

DIAGNÓSTICO PENITENCIARIO FEDERAL (DPF)

¿Cuántas personas entran en las cárceles del Servicio Penitenciario Federal?

¿En qué condiciones están detenidas?



Procuración
Penitenciaria de la Nación

DIAGNÓSTICO PENITENCIARIO FEDERAL (DPF)

¿Cuántas personas entran en las cárceles del Servicio Penitenciario Federal?

¿En qué condiciones están detenidas?



Procuración
Penitenciaria de la Nación

Procuración Penitenciaria de La Nación

Diagnóstico Penitenciario Federal-DPF : ¿Cuántas personas entran en las cárceles del Servicio Penitenciario Federal? ¿En qué condiciones están detenidas? / 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Procuración Penitenciaria de la Nación, 2023.

70 p. ; 21 x 15 cm.

ISBN 978-987-3936-25-8

1. Derechos Humanos. 2. Derechos de los Prisioneros. I- Título.

CDD 365.502

DIAGNÓSTICO PENITENCIARIO FEDERAL (DPF)

Diseño y maquetación: Cooperativa Esquina Libertad

Diseño de tapa: Cooperativa Esquina Libertad

Impresión: Cooperativa Esquina Libertad



Presentación	7
Introducción	9
Primera parte: distribución de la población detenida y sobrepoblación	17
Capacidad y estándares de condiciones de detención	17
Tamaño y antigüedad de las unidades	20
Distribución geográfica de la población detenida	24
La presión sobre el sistema penal	27
Segunda parte: la información relevada	29
a. Sectores de alojamiento.	29
b. Espacios de atención médica	41
c. Espacios de trabajo, educación y recreación	44
d. Espacios para visitas	51
e. Sistemas de mantenimiento de la infraestructura	54
f. Sistemas de seguridad y prevención de incendios	64
g. Gestión penitenciaria: régimen y vida en el encierro	69
Conclusiones y recomendaciones	73





PRESENTACIÓN

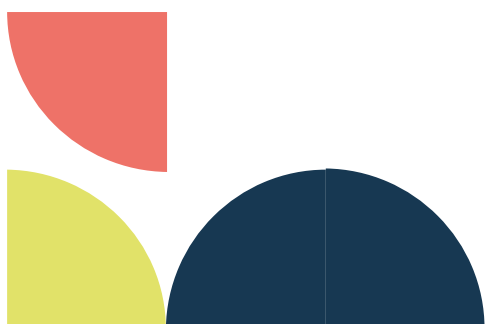
Este informe es parte de los resultados del Proyecto “Diagnóstico Penitenciario Federal” desarrollado por la Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN) en el transcurso de los años 2021-2022, y financiado por el Fondo Especial del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura de las Naciones Unidas (Fondo OPCAT).

Se complementa con una gran cantidad de información cuantitativa y cualitativa que puede ser consultada en el sitio web: www.dpf.ppn.gov.ar. Allí podrán encontrar, en formato abierto, todo el conjunto de datos relevados en cada una de las cárceles federales, así como los instrumentos de relevamiento aplicados. También podrán acceder al informe sobre cada uno de los establecimientos penitenciarios, a la recomendación emitida por el equipo de trabajo de la PPN tras su visita, y a la galería fotográfica.

Este trabajo fue coordinado por integrantes del Observatorio de Cárceres Federales y de la Dirección General de Protección de Derechos Humanos de la PPN, con la permanente colaboración de la Subdirección General de Gestión Administrativa, de la Dirección de Cooperación y Asuntos Internacionales, la Dirección de Relaciones Institucionales y la Dirección General de Política Institucional.

El desarrollo del Diagnóstico Penitenciario Federal involucró a todos los equipos de trabajo territoriales de la PPN, tanto los que visitan asiduamente las cárceles del AMBA como los de las Delegaciones Regionales.

El proceso de investigación sirvió como instancia de formación interna y actualización sobre las formas de monitoreo de los espacios de detención. Orga-



nizamos múltiples reuniones e intercambios para capacitar a todo el personal en la aplicación de los instrumentos de relevamiento, y para discutir luego del trabajo de campo los principales hallazgos y acordar las cuestiones que debían ser objeto de las recomendaciones al SPF. Todo ello ha fortalecido las capacidades de monitoreo de los profesionales de nuestra institución.

Agradecemos a los directores y otros funcionarios penitenciarios de las distintas cárceles federales por su colaboración, acompañándonos en recorridos y contestando nuestras preguntas y observaciones sobre las condiciones de detención. Somos conscientes de que en muchos casos los problemas que señalamos exceden su ámbito de actuación, en particular en la cuestión de la sobrepoblación, donde también juega un papel fundamental la instancia judicial.

Queremos destacar nuestro mayor reconocimiento y gratitud a las personas privadas de libertad, quienes sufren todos los días los efectos de la sobrepoblación y del deterioro de las condiciones del encierro. Les agradecemos por su buena predisposición y colaboración en todas las visitas a los espacios de detención, mostrándonos y permitiéndonos tomar registros fotográficos incluso de la intimidad de sus celdas y pabellones.

Esperamos que este diagnóstico y las recomendaciones que efectuamos sean tomadas en cuenta por las autoridades del SPF y del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, con el objeto de adecuar las condiciones de la privación de libertad a los estándares nacionales e internacionales de derechos humanos, a la vez que mejoren las condiciones de trabajo de las personas que se desempeñan en contextos de encierro. También aspiramos a que este diagnóstico contribuya a abrir un debate muy necesario sobre política criminal que involucre, además de a los referidos organismos del poder ejecutivo, también a los poderes legislativos y judicial, puesto que son co-responsables de la situación de colapso del sistema carcelario de la Argentina.

INTRODUCCIÓN



¿Cuántas personas entran en las unidades del SPF? ¿En qué condiciones están detenidas? La respuesta a estas preguntas no es obvia y hubo diferentes acercamientos a la cuestión. A nivel internacional, varios organismos establecieron parámetros que definen estándares de alojamiento, y fijan metros cuadrados y condiciones de habitabilidad básica para que el encierro no se transforme necesariamente en un trato cruel, inhumano y degradante. Sin embargo, en contextos de alto nivel punitivo, estas cuestiones son dejadas de lado en forma sistemática por parte de la administración penitenciaria a nivel nacional y regional. Por eso, hace años que en distintas instancias se debate el tema del cupo carcelario.

En relación al SPF, en junio de 2021, el Ministerio de Justicia y DDHH definió ciertos estándares para delimitar la capacidad de cada uno de los establecimientos del SPF.¹ Desde la PPN presentamos observaciones a esta Resolución, en especial respecto de la forma en que considera el cupo en unidades antiguas que tienen muchísimos problemas de infraestructura. Pero también señalamos que esta Resolución significó un avance porque establece criterios objetivos de definición del cupo y agrega un anexo con el cálculo por pabellones para las distintas unidades a la fecha de la resolución.²

¹ La Resolución ministerial 517-2021 toma varios aspectos de la propuesta legislativa que presentó la PPN en 2013 para el establecimiento del cupo carcelario y el control de la sobrepoblación, y de los estándares que aprobamos en 2019 sobre condiciones materiales en lugares de privación de libertad (Resolución PPN 123/19), que a su vez fueron incorporados también por el CNPT en sus estándares (Resolución 16/2021).

² Hasta entonces, las unidades no tenían cupo definido. Sólo había una capacidad fijada por el mismo SPF que aparecía en las estadísticas de la web y se alteraba discrecionalmente sin explicación alguna.

La relevancia de esta normativa sobresale en un contexto en el que es usual que el SPF duplique el cupo carcelario mediante el solo hecho de agregar camas en un espacio determinado, pero sin modificar la infraestructura que hace al acceso a derechos fundamentales de las personas detenidas. Resalta también en un contexto en el que es extendido el alojamiento de personas en comisarías y otros espacios que no cumplen los mínimos requisitos en todo el país, sobre todo frente a los altos niveles de encarcelamiento.

Las discusiones sobre cupo carcelario han sido especialmente relevantes en el marco de los habeas corpus colectivos impulsados por las instituciones que promueven los derechos de las personas presas. Estos procesos permitieron que se generen instancias de discusión en el ámbito judicial sobre las condiciones de alojamiento de las personas detenidas desde una mirada estructural. Ahora bien, la ejecución de las resoluciones judiciales y la adaptación de las condiciones de detención en función de estándares de derechos humanos, es todavía un desafío. Muchas veces, estos procesos tuvieron como resultado la organización de mesas de trabajo con la administración penitenciaria, que resultaron en espacios importantes para la producción de información y la discusión de estándares de condiciones de detención. A nivel internacional, también hubo diferentes instancias de debate sobre esta cuestión³.

A pesar de estos avances, todavía hay mucho camino por recorrer para lograr que las discusiones a nivel normativo y jurídico se transformen en condiciones materiales que respeten los estándares más básicos, y un trato digno.

³ El fallo de la Corte Suprema de EEUU *Brown vs. Plata* de 2011 puso el foco en el aumento exponencial de la población reclusa producido en EEUU desde el año 1977 en adelante, que provocó tasas de hacinamiento cercanas al 200% en el Estado de California, creando cárceles deshumanizadas, meros depósitos de personas, incapaces de cumplir con la finalidad resocializadora. La Corte en su fallo cuestionó el encarcelamiento masivo y ordenó al Estado de California reducir su población reclusa debido a la imposibilidad de garantizar los derechos humanos en cárceles sobrepobladas. Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos dictó el fallo *J.M.B. y otros c. Francia* el 30 de enero de 2020, condenando a Francia por las “condiciones degradantes” que sufren algunos presos de sus cárceles, marcadas por la masificación. El TEDH recomienda a las autoridades francesas que adopten medidas para poner fin a la masificación y mejorar las condiciones materiales de los presos. En nuestro contexto regional la Corte IDH el 22 de noviembre de 2018 dictó medidas provisionales respecto de Brasil sobre el Instituto Penal Plácido de Sa Carvalho por encontrarse sobrepoblado, disponiendo medidas dirigidas a reducir la población carcelaria, incluso computando doble cada día de privación de libertad en condiciones de hacinamiento.

Según UNODC⁴, **el hacinamiento:**

compromete seriamente la capacidad de la administración para satisfacer las necesidades básicas de los detenidos respecto a condiciones de vida, atención médica, asistencia jurídica y visitas de familiares. El estar alojados en habitaciones repletas, con frecuencia en condiciones de higiene malas y sin privacidad, **hace que la experiencia de estar privado de la libertad – agobiante en circunstancias normales – se torne aún peor. Erosiona la dignidad humana y menoscaba la salud física y mental** de los detenidos, como así también **sus posibilidades de reintegración**. Además de ejercer una presión excesiva sobre las infraestructuras, aumenta la probabilidad de que se produzcan **tensiones y conflictos** entre los detenidos y el personal penitenciario. También genera **dificultades para mantener el orden** dentro de la prisión, **produciendo consecuencias potencialmente severas en cuanto a la seguridad de los detenidos**, como así también en cuanto a la supervisión y seguridad del establecimiento (pág. 5).

Es en este contexto que desde la PPN desarrollamos el proyecto de Diagnóstico Penitenciario Federal (DPF). Buscamos producir herramientas e información que colaboren en el *proceso de definición de la capacidad de alojamiento de las unidades del SPF* desde una perspectiva de derechos humanos. Nos referimos justamente a proceso porque entendemos que la definición de cupo no es una cuestión rígida ni cristalizada, sino un proceso que requiere revisiones y actualizaciones si se modifican la infraestructura y los servicios disponibles de las cárceles. Por ejemplo, una unidad puede tener una capacidad fijada, pero si por algún motivo es necesario clausurar espacios comunes, o dejan de estar disponibles espacios de educación o formación laboral, la capacidad del establecimiento debe revisarse, porque seguramente se verá reducida (aunque haya la misma cantidad de celdas individuales o de camas en la cárcel). Del mismo modo, si se arreglan espacios, o se agregan anexos, la capacidad podría aumentarse, siempre sujeto a un proceso de verificación. En este sentido, entendemos que los aumentos de capacidad de las unidades deben ser muy cuidadosos y sujetos a control, para evitar decisiones discrecionales que incrementen el cupo en espacios no habilitados.

⁴ Ver UNODC, Manual sobre estrategias para reducir el hacinamiento en las prisiones. Disponible en https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HBonOvercrowding/UNODC_HB_on_Overcrowding_ESP_web.pdf

El propósito principal de este trabajo es contribuir a que el Poder Ejecutivo incorpore criterios de alojamiento respetuosos de los estándares establecidos a nivel nacional e internacional⁵ al definir la capacidad de los establecimientos penitenciarios, y que implemente procedimientos transparentes y sujetos a verificación para modificar el cupo carcelario en función de las transformaciones de los establecimientos penitenciarios. También pretendemos reforzar la premisa de que el cupo carcelario marca el límite de la cantidad de personas que el Estado puede privar de libertad, de modo que es necesario que los jueces apliquen alternativas a la privación de libertad cuando no haya cupo disponible.

Proponemos una perspectiva amplia de cupo carcelario, que considera además de los metros cuadrados por persona detenida, la disponibilidad de espacios de atención médica, recreación, visita, trabajo, educación, actividades culturales y deporte; y que toma en consideración no sólo las condiciones edilicias, sino también la gestión cotidiana del encierro. Además, relevamos cuestiones centrales de las condiciones edilicias: mantenimiento, seguridad e higiene.

Para realizar este diagnóstico visitamos, entre octubre de 2021 y septiembre de 2022, casi todas las unidades carcelarias del Servicio Penitenciario Federal⁶. En cada una, tomamos una muestra de una cantidad de pabellones (tomando en cuenta el tipo de alojamiento celular/colectivo y características de la población) y realizamos las mediciones específicas de las condiciones edilicias de detención. Además, realizamos recorridos y registros en los espacios comunes de atención médica, recreación, visitas, trabajo y educación, y conversamos con las PPL y personal penitenciario. En todas las visitas realizamos un registro fotográfico para acompañar el material producido.

A partir de este relevamiento producimos información cuali y cuantitativa que da cuenta de qué tipo de espacios de alojamiento existen en cada unidad, y el estado en el que se encuentran.

⁵ Ver Estándares sobre condiciones materiales en lugares de privación de libertad de la Procuración Penitenciaria de la Nación (aprobados mediante Resolución PPN 123/19), disponibles en <https://www.ppn.gov.ar/pdf/publicaciones/ediciones-especiales/Estandares-condiciones-materiales.pdf>; Estándares Mínimos de capacidad de alojamiento y condiciones de detención en establecimientos penitenciarios del Comité Nacional de Prevención de la Tortura (aprobados mediante Resolución 16-2021), disponibles en <https://cnpt.gob.ar/2022/wp-content/uploads/2022/01/Estandares-1.pdf>. A nivel internacional la referencia fundamental son las "Reglas Mandela", Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos adoptadas por la ONU en 1955 y actualizadas en 2015 por Resolución 70/175. En los citados Estándares PPN se encuentra además un detalle de otros documentos internacionales relevantes para la fijación de estándares de condiciones de detención.

⁶ Se visitaron 25 establecimientos del SPF, quedando afuera del relevamiento 4 unidades pequeñas (Unidad 10 de Formosa; Unidad 14 de Esquel, Chubut; Unidad 15 de Río Gallegos, Santa Cruz; y Unidad 34 Campo de Mayo, Buenos Aires). También se excluyó el Centro Penitenciario de Enfermedades Infecciosas-Unidad 21- por no ser una unidad de alojamiento permanente.

Para la recolección de la información se utilizaron 10 instrumentos de relevamiento diferentes, diseñados específicamente para este diagnóstico. Del total, 4 de ellos recopilan información sobre los sectores de alojamiento y 6 sobre los sectores comunes. Dichos instrumentos fueron presentados en una consulta pública a inicios del 2021, y aplicados en prueba piloto durante los meses de agosto y septiembre, previo al inicio del campo⁷.

Luego de cada inspección se realizó un informe de la unidad. Además, se presentaron recomendaciones dirigidas a la administración penitenciaria, listando los principales problemas observados en materia de condiciones de detención y solicitando que se realicen reformas, restauraciones o refacciones materiales indispensables para garantizar las condiciones básicas de habitabilidad, y que se readecúe la capacidad de detenidos alojados conforme lo dispone la normativa establecida por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. En los casos en que identificamos buenas prácticas, fueron señaladas con la idea de que puedan replicarse en otras unidades.

Como resultado, a partir de este estudio se puede acceder a un sistema de información abierto y accesible, con estadísticas sobre los espacios y las condiciones de habitabilidad de cada una de las unidades. La visualización de los datos se presenta en distintos tableros y paneles interactivos, tanto generales de las unidades como específicos de los distintos sectores relevados, que permiten a los/as usuarios/as efectuar cruces de variables y generar gráficos con mayor o menor nivel de detalle. Para poder manejar todo el caudal de información relevada y tornarla legible, trazar comparaciones y realizar lecturas tanto particulares como generales a los fines de un diagnóstico de la situación carcelaria, en uno de los tableros organizamos la información mediante *indicadores* o conjuntos de datos agregados. Además, queda a disposición una herramienta para que los propios servicios penitenciarios puedan incorporar estándares de medición del cupo carcelario.

Este proyecto se complementa con el trabajo que desde hace 30 años realiza la PPN en relación al monitoreo de las condiciones materiales de detención. A diario, diferentes equipos de trabajo de la PPN realizan auditorías en todas las unidades, produciendo información cualitativa sobre las condiciones de encierro, y aplicando algunos instrumentos específicos de relevamiento como son los protocolos de malos tratos y tortura, medidas de fuerza y fallecimientos, entre otros.

⁷ Para más información, ver la sección de Metodología de investigación disponible en la web del Diagnóstico Penitenciario Federal: www.dpf.ppn.gov.ar

El DPF implica un salto importante porque a partir de una misma herramienta y técnicas comunes, y tomando como base los estándares internacionales y los propios estándares de condiciones mínimas establecidos por la PPN, **se visitaron en un mismo año, todas las unidades del SPF aplicando esta metodología.** Es la primera vez que, desde este organismo, se visitan en paralelo todas las unidades federales del país, con una misma metodología para evaluar condiciones de detención y cupo. El resultado es una batería de información cuanti y cualitativa única por su magnitud, que ayudará al proceso colectivo de definición del cupo carcelario. La estandarización que brindan los instrumentos permite la comparación de información entre las diferentes unidades de todo el país.

En este estudio relevamos si las personas están detenidas en espacios con condiciones básicas de higiene y seguridad, con cuestiones básicas e indispensables como el acceso al agua, baño, espacios de recreación, y educación, trabajo y actividades culturales. También revisamos si los espacios destinados a la atención de la salud y la recepción de visitas tienen condiciones básicas para que no impliquen un trato cruel y degradante, y que los metros de cada uno de estos espacios sean adecuados a la cantidad de población alojada. Este trabajo nos permitió tener una mirada global y transversal de todo el SPF.

Además de la información cuantitativa, hemos relevado cuestiones cualitativas que pudimos comparar entre las diferentes unidades gracias al trabajo sistemático en un mismo período por parte del equipo de trabajo en todas las unidades. Por ejemplo, el “clima” de las unidades, las dinámicas de gestión penitenciaria, cuestiones referidas al contexto cultural en las diferentes zonas geográficas. Por añadidura, hemos podido identificar buenas prácticas de gestión, que realzan la importancia de esta cuestión en el funcionamiento de las unidades, y en la calidad de vida de las personas detenidas evaluadas en conjunto con las condiciones edilicias.

Para realizar el DPF hemos contado con la participación de todos los equipos de trabajo territoriales de la PPN, tanto de AMBA como de las Delegaciones Regionales. A su vez, el DPF sirvió como instancia de reflexión y capacitación al interior de la PPN sobre las herramientas y técnicas de monitoreo de espacios de encierro.

Con este diagnóstico, queda plasmada una *foto* de la situación en las diferentes unidades del SPF en todo el país, dando cuenta de los problemas principales que se identifican, y de un análisis de la forma en que oficialmente se define la capacidad de una unidad, y del cumplimiento -o no- de la Resolución Ministerial 2021-517.

A partir de este relevamiento entendemos que a la par del análisis del cupo carcelario (por su importante incidencia en las condiciones de vida de la población), es fundamental analizar las formas de gestión. Porque la administración puede convertir en un hastío la vida en unidades *modelo*, y puede hacer un poquito más tolerable el cotidiano en unidades que no tienen condiciones adecuadas. Del mismo modo, si la unidad cuenta con hospitales equipados y camas suficientes, pero no tiene personal para atención médica, o incluso lo tiene pero se ausentan, o por algún motivo los hospitales no se utilizan, entonces, la infraestructura poco diría sobre las condiciones de detención en la práctica. Lo mismo, si la unidad dispone de amplios espacios para talleres laborales, para actividades educativas o deportivas, pero en la práctica muy pocas personas detenidas salen de sus pabellones para ir a trabajar, a estudiar o a practicar deporte.

Por último, cabe señalar que no van a encontrar al final de este trabajo un número específico de capacidad ideal de cada unidad del SPF. Más bien, buscamos aportar herramientas para consolidar los procesos de definición de cupos desde una perspectiva respetuosa de derechos humanos. La idea de determinar un cupo total del SPF no sólo se presenta como un objetivo enorme y casi imposible de abordar para un organismo externo, sino que además, requiere una cantidad de esfuerzos institucionales desproporcionados para una foto que sólo tendrá vigencia un tiempo determinado, teniendo en cuenta las transformaciones típicas que suelen darse en estos espacios.

Sin dudas, hay una intención humanitaria en este estudio. Pero también, estos debates están íntimamente vinculados al tipo de sistema penitenciario que tenemos. Detrás de estas discusiones, está qué tipo de trato se le da a las PPL y a sus familias, y qué tipo de espacios habrá para brindarles herramientas que permitan una futura inserción social. Es decir, si hay tolerancia a un sistema más asemejado a la idea de *prisión depósito*⁸, o si por el contrario, se promueven espacios de educación, trabajo, recreación y salud, cumpliendo con la normativa nacional e internacional, en relación al por qué y para qué de la pena privativa de libertad.

A su vez, estas discusiones están ligadas a la política criminal. ¿Cómo se define la cantidad de personas detenidas que puede haber a nivel federal? ¿Hay un límite a la posibilidad de *meter* gente a la cárcel? Este trabajo busca aportar a

⁸ Sobre el uso de este concepto en Argentina nos remitimos a SOZZO, Máximo, “Populismo punitivo, proyecto normalizador y ‘prisión- depósito’ en Argentina”, Revista Electrónica Sistema Penal & Violencia, Volumen 1, N° 1, julio-diciembre de 2009, Facultad de Derecho, Río Grande Do sul.

la idea de que existe una necesidad de establecer límites: a la capacidad de las unidades, a la calidad del trato, e inevitablemente, a la cantidad de personas que desde el Estado se puede privar de libertad. Es fundamental que se establezcan límites al uso extendido de la pena privativa de la libertad.

Dividimos este trabajo en tres partes. La primera, presenta información oficial sobre el cupo carcelario en el SPF. La segunda, expone la información relevada a partir de diferentes ejes analizados en forma transversal en todas las unidades, considerando: espacios de alojamiento (celdas/dormitorios y pabellones); espacios de atención médica; espacios de trabajo, educación y recreación; espacios de visitas; sistemas de mantenimiento; medidas de seguridad y prevención de incendios; y un análisis sobre las formas de gestión. Por último presentamos un apartado con conclusiones y recomendaciones.



PRIMERA PARTE: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN DETENIDA Y SOBREPoblACIÓN

Para comenzar, presentaremos datos oficiales sobre el cupo carcelario y la distribución de la población detenida en las cárceles del ámbito federal. Para analizar la información de sobrepoblación, tomamos las estadísticas oficiales de alojamiento del SPF al 30 de junio de 2022 y la capacidad declarada para cada unidad que establece la Resolución Ministerial 2021-517.⁹

Capacidad y estándares de condiciones de detención

La Resolución Ministerial estableció estándares sobre condiciones de detención, distinguiendo entre cárceles construidas y habilitadas antes y después del año 2000¹⁰. Sin embargo, entendemos que el corte más relevante para clasificar la antigüedad de las unidades podría haber sido el año 1996, a partir del cual se volvieron a inaugurar cárceles federales (luego de varias décadas sin que haya habido construcción¹¹). Las nuevas unidades implicaron un cambio importante

⁹ Los datos de capacidad de la resolución ministerial también los confrontamos con los que publica el SPF en su web, advirtiendo que por lo general difieren, y sólo coinciden en algunas unidades. En muchos casos la diferencia es poca, pero muestra lo aleatoria que es la información que brinda el servicio y el modo irregular de establecer cupo que se informa.

¹⁰ Dicha distinción encuentra antecedente en las Resoluciones de la Dirección Nacional del SPF Nro. 2892/2008 y Nro. 1893/2015, que ya venían planteando condiciones básicas de habitabilidad según esta diferenciación temporal.

¹¹ Los CPF I de Ezeiza y II de Marcos Paz se habilitaron entre 1999 y 2001. La U.31 y el CFJA en 1996. Antes de eso, las últimas construcciones databan de la década de 1960 (salvo el CPF IV de mujeres de Ezeiza de 1978 y las nuevas construcciones de la U.12 y la U.14, también de la década de 1970).



en la infraestructura penitenciaria, en consonancia con la aprobación del Plan Director de Política Penitenciaria Nacional de 1995 y la Ley de Ejecución Penal 24.660 de 1996. La forma de construcción ya es más moderna, y en general son cárceles modulares y con celdas individuales húmedas (con baño).

Mientras que los estándares de la Resolución Ministerial para cárceles habilitadas después del año 2000 en general respetan los parámetros de los organismos internacionales de DDHH sobre cupo carcelario, así como los de la PPN y el CNPT, para las cárceles construidas antes del año 2000 se fijó un cupo transitorio con estándares muy devaluados, que debe ser progresivamente revisado. En estos casos, la Resolución establece un mínimo de 3,25 m² para las celdas individuales, y una superficie mínima por persona de 3,40 m² para el alojamiento colectivo¹². La Resolución también dispone que es esencial que en estos establecimientos se garantice el desarrollo de actividades educativas, laborales y recreativas para que las personas permanezcan el menor tiempo posible dentro de los pabellones.

Pero más allá de esta observación, incluso si se *aceptara* el cupo provisorio definido en la Resolución Ministerial de 2021 para las unidades antiguas, sigue existiendo sobrepoblación en varias unidades penitenciarias. A continuación compartimos los datos de las unidades que sobrepasan el cupo establecido por Resolución Ministerial:

Establecimientos penitenciarios con sobrepoblación (al 30-06-2022)	Capacidad según Res. Ministerial	Población alojada	% sobrepoblación
Unidad 23 "Cárcel Federal de Salta" ¹³	4	13	225%
CPF VI "Cuyo"	368	683	86%

¹² Muy por debajo de lo establecido para establecimientos habilitados luego del año 2000: 7,50m² para celdas con baño, 7m² para celdas sin baño y 5,40m² por persona en pabellones colectivos. Los estándares de la PPN establecen 8m² y 6m², respectivamente.

¹³ Por disposición del SPF, la unidad 23 de Salta ha dejado de funcionar en agosto de 2022; las personas alojadas allí fueron distribuidas en las cárceles del NOA: CPF III de Güemes y Unidades 8 y 22 de Jujuy. Sin perjuicio de ello, se incluye en la presente tabla teniendo en cuenta que, para el corte temporal que la misma presenta, dicha unidad se encontraba operativa.

Establecimientos penitenciarios con sobrepoblación (al 30-06-2022)	Capacidad según Res. Ministerial	Población alojada	% sobrepoblación
Unidad 16 "Instituto Penitenciario Federal de Salta. Sra. y Virgen del Milagro"	96	158	64%
Unidad 35 "Instituto Penal Federal Colonia Pinto"	110	180	64%
Unidad 8 "Instituto Penitenciario Federal de Jujuy. Nuestra Señora del Rosario de Río Blanco y Papaya"	96	151	57%
Unidad 17 "Colonia Penal de Candelaria"	135	203	50%
Unidad 22 "Cárcel Federal de Jujuy"	52	73	40%
CPF CABA "Devoto" (ex Unidad 2)	1186	1511	27%
CPF V Senillosa	428	502	17%
Unidad 10 "Cárcel de Formosa"	102	111	8%
Unidad 14 "Cárcel de Esquel. Subalcaldede Abel Ricardo Muñoz"	105	110	4%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Resolución Ministerial 2021/517 y estadísticas de población del SPF a 30 de junio de 2022.

La tabla muestra que a mediados de 2022 había 3.695 personas detenidas en cárceles federales con mayor o menor nivel de sobrepoblación, es decir, un 33% de la población total del SPF. Los porcentajes de sobrepoblación de cada una de las unidades se calculan sobre las capacidades definidas desde el mismo Poder Ejecutivo.

Tamaño y antigüedad de las unidades

Otro aspecto a analizar al considerar la estructura del SPF, es el tamaño de las unidades. En este sentido, cabe destacar que, a nivel internacional, existen recomendaciones que establecen que las unidades no deberían superar los 500 cupos. Esto es parte de una crítica más amplia a las *macro cárceles*, que parecen de por sí espacios inviables tanto desde la mirada de la gestión, como desde la perspectiva de las condiciones de vida de las personas detenidas¹⁴. En Argentina, hay unidades que superan con creces esa capacidad.

En el marco del trabajo del DPF desde la PPN hemos agrupado las distintas cárceles en 3 categorías, en función de su capacidad de alojamiento: grandes o macro cárceles (más de 600 cupos), medianas (entre 200 y 600) y chicas (200 cupos o menos). En la tabla siguiente presentamos las unidades según este criterio, y además, las clasificamos según su antigüedad si son posteriores o anteriores al año 2000.

TABLA:
Población alojada en unidades penales del SPF según tamaño por antigüedad

	UNIDADES PENITENCIARIAS POSTERIORES AL 2000	Población (30-06-2022)
Grande	CPF I "Ezeiza"	1908
	CPF II "Marcos Paz"	1961
Mediana	CPF III NOA "Güemes"	452
	CPF V Senillosa	502
	CPF VI "Cuyo" *	683

¹⁴ Las recomendaciones internacionales indican que lo más adecuado son cárceles de entre 100 y 500-600 plazas. Los grandes complejos son contrarios al bienestar mental y al objetivo de reintegración social. Ver Reglas Mandela, Regla 89.3. Ver también *Manual sobre estrategias para reducir el hacinamiento en las prisiones*, UNODC, Nueva York, 2014, pag. 191, disponible en https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HBonOvercrowding/UNODC_HB_on_Overcrowding_ESP_web.pdf

Pequeña	Unidad 8 "Instituto Penitenciario Federal de Jujuy. Nuestra Señora del Rosario de Río Blanco y Papaya"	151
	Unidad 16 "Instituto Penitenciario Federal de Salta. Sra. y Virgen del Milagro"	158
	Unidad 22 "Cárcel Federal de Jujuy" *	73
	Unidad 23 "Cárcel Federal de Salta" *	13
	Unidad 35 "Instituto Penal Federal Colonia Pinto"	180
Total población en Unidades nuevas		6081

UNIDADES PENITENCIARIAS ANTERIORES AL 2000		
Grande	CPF CABA "Devoto" (ex Unidad 2)	1511
Mediana	CPF IV "Instituto Correccional de Mujeres" (ex U. 3)	490
	Complejo Federal para Jóvenes Adultos	227
	Unidad 4 "Colonia Penal de Santa Rosa"	505
	Unidad 5 "Colonia Penal General Roca Subprefecto Miguel Rocha"	286
	Unidad 6 "Instituto de Seguridad y Resocialización"	429
	Unidad 7 "Prisión Regional del Norte"	384
	Unidad 12 "Colonia Penal de Viedma"	202
	Unidad 19 "Colonia Penal de Ezeiza" (U.19 y U.33)	226
	Unidad 31 "Centro Federal de Detención de Mujeres: Nuestra Señora del Rosario de San Nicolás"	83

Pequeña	Unidad 10 "Cárcel de Formosa"	111
	Unidad 11 "Colonia Penal de Roque Sáenz Peña"	179
	Unidad 13 "Instituto Correccional de Mujeres Santa Rosa"	45
	Unidad 14 "Cárcel de Esquel. Subalcaide Abel Ricardo Muñoz"	110
	Unidad 15 "Cárcel de Río Gallegos"	114
	Unidad 17 "Colonia Penal de Candelaria"	203
	Unidad 25 "Instituto Correccional Abierto de General Pico"	19
	Unidad 30 "Instituto de Jóvenes Adultos Dr. Julio A. Alfonsín"	15
	Unidad 34 "Instituto Penal Federal Campo de Mayo"	50
Total población en Unidades antiguas		5189

* El CPF VI de Cuyo lo clasificamos como mediano porque su capacidad declarada según la Resolución Ministerial de 2011 es de 368 plazas al estar varios sectores aún pendientes de habilitación. No obstante, está alojando a más de 600 personas.

* Tanto la Unidad 22 como la 23 pasaron a la órbita del SPF en el año 2001, pero eran instalaciones de Gendarmería Nacional, con edificaciones anteriores muy precarias.

Fuente: Elaboración propia con datos del DPF

La información presentada da cuenta de que 5189 personas, el 46% de la población penal alojada en cárceles federales, se encuentran en establecimientos construidos antes del año 2000, que por lo general tienen instalaciones obsoletas.

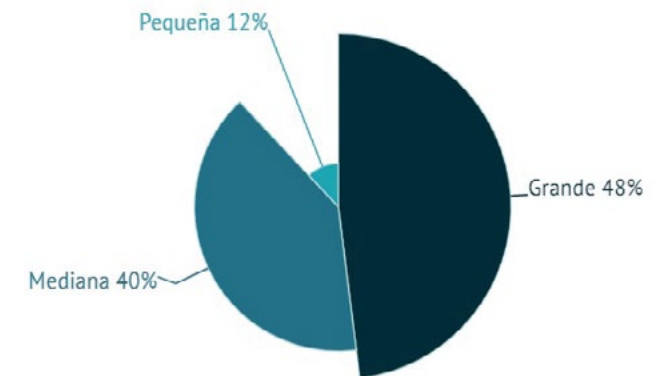
Cantidad de personas privadas de su libertad alojadas en el SPF según antigüedad de la unidad



Fuente: Elaboración propia con datos del DPF

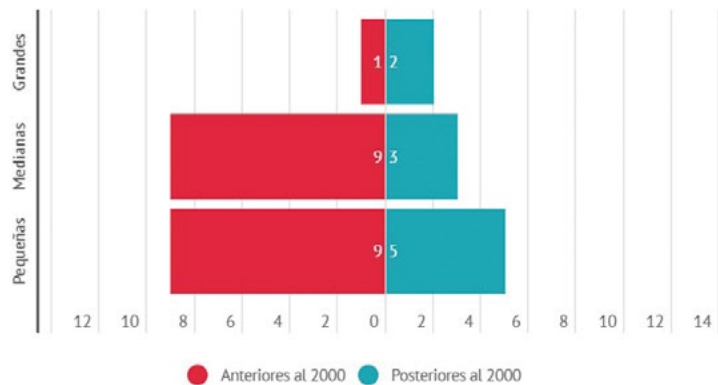
A su vez, entre los tres Complejos penitenciarios más grandes (CPF I, CPF II y CPF CABA) alojan casi la mitad de la población del SPF (a junio del 2022 alojaban 5380 personas, esto es el 47,5% de la población total). Es decir, los 3 Complejos alojan más personas que todas las cárceles medianas juntas y cuatro veces más que las 14 cárceles pequeñas.

Porcentaje de personas alojadas según tamaño de la unidad



Fuente: Elaboración propia con datos del DPF

Cantidad de unidades del SPF según tamaño y antigüedad



Fuente: Elaboración propia con datos del DPF

Distribución geográfica de la población detenida

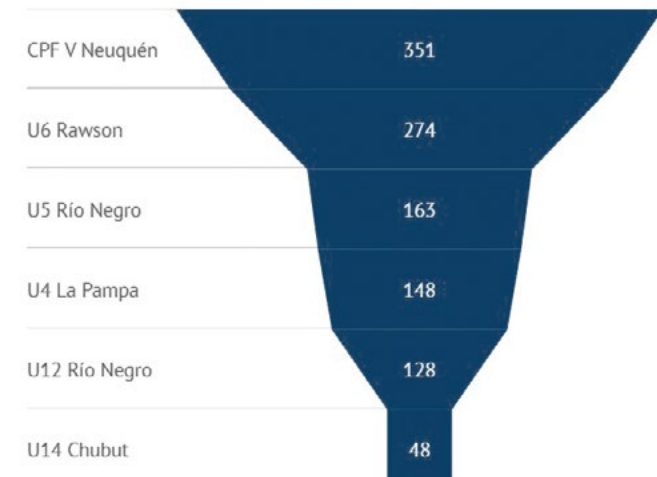
Otra cuestión a analizar es la distribución de la población en las unidades, según su lugar de procedencia. Desde la PPN promovemos que las personas detenidas estén lo más cerca posible de su familia, porque esto redundaría en diferentes beneficios para las PPL y sus familiares, a la vez que facilita la gestión y el clima en las unidades. Ahora bien, por los niveles de sobrepoblación de las cárceles de algunas regiones, muchas veces las personas son trasladadas muy lejos de sus lugares de residencia.

Durante el relevamiento advertimos que las unidades del Norte por lo general alojan personas de la región. Esto se observa en todas las unidades federales de Salta y Jujuy, en la Unidad 17 de Misiones y en la Unidad 35 de Santiago del Estero, que están completas en su capacidad, y alojan personas que fueron detenidas en esas provincias, acusadas principalmente por delitos relacionados con la ley de drogas. Lo mismo ocurre en el CPF VI de Mendoza. Por otra parte, la Unidad 7 de Chaco, que históricamente fue una cárcel de máxima seguridad asociada a prácticas de violencia y al modelo de confinamiento por alojar a población trasladada desde el AMBA, ahora suele estar llena en su capacidad por el alojamiento de gente local.

En cambio, en las unidades del sur del país (en particular el Complejo V de Senillosa, la Unidad 6 de Rawson, la Unidad 12 de Viedma, la Unidad 5 de Río

Negro) y en parte también en La Pampa, las cárceles alojan mayoritariamente personas de CABA y de la zona metropolitana, que cometieron delitos en esas localidades y están detenidas a cargo de jueces nacionales con sede en la Ciudad de Buenos Aires. Esto implica un claro incumplimiento al fallo de la Corte Interamericana en relación a los traslados.¹⁵ El siguiente gráfico da cuenta de la cantidad de población detenida por la justicia nacional, alojada en unidades del sur del país.

Cantidad de personas detenidas por la Justicia Nacional alojadas en unidades del sur de país



Fuente: Elaboración propia con datos de la síntesis estadística de 11-03-2022 del SPF

Analizando el tema de la sobrepoblación en relación a la ubicación geográfica de los distintos establecimientos penitenciarios, lo que observamos también es que tanto el CPF VI de Mendoza como buena parte de las cárceles del norte

¹⁵ En el fallo "López y otros vs Argentina" del 25 de noviembre de 2019 la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró que la política de traslados en Argentina vulnera derechos humanos. Y dispuso que en el plazo de un año el Estado debía adoptar todas las medidas de carácter legislativo, administrativo o judicial para regular e implementar los traslados de personas privadas de libertad de acuerdo con la Convención Americana de Derechos Humanos y los estándares establecidos en la sentencia.

del país, están sobrepobladas. En muchos casos ampliaron o duplicaron su capacidad declarada mediante la instalación de camas cuquetas en celdas individuales y en pabellones colectivos. Pero aun así, no logran absorber a la totalidad de personas que la justicia federal ordena detener, lo que provoca que muchas de ellas queden en centros de detención no penitenciarios por períodos prolongados de tiempo (escuadrones de Gendarmería, comisarías de policía federal o provinciales). Como se ha indicado, se trata de personas detenidas casi exclusivamente por delitos relacionados con drogas, la mayor parte de las cuales no tenían un papel relevante en la cadena del narcotráfico¹⁶. Es decir, una buena parte del problema de la sobrepoblación se explica por decisiones de encarcelamiento y política criminal orientadas a detener a mulas o personas relacionadas con delitos de droga que realmente no tienen lugares decisivos en la promoción de conductas delictivas.

Por otro lado, las cárceles ubicadas en el Área Metropolitana de Buenos Aires también sufren el problema de la sobrepoblación y la incapacidad de alojar a la cantidad de personas con orden de prisión preventiva o condena de la justicia nacional de la Ciudad de Buenos Aires y de la justicia federal de zona metropolitana.

La vieja cárcel de Devoto encierra tras sus vetustos muros una cantidad de personas significativamente superior a la habilitada por la Resolución Ministerial de 2021 (la cual en sí ya supera al cupo verificado en el marco de una pericia judicial basada en los estándares del CNPT¹⁷). Pero además, desde mediados de 2020 las comisarías y alcaidías de la Policía de la Ciudad de Buenos Aires están repletas de personas detenidas a la espera de cupo en el SPF, lo que a su vez hace emerger conflictos jurisdiccionales relacionados con la inconclusa transferencia de la justicia penal a la ciudad de Buenos Aires y la consecuente inexistencia de cárceles en dicha jurisdicción.

La presión sobre el sistema penal

Estos niveles de sobrepoblación se explican en gran parte por las decisiones de política criminal, la aplicación de medidas punitivas extendidas, el uso extensivo de la prisión preventiva y la inexistencia de medidas alternativas a la privación de la libertad. A su vez, las medidas que limitan el egreso de personas del sistema carcelario, terminan de generar un escenario crítico. Un ejemplo clave fueron las restricciones introducidas por la reforma de la Ley de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad 24.660 en el año 2017, a través de la ley 23.735. Esta ley redujo a ciertas poblaciones las posibilidades de acceso a la progresividad de la pena y a libertades anticipadas, colaborando con el colapso de un sistema que ya se encontraba endeble. La combinación entre el ingreso masivo de personas al sistema penal y el freno de las medidas de egreso, provoca una importante acumulación de personas detenidas.

En este contexto, el 13 de marzo de 2019, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación declaró la Emergencia en Materia Penitenciaria por tres años (RESOL-2019-184-APN-MJ), reconociendo que la capacidad operativa de alojamiento había sido superada con una sobrepoblación mayor al 12%, y proyectando que dicha situación se agravaría. Esta medida ha sido prorrogada en mayo de 2022, por dos años más. Frente a estos niveles de sobrepoblación, la definición del cupo carcelario se torna esencial. Este Diagnóstico busca aportar herramientas que nos permitan regular la capacidad funcional y de alojamiento de los establecimientos penitenciarios, desde una perspectiva de derechos humanos.

16 La sobrepoblación de las cárceles federales de esas provincias se explica por el gran incremento de personas encarceladas por la justicia federal por delitos relacionados con drogas que se ha producido en los últimos años. Según datos del SNEEP 2021, de las 101.267 detenidas en prisiones de todo el país, 13.194 están privadas de libertad por infracción a la Ley 27.737 (conocida como Ley de Drogas); y de las 11.286 detenidas en el ámbito federal, 4329 están presas por delitos en relación a la ley de estupefacientes, siendo el principal motivo de encarcelamiento en el SPF. Ver informe del Sistema Nacional Estadístico de Ejecución de la Pena 2021, disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/10/informe_sneep_argentina_2021_2.pdf

17 Pericia oficial realizada en el marco de la causa 81259/2018, en trámite ante el Juzgado Federal n° 3 de Capital Federal.



SEGUNDA PARTE: LA INFORMACIÓN RELEVADA

a. Sectores de alojamiento. Sobre pabellones y celdas

Al realizar el DPF definimos una muestra de los sectores de alojamiento a relevar considerando dos aspectos: el tipo de alojamiento (celular/colectivo) y las características que la administración penitenciaria adjudica a la población que los habita (ingreso, “conducta”, “conflictivo”, sectores de aislamiento). Buscamos de este modo, relevar información que nos permita analizar las particularidades de las condiciones materiales y edilicias según se tratara de uno u otro espacio. Relevamos en total 155 pabellones: 99 de alojamiento celular y 56 pabellones colectivos; y 509 celdas individuales (1 solo camastro) y/o múltiples (con más de un camastro)¹⁸. En los pabellones de alojamiento celular, las celdas pueden ser con o sin baño en su interior (celda *húmeda* o *seca* respectivamente).

Además de haber producido información sobre el estado de las condiciones de detención en los diferentes sectores, hemos construido indicadores cuantitativos, compuestos por un conjunto de datos agregados según distintas temáticas, para organizar la información de las diferentes bases de datos, trazar com-

¹⁸ En las cárceles federales hay pocas unidades con celdas múltiples, con infraestructura diseñada para alojar entre 2 y 4 personas (por ejemplo, la Unidad 26 del CFJA, pabellones del Módulo V de Devoto o alguna Unidad residencial del CPF V de Senillosa). No obstante, en los últimos años y a raíz de la sobrepoblación, se agregaron camas cucheta a celdas individuales, convirtiéndolas en la práctica en celdas dobles, aunque su infraestructura y su capacidad declarada sigue siendo para una sola persona.



paraciones y realizar lecturas generales del estado de las unidades, sectores y pabellones y sus cuestiones específicas (mantenimiento e higiene, seguridad, equipamiento, estructura, sistema eléctrico, etc.). Con ánimos de facilitar la lectura comparativa general de los datos construidos, los indicadores trabajan con la media (o promedio), basado en puntajes establecidos a partir de respuestas valoradas como positivas o negativas según cada variable¹⁹.

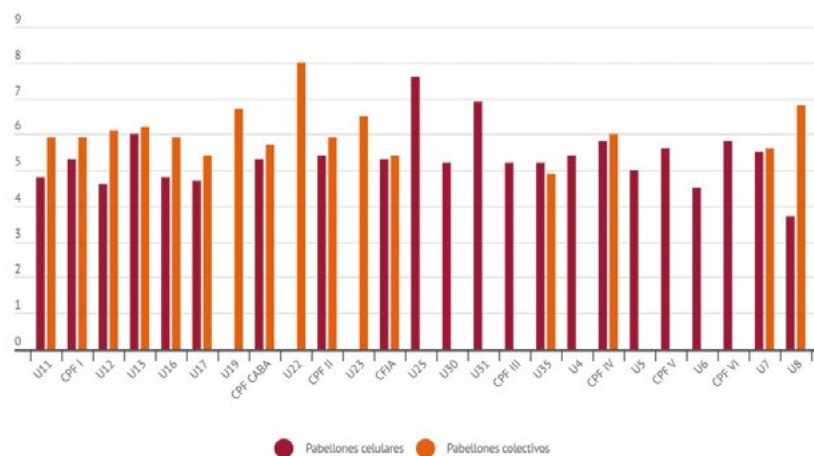
Esperábamos encontrar que la celda individual representara una opción superadora para las personas detenidas en relación a los pabellones colectivos, por la posibilidad de contar con un espacio propio y porque las unidades que tienen este tipo de alojamiento, muchas veces son las más modernas y podrían estar en mejores condiciones edilicias. Sin embargo, advertimos serias deficiencias en materia de condiciones de detención también en esos espacios, donde, en muchos casos, se había duplicado su capacidad simplemente agregando una cama cucheta. Esto se vio reflejado en el puntaje general que registramos de aquellos lugares.

En los tres grandes Complejos Penitenciarios del SPF (CPF I de Ezeiza, CPF II de Marcos Paz y CPF de la CABA), que son los que alojan la mayor cantidad de personas, los pabellones celulares muestran sus promedios más bajos en comparación a los pabellones colectivos²⁰. En el CPF II, por ejemplo, los pabellones celulares puntúan significativamente peor que los pabellones colectivos. Respecto de las unidades con pabellones colectivos, las unidades medianas tienen promedios bastante mejores que los grandes complejos.

¹⁹ Por ejemplo, en la pregunta sobre si los colchones estaban en buen estado, la respuesta podía ser Sí, y el puntaje asignado era 10; o No, y entonces puntuaba 0; o también podían estar en buen estado solo algunos colchones, en cuyo caso el puntaje era 5. En la pregunta sobre si los vidrios de las ventanas estaban rotos, la respuesta podría ser Sí, entonces el puntaje asignado era 0 -ya que se invierte el sentido de la valoración-, si no había ningún vidrio roto, la respuesta No puntuaba 10.

²⁰ El promedio es una operación que implica una homogeneización que reduce o achica los extremos o valores *atípicos* -como la que se utiliza para evaluar un curso de estudiantes de acuerdo a las notas obtenidas en un examen- por lo que es conveniente tener presente al observarlos que, para tener una idea más cercana o específica de qué aspectos son mejores o peores en una Unidad particular, será necesario bajar a un nivel más particular o menos general.

Promedio comparado entre pabellones colectivos y celulares relevados, por Unidad



Fuente: Elaboración propia con datos del DPF

Registramos también que la población de “conducta” en muchos casos se alojaba en pabellones colectivos, lo que probablemente encuentre explicación en las formas de gestión de la población detenida: es más fácil gestionar pabellones colectivos si el perfil de la población es de “conducta” y se reservan los pabellones celulares donde se puede hacer uso del aislamiento para la eventualidad de conflictos.

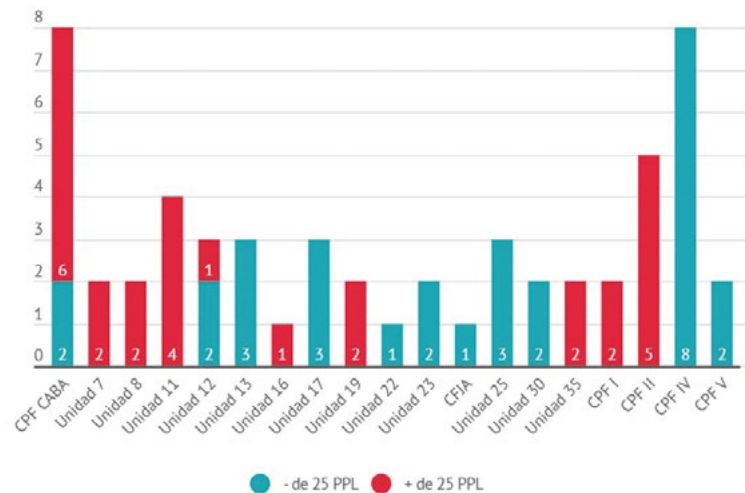
Al igual que hay diferentes tamaños de unidades, también varía mucho el tamaño de los pabellones, según la población que albergan. El estándar máximo de alojamiento establecido por la PPN para los pabellones colectivos es de 25 personas²¹. Durante el relevamiento hemos encontrado pabellones que cumplen con el estándar; pero también pabellones de 50 detenidos, que se corresponde con el estándar que dispone el CNPT. Ahora bien, en el CPF de CABA, hay muchos pabellones donde se aloja hasta a 80 personas, pese a que la Resolución

²¹ La PPN tomó este parámetro siguiendo lo establecido para los dormitorios por las “Orientaciones técnicas para la planificación de establecimientos penitenciarios” basadas en las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela) de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos, 2016, pg. 93), disponibles en https://content.unops.org/publications/Technical-guidance-Prison-Planning-2016_ES.pdf

Ministerial de 2021 fijó un cupo de 61 plazas en muchos de ellos²². Es esperable que el hecho de estar conviviendo en un pabellón con 80 personas, implique una situación de por sí estresante, que se agrava cuando la infraestructura está deteriorada y por ejemplo no hay suficientes inodoros o duchas en funcionamiento. Pero además de los problemas de convivencia y las dificultades de gestión de la población que pueden surgir, existen claros riesgos de propagación de enfermedades.

A continuación, presentamos información sobre el tamaño de los pabellones relevados durante el DPF.

Pabellones colectivos relevados según cantidad de plazas -mayores o menores a 25-, por Unidad



Fuente: Elaboración propia con datos del DPF

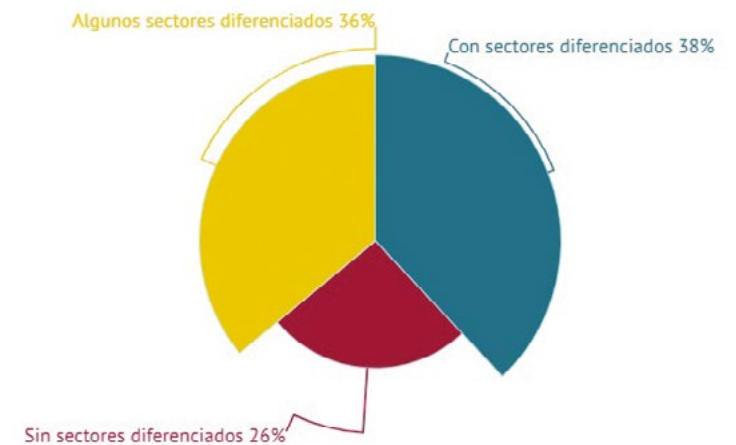
En relación a las condiciones materiales, cabe destacar que con frecuencia los pabellones colectivos no tienen separación entre la zona dormitorio y la zona comedor, o directamente carecen de un espacio de comedor. Las mesas y sillas

²² Cabe señalar que la pericia oficial en el marco de la causa 81259/2018, en trámite ante el Juzgado Federal n° 3 de Capital Federal, sugiere un cupo de entre 35 y 42 plazas para esos pabellones colectivos del CPF CABA.

están ubicadas al lado de las camas cuchetas y se usan tanto con funciones de escritorio como para preparar alimentos y comer. En algunos espacios de alojamiento está todo tan apretado que, según identificamos, en el 54% de los pabellones colectivos relevados no había espacio libre para circular.

De los 56 pabellones colectivos relevados, sólo en el 38% había una diferenciación entre la zona de comedor y la de dormitorio. El 26% no tenía diferenciadas las zonas comunes y los dormitorios y en 36% de los casos sólo estaba separada la cocina, pero no la zona comedor. Es decir que sólo en 4 de cada 10 pabellones colectivos los sectores están diferenciados adecuadamente.

Pabellones colectivos relevados según diferenciación entre zona dormitorio y sector de uso común



Fuente: Elaboración propia con datos del DPF

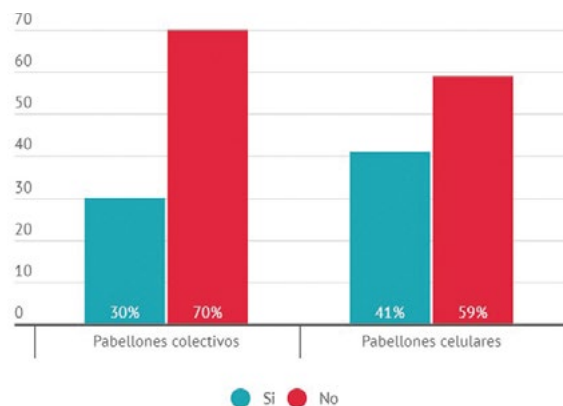
También hemos encontrado pabellones con celdas individuales que no tienen zona de comedor. Las mesas y sillas (e incluso en algunos casos cocinas a gas) estaban ubicadas a lo largo del pasillo central de distribución de las celdas.

Otro problema identificado en los espacios de alojamiento es la insuficiencia de taquillas para guardar ropa y otras pertenencias personales de las personas detenidas. En el 70% de los pabellones colectivos relevados y en el 59% de los

pabellones celulares, identificamos esta deficiencia. En algunos casos (16% de celdas inspeccionadas) hemos encontrado la ausencia absoluta de mobiliario en el interior de las celdas. Sólo tenían un camastro de cemento y un colchón encima (por ejemplo en el pabellón 5 de la UR V del CPF II de Marcos Paz y en las celdas de la Unidad 7 de Chaco o 6 de Rawson). En estos casos las personas detenidas tenían la ropa y otras pertenencias personales directamente en el piso o en cajas de cartón.

Solamente en el 30% de los pabellones colectivos y el 41% de los celulares identificamos que hubiera suficiente mobiliario para las pertenencias personales. Definimos si eran o no suficientes teniendo en cuenta si las personas debían tener sus pertenencias en el piso, colgadas de la ventana, o de sogas que cruzan las celdas.

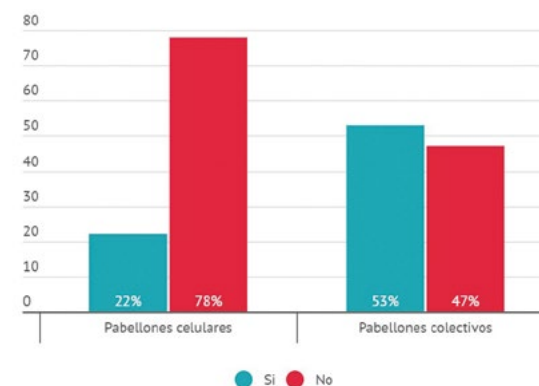
Suficiente mobiliario para las pertenencias, según tipo de pabellón



Fuente: Elaboración propia con datos del DPF

También relevamos si había o no alacenas para el guardado de alimentos. Vimos que en el 47% de los pabellones colectivos y en el 78% de los pabellones celulares, no había. Entonces, las personas detenidas tienen cajas con comida debajo de las camas junto a su ropa, zapatillas y otros objetos personales. Todo esto promueve la atracción de roedores e insectos, e impide que las personas puedan apropiarse del espacio adecuadamente.

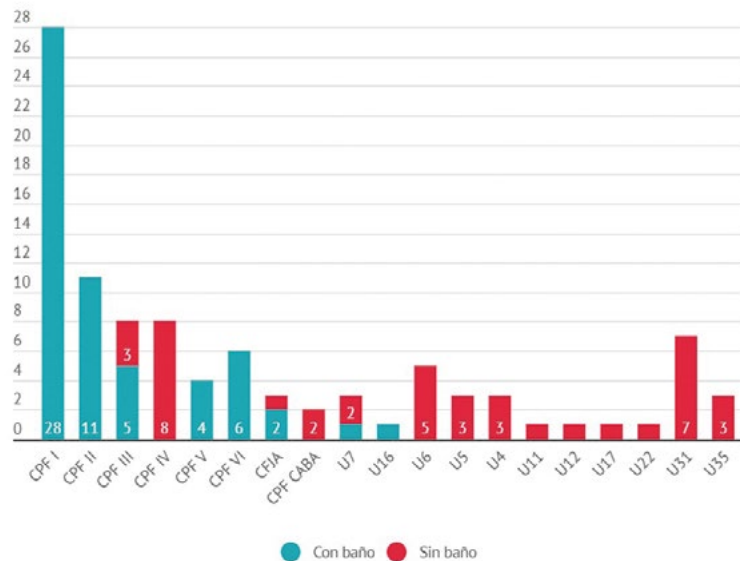
Presencia de alacenas de guardado, según tipo de pabellón



Fuente: Elaboración propia con datos del DPF

En relación a las celdas individuales o múltiples, un requisito básico en materia de estándares de detención es que posean baño en su interior, pero solamente algunas lo tienen. Incluso en los casos en que sí hay baños, encontramos a menudo que no tienen los requisitos mínimos por el estado de las instalaciones, la existencia de filtraciones o la falta de agua, entre otras cuestiones.

Cantidad de pabellones celulares relevados según si tienen o no baño, por Unidad



Fuente: Elaboración propia con datos del DPF

En este punto son relevantes las prácticas de gestión penitenciaria, puesto que la ausencia de baño al interior de las celdas puede ser tolerable con un régimen de puertas abiertas, pero en cambio puede constituirse en un trato vejatorio si las personas quedan encerradas dentro de la celda y se ven obligadas a realizar sus necesidades fisiológicas en botellas y/o bolsas, tal como encontramos en la Unidad 6 de Rawson, 5 de Río Negro o en el Módulo 6 del CPF IV de mujeres de Ezeiza.

En los pabellones también hemos relevado el deterioro de los sanitarios de uso común, lo que impide un uso en dignas condiciones de higiene y salubridad. La deficiencia del funcionamiento de estos sanitarios resulta aún más grave en aquellos alojamientos con celdas secas, dado que son los únicos sanitarios a los que las PPL pueden acceder.

Tanto en pabellones de alojamiento colectivo como individual encontramos a menudo electrodomésticos muy deteriorados o insuficientes (heladeras, freezers, cocinas, anafes, TV). En varios casos, han sido adquiridos por las propias

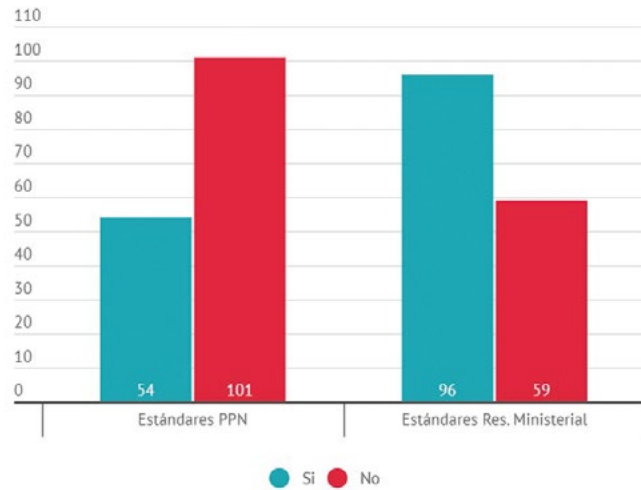
personas detenidas, ante la falta de provisión por parte de la administración penitenciaria.

El SPF tampoco provee a las personas detenidas de utensilios para cocinar, ni platos, vasos o cubiertos para comer -en más del 80% de los casos, los utensilios no fueron provistos por el SPF-. Lo mismo sucede con la ropa de cama: la administración penitenciaria no suministra sábanas ni frazadas a las personas detenidas cuando ingresan a la cárcel. Ellas deben solicitar a sus familias que les provean de estos elementos, u obtenerlos en préstamos de otras personas detenidas.

A partir del relevamiento de las condiciones de detención en los pabellones de alojamiento, hemos contrastado la información recopilada con los estándares de condiciones de detención aprobados por la Resolución Ministerial 517-2021 y también con los Estándares aprobados por la PPN. Estos estándares señalan los metros cuadrados por persona que las celdas y pabellones deben tener, la necesidad de que tengan baño, luz natural, entre otras cuestiones. Como hemos señalado arriba, los estándares de la PPN son más exigentes, en particular debido a que la Resolución Ministerial estableció unos estándares transitorios “devaluados” para las cárceles construidas y habilitadas antes del 2000. Para establecimientos habilitados antes del año 2000, la Resolución Ministerial establece un mínimo de 3,25m² para las celdas individuales y una superficie mínima por persona de 3,40m² para el alojamiento colectivo. Para establecimientos habilitados luego del año 2000: 7,50m² en celdas con baño, 7m² para celdas sin baño y 5,40m² por persona en pabellones colectivos. Los estándares de la PPN establecen 8m² para celdas individuales -que siempre deben tener baño- y 6m² por persona en los pabellones colectivos -que no deben superar la capacidad de 25 plazas-.

Del trabajo del DPF surge que muchos pabellones no cumplen los estándares de la PPN. Muchos tampoco cumplen los estándares de la Resolución Ministerial, ni siquiera esos estándares transitorios que son menos exigentes.

Total pabellones relevados según si cumplen o no con los estándares de la Resolución Ministerial y de la PPN



Fuente: Elaboración propia con datos del DPF

En este gráfico vemos que al subir el grado de exigencia, se invierte la relación entre aquellos pabellones que cumplen con los estándares fijados por un organismo y el otro, dando cuenta de que muchos de los pabellones cumplen solo el estándar transitorio de la resolución ministerial previsto para cárceles antiguas, que deberían progresivamente adaptarse al estándar previsto para cárceles modernas.

En el siguiente este gráfico hacemos un detalle del porcentaje de pabellones relevados en cada unidad que cumplen o no con los estándares de la Resolución Ministerial.

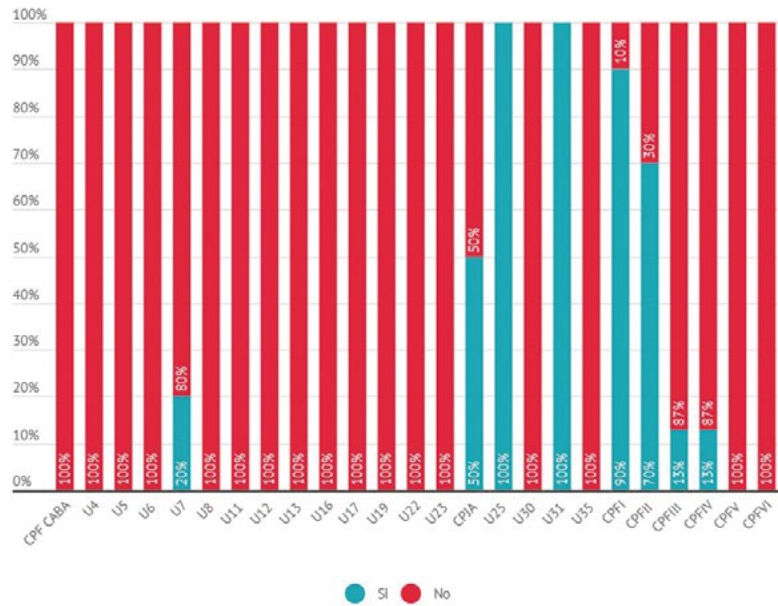
Porcentaje de pabellones relevados según si cumplen o no estándares Res. Ministerial - por Unidad



Fuente: Elaboración propia con datos del DPF

Y en el siguiente, presentamos la misma información en relación al cumplimiento de los estándares de la PPN, por unidad, lo que amplía el detalle de dónde identificar los mayores problemas. De forma coherente, al contrastar la información relevada con los estándares de la PPN, son menos los pabellones que los cumplen.

Porcentaje de pabellones relevados según si cumplen o no estándares PPN por Unidad



Fuente: Elaboración propia con datos del DPF

La mayoría de los pabellones relevados que cumplen los estándares de la PPN se concentran en el CPF I de Ezeiza y II de Marcos Paz, y en la Unidad 31²³. No obstante, en esos complejos los pabellones colectivos que se agregaron como forma de paliar la sobrepoblación, a menudo usando espacios destinados a talleres laborales, no cumplen con el estándar.

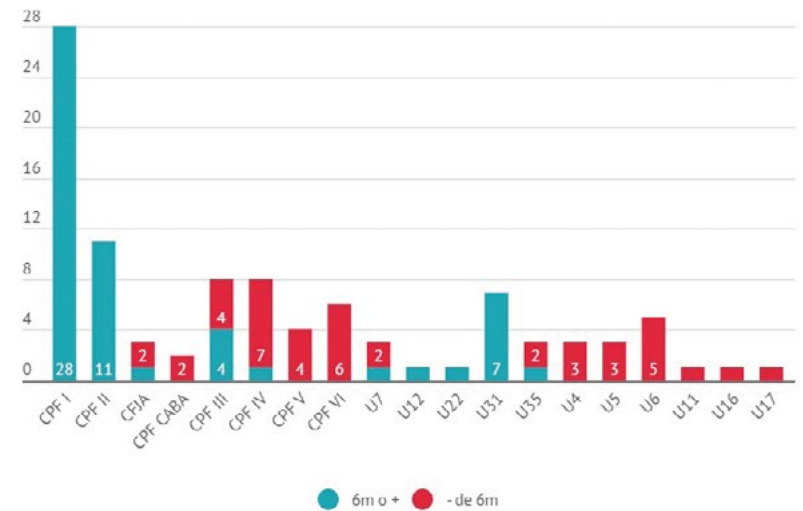
Los gráficos también muestran que varios o todos los pabellones de los complejos penitenciarios construidos en los últimos años, donde se duplicaron las plazas incorporando camas cuchetas, tampoco cumplen con los estándares de la PPN ni con los de la Resolución Ministerial. Por ejemplo, en el CPF VI de

²³ La Unidad 31 está conformada por pabellones de celdas individuales sin baño. No obstante, verificamos un régimen de puertas abiertas tanto diurno como nocturno, posibilitando el acceso de las personas detenidas a los baños del pabellón en todo momento. Por ello consideramos que la Unidad cumple los estándares de la PPN.

Cuyo, el CPF V de Senillosa y el CPF III de Güemes, así como de las Unidades 8, 16 o 35.

Tampoco cumplen los estándares de la PPN los pabellones celulares de muchas unidades construidas antes del 2000, porque sus celdas tienen dimensiones muy reducidas y no poseen sanitarios en su interior. El siguiente gráfico presenta todas las unidades que tienen pabellones celulares, según si las celdas tienen más o menos de 6m² por persona.

Pabellones celulares relevados (individuales y múltiples) según si hay más o menos de 6 m² por persona, por Unidad



Fuente: Elaboración propia con datos del DPF

b. Espacios de atención médica

En relación al acceso a la salud, identificamos graves deficiencias estructurales y de gestión. Tal vez, uno de los contrastes más destacables, lo identificamos en las unidades con grandes y equipados espacios para la atención médica, pero que no veíamos en funcionamiento. Los espacios están, pero no se usan. Este tipo de situaciones convive a su vez dentro del SPF, con cárceles de infraestructura muy limitada y deteriorada.

No tenemos claro por qué había tan poco personal médico durante las visitas a las unidades. Pero surgió de intercambios informales, que existen dificultades dentro del SPF para mantener al personal. Seguramente se combinan diferentes aspectos para esto, como la distancia de las unidades y las condiciones de trabajo, entre otras cuestiones. Hay especialidades como psiquiatría donde el personal suele renunciar y desde el SPF no los pueden sostener. Todo esto reafirma la importancia de que la atención médica no dependa del SPF y que el personal no sea parte de su estructura institucional²⁴.

En todas las unidades visitamos los consultorios médicos y/o de enfermería (en ocasiones es un mismo espacio) y relevamos que disponen del equipamiento básico para llevar a cabo una primera atención a la población detenida. Por lo general, las áreas médicas de las unidades también tenían algún otro consultorio destinado a la atención de otros profesionales de la salud. En cambio, no todas las unidades tenían una sala equipada como shock room.

Otra cuestión que advertimos es que por lo general no hay ambulancias -sólo 7 de las 25 cárceles visitadas tenían ambulancia y la única equipada para terapia intensiva era la del HPC del CPF I de Ezeiza. En caso de emergencia, las unidades que no tienen ambulancia, utilizan móviles de traslados, sin equipamiento médico.

Durante el relevamiento identificamos que las salas de internación muchas veces no se utilizan para ese fin. Se usan para alojar personas con resguardo de integridad física o que están en tránsito esperando un traslado, o simplemente están vacías. Esto es probable que suceda porque las áreas de salud de las unidades son para atención de baja complejidad y/o tratamientos ambulatorios y no pueden acompañar intervenciones de mediana ni de alta complejidad. A menudo ni siquiera se utilizan para post operatorios y no se atienden las emergencias.

El HPC del Complejo I de Ezeiza, que es el único dispositivo de atención a la salud del SPF catalogado como de mediana complejidad, funciona de un modo diferente y dispone de una área de internación en uso, aunque mucho menor de la proyectada cuando se construyó el Complejo. Al no tener banco de sangre, tampoco pueden, por ejemplo, atender a una persona muy herida ni realizar intervenciones quirúrgicas. En esos casos, la persona es derivada a hospitales de la comunidad.

Respecto a los espacios de farmacia de las unidades, encontramos, por un lado, que no están administradas por farmacéuticos, por lo que se trata más bien de depósitos de medicación, más que de farmacias propiamente dichas. Además, vimos que los inventarios de medicación están muy desregulados; están medianamente prolijos pero no siguen los criterios de farmacias de un hospital. Encontramos muchísima medicación en esos espacios, incluso para enfermedades que no son prevalentes en la población de la unidad. Esta medicación, por lo tanto, muchas veces no se usa y algunas veces se vence. En varias unidades, el personal a cargo de la farmacia señaló que sería preferible una gestión a demanda, en vez de recibir medicación que no llegan a usar.

En los intercambios con las personas detenidas advertimos nuevamente la falta de confianza hacia el personal médico, tal como surgió en el marco de la investigación que realizamos sobre salud en 2019. Algunas de las manifestaciones más comunes fueron que las revisiones son superficiales.

Sobre ello, llama especialmente la atención que si bien en todas las unidades hay consultorios de odontología equipados, en ninguna de las recorridas vimos personas en una consulta. En algunas unidades las personas privadas de libertad nos contaron que sólo les hacen extracciones. En el CPF VI de Mendoza refirieron que las prótesis las tienen que pagar las personas detenidas, al igual que los anteojos.

Buenas prácticas: una práctica que nos resultó muy interesante sobre la atención médica, fue la presencia de un camión sanitario en el CPF IV de mujeres de Ezeiza en el mes de febrero de 2022. Según pudimos relevar, se trató de un operativo conjunto de los Ministerios de Salud, de las Mujeres, Géneros y Diversidad y del de Justicia y DDHH de la Nación para realizar chequeos rutinarios de Salud Sexual y Reproductiva. La continuidad de estas acciones sostenidas en una política de salud preventiva, coordinadas desde el Ministerio de Salud, resulta una herramienta eficiente que podría replicarse en otras especialidades como oftalmología u odontología, y también permitiría descomprimir la demanda a las áreas de salud de las propias unidades y de los hospitales zonales.

Durante las visitas a las distintas cárceles federales se observó la existencia de los hospitales modulares que se construyeron para la pandemia, los cuales aún no habían sido habilitados. Esos nuevos espacios podrían ser utilizados para brindar atención sanitaria a las personas privadas de libertad bajo la gestión del Ministerio de Salud de la Nación.

²⁴ La PPN ha analizado esta cuestión en la investigación publicada en 2020 sobre *La atención a la salud en las cárceles federales. Percepciones de las personas detenidas, diagnóstico y recomendaciones*, disponible en https://www.ppn.gov.ar/pdf/publicaciones/ediciones-especiales/PPN_La_atencion_a_la_salud_en_las_carceles_federales.pdf

c. Espacios de trabajo, educación y recreación

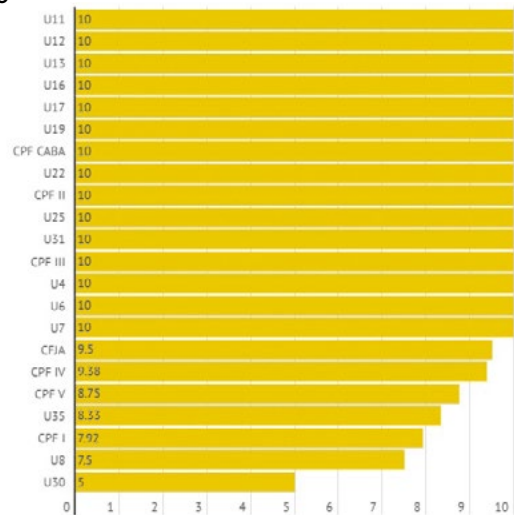
Espacios de trabajo

En el marco del DPF hemos relevado la escasa cantidad de personas que trabajan en tareas productivas en cada una de las cárceles federales. Advertimos que son muy pocas en general y que en cada taller suele haber solo 4 ó 5 personas inscriptas -o “afectadas”, según la terminología usada en las cárceles-, a pesar de que los espacios son grandes y podrían participar más personas.

Un dato que se extrae del relevamiento es que la totalidad de las cárceles relevadas contaba con espacios de trabajo destinados exclusivamente a las actividades laborales, a menudo amplios galpones o estructuras para cada uno de los talleres (carpintería, herrería, mecánica, sastrería, panadería, etc.). En general encontramos además un maestro en cada taller e identificamos la disponibilidad de maquinarias y equipamiento adecuado.

Producimos un indicador sobre el equipamiento de los sectores de trabajo que incluye referencias a si hay herramientas y maquinaria adecuada. A continuación se presentan los datos.

Herramientas o maquinaria adecuada en sectores de trabajo, por unidad. Promedio

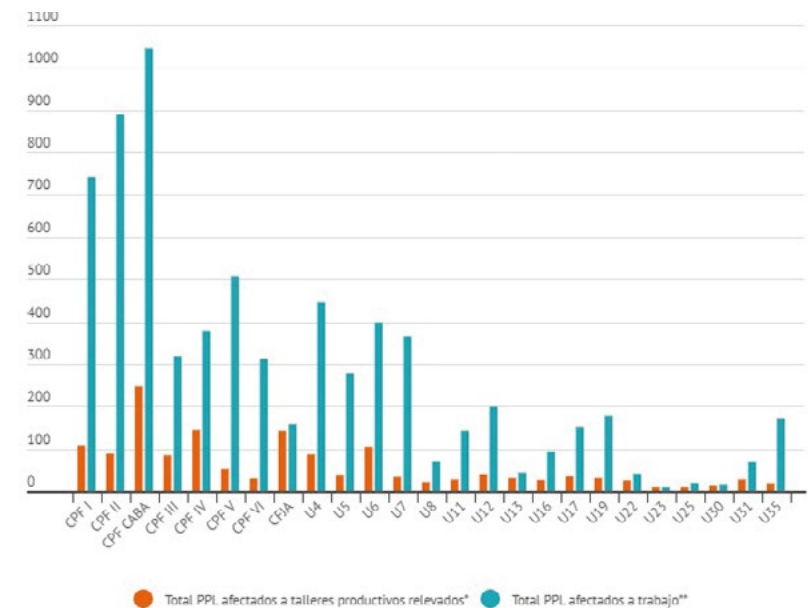


Fuente: Elaboración propia con datos del DPF

Los datos oficiales del SNEEP 2021 señalan que el 69% de las PPL en el SPF tenían trabajo remunerado, y los datos brindados a la PPN por el ENCOPE arrojan que el 65% de las personas detenidas a mediados de 2022 se encontraban trabajando en blanco (7373 en números absolutos). La diferencia entre la cantidad de personas que trabajan formalmente en cárceles federales y la escasa cantidad que están afectadas a talleres productivos se puede visualizar en el siguiente gráfico.

El gráfico pone de manifiesto que en su mayoría las personas detenidas trabajan en tareas de limpieza (la llamada “fajina”), que no brinda una capacitación laboral para el momento del egreso de prisión.

Promedio comparativo entre personas privadas de su libertad con afectación laboral y asignadas a tareas productivas, por unidades



* Algunos talleres no fueron relevados (en particular los que carecen de infraestructura) por lo que en alguna unidad la cantidad de afectados podría ser algo superior. Los datos del total de personas con afectación laboral son a julio 2022-Información remitida por ENCOPE a solicitud de la PPN

Fuente: Elaboración propia con datos del DPF

El número de afectados a los talleres se tomó de lo informado por el jefe de trabajo o los maestros de cada taller. Pero en muchos casos en el momento de la recorrida había menos detenidos trabajando o incluso ninguno. En ocasiones nos informaron que hacían turnos rotativos y en otros casos la explicación de la ausencia de los trabajadores afectados al taller tenía que ver con la falta de proyecto productivo.

Estos datos muestran gravísimas deficiencias en relación a la gestión del ENCOPE y del SPF para garantizar el acceso al trabajo de las PPL. Uno de los hallazgos más difíciles de comprender, aparece en aquellas unidades donde hay espacios equipados como sectores de trabajo y capacitación que no son utilizados. La desidia, falta de iniciativa y el hecho de privilegiar siempre razones de seguridad también aparece como signo de la gestión en este sentido.

Esta situación se da por ejemplo en el Complejo Penitenciario Federal V de Senillosa (Provincia de Neuquén), habilitado en el año 2015. Allí, la mayoría de las personas detenidas no pueden salir a los talleres de trabajo. Según argumentan las autoridades penitenciarias, es porque no tienen la “puntuación” -en términos de progresividad de la pena- para hacerlo, en tanto los talleres están por fuera del doble alambrado del perímetro donde se encuentran los pabellones de alojamiento. En esa unidad, sólo permiten que vayan a trabajar a los talleres las personas que están con período de prueba.

Aquí hay un criterio de gestión que es fundamental revisar puesto que se trata de una cárcel que aloja población con un régimen cerrado; a diferencia de lo que ocurre por ejemplo en una colonia penal. O sea, por definición tiene una población que no podría acceder a esos espacios. O bien se deben revisar las decisiones de alojamiento, o bien, las dinámicas internas. Pero no parece tener sustento la idea de que, habiendo espacios y personal destinado para el trabajo, las personas detenidas no accedan a los talleres sólo por deficiencias en la gestión (en principio no hemos identificado que sea una decisión escrita en alguna resolución o normativa). Menos aún, teniendo en cuenta la relevancia que tiene en términos de formación, herramientas para la inserción social y las posibilidades de encontrar trabajo al salir en libertad (que a su vez tiene importantes repercusiones en la economía y los vínculos con sus familias).

En este mismo sentido, en la Colonia Penal 4 de la Pampa, encontramos muy pocas personas con acceso a los talleres productivos que se encontraban operativos²⁵. Entre los cuatro talleres relevados, afectaban a un total de 68 perso-

nas de las 505 personas alojadas el día del relevamiento (14% del total de la población penal de la unidad). Las autoridades a cargo de la unidad manifestaron que ello se debía principalmente a que, si bien la unidad tiene la categorización de colonia penal, la población que aloja en la actualidad no se corresponde con dicho criterio. Además agregan que la última modificación aprobada en 2017 de la Ley 24.660, impidió que gran parte de la población acceda a la progresividad de la pena. El “Sector Industrial” se encuentra en un segundo perímetro de seguridad y entonces la población que puede acceder a ese espacio es reducida dado que son pocas las personas avanzadas en la progresividad y que por razones de seguridad no pueden flexibilizar los criterios²⁶.

Más allá de los ejemplos del CPF V de Senillosa, un establecimiento nuevo que tenía amplios y equipados talleres laborales apenas en uso, o de la Unidad 4, considerada formalmente colonia penal y que por lo tanto debería tener una amplia oferta de trabajo, la subutilización de los talleres productivos es algo que hemos identificado en la mayoría de cárceles federales.

En varias oportunidades, desde la administración penitenciaria justificaron que el taller se encontraba inactivo (o con pocos trabajadores que apenas tenían tareas) bajo la premisa de que los proyectos del ENCOPE se habían terminado, y que estaban a la espera de aprobación de uno nuevo. Aparentemente, con frecuencia existe una demora o retraso entre que se termina un proyecto productivo y comienza otro. Esto genera un letargo inexplicable y obtura el acceso al trabajo de las PPL. Otra cuestión que identificamos es que muchas veces no llegan los materiales del ENCOPE para los talleres de trabajo, o bien que el taller está inactivo por falta de designación de maestro.

Había unidades donde la poca producción de los talleres ni llegaba a comercializarse en la zona, porque la terminaban comprando los oficiales penitenciarios (bloques para construcción, cerramientos de aluminio, productos de la huerta, etc). La mayoría de unidades tienen talleres de mecánica y de lavadero de autos, pero solo trabajan un par de detenidos ya que prestan servicio únicamente a autos del SPF o del personal penitenciario, pero no están abiertos a la comunidad.

Este detalle de la cuestión del trabajo lo presentamos porque es un ámbito fundamental, no sólo para que las personas tengan actividades de formación, que les incentiven, que les provean de recursos y que les faciliten su inserción social. Estos espacios pueden además traer beneficios para las personas detenidas

²⁵ Sastrería (22 PPL afectadas), herrería (21 PPL afectadas), carpintería (20 PPL afectadas) y mecánica (5 PPL afectadas).

²⁶ Algo muy similar relevamos en la Colonia Penal de Candelaria, Unidad 17 de Misiones.

en términos del mantenimiento de las unidades o mejora de las condiciones de detención. En este sentido, identificamos que en la mayoría de las unidades los detenidos en los pabellones no tienen taquillas o alacenas para guardar sus pertenencias, los alimentos o los utensilios para cocinar y comer, a pesar de que hay talleres de carpintería en todas las cárceles federales. Desde los talleres de trabajo se podría producir este tipo de mobiliario.

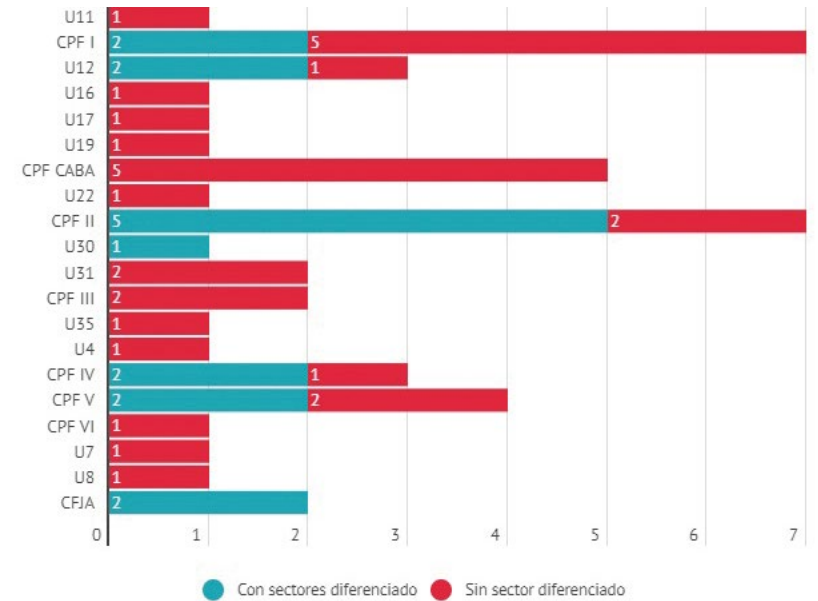
Buena práctica: en el CPF IV de mujeres de Ezeiza identificamos una dinámica más proactiva en relación a la gestión de los talleres de trabajo. Si bien allí los espacios para talleres productivos son reducidos, están empleadas bastantes detenidas. Aun así, señalamos que muchas veces los talleres reproducen un sesgo de género importante respecto del tipo de actividades que ofrecen a las mujeres.

Espacios de educación y recreación

En todas las unidades encontramos espacios destinados a la educación primaria y secundaria, y solo en unas pocas había aulas destinadas al nivel universitario. Por lo general las aulas estaban en buenas condiciones y eran adecuadas para el dictado de clases, salvo en alguna unidad que encontramos espacios muy precarios, en particular en el CPF de la CABA.

Para los cursos de formación profesional, por lo general no había aulas específicas y se usaban las mismas de los niveles primario y secundario, debiendo distribuirse la docencia según franjas horarias, lo que a menudo puede dificultar el dictado de toda la carga horaria de los distintos niveles formativos y reducir la cantidad de personas que acceden al derecho a la educación.

Si existe espacio diferenciado para los cursos de formación profesional, por Unidades

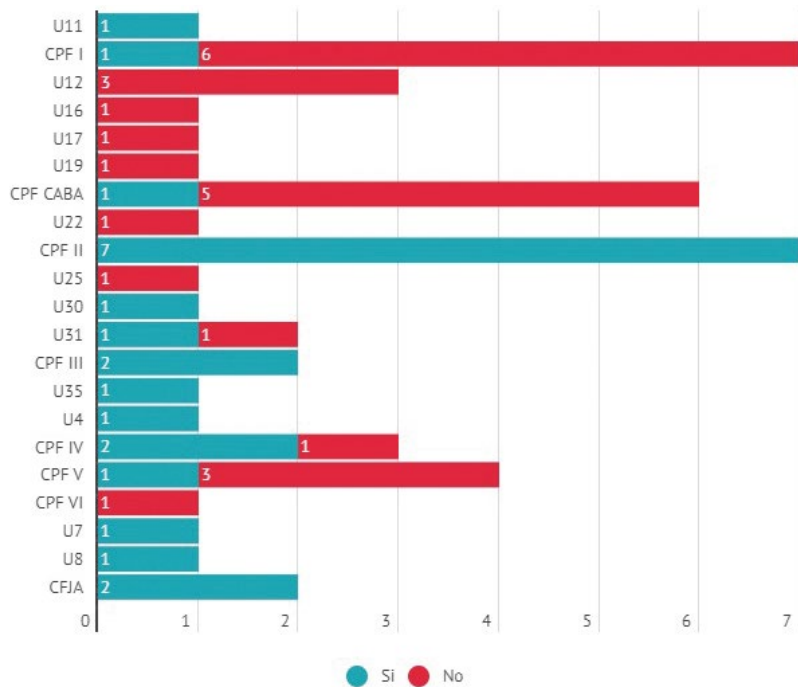


*En los Complejos se realizó el relevamiento sobre los espacios de educación de cada una de las Unidades Residenciales.

Fuente: Elaboración propia con datos del DPF

En varias unidades tampoco había disponibilidad de espacios para actos o eventos culturales, lo que se encuentra en consonancia con la inexistencia de propuestas culturales en las cárceles federales. En los monitoreos que realizamos desde la PPN a todas las unidades, raramente encontramos que se lleven a cabo talleres literarios, representaciones teatrales o ciclos de cine.

Si hay espacio para actos u otros eventos culturales, por unidades



*En los Complejos se realizó el relevamiento sobre los espacios de educación de cada una de las Unidades Residenciales.

Fuente: Elaboración propia con datos del DPF

La mayoría de unidades disponen de un espacio exclusivo de biblioteca y también de sala de computación. Pero durante nuestras visitas raramente encontramos a personas privadas de libertad usando las instalaciones. Incluso identificamos en algunos casos que en la sala de computación no todas las computadoras se encontraban instaladas y en condiciones de ser utilizadas.

Una cuestión destacable de los sectores de educación de las distintas unidades es que los espacios suelen estar en buenas condiciones de mantenimiento, con la pintura en buen estado, las ventanas con sus vidrios, adecuada iluminación natural y artificial. Incluso en estos sectores encontramos instalaciones eléctricas seguras, a diferencia de la mayoría de los espacios de las unidades, en particular de los sectores de alojamiento.

En cambio, los sistemas de prevención de incendios resultan igual de precarios que en el resto de sectores de las unidades, sin que se observen sistemas de detección temprana de incendios, planos de evacuación y, en varios casos, ni siquiera señalizaciones y salidas de emergencia.

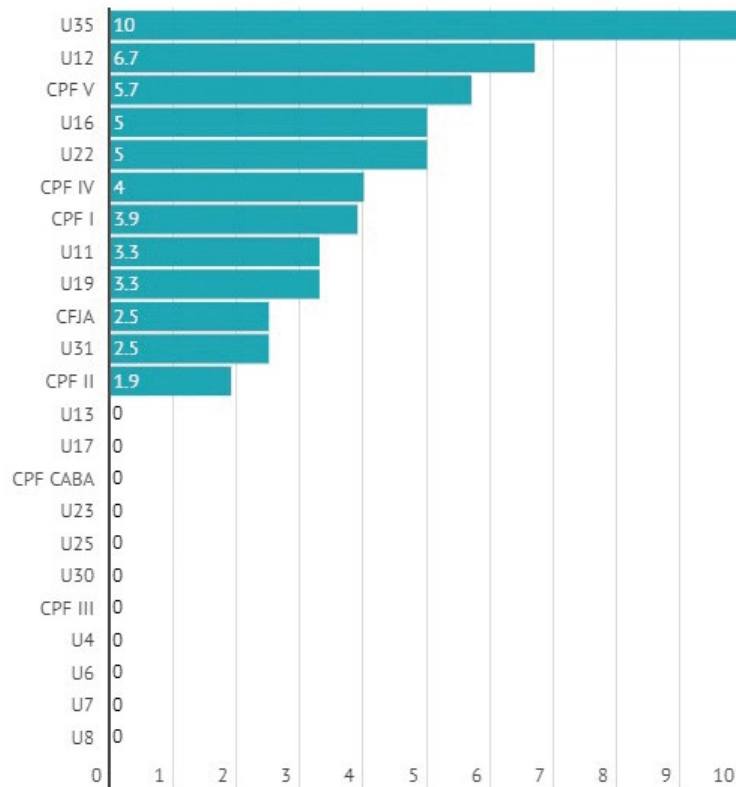
Los espacios destinados a actividades deportivas y recreativas por lo general son muy limitados en todas las cárceles federales. Suelen consistir únicamente en una cancha de fútbol, sin más equipamiento que los arcos, o, en algunos casos, en gimnasios techados en las mismas condiciones precarias. Se trate de uno u otro espacio, las personas detenidas sólo acceden una hora, una o dos veces por semana. Incluso en algunas unidades, se sostiene el uso multifuncional de los espacios; es decir, en ocasiones el gimnasio funciona para recreación, deporte, como centro cultural, salón de visitas.

d. Espacios para visitas

La visita de las familias y seres queridos es de suma importancia para las personas detenidas y para sus familiares. A pesar de la centralidad que tiene en términos afectivos, emocionales y de sustento, y su relevancia desde la perspectiva de inserción social, a menudo los espacios de visita tienen los mismos problemas de infraestructura, mantenimiento y condiciones generales señalados hasta aquí.

A pesar de que con frecuencia, lxs niñxs y adolescentes que van a visitar a sus familiares transitan esos espacios, no hay políticas por parte del SPF orientadas a recibir a esta población. Apenas en algún caso hay juegos para niñxs, y nunca hay espacios para cambiar el pañal de los bebés. En ocasiones ni siquiera hay baños exclusivos para el uso de la visita, y en muchos casos las familias no tienen dónde orinar en contextos de largas colas para ingresar a la visita.

Presencia de juegos para niños/as en el sector de visitas. Promedio



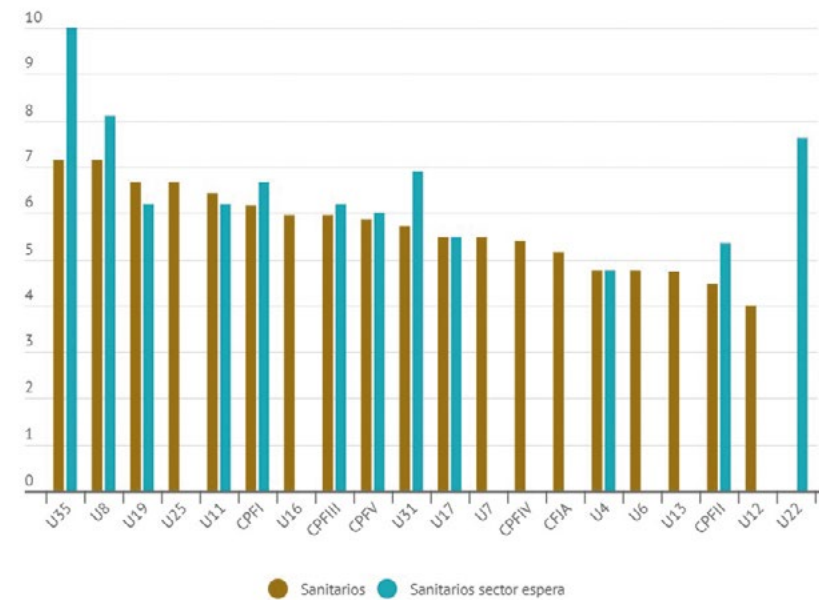
Fuente: Elaboración propia con datos del DPF

A veces en los lugares de visita hay temperaturas extremas, humedad, y los espacios muestran un importante deterioro. Estos espacios no son aptos para recibir a las familias. Además, hay otros aspectos que resultan expulsivos para las visitas, como los procedimientos y prácticas de requisa, o las distancias de las unidades respecto de los centros urbanos.

Esto afecta no sólo a las personas detenidas, sino que también repercute en el impacto que tiene la cárcel en las familias de las PPL. Si sus familiares están detenidos muy lejos de sus casas, y se encuentran con múltiples dificultades para visitarlos, se multiplica el impacto de la cárcel en sus vidas y se dificulta seriamente la posibilidad de vinculación.

Hemos producido un indicador sobre el estado de los sanitarios en los espacios de visita (salón y habitaciones de íntima) y el sector de espera. Cuando figura 0 es porque el lugar no cumplía con requisitos mínimos; cuando no aparece barra es porque no hay ese tipo de espacio en la unidad. Este indicador está construido por diferentes datos, en relación a si hay sanitarios exclusivos para el sector, si tiene azulejos rotos, signos de humedad en paredes y paredes en buen estado.

Estado de los sanitarios en los espacios de visita (salón de visita, habitaciones de íntima) y de los sanitarios del sector de espera, según Unidad. Promedios



Fuente: Elaboración propia con datos del DPF

En el Complejo V de Senillosa había espacios enormes destinados para el momento de la visita, pero en tanto la mayoría de la población detenida es de Buenos Aires, era muy poca la gente que la frecuentaba.

La organización de las visitas es definida por cada unidad. Esto da lugar muchas veces a amplias arbitrariedades por parte del SPF. Por ejemplo, en el Complejo VI de Mendoza, los días de semana se organiza la visita ordinaria, y los

fin de semana, las visitas íntimas y extraordinarias. Este esquema reduce de un modo muy significativo la posibilidad de que las familias visiten las unidades, por los compromisos laborales, la escuela, y otras actividades típicas de los días de semana. Esta regulación posiblemente se haya definido para facilitar la administración de los días de visitas, siendo un establecimiento penitenciario que tiene su cupo duplicado. Pero sin dudas, va en detrimento de la posibilidad del contacto.

Buena práctica: Una cuestión a remarcar como buena práctica, la advertimos en la Unidad 17 de Misiones. Allí las PPL cuentan con un espacio de visita muy grande, y el horario de visita es corrido de 9 a 17 horas. De este modo, no se acumulaba tanta gente y se evitaban las colas para el ingreso. En general había más disponibilidad para la visita, y las personas podían llegar a pasar todo un día con su familiar detenido. Todo esto generaba menos tensión. El día de la visita era un día donde había cierta calma.

e. Sistemas de mantenimiento de la infraestructura

Sabemos que las cárceles están muy deterioradas por falta de mantenimiento. Pero a partir de este diagnóstico, por primera vez podemos mostrarlo con datos cuantitativos. La información que presentamos a continuación da cuenta de la falta de eficiencia en la gestión y/o desidia, que resultan en altísimos niveles de deterioro de los espacios.

Como esperábamos, las unidades más viejas (construidas antes del 2000) presentan un deterioro muy marcado de todas las instalaciones. Falta de pintura y humedad en las paredes, ventanas rotas o sin vidrios, instalaciones eléctricas riesgosas, desgaste o falta de mobiliario, sanitarios rotos o con pérdida de agua, presencia de plagas, aparecen como cuestiones comunes en todas las unidades antiguas.

Ahora bien, creíamos que en las unidades construidas en los últimos años, la conservación, el mantenimiento, e incluso el nivel de limpieza y orden iba a ser significativamente mejor, no solo por ser más nuevas, sino también porque suelen ser unidades de alojamiento individual, y esto implica otro nivel de desgaste de los espacios. Sin embargo, la mayoría de celdas individuales de las unidades nuevas ya empezaban a manifestar los mismos problemas de mantenimiento y conservación que en las unidades más antiguas.

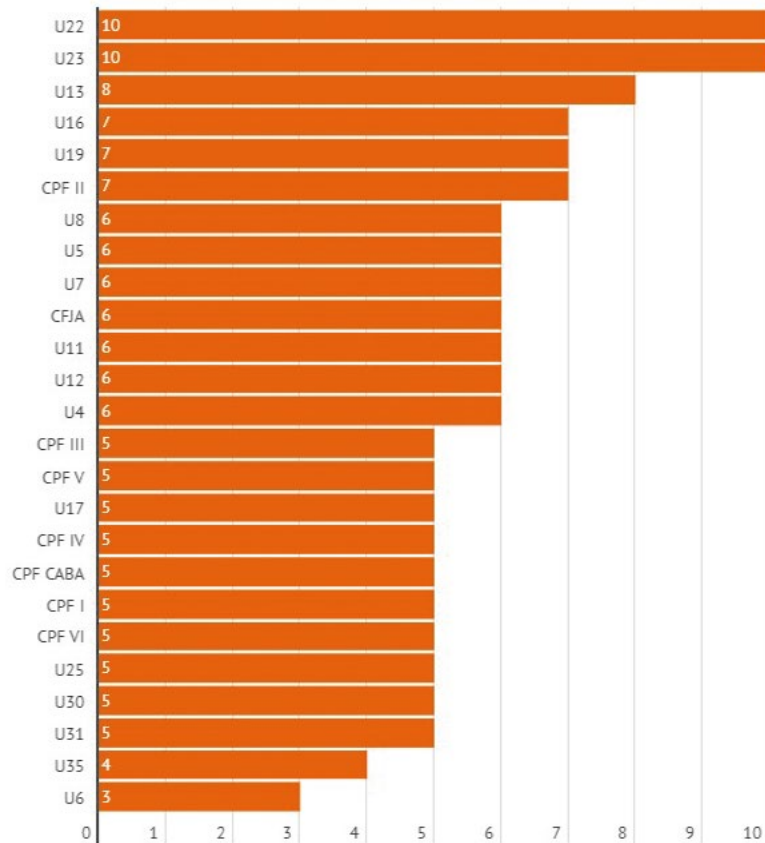
Identificamos 6 unidades nuevas que tienen menos de 15 años que ya muestran un importante deterioro. Uno de los casos más llamativos en este sentido es el CPF VI de Mendoza. Es un complejo nuevo que todavía no está habilitado en su totalidad, pero ya muestra el avance del deterioro, y los signos de la falta de mantenimiento. Algo similar puede decirse del CPF V de Senillosa o del CPF III de Güemes, y de las unidades 8, 16 y 35, todos ellos establecimientos de reciente construcción.

En el DPF nos detuvimos en el tema de mantenimiento, registrando cómo se encuentran no sólo las instalaciones físicas en las unidades, sino también de elementos que hacen a la infraestructura, como los colchones, mobiliario, artefactos y demás. Hemos puesto un puntaje de 0 a 10 al estado de las ventanas, paredes, colchones, etc, donde 0 es el peor estado y 10 el mejor.

A continuación nos detendremos en particular en el estado de mantenimiento de los pabellones y celdas, por ser el lugar donde las personas detenidas pasan la mayor parte del tiempo.

El indicador sobre el estado de las ventanas valora si las ventanas tenían vidrios, si no tenían o si estaban rotos, si las ventanas eran accesibles, podían o no abrirse y si permitían buena ventilación.

Estado de las ventanas (sin vidrios, vidrios o acrílicos rotos, etc.) en pabellones y celdas relevadas, por unidad. Promedio



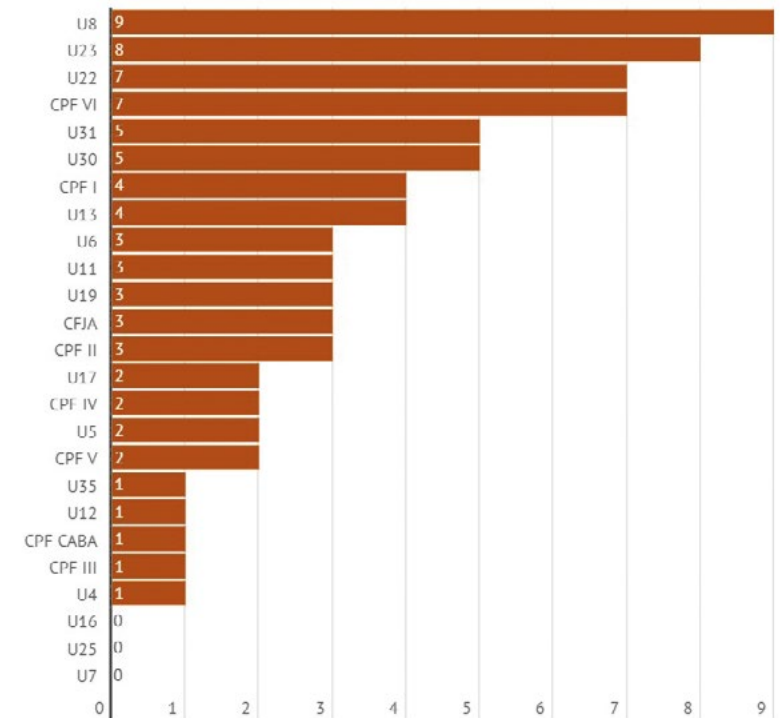
Fuente: Elaboración propia con datos del DPF

El indicador arroja en muchos casos promedios de 5 o 6, lo que significa que solo algunas ventanas estaban en buen estado y permitían una adecuada ventilación. En términos porcentuales, podemos señalar que tanto en los pabellones colectivos como en los celulares relevamos una gran cantidad de ventanas con vidrios rotos: el 60% de las celdas inspeccionadas y el 55% de los pabellones colectivos, tenían algunos o todos los vidrios rotos.

Otra cuestión respecto del mantenimiento fue el relevamiento del estado de las paredes en pabellones y celdas. Lo que encontramos es que el 87% de las celdas y el 76% de los pabellones colectivos tenían las paredes en mal estado, con la pintura deteriorada, humedades y suciedad.

Agrupando los resultados del relevamiento en base al indicador sobre el estado de las paredes en pabellones y celdas, observamos en la mayoría de las unidades puntajes realmente bajos.

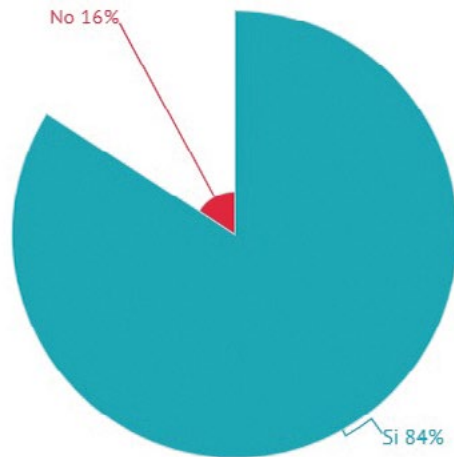
Estado de las paredes de pabellones y celdas (descascaradas, manchas, falta de pintura, signos de humedad, etc.), por unidad. Promedio



Fuente: Elaboración propia con datos del DPF

Un dato preocupante que surge del relevamiento es que en un 16% de las celdas inspeccionadas no había luz, lo que implica que las personas allí detenidas se quedan a oscuras cuando anochece.

Distribución de celdas según si tienen luz artificial



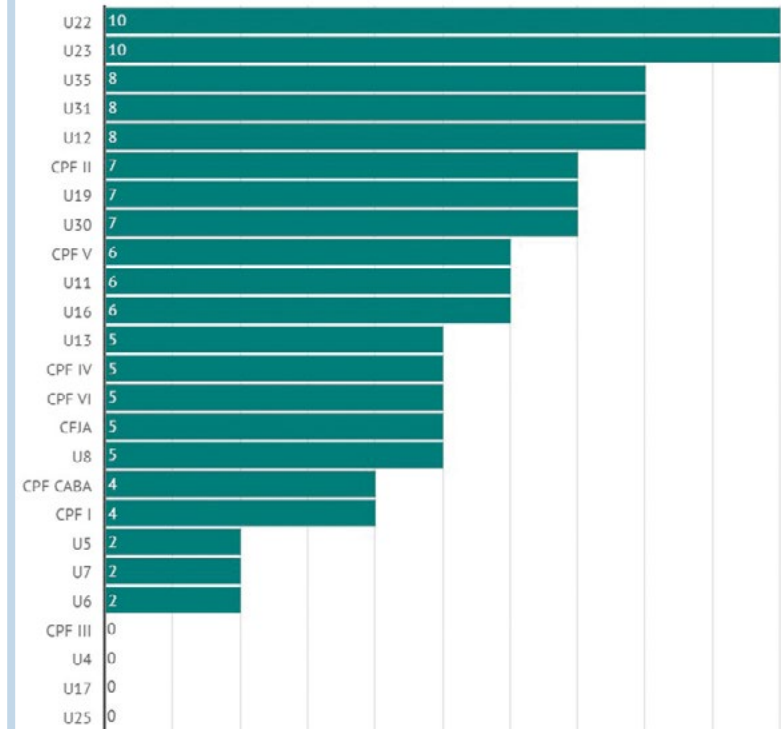
Fuente: Elaboración propia con datos del DPF

El estado de los colchones llamó la atención en especial por su deterioro. En los pabellones colectivos, encontramos solo una cuarta parte con colchones en buen estado, otra cuarta parte con colchones en mal estado, y la mitad de los pabellones con algunos colchones en buen estado y otros en mal estado. Respecto de las celdas inspeccionadas, sólo en la mitad los colchones se encontraban en buen estado.

En el CPF VI de Cuyo, de reciente construcción, a pesar de que los colchones eran nuevos, muchos se encontraban con gran deterioro, debido a que el cuerpo de requisita los corta para inspeccionar si en su interior se esconden objetos prohibidos, debiendo las personas detenidas coserlos una y otra vez. Esta práctica resulta absolutamente injustificable y pone de manifiesto la desidia de funcionarios estatales respecto de las condiciones de vida de las personas detenidas y del deterioro de los establecimientos penitenciarios y su mobiliario.

Llama en especial la atención la situación en el CPF III, la U4, la U17 y la U25, donde todos los colchones se encontraban en mal estado en los espacios inspeccionados. El siguiente gráfico da cuenta de eso: el puntaje se refiere al promedio del estado de los colchones.

Estado de los colchones por unidad. Promedio²⁷



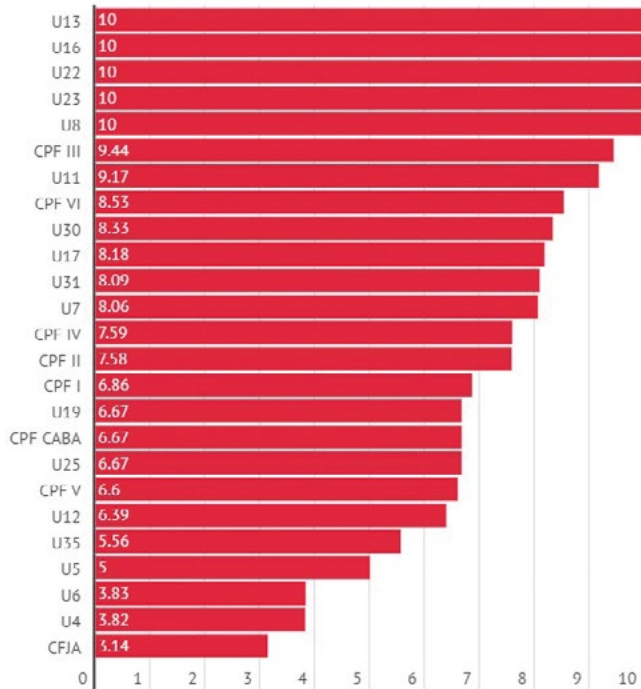
Fuente: Elaboración propia con datos del DPF

El diagnóstico también muestra que una cantidad relevante de pabellones y celdas tienen los sanitarios en mal estado, con pérdidas de agua, filtraciones,

²⁷ Como se explicó más arriba, los promedios se construyen en base a la cantidad de respuestas positivas y negativas de las cuestiones relevadas que tienen que ver con el indicador, en este caso sobre el estado de los colchones.

tapados o sin que funcione el sistema de descarga de agua, lo que provoca que muchas veces no puedan ser utilizados y que de los mismos emanen olores nauseabundos. Hemos generado una puntuación del estado de los sanitarios teniendo en cuenta si funcionan, pierden agua y demás, y a partir de eso sacamos promedios que los exponemos más abajo en el gráfico.

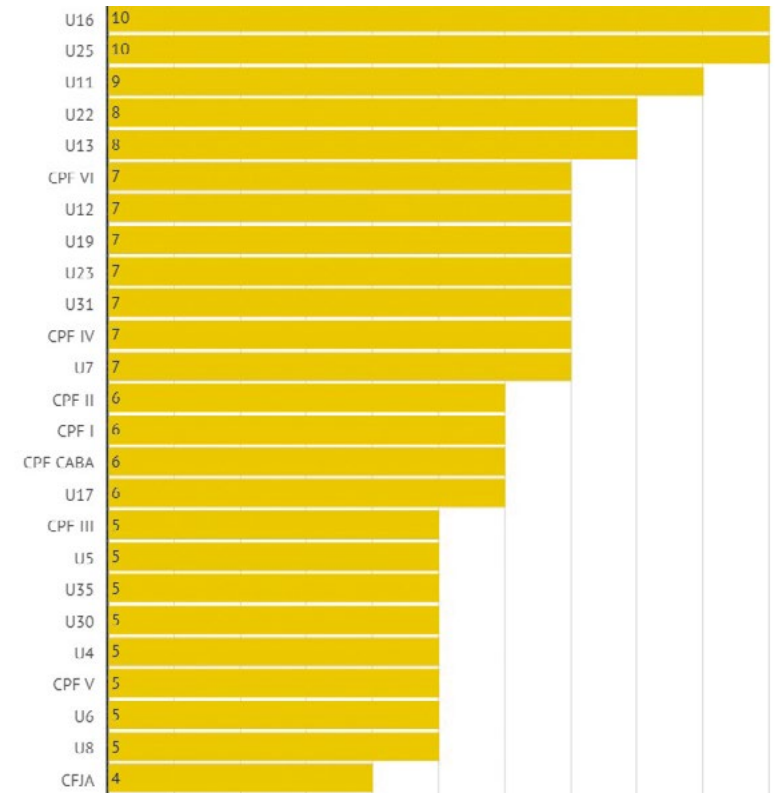
Estado de los inodoros (funciona, pierde agua, etc.) en pabellones y celdas, por Unidad. Promedio



Fuente: Elaboración propia con datos del DPF

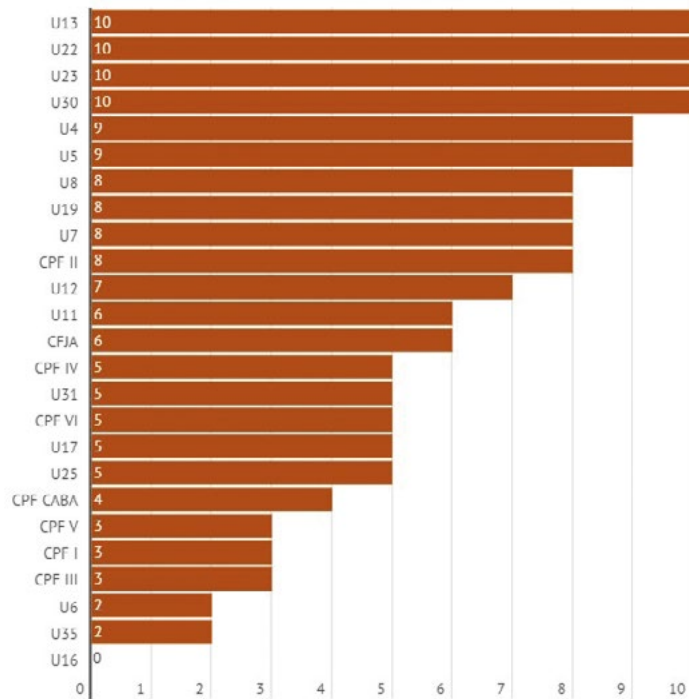
Lo mismo puede decirse respecto de las duchas. Como se observa en el siguiente gráfico, hay una gran cantidad de unidades que arrojan un puntaje de 5, lo que implica que en sus pabellones solo funcionan bien algunas de las duchas existentes, mientras otras no disponen de agua caliente o tienen la grifería deteriorada. Por ello las personas alojadas en esos pabellones disponen de menos duchas de las previstas para utilizar.

Estado de las duchas (buen estado, funciona, agua caliente) en pabellones, por Unidad. Promedio



Fuente: Elaboración propia con datos del DPF

En el diagnóstico también relevamos la presencia de plagas en buena parte de los pabellones y celdas visitados.

Presencia de plagas (ratas, insectos y otros vectores) en pabellones y celdas, por Unidad. Promedio

Fuente: Elaboración propia con datos del DPF

¿Cómo explicar este nivel de deterioro y falta de mantenimiento? Como primera medida, no existe una práctica institucional proactiva de relevamiento y reparación de lo que se rompe. A menudo se deja estar, y al poco tiempo se acumulan los deterioros, de un modo acelerado por el nivel de circulación de gente en esos espacios. Además, si las cosas se arreglan, con frecuencia se hace de un modo precario, de modo que vuelve a romperse al poco tiempo.

Un caso llamativo fue el del pabellón 2 bajo de la Unidad 5 de General Roca, donde las ventanas de las celdas están soldadas y no permiten su apertura, de manera que durante los meses de verano y ante temperaturas altas, las PPL se ven obligadas a romper los vidrios para que circule el aire. Esto implica que deban reponerse los vidrios anualmente cuando se aproxima el invierno, provo-

cando un absurdo dispendio de recursos que se evitaría reparando el sistema de apertura de las ventanas.

Además, en varios casos, identificamos que los daños a la infraestructura y mobiliario son producidos por el personal de requisa cuando hacen los procedimientos de inspección de los lugares de alojamiento, produciendo roturas de ventanas, paredes o electrodomésticos y cortando colchones para inspeccionar su interior.

Otra cuestión a remarcar es el carácter burocrático de la gestión del presupuesto para mantenimiento. De los intercambios con el personal pudimos relevar que existe un presupuesto general para este fin de cada unidad, que indistintamente está destinado a arreglar una ambulancia, un transporte de la unidad, una pared, una cocina, un baño... Pero las urgencias relacionadas con la seguridad y la gestión de la población son las que terminan siendo priorizadas, y el resto de las cuestiones no se atienden.

Además, es importante tener en cuenta que gran parte de los insumos para mantenimiento (como colchones, bombitas de luz y otros repuestos de electricidad, plomería o albañilería) se administran de un modo centralizado. Las unidades deben solicitar estos insumos ante cada necesidad de reparación o cambio a la Dirección Nacional del SPF. Estas micro gestiones aparentemente llevan una cantidad desproporcionada de tiempo y energía, y las cosas simplemente no se arreglan.

En contraste con la falta de mantenimiento de las unidades, advertimos que las condiciones higiénicas en su mayoría, eran buenas. Con frecuencia, los presos cuidan los espacios y tratan de mantenerlos lo más habitables posible. Esto lo sostienen incluso en un contexto en el que el SPF no brinda los elementos suficientes de limpieza, que es uno de los principales reclamos.

Una buena práctica: una práctica que contrasta con la dinámica de deterioro y es interesante a tener en cuenta, ocurre en las celdas del Sector de Alojamiento Diferencial -SAD- en la unidad 31 de Ezeiza, destinado al alojamiento de varones por delitos de corrupción y/o mediáticos. Según refirió el personal penitenciario y pudimos constatar en los relevamientos, antes de que ingrese un detenido, su celda es pintada y arreglada en las condiciones básicas por parte del área de mantenimiento de la Unidad Penitenciaria. Esto es parte de lo que podría ser un protocolo de mantenimiento, por el que haya un responsable desde el SPF, por ejemplo el Jefe de Turno o de Seguridad Interna, que tenga que dejar constancia de que la persona ingresa a una celda pintada, con luz, ventanas y colchón en buen estado, entre otras cuestiones.

Es fundamental que exista una política de mantenimiento dentro del SPF, que se disperse hacia las unidades. Podría materializarse por ejemplo a partir de un protocolo de mantenimiento, que regule, promueva, incentive y agilice el cuidado y reparación de los espacios de alojamiento.²⁸ Desde la PPN elaboramos un proyecto a presentar como recomendación en este sentido.

f. Sistemas de seguridad y prevención de incendios

Otra de las cuestiones relevadas en el DPF fue en relación a las políticas de seguridad y prevención de incendios en las unidades. Se trata de un tema estructural básico que define de algún modo la posibilidad de que el Estado garantice la seguridad e integridad física de las personas a quienes decide privar de libertad.

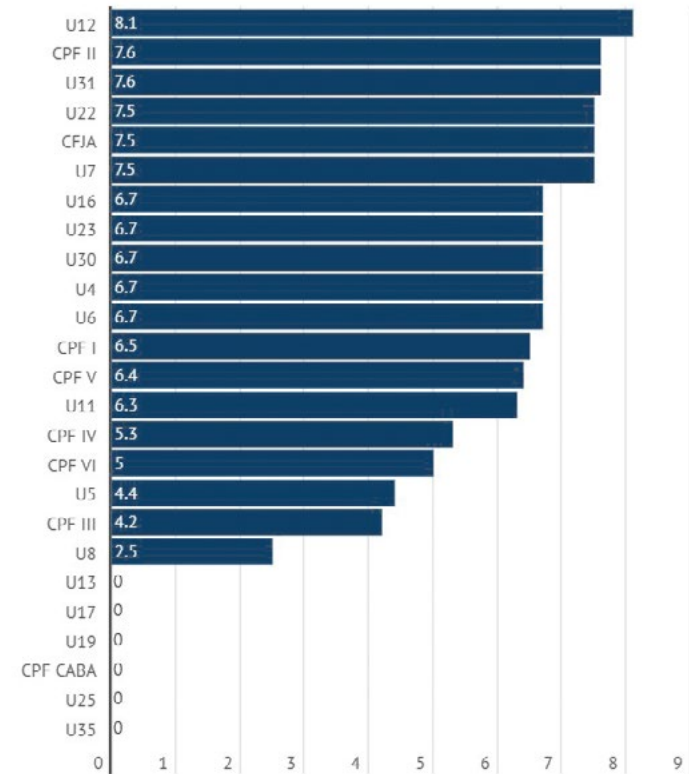
A grandes rasgos, identificamos: serias fallas en los sistemas de prevención y detección de incendios; precarias instalaciones eléctricas que no se ajustan a la normativa vigente; cámaras de videovigilancia que no están operativas o que no fueron instaladas, y otras que no logran registrar la totalidad de los espacios (dejan puntos ciegos); salidas de emergencia bloqueadas; y ausencia de planos de evacuación en todas las unidades (con la excepción de la U.31 y la U.25) bajo el controvertido argumento de que *por seguridad*, no se pueden poner planos de la cárcel a la vista de las personas detenidas. La idea en relación a este último punto es que las personas detenidas podrían tener información para alterar los sistemas de seguridad o intentar fugas.

En particular, en lo que respecta al estado de las cámaras de seguridad, generamos un indicador para identificar si había cámaras de seguridad, si funcionaban y si dejan puntos ciegos. En todas las unidades, las cámaras mostraban algunas deficiencias, tal como muestra la frecuencia del indicador.²⁹

²⁸ No hay un protocolo general del SPF para detectar y reparar lo que se deteriora. Solo en alguna Unidad (CPF II de Marcos Paz y CFJA), a raíz de un habeas corpus se elaboró un protocolo de mantenimiento, para evitar el deterioro de la infraestructura penitenciaria y que el SPF tenga que ser más proactivo, no esperar al reclamo de las personas detenidas o de la PPN. No obstante, en su aplicación práctica ha encontrado muchas limitaciones, tal vez por no ser una política institucional de todo el SPF.

²⁹ En los casos en que el valor del indicador es 0 en este gráfico, es porque no había cámaras de seguridad.

Estado de cámaras de seguridad en pabellones, según Unidad. Promedio



Fuente: Elaboración propia con datos del DPF

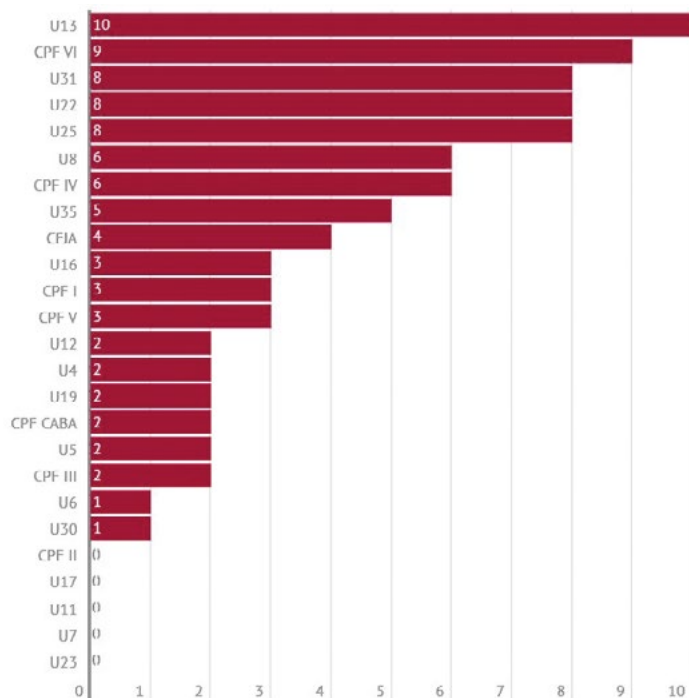
En las celdas y pabellones, se relevó la ausencia de colchones ignífugos, siendo en casi todas las cárceles colchones de gomaespuma, con la única excepción del CPF VI de Cuyo. En ese Complejo los colchones eran de lana que retarda la combustión.

El estado de las instalaciones eléctricas llamó la atención en la mayoría de las unidades. Solo en el 24% de los pabellones colectivos y en el 33% de las celdas inspeccionadas encontramos instalaciones eléctricas seguras, mientras que en la gran mayoría de pabellones y celdas había instalaciones eléctricas inseguras. El riesgo que implica su deterioro se grafica en el hecho de que durante el relevamiento en el CPF I de Ezeiza, la conexión eléctrica de una de las celdas

se prendió fuego. La persona allí detenida logró desconectar rápidamente la electricidad para que no se ocasionaran daños mayores.

Para medir el estado de las instalaciones eléctricas de las celdas y pabellones construimos un indicador que valora si las conexiones eléctricas son seguras, sin cableado aéreo, instalación clandestina, si tienen tomacorriente, interruptor y portalámpara, donde 0 es el peor estado y 10 el mejor. Los resultados que arroja el indicador son muy preocupantes, con gran cantidad de unidades con puntajes inferiores a 4.

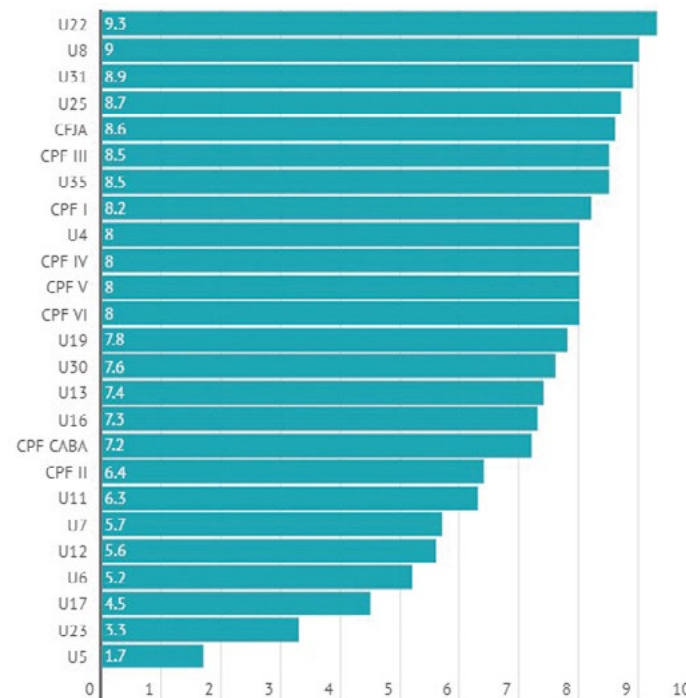
Estado de las instalaciones eléctricas en pabellones y celdas, por unidad. Promedio



Fuente: Elaboración propia con datos del DPF

En el marco del DPF también hemos medido la cuestión de la seguridad y el riesgo eléctrico en el resto de sectores de las unidades, relevando información técnica sobre el sistema eléctrico general de la totalidad de las unidades. Hemos producido un indicador en relación a un posible estándar de riesgo eléctrico, en el que incluimos una calificación en relación a la seguridad de las instalaciones eléctricas³⁰. A continuación presentamos los resultados de lo relevado en el conjunto de sectores de cada una de las unidades (tanto pabellones de alojamiento como sectores de salud, educación, trabajo, recreación y visitas). La comparación entre el gráfico específico de los sectores de alojamiento y el de las unidades en su conjunto muestra que el mayor riesgo eléctrico se concentra en los pabellones de alojamiento.

Unidades según cumplimiento estándar riesgo eléctrico. Promedio

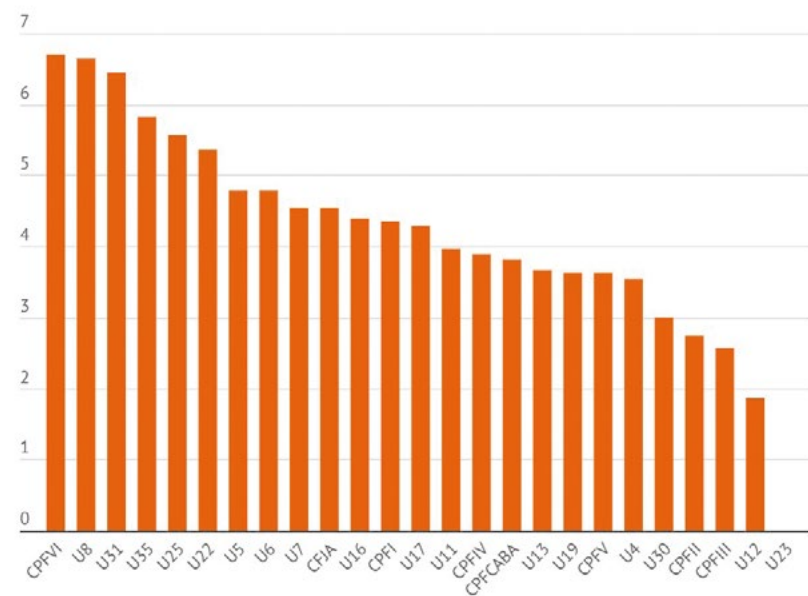


Fuente: Elaboración propia con datos del DPF

³⁰ Las preguntas que permitieron construir este indicador fueron: ¿son seguras las instalaciones eléctricas? -¿hay tablero eléctrico general? ¿está identificado el tablero por sectores? -¿Hay térmica y disyuntor por sector? ¿hay iluminación artificial?.

En sintonía, hemos armado un indicador en relación a los estándares de prevención de incendios y de actuación ante situaciones de emergencia, en función de la existencia de matafuegos, salidas de emergencia, protocolos de evacuación y sistemas de prevención de incendios.³¹ La información que surge da cuenta de que la mayoría de las unidades están por debajo del 6. Esto llama la atención teniendo en cuenta que se trata de espacios que alojan a muchísimas personas entre detenidos y trabajadores penitenciarios, que están a su cargo.

Unidades según cumplimiento de estándares de prevención de incendios y de actuación ante situaciones de emergencia. Promedio



Fuente: Elaboración propia con datos del DPF

³¹ El indicador se construyó en base a las respuestas a las siguientes preguntas: -¿Los matafuegos están vigentes? -¿Hay protocolo de evacuación? -¿Hay señalización de emergencia? -¿Hay salidas de emergencia? -¿Las salidas de emergencia están bloqueadas? -¿Hay sistema de detección temprana de incendios? -¿Hay planos de evacuación?

La información presentada señala una urgencia en relación a los sistemas de seguridad y prevención de incendios en espacios de encierro. Se combina en muchos casos el deterioro de las instalaciones en general, y de las instalaciones eléctricas en particular, junto con la debilidad de las medidas de prevención de incendios y de actuación ante emergencias. Esto pone en riesgo la seguridad básica de las personas detenidas y el personal penitenciario. Más aún frente a los casos de incendios en cárceles y comisarías de Argentina y de la Región, que terminaron con tragedias que fueron de conocimiento público.

g. Gestión penitenciaria: régimen y vida en el encierro

Al planificar el trabajo del DPF buscamos considerar además de los *metros cuadrados por persona detenida*, la disponibilidad de espacios de esparcimiento, trabajo, salud, educación, visitas. Ahora bien, del relevamiento surgió que además de estas cuestiones, debemos tener en cuenta *las dinámicas de gestión y el régimen* por su centralidad en relación a las condiciones de vida de las PPL. Es decir, la mirada respecto del cupo carcelario requiere también considerar las decisiones de gestión penitenciaria.

Como vimos, en muchas unidades, había espacios de trabajo amplios, equipados y con maestros de talleres disponibles, pero en la práctica no se utilizaban, o sólo concurrían 5 o 6 detenidos. Esto sucedía por las decisiones de gestión. En algunos casos, las autoridades argumentan que por las *características* de la población detenida (su situación en función del régimen de progresividad de la pena) las PPL no podían acceder a espacios de talleres que se encontraban fuera del perímetro central de seguridad. En este sentido, es cuestionable o bien las decisiones de alojamiento de población que no puede acceder al trabajo en esas unidades, o bien, la falta de alternativas de gestión para lograr que esas personas puedan acceder al trabajo, central para que avancen en el régimen de progresividad, y también para la inserción social a la salida del encierro.

En el Complejo V de Senillosa y VI de Mendoza, y en la Unidad 4 de La Pampa, y 7 de Chaco, las PPL estaban por lo general sin acceso a trabajo a pesar de que había infraestructura para diferentes actividades.

Esto también sucedía por ejemplo en relación a los espacios de internación y atención a la salud. Como ya mencionamos, en algunas unidades (por ejemplo en el HPC de Ezeiza, en el CPF V de Senillosa o el CPF VI de Cuyo) había amplios espacios equipados para atención odontológica, pero no encontramos

detenidos recibiendo atención. También identificamos espacios para internación, ocupados para el alojamiento de personas con resguardo de integridad física o en situación de tránsito, o de colectivos específicos (todo un sector del HPC de Ezeiza destinado al alojamiento de detenidos por delitos de lesa humanidad).

Algo similar advertimos en relación a los espacios de recreación. En algunas unidades, habiendo espacios suficientes, los detenidos accedían con muy poca frecuencia y por lo general estaban encerrados casi todo el día en sus pabellones. Es el caso del Complejo VI de Mendoza por ejemplo. Es una unidad que fue habilitada parcialmente en 2018, y en este sentido se esperaría que tuviera estándares adecuados. Pero los detenidos salían del pabellón cada dos días y el tiempo restante estaban encerrados. Todo esto está muy ligado a la cuestión del régimen y la seguridad y en algunos casos a la sobrepoblación y duplicación del cupo.

Lo que queremos resaltar es que a menudo se trata de decisiones de gestión penitenciaria, y que no responden a normas o reglamentaciones generales, ni a condiciones estructurales. En muchos casos, pueden dar cuenta de ciertos niveles de arbitrariedad, con impactos enormes en la calidad de vida de las personas detenidas. Por ejemplo, en la Colonia Penal 5 de Río Negro había pabellones donde los presos quedaban encerrados a la noche en celdas muy chiquitas y sin baño. Los detenidos debían hacer sus necesidades fisiológicas en botellas y bolsas. Las autoridades penitenciarias decían que era una medida de seguridad, pese a ser una colonia penal. En contraste, en la Unidad 31, donde tampoco tienen baño en las celdas, las puertas quedaban siempre abiertas y no había por eso mayores conflictos.

Identificamos algunas unidades donde se permitía a los detenidos que circulen por los espacios y salgan de los pabellones la mayor parte del día. En algunos casos, como la Unidad 17, aún con condiciones de detención muy deficientes y donde los pabellones no cumplen con los estándares mínimos, había un régimen abierto, más flexible, y las personas podían salir con frecuencia a los patios. En este caso identificamos mucha menos conflictividad. En esta misma línea, en la Unidad 22 identificamos pabellones con condiciones de detención muy deficientes, pero el diálogo con las PPL y la atención a sus demandas, permitía que hubiera un mejor clima.

O sea, si bien las condiciones materiales hacen al cupo carcelario, que a su vez, define las condiciones de vida de las personas detenidas, las decisiones de gestión y aquellas ligadas al régimen de vida también pueden hacer la diferencia. Si los espacios para actividades están disponibles pero las personas no pueden

acceder, es como si no estuvieran. Por otra parte, en las unidades donde no hay baños en las celdas, las decisiones de gestión pueden implementar un régimen de puertas abiertas y evitar que el encierro comporte un trato cruel, inhumano o degradante. Mientras sigue siendo urgente la modificación de las condiciones estructurales, es fundamental que las decisiones de gestión acompañen la promoción de derechos y condiciones de habitabilidad básicas para las PPL.

En parte esto quedó plasmado en la Resolución Ministerial 2021-517, que establece el cupo transitorio en las unidades construidas antes del año 2000, pero aclara que las personas tienen que estar con tiempo de recreación y pasar horas fuera de los pabellones. Sin embargo, en la Unidad 7 de Resistencia (Chaco), en la Unidad 6 de Rawson, en la Unidad 4 de La Pampa y en la Unidad 5 de Río Negro, las personas permanecen por lo general encerradas todo el día en pabellones, que además no cumplen los mínimos estándares.

Lo que queremos remarcar en este apartado, es que con los mismos recursos, o incluso en situaciones de mucha más desventaja, hay unidades donde se vive mejor que en otras. Y esto tiene que ver con el régimen que se aplica. Las formas de gestión son muy importantes en relación a las condiciones materiales. Y muchas veces las personas alojadas en cárceles recién inauguradas, por la desidia y el régimen de encierro continuo, se encuentran en condiciones de vida tan aberrantes como quienes están en las cárceles más antiguas y que no cumplen los requisitos mínimos de habitabilidad.



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Como vimos hasta aquí, el alojamiento de personas superando un cupo establecido que contemple parámetros de un trato digno, trae consecuencias en múltiples dimensiones.

Cuando hablamos de cupo carcelario y hacinamiento, estamos también refiriéndonos a la falta de condiciones de vida dignas y acceso a derechos fundamentales. En unidades con las características descritas, resulta difícil: ir al baño, cocinar, guardar comida, guardar la ropa, transitar, ver televisión, bañarse, llamar por teléfono, estudiar, recibir visitas de familiares, tener visitas íntimas, aprender, o trabajar, entre muchas otras actividades básicas. La dificultad de hacer cualquiera de estas cuestiones, se suma, a la de por sí traumática situación de estar encerrado, sin contacto con sus familias, con la *vida detenida*. Y esta situación se explica en parte por cómo están pensados los espacios, por las políticas y decisiones de alojamiento, por las dinámicas y políticas de gestión penitenciaria, y por la falta de mantenimiento de los lugares de detención.

En este escenario se pone en riesgo cotidiano la salud y la vida de las personas detenidas, de sus familiares y del personal penitenciario: por riesgos de cortocircuitos, incendios, enfermedades, o intoxicación. A su vez, este panorama dificulta la convivencia entre las personas detenidas: si no hay condiciones dignas, espacio mínimo para la intimidad o privacidad, baños suficientes o acceso a espacios de recreación, es sin dudas un desafío enorme.

En los casos en que se duplica la capacidad de alojamiento de las unidades incorporando camas cuchetas (por ejemplo en el CPF VI de Cuyo), o en los que se restringen las actividades recreativas o laborales con argumentos de



seguridad (por ejemplo el CPF V de Senillosa o la Unidad 4 de La Pampa) los regímenes de vida al interior de la cárcel se endurecen. Esto implica más encierro, menos acceso al trabajo, educación y recreación. Y a su vez, redundan en situaciones de tensión y violencia entre las personas detenidas y para con los funcionarios penitenciarios.

A continuación presentamos algunas sugerencias para comenzar a revertir estas tendencias.

- **Definición de ley de cupo y mecanismos para su cumplimiento**

Una cuestión que queda en evidencia a partir de este relevamiento es la necesidad de que se implemente una Ley de Cupo, que defina los mecanismos para establecer las capacidades de las unidades, las dinámicas de control de sobrepoblación, y límites concretos a la política criminal y al encarcelamiento, como viene proponiendo la PPN hace años³².

La capacidad real debe evaluarse periódicamente, “teniendo en cuenta los cambios temporales en el número y las condiciones de las plazas penitenciarias. Esta obligación de actualización periódica también se recoge en los Principios y buenas prácticas sobre privación de libertad de la CIDH”.³³

Sería importante en este sentido que se definan mecanismos para detectar situaciones en las que se esté por sobrepasar el cupo carcelario, para prevenirlo. En este sentido, el SPF debería informar al Ministerio cuando en una prisión se haya excedido la capacidad o, aún mejor, cuando se espera que la exceda, por medio de un informe que contenga todas las dificultades a enfrentar como consecuencia de ello.

La Resolución Ministerial 2021-517 que fijó cupo a las unidades fue un paso importante, pero insuficiente. En especial porque el propio SPF la incumple, en ocasiones por disposición del poder judicial. Por ejemplo, en Mendoza y Misiones hay niveles de ocupación mucho más altos que lo que fija la normativa, y esas unidades están colapsadas, y en paralelo, también las comisarías.

³² Proyecto de Ley para la acreditación funcional de establecimientos para la privación de la libertad y control de la superpoblación, disponible en <https://www.ppn.gov.ar/index.php/documentos/proyectos-legislativos/1799-presentacion-del-proyecto-de-ley-para-la-acreditacion-funcional-de-establecimientos-para-la-privacion-de-la-libertad-y-control-de-la-superpoblacion>

³³ Ver pg. 70, “Central de Regulação de Vagas. Manual para a Gestão da Lotação Prisional” disponible en <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/03/manual-central-de-regulacao-de-vagas-1.pdf>

La fijación del cupo no debería sólo funcionar como un límite al alojamiento de personas en una determinada unidad. También debería funcionar como un límite para el Poder Judicial, porque de alguna manera hay que definir un máximo de personas que podemos tener detenidas a nivel nacional y local. No hay dudas de que es necesario disminuir los niveles de encierro: encarcelando menos, promoviendo salidas anticipadas y libertades, fomentando medidas alternativas a la privación de la libertad. Sin embargo, el camino que se está tomando es el contrario, con altísimos costos en materia de sobrepoblación, maltrato a las personas detenidas, colapso de los sistemas carcelarios. Pero también de incremento de los niveles de tensión en el encierro, de alojamiento de personas en comisarías (espacios no preparados para alojar gente) y de dificultades para los procesos de egreso e inserción social. Todo esto pone en jaque el mismo concepto de las políticas de seguridad y penitenciarias, porque no hay sistemas que puedan sostener estos niveles de colapso con una gestión eficiente.

Esto tiene más relevancia aún, si observamos a quiénes se está deteniendo. La política criminal a nivel federal parece irracional, si advertimos que en las cárceles del norte del país e incluso en Mendoza, la mayoría de la gente está detenida por delitos menores en relación a la ley de drogas. En su gran mayoría no son líderes de organizaciones criminales. La gran mayoría son últimos eslabones de las cadenas de narcotráfico y comercialización, fácilmente reemplazables. Y es con esta población que las cárceles terminan colapsadas, y las comisarías alojan personas a pesar de que no es su función ni están preparadas para eso. Las cárceles de Misiones, Mendoza, Salta, Jujuy y Santiago del Estero están en estas condiciones. Y no parece haber un criterio en relación a la prevención del delito. Esto muestra la ausencia de una política criminal a nivel federal planificada desde una perspectiva de seguridad, eficiencia y derechos humanos.

- **Incorporación de un protocolo de mantenimiento**

A partir del diagnóstico y las graves deficiencias que hemos relevado, nos parece importante repensar las dinámicas de mantenimiento de la infraestructura penitenciaria. Una posibilidad sería que la Dirección Nacional del SPF elabore un Protocolo de mantenimiento de los establecimientos penitenciarios federales para garantizar el correcto funcionamiento de la infraestructura. Esta reglamentación debería promover un plan de saneamiento general de las instalaciones. Además, debería incluir prácticas para el mantenimiento periódico de los espacios. Esto podría incluir la definición de circuitos y prácticas institucionales

que permitan jerarquizar y definir plazos de las reparaciones en las instalaciones, mobiliario y artefactos de un modo eficiente. Los jefes penitenciarios podrían ser identificados como los responsables de detectar los elementos deteriorados y proceder a su reparación y/o sustitución, y a su vez, deberían establecerse circuitos institucionales que habiliten la adquisición de los insumos de un modo ágil. Para que sea posible sostener prácticas periódicas de mantenimiento, es necesario rever los procedimientos involucrados en la compra de materiales para realizar arreglos o adquisición de equipamiento de los sectores; a fin de que ello se realice de manera eficaz y sin demoras.

En tercer lugar, sería importante que se definan estándares básicos de las celdas para el momento de ingreso de un nuevo detenido a la unidad o al sector de alojamiento. Por ejemplo, tomando la práctica de la Unidad 31, se podría disponer que las personas deben ingresar con las celdas pintadas, con luz artificial, ventanas en buen estado, sanitarios en funcionamiento y colchones en buen estado.

La política de mantenimiento debería considerarse desde el momento en que se construye e inaugura un Complejo o una unidad. En algunos Complejos construidos en los últimos años se utilizó tecnología importada que luego no pudo ser mantenida, y pasó a ser obsoleta. Esto marca la importancia de planificar y considerar el mantenimiento desde el momento de la ideación de los espacios. Esto sucedió por ejemplo en el CPF I de Ezeiza y el CPF II de Marcos Paz con el cierre automático de las puertas de las celdas, hace años que ya no funciona, y el personal penitenciario pasa celda por celda para abrir y cerrar.

- **Revisar los regímenes penitenciarios y disponer estándares en este sentido**

Los regímenes penitenciarios marcan la diferencia en la calidad de vida de las personas detenidas, y ante determinadas condiciones materiales, pueden empeorar o facilitar la habitabilidad de los espacios. Esto está en íntima relación con el cupo carcelario, las plazas disponibles y los niveles de sobrepoblación.

En este sentido, resulta importante que se establezcan sistemas de verificación y cumplimiento de estándares mínimos en relación a los regímenes de vida en el encierro, y a su vez, se premie y distinga como política institucional, aquellas decisiones de administración penitenciaria que permiten hacer un poquito más tolerable la vida en el encierro y en determinadas condiciones de detención.

En parte esto es retomado por UNODC³⁴ cuando afirma que: “con frecuencia el impacto del hacinamiento se siente no sólo debido a la falta de espacio sino también debido al manejo ineficiente del espacio disponible, o a los regímenes que conceden horas mínimas en las áreas de esparcimiento” (pg 49).

En el tema del acceso al trabajo debería revisarse el sistema de gestión del EN-COPE y su interrelación con las unidades penitenciarias, que en la actualidad obtura el acceso a talleres productivos con potencial formativo para buena parte de la población privada de libertad.

- **Planificación estratégica del sistema de prisiones**

UNODC sostiene en su informe: “*El hacinamiento es evitable. (...) tiene causas múltiples y acumulativas que en gran parte son ajenas al sistema penitenciario en sí mismo. Por lo tanto no puede ser tratado sólo a nivel de establecimientos penitenciarios sino que requiere una respuesta multidimensional y coordinada de las autoridades, a nivel de políticas públicas y de la sociedad en general.*”

Antes de construir nuevas cárceles o ampliar las existentes, entendemos que es fundamental hacer una evaluación de las necesidades del sistema penitenciario y del funcionamiento de la política criminal. Es necesario evaluar las necesidades de plazas en una localidad, en función de la población detenida y sus características. Pero muchas veces no sucede así, y esto tiene consecuencias graves.

En el caso del SPF, en los años recientes se habilitó el CPF V de Senillosa, Provincia de Neuquén³⁵. Cómo se evaluó y definió la necesidad de incorporar ese nuevo Complejo con 428 plazas al SPF no parece tan clara, puesto que no hay esa cantidad de presos federales en la Provincia de Neuquén. Como consecuencia, se terminaron trasladando a Senillosa presos que vivían en la zona metropolitana de Buenos Aires, condenados por la justicia nacional o federal de AMBA, alejándolos de sus familias, impidiendo el mantenimiento de los vínculos y violando el fallo de la CorteIDH “López y otros vs Argentina” de 25 de noviembre de 2019.

³⁴ Ver UNODC, Manual sobre estrategias para reducir el hacinamiento en las prisiones. Disponible en https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HBonOvercrowding/UNODC_HB_on_Overcrowding_ESP_web.pdf

³⁵ Fue construido por la provincia y pasó al SPF a cambio del terreno que ocupaba la antigua Unidad 9 en el centro de la ciudad de Neuquén.

Es decir, en este caso, las decisiones macro de política penitenciaria no parecieron contemplar las necesidades en materia de política criminal. Esto se tradujo directamente en la afectación a derechos básicos de las personas detenidas y sus familiares.

- **Ubicar las unidades cerca de la comunidad y disponer medios de transporte para que sean accesibles.**

En relación con el punto anterior, es importante que al definir los lugares de construcción de una cárcel, se tenga en cuenta que puedan estar cerca de la comunidad y que sean lugares conectados. Esto puede facilitar las visitas de las familias y de distintos profesionales (defensores, organismos de control, organizaciones de la sociedad civil, maestros, y al propio personal penitenciario) y favorecer la oferta de servicios educativos, de trabajo, salud, y emergencias. Podemos poner ejemplos de cárceles con muy mala accesibilidad, como el CPF III de Güemes, Provincia de Salta, construido hace unos 10 años. El CPF V de Senillosa, donde no consiguen médicos y psiquiatras para trabajar en el SPF debido a la distancia de la ciudad de Neuquén. También el CPF II de Marcos Paz, la Unidad 35 de Santiago del Estero o la Unidad 16 de Salta.

- **Generar incentivos institucionales a nivel administrativo**

A partir de este trabajo surgen preguntas sobre cuáles son los incentivos institucionales que promueve el SPF en materia de gestión. A primera vista, lo que percibimos es que para ascender en un cargo de carrera del SPF, es necesario mantener ciertos niveles de seguridad en las unidades, y no innovar. La gestión es más bien para mantener, pero no se abordan las problemáticas desde una mirada de superación y mejora. Pareciera que la propia estructura no presenta incentivos en este sentido.

Se terminó de imprimir en Cooperativa Esquina Libertad, CABA, Argentina

Marzo 2023