

# **Las emergencias y las reformas penitenciarias en la reproducción institucional.**

María del Rosario Bouilly y María Jimena Andersen.

Cita:

María del Rosario Bouilly y María Jimena Andersen (2017). *Las emergencias y las reformas penitenciarias en la reproducción institucional. XII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-022/542>

**XII Jornadas de Sociología**  
**Recorridos de una (in)disciplina**  
**La sociología a sesenta años de la fundación de la Carrera**  
**Facultad de Ciencias Sociales (UBA)**

**Las emergencias y las reformas penitenciarias en la reproducción institucional<sup>1</sup>**

María del Rosario Bouilly (GESPyDH/IIGG)

rosariobouilly@gmail.com

María Jimena Andersen (GESPyDH/IIGG)

jimena.andersen@gmail.com

**Eje 9: Sociología del poder, el conflicto y el cambio social**

**Mesa 85: Sistema Penal y Derechos Humanos**

**Resumen**

Las *emergencias penitenciarias* –y su contraparte necesaria, las *reformas carcelarias*– se encuentran presentes en la retórica acerca de las cárceles de la Provincia de Buenos Aires desde hace más de 15 años. La idea de una cárcel defectuosa, susceptible de ser mejorada atraviesa los diagnósticos de actores de pertenencia político-partidaria diversa, ONGs, organismos de derechos humanos, especialistas, académicos y organismos internacionales. Estas posiciones tratan como fallas coyunturales a elementos que son constitutivos del sistema penitenciario, cuya persistencia en tal sentido no es (no puede ser) asumida por los responsables ejecutivos. Es así que casi sin solución de continuidad los sucesivos gobiernos provinciales han declarado en emergencia a las cárceles bonaerenses y prometido corregir sus errores mediante reformas. Esta ponencia se propone rastrear los supuestos presentes en los discursos y los documentos asociados con las declaraciones de *emergencia* y los proyectos de *reforma* penitenciaria a fin de (re)construir la racionalidad punitiva que componen y los sentidos que instalan en relación a *lo carcelario*.

**Palabras clave:** cárceles bonaerenses – crisis – reforma – emergencia penitenciaria

---

<sup>1</sup> Una primera versión de este trabajo se publicó en la *Revista Bordes*, en el número de mayo de 2017. ISSN 2524-9290. Disponible en línea: <http://revistabordes.com.ar/el-fetichismo-de-las-emergencias-penitenciarias/>.

## Introducción

El actual gobierno de la provincia de Buenos Aires impulsó reformas e intervenciones en política criminal y penal desde los primeros días de su asunción: declaró la emergencia en materia de seguridad pública y de política y salud penitenciaria el 15 de enero<sup>2</sup>, en el mes de octubre intervino el Servicio Penitenciario Bonaerense y elaboró un plan estratégico 2016-2026 para el sistema carcelario. Esta batería de medidas condensadas en un solo año de gestión de la Alianza Cambiemos emerge como acontecimiento que nos invita a pensar el modo en que las *crisis* y las *reformas* –como dos caras de una misma moneda– están presentes en la reproducción de la cárcel desde su constitución como dispositivo de castigo hegemónico y en particular en las políticas penitenciarias argentinas en el pasado reciente.<sup>3</sup>

En Argentina, al menos desde fines del siglo XX se han presentado múltiples iniciativas para *reformar* la cárcel, sostenidas en diagnósticos de *crisis*. Con premisas comunes, guiadas por principios semejantes, han sido impulsadas por actores de pertenencia político-partidaria diversa, ONGs, organismos de derechos humanos, especialistas, académicos y organismos internacionales.

Entre las expresiones más significativas de esta tendencia encontramos en el ámbito de la provincia de Buenos Aires reiterados proyectos de reforma e intervenciones del Servicio Penitenciario Bonaerense justificados en declaraciones de *crisis* y *emergencia* penitenciaria. Desde el año 2001 se acumulan 13 decretos y leyes de emergencia penitenciaria y –de igual manera– cada gestión aludió a un plan relativo a la reforma penitenciaria.<sup>4</sup>

Algunos de estos proyectos se plasmaron en acciones concretas y otros quedaron en el plano de las prácticas discursivas.<sup>5</sup> Sin embargo, todos ellos parecen haber cimentado una determinada racionalidad punitiva que se reconoce en sus elementos o rasgos comunes. Si se presta atención tanto a los discursos públicos de los actores gubernamentales como a los documentos en que se

---

<sup>2</sup> La cual fue prorrogada por un año.

<sup>3</sup> Este trabajo se circunscribe a la agencia carcelaria. Sin embargo, resulta oportuno aclarar que no es posible pensar la cárcel sin problematizar las intervenciones en las demás agencias del sistema penal –policial y judicial–, en tanto la función social de la cárcel no puede analizarse de manera escindida de la función social de la persecución penal en general.

<sup>4</sup> Como señalamos en otra oportunidad, esto se replica a nivel nacional con el lanzamiento del Plan Director de la Política Penitenciaria Nacional (1995-1999), el Plan de Construcción de Cárceles en el año 2000, el Plan de Infraestructura Penitenciaria del año 2003 y en 2004 el Plan Nacional Estratégico de Justicia y Seguridad. En el año 2009, y como antecedente del actual proyecto de reforma penitenciaria, el gobierno nacional firmó el Acuerdo Federal por una Reforma Penitenciaria Democrática. Durante los años 2014 y 2015 el oficialismo insistió con la reforma del servicio penitenciario y sus ejes principales fueron recuperados en 2016 por el proyecto de la Alianza Cambiemos.

<sup>5</sup> Si bien no es objetivo de esta ponencia analizar los aspectos en que los proyectos de reforma se concretaron, cabe señalar que aquellos objetivos que efectivamente se materializaron tendieron al endurecimiento penal con una ampliación de las mallas de captura y retención punitiva.

plasmaron los planes, se observa que las referencias a *crisis* en los sistemas penitenciarios (en ocasiones a *colapso* o *emergencia*, términos que se utilizan indistintamente) son recursos recurrentes para justificar determinados proyectos institucionales. Vale decir que el “mal funcionamiento” se presenta como la clave argumentativa que permite la intervención para “mejorar”, para revertir los “errores”, para ampliar los recursos “insuficientes”.

Este trabajo constituye un primer ejercicio analítico sobre algunos de los elementos que componen dicha racionalidad punitiva, en torno a las nociones de *crisis* y de *reforma*. Para ello indagamos en los posicionamientos de los gobiernos del Partido Justicialista (2004-2007) y de la Alianza Cambiemos (2016) a nivel de la provincia de Buenos Aires.<sup>6</sup> Nos preguntamos: ¿cómo se construyen dichas nociones y qué sentidos instalan en relación a *lo carcelario*? Esperamos avanzar en la generación de una matriz de inteligibilidad para el análisis de esta retórica punitiva, entendiéndola como sostén y motor de las prácticas de reproducción institucional.

### **La prevención y la corrección de fallas subjetivas: operaciones sobre los agentes penitenciarios**

Un primer paraguas de sentidos que contiene y que reedita las nociones de *crisis* y de *reforma* del sistema penitenciario es aquel que apela a los comportamientos individuales de sus agentes. Se propone que *las fuerzas* no funcionan correctamente porque (algunos de) los sujetos que la componen –el más alto funcionario gubernamental o un agente raso, según el caso– no son lo suficientemente idóneos. El sistema presentaría fallas que podemos llamar *subjetivas*, entonces, por el desinterés, la incapacidad, la corrupción, la falta de formación, la desobediencia y hasta la maldad de ciertos agentes penitenciarios o de los responsables ejecutivos (siempre de las gestiones anteriores). En este marco es que los proyectos de reforma ofrecen una y otra vez métodos para prevenir, controlar y corregir las conductas individuales desviadas o –cuando eso no funciona– expulsar a las manzanas podridas.

---

<sup>6</sup> Trabajamos con los siguientes documentos y declaraciones: Decreto 732/2004 de intervención del Servicio Penitenciario Bonaerense (SPB), Ley 13.189/2004 de declaración de emergencia del SPB, Decreto 2480/2004 de prórroga de la emergencia, *Estado, justicia y ciudadanía. Las claves del proceso de reforma de la Política Criminal en la Provincia de Buenos Aires. Integración Social para la Seguridad Pública* del Observatorio de la Ejecución Penal de la Provincia de Buenos Aires (2007), Ley 14.806/2016 de emergencia penitenciaria de la provincia de Buenos Aires, discurso de intervención del SPB en 2016 <https://www.youtube.com/watch?v=MSzUtkMNegs> y Plan estratégico para el SPB 2016-2026. Queda pendiente para otra oportunidad trabajar con los documentos de intervención producidos durante los períodos de gestión de Daniel Scioli.

Los diagnósticos que proponen estas fallas subjetivas reconocen en general dos tipos de conductas problemáticas: aquellas vinculadas a la profesionalización insuficiente o deficiente, a la falta de aptitudes o competencias de los agentes y aquellas que remiten a componentes de tipo ético, apuntando centralmente a los “actos de corrupción”. Así lo resume un fragmento de los considerandos de la intervención del Servicio Penitenciario Bonaerense en 2004:

*“(…) Que existen hechos, denuncias y sospechas serias sobre actos de **corrupción e ineficiencia** en el organismo. Que somos conscientes que no hay Instituciones que estén al margen de hechos de corrupción y ante la incontrastable realidad que el Servicio Penitenciario Bonaerense no es la excepción es **necesario realizar profundas reformas**. (...) Que es imprescindible fortalecer las estructuras de las unidades penales, privilegiando (...) el profesionalismo del personal”*. Decreto 732/04 de intervención del SPB, 2004, resaltado propio.

Consecuentemente, en el horizonte de las reformas se apela a una eficiencia<sup>7</sup> y a una transparencia que se lograrían a partir de distintos mecanismos de *limpieza* de los agentes desviados. En tal sentido, los diagnósticos y las propuestas apuntan a dos instancias de operación institucional: una *preventiva*, concentrada en la selección del personal y otra *correctiva* para detectar las fallas individuales y subsanarlas.

La idea de una *prevención* asociada a los procesos de selección de personal se sostiene en la premisa de que la constitución profesional y ética de los agentes individuales nunca ha sido suficientemente atendida:

*“El sistema de ingreso y promoción de la carrera penitenciaria y distribución de destinos, se efectuaba sin considerar parámetros psicológicos”*. Observatorio de la Ejecución Penal<sup>8</sup>, 2007, resaltado propio.

*“En materia de gestión de Recursos Humanos, se han encontrado falencias, entre las que cabe mencionar el inicio de gestiones para la designación de personal **sin contar con toda la documentación necesaria** (certificaciones de antecedentes penales y policiales) y **sin verificar las aptitudes requeridas para la cobertura de vacantes**”*. Plan Estratégico para el SPB 2016-2026, resaltado propio.

Y también se asume que la selección de personal se ha caracterizado por la laxitud de los requerimientos y los procedimientos:

---

<sup>7</sup> Veremos en el próximo apartado que también se apela a la “eficiencia” en relación a la estructura organizacional y de recursos, además de esta asociación a las aptitudes de los agentes.

<sup>8</sup> El Observatorio de la Ejecución Penal fue creado el 18 de mayo de 2007 mediante Resolución 063/07 del Patronato de Liberados Bonaerense en la órbita de la Dirección Provincial de Ejecución Penal en Libertad.

*“Que exista al fin para el ingreso al Servicio Penitenciario **exigencias que superan ampliamente lo que hoy se tiene** en cuanto a la carrera para ser oficial o suboficial del Servicio Penitenciario. (...) No podemos dejar que las cárceles sigan funcionando con una ley (...) que define, por ejemplo, que quien ingresa al sistema penitenciario no tiene que tener primario completo o que no define un tiempo mínimo de formación para ser agente penitenciario”.* Discurso de intervención del SPB 2016, resaltado propio.

*“Generar procesos de búsqueda y selección de personal a partir de la definición de los puestos y perfiles, para **asegurar que los ingresantes posean las aptitudes necesarias** para realizar de manera eficiente las tareas que se llevan adelante en los establecimientos penitenciarios”.* Plan Estratégico para el SPB 2016-2026, resaltado propio.

La *reforma* deberá, en consecuencia: imponer mayores exigencias para la postulación de ingresantes, ajustar la búsqueda de personal a una definición de puestos y perfiles que elimine los favoritismos, impedir el ingreso a postulantes con antecedentes policiales, penales o con procesamientos por hechos cometidos durante el ejercicio de sus funciones.

Si el proceso de selección de personal no logra evitar que ingresen agentes desviados se pretende operar sobre ellos de manera *correctiva*. Las estrategias de reforma apuntarán a disciplinar a los individuos corregibles o a encontrar y expulsar a los incorregibles.

*“Que es prioritario para este Gobierno la reconstrucción de lo que debe ser una cadena de mando inobjetable y transparente, **depurando y racionalizando los recursos humanos**”.* Decreto 732/04 de intervención del SPB, 2004, resaltado propio.

En clave de corrección se propone como elemento central la formación de los agentes, como subrayan entre sus objetivos los documentos de 2007 y 2016:

*“(...) la reforma se orienta a privilegiar la **formación y capacitación** (mediante cursos de perfeccionamiento específicos) como presupuestos para el progreso en la carrera (...). **[La] profesionalización es una herramienta necesaria para el fortalecimiento del rol de los agentes penitenciarios en su calidad de servidores públicos y ciudadanos**”.* Observatorio de la Ejecución Penal, 2007, resaltado propio.

*“Potenciar las capacidades del personal penitenciario, **profesionalizando la carrera, asegurando la capacitación permanente** (...). Suscribir convenios con Institutos y Entidades Educativas que favorezcan la capacitación y formación de los agentes penitenciarios. (...) Modificar los planes de estudios, orientándolos a la diferenciación de los agentes dedicados a asistencia y tratamiento, por un lado, y seguridad, por otro. Luego de un año de ciclo inicial básico en común, los agentes optarán por una especialidad, tendiendo a la profesionalización de la gestión penitenciaria”.* Plan Estratégico para el SPB 2016-2026, resaltado propio.

En los casos en que esto no baste, se postula la generación de mecanismos que permitan encontrar a los agentes incorregibles para sancionarlos y/o expulsarlos. También en relación a esta operación los diagnósticos remiten a la insuficiencia de los controles por parte de las gestiones anteriores:

*“El área de Asuntos Internos se encontraba bajo dependencia de las autoridades designadas por la conducción del Servicio Penitenciario. Su **productividad era prácticamente nula**. En todo el año 2015 dictó tan sólo cuatro disposiciones expulsivas, dentro de un universo de alrededor de 20.000 agentes penitenciarios. **El área no contaba con los medios mínimos para desarrollar su tarea**: no había vehículos, el personal era insuficiente (cinco agentes), sin siquiera contar con línea telefónica fija o móvil. No se realizaban auditorías de oficio y sólo se actuaba frente a las escasas denuncias que se recibían. Las acciones conjuntas con el Poder Judicial era nulas y no existía interacción con los organismos de derechos humanos que velan por la situación de los detenidos. En materia de apremios y torturas no hubo sanciones impuestas”.* Plan Estratégico para el SPB 2016-2026, resaltado propio.

En este último punto, es recurrente la asociación de la falta de control y la impunidad de los agentes corruptos o violentos al hecho de que las auditorías las realizara el propio Servicio Penitenciario.

*“Hasta el 10 de diciembre del año pasado [2015] las fuerzas de seguridad de la provincia, entre las que incluyo al Servicio Penitenciario, se autogobernaban. (...) [Antes] **dejaban que estas fuerzas se autogobernaran porque había pactos de connivencia**. En nuestro gobierno la gente sabe que no hay pactos de connivencia”.* Discurso de intervención del SPB 2016, resaltado propio.

Aquí aparece una idea que atraviesa sistemáticamente los diagnósticos de *crisis* y las propuestas de *reforma*: *lo civil* se presenta como cualitativamente diferente a *lo penitenciario* a los fines de control y de castigo; los agentes civiles tendrían –por el mero hecho de serlo– más predisposición a detectar y perseguir las fallas subjetivas del sistema; en el límite: los agentes civiles son menos corruptos y violentos que los agentes penitenciarios. Y generalmente se apela, en el mundo de la “civilidad”, al poder judicial y a funcionarios del poder ejecutivo que por un lado, por alguna investidura que no se explicita serían garantía de transparencia y por otro lado no formarían *parte* del sistema.<sup>9</sup>

### **Atacando las fallas objetivas: promoción de la eficiencia y cumplimiento de la ley**

Un segundo archipiélago de sentidos se construye en estos documentos en torno a lo que denominamos *fallas objetivas*. En éstas se agrupan elementos que asocian la *crisis* a problemas de

---

<sup>9</sup> Como mencionamos en otra oportunidad, experiencias como la de la última dictadura cívico-militar, la gestión de las cárceles de personas menores de 18 años y del Servicio Penitenciario Federal, antecedentes propios del Servicio Penitenciario Bonaerense y el funcionamiento de la agencia judicial, plagados de violaciones a los derechos humanos, exigen problematizar esta premisa.

un tenor general, vinculados a la gestión de la cárcel, la organización funcional, la división del trabajo y también a la falta de recursos materiales, de equipamiento, a las malas “condiciones de habitabilidad” y a las deficiencias en los programas de tratamiento penitenciario.

En los documentos se diagnostica el “mal funcionamiento” o el “funcionamiento ineficaz/deficiente” del servicio penitenciario:

*“(…) existen hechos, denuncias, y sospechas serias sobre (…) [la] **ineficiencia en el organismo**”.* Decreto 732/04 de intervención del SPB, 2004, resaltado propio.

*“(…) el sistema penitenciario de la provincia, que es el más grande de la Argentina y que **todos sabemos que desde hace años funciona mal**”.* Discurso de intervención del SPB 2016, resaltado propio.

La ineficiencia y el declamado “mal funcionamiento” se vinculan, en un primer núcleo de sentidos, con lo obsoleto o vetusto del sistema (en sus aspectos materiales y funcionales-organizacionales).

*“Los principales aspectos negativos observados [en 2004] fueron: a) **Ineficiencia organizacional**. El sistema estaba autogobernado y **regido por normas obsoletas** tanto en lo referido a la organización penitenciaria (estructurada primordialmente como fuerza militar), como al tratamiento del interno (falta de reglamentación de la Ley de Ejecución Penal, obsolescencia de los reglamentos de trato a los internos, etc.)”.* Observatorio de la Ejecución Penal, 2007, resaltado propio.

*“El SPB presenta un alto grado de **obsolescencia tecnológica** en materia informática; los equipos dedicados como servidores, red y data center, sumado a las computadoras de escritorio, han sufrido las consecuencias de la falta de actualización e inversión”.* Plan Estratégico para el SPB 2016-2026, resaltado propio.

Por ello, se reclama una “modernización” de la infraestructura penitenciaria que permita reordenar los procedimientos operativos y así incrementar su “eficiencia y eficacia”, apelando centralmente a la incorporación de tecnología. En la misma línea, se alude a la necesidad de producir una “optimización” de los recursos (humanos y materiales) y de los servicios. Dicho proceso se expresaría en la incorporación de “equipamiento tecnológico” y “modernos modelos de gestión”, y es asociado a la posibilidad de generar un sistema carcelario eficiente.

*“(…) se ha diseñado y se encuentra en etapa de **implementación un sistema informático global** que permitirá conocer en tiempo real las condiciones de detención de todas las personas sometidas a la custodia del servicio penitenciario (ubicación actual, clasificación, informes judiciales, características de conducta, historia clínica, ubicaciones anteriores, participación en conflictos, sanciones, visitas, tratamiento, etc.)”.* Observatorio de la Ejecución Penal, 2007, resaltado propio.



*“Objetivo Estratégico 2.2: incorporar las herramientas tecnológicas y el equipamiento necesarios para contar con un Servicio Penitenciario ágil, moderno y eficiente. (...) 3.2.2.2 Objetivo General: Incorporar infraestructura tecnológica y herramientas informáticas que permitan digitalizar, despaperizar y modernizar el funcionamiento del SPB, asegurando además un debido resguardo de la información”.* Plan Estratégico para el SPB 2016-2026, resaltado propio.

En relación a los recursos materiales los diagnósticos dictaminan su escasez y se apela a una “inyección de mayores recursos económicos”. Así se expuso en el discurso de intervención del Servicio Penitenciario Bonaerense en 2016:

*“Arrancamos con la ley de emergencia del sistema penitenciario (...). Seguimos con el ordenamiento de cuestiones básicas: **comprar colchones** para los 7 mil presos que no tenían dónde dormir y dormían en el suelo, **mejorar la alimentación, comprar candados**”.* Discurso de intervención del SPB 2016, resaltado propio.

La incorporación de bienes se relaciona linealmente con la producción de *seguridad* en los diferentes espacios de la cárcel y la adición de equipamiento con el “debido cumplimiento” de las tareas penitenciarias. En este entramado argumentativo, el incumplimiento de los tareas y los mandatos legales sobre el SPB se deben a la falta de recursos:

*“Los principales aspectos negativos observados [en 2004] fueron: (...) c) Servicio de Salud Penitenciaria deficitario. **Se advertía una muy mala provisión del servicio de salud hacia las personas privadas de su libertad. La falta de presencia de los profesionales, la escasez de insumos adecuados, la desintegración respecto del sistema de salud pública provincial y la subordinación jerárquica al personal encargado de seguridad, eran las características habituales de este esquema. Ese sistema sanitario generaba mala atención al interno y facilitaba la corrupción**”.* Observatorio de la Ejecución Penal, 2007, resaltado propio.

*“Al inicio de la gestión, **el déficit en materia de equipamiento general del SPB era grave. No se contaba con los candados suficientes para el cierre de rejas, puertas y portones, y los agentes no poseían los insumos mínimos para cumplir sus funciones y proteger su seguridad personal. El 80% del parque automotor se encuentra fuera de servicio. Esta situación deriva en demoras de entre 3 y 4 meses para efectivizar un traslado**”.* Plan Estratégico para el SPB 2016-2026, resaltado propio.

*“Se calcula que un 8% de los internos no pueden acceder al derecho fundamental de la educación, **por déficits de infraestructura y por falta de docentes**”.* Plan Estratégico para el SPB 2016-2026, resaltado propio.

En lo que respecta específicamente a los recursos humanos, se plantea que la actual estructura penitenciaria genera lentitud en los procedimientos y el destino excesivo de personal a tareas burocráticas. En clave de reforma, se afirma que para producir una gestión eficiente debe generarse una “transformación estructural” del servicio penitenciario creando, modificando o suprimiendo

funciones. En efecto, se alude a lo imperioso de instalar un proceso de “racionalización” de los recursos humanos, lo cual promovería una “cadena de mando inobjetable y transparente”. En la misma dirección, se consigna que es preciso “reinstucionalizar” el servicio penitenciario –término que no se define– con el objeto de generar la eficiencia buscada.

“(…) [es menester] **transformar la estructura de la fuerza, creando, modificando, extinguiendo o suprimiendo total o parcialmente funciones, asignando o reasignando las mismas en los términos que ellas se determinen, a fin de dotarla de la eficiencia para atender sus misiones fundamentales (…)**. [Es] imprescindible la **reinstucionalización de la fuerza, tendiente a lograr una Institución más eficiente y aséptica de corruptelas estructurales.**” Decreto 732/04 de intervención del SPB, 2004, resaltado propio.

“(…) **se decidió dotar al Organismo de una nueva estructura funcional que permitiera el logro de las metas planteadas haciendo especial hincapié en la asistencia y el tratamiento de las personas privadas de libertad, el mejoramiento de la seguridad y el profesionalismo del Personal, racionalizando y optimizando los recursos, de modo de encontrar un equilibrio dinámico y razonable de reestablecimiento institucional**”. Observatorio de la Ejecución Penal, 2007, resaltado propio.

“[Se impone la] **Redefinición de la estructura, misiones, funciones de la policía y el SPB**”. Ley 14.806/16 de emergencia penitenciaria, 2016, resaltado propio.

Esta primera línea semántica compone un modelo de Estado *eficientista* que, desde una óptica empresarial, diagnostica el “mal funcionamiento” del servicio penitenciario y de las cárceles, proponiéndose un proceso de “modernización” y “optimización”:

“[Debe operar una] **optimización funcional (…)**. Optimizar los recursos humanos y materiales y los servicios que presta”. Ley 13.189/04 de emergencia penitenciaria, 2004, resaltado propio.

“Artículo 2. (...) b) **Optimizar los recursos humanos, tecnológicos y materiales, así como la adecuada prestación del servicio en cada área, incluyendo las competencias conexas, parciales o complementarias, a fin de garantizar las mejores acciones preventivas, operativas y resocializadoras**”. Ley 14.806 de emergencia penitenciaria, 2016, resaltado propio.

En un segundo islote retórico la “sobrepoblación” y el “hacinamiento” asumen un lugar central a la hora de argumentar la *crisis*.

“A partir de un estudio diagnóstico realizado en marzo de 2004 sobre la situación penitenciaria fue posible identificar los principales **aspectos negativos del sistema carcelario provincial (…)**: (...) – **Insuficiencia de plazas de detención y tratamiento con incidencia en los problemas que se advierten entre los internos. La superpoblación genera violencia y desnaturalización del tratamiento**”. Observatorio de la Ejecución Penal, 2007, resaltado propio.

*“En relación a las condiciones de habitabilidad, el promedio del SPB está lejos del ideal recomendado (en m2 por interno). En la actualidad, se cuenta con unas 26.000 plazas, lo que arroja una sobrepoblación de 7.000 internos, que ascienden a 9.000 si se consideran los alojados en comisarías”.* Plan Estratégico para el SPB 2016-2026, resaltado propio.

El hacinamiento y el alojamiento de presos en comisarías y dependencias de otras fuerzas de seguridad se presentan como una situación *anómala e ilegal* que vulnera “el fin útil” de la cárcel. Sobre este núcleo argumentativo se desprenden dos grandes dimensiones: la que apunta a las condiciones de vida y la que atiende al tratamiento penitenciario.

En el primer aspecto, la sobrepoblación y las malas condiciones materiales de detención son términos que se presentan enlazados. Se diagnostica un deterioro edilicio prolongado en el tiempo y se propone optimizar las plazas existentes y producir nuevas, tanto a través de la construcción de cárceles como de la ampliación de las existentes.

*“(…) se priorizó el incremento de la cantidad de plazas disponibles con un plan de construcción integral, que procura atender los sitios de origen de las personas privadas de su libertad, disminuyendo con ello la conflictividad que el alejamiento del lugar de origen genera”.* Observatorio de la Ejecución Penal, 2007, resaltado propio.

*“Reducir el hacinamiento, aumentando la cantidad de plazas disponibles para atender a la (sobre) población actual y al incremento anual estimado para el período contemplado. (...) Reducir la sobrepoblación carcelaria, **trabajando sobre las condiciones de habitabilidad, y modernizando la infraestructura penitenciaria para adaptarla a las nuevas necesidades**”.* Plan Estratégico para el SPB 2016-2026, resaltado propio.

*“Creación y reparación de unidades penitenciarias”.* Ley 14.806 de emergencia penitenciaria, 2016, resaltado propio.

Se alude a las condiciones de vida con expresiones genéricas que refieren a “mejorar las condiciones de habitabilidad”, “asegurar las condiciones sanitarias y de habitabilidad”, “mejorar la alimentación”, “mejorar las condiciones de salubridad”, reduciendo la producción sistemática y continua de condiciones precarias, mínimas y degradantes a una cuestión inmediata de disponibilidad de espacios y calidad de materiales.

*“También se encuentra en ejecución el **plan permanente de reparación y refacción** de las actuales unidades penitenciarias, a través del cual se recuperan celdas que el propio Ministerio [de Justicia] había inhabilitado **por no contar con las condiciones mínimas para alojar internos**”.* Observatorio de la Ejecución Penal, 2007, resaltado propio.

*“(…) **asegurar las condiciones sanitarias y de habitabilidad** que garanticen el desarrollo vital de las personas privadas de su libertad. (...) **Mejorar las condiciones de salubridad** por medio de la*

*prevención y asistencia, contando con personal capacitado que disponga del equipamiento, medicamentos e insumos adecuados a la población carcelaria. (...) **Mejorar el estado edilicio: sistema de seguimiento y mantenimiento permanente***". Plan Estratégico para el SPB 2016-2026, resaltado propio.

Finalmente, en los documentos pervive la idea del tratamiento penitenciario para lograr la "resocialización", "rehabilitación" y "reinserción de los internos" en la sociedad. En los diagnósticos el Estado se auto-reprueba por el incumplimiento en esta materia. La propuesta también es hacerlo "eficiente", confiando en "un cambio de paradigma" que de una vez genere actividades laborales, educativas, culturales y deportivas en las cárceles.

*"(...) es imprescindible fortalecer las estructuras de las unidades penales, privilegiando el **tratamiento al interno**, el mejoramiento de la seguridad y el profesionalismo del personal*". Decreto 732/04 de intervención del SPB, 2004, resaltado propio.

*"**Estamos comprometidos y trabajando sobre la reinserción de los internos** (...). [Nos proponemos] generar un nuevo trabajo sobre la educación en cárceles y el trabajo en cárceles*". Discurso de intervención del SPB 2016, resaltado propio.

Aquí reconocemos una segunda línea semántica que construye un Estado desdoblado o *esquizofrénico* que, al tiempo que hace foco en lo ilegal del funcionamiento del sistema y en el incumplimiento de las obligaciones normativas, se coloca por fuera de ese estado de cosas prometiendo –a través de la reforma– ajustarse a derecho:

*"(...) es posible afirmar que este problema [la superpoblación] se ha constituido en una de las **principales causas de violación de los derechos de las personas privadas de su libertad** y como queda expresado, lamentablemente, nuestro país y la Provincia de Buenos Aires lejos están de ser una excepción a esa realidad. (...) **Estas violaciones se producen** no sólo por la elemental falta de espacio físico para albergar a los detenidos –lo cual ya **de por sí transgrede normas internacionales**–, sino también por las múltiples consecuencias derivadas de esa situación de hacinamiento. La falta de lugares aptos para el estudio, capacitación laboral o esparcimiento, la escasez de espacios destinados a visitas familiares o íntimas, la insuficiencia de personal penitenciario, y la creciente violencia entre internos son algunos de los males que provoca la **sobrepoblación***". Observatorio de la Ejecución Penal, 2007, resaltado propio.

*"No podemos dejar que las cárceles sigan funcionando con una ley (...) que no define estándares (...) de **cumplimiento de los derechos humanos***". Discurso de intervención del SPB 2016, resaltado propio.

*"El área de Asuntos Internos se encontraba bajo dependencia de las autoridades designadas por la conducción del Servicio Penitenciario. Su productividad era prácticamente nula. (...). **En materia de apremios y torturas no hubo sanciones impuestas***". Plan Estratégico para el SPB 2016-2026, resaltado propio.

Estas fallas objetivas, que provocan aquello que se diagnostica como lo *ineficiente* y lo *ilegal* del sistema, se resolverían entonces con la voluntad política de asignar más recursos y de gestionarlos mejor. Sin embargo, la reiterancia del diagnóstico en el tiempo permiten sospechar y preguntar: ¿es posible otro destino político para la cárcel del presente?

## Reflexiones finales

En esta primera aproximación a los documentos y los discursos hemos detectado elementos comunes y reiterados que apelan a las *crisis* y a las *reformas* penitenciarias que –hipotetizamos– están presentes en las propuestas de intervención carcelaria en nuestro país al menos desde fines del siglo XX.<sup>10</sup>

Resulta elocuente observar que a lo largo de los años los diagnósticos y los proyectos han construido retóricamente siempre las mismas fallas a ser corregidas<sup>11</sup>; y que ninguna gestión ha hecho una reflexión crítica sobre estas recurrencias: lo que “no funcionó” o lo que “no se realizó” ha sido vinculado argumentalmente a deficiencias de las gestiones anteriores, nunca a la tensión intrínseca entre la institución carcelaria y las expectativas de reformarla. Para finalizar estas reflexiones nos interesa, entonces, considerar qué sentidos sobre la cárcel han ido sedimentando (en) estos movimientos discursivos.

La idea de una cárcel defectuosa, susceptible de ser mejorada, supone tratar como fallas coyunturales a elementos que son constitutivos del sistema penitenciario, cuya persistencia en tal sentido no es (no puede ser) asumida por los reformadores. Al ser tratados como errores, estos elementos se presentan disociados de las estructuras de gobierno penitenciario que componen y son definidos desde una perspectiva atomizada, individualista y/o voluntarista. Por ello, el recurso a declaraciones de *crisis*, *colapso* o *emergencia* da lugar a recetas que se proponen una y otra vez como solución a problemas de un sistema que antes bien *opera* en la imbricación de esos “errores”. Vale decir, el gobierno de la cárcel *funciona* gestionando la falta y la escasez, administrando diferencialmente las malas condiciones de vida, las agresiones físicas, la desatención a la salud, las amenazas y el aislamiento, entre otros. Y todo ello porque la cárcel, como elemento nodal de reproducción del orden social dominante y en tanto dispositivo de intervención privilegiado sobre

---

<sup>10</sup> Como mencionamos al comienzo, este trabajo -que aquí focaliza en el Servicio Penitenciario Bonaerense- recupera otro anterior, en el que además se analizaron diagnósticos y planes pertenecientes al poder ejecutivo nacional y, específicamente, en relación al Servicio Penitenciario Federal para los mismos períodos.

<sup>11</sup> Queda pendiente para otra oportunidad atender y matizar las particularidades de estas producciones gubernamentales.

los sectores sociales marginalizados, opera generando los efectos que reforzarán el lugar social de los desposeídos: precariedad y violencia.<sup>12</sup>

En las antípodas, los diagnósticos gubernamentales construyen una mirada de corto alcance, cuya crítica al sistema penitenciario se reduce a lo anecdótico. En virtud de esta forma de construcción de *crisis penitenciarias* es que estas perspectivas apuestan a que una cárcel *dictatorial, autogobernada e ineficiente* devenga en una cárcel *democrática, controlada políticamente y eficiente*.

*“El Servicio Penitenciario es un organismo con una identidad muy fuerte, constituida por una cultura impregnada de una concepción militarizada que hace hincapié en la custodia del individuo a su cargo, más que en el tratamiento para insertarlo en la sociedad”*. Observatorio de la Ejecución Penal, 2007, resaltado propio.

*“La dictadura militar utilizó a muchas dependencias carcelarias y a gran parte de su personal, como centros ilegales de detención de personas sin ningún tipo de causa legal que lo justificara. Podríamos decir que ese fue el inicio de un proceso de militarización del Servicio Penitenciario y de pérdida de sus objetivos estratégicos, caracterizado por la ausencia de controles, con focos de corrupción y de generalizada ineficiencia funcional”*. Observatorio de la Ejecución Penal, 2007, resaltado propio.

*“(…) no podemos dejar que las cárceles sigan funcionando con una ley de la dictadura (…) reemplazo de una ley de la dictadura para procurar democratizar el Servicio Penitenciario”*. Discurso de intervención del SPB 2016, resaltado propio.

*“El sistema estaba autogobernado y regido por normas obsoletas tanto en lo referido a la organización penitenciaria (estructurada primordialmente como fuerza militar)”*. Observatorio de la Ejecución Penal, 2007, resaltado propio.

*“Hasta el 10 de diciembre del año pasado [2015] las fuerzas de seguridad de la provincia, entre las que incluyo al Servicio Penitenciario, se autogobernaban”*. Discurso de intervención del SPB 2016, resaltado propio.

Convergen aquí nociones también una y otra vez invocadas: la cárcel democrática será aquella desmilitarizada y respetuosa de los derechos humanos; la cárcel eficiente será aquella inclusiva y resocializadora, que contribuya a la paz social; para que ello ocurra debe aumentar el poder del funcionariado político y disminuir el del funcionariado penitenciario.

*“Precisamente en el marco de dicha intervención [la del año 2004], se puso por primera vez al frente del Servicio Penitenciario de la Provincia a un civil”*. Observatorio de la Ejecución Penal, 2007, resaltado propio.

---

<sup>12</sup> Para ampliar véase Daroqui, A. (coord. ed.). (2014). *Castigar y gobernar. Hacia una sociología de la cárcel. La gobernabilidad penitenciaria bonaerense*. CPM: La Plata.

*“Arrancamos con la ley de emergencia del sistema penitenciario (...). Seguimos con el ordenamiento de cuestiones básicas: (...) crear un área de asuntos internos que está manejada por civiles y que depende del ministro, no del jefe del sistema penitenciario”*. Discurso de intervención del SPB 2016, resaltado propio.

*“Recambio de la estructura de las autoridades del Servicio Penitenciario que, por un plazo de 90 días, van a ser reemplazadas por personal civil”*. Discurso de intervención del SPB 2016, resaltado propio.

En un movimiento similar al que busca ubicar las fallas en la administración política anterior, la tensión entre democracia y dictadura opera ubicando la violación a los derechos humanos en la pervivencia de aspectos “militarizados” del servicio penitenciario. En la misma dirección, se sostiene a lo largo de los años la diferenciación entre los actores civiles y los penitenciarios, como si los primeros tuvieran una cualidad inherente que los alinea con el cumplimiento de la ley y el respeto de los derechos humanos.

Esta racionalidad reformista se sostiene en premisas que hemos intentado problematizar a lo largo de este trabajo, proponiendo que la cárcel no *funciona mal* producto de desvíos individuales o de falta de recursos. Antes bien: funciona como debe funcionar, porque no existió ni podría existir una cárcel que no produzca sufrimiento, una cárcel que genere seguridad o una cárcel más y mejor controlada. La apelación a aquellos elementos desconoce la función histórica y actual de la institución carcelaria presentando sus características inherentes como fallas a ser resueltas. Son perspectivas abstraccionistas, a-históricas, que disocian la cárcel del orden social que la (re)produce y operan encubriendo aquello que el castigo implica desde hace cientos de años: para procesar y gestionar la *otredad* siempre se ha recurrido a prácticas crueles.