los actores en el sitio en el que se presente la urgencia médica y de la relevancia de las funciones de cada uno de ellos. En este sentido la accesibilidad del personal de la salud al lugar se ve mediatizada por agentes que, en el mejor de los casos, pudieron haber presenciado los cursos.

El número y distribución de enfermeros o paramédicos de guardia en cada UR se halla estrechamente relacionado con el mismo tema.

En el momento de la evaluación existía un enfermero en cada UR durante las 24 horas. La UR 5, que aloja 170 detenidos, comparte el enfermero de la UR 3 durante las horas nocturnas. Se dispone de un “*Libro de guardia*” para registrar la asistencia de emergencia.

La cantidad de enfermeros en cada SAM resulta insuficiente dado que el sentido de la Recomendación de la PPN es el de disponer del recurso de modo continuo y, al contar cada SAM con un solo agente, existen momentos en los cuales no se halla presente el personal de salud por las tareas cotidianas que debe cumplir.

Asimismo, influyen en la asistencia en casos de urgencias la distribución de médicos de guardia en el Complejo. Durante las horas nocturnas de los tres profesionales

de guardia, dos permanecen en el HPC I y uno tiene su base en la UR IV, lo que constituye una acertada medida dada su proximidad con las UR III y UR V.

Como medios tecnológicos para lograr comunicaciones fehacientes eficaces y oportunas ante urgencias el personal de salud depende solamente de sus propios celulares. Además, el médico de guardia, el Jefe de Turno del HPC I, los Jefes de Turno de cada UR y los profesionales de guardia de Protin/PRISMA disponen de un *walkie-talkie* cada uno. Otros medios de comunicación lo representan las líneas internas existentes en las diferentes UR y HPC I.

En referencia a la Recomendación, el SPF deberá proveer teléfonos celulares para superar la situación irregular, cual es que los profesionales médicos y enfermeros deban utilizar los de su propiedad.

La dotación de medios de transporte cuya administración depende exclusivamente de la Dirección Médica del Complejo y destinados para uso exclusivo para personal sanitario y traslado de pacientes, intra y extramuros, se compone de:

- Una ambulancia UTIM equipada con camilla, respirador, cardiodesfibrilador, tubo de oxígeno, tabla rígida. Collar de Philadelphia y botiquín de emergencias completo. La capacidad de transporte es de un paciente.
- Una ambulancia común equipada con camilla, tubo de oxígeno y botiquín que transporta el enfermero, en cada caso. La capacidad de transporte es de un paciente.
- Una ambulancia común. La capacidad de transporte es de un paciente.

Los traslados intramuros se realizan en un colectivo con capacidad de transporte máximo de doce pacientes y dos agentes penitenciarios.

En caso de necesidad, la Dirección del HPC solicita un móvil utilizado habitualmente para transportar detenidos para Habeas Corpus. Su disponibilidad está supeditada al uso para el que está designado específicamente.

La dotación de vehículos es compatible con las necesidades para casos de emergencia. Relacionado con el alcance de la evaluación, se debe destacar que el móvil de plazas múltiples existente solamente puede desplazarse intramuros, por lo que ante la necesidad de trasladar pacientes para concretar interconsultas programadas en los HEM, son utilizadas las ambulancias, lo que disminuye la capacidad de respuesta en casos de urgencias.

Complejo Penitenciario Federal II (Marcos Paz)

En este Complejo tampoco se aplican protocolos de emergencia normalizados recomendados por la Recomendación 858/PPN/16, por lo que se estima que no cumple con lo indicado en la misma.

En consideración que el Complejo registra un notorio incremento de la población desde la última evaluación realizada, el recurso humano para responder en casos de emergencia resulta insuficiente en número.

El plantel de catorce médicos se encuentra distribuido con la siguiente modalidad: dos médicos de planta por cada UR los que cumplen una carga horaria de 24 horas semanales cada uno. Las horas médicas se hallan fraccionadas con una frecuencia de dos o tres veces por semana, aunque sin especificación de horarios prefijados de presencia en la UR. Se agregan dos médicos más por día con funciones de guardia de 24 horas. Los especialistas disponibles son (uno por cada especialidad): traumatólogo, ORL, oftalmólogo, cardiólogo, especialista en nutrición y diabetes, urólogo, dermatólogo²⁴⁷,

²⁴⁷ Estos últimos tres designados como Médicos de Planta en diferentes UR.

especialista en ultrasonido (ecografista), infectólogos (dos)²⁴⁸. El número de psiquiatras, que hasta el mes previo a la evaluación eran cuatro, se redujo a tres por el traslado de uno de ellos al CPF IV.

Deviene necesario agregar un médico de guardia por día al plantel existente. Asimismo se debería incorporar un traumatólogo por la prevalencia de las patologías de la especialidad y urgencias específicas, lo que determina una alta demanda.

Existe un enfermero por cada UR. Cumplen guardias de 24 h. No obstante, según la estimación de los propios enfermeros entrevistados, se necesita un enfermero más por cada UR para organizar las tareas de forma tal que no quede ninguna UR desprovista de personal ante actividades rutinarias o eventuales emergencias que sustraigan al agente de su base. Se estima que no cumple en sentido estricto con lo indicado en la Recomendación.

El equipamiento para emergencias de las SAM es compatible con una primera asistencia de la urgencia para su posterior traslado a la Sala de reanimación y estabilización hemodinámica del Complejo y/o a los hospitales extramuros (HEM).

Sin embargo, dada la distancia de cada UR con sus respectivas SAM hasta la UMA, es recomendable la existencia de una tabla larga con inmovilizadores y un collar de sujeción cervical (tipo Filadelfia) en cada SAM o en el octógono de acceso a los pabellones. Se estima que no cumple en sentido estricto con lo indicado en la Recomendación.

La Sala de reanimación y estabilización hemodinámica dispone de los recursos necesarios para la asistencia inmediata de casos críticos, antes de su referencia a los HEM. En líneas generales cuenta con silla de ruedas, dos camillas (una con cabecera rebatible y la restante móvil), tensiómetro de pared, estetoscopios, soluciones parenterales y elementos para venoclisis, *abbocath*, sondas nasogástrica y vesical, botiquín para urgencias, caja para suturas, set para nebulizar. Aspirador quirúrgico. Descartadores de materiales punzocortantes. Equipo de infusión. Equipo de succión. Recipientes para residuos con bolsa roja (residuos patogénicos) y negra (residuos comunes), dispositivos para asistencia de la vía aérea, equipamiento cardiovascular, quirúrgico, para atención de quemados y para trauma.

Como medios tecnológicos para lograr comunicaciones fehacientes eficaces y oportunas ante urgencias médicas se utilizan teléfonos de línea internos y *walkie-talkies* en posesión del médico de guardia y del Jefe de Seguridad de cada UR.

Un factor crítico para la evacuación de emergencias dentro y fuera del establecimiento lo constituye la dotación de móviles.

El Complejo dispone de una Unidad de Terapia Intensiva Móvil (UTIM), una ambulancia con capacidad para trasladar un paciente en camilla por vez y un móvil con ocho butacas.

La UTIM y la ambulancia cubren requerimientos intra y extramuros, mientras que el móvil con butacas lo hace solamente intramuros.

La ambulancia “denominada” UTIM, no cumple con los atributos mínimos para detentar tal denominación. De acuerdo a lo informado por el Director Médico de la UMA, luego de su asignación a la Unidad 34 (Campo de Mayo) la UTIM fue desmantelada del equipamiento que poseía, por lo que su posterior reintegro al CPF II (Marcos Paz) se efectuó en condiciones de ambulancia común de traslados.

El estado de mantenimiento del móvil con butacas es deficiente ya que de modo visible no dispone de vidrio en una de las puertas posteriores y las butacas muestran deterioro en el tapizado y estructura.

Esto determina que, para turnos programados extramuros, se utilice una de las ambulancias, con la consiguiente reducción de la capacidad de respuesta ante una

²⁴⁸ Contratados por el Ministerio de Justicia y DDHH.

emergencia simultánea. A su vez, esta condición supone la pérdida de turnos y/o arribos fuera de horario a los HEM.

Un problema que adquiere relevancia desde hace cierto tiempo, según los profesionales entrevistados, es la falta de aceptación de pacientes/detenidos en los hospitales de la comunidad cercanos al CPF II (Marcos Paz). Esta situación se presenta tanto en los turnos programados como en las urgencias, lo que en el último caso supone riesgo de vida para el paciente.

Los nosocomios referidos son el Hospital Municipal Dr. Héctor J. D'Agnillo (Marcos Paz), Héroes de Malvinas (Merlo) y Eva Perón (Merlo).

Debido a estas limitaciones, los profesionales se ven obligados a recurrir al Htal. Nacional Alejandro Posadas de la localidad de El Palomar distante a más de 34 Km y con vías de acceso congestionadas por el intenso tránsito vehicular.

Por este motivo las distancias a cubrir en los traslados mencionados implican prolongados períodos de tiempo en los que, dentro del Complejo, solo se encuentra una única ambulancia para responder a la potencial demanda del resto de la población.

Además, las condiciones mencionadas de los móviles hacen que esos traslados sean sustentables solo en recorridos que impliquen cortos períodos de tiempo, lo que colisiona con lo consignado respecto a las distancias.

Centro penitenciario de enfermedades infecciosas-Unidad 21.

Tasas de mortalidad

En el año 2018 se hizo un análisis de las muertes en la Unidad 21-Centro Penitenciario de Enfermedades Infecciosas. Los registros de la PPN sobre fallecimientos en la Unidad 21 durante los últimos 10 años se muestran en la siguiente tabla.

Fallecimientos en la Unidad 21

Año	Muertes en pacientes VIH/sida	Muertes no relacionadas con infección por VIH	Total
2009	18	0	18
2010	6	1*	7
2011	5	0	5
2012	9	0	9
2013	4	1	5
2014	2	0	2
2015	3	0	3
2016	3	1	4
2017	1	3	4
2018	3	0	3
Total	54	6	60

*Fallecimiento por meningitis secundaria a traumatismo craneoencefálico producido por malos tratos, lesiones, torturas en la Unidad de origen.

La tabla muestra un descenso significativo de las muertes en la U.21 desde el año 2009 a la actualidad, lo que a su vez se vincula con la mayor efectividad de los tratamientos antirretrovirales en pacientes con VIH. Es oportuno señalar que los pacientes infectados por el VIH que requieren internación, son aquellos que por diversas circunstancias no reciben terapia antirretroviral de gran actividad y que por lo tanto padecen enfermedades definidoras de sida, muchas de las cuales importan suma gravedad, con riesgo de vida. Esto se evidencia en el ámbito intramuros así como en los hospitales de la comunidad.

El ASM de la PPN consideró oportuno solicitar a la Dirección de Sanidad (DS) del SPF, datos específicos sobre las tasas de mortalidad (TM) y las enfermedades relacionadas, del Centro Penitenciario de Enfermedades Infecciosas-Unidad 21 (U 21) durante los años

2017 y 2018. La información que se gestionó ante la DS fue relevante, dado que contribuyó a estimar la calidad de atención de la salud intramuros en un dispositivo especialmente sensible, dada la complejidad de las patologías que allí se asisten.

Para establecer un parámetro de referencia se tomaron los indicadores de un nosocomio del G.C.A.B.A. donde se asisten pacientes que exhiben un perfil socio-económico-cultural semejante a la población alojada en la U 21.

De igual forma, esa población del hospital de extramuros (HEM) comparte similar prevalencia de patologías con los detenidos trasladados desde los diversos Complejos y Unidades a la U 21.

Unidad 21 - TM		
AÑO	2017	2018
Egresos (incluidas defunciones)	127	164
Óbitos	4	2 ²⁴⁹
TM (%)	3,15	1,22

HEM - TM		
AÑO	2017	2018
Egresos (incluidas defunciones)	4121	4025
Óbitos	333	268
TM global del HEM (%)	8,08	6,66
TM Salas VIH (promedio) (%) *	5,34	5,15
TM UTI ID (%) **	46,55	37,3

* TM promedio en salas de internación exclusivas para VIH/sida

**Unidad de Terapia Intensiva para inmunodeprimidos

En los años 2017 y 2018 las tasas de mortalidad en la U21 fueron de 3,15% y 1,22% respectivamente (Tabla 1).

Estas cifras resultan ser inferiores en un 61% (2017) y un 81% (2018) de las TM globales que muestra el HEM, y en un 41% (2017) y un 76% (2018) de la mortalidad de las salas de internación del HEM exclusivas para pacientes que presentan HIV-sida (Tabla 2).

Entre las patologías diagnosticadas en los seis pacientes que fallecieron se encuentran: infección por VIH-sida (3), tuberculosis pulmonar multirresistente, shock séptico, fallo multiorgánico, linfoma de Hodgkin y hemoptisis masiva.

La gravedad de estas entidades nosológicas determinó que cinco pacientes fueran derivados a la UTI del HEM que presta apoyo logístico y asistencial a la U21, donde fallecieron.

Las TM de esa Unidad de Terapia Intensiva para inmunodeprimidos son desproporcionadamente altas comparadas con los guarismos de la U21 (Tabla 2), dado que la U21 no posee una estructura de unidad de cuidados intensivos y por lo tanto no puede establecerse como pauta.

²⁴⁹ Los registros de la PPN sobre fallecimientos en prisión tienen información de 3 muertes en el año 2018, pero esa diferencia no modifica sustancialmente las conclusiones de este análisis.

Como conclusión puede señalarse que los indicadores considerados permiten estimar que la Unidad 21 presta una asistencia equivalente, sino superior, a los de un centro asistencial de la comunidad donde se inserta, en términos de evitar el fallecimiento de pacientes con enfermedades graves.

Lo referido coincide con las múltiples constataciones realizadas por el ASM en oportunidad de evaluar a los pacientes internados en la U21, lo que además se corrobora por la falta de necesidad de recomendar otras conductas diagnóstico-terapéuticas a las previamente indicadas por el equipo médico del centro asistencial.

Intervención en sede judicial

En términos de protección de los derechos humanos de las personas detenidas, los asesores del Área Salud Médica participaron de modo determinante en calidad de peritos médicos, en las siguientes causas judiciales.

Abril de 2018. Declaración testimonial. Causa N° 60000615/2007/TO1. “CRO y otros s/imposición de torturas. Víctimas LMM y CDN”. TOCF N°1, La Plata.

Mayo de 2018. Declaración testimonial. Causa N° 53016767/2012/TO1. “SSL s/abuso sexual e imposición de torturas...” TOCF N° 2, La Plata.

Noviembre de 2018. Declaración testimonial. Causa: Orden 4 N° 17441/17. Juzgado Nacional Criminal Correccional N°54.

Noviembre de 2018. Declaración testimonial. Causa N° FGR 314047/2008. VCR, JOH, PJE y otros. Sobre omisión del funcionamiento, imposición de tortura agravada y otros. Tribunal Oral Federal de Neuquén.

Diciembre de 2018. Perito. Análisis de las copias de las constancias médicas y de la historia clínica. Causa N° FSM 130160/2017. Juzgado Criminal y Correccional Federal 7-Secretaría N° 14.

3.2. Salud Mental en cárceles federales

Medicalización de la Salud Mental

A lo largo del año 2018 identificamos y recortamos una serie de temas vinculados con la práctica de salud mental en las cárceles federales que fueron foco de nuestra atención y fuente de nuestras intervenciones. Temas que, en su planteo y desarrollo, fueron bosquejando un diagnóstico de situación sobre la salud mental, en tanto derecho y su acceso, como también, sobre la concepción amplificadora de la salud mental que para nosotros incluye al régimen penitenciario.

Identificamos la prevalencia de derivaciones al área de salud mental de la PPN relacionadas con pedidos de asistencia psiquiátrica, más específicamente, solicitudes de prescripción de determinados psicofármacos, en muchas oportunidades, previo a cualquier evaluación médica y en algunos casos -cuando la hubo- poniendo en cuestión el criterio profesional respecto del plan farmacológico indicado. Advertimos, no sin preocupación, que esas solicitudes-según cuál fuera nuestro abordaje- nos podían ubicar en una vertiente de la salud mental que alimentara la medicalización y el consumo problemático como gobierno de la cárcel.

En este sentido, vale mencionar ciertos datos estadísticos que circunscribimos por su relevancia, y a modo de ejemplo de lo mencionado anteriormente, a algunos de los

establecimientos del área Metropolitana (CPF I, CPF II, CPF de la CABA, CPF IV y U.24). Sobre un total de 422 pedidos de asistencia surgidos en los establecimientos referidos, hubo 250 (59,24%) relacionados con la asistencia psiquiátrica y el reclamo de psicofármacos. Llamó especialmente nuestra atención la incidencia de pedidos recibidos que aludían al padecimiento de epilepsias como posible vía de obtención de psicofármacos. La mayor incidencia de estas demandas, un 72% del total de pedidos, se produjo en el CPFII.

Cabe mencionar que en este complejo se nos presentaron innumerables dificultades para llevar adelante nuestra tarea, no pudiendo acceder a la lectura de las historias clínicas sin contar con la autorización y firma de la persona detenida, que luego tenía que ser habilitada por el jefe de turno. En definitiva, quedábamos a expensas de un funcionario penitenciario para realizar nuestra tarea, este contrasentido nos llevó a eludir la lectura de las HC y organizar las intervenciones saltando este paso. El monitoreo en Farmacia respecto de las prescripciones apareció como una alternativa en nuestros abordajes, pero también nos quedó vedada. Por lo que de modo permanente nos vemos compelidos a “reinventar” nuestras intervenciones para no caer en la burocratización a la que nos convocan.

A pesar de los obstáculos, continuamos con los monitoreos de la recomendación relacionada con la circulación desregulada de psicofármacos.²⁵⁰ En tal sentido, el equipo de psiquiatras del mencionado Complejo nos puso al tanto de la inquietud existente respecto de la cantidad de medicación psiquiátrica que se prescribe y de las intenciones de reducirla. Planteándose la necesidad de implementar un "Programa de deshabitación de psicofármacos", que apuntara a una disminución de las dosis pautadas con el profesional tratante, requiriéndose del consentimiento informado del detenido a los fines de incorporarse. Se apuntaba fundamentalmente a aquellos que han desarrollado una conducta adictiva a los psicofármacos. A esto se sumaba la problemática de los detenidos que solicitaban psicofármacos por encontrarse "apretados" por otros detenidos. En este punto cabría preguntarse cómo incidiría en ello la obligatoriedad de la toma de la medicación molida y delante del enfermero que hemos recomendado oportunamente. El Programa se articularía mediante un trabajo interdisciplinario por parte de los profesionales del área de salud mental. Se advirtió la falta de demanda de atención psicológica y sí de medicación, y que la sobredemanda de medicación podría tener como correlato una baja en la demanda de la escucha psicológica, ya que la morigeración de una podría conllevar la emergencia de la otra. Realizamos distintas acciones vinculadas con el monitoreo de la marcha del Programa a lo largo del año 2018, aplicamos un cuestionario para el relevamiento de su implementación y mantuvimos distintas entrevistas con profesionales y personas privadas de libertad. El Programa se inició a finales de 2017 cuando se realizaron las primeras entrevistas, el ritmo de implementación fue muy lento y con obstáculos tales como la falta de formularios de incorporación, por ejemplo. La experiencia se inició con alrededor de cuarenta pacientes, con quienes se consensuó el cambio de medicación por una de duración más prolongada que conllevara pasar de tres tomas diarias a dos, para luego ir bajando la dosis. De las entrevistas mantenidas con los médicos psiquiatras corroboramos el desconocimiento que poseían en relación a las características generales del Programa argumentando que se trataba de una “*iniciativa*”, un “*bosquejo*”, un “*proyecto*”. No contaban con datos estadísticos respecto de la cantidad de pacientes incorporados ni de los psicofármacos que se intentaba deshabituarse, y nos remitían a conversar con el jefe del Psiquiatría, quién parecía ser el único implicado en el tema. No se llegó a formalizar el trabajo interdisciplinario con los psicólogos y además se verificó que las urgencias/emergencias y las entrevistas de evaluación al ingreso, teniendo en cuenta la

²⁵⁰ Recomendación N ° 812/14 PPN.

cantidad de población alojada y de profesionales asignados, dificultaban el trabajo personalizado y de seguimiento. La situación de los psiquiatras en el CPF II se caracteriza por la sobrecarga laboral y los obstáculos en la tarea, lo cual parece haber traído como corolario una suerte de “éxodo” de los profesionales. Con todo lo anterior, se vuelve evidente que el “Programa de deshabitación de psicofármacos” se torna inviable, así como el mero hecho de responder adecuadamente a la demanda de atención. A lo que se suma la dificultad para conseguir psiquiatras dispuestos a encarar un escenario laboral de estas características y que sobre el final del año, al jefe de Psiquiatría se lo reasignó a otro Complejo.

A raíz de las entrevistas con detenidos, en el marco del seguimiento del Programa, constatamos que aquellos que se encontraban alojados en el Módulo III, Pabellón 1 decidieron no recibir medicación psicofarmacológica. Al entrevistar a algunas de las personas allí alojadas nos informaron que el alojamiento se caracterizaba por ser de resguardo de la integridad física (RIF) y practicantes del Evangelio. Tres de los “líderes” (fajineros) del pabellón tomaron esta decisión que luego comunicaron y conversaron con todos los alojados. Es así que acordaron y comenzaron a rechazar la recepción de medicación psicofarmacológica en aquellos casos en donde la medicación se constituía en la respuesta a cualquier malestar. Al decir de uno de los detenidos *“la pastilla no puede ser la respuesta a todo, acá te atiende el psiquiatra y al toque pastilla...fue una decisión de todos para seguir con la palabra de Jesús. Estando dopados no hacíamos nada...este mes no hubo peleas o discusiones. En vez de llevarte a kinesio te daban pastillas, alguien discutía con la señora por teléfono y le daban pastillas”*. Refieren los detenidos que esta medida de auto regulación del consumo no se caracteriza por ser rígida y se revisa en el caso por caso de aquellos detenidos que lo necesiten por padecer alguna enfermedad crónica y que los psicofármacos constituyan un complemento del tratamiento. La medida apuntó a desinstitucionalizar la práctica de prescripción de psicofármacos como reemplazo de la escucha. Cabe consignar que el Programa de deshabitación de psicofármacos se fue extinguendo en el tiempo, si bien nunca se terminó de formalizar y, por el contrario, la decisión de tres detenidos respecto de la regulación del consumo de psicofármacos -en su lugar de alojamiento- advino como una medida de reducción de daños en el marco de una lógica de medicalización.

Tratamiento de los consumos problemáticos

En consonancia con lo anterior, y continuando con el diagnóstico de situación, precisaremos algunos detalles sobre el tratamiento de los consumos problemáticos por la vía de los Centros de Rehabilitación de Drogadependientes (CRD) y de la Asistencia Grupal de las Adicciones (AGA). Finalizando el 2017 se confeccionó una recomendación²⁵¹ -que se hizo pública a inicios de este año- en la que se sugiere la necesidad de discutir y diseñar una política integral en salud mental, que incluya la problemática de las adicciones, proponiendo que la PPN forme parte de esa discusión. Como también, la conveniencia de que la jefatura de los CRD -en el seno del SPF- estuviese a cargo de un profesional de la salud mental. Dado que la problemática de las adicciones se considera un asunto de salud pública y salud mental, en la cárcel y fuera de ella, su abordaje debe ser implementado dentro de los saberes que constituyen este ámbito. En un documento producido por el área²⁵², relativo a las prácticas en salud mental en contextos de encierro, se planteó la necesidad de modificar la lógica penitenciaria -que prima en los dispositivos residenciales de tratamiento para las adicciones- por una sanitaria. A la vez

²⁵¹ Recomendación N° 873 /18 PPN.

²⁵² Véase www.ppn.gov.ar en “Ejes Temáticos - Salud Mental - Informe sobre buenas prácticas en Salud Mental en contextos de encierro.pdf” (2017).

que se ampliaran las plazas de alojamiento y que en los abordajes se incluyera la perspectiva asistencial de reducción de daños, cuestiones que también se recomiendan.

La respuesta de la Dirección de Sanidad a nuestra recomendación alude a que “el SPF, como fuerza de seguridad, tiene como objetivo primordial la custodia y guarda de las personas allí alojadas, y que no escapan a dicha órbita los internos alojados en los Centros de Rehabilitación de Drogadependientes”. Agregan que, en relación a los tratamientos específicos para el abordaje de esta problemática, son los equipos de salud en forma interdisciplinaria los que se hacen cargo. Por otro lado, afirman que el Tratamiento y la Seguridad son dos áreas diferentes de abordaje, pero que, tratándose de una institución penitenciaria, resulta dificultoso separar una de otra. Si bien el documento se ocupa de aclarar que “toda decisión terapéutica estará a cargo del profesional de salud mental y/o médico sin interferencia de ningún otro factor”, resulta factible preguntarse, por un lado, quién tomará las decisiones estratégicas y de articulación con los demás equipos de salud del establecimiento, y por el otro, quién se responsabilizará por las decisiones terapéuticas asumidas por el equipo tratante en cada CRD. Insistimos, tal lo recomendado, en que, si el coordinador del CRD no es un profesional de la salud mental, resulta imposible el cumplimiento de estas funciones. Asimismo, el SPF plantea en la respuesta que acuerda en la necesidad de que los CRD articulen la labor con los profesionales de los AGA y con otros equipos, en función de lo recomendado por nuestro organismo; nos preguntamos desde qué instancia se implementaría esta coordinación y en base a qué estrategia. Por último, en referencia a los abordajes de reducción de daños sugeridos, el SPF alude a la necesidad de “una política específica y un dispositivo particular, minucioso y exhaustivo, sin el cual resultaría dañosa su aplicación”. A su vez, afirma que la reducción de daños se aplicaría al “uso y abuso de opioides, que no es prevalente en nuestro país”, concepción antiquísima y errónea de la política de reducción de daños que hemos corroborado en los intercambios mantenidos con el equipo de Estrategias Preventivas en Ámbitos de Contextos de Encierro de la SEDRONAR. Si bien la respuesta a la recomendación nos confrontó con la lógica de una fuerza de seguridad que administra cuestiones de salud mental, también decir que a posteriori de la recomendación el equipo de la SEDRONAR fue convocado para llevar a cabo un trabajo vinculado con los consumos problemáticos en los complejos metropolitanos. La decisión ante la respuesta recibida fue la de relevar de modo exhaustivo la práctica residencial y ambulatoria en el sistema penitenciario federal y mantener, a su vez, un intercambio sostenido con el equipo de la SEDRONAR que nos brindó asesoramiento y actualización sobre la temática, y nosotros sobre las particularidades de la problemática en las cárceles. Relevamiento, actualización e intercambio que nos permitiera contar cada vez con argumentos más sólidos para evidenciar que los consumos problemáticos, en las cárceles federales, no son abordados en la dimensión de complejidad y de daño, ni de reducción del mismo, que implican ni desde perspectivas integrales y transversales.

Sintetizaremos a continuación datos obtenidos -durante los meses de julio, agosto y septiembre del año 2018- sobre la oferta de abordajes para el tratamiento de los consumos problemáticos en los establecimientos federales. Aclarando que no son datos estadísticos producidos por el SPF sino obtenidos de los monitoreos y entrevistas, por lo que conllevan la relatividad de los dichos de los interlocutores y no abarcan a la totalidad de la población federal, que en julio de 2018 era de 12.356.

Complejo Penitenciario Federal N° III de Güemes-Provincia de Salta: Población total: 300 varones y 140 mujeres- CRD: 12 varones incorporados, 3 en lista de espera- AGA: grupo semanal con 7 varones-grupo semanal con 7 mujeres. Sobre 440 personas detenidas son 26 las asistidas.

Unidad N° 4 - Colonia Penal de Santa Rosa-Provincia de La Pampa: Población total: 510 varones- AGA: 3 grupos quincenales con 10 varones cada uno. Sobre 510 personas detenidas son 30 las asistidas.

Unidad N° 5 –Colonia Penal de General Roca-Provincia de Río Negro: Población total: 311 varones-AGA: 2 grupos semanales de 10 y 15 varones cada uno. Sobre 311 personas detenidas son 25 las asistidas.

Unidad N° 6 –Instituto de Seguridad y Resocialización- Rawson-Provincia de Chubut: Población total: 497 varones-CRD: 19 varones incorporados, 4 en lista de espera- AGA: grupo semanal con 20 varones. Sobre 497 personas detenidas son 29 las asistidas.

Unidad N° 7-Prisión Regional del Norte- Provincia del Chaco: Población total: 394 varones-CRD 10 varones incorporados, 4 plazas libres-AGA: grupo quincenal con 21 varones-2 varones en segunda fase abordados individualmente. Sobre 394 personas detenidas son 33 las asistidas.

Unidad N° 8 - Instituto Penitenciario Federal Jujuy -Provincia de Jujuy: Población total: 169 varones-AGA: grupo semanal con 21 varones. Sobre 169 personas detenidas son 21 las asistidas.

Complejo Penitenciario Federal N° V Senillosa-Provincia de Neuquén: Población total: 300 varones-AGA: dos grupos semanales de 15. Otros 16 incorporados y abordados individualmente. Sobre 300 personas detenidas son 46 las asistidas.

Unidad N° 10- Cárcel de Formosa- Provincia de Formosa: Población total: 114 varones-AGA: grupo semanal con 24 varones. Sobre 114 personas detenidas son 24 las asistidas.

Unidad N° 11-Colonia Penal de Presidencia Roque Sáenz Peña-Provincia de Chaco: Población total: 183 varones-AGA: dos grupos semanales de 8 y de 7 varones. Sobre 183 personas detenidas son 15 las asistidas.

Unidad N° 12- Colonia Penal de Viedma-Provincia de Río Negro: Población total: 300 varones- AGA: un grupo mensual con quince 15 varones. Sobre 300 personas detenidas 15 son las asistidas.

Unidad N° 13- Instituto Correccional de Mujeres-Provincia de La Pampa: Población total 80 mujeres- AGA: actualmente ningún grupo por licencia por maternidad de la psicóloga.

Unidad N° 14- Esquel-Provincia de Chubut: Población total: 135 varones- AGA: dos grupos quincenales de 15 y 7 varones. Sobre 135 personas detenidas 22 son las asistidas.

Unidad N° 15- Cárcel de Río Gallegos-Provincia de Santa Cruz: Población total 114 varones-AGA: un grupo semanal con 6 varones. Sobre 114 personas detenidas 6 son asistidas.

Unidad N° 17- Colonia Penal de Candelaria-Provincia de Misiones: Población total: 200 varones-AGA: dos grupos semanales con alrededor de 20 varones cada uno. Sobre 200 personas detenidas alrededor de 40 son asistidas.

Unidad N° 22- Cárcel Federal de Jujuy-Provincia de Jujuy: Población total: 102 varones-AGA: un grupo semanal con 13 varones. Sobre 102 personas detenidas 13 son asistidas.

Unidad N° 23- Cárcel Federal de Salta-Provincia de Salta: Población total: 19 mujeres-varones -AGA: un grupo con dos mujeres. Sobre 19 personas detenidas 2 son asistidas.

Unidad 30- Instituto de Jóvenes Adultos-Provincia de La Pampa: Población total: 36 varones-AGA: un grupo quincenal con 8 varones. Más un taller obligatorio para todos que incluye adicciones. Sobre 36 personas detenidas 8 son asistidas específicamente.

Unidad 35- Instituto Penal Federal de Colonia Pinto-Provincia de Santiago del Estero: Población total: 186-AGA: un grupo quincenal con 23 mujeres. Individualmente a alrededor de 60 mujeres. Sobre 186 personas detenidas 23 son asistidas específicamente.

Complejo Penitenciario Federal I-Ezeiza: Población total: 1927 varones-CRD: 24 varones incorporados-AGA: semanalmente grupos que incluyen un total de 50 varones- Sobre 1927 personas detenidas 74 son asistidas.

Complejo Penitenciario Federal II-Marcos Paz: Población total: 2010 varones-AGA: 10 grupos quincenales con un promedio de 12 varones cada uno. Sobre 2010 personas detenidas alrededor 120 son asistidas.

Complejo Penitenciario Federal CABA: Población total: 1754 varones-AGA: dos grupos semanales de 15 varones cada uno. Sobre 1754 personas detenidas 30 son asistidas específicamente.

Complejo Penitenciario Federal IV-Ezeiza: Población total: 600 mujeres-CRD: 25 mujeres incorporadas. Sobre 600 personas detenidas 25 son asistidas específicamente.

Complejo Penitenciario de Jóvenes Adultos-Marcos Paz: Población total: 375.jóvenes-CRD: 47 jóvenes incorporados. Sobre 375 personas detenidas 47 son asistidas.

Género y salud mental

Desde el año 2015 se viene observando un incremento significativo de mujeres detenidas, en particular en cárceles federales. En el marco de políticas económicas que incrementan la desigualdad social y la pobreza en América Latina, cada vez son más las mujeres que -acusadas de delitos vinculados al transporte y comercialización de drogas ilegales-, contribuyen a aumentar la población carcelaria en condiciones de infraestructura deficitarias. Respecto de la utilización del argumento de salud mental como una de las variables del gobierno de la cárcel, en un anterior informe de gestión ²⁵³ ya se consignó: *“la gran mayoría de las demandas recibidas por parte de las mujeres detenidas en el CPF IV hacen referencia a la falta de atención médica general, la sobre medicalización psiquiátrica y la aplicación abusiva de medicación inyectable. En esta línea, resulta frecuente la utilización de espacios destinados a tratamientos de salud mental como una modalidad de sanción y castigo. Asimismo, se señala como una mala práctica penitenciaria la implementación de requisas vejatorias e intrusivas, que incluyen desnudos parciales y totales”*.

Ante problemas de convivencia o por modalidades del gobierno de la cárcel que pueden incrementar los niveles de tensión/agresividad/violencia, afectándose el orden y el control penitenciario, aparece -en el caso de las mujeres- una respuesta de parte del sistema que es psiquiátrica, se diagnostica *“excitación psicomotriz”* y se produce el traslado al Pabellón de Urgencias Psiquiátricas. Las mujeres, ante problemas de convivencia, no cuentan con la posibilidad de solicitar traslados dentro del área metropolitana como tampoco cuentan con algún espacio dentro del establecimiento que funcione como mediación entre la tensión de lo cotidiano y *“el Psiquiátrico”*. La población masculina en Ezeiza tiene la alternativa de ser alojada en una habitación- destinada especialmente- en la que permanecen alrededor de 48 horas durante las cuales son evaluados por los profesionales de los programas diferenciales (PRISMA, PROTIN y Detección del Suicidio). De cualquier manera, este tipo de *“diagnósticos”* tan sesgados en relación al género, realizados indistintamente por psiquiatras, por médicos o por personal de seguridad, parecen estar atravesados por cierta concepción que se traduce en la locura asociada a las mujeres nerviosas y/o enojadas. Esta *“locura”* es disruptiva para el SPF. Es decir, las mujeres que cuestionan, que son *“violentas”*, que no se subordinan, que sufren crisis personales y/o familiares, son *“locas”* destinadas a ser internadas en un dispositivo de salud mental. Son medicadas y *“observadas”* por personal del SPF sin ningún tipo de capacitación en cuestiones de salud (mental).

La llamativa frecuencia de los supuestos episodios de excitación psicomotriz suscita una serie de preguntas: ¿Quién realiza el diagnóstico? ¿En qué contexto? ¿Cuánto

²⁵³ Informe Anual de la PPN, cap. VII *“Mujeres en prisión, diversidad sexual y cuestión de género”*, 2016. Disponible en: <https://goo.gl/mSzaD>

y cómo influye –quizás- el consumo desregulado y el régimen penitenciario? Se ha advertido que tienden a homologarse la angustia y el enojo con la excitación psicomotriz, culminando muchas veces en la internación de cualquier persona –mujer- angustiada, enojada o “rebelde”. Creemos, por ello, que hace falta poner en cuestión el “sobrediagnóstico” de excitación psicomotriz (o sucedáneo), que es utilizado de modo arbitrario y discrecional a los fines de encubrir el castigo y el disciplinamiento. También advertimos que se producen desplazamientos a partir de lo señalado por la PPN respecto de este diagnóstico y con otro nombre se sostiene la misma lógica.

Resulta necesario destacar que el cuadro mencionado no es habitual que sea “diagnosticado” en la población masculina, sino que es propio de ser considerado en las mujeres. Según los “Lineamientos para la atención de la urgencia en salud mental”²⁵⁴, un cuadro de “excitación psicomotriz” puede tener una base orgánica o psicógena y, tal como otros cuadros que determinan una urgencia, deben ser tratados en primer lugar garantizando las condiciones de cuidado y estableciendo una comunicación clara y sensible. En segundo lugar, debe realizarse una evaluación integral del estado de la persona y de la situación, descartando cuadros orgánicos, a fin de brindar, en un tercer tiempo, estrategias terapéuticas que incluyan un abordaje psicosocial / psicoterapéutico. En última instancia, muchas urgencias (pero no todas), se pueden resolver mediante un abordaje psicofarmacológico, priorizando su uso oral. Contradiendo las recomendaciones del propio Ministerio de Salud, los primeros recursos que utiliza el SPF ante cualquier crisis son el encierro y la medicalización inyectable.

Sobre la desconstrucción de esta lógica se trabaja de modo permanente e interdisciplinario desde la PPN.

Reunión con referentes de Sanidad de Dirección Nacional del SPF

Se concretó una reunión durante el mes de noviembre que se había solicitado en el mes de abril. La idea de la misma era plantear temas vinculados con la práctica en salud mental que se consideraban problemáticos -y que vulneraban derechos- según el diagnóstico de situación a consecuencia de nuestra labor cotidiana. Se planteó la necesidad del establecimiento de políticas sanitarias institucionales que no dejaran libradas las prácticas a la voluntad o intención de los profesionales de cada establecimiento.

Se puntualizó la prevalencia de solicitudes de prescripción de psicofármacos dirigidas a la PPN, la precariedad de los tratamientos ambulatorios para las adicciones, la falta de continuidad en la implementación de los programas de deshabituación de psicofármacos, se requirió sobre la marcha de la implementación del programa de detección de riesgo suicida, se cuestionaron las particularidades de funcionamiento del Anexo Psiquiátrico para mujeres, los traslados desde cientos de kilómetros para llevarse a cabo evaluaciones en salud mental en el CPFI y las desarticulaciones detectadas en la labor de psicólogos y psiquiatras. Respecto de la puesta en marcha del programa de detección de riesgo suicida mencionaron que se trataba de una acción y capacitación permanente para poder inscribir una modalidad de trabajo que no se redujera a las intervenciones de los psicólogos y/o psiquiatras, sino que, atento a la concepción de la seguridad dinámica, todos los involucrados en el trato/tratamiento de las personas privadas de libertad sean referentes de esta detección. Refirieron que se estaría aplicando un protocolo de intervención, reconociendo que previamente cada quien respondía de modo no sistematizado. Sistematización que redujo los niveles de estrés de los agentes, según manifestaron. Asimismo, mencionaron que sus estadísticas darían cuenta de una reducción de muertes

²⁵⁴ Ver página web del Ministerio de Salud: http://www.msal.gob.ar/saludmental/images/stories/info-equipos/pdf/2013-10_afiche-atencion-urgencia-salud-mental.pdf

por suicidio a partir del nuevo programa. Respecto de la pregunta y preocupación referida a las personas con riesgo alto (4 y 5) y los lugares para su alojamiento diferencial refirieron que cada establecimiento tenía que crear/armar -de acuerdo a sus posibilidades- un espacio de cuidado y observación permanente de estas personas, y que este era un tópico sobre el cual tendrían que hacer un monitoreo permanente en los distintos establecimientos. A su vez, se estarían capacitando al personal en sus lugares de trabajo en la técnica de RCP. Asimismo, acordaron que la oferta de asistencia ambulatoria para las adicciones resultaba insuficiente y discontinuada. Manifestaron -ante los planteos que se les formulara- que era necesario sistematizar la aplicación de la asistencia grupal, AGA, como programa ambulatorio para las adicciones, y que se pudiera probar la eficacia del mismo. Que en estos dispositivos se debían incluir cuestiones conexas al consumo como charlas de especialistas. Otro de los temas esgrimidos y de preocupación para la PPN fue el de los traslados por evaluaciones en salud mental que conllevan miles de kilómetros hasta el CPFI y luego -al no contar con criterios para la inclusión en alguno de los programas- se retorna al origen. Se propuso prestar especial atención a esta práctica y que se sustituyera por la utilización de video conferencias para las evaluaciones o que se articulara con los efectores de salud del lugar de origen. Acordaron, pero manifestaron que no es una práctica habitual según su criterio. Se les planteó también el hecho de que el complejo de Ezeiza se haya convertido en un “gran psiquiátrico” y la necesidad de ofertas de alternativas asistenciales locales. Manifestaron la dificultad de giro-cama en PRISMA, como también, la falta de psiquiatras en el sistema penitenciario debido a que no les resulta conveniente laboralmente y adujeron que es una especialidad médica deficitaria en el sistema de salud en general. Concluimos diciendo que continuaríamos identificando y señalando lo que no se ajuste al paradigma de salud mental y derechos humanos y monitoreando las intervenciones por parte del sistema en tal sentido.

4. Un estudio sobre la alimentación en las cárceles federales

Estudio Temático de Investigación: *Producción y gestión de la escasez y la falta como estrategia de gobierno penitenciario*

En este apartado presentamos un nuevo Informe de Investigación del Departamento de Investigaciones de la Procuración Penitenciaria²⁵⁵. Del mismo modo, desde el año 2010 el Departamento de Investigaciones lleva adelante el Registro de Casos de Tortura de la Procuración que se integra al Registro Nacional de Casos de Tortura y/o Malos Tratos (RNCT)²⁵⁶. Este Registro lleva 8 años de funcionamiento, y se ha implementado de manera

²⁵⁵ El trabajo del equipo que compone este Departamento ha articulado permanentemente los relevamientos en cárceles sobre prácticas de tortura y malos tratos con los estudios temáticos sobre *gobierno penitenciario*. Los antecedentes se remontan al año 2001, en el que se efectuó el relevamiento empírico de la investigación que se publicaría en 2006 con el título *Voces del encierro. Mujeres y jóvenes encarcelados en la Argentina*. En este recorrido se destacan especialmente, la investigación *Cuerpos castigados. Malos tratos físicos y tortura en las cárceles federales* (2008) y su Proyecto de Seguimiento: *Malos tratos físicos y tortura en las cárceles federales* (2009-2010), así también los estudios sobre *Robos y agresiones físicas en las visitas carcelarias* (2012), *Confinamiento Penitenciario* (2014) y *Extranjeros/as en prisión* (2015). Todos disponibles en la página web institucional www.ppn.gov.ar

²⁵⁶ Para ampliar sobre los objetivos del Departamento y las tareas que tiene a su cargo, véase la información consignada en el [sitio web de la Procuración](#).

ininterrumpida en las dos jurisdicciones que lo componen: federal – nacional y de la provincia de Buenos Aires²⁵⁷.

Con el transcurrir de los años se han efectuado diferentes modificaciones en la implementación del Registro, a partir de los resultados obtenidos de forma sostenida en el tiempo. En el año 2017 se realizaron cambios en la ficha de relevamiento acordes a este criterio y a las *readaptaciones estratégicas*²⁵⁸ identificadas en el trabajo de campo en los últimos años, al tiempo que se innovó en el diseño del relevamiento y análisis de la información. Esta propuesta consistió en indagar en profundidad sobre un determinado *tipo de tortura* durante la programación anual. En el ámbito federal-nacional, en la primera experiencia de este tipo de relevamiento focalizado, se produjo información sobre el tipo de tortura *falta y/o deficiente alimentación*. Ello redundó en un amplio acervo de material empírico con entrevistas en profundidad a detenidos/as y a autoridades penitenciarias, observaciones en los sectores de cocina y en los espacios de encierro, a lo cual se sumó lo relevado mediante una encuesta en el marco del “*Proyecto de seguimiento y actualización: Malos tratos físicos-tortura y producción y gestión de la escasez, como instrumentos de gobierno carcelario: un estudio sobre los procedimientos de requisa, el aislamiento, las agresiones físicas y la alimentación en cárceles federales*”²⁵⁹.

El corpus empírico del *estudio focalizado* realizado en 2017 por el RNCT contempló 120 entrevistas en profundidad realizadas a presos/as con una guía de pautas especialmente diseñada, observaciones de campo en pabellones y espacios de cocina de las diversas unidades, observación de la provisión de alimentación durante la entrega de las comidas, lecturas y análisis de menús, así como entrevistas a personal penitenciario (maestros de cocina, jefes de diversas áreas, directores de unidades) y personal de las empresas tercerizadas encargados de la provisión de comida.

Dicho corpus se completó con la realización de los antecedentes institucionales, sistematizando todo lo relevado y las intervenciones realizadas desde la PPN sobre la alimentación de las personas encarceladas desde mediados de los años '90 hasta el 2017²⁶⁰, la búsqueda y sistematización de toda la normativa penitenciaria sobre esta materia (2000-2017), así como también el reprocesamiento y análisis de toda la información recabada (en términos cuantitativos y cualitativos) por el Registro sobre este tipo de tortura en el ámbito

²⁵⁷ Se trata de un acuerdo interinstitucional entre la Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN), el Comité contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria y el Grupo de Estudios sobre Sistema Penal y Derechos Humanos (GESPyDH) del Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA).

²⁵⁸ Inspirado en el marco teórico foucaultiano este concepto alude a diferentes ajustes estratégicos que realiza el poder penitenciario para sortear posibles limitaciones que se presentan al despliegue de sus técnicas. Por ejemplo, los que denominamos *desplazamientos* y *desanclajes* son formas de *readaptaciones estratégicas*. Se trata de cambios espaciales en la aplicación de determinadas técnicas de gobierno penitenciario, en este caso, el aislamiento. Para describir como fue variando la aplicación del aislamiento en las cárceles federales, en trabajos anteriores señalamos que esta técnica sufrió un proceso de *desplazamiento* y *desanclaje*, en tanto se produjeron cambios en el pabellón de castigo, en el que continúa aplicándose el aislamiento pero con otras funcionalidades (ya no estrictamente para castigo) y el aislamiento como técnica se expande y se dispersa en distintos espacios carcelarios no definidos a priori para este fin. Para ampliar véase PPN, 2018. Desplazamiento, Des-anclaje espacial y redefinición funcional. Una aproximación a la expansión y diversificación de la técnica de aislamiento en las cárceles federales. En *Informe Anual 2017. La situación de los Derechos Humanos en las cárceles federales de la Argentina* (pp. 438-445). Buenos Aires: PPN.

²⁵⁹ A 10 años de la Investigación sobre “Malos Tratos físicos y Torturas en Cárceles Federales”. Para ampliar véase el apartado correspondiente a la investigación en este *Informe Anual*.

²⁶⁰ Se relevaron y grillaron todo lo referido a la alimentación en los Informes Anuales de la PPN (2000-2017) y el Expediente temático sobre Alimentación N° 8023 (2002-2017). Asimismo, se tomó la información vinculada a la alimentación de los antecedentes de cada cárcel realizados por el RNCT en sus distintos Informes Anuales. Estos antecedentes son elaborados con los expedientes de las distintas cárceles, en los que la PPN archiva las diferentes actuaciones. Los antecedentes elaborados con estos expedientes registraron actuaciones desde el año 1994.

nacional-federal en sus 8 años de funcionamiento. Todo este material permitió ampliar el prisma de observación y análisis en sus aspectos temporales y espaciales. Vale resaltar, entonces, que se consiguió integrar información de los últimos 25 años y de las diferentes unidades –para varones, para mujeres, población transgénero, jóvenes adultos, de máxima y de mediana seguridad, etc.– que integran el Servicio Penitenciario Federal (SPF) para el análisis de la gestión de la alimentación en clave de gobierno penitenciario.

Dicho corpus excede las exigencias de un Registro de Casos de Tortura y es por ello que, con una *estrategia metodológica cualitativa*²⁶¹ y bajo el andamiaje conceptual de la *teoría fundamentada*²⁶², se elaboró un proyecto de investigación que asumiera el desafío de visitar y analizar material empírico producido en relevamientos precedentes²⁶³. La virtud de este abordaje consiste en generar un aporte significativo en términos teóricos, ya que propone un permanente ejercicio relacional entre material empírico y teoría, habilitando una revisión del corpus con el que se viene trabajando e impulsando la producción de nuevos conceptos.

En relación a los mecanismos a través de los cuales se produjo este documento, cabe señalar que se recurrió a la producción de un *bricolage*²⁶⁴ con la información contenida en las fuentes mencionadas (Expediente Temático sobre Alimentación –años 2002 a 2017–, Informes Anuales de la PPN –años 2000-2017–, Registro Nacional de Casos de Tortura –años 2011-2017–²⁶⁵, antecedentes institucionales de distintas cárceles desde 1994²⁶⁶, la investigación marco “*Malos tratos físicos-tortura y producción y gestión de la escasez, como instrumentos de gobierno carcelario*” –2017-2018– y el estudio focalizado realizado por el mismo Registro en el ámbito federal durante 2017) y con diferentes técnicas que permitieron sistematizar y analizar el material a la luz del marco teórico construido.

Ahora bien, para atender a los resultados, cabe mencionar algunos de los elementos que componen la relevancia de este documento. Por un lado, en términos de contenido, destacar que en el informe de investigación se encuentra reunida, sistematizada y analizada toda la información producida por la Procuración sobre la falta y deficiente alimentación en tanto problemática estructural que compone las condiciones de vida en las cárceles federales. Por otro, en relación a los supuestos que valida, señalar que el recorrido por los antecedentes, año tras año, confirma que la falta y deficiente alimentación es y ha sido uno de los principales (y constantes) reclamos de las personas encarceladas, y en esa misma línea, también se ha constituido en uno de los ejes de intervención primordiales de este organismo.

²⁶¹ Cohen, N. y Piovani, J. (2008) *La metodología de investigación en debate*. La Plata: EDULP.

²⁶² Glaser, B. & Strauss, A. (1967). *The discovery of grounded theory*. Chicago: Aldine Press. En este trabajo recurrimos a la teoría fundamentada para referirnos al ejercicio de volver sobre los datos relevados en trabajos de campo precedentes y combinarlos con otras fuentes para generar teoría de distintos niveles.

²⁶³ Burawoy, 2009 citado en Auyero, J. (2013) *Pacientes del Estado*. Buenos Aires: Eudeba.

²⁶⁴ Siguiendo a Denzin y Lincoln, Jones, Manzelli y Pecheny (2004) plantean que la concepción de la investigación cualitativa como un *bricolaje* en tanto “combinación de múltiples métodos, materiales empíricos, perspectivas y observadores focalizados en un estudio singular (...) [es] una estrategia que agrega rigor, amplitud y profundidad al trabajo del investigador.” Pág. 47. La teoría fundamentada: su aplicación en una investigación sobre vida cotidiana con VIH/sida y con hepatitis C. En Kornblit, A. L. (coord.) *Metodologías cualitativas en ciencias sociales: modelos y procedimientos de análisis*. Buenos Aires: Biblos.

²⁶⁵ Si bien el RNCT comenzó a realizarse en el 2011, en sus informes por unidad se cuenta con los antecedentes de las intervenciones de la PPN realizadas en las distintas cárceles en los últimos 25 años.

²⁶⁶ Como ya mencionamos, se trata de las cárceles abordadas en los Informes Anuales del RNCT, y son las siguientes: Complejo Penitenciario Federal de la CABA, Complejo Penitenciario Federal I, Complejo Penitenciario Federal II, Complejo Penitenciario Federal IV, Unidad N° 4, Unidad N° 5, Unidad N° 6, Unidad N° 7, Unidad N° 8, Unidad N° 9, Unidad N° 10, Unidad N° 11, Unidad N° 12, Unidad N° 13, Unidad N° 16, Unidad N° 17, Unidad N° 22, Unidad N° 23, Complejo Penitenciario Federal III, Complejo Penitenciario Federal para Jóvenes Adultos, Unidad N° 28, Unidad N° 35.

La PPN ha recibido en sus más de veinte años de existencia infinidad de reclamos de los presos y presas sobre la alimentación que reciben²⁶⁷: por su escasez, por su mala calidad, por las dolencias y enfermedades generadas a partir de su ingesta, por la falta de entrega de dietas para personas con afecciones o condiciones específicas (diabéticos, celíacos, portadores de HIV, madres lactantes, con afecciones gástricas, etc.), por los obstáculos para ingresar alimentos desde el exterior, por los elevados precios de las cantinas penitenciarias, por los impedimentos para que se cocinen por sí mismos, por los arbitrarios modos de distribución. Todas estas cuestiones han sido una y otra vez constatadas por los/as agentes de esta Procuración y han motivado múltiples intervenciones. Es por ello que, del recorrido de los 17 años contenidos en el Expediente Temático²⁶⁸, los antecedentes de cada cárcel elaborados por el RNCT que datan de 1994, y en los Informes Anuales de la PPN que reúnen todas las actuaciones efectuadas, surge que esta problemática lejos de ser esporádica o circunscripta a unos pocos espacios penitenciarios es un tema recurrente y extendido, de carácter estructural en todo el archipiélago carcelario federal.

Sobre estos antecedentes es importante destacar otro elemento central. En los múltiples relevamientos y monitoreos sobre la temática, los habeas corpus y las Recomendaciones²⁶⁹ presentadas se distingue la mala alimentación como un agravamiento en las condiciones de detención que puede definirse como un acto de tortura, trato inhumano o degradante. En tal sentido, en un habeas corpus colectivo presentado en 2010 respecto de la mala alimentación que recibían los presos del pabellón F, Módulo de Ingreso, Seguridad y Tránsito del Complejo Penitenciario Federal I, se indica lo siguiente:

“Violación del derecho a un trato digno y de la prohibición de penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (arts. 18 y 43, CN, S, CADH). Derecho a la alimentación. El decisorio impugnado vulnera en forma flagrante las normas constitucionales y los tratados internacionales que obligan a los estados a proveer condiciones de detención dignas y prohíben el sometimiento a ‘tratos crueles, inhumanos o degradantes’. La Convención Americana sobre Derechos Humanos, refiere en su artículo 5: ‘Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano’”. Expediente temático sobre Alimentación N° 8023, fojas 463 a 469.

Reafirmamos, entonces, que la grave y persistente problemática de violación de derechos humanos relativa a la falta y/o deficiente provisión de alimentación a miles y miles de personas detenidas en el ámbito federal nacional fundamenta la tipificación de esta práctica penitenciaria como tortura y mal trato. En esta línea interpretativa, citamos fragmentos de los antecedentes institucionales en la materia correspondientes a distintos años y distintas cárceles:

²⁶⁷ Para un detalle exhaustivo de cantidad de denuncias y comunicaciones recibidas sobre esta problemática véanse los Informes Anuales de la PPN (2000-2017).

²⁶⁸ El Expediente Temático sobre Alimentación N° 8023 data del 30/01/02. Al 12/01/2017 llevaba 7 cuerpos con 1361 fojas (con contenido a dos carillas). En él se da cuenta de inspecciones realizadas en las distintas unidades penitenciarias de sus áreas de cocina y de la entrega de comida; del control de los procedimientos para el ingreso de alimentos por parte de las visitas y de los precios de las cantinas. En función de estas inspecciones, observaciones y de las denuncias recibidas el organismo ha producido decenas de recomendaciones a las autoridades de unidades penitenciarias y a las autoridades nacionales del SPF. De estas ha dado comunicación a las autoridades ministeriales y las distintas instancias judiciales haciéndolos partícipes de las situaciones relevadas y/o denunciadas y de las recomendaciones correspondientes.

²⁶⁹ En el Informe de Investigación se incluyen como anexo las distintas Recomendaciones presentadas.

“En la Recomendación 699 de la PPN del año 2008 el Procurador Penitenciario de la Nación expresa: ‘Que la afectación del derecho a la dignidad constituido por la mala alimentación genera un agravamiento de las condiciones de detención, por lo que puede definirse como un acto de tortura, trato inhumano o degradante’; en el Informe de Monitoreo de la Unidad 6 del año 2009 se afirma: ‘En definitiva se comprobó que el único modo en que los presos se alimentan es asumiendo como propio un gasto que en realidad se encuentra a cargo del Estado, que la falta de alimentación o una inadecuada alimentación es implementada como otra modalidad de mal trato’; y por último, un Informe de la Delegación Sur del año 2011 expresa que: ‘En primer lugar, la mayoría de los presos entrevistados manifestó que la alimentación proporcionada por la agencia penitenciaria resulta insuficiente para saciar el hambre.’” Expediente temático sobre Alimentación N° 8023, fojas 90.

Esta integración de la falta y deficiente alimentación como una variable más que permite dar cuenta de la existencia de tortura en las cárceles, es retomada por el Registro Nacional de Casos de Tortura y/o Malos Tratos, que acuña una definición amplia de tortura, comprendiéndola como un hecho social complejo y multidimensional. Esto implica considerar que la tortura puede ser relevada a través de distintos tipos de hechos (tipos de tortura)²⁷⁰ que se producen de manera combinada y agregada. En este trabajo investigativo recuperamos esta perspectiva ya que entendemos que complejiza la mirada en tanto integra las *violencias estatales intensivas y focalizadas* (agresiones físicas, aislamiento, amenazas, requisas físicas vejatorias, traslados gravosos²⁷¹) con las *violencias estatales extensivas y generalizadas* (malas condiciones materiales de detención, falta y/o deficiente asistencia a la salud, falta y/o deficiente alimentación, robo y daño de pertenencias, desvinculación familiar y social) en el marco de un programa de *gobierno penitenciario*.

Desde este encuadre analítico hemos realizado lecturas sobre la *producción de hambre* en las cárceles federales desde la investigación social, integrando materiales que permiten comprender la persistencia del fenómeno, con sus matices históricos y en relación a las diferentes cárceles que componen el archipiélago carcelario federal.

Nuestra hipótesis de trabajo sostiene que la alimentación de las personas encarceladas se compone de un conjunto de prácticas sociales y biológicas que son gestionadas por el servicio penitenciario. Esto alude a que las características de esa alimentación (cantidad pero también calidad y diversidad) son definidas por la administración penitenciaria²⁷². En tal sentido, la gestión y administración diferencial de los alimentos, los insumos, artefactos y utensilios para alimentarse, pero también las posibilidades de circulación y acceso a bienes, así como el contacto con otras personas hambrientas o personas con recursos alimenticios, producen efectos en los cuerpos y en las subjetividades de los/as presos/as, constituyéndose en herramientas de gobierno penitenciario. Sostenemos que se trata de un gobierno penitenciario de carácter neoliberal²⁷³ regido por la *gestión de la escasez y la falta*.

²⁷⁰ Los tipos de tortura que releva el RNCT son 11: aislamiento, agresiones físicas, amenazas, requisas vejatorias, traslados gravosos, traslados constantes, malas condiciones materiales de detención, falta y/o deficiente asistencia a la salud, falta y/o deficiente alimentación, robo y daño de pertenencias, desvinculación familiar y social. Para mayor información véase el apartado correspondiente al *Registro* en este *Informe Anual*.

²⁷¹ Cabe señalar que los traslados gravosos y los traslados constantes son tipos de tortura complejos que contienen otros tipos, tanto las violencias estatales intensas y focalizadas como aquellas que se agrupan en la denominación de violencias estatales extensivas y generalizadas.

²⁷² El informe se centraliza en la agencia penitenciaria pero destina un capítulo a señalar la producción *estatal* de hambre, aludiendo a las articulaciones con la agencia judicial.

²⁷³ “(...) la penalidad neoliberal (...) Se trata, (...) de un castigo expresivo donde prevalecen degradantes condiciones de detención y técnicas de gobierno tortuosas que amplían las cuotas de dolor. Sin embargo, es

Desde este marco conceptual, consideramos que la *producción de hambre* es uno de los indicadores que permiten dar cuenta y analizar la *degradación* a la que se somete a las personas detenidas y las *estrategias de reproducción vital* que éstas implementan en un contexto de *lucha por la sobrevivencia*.²⁷⁴

Respecto de los contenidos del Informe de Investigación, en la introducción abordamos las coordenadas conceptuales a partir de las cuales analizamos la problemática de la mala alimentación y la producción de hambre. En el primer capítulo, nos ocupamos de realizar una descripción densa de las características cuantitativas y cualitativas de los alimentos que el Servicio Penitenciario Federal provee y de las condiciones en que los mismos se producen. En el siguiente acápite, abordamos las “otras fuentes” que nutren la alimentación de las personas encarceladas, resaltando la importancia que estas (asistencia externa-familiares, trabajo carcelario) tienen en la regulación del hambre. El tercer capítulo contiene la descripción y análisis de las estrategias de reproducción vital que implementan las personas detenidas para proveerse algún tipo de alimentación. En el cuarto apartado nos focalizamos en la producción de hambre y en los efectos que la mala y escasa alimentación genera en los cuerpos y subjetividades de presos y presas. En el quinto acápite efectuamos una lectura en clave de gobierno penitenciario definiendo la gestión diferencial de los espacios y detallando la producción de desigualdades a través de la gestión de la escasez y la falta en espacios de ingreso a la cárcel y de castigo (sectores en los que se somete a las personas a pasar por la experiencia del *hambre absoluta*), en los pabellones “de población” y en los denominados “de conducta”. Finalmente, destinamos un epílogo a resaltar el carácter estatal de la producción de hambre, subrayando las vinculaciones de la agencia judicial, la penitenciaria y otras agencias y organismos estatales que hacen posible que este fenómeno se produzca y se reproduzca a lo largo del tiempo.

5. El derecho al mantenimiento de los vínculos familiares y sociales. Impacto de la cárcel sobre los niños, niñas y adolescentes con referentes adultos privados de libertad

Para las personas privadas de libertad el contacto con sus familias y amigos es un tema de especial importancia y sensibilidad. Las visitas, el contacto telefónico, los egresos anticipados y la posibilidad de realizar aportes económicos a partir del trabajo en la cárcel, son algunas de las formas que las personas privadas de libertad encuentran para mantener el vínculo a pesar del encierro y constituyen derechos cuya protección y promoción resulta necesaria.

Por tal motivo, hace tiempo que el monitoreo periódico de las diferentes dimensiones que refieren a la vinculación familiar se halla instalado en la agenda de trabajo de la PPN.

Durante el 2018 las acciones emprendidas por el Organismo se orientaron particularmente a constatar y señalar las repercusiones de la sobrepoblación en el desarrollo de las visitas. También se continuó con el proyecto de trabajo sobre la

oportuno resaltar (...) que en su construcción histórica la cárcel no se ha producido jamás como dispositivo “reintegrador” o “reeducador”. Al contrario, con finalidades políticas específicas, ha marcado cuerpos y subjetividades reificando la conformación de ese grupo social marginal delictual (Foucault, 2005). En otras palabras: describiendo la crueldad del castigo actual, no intentamos reivindicar un pasado mejor, sino destacar que por masiva (...) la cárcel neoliberal es particularmente violenta y degradante.” Andersen, M. J. (2014). La penalidad neoliberal en el siglo XXI: la tercerización del gobierno carcelario a través de la ‘gestión evangelista penitenciaria’ en las cárceles bonaerenses. Tesis de Máster. Universitat de Barcelona y Universidad Nacional de Mar del Plata. Págs. 129-130.

²⁷⁴ Este mapa conceptual se amplía en la “introducción” del Informe de Investigación.

vinculación de las personas privadas de libertad con sus hijos e hijas, que fuera anticipado en el informe anterior y que se propone identificar y comprender de manera amplia la problemática de las relaciones familiares mediadas por la cárcel.

5.1. Los efectos de la sobrepoblación en el acceso y desarrollo de las visitas

Como es sabido, el cupo penitenciario no es sólo el espacio físico mínimo indispensable para la supervivencia, sino el conjunto de condiciones y prestaciones estatales para que la medida de encierro pueda cumplirse de un modo respetuoso de los derechos de la persona afectada. De forma tal que la ampliación en la capacidad de alojamiento de un establecimiento no se circunscribe a la colocación de más camas o a la construcción de nuevos pabellones exclusivamente. También deben adecuarse los demás espacios comunes y recreativos del establecimiento, garantizarse el derecho de las personas privadas de libertad a trabajar, estudiar y recibir adecuada atención a su salud, entre otras cuestiones.

Ante el escenario de crecimiento poblacional sostenido desde hace varios años y la constatación de preocupantes focos de sobrepoblación en determinados establecimientos del SPF, la PPN se propuso monitorear las repercusiones de esta problemática en torno al desarrollo de las visitas. En función de ello se llevaron a cabo relevamientos específicos en el Complejo Federal de Jóvenes Adultos -CFJA- y en el Complejo Penitenciario Federal II de Marcos Paz -CPF II-.

Complejo Federal de Jóvenes Adultos

Como se mencionó en el informe anual 2017, en septiembre de ese año se efectuó el traslado de los jóvenes que se encontraban en una Unidad Residencial -UR- dentro del predio del CPF II. Ante tal movimiento, el CFJA debió readecuar sus instalaciones generando más plazas. Las obras de ampliación se llevaron a cabo en ambas UR del CFJA y se realizaron en el lapso de seis meses. Una de ellas consistió en modificar dos de los tres talleres laborales ubicados en la UR I (ex unidad N° 24) a fin de convertirlos en lugares de alojamiento colectivo con 32 plazas cada uno. Las obras en la UR II (ex unidad N° 26), por otro lado, consistieron en modificar los sectores de alojamiento “A” y “B” a fin de ampliar su capacidad, en tanto el pabellón “A” pasó de tener 29 a 54 plazas, mientras que el “B” pasó de tener 10 a 48 plazas. En síntesis, las reformas significaron la adición de 123 plazas en total en este predio.

En función de ello se planificó un relevamiento sobre el modo en que el incremento poblacional afecta al desarrollo de las visitas. Se llevó a cabo entre mayo y junio de 2018 y en ese marco se entrevistó a visitantes, personas privadas de libertad y autoridades de la División Visitas y de la División Control y Requisa. Asimismo, se presenció el procedimiento para el ingreso de los visitantes al CFJA y se inspeccionaron los diferentes espacios destinados a las visitas.

A partir del relevamiento quedó expuesto que el aumento de plazas en el CFJA no fue correspondido con una adecuación integral de los espacios destinados a las visitas. En tal sentido se advirtió que efectivamente hubo un aumento significativo en la cantidad de visitantes que acuden, que los salones de visitas ya existentes no se han ampliado ni refaccionado, y tampoco se han creado nuevos. Las únicas modificaciones efectuadas en espacios donde transitan los visitantes se circunscriben a la colocación de un techo en el sector de identificación, perteneciente a la División Visitas, y su separación del sector donde se realizan las requisas, que le pertenece a la División Control y Registro, y a la instalación de cuatro baños químicos en las inmediaciones donde los visitantes aguardan el ingreso al establecimiento. Si bien se trata de una reforma que en principio permitiría

agilizar el procedimiento de ingreso, resulta insuficiente a esos fines de acuerdo con lo expuesto por los familiares y autoridades consultadas.

Las restricciones existentes en la cantidad de mercadería que los visitantes pueden ingresar los días de visitas también deberían revisarse, en tanto si bien hay días exclusivos para el depósito de mercaderías, no puede exigirse a las familias que acudan especialmente para ello, considerando que el CFJA se encuentra ubicado en un lugar poco accesible y el traslado ocasiona gastos e insume el tiempo de los familiares.

Lo relevado expuso la necesidad de una readecuación integral de los diferentes espacios destinados a la visita conforme al aumento de la población penal, y en consecuencia de los visitantes. Por tal motivo, el 17 de septiembre de 2018 desde la PPN se formuló la Recomendación N° 891, mediante la cual se encomendó al Director Nacional del SPF que adopte las medidas necesarias para cumplir las siguientes cuestiones vinculadas con el desarrollo de las visitas en el Complejo Federal de Jóvenes Adultos:

- Garantizar espacios adecuados para la espera y el acceso al complejo de los visitantes.
- Adecuar las dimensiones de los salones de visitas y la cantidad de habitaciones para las visitas íntimas al aumento de población registrado en el complejo.
- Refaccionar las instalaciones de los salones y las habitaciones de visitas, garantizando adecuadas condiciones edilicias en cada uno de estos espacios. Asimismo, dotar del mobiliario, artefactos e insumos necesarios para generar un espacio propicio para el desarrollo del encuentro familiar.
- Verificar que los recursos humanos asignados sean adecuados para la gestión del procedimiento de ingreso de los visitantes.

Asimismo, se recomendó al Jefe del CFJA que garantice el desarrollo de procedimientos ágiles y controles respetuosos para la admisión de los visitantes, flexibilizando la cantidad de mercadería que se permiten ingresar.

Hacia fin de 2018, se recibió respuesta de la Dirección General de Régimen Correccional mediante la cual se puso en conocimiento de esta PPN la realización de refacciones en el salón principal de visitas de la UR I del CFJA. Asimismo, se informó la colocación de ventiladores industriales en el salón destinado a jóvenes con medida de resguardo. Mencionaron que las cuatro habitaciones de visitas íntimas resultaban suficientes para la cantidad de alojados que reciben estas visitas y que se habían adquirido nuevos colchones en reemplazo de los existentes. Por último, señalaron la implementación del Programa de Gestión de Calidad, a partir del cual se realizan mediciones para reducir al máximo los tiempos de espera de los visitantes para el ingreso al establecimiento. No se hizo mención a la creación de nuevos espacios de visita o ampliación de los actuales.

Complejo Penitenciario Federal II de Marcos Paz

En el último tiempo se ha registrado un aumento constante en la población del CPF II, a partir de la creación de nuevos sectores de alojamiento, aumento de plazas en pabellones colectivos y la incorporación de una Unidad Residencial antes destinada a jóvenes adultos. Como fuera mencionado en el apartado de sobrepoblación del presente informe, se trata del establecimiento que presenta el incremento de cupos y alojados más importante dentro del SPF. Solo en 2018 se inauguraron siete pabellones colectivos y se duplicaron las capacidades de dos pabellones colectivos ya existentes.

Como es de suponer, este incremento en la población se tradujo en un aumento significativo de los visitantes que acuden al establecimiento. Esta situación motivó la realización de un relevamiento específico sobre su impacto en el desarrollo de las visitas.

En ese marco se entrevistó a los visitantes, a las autoridades de las direcciones de visitas y requisa, y se inspeccionaron las instalaciones destinadas a las visitas.

A partir del monitoreo, se constató que en el CPF II se han adaptado parcialmente las instalaciones para las visitas conforme al aumento de población registrado. Así es que se ha modificado el sector de ingreso de los visitantes, existiendo en la actualidad uno más amplio y mejor distribuido, lo que agiliza los procedimientos, tal como fuera referido por autoridades y familiares.

Por el contrario, no se han ampliado los salones de visitas existentes ni se han construido otros nuevos, por lo que en la actualidad no reúnen las dimensiones necesarias para albergar a la cantidad de personas que allí se reúnen. Además, se constató falta de mantenimiento en diferentes sectores destinados a las visitas (habitaciones de visitas íntimas, salones de visita y salones de espera).

Por otra parte, se advirtió la falta de personal afectado a las tareas de la División Visitas, lo que repercute en deficiencias en el funcionamiento del área. Por consiguiente, las reformas estructurales llevadas a cabo en el nuevo sector de ingreso de los visitantes no fueron acompañadas por asignación de más cantidad de personal que pueda cubrir los puestos de trabajo. Tampoco se incorporó el material tecnológico necesario, como ser suficientes computadoras y el equipamiento para la implementación del Sistema Único de Visitas -SUV- que ya fuera instalado en el CPF I de Ezeiza.

En función de ello, desde la PPN se resolvió elaborar la Recomendación N° 895, que fue remitida el 8 de enero de 2019 y mediante la cual se recomendó al Director Nacional del SPF que adopte las medidas necesarias para adecuar las instalaciones y el desarrollo de las visitas conforme al importante aumento de población registrado en el CPF II, para lo cual se sugirieron las siguientes cuestiones:

- Adecuar las dimensiones de los salones de visitas y la cantidad de habitaciones para las visitas íntimas a la población actual del CPF II. Para ello podrían tomarse en consideración las propuestas efectuadas por la división visitas del CPF II, en lo atinente a reformar las instalaciones actualmente en desuso.
- Asignar recursos humanos a la División Visitas conforme al aumento de población registrado en el CPF II, de forma tal que puedan cumplir sus tareas eficientemente sin verse enlentecidos los procedimientos de visita o los trámites realizados por detenidos y familiares. Suministrar los insumos básicos para el trabajo de la división (hojas, carpetas, etc.) y la adecuación del equipamiento tecnológico necesario para la implementación del Sistema Único de Visitas.
- Realizar las tareas de mantenimiento que resulten necesarias en los salones de visitas, salas de espera y habitaciones íntimas, garantizando adecuadas condiciones edilicias en cada uno de estos espacios. Particularmente se encomienda la reparación de los sanitarios de cada uno de estos sectores. Asimismo, dotar del mobiliario, artefactos e insumos necesarios para generar un espacio propicio para el desarrollo del encuentro familiar en cada uno de los salones principales de visitas, para visitas de penal a penal, para detenidos con medida de resguardo y habitaciones para visitas íntimas.

También se recomendó al Jefe del Complejo Penitenciario Federal II que garantice adecuadas condiciones de limpieza en los sectores destinados a las visitas. Particularmente se encomendó la realización de tareas de limpieza intensivas en los baños ubicados en el sector de ingreso de los visitantes, y en los que se encuentran ubicados en las salas de espera de cada UR.

5.2. Proyecto de trabajo sobre la vinculación de las personas privadas de libertad con sus hijos e hijas

A lo largo del 2018, la PPN siguió trabajando en el proyecto de investigación abocado a conocer las experiencias y percepciones respecto a la vinculación familiar y afectiva tras el encarcelamiento de un referente adulto. Las transformaciones en el vínculo con sus hijos e hijas a partir del encarcelamiento, las formas en que la experiencia de la cárcel impacta en sus vidas, y los mecanismos mediante los cuales desde el estado se fomenta (o no) esa vinculación con la aplicación (o la ausencia) de medidas, fueron analizados en este trabajo.

Se sistematizó la información obtenida en el relevamiento de campo que se hizo en los Complejos Penitenciarios de zona metropolitana (Ezeiza, Marcos Paz y Devoto); la Unidad N° 7 “Prisión Regional del Norte” en Chaco; la Unidad N° 6 “Instituto de Seguridad y Resocialización” en Chubut y en los Centros de Régimen Cerrado que se encuentran bajo la órbita del Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la CABA Luis Agote, Manuel Belgrano y José de San Martín. Se procesaron 235 encuestas, 196 de ellas realizadas a personas privadas de libertad -madres o padres de niños, niñas o adolescentes- y 39 encuestas a familiares de detenidos. También se analizó detalladamente la información de quince entrevistas en profundidad realizadas a personas adultas privadas de su libertad, tres a adolescentes presos, siete a familiares adultos, diez a niños, niñas y adolescentes (NNA) con referentes adultos presos y diez a funcionarios del SPF de las áreas de Asistencia Social.

Como resultado del análisis de esa información y otras fuentes secundarias que sustentaron la investigación, se elaboró el informe “*Mas allá de la prisión. Paternidades, maternidades e infancias atravesadas por el encierro*” que será presentado de forma pública a mediados de 2019.

Es de destacar que es la primera vez que se hace un estudio de estas características, incorporando una perspectiva múltiple del problema a partir de la experiencia de cada uno de los actores involucrados. En ese sentido, la participación de diversas instituciones (PPN; CWS; ACIFAD y UNICEF) facilitó la triangulación de fuentes (personas privadas de libertad, familiares, niños, niñas o adolescentes con algún referente adulto preso, adolescentes en prisión y autoridades del SPF) y posibilitó una comprensión más acabada de la problemática.

Otras cuestiones relevantes del estudio fue que se incluyó la experiencia de varones detenidos respecto del ejercicio de su rol parental, cuestión que no había sido abordada en otros estudios sobre esta temática. Incorporó, a su vez, un análisis sobre la experiencia de adolescentes en conflicto con la ley penal que tienen hijos e hijas y están detenidos en centros de régimen cerrado.

A partir del trabajo realizado se identificaron algunas cuestiones recurrentes respecto de lo que implica atravesar la experiencia del encarcelamiento.

Una primera constatación fue que el encarcelamiento afecta sus vidas y las transforma para siempre. Algunos estudios, incluso, asemejan esta vivencia a otras situaciones traumáticas como la experiencia de duelo²⁷⁵. El impacto que la cárcel tiene sobre sus vidas no sólo recae sobre la persona privada de libertad, sino también sobre su entorno familiar, especialmente si se trata de niños, niñas y adolescentes.

²⁷⁵ Robertson, *El impacto que el encarcelamiento de un(a) progenitor(a) tiene sobre sus hijos*, Publicaciones sobre los refugiados y los derechos humanos, Quaker United Nations Office, Ginebra, pág. 12, 2017.

Desde el momento en que se produce la detención policial o el allanamiento en sus domicilios, se experimentan escenas de violencia que dejan profundas secuelas y traumas. Cuando estas situaciones se producen en presencia de NNA, provocan una vulneración de derechos aún mayor, ya que éstos se ven profundamente afectados sin mecanismos institucionales que los resguarden y les brinden la contención y orientación adecuada.

Sheila, de 17 años cuando atravesó la experiencia de un allanamiento en su domicilio relata:

“Nunca imaginé una situación así. Jamás. Fue bastante traumático. Es más, hasta el día de hoy no lo supero, es como que hablo de eso y siento que fue hace muy poco.

Me desperté, abrí la puerta y estaba mi casa llena de policías. Desesperada, aterrorizada, sin saber qué hacer, empecé a preguntar qué pasaba y me acuerdo de que nadie me escuchaba, no me contestaba nadie. Los policías me pasaban por el lado y no me decían nada (...) era toda una situación de violencia”.

Otro aspecto recurrente es que se acentúa el empobrecimiento de las familias y se incrementa la vulnerabilidad social de los hogares luego de la detención de uno de sus miembros. La reducción de ingresos aportados por la persona detenida²⁷⁶ y el aumento de gastos que implica para las familias el juicio y el contacto con las visitas al penal, provoca al interior de los hogares nuevas carencias. Muchas veces, esto conlleva reconfigurar sus dinámicas y esto puede significar mudanzas, desmembramientos o dispersión de sus integrantes, abandono de sus actividades y la asunción de roles adultos en las y los NNA de manera temprana, todo lo cual exige elaborar simbólica y materialmente nuevas y complejas situaciones en un marco de extrema vulnerabilidad.

Familiar: “Ellos iban al colegio y ahora no van al colegio. Hay días que no los puedo sostener, que no me alcanza y les tengo que decir “no hay”.

PPL mujer: “Mis hijos siempre estuvieron juntos, ahora que yo no estoy, no están más juntos”.

Augusto (7 al momento de la detención): “Estuve en lo de mi abuela, después estuve en lo de mi tía, después estuve en lo de mi otra tía, después estuve en lo de mi otra abuela, fui a un montón de casas, hasta que me sentí cómodo y me quedé”.

Sheila en relación a su hermana menor: “Ella, con trece años, tuvo que hacerse cargo de un bebé, nuestro hermano menor, vivir con una persona que no era su mamá. Dejó de hacer sus actividades. Dejó la escuela. A ella se le desarmó la vida y tuvo que volverla a armar ella sola”

Por otra parte, para los familiares que desean mantener la vinculación con las personas detenidas, existe una tensión permanente entre la necesidad y el deseo de mantener el contacto con el ser querido a través de las visitas y la obligación de someterse a las lógicas institucionales violentas y degradantes. Puesto que son casi nulas las posibilidades de mantener algún tipo de encuentro fuera de la cárcel por la prevalencia de una legislación regresiva y restrictiva de este derecho, el acercamiento de los familiares a la cárcel es (casi) la única manera de establecer el encuentro.

Familiar: “Yo jamás me sentí tan humillada como la primera vez que entré (al penal)”.

PPL: “Que tu hijo venga de lejos y no lo dejen entrar, es lo mismo que te esté pegando la requisa”.

²⁷⁶ De las encuestas surgió que el principal aporte económico del hogar (62% de los casos) lo hacían las personas privadas de libertad. Pero si hacemos una discriminación por género, esta cifra aumenta considerablemente en el caso de las mujeres detenidas, ya que en la mayoría de los casos se trata de jefas de hogares monoparentales, donde las responsabilidades económicas y de cuidado recaían exclusivamente sobre ellas.

Familiar: “Es muy arbitrario. Es como todo muy al choque. Para lograr entrar tenés que pelearte, tenés que discutir siempre con alguien. Nunca fluye. Eso también te desgasta mucho”.

Las dificultades para sostener el vínculo entre las personas privadas de libertad y sus familiares se potencian aún más en los casos de las personas que, teniendo sus familiares en la CABA o en la Provincia de Buenos Aires, son trasladadas a unidades ubicadas en otras provincias del país. En estos casos, las posibilidades de visitar a sus familiares aparecen mucho más restringidas por los elevados costos del traslado y los días que demanda la visita por las enormes distancias. Ello explica el dato de que 9 de cada 10 personas que son trasladadas lejos de su familia dejen de recibir visita.

A pesar del contexto adverso, el estudio revela que las personas detenidas y sus familiares muchas veces desarrollan estrategias para sostener sus vínculos afectivos **a pesar de la cárcel**. El estudio da cuenta de la dimensión que cobra en estos contextos el encuentro, la comunicación telefónica y el trabajo, en tanto les permite resistir a un escenario hostil e incluso superar algunos obstáculos con estrategias de solidaridad entre pares.

Niño: “Cada día hablo con mi papá y mi mamá, pero me gusta más ir a visitarlos porque me hace sentir que estoy en casa, con ellos”

PPL: Yo hago que la pasen bien (...) Les saco cosas que a ellos les gustan, por ejemplo, flan (...) colores, hojas (...) dibujamos juntos y jugamos”.

PPL: “Yo le enseño a sumar (...) le enseño con palitos también cuando viene acá”.

Adolescente: “Un día de vista me encanta (...) cuando estoy más sensible me duele más (...) pero la mayoría de las veces las paso bien”.

PPL: “Yo trabajo acá y todo va para mantener lo que tenemos, yo vivo con lo mínimo”.

Aportar conocimiento respecto de las múltiples problemáticas que afectan el derecho de las familias a mantener un contacto afectivo durante la privación de la libertad y dimensionar el impacto del encarcelamiento en la vida de las familias, nos obliga a pensar en la necesidad de diseñar políticas que tengan en cuenta estos aspectos.

Con el propósito de paliar el efecto dañino que expande la cárcel, el estudio termina con una serie de recomendaciones dirigidas a distintas agencias estatales, tanto del ámbito penal y judicial como del área de desarrollo social.

La primera recomendación, de orden más general, es una demanda de larga data referida a la necesidad de realizar una reforma integral de la Ley Orgánica del SPF para democratizar la institución. En este sentido, el personal penitenciario solo debe estar abocado a tareas de seguridad, mientras que los profesionales a cargo del “tratamiento penitenciario” deberían ser civiles.

Por otro lado, se presentan propuestas de reformas a la política de persecución y ejecución penal para que tengan en cuenta criterios de proporcionalidad al momento de la imposición de las penas. Asimismo, se propone considerar la aplicación de medidas alternativas al encarcelamiento, en especial en aquellos casos en que tengan NNA a cargo. En esta misma línea, la salida de prisión debe ser contemplada como un evento fundamental donde el Estado debería brindar condiciones adecuadas de inclusión social, no solo para la persona que estuvo presa, sino para todo su grupo afectivo.

Si bien las normas establecen que el SPF debería fomentar los lazos familiares, hemos visto a lo largo de la investigación que se imponen obstáculos que, por acción u omisión, impiden o dificultan los encuentros. Por ello, se presentan diversas propuestas orientadas a favorecer la vinculación familiar de las personas detenidas.

Se incluyeron algunas recomendaciones específicas en materia de política social para abordar las problemáticas que surgen en las familias y en especial en los niños, niñas y adolescentes que de alguna manera entran en contacto con la cárcel.

Finalmente, se recomienda producción de información oficial estadística. Las agencias estatales cuentan con la exclusividad de los recursos para poder cuantificar, en forma precisa, cuántos son los NNA con referentes adultos presos o privados de libertad, dónde viven, qué necesitan, cuáles son los niveles de deserción escolar, cuáles son los programas sociales a los que podrían acceder, entre otras cuestiones. Esta información es un insumo fundamental para la planificación de políticas públicas.

Para quienes tengan interés en conocer el informe completo pueden acceder a nuestra página web <https://ppn.gov.ar/>

6. Procesos de egreso y post privación de libertad

6.1. La recuperación de la libertad y el acceso al trabajo

Durante el año 2018, el Equipo sobre Procesos de Egreso y Post Privación de Libertad, se ha propuesto analizar aquellas cuestiones que limitan el acceso al trabajo durante el cumplimiento de la pena y luego con la recuperación de la libertad.

Para ello se previeron dos estrategias. Por un lado, una estrategia vinculada al estudio de los factores que obstaculizan la inserción laboral y otra, más de acción directa, que se relaciona con acompañar y apoyar instancias que contribuyan a crear condiciones reales de acceso al trabajo.

La falta de acceso de las personas liberadas al seguro de desempleo

A lo largo de su labor, la Procuración Penitenciaria ha producido valiosa información sobre el trabajo dentro de la prisión y ha intervenido judicialmente para hacer que los derechos laborales sean respetados durante la privación de la libertad. Lo que se desea introducir en este apartado, es cómo la recuperación de la libertad vuelve a evidenciar la falta de marco normativo para el trabajo intramuros y un reforzamiento de la situación de vulneración de las personas cuando egresan de las prisiones.

En la publicación *El Derecho al Trabajo en las Prisiones Federales Argentinas*, se mencionaba una idea que se retoma en este apartado: “La apropiación de la fuerza de trabajo de las personas detenidas por el Estado –o por empresarios privados, pero con la habilitación de aquel- supone la existencia de una relación laboral con notorias particularidades”. Estas particularidades, que bien fueron descriptas en aquel cuadernillo, determinan las condiciones en las que la persona recupera su libertad. Es evidenciado que cuando se produce la libertad la vinculación -particular- entre empleador y empleado se extingue, pero ¿en qué términos? ¿Cómo pensar la pérdida del trabajo a causa de la libertad? ¿Se trata de un despido? ¿Es en sentido estricto el cese de la relación laboral? Los términos que rigen las relaciones laborales en la Ley de Contrato de Trabajo, ¿están presentes en el trabajo intramuros?

Si la relación laboral dentro de la cárcel estuviera regulada conforme la Ley de Contratos de Trabajo, las formas mediante las cuales se extingue la relación deberían ser las que dicha ley determina. La recuperación de la libertad podría equipararse, entonces al cese de la relación laboral y por consecuencia acceder a la cobertura de la seguridad social. Debido a que esto no sucede, la pérdida inmediata del trabajo repercute en las condiciones de egreso. Entonces, una actividad laboral desarrollada en condiciones de disminución de derechos ubica a las personas en una situación de mayor vulnerabilidad respecto del resto de los trabajadores; situación que se vuelve extrema con el egreso de prisión.

Como introducía el estudio sobre el derecho al trabajo, una mirada correccional y tutelar establecía que, dentro de la remuneración de la persona detenida, estuviese previsto un fondo -el de reserva, según el art. 128 de la Ley 24.660- para ser utilizado al momento de la recuperación de la libertad. No obstante, las deplorables condiciones de detención, el empobrecimiento de las familias -o la profundización de la pobreza por el encarcelamiento- hacen que sea inviable que una persona detenida se *reserve* una parte de su dinero para el futuro egreso. En efecto, cuando la justicia tuvo que resolver sobre este particular, se pronunció mayoritariamente a favor de la utilización del fondo de reserva durante la privación de la libertad, argumentando que su utilización contribuía a mejorar la calidad de vida intramuros, pero también a fortalecer los lazos familiares. En la actualidad, la gran mayoría de las personas privadas de libertad utilizan del fondo de reserva con el propósito de cooperar en la economía de su familia; lo que deja sin efecto en los hechos, aquella función asignada al fondo de reserva como seguro de desempleo. Entonces si las previsiones de la ley de ejecución de la pena resultan, en los hechos, insuficientes e incluso irreales para resolver la situación de desprotección y carencia que implica la pérdida del trabajo al recuperar la libertad, se intentó analizar otras posibilidades.

Frente a la falta de mecanismos de protección para el trabajador ante un despido, se analizó la normativa para el acceso al seguro de desempleo. Esta requiere una serie de condiciones que las personas liberadas no pueden cumplir. La ley exige: que el empleador realice los aportes correspondientes al Fondo Nacional del Empleo (0,89%); que el trabajador haya estado afectado al trabajo por el tiempo determinado y que, además, pueda justificar/probar que el despido sea “sin causa”. Nuevamente, aparece la necesidad de encuadrar la relación laboral -que en la cárcel aparece como atípica- para definir las formas de su extinción.

Para cerrar el análisis. Lo expuesto hasta aquí es sólo una arista de un problema mayor y que refiere a la ausencia de un régimen laboral intramuros respetuoso de los derechos. Frente a ello es necesario desplegar estrategias de política penitenciaria y post penitenciaria para implementar un sistema de trabajo basado en la plena ocupación, con una oferta de empleo formativo y con los mecanismos de protección adecuados para los trabajadores incluso cuando se trata del cese de la actividad por la recuperación de la libertad. Este marco de protección -que puede tener como sustento la Ley de Contrato de Trabajo-, implica redefinir la vinculación empleador/empleado, lo que obliga a considerar aquella idea de *apropiación de la fuerza de trabajo de las personas detenidas por parte del Estado*, a fin de que éste sea garante y no efecto del menoscabo del derecho laboral.

Las cooperativas

Frente a las dificultades en el acceso laboral una vez recuperada la libertad, la organización colectiva y autogestiva del trabajo constituye un recurso sumamente valioso. Desde el año 2017 la PPN viene acompañando estas iniciativas a través de diferentes estrategias.

Entre ellas, se emitió la Recomendación N° 880/PPN/18 sugiriendo a los miembros del Senado de la Nación el tratamiento urgente de la modificación del artículo 64 de la Ley de Cooperativas -ley 20337-. Dicho artículo prohíbe a las personas condenadas por delitos comunes integrar el consejo directivo de la cooperativa. Modificar este artículo implica suprimir dichas restricciones, reconocer derechos y eliminar los efectos estigmatizantes del encarcelamiento.

Acompañando la recomendación se emitieron además dos notas -529/PPNAD/18 y 838/PPNAD/18- ambas dirigidas al poder ejecutivo a fin de ajustar las prácticas al principio de no discriminación cuando se tramite la inscripción de las cooperativas en el Instituto

Nacional de Asociativismo y Economía Social dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

La Procuración en los barrios

Junto con estas estrategias de incidencia, la PPN además busca generar encuentros y estrechar lazos con las cooperativas, directamente en sus barrios. Es así que durante el año se visitó el espacio de trabajo de la cooperativa de la Asociación el Grito Sagrado, en el barrio de Villa Jardín de Lanús. Este proyecto se enmarca en una tendencia hacia la descentralización del trabajo de la PPN con la convicción de que es necesario acercar nuestro conocimiento y estrategias de protección de DDHH a los barrios. Esta propuesta tiene por objetivo generar un espacio de intercambio, asesoramiento y promoción de derechos entre la PPN y las personas que recuperaron la libertad, integrando también a otros familiares de detenidos, como parte del colectivo que se ve afectado por el encarcelamiento.

Es decir, la PPN busca profundizar un proceso que se inició con las delegaciones regionales, creadas para estrechar la distancia entre las cárceles del interior del país y nuestras oficinas. En la actualidad, se torna imprescindible que la PPN se acerque a las comunidades, sobremanera si se considera que un alto porcentaje de la población alojada en las cárceles federales residía en la Provincia de Buenos Aires antes de su detención. Acercarse a los barrios, responde también a la necesidad de propiciar una reflexión respecto de la cárcel como un problema social que afecta a toda la comunidad. Además, con estos encuentros se espera que, tanto las personas liberadas como familiares de personas encarceladas, puedan acceder al asesoramiento necesario sobre sus derechos y que puedan solicitar la intervención de la Procuración en casos concretos de igual manera que si visitasen las oficinas.

6.2 Libertades anticipadas. La correlación entre la resolución del consejo correccional y la resolución judicial

El presente trabajo fue elaborado con los estudiantes del práctico profesional de la Facultad de Derecho²⁷⁷, y se plantea analizar algunas prácticas en relación a los procesos de egreso y el acceso a las libertades anticipadas. Este estudio tiene una doble relevancia. Por un lado, por el ejercicio intelectual realizado por los estudiantes, valioso debido a que la formación académica no suele estar orientada a la investigación propia de las ciencias sociales -aun siendo el derecho una de las disciplinas que la conforman. El proceso incluyó el análisis de fuentes primarias de información, producción y lecturas de datos cuantitativos. Por otra parte, de este estudio han surgido algunas reflexiones que vienen a confirmar la hipótesis de trabajo propuestas.

El objetivo general de este estudio fue analizar cómo las resoluciones emitidas por el consejo correccional respecto de los trámites de libertades anticipadas (libertad condicional y asistida) influyen en las resoluciones judiciales sobre el otorgamiento de dichas libertades. En este sentido, la hipótesis con la que se trabajó planteaba que existe una marcada correlación entre ambas instancias del trámite -administrativa y judicial- sobre todo cuando la resolución administrativa se expide de forma negativa. Frente al volumen de información que remitieron las unidades penitenciarias, se seleccionó el Complejo de la CABA teniendo en cuenta algunos criterios de oportunidad y otros metodológicos.

Un objetivo específico de este estudio fue analizar las prácticas penitenciarias en la confección de las actas elaboradas en el marco de un trámite de libertad. Cabe mencionar

²⁷⁷ El equipo de trabajo estuvo integrado por Mateo Colimedaglia, Adrián Aguirre y Antonella Marini, alumnos/as del práctico de la Procuración Penitenciaria de la Nación y coordinado por la socióloga Laura Maccarrone, integrante de dicho organismo.

que en dicho trámite intervienen todas las áreas de tratamiento reunidas en consejo. En términos formales cada área efectúa una evaluación en relación a los objetivos planteados para cada detenido, expresa un voto y lo fundamenta. Luego, en virtud de esos votos se emite una resolución. Dichas resoluciones no tienen carácter vinculante para la justicia.

La fuente primaria de información estuvo compuesta por un listado de las personas que, entre septiembre y diciembre de 2017, tramitaron algún instituto de libertad anticipada. En esa planilla se integró también información sobre la fecha de recuperación de la libertad de cada persona o la continuidad de su detención. A su vez, se contó con 33 actas del consejo criminológico. Del total de las actas, se hizo una selección de 29, basándonos en que las mismas se encontrasen legibles y completas. De ellas se analizó el comportamiento de cada área: evaluación respecto del detenido, voto en relación a la libertad, fundamentos y resolución final.

Para el presente informe anual se ha realizado una síntesis ajustada de este estudio por lo que sólo se expondrán las reflexiones más relevantes. Cabe mencionar que dichas conclusiones son provisorias y no pueden dar cuenta del conjunto de las prácticas -administrativas y judiciales- en torno al tratamiento de las libertades anticipadas. También es necesario reconocer que se han seleccionado sólo algunas de las variables -las que pueden aparecer con mayor relevancia para explicar una problemática- pero no se desconoce que se trata de un fenómeno multivariable que no puede explicarse de manera lineal. Este estudio exploratorio, además de confirmar la hipótesis postulada, abre interrogantes que permitirán en el futuro seguir indagando en las formas en las que la justicia y la administración penitenciaria se imbrican dando como resultado el menoscabo de los derechos de las personas privadas de libertad.

El estudio. De 93 casos que en el último cuatrimestre de 2017 tramitaron algún tipo de libertad anticipada en el Complejo de la CABA, 48 fueron libertades condicionales y 45 libertades asistidas.

En el caso de las libertades condicionales, de las 48 personas, 21 recuperaron su libertad mediante este instituto. En 15 de estos 21 casos, el consejo correccional había resuelto de manera favorable y en 5 casos la resolución judicial se apartó de lo expresado por el órgano administrativo. En cambio, de las 27 personas que se encontraban aún privadas de libertad, en 24 casos el consejo había resuelto de forma negativa.

Cuadro I

Libertad Condicional	En libertad	Privados de libertad	
Resolución Consejo positivo	15	3	
Resolución Consejo negativo	5	24	
Sin resolución	1	0	
Total	21	27	48

Es ostensible como la distribución de los casos confirma la hipótesis según la cual existe una tendencia a que las resoluciones judiciales continúen en la línea que expresó la instancia administrativa, sobre todo cuando ésta resuelve de forma negativa -29 casos-.

En relación a las libertades asistidas observamos que de los 45 casos que solicitaron dicha libertad, en sólo 3 el consejo correccional resolvió de forma positiva, y consecuentemente la justicia concedió la libertad. Por otra parte, del total (45 casos) que solicitaron la libertad asistida, 35 obtuvieron la libertad y 10 se encontraban aun en reclusión.

Cuadro II

Libertad asistida	En libertad	Privados de libertad	
Resolución Consejo positivo	3	0	
Resolución Consejo negativo	32	10	
Total	35	10	45

Sin embargo, cuando se incorpora la fecha de egreso, se advierte que 24 de los 35 casos lo hicieron con el agotamiento de la pena; es decir que no obtuvieron la libertad asistida. Entonces, de los 45 casos, 10 se encontraban aun detenidos (todos con informes negativos); de los 32 casos con informes negativos del consejo, 24 habían obtenido la libertad por agotamiento de la condena y en solo 8 casos la justicia otorgó la libertad asistida a pesar del informe negativo del consejo.

Cuadro III

Libertad asistida	libertad asistida	Agotamiento	
Resolución Consejo positivo	3	0	
Resolución Consejo negativo	8	24	
Total	11	24	35

Reflexiones finales

Del total de 93 libertades tramitadas en los últimos 4 meses del año 2017 en el Complejo de la CABA, en 73 casos -el 78%- el consejo correccional resolvió de forma negativa.

Del total de 93 casos, el 60% -56 casos- accedió a la libertad, pero en un 43% - 24 casos de 56- lo hizo agotando la condena. Es decir, que en 24 casos la justicia se había pronunciado en contra de la libertad que finalmente se produce por el cumplimiento del tiempo de pena.

De los 93 trámites de libertades, 37 personas continúan estando detenidas, mientras que solo 32 personas accedieron a algún instituto de libertad anticipada -el 34%-.

De las 56 libertades efectuadas, sólo en 18 casos el consejo se expidió de forma positiva -32%- y en estos 18, 15 fueron de libertades condicionales; como se indicó 24 casos de las 56 libertades producidas fueron por agotamiento de la pena y coinciden con las resoluciones negativas del consejo.

Los datos analizados permiten indicar que existe una marcada correlación entre las resoluciones administrativas y las judiciales, sobre todo cuando el consejo correccional se expide de forma negativa, lo que tracciona a la justicia a resolver en la misma línea.

En el tratamiento de las libertades anticipadas, el otorgamiento de los institutos liberatorios suele ser en su mayoría muy bajo, de 93 trámites, solo el 34% accedió una libertad anticipada.

También se evidencia que comparativamente se conceden más libertades condicionales que libertades asistidas. Y esto tiene sentido, en la línea de la hipótesis propuesta, ya que el consejo criminológico vota mayormente en contra del otorgamiento de la libertad asistida, a diferencia de su posición respecto a las libertades condicionales. Son múltiples las interpretaciones para explicar por qué las libertades asistidas se conceden con menor frecuencia y no es posible hacer un análisis más exhaustivo en este apartado. Cabe recordar que para este instituto los requisitos legales son muy limitados. Siempre en términos formales, la concesión de la asistida debería ser una regla general y no la excepción.

Cuando se analizan las actas del consejo correccional en los trámites de libertades, es posible advertir la falta de argumentación de las áreas en relación a la resolución que se adopta. Muchas de ellas carecen incluso de la formulación de los votos por área, lo cual evidencia una cierta tendencia a que las áreas se ajusten a la decisión que alguno de los miembros -o área- del consejo, adoptó previamente. En muchos casos, los argumentos expuestos van en la línea contraria a la formulación del voto del área -se indica que el detenido trabaja, pero el área competente vota de manera negativa-; en otros la atención se centra en el pasado de la persona y no en el transcurrir de la misma en el régimen de progresividad; se menciona como favorable la capacidad de *adaptación* de la persona a los requisitos/objetivos propuestos para el tratamiento penitenciario, pero se evalúa desfavorable cuando se piensa a la persona en el medio libre -que vaya bien dentro de la cárcel no implica que pueda lograr una adecuada reinserción social-.

Como se indicó son múltiples las variables que pueden explicar la manera en la que el consejo criminológico evalúa las libertades y cómo las prácticas judiciales se ajustan a ellas -algunos estructurales, otros de la coyuntura o el contexto histórico-social-. Quedan, entonces planteados los interrogantes para futuras indagaciones.

6.3. Principales resultados de la Base de datos sobre Egresos del SPF

Las estadísticas penitenciarias oficiales en Argentina ofrecen información sobre la cantidad de personas privadas de libertad al 31 de diciembre de cada año. Se trata de un dato sincrónico, estático, comparable a una fotografía de las personas encarceladas en un momento dado. Si bien es información importante, no permite conocer el flujo de personas que ingresan a un establecimiento penitenciario y egresan antes de que finalice el período en cuestión. De este modo, al no contar con estos datos, no es posible conocer la cantidad de personas que en un año tuvieron alguna experiencia de encarcelamiento, aunque la misma hubiera finalizado para la fecha en que se toman los registros oficiales.

Conocer el flujo carcelario, esto es las cifras acerca de los ingresos y egresos de las prisiones permite, además, dimensionar el impacto cuantitativo de las reformas legislativas y las modificaciones en la política criminal, es decir, cuántas personas se vieron afectadas por sus derivaciones. El egreso de personas del sistema penitenciario constituye un fenómeno que se explica, en buena medida, a partir de la interacción entre las reformas en materia de legislación penal, las decisiones judiciales y las prácticas penitenciarias.

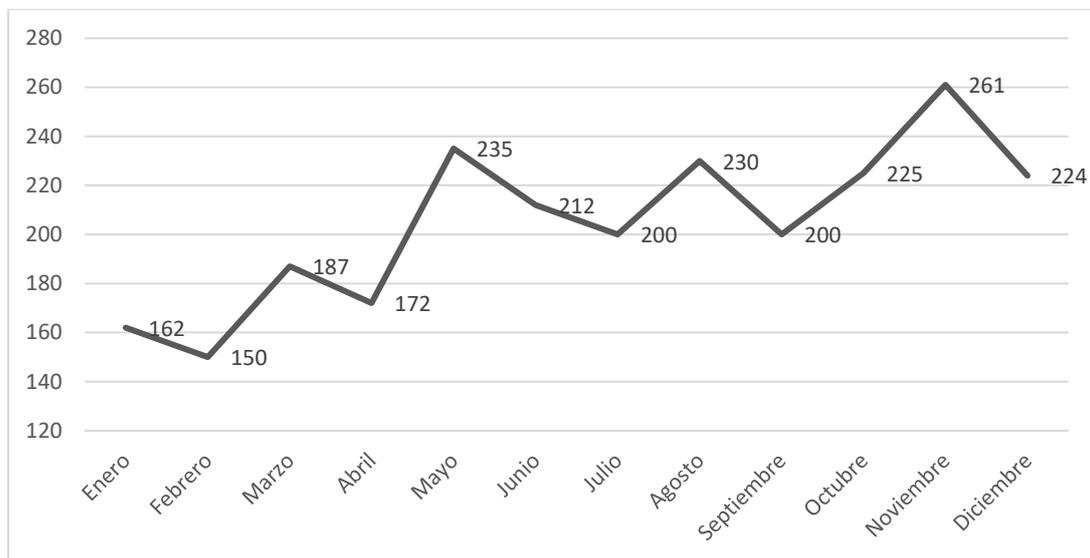
Con el objetivo de comenzar a producir datos que posibiliten conocer las consecuencias a mediano y largo plazo de las regresivas reformas de la ley de ejecución de la pena privativa de la libertad aprobadas en 2017, es que el Equipo de Estadística y Bases de Datos del Observatorio de Cárcenes Federales de la PPN solicita desde ese año a cada una de las prisiones federales el listado semestral de personas egresadas condenadas, discriminando según se trate de libertades anticipadas o por agotamiento de pena. También, a los efectos de caracterizar otras aristas del flujo saliente, se requiere la nómina de personas con arrestos domiciliarios concedidos y aquellas extranjeras expulsadas en el año. Esta información se sistematiza y se carga en la Base de Datos sobre Egresos del SPF, confeccionada para reunir estos datos.

Como sucede con otras bases de datos, las cifras que se logran recopilar son los correspondientes al año vencido. Para 2017 se recibieron respuestas de todas las unidades federales²⁷⁸, a excepción de la unidad 17 de Misiones, que para la fecha de redacción de este informe aún adeudaba el envío de la información solicitada.

²⁷⁸ Las unidades 5, 7 y 9 (actualmente CPF V) sólo respondieron acerca de uno de los semestres. En esos casos, se optó por duplicar la información enviada por esos establecimientos con el objetivo de obtener una aproximación más cercana del total de personas egresadas.

Según los datos oficiales, entre enero y diciembre de 2017 egresaron del sistema penitenciario federal 2461 personas bajo las modalidades de libertad condicional, anticipada, por cumplimiento de la condena, por expulsión o por concesión de arrestos domiciliarios.

Gráfico N° 1: Distribución mensual de personas egresadas del SPF en 2017 por alguna modalidad de libertad, expulsión o arresto domiciliario.



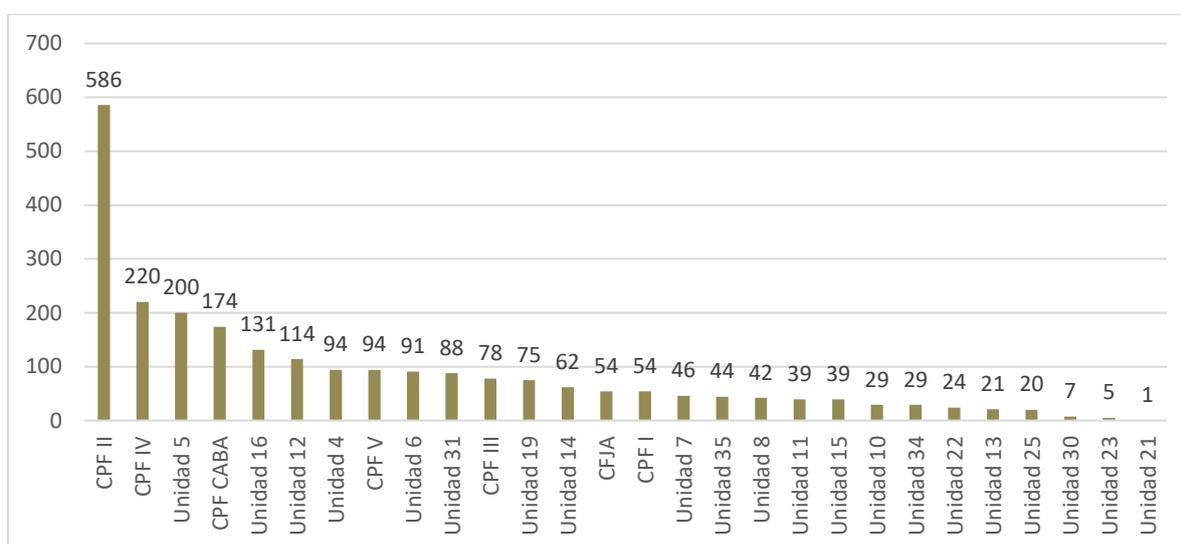
Fuente: Base de datos sobre Egresos del SPF

Aclaración: se excluyeron del gráfico tres casos de los cuales no se informó el mes del egreso.

Resulta llamativa la distancia entre los egresos de los varones alojados en los complejos penitenciarios ubicados en el AMBA. Mientras que en el Complejo Penitenciario Federal I de Ezeiza egresaron 54 personas en 2017 -misma cantidad que en el Complejo Federal de Jóvenes Adultos que posee un tercio de la capacidad de alojamiento del primero-, en el CPF de la CABA la cifra se triplica. Por último, se destaca el CPF II de Marcos Paz, con diez veces más egresos que los consignados para un establecimiento como el de Ezeiza, de características edilicias y capacidades de alojamiento similares, pero fundamentalmente con porcentuales parejos de personas con condena firme²⁷⁹. La prisión de mujeres con mayor número de egresos es el Complejo Penitenciario Federal IV de Ezeiza, siendo que se trata del establecimiento con mayor cantidad de alojadas. La cantidad de personas egresadas de las colonias penales, la mayoría de ellas ubicadas en las provincias del interior del país, representa un volumen considerable lo que es esperable en tanto son las unidades penitenciarias donde son alojadas las personas con un grado considerable de avance en la progresividad penal.

²⁷⁹ De acuerdo con las estadísticas del SPF, al 31/12/17 el 27% de las personas alojadas en el CPF II de Marcos Paz tenía condena firme, mientras que en el CPF I de Ezeiza este grupo representaba al 21%.

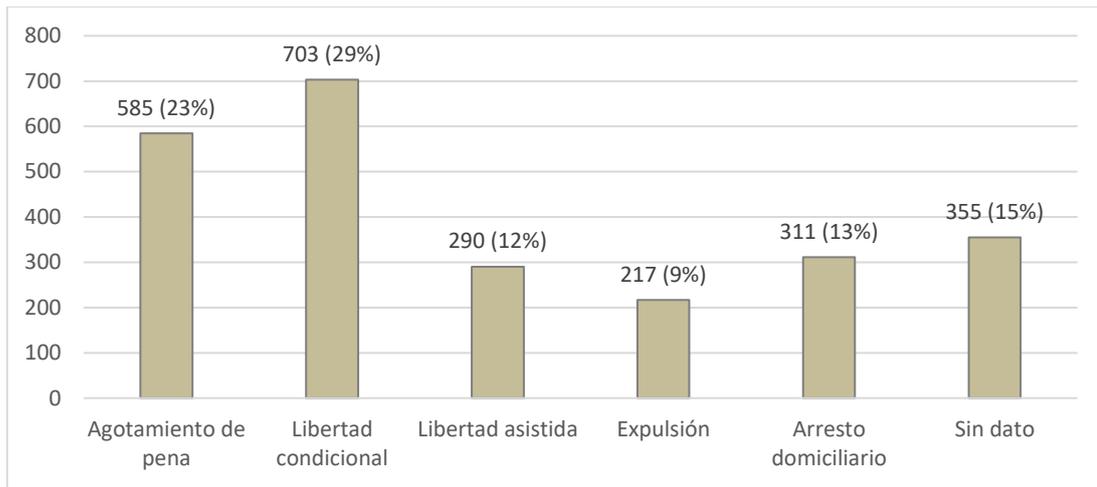
Gráfico N° 2: Distribución de personas egresadas del SPF en 2017 por unidad penitenciaria de egreso



Fuente: Base de datos sobre Egresos del SPF

Tal como se desprende del gráfico N° 3 sólo el 29% de las personas que egresan de las cárceles del SPF accede a libertad condicional. Y el 23% recién sale una vez que cumplieron la totalidad de su condena, lo que significa que no tienen ni la supervisión ni el acompañamiento de la Dirección de Control y Asistencia de Ejecución Penal (DCAEP). Al ampliar el foco e incluir las modalidades de egreso restantes, se observa que durante el 2017 sólo 311 personas accedieron a arrestos domiciliarios, esto es, apenas el 13% de las personas egresadas en el período.

Gráfico N° 3: Distribución de personas egresadas del SPF en 2017 por motivo de egreso



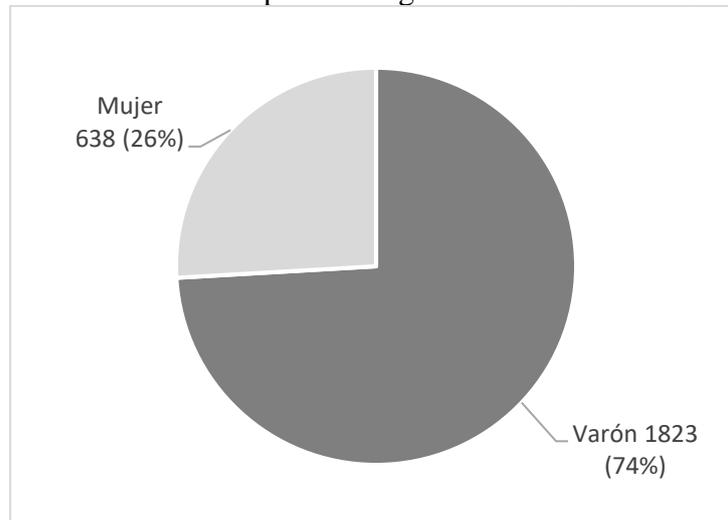
Fuente: Base de datos sobre Egresos del SPF

Similitudes y diferencias en el egreso de mujeres y varones

Tal como ocurre cada vez que se solicita información al servicio penitenciario, en este caso se solicitó el dato relativo al género de cada una de las personas egresadas, pero se recibieron respuestas acerca del sexo. La falta del registro e interés acerca de las distintas identidades de género autopercibidas por parte de las personas privadas de su libertad es una constante al interior del SPF, lo que queda cristalizado en la ausencia de políticas criminales y penitenciarias con perspectiva de género. Se trata de una deficiencia no exclusiva de las administraciones penitenciarias, sino que atraviesa al sistema penal en su conjunto. Debido a este sesgo, es que los datos de este informe ofrecen resultados sólo en términos sexuales y binarios.

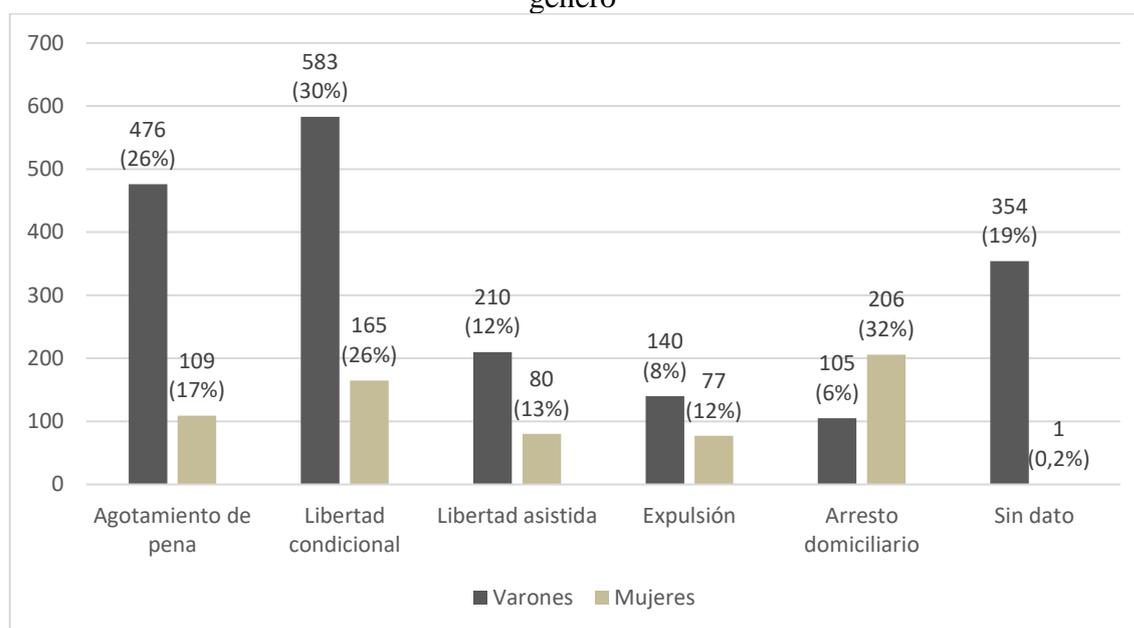
Realizada esa salvedad, un rasgo emergente del flujo de personas egresadas es la sobrerrepresentación del colectivo de mujeres: mientras que durante 2017 alcanzaron al 8% del total de población encarcelada en el SPF, fueron una cuarta parte de los egresos del SPF. Esta característica puede ser comprendida con mayor claridad al distinguir los motivos de egreso por género, de donde se desprende la mayor incidencia de las mujeres en el acceso a arrestos domiciliarios. El 66% de las personas a quienes se les concedió la prisión domiciliaria fueron mujeres (Gráfico N° 5), y se trata del único de los motivos en los que el colectivo femenino supera al masculino.

Gráfico N° 4: Distribución de personas egresadas del SPF en 2017 por género



Fuente: Base de datos sobre Egresos del SPF

Gráfico N° 5: Distribución de personas egresadas del SPF en 2017 por motivo, según género*



*Los % están calculado en base a la distribución de motivos al interior de cada uno de los géneros consignados

Fuente: Base de datos sobre Egresos del SPF

Al analizar los motivos por los que egresaron cada uno de los géneros consignados (Gráfico N° 6), queda evidenciado que los varones egresan con mayor frecuencia debido al otorgamiento de libertades condicionales en primer lugar, seguidos del agotamiento de sus penas. Las mujeres, por otro lado, lo hacen debido al acceso a arrestos domiciliarios y a libertades en su modalidad condicional, en primer y segundo orden.

En relación a los arrestos, ya se mencionó que las mujeres duplican en términos absolutos a los varones que egresan bajo esta modalidad. También es considerable la distancia de este motivo dentro de cada uno de los grupos. Dentro de los egresos de los varones, el arresto alcanza al 6% y en las mujeres al 32%.

Los datos señalan una asiduidad levemente mayor en los varones que gozan del egreso condicional que las mujeres (30% y 26% respectivamente). Lo contrario sucede con las libertades por cumplimiento de las condenas, escenario en el cual los varones superan en más de diez puntos porcentuales a las mujeres que salen de la cárcel bajo esta modalidad. En otro orden, si se hace foco en los varones y mujeres de origen foráneo, resalta que las mujeres egresan por su expulsión a sus países de origen en un 12%, y los varones en un 8%. Ambos grupos se muestran en posiciones porcentuales similares respecto del goce de las libertades asistidas.

Recapitulando ¿qué dicen los datos oficiales sobre los egresos de las prisiones federales?

El principal aporte de la construcción de datos sobre los egresos penitenciarios del ámbito federal, al menos en esta primera instancia de recolección de la información, reside en la posibilidad de describir algunas características generales del movimiento saliente de personas de las instituciones de encierro federales.

En este sentido, por primera vez, existe información que visibiliza que el 29% de las personas condenadas egresaron del SPF debido al otorgamiento de libertades condicionales, al menos durante el año 2017, año en el que se modificó la legislación que regula la progresividad de la pena, y pese a los serios obstáculos que históricamente sortean

las personas presas para avanzar en el tratamiento progresivo. Sin embargo, otra porción considerable no accede a egresos anticipados, y sólo es liberada una vez cumplida la totalidad de su pena, lo que derriba dos mitos vigentes: por un lado la evocada “puerta giratoria” del sistema penitenciario local, pero también el supuesto exceso liberatorio de población presa producido por el garantismo jurídico.

Por otro lado, las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas al interior del flujo saliente. Duplican a los varones respecto del acceso a la prisión domiciliaria debido, fundamentalmente, a la sobre vulnerabilidad que caracteriza al colectivo que las transforma en actores que reúnen los requisitos para la prisión domiciliaria: muchas de ellas son jefas de hogar, con varios niños y niñas pequeños a su cargo que, con frecuencia, están encarceladas por delitos no violentos, principalmente por infracciones menores a la ley de drogas. Sin embargo, gozan en menor medida de egresos condicionales que los varones, lo que permite suponer que padecen con más intensidad las dificultades de avanzar en la prevista progresividad de la pena.

Por último, en el marco del compromiso con la producción de información de calidad en miras a aportar a las distintas intervenciones institucionales de esta PPN, es probable que la mayor riqueza de estos datos se dimensione a futuro, al recopilar series históricas. Este trabajo permitirá observar la evolución futura del egreso de las personas de las prisiones, elemento fundamental de la sobrepoblación carcelaria, que posee la capacidad de influir en la mejoría o agravamiento de este fenómeno.