CABA, 21 de noviembre del año 2017

Presentación

Por Resolución Nº 6903/17 del Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires se aprobó el Proyecto UBACyT Programación 2017-2020: "Políticas punitivas sobre la excedencia social en la Ciudad de Buenos Aires. Observatorio de prácticas del sistema penal en la administración del castigo y la violencia estatal". Este proyecto es continuidad de dos proyectos UBACyT previos por lo que es importante dar cuenta que esa orientación investigativa registra 8 años de trabajo en equipo.

El equipo de investigación integra el Grupo de Estudios sobre Sistema Penal y Derechos Humanos (GESPyDH)² que se inscribe en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

Dar cuenta del Objetivo general y de los Objetivos específicos³ referidos a esta temática posibilita trazar la orientación investigativa que contiene el proyecto.

Objetivo General: Analizar las estrategias y modalidades de gobierno punitivo de la población excedentaria, atendiendo a la caracterización de las políticas de control penal policial y carcelario, identificando sus racionalidades, componentes y funciones manifiestas y latentes, tanto en territorios sociales de la Ciudad de Buenos Aires como en los espacios de encierro carcelario, focalizando especialmente en la comprensión de las articulaciones y vasos comunicantes que se establecen entre los dispositivos de gestión del espacio público, el gobierno policial y penitenciario de las poblaciones empobrecidas a través de la producción de múltiples y diversas violencias convergentes.

Y en cuanto a los **Objetivos específicos** citamos aquellos que refieren a la temática de este **Informe de Avance** presentado en este Documento de Trabajo.

¹ Directora Silvia Guemureman y Co-Directora Alcira Daroqui

² El equipo de investigación del GESPyDH está integrado por Alcira Daroqui, Silvia Guemureman, Jimena Andersen, Ana Laura López, Carlos Motto, Rosario Bouilly, Florencia Tellería, Ornela Calcagno, Sofía Conti y Hugo Motta.

³ El Proyecto UBACyT desarrolla nueve objetivos específicos, en este informe de avance hace referencia a dos de esos objetivos que además se corresponden y se amplían en otros dos sub-proyectos de investigación que aborda el equipo del GESPyDH.



- 1) Caracterizar y analizar el incremento de la población carcelaria en la Argentina, en particular en el ámbito federal nacional en los últimos 15 años estableciendo comparaciones con series históricas y su relación con la población encarcelada mundial, en particular con los países del G20
- 2) Identificar, describir y analizar el impacto de las modificaciones legales⁴ con relación a la situación carcelaria argentina en unidades dependientes del Servicio Penitenciario Federal, tomando en cuenta la variación de la población encarcelada, retención penitenciaria-judicial; ingresos y egresos-flujos de población-por situación legal —detenidos-preventivos—procesados o condenados- y por montos de la condena.

En el marco del diseño y desarrollo de la Investigación articulamos el trabajo investigativo en cuanto a la producción de conocimiento con proyectos y estudios temáticos diseñados y abordados en el Departamento de Investigaciones de la Procuración Penitenciaria de la Nación.

Por ello se desarrolla en forma conjunta el Estudio Marco sobre Estadísticas Penitenciarias, que contiene dos sub proyectos y que se orientan por los objetivos específicos del UBACyT Programación 2017-2020.

Estudio marco: "Proyecto de Producción Estadística: el caso Argentino y la construcción de datos. El desafío de la elaboración de fuentes propias"

Entre los resultados se destaca el incremento de la población encarcelada en el país en general y en el ámbito federal nacional en particular desde el año 2013 en adelante. Los siguientes cuadros proponen una lectura analítica y comparativa acerca de la inflación carcelaria de los últimos años en nuestro país y el mundo.

2

⁴ En el Objetivo se menciona "modificaciones legales" en un sentido general que en este caso se materializan en la sanción de la Ley de Flagrancia y las modificatorias a la ley de Ejecución Penal que entonces serán incorporadas para el análisis.

A nivel mundial una comparación entre países del G20

Se suele destacar que la inflación penitenciaria es un fenómeno de escala global, esto es así a partir de la década de los años 80, sin embargo hace aproximadamente unos 10 años, la evolución global cambió.

Para ejemplificar este cambio a continuación se presentan cifras para 19 países del G20⁵: Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Francia, Alemania, India, Indonesia, Italia, Japón, México, República de Corea, Federación Rusa, Arabia Saudita, Sudáfrica, Turquía, Estados Unidos e Inglaterra y Gales6. Estos países, además de su importancia política y económica, son una muestra importante ya que reúnen aproximadamente el 62% de la población mundial, y el 66% de los presos del mundo, concentrando 6.884.0807 presos para el año 2015-2016⁸. Esto representa una tasa de encarcelamiento para ese período de: 155 presos por cada 100.000 habitantes.⁹

En principio podemos destacar, en términos absolutos, el aporte de cada país al conjunto de los 19 países seleccionados, lo primero a señalar es como los cinco países con más presos, que lo son además a nivel mundial, Estados Unidos, China, Brasil, Rusia e India, acumulan casi el 80% del total.

Sin embargo, para tener una idea del peso relativo del encarcelamiento en cada país, o sea teniendo en cuenta la población de cada uno, debe verse el gráfico siguiente con la tasa de presos cada 100.000 habitantes, en comparación con la del conjunto de los 19 países y con la mundial. Vemos entonces que muy pocos países se encuentran cercanos a la tasa conjunta y a la mundial, encontrándonos con una gran varianza entre los extremos, representados por la tasa, cada 100.000 habitantes, de 666 presos para Estados Unidos y la de 33 para la India, y que además hay una dispersión de los valores muy marcada entre medio de estos

⁵ El G20 se compone de Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Francia, Alemania, India, Indonesia, Italia, Japón, República de Corea, Rusia, Arabia Saudita, Sudáfrica, Turquía, el Reino Unido, los Estados Unidos y la Unión Europea (UE).

poder realizar las series históricas.

⁶ Si bien el G20 está integrado por el Reino Unido en su conjunto, este presenta sus estadísticas penitenciarias de modo desagregado por lo que tomamos sólo Inglaterra y Gales que representan casi el 90% de su población.

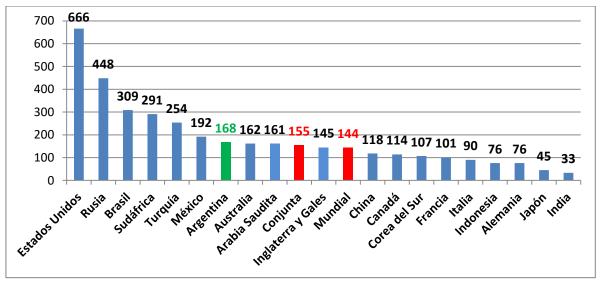
⁷ Para el caso Chino en este apartado sólo consideramos los datos oficiales sobre condenados de modo de

⁸ Para Argentina, Brasil y México, hemos relevado información oficial publicada en la WEB por sus gobiernos, para el resto hemos reconstruido las series a partir de la información publicada por el International Centre for Prision Studies

⁹ La tasa global la calculamos en base a datos de población publicados por el Banco Mundial.

extremos. La Argentina con una tasa de 168, aunque bastante alejada de los valores más altos, se encuentra por arriba de las tasas conjunta y mundial.

Tasa de encarcelamiento para 19 países del G20 y tasas conjunta y mundial 2016



Fuente: elaboración propia.

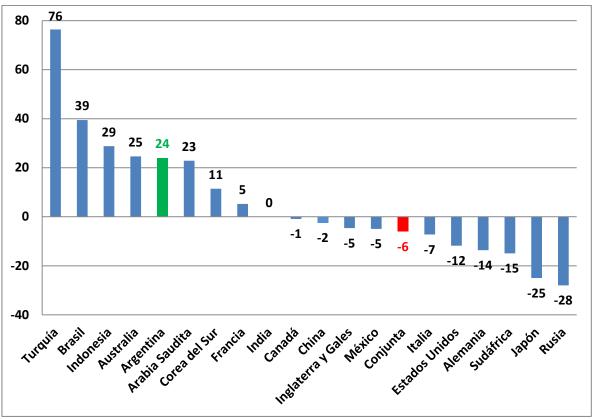
En cuanto a la serie histórica del encarcelamiento en estos países podemos ver en los siguientes gráficos la evolución del encarcelamiento para el conjunto de los 19 países seleccionados en el periodo 2000-2016. Tomando un período largo de 16 años, de 2000 a 2016 se produjo un incremento en términos absolutos de alrededor del 18% y de la tasa cada 100.000 del 2%. Pero cuando se introducen mediciones intermedias para los años 2004, 2008 y 2012, se distinguen claramente dos etapas: 2000-2008 y 2008-2016. En la primera, años 2000 al 2008 se produce un incremento del 19% en la cantidad de presos mientras la población total de los 19 países lo hace en un 8%. En la segunda etapa, 2008-2016 los presos totales disminuyen un 1% mientras la población crece en un 6%.

Es así que la tasa de población carcelaria aumento en casi un 10% durante la primera etapa, de 151 presos cada 100.000 habitantes a 165, pero a partir de ese año comienza una caída que lleva los valores de la tasa a 155 presos cada 100.000 habitantes en 2016.

Sin embargo esta evolución de conjunto no fue homogénea para todos los países, hay evoluciones muy diversas y hasta contradictorias. Como el año 2008 aparece como bisagra, en el gráfico siguiente destacamos la variación de las tasas para la segunda etapa para cada país. Así mientras 10 países bajaron su tasa otros 8 siguieron con su tasa en crecimiento y

sólo uno se mantuvo estable. Por su parte la Argentina se encuentra en el segundo grupo con un aumento del 24% de su tasa entre 2008 y 2016.

Variación porcentual de la tasa de encarcelamiento por país entre 2008 y 2016



Fuente: elaboración propia.

Un modo de agrupar estos países es cruzar la posición relativa entre ellos por su tasa con sus evoluciones, al hacerlo para dos años se evidencia los cambios. Los cuadros siguientes dan cuenta, para los años 2008 y 2016, de la ubicación de cada país en relación a dos valores: si están por debajo (–) o por arriba (+) de la tasa conjunta para cada uno de esos años y si la variación de la tasa durante los ocho años anteriores es de disminución (–) o crecimiento (+).

Como destacamos más arriba entre el año 2000 y el año 2008 hubo un crecimiento del encarcelamiento, tanto absoluto como de la tasa, para el conjunto de los países considerados. Cuando tomamos cada país vemos que la mayoría acompañaba esa tendencia. Es así que 16 países presentaban una tasa en crecimiento, entre estos sólo tres tenían una tasa mayor que la del conjunto (Estados Unidos, Brasil y México), los restantes 13 países (Inglaterra y Gales, Turquía, Argentina, Arabia Saudita, Australia, China, Canadá, Italia,



Grupo de Estudios sobre Sistema Penal y Derechos Humanos

Instituto de Investigaciones Gino Germani





Francia, Alemania, Japón, Indonesia e India) estaban por debajo de la tasa conjunta y parecían entonces seguir la tendencia de aquellos con altas tasas. Se presentaban tres países por fuera de aquella tendencia con tasas en descenso, dos de ellos (Sudáfrica y Rusia) con altas tasas y uno excepcional en todo sentido (Corea del Sur) que además presentaba una tasa por debajo de la conjunta.

		Tasa 2008				
		(-) (+)				
		Inglaterra y Gales	Estados Unidos			
		Turquía	Brasil			
		Argentina	México			
		Arabia Saudita				
		Australia				
		China				
Variación	(+)	Canadá				
de las tasas		Italia				
2000 2008		Francia				
		Alemania				
		Japón				
		Indonesia				
		India				
	(-)	Corea del Sur	Sudáfrica			
	(-)		Rusia			

		Tasa 2016				
		(-)	(+)			
		Indonesia	Turquía			
		Corea del Sur	Brasil			
	(+)	Francia	Australia			
			Argentina			
Variación			Arabia Saudita			
de las tasas		India	México			
2008 2016		Canadá	Estados Unidos			
2000 2010		China	Sudáfrica			
	(-)	Inglaterra y Gales	Rusia			
		Italia				
		Alemania				
		Japón				

Fuente: elaboración propia.

Del 2008 al 2016 la mayoría de los países cambia su ubicación en el cuadro (países destacados en color), nueve países dejan de tener tasas en alza (destacados en verde), de ellos uno (India) se estabiliza y seis pasan a tener las tasas en baja aunque siguen por debajo de la tasa conjunta (Canadá, China, Inglaterra y Gales, Italia, Alemania y Japón) dos países



(México y Estados Unidos) con tasas altas también entran en baja. Solo un país (Corea del Sur) cambia en sentido inverso y su tasa pasa a crecer, pero esto luego de un marcado descenso en la etapa anterior. El otro grupo de países que cambia (destacados en rojo) siguen con sus tasas en alza pero rebasan la tasa conjunta para el año 2016, en este sentido se movió Argentina (como Turquía, Arabia Saudita y Australia). Estos países con Brasil se constituyen en el bloque que puja en alza.

Con estos datos puede suponerse que la tendencia global a la inflación penitenciaria, que se destaca al considerar períodos largos está cambiando por una suerte de bifurcación entre aquellos que han frenado el alza del encarcelamiento aunque están en baja en términos absolutos, y otro bloque de países que continua con un acelerado encarcelamiento. A este último pertenece la Argentina.

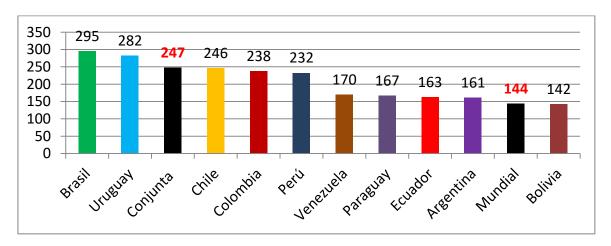
Una comparación entre diez países Sudamericanos

Cuando focalizamos la mirada en el continente americano vemos que la Argentina es parte de un proceso regional. En otro trabajo realizado con datos hasta 2014 puede verse la relación entre 10 países sudamericanos, Brasil, Colombia, Perú, Argentina, Venezuela, Chile, Ecuador, Bolivia, Paraguay y Uruguay.

En términos absolutos, claramente Brasil concentra la mayor cantidad de presos, con 607.731 que representan el 59,6% del total, le sigue Colombia con 113.623 (11.2%), Perú con 71.961 (7.1%) y Argentina con 69.060 (6,8%), el resto de los países están por abajo del 5%.

Para tener una idea del peso relativo de cada país debe considerarse el gráfico siguiente que da cuanta de la tasa cada 100.000 habitantes de cada país, en comparación con la del conjunto de los diez países y con la mundial (de 2013).

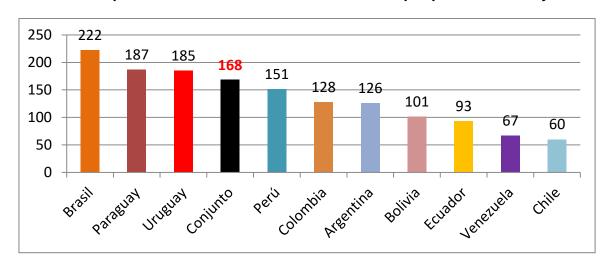
Tasa de encarcelamiento para países seleccionados de América del Sur 2014



Puede verse aquí que hay dos países, que están en los extremos por su aporte absoluto, pero que sin embargo tienen tasas superiores a la del conjunto: Brasil y Uruguay. Luego le siguen una tanda de tres países: Chile, Colombia y Perú, con tasas cercanas a la global. Finalmente hay un grupo de países con tasas bastante más bajas: Venezuela, Paraguay, Ecuador, Argentina y Bolivia. Este último país es el único con una tasa menor que la mundial.

En el gráfico siguiente damos cuenta del incremento de la tasa de encarcelamiento para cada uno de los diez países. Como puede observarse el aumento de la población carcelaria, por sobre el aumento de la población en general, es una es una característica común, aunque con ritmos dispares.

Incremento porcentual de la tasa de encarcelamiento por país entre 1996 y 2014





Como puede verse a partir de estos datos la Argentina con tiene la tasa más alta de la región y presentó (hasta 2014) la mayor aceleración, pero claramente es parte de un movimiento de incremento y aceleración del encarcelamiento que es común a nivel regional. Como veremos a continuación la perspectiva es que, la Argentina, siga ganando posiciones en esta carreara

Evolución del encarcelamiento en la Argentina

El último dato oficial para el conjunto del país en cuanto a encarcelamiento es de 2015. En Argentina la cantidad de presos, contando sólo los detenidos en ámbitos penitenciarios, pasó de 25.163 presos en 1996 a 72.693 a fines de 2015¹⁰. Arrojando, para 2015, una tasa de 168,54 cada 100 mil habitantes.

Si se contabilizan las personas detenidas en comisarías¹¹ de todo el país, a excepción de tres provincias que no lo informaron¹² los presos en 2015 ascienden a 76.998 y representan una tasa de <u>178,52 personas cada 100 mil habitantes</u>¹³. No obstante, la cifra no incluye 1487 personas menores de edad en centros penales de niñez y adolescencia¹⁴, tampoco personas internadas en clínicas psiquiátricas y comunidades terapéuticas.

Según estos datos la Argentina, entre 1996 y 2015, aumentó la cantidad de encarcelados en 189%. O sea que **la Argentina casi triplicó la cantidad de presos en el lapso de 20 años.**

El panorama para los dos años siguientes 2016 y 2017 no es alentador. Los pocos datos existentes marcan que la curva de incremento se pronunció. Así es el caso de los presos en el SPF para el que existen los datos más actualizados. Podemos ver en el siguiente gráfico, como los dos últimos años han sido de una aceleración importante en la cantidad de encarcelados.

http://www.jus.gob.ar/media/3191517/informe_sneep_argentina_2015.pdf

¹⁰ Informe SNEEP 2015 publicado en:

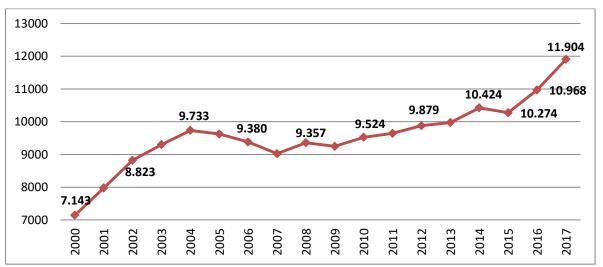
La información sobre detenidos en comisarías proporcionada por el SNEEP es incompleta en tres aspectos: 1-se publica intermitentemente (no hay datos para 2003, 2004, 2007, 2009, 2011 y 2014); 2- siempre es parcial en tanto hay provincias que no responden; y 3- sólo en 2002 y 2010 se presentó desagregada por provincia, en el 2010 no en el SNEEP del año sino en el informe "Una gestión penitenciaria integrada", 2010.

¹² Faltan datos de Misiones, San Luis y Santiago del Estero (SNEEP, 2015).

¹³ Informe SNEEP 2015.

¹⁴ "Relevamiento nacional sobre adolescentes en conflicto con la ley penal año.2015" UNICEF-SENAF, https://www.unicef.org/argentina/spanish/PROTECCION AdolescConflictoLeyPenal Final.pdf

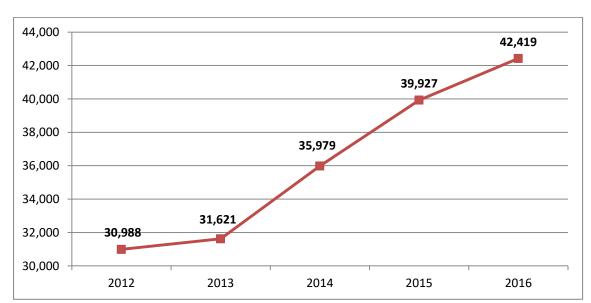
Cantidad y evolución de la población presa en el Servicio Penitenciario Federal entre 2000 y 2017 (nov)



Fuente: Elaboración propia en base a partes penitenciarios del SPF de diciembre para cada año, para 2017 tomamos el último parte producido en noviembre.

La otra fuente que ha sido actualizada recientemente es el RUD bonaerense, en este caso también vemos que la evolución de los últimos años es aceleradamente ascendente.

Cantidad y evolución de la población detenida bajo jurisdicción de la justicia bonaerense al entre 2012 y 2016



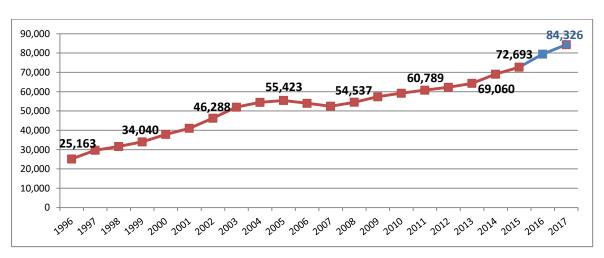
Fuente: Elaboración propia en base al los informes anuales del Registro Único de Personas Detenidas de la Procuración General, de la Provincia de Buenos Aires, la cifras incluyen personas bajo arresto o prisión domiciliaria, en comisarías y presas en alcaldías y cárceles bonaerenses y de otras jurisdicciones.



Nos interesa destacar que ambas fuentes, el SPF y la Procuración General de la Prov. De Bs. As., que dan cuenta de las dos masas de presos más importantes del país (al 2015 reunían el 60% del total nacional) vienen registrando un acelerado incremento de los encarcelados.

En el gráfico siguiente presentamos la evolución del encarcelamiento entre 1996 y 2015 y una estimación para los dos últimos años en base a los datos actualizados y la proyección de cada provincia según su evolución entre 2013 y 2015.

Cantidad y evolución de la población presa en unidades penales de todo el país entre 1996 y 2017



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena. SNEEP, en azul estimación propia en base a la evolución entre 2013 y 2015

El "Proyecto de Producción Estadística: el caso Argentino y la construcción de datos. El desafío de la elaboración de fuentes propias", del que hasta aquí se han presentado los resultados de avances, se articula con otros proyectos del GESPyDH, contemplando la propuesta de profundizar este campo de indagación hacia la posibilidad de calcular la cantidad de población encarcelada durante un año —medición de flujos—, su caracterización en cuanto a la prisión preventiva y tiempo de condena, a la circulación, permanencia y redistribución de la misma en el ámbito del Servicio Penitenciario Federal.

En este sentido se ha avanzado en la producción de información sobre **cantidad de población encarcelada**, producto de la detección y análisis de fuentes secundarias y el acceso a bases de datos del SNEEP y SPF a su publicación en el marco de la propuesta de Gobierno Abierto.

Acerca de la caracterización y análisis de la población encarcelada en el sistema nacionalfederal

Distintos emergentes de investigaciones y de relevamientos orientaron el avance en la producción estadística y su análisis en cuanto a la población encarcelada en el ámbito federal nacional teniendo en cuenta la construcción del dato sobre cantidad real, midiendo flujos de población —egreso e ingreso de detenidos y detenidas— en un año.

Esto permite fundamentalmente, aproximarnos a la cantidad total de las personas que ingresan y que permanecen por un tiempo acotado, sea en carácter de presos preventivos o como condenados (ver segunda parte del proyecto) y que no está comprendida en la medición de población que realiza el SNEEP, al 31 de diciembre de cada año.

Esta propuesta de investigación no solo parte del acceso a fuentes de información sino que se nutren de otros resultados investigativos que orientaron la propuesta de construcción y caracterización de la población encarcelada focalizando en términos analíticos la cuestión policial judicial y judicial penitenciaria.

Aportes de emergentes de investigaciones y relevamientos

De la investigación "Unidades de Mediana Seguridad: una interpelación al modelo resocializador". Información relevada y analizada de: a) Listados de detenidos provistos por las unidades, por delito, fecha de condena y fecha de ingreso a la unidad. b) Entrevistas con los Directores de las Unidades y c) Entrevistas con los presos alojados en esas unidades.

1) Desde el año 2012 se ha detectado en forma reiterada una circulación de detenidos varones cuyo domicilio se registra en la Ciudad de Buenos Aires o en el Gran Buenos Aires, con condenas cortas –a 3 años y menos tiempo– por las unidades del interior del país. Este alojamiento en unidades lejanas y de regímenes cerrados severos se presenta de forma más gravosa en aquellos casos en los que el traslado a unidades tales como: la 6 de Rawson, 12 de Viedma, 4 de La Pampa, 7 y 11 de Chaco y el Complejo III de Salta, se realizó en la última etapa de la condena: a 6 meses de acceder a la libertad condicional, libertad asistida y/o, del cumplimiento total de la pena.



- 2) Durante el año 2016 y lo que va del 2017, se detectaron casos de personas condenadas recientemente a 2 años, 1 año o 6 meses, con traslado inmediato a unidades del interior del país: U6; U12; U9 y Senillosa; U 4; Unidad 35.
- -De la Investigación "La técnica penitenciaria de ingreso en el espacio carcelario. La regulación, distribución y ubicación de poblaciones detenidas como práctica de gobierno en el marco de la *multifuncionalidad* del espacio de ingreso".
- -Del relevamiento del Registro de malos tratos y torturas penitenciario.
- -Del relevamiento del Registro de malos tratos y torturas policial.

Información relevada y analizada de: a) Listados de detenidos provistos por las unidades, alcaidías y comisarías: por delito, fecha de condena y fecha de ingreso a la unidad. b) Entrevistas con los Directores y Jefes de Seguridad Interna de los Módulos de Ingreso de los Complejos I, II; CABA y IV; c) Entrevistas a Comisarios y Subcomisarios de las Comisarías de CABA y Jefes de Alcaidías policiales; d) Entrevistas a Director, Jefe de Seguridad Interna y del Área de Judiciales de la Unidad-Alcaidía 28, e) Entrevistas con los presos y presas alojados/as en esas comisarías, alcaidías y módulos de ingreso de los Complejos.

- 1- Durante los años 2015, 2016 y 2017 se identificaron detenciones por delitos contra la propiedad en grado de tentativa, rebeldías, resistencias y atentado a la autoridad, etc., con traslados a los Complejos Penitenciarios por períodos de horas, días y hasta 2, 3 o 5 meses y más, otorgando *solturas* sin resolución de la situación procesal.
- 2- Durante el año 2017 se identificaron una cantidad significativa de casos de personas condenadas a 15 días, 1 mes, 2 meses, 6 meses y hasta 1 año, por tentativa de hurto, hurto, tentativa de robo, amenazas, de cumplimiento efectivo en prisión.
- 3- Desde hace 2 meses se identificaron sentencias condenatoria de cumplimiento efectiva en prisión, en forma express (Flagrancia) en el lapso de 24 horas desde el momento de la detención, por delitos contra la propiedad en grado de tentativa, resistencias y atentado a la autoridad, amenazas y cuyos montos no exceden el



año, llegando a 15 días, un mes o dos meses. Insistimos de cumplimiento efectivo en prisión.

Por ello se diseñaron dos sub-proyectos complementarios del Estudio Marco, cuyo título general denominamos: "La política de encarcelamiento en Argentina. Crecimiento, circulación, retención y distribución de las personas encarceladas desde el año 2013 hasta el presente"

Sub-proyectos

- La articulación policial-judicial-penitenciaria: la construcción de datos sobre la cantidad de condenados/as por tiempo de condena (acción judicial), por tipo de delito (acción policial-judicial) y distribución de la población nacional condenada por cárcel y tiempo de condena (acción penitenciaria-judicial).
- 2) Hacia la construcción de la dimensión cuantitativa real de la población encarcelada. Una aproximación a la medición de flujos –ingresos y egresos– de población encarcelada en cortes mensuales. Este sub-proyecto que contempla el trabajo con las Bases de Datos del SNEEP y del SPF, mediría por primera vez en la Argentina, el ingreso y egreso real de las personas detenidas, durante un año en el ámbito del Servicio Penitenciario Federal.

Primer Informe de Avance

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos publicó en julio del presente año 2017 distintos DATASET liberados entre los cuales hay dos de particular importancia para el trabajo de este departamento: 1. Las bases completas que han sido las fuentes de los informes SNEEP desde el año 2002 al 2015. Y 2. Bases con información de todos los/as presos y presas del SPF, de corte mensual, para la serie que va de setiembre de 2016 a julio de 2017.

Estas nuevas fuentes de datos permiten la producción de información que hasta el momento era inaccesible, y esto es posible en diversos modos:

1. Se puede volver a procesar las distribuciones pero ahora con los datos desagregados o con nuevas agregaciones.



- 2. Se pueden crear nuevas variables a partir de la combinación de las variables existentes, por ejemplo períodos de tiempo entre dos fechas.
- 3. Pueden realizarse cruces de variables que no se realizaron antes (los informes SNEEP sólo presentan distribuciones).
- 4. En algunos casos, y en especial con las bases del SPF de corte mensual, pueden crearse nuevas bases de datos con casos que comprenden un período (personas que estuvieron presas durante un semestre), y no sólo un corte (personas presas a una fecha), que permitan construir indicadores de flujos.

Todas estas posibilidades, enmarcadas en un proyecto de investigación, nos permitirían tener un panorama mucho más claro de las características del encarcelamiento en nuestro país, y en particular las bases publicadas sobre el SPF, si se actualizan periódicamente le permitirían a la PPN un monitoreo más profundo.

Producción de información sobre el primer sub-proyecto

1) "La articulación policial-judicial-penitenciaria: la construcción de datos sobre la cantidad de condenados/as por tiempo de condena (acción judicial), por tipo de delito (acción policial-judicial) y distribución de la población nacional condenada por cárcel y tiempo de condena (acción penitenciaria-judicial)"

Una de las posibilidades, como ya dijimos es reprocesar a partir de los datos desagregados. Esto lo hicimos en relación a las condenas impuestas centrándonos en aquellas de hasta tres años.

Si bien ya era posible hacer una serie histórica sobre el dato agregado para tres años¹⁵ y ver que si bien aumentaron entre 2005 y 2009 se mantenían relativamente estables hasta 2015. Ahora hemos podido caracterizar estas condenas que son mayoritariamente aplicadas a varones (se mantiene relativamente constante en el período en 97%) y producidas por la jurisdicción nacional en su mayoría (se mantiene relativamente constante en el período en 90%).

15

¹⁵ De todos modos recalculamos los porcentajes sobre el total de presos con condena, incluyendo entre ellos los presos con perpetuas sin fijación de condena que no son considerados por el SNEEP.



Cantidad de condenados totales¹⁶: desagregado por condenas de más de 3 años y condenas hasta 3 años en el SPF 2005-2015. Valores absolutos y porcentajes

	2	005	20	007	2	900	2	011	20	13	2	015
Más de 3 años	3948	95,1%	3555	93,4%	3527	90,2%	3766	89,2%	3602	91%	3653	89,6%
Hasta 3 años	202	4,9%	252	6,6%	382	9,8%	456	10,8%	364	9%	423	10,4%
Total	4150	100,0%	3807	100,0%	3909	100,0%	4222	100,0%	3966	100%	4076	100,0%

Como se puede ver en el cuadro anterior desde el año **2005** en el sistema nacional federal se registró el pico más alto de condenados a más de tres años de condena (**3948**- el 95, 1% del total de condenados) y sucesivamente esa cifra disminuyó considerablemente con leves variaciones hasta el año **2015** (**3653**- el 89, 6% del total de condenados) Sin embargo, mientras que en el año 2005 los condenados con penas de hasta tres años representaban solo un 4,9% del total de condenados (202 de 4150) en los años sucesivos se registraron incrementos sistemáticos año a año para llegar al año 2015 a representar el 10,4% del total de condenados, y en valores absolutos, 423 condenados a penas de hasta tres años de un total de 4076 condenados.

Ello indica un crecimiento altamente significativo: de un 4,9 en el 2005 a un 10, 4 %, o sea, el doble de detenidos condenados a penas de menos de 3 años en solo 10 años.

Pero además al tener las condenas desagregadas podemos determinar los tiempos de condena impuestos, y en cumplimiento, para este grupo de condenados de hasta tres años. Vemos entonces la importancia que tienen las penas de hasta 30 meses que representan en toda la serie más del 50%, y entre ellas en especial las de entre 7 y 12 meses:

Porcentaje de presos por tiempo de condena impuesto sobre el total de condenas de hasta 3 años 2005-2015

	2005	2007	2009	2011	2013	2015
1 a 6 meses	2,0%	5,6%	1,8%	1,5%	1,6%	1,7%
7 a 12 meses	5,4%	15,9%	18,6%	14,3%	12,4%	10,9%
13 a 18 meses	10,9%	12,3%	11,8%	10,7%	12,9%	11,6%
19 a 24 meses	20,8%	18,7%	14,1%	13,2%	11,8%	16,1%
25 a 30 meses	11,4%	7,9%	12,6%	12,1%	13,7%	12,5%
31 a 36 meses	49,5%	39,7%	41,1%	48,2%	47,5%	47,3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

¹⁶ Condenas de hasta 3 años y de más de 3 años entre condenados con datos.

-



Año 2016 y 2017- Bases de Datos del SPF

Cuando realizamos el mismo ejercicio con las bases del SPF para dos meses del 2016 y dos meses del año 2017, vemos que la cantidad de condenas de hasta tres años ha tenido un brusco aumento que va escalando, en cortos períodos de tiempo, presentamos ahora también los datos absolutos para que se pueda dimensionar el problema en relación a las estructuras penitenciarias (sobrepoblación).

Es decir, esta tendencia registrada a partir del año 2005 se agrava y profundiza en los años 2016 y en particular a partir de julio del año 2017, a 6 meses de la aplicación de la Ley de Flagrancia.

Condenados por tiempo de condena, absolutos y % set-16 a jul-17

	S	et-16	dic-16		mar-17		jul-17	
Más de 3 años	3618	88,3%	3766	88,6%	3744	86,7%	3916	84,8%
Hasta 3 años	480	11,7%	483	11,4%	573	13,3%	702	15,2%
Total	4098	100,0%	4249	100,0%	4317	100,0%	4618	100,0%

Gran parte de este incremento se está produciendo por el crecimiento de las penas más pequeñas, en especial las dos primeras categorías, o sea las que comprenden penas de 1 mes al año, como puede verse debajo:

Valores absolutos y porcentaje de presos por tiempo de condena impuesto sobre el total de condenas de hasta 3 años set-16 a jul-17

	S	et 16	dic-16		mar-17		jul-17	
1 a 6 meses	19	4,0%	12	2,5%	37	6,5%	48	6,8%
7 a 12 meses	60	12,5%	68	14,1%	77	13,4%	116	16,5%
13 a 18 meses	53	11,0%	47	9,7%	63	11,0%	76	10,8%
19 a 24 meses	72	15,0%	64	13,3%	73	12,7%	94	13,4%
25 a 30 meses	60	12,5%	70	14,5%	73	12,7%	79	11,3%
31 a 36 meses	216	45,0%	222	46,0%	250	43,6%	289	41,2%
Total	480	100,0%	483	100,0%	573	100,0%	702	100,0%

Partimos de septiembre del año 2016 y observamos que para diciembre del mismo año (mes de puesta en marcha de la Ley de Flagrancia) no se registran variaciones significativas, sin



embargo a partir de marzo del año 2017 y particularmente, en julio del mismo año se produce un fuerte incremento de este dato.

Realizar el análisis de este tipo de condenas por **tipo de delito** requiere de un trabajo de procesamiento más específico y complejo, pero con las bases de datos que se cuentan hasta el presente se van a abordar , aunque sea, para los casos en los se cuente con todos los datos: fecha de ingreso, fecha de condena, tipo de delito, etc., a fin de realizar un informe que haga visible la tendencia que estamos observando en otra información relevada acerca de: —<u>delitos de "insignificancia"</u>, —flagrancia, —juicio abreviado, —condenas cortas, menos de 3 años y más aún, menos de 6 meses con cumplimiento efectivo en prisión.

Ahora pasamos además, a dar cuenta de esa distribución de condenados a penas cortas en prisión, alojados en las distintas cárceles federales.

Distribución de condenados (con penas menores a tres años) en el archipiélago carcelario federal

Otra información que nos permite producir estas bases del SPF es la que nos da cuenta de donde se están cumpliendo estas condenas, pero además lo podemos hacer concentrando en análisis en los presos de jurisdicción nacional. Con esta información respondemos dos preguntas importantes: ¿Qué espacios ocupan estos presos con condenas cortas? ¿Y cuan alejados de su medio pueden llegar a cumplir esas penas? El cuadro siguiente, de gran amplitud, es importante porque permite plantear preguntas bastante específicas, como: ¿en el marco de que plan de resocialización 14 personas de Buenos Aires cumplen penas de menos de un año en la Unidad 4 de La Pampa? U otras tantas similares.

También permite pensar las siguientes cuestiones: la PPN estimó para julio de 2017 la sobrepoblación en 217, es el equivalente a todos los presos cumpliendo penas menores a 18 meses.



Grupo de Estudios sobre Sistema Penal y Derechos Humanos

Instituto de Investigaciones Gino Germani



Facultad de Ciencias Sociales — Universidad de Buenos Aires

Presos con condenas de hasta 3 años por tiempo de condena y Unidad-Julio 2017

	1 a 6 meses	7 a 12 meses	13 a 18 meses	19 a 24 meses	25 a 30 meses	31 a 35 meses	Total
CFJA	1	3	4	4	6	19	37
CPF CABA	8	13	11	6	6	20	64
CPFI	7	35	12	16	8	40	118
CPFII	11	17	5	15	12	37	97
CPFIV	2	3	2	1	3	7	18
U19	0	0	0	0	0	1	1
U21	0	2	0	0	1	0	3
U31	1	2	0	0	1	0	4
Metropolitana	29	73	34	42	36	124	338
U10	0	0	2	2	0	3	7
U11	0	0	1	1	2	9	13
U12	0	4	1	8	6	18	37
U13	0	0	0	0	0	1	1
U14	1	1	3	2	3	4	14
U15	0	0	1	0	1	1	3
U30	0	0	2	0	0	0	2
U35	0	2	1	0	0	2	5
U4	6	8	7	4	8	23	56
U5	0	7	5	5	6	19	42
U6	3	7	7	9	6	18	50
U7	0	0	0	2	1	3	6
U8	0	0	0	0	0	1	1
U9	2	1	0	5	1	5	14
U9 Senillosa	2	1	0	5	1	9	18
CPFIII	2	6	1	5	4	13	31
Interior	16	37	31	48	39	129	300

Si bien, la distribución de condenados por unidad con penas de menos de tres años presenta lecturas interesantes en la extensión completa de la tabla precedentes, nos interesa destacar dos señalamientos:



- -En cuanto a la zona metropolitana: la suma de condenados de 1 mes a 6 meses y de 7 meses a 12 meses, da un total de 103, ello implica —como ejemplo— la ocupación total de al menos dos pabellones de Complejo I o del Complejo II. En este sentido, el problema de sobrepoblación debe contemplar estos datos como así también, es importante reiterar, el tiempo de días y meses en carácter de preso preventivo, previo al otorgamiento de libertad sin sentencia condenatoria (ello será medido a través de los Flujos de Población).
- -En cuanto a la zona del interior: el total de condenados entre 1 mes y 12 meses asciende a 53, con destinos en orden de mayor a menos cantidad: la Unidad 4 de La Pampa (6) Unidad 6 de Rawson-Chubut (3) y Unidad 9(2) y Senillosa (2)-Neuquén.

El siguiente cuadro presenta un resumen del anterior:

	1 a 6	7 a 12	13 a 18	19 a 24	25 a 30	31 a 35	
	meses	meses	meses	meses	meses	meses	Total
Metropolitana	64%	66%	52%	47%	48%	49%	53%
Interior	36%	34%	48%	53%	52%	51%	47%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Un último ejercicio que realizamos con estas fuentes es producto de la creación de una base con todos los presos condenados que recibieron sentencia durante el transcurso del primer semestre de 2017. Esta perspectiva es importante porque da cuenta de la producción de estas condenas que son de alta rotación por las cárceles.

Es así que de las 828 sentencias del primer semestre del año 2017, 398 (el 48,1%) corresponde a penas de hasta 3 años.



Presos sentenciados con condenas de hasta tres años durante el 1°semestre de						
2017	/					
1 a 6 meses	94	23,6				
7 a 12 meses	130	32,7				
13 a 18 meses	40	10,1				
19 a 24 meses	37	9,3				
25 a 30 meses	23	5,8				
31 a 36 meses	74	18,6				
Total	398	100,0				

De 398 detenidos con condenas hasta tres años, 224 fueron condenados a prisión entre <u>un</u> <u>mes a un año</u>.

El presente informe preliminar en el marco del sub-proyecto "La articulación policial-judicial-penitenciaria: la construcción de datos sobre la cantidad de condenados/as por tiempo de condena (acción judicial), por tipo de delito (acción policial-judicial) y distribución de la población nacional condenada por cárcel y tiempo de condena (acción penitenciaria-judicial)" será ampliado y profundizado, incorporando el tipo de delitos por tiempo de condena.

Asimismo, en la próxima etapa, además de la construcción estadística cuantitativa con los diferentes cruces de variables mencionados e incorporando la de tipo de delito, se diseñará un abordaje cualitativo con relación a las personas condenadas a menos de tres años, en particular entre 1 mes y 12 meses contemplando: condenas previas por tipos de delitos con cumplimiento en prisión, con cumplimiento en suspenso, aplicación de medidas alternativas, tiempo de condena de cumplimiento de la pena anterior, rebeldías. etc.

En cuanto al desarrollo del segundo sub-proyecto: "Hacia la construcción de la dimensión cuantitativa real de la población encarcelada. Una aproximación a la medición de flujos – ingresos y egresos— de población encarcelada en cortes mensuales". En especial con las bases del SPF de corte mensual, pueden crearse nuevas bases de datos con casos que comprenden un período (personas que estuvieron presas durante un semestre), y no sólo un corte (personas presas a una fecha), que permitan construir indicadores de flujos.

Por ello se destaca que el trabajo se realizará con las Bases de Datos del SNEEP y del SPF y medirá por primera vez en la Argentina, el ingreso y egreso real de las personas detenidas,



durante un año en el ámbito del Servicio Penitenciario Federal. Por ello, es indispensable que en el marco del Gobierno Abierto, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, siga publicando las Bases de Datos en forma mensual tal como viene haciendo desde septiembre 2016 a julio del 2017(SPF) y SNEEP desde el año 2003.

Ello podría constituirse en un antecedente a los fines de avanzar en ese tipo de medición para los diferentes servicios penitenciarios del país y con ello, construir una estadística de población encarcelada real durante el año en curso para todo el país. Este cálculo y presentación estadística solo la realizan dos países en el mundo: Inglaterra y Chile.

Comentarios finales

La producción de esta información contenida en ambos sub-proyectos consideramos que será un aporte para comprender la cuestión carcelaria en su dimensión de gestión de poblaciones y espacios intra-carcelarios e inter-carcelarios.

El aumento sostenido de las condenas cortas y el impacto actual que en ello cabe a la aplicación de la Ley Flagrancia con un rango de tiempo de condena de cumplimiento efectivo que va de 15 días, 1 mes, 3 meses, 6 meses, un año y más de un año hasta tres años, y que requiere un seguimiento sistemático ya que recién lleva 10 meses desde su sanción como así también, la permanencia de personas con prisiones preventivas por lapsos de horas, días y hasta 4 a 6 meses con solturas sin condenas, representará una problemática a tener en cuenta ya que en principio consideramos que:

- 1) Se profundizarán situaciones de conflictividad entre detenidos en los pabellones de población debido al alojamiento de personas que estarán por escaso tiempo en carácter de condenada con personas también condenadas pero por tiempos prolongados y de cumplimiento efectivo total debido a la modificación de la ley 24.660. –Tener en cuenta que las muertes por causas violentas se presentan con frecuencia en los primeros 6 meses de la detención—.
- 2) Se incrementará la sobrepoblación con personas de condenas hasta 12 meses en particular en los Complejos de la zona Metropolitana, que podrían estar en medio libre con medidas alternativas de control, seguimiento y sujeción en Programas desarrollados por el Ministerio de Justicia.



- 3) Deberán ser especialmente monitoreados los espacios de ingreso- ya que allí serán alojados personas ya condenadas por la ley de Flagrancia (se deja constancia que durante el último mes 8 personas entrevistadas en la Unidad 28 habían sido condenadas con cumplimiento efectivo en prisión en un proceso express de 24 horas que implicó: la detención, el traslado a los Tribunales de Comodoro Py y su posterior alojamiento en la U28).
- 3) Se ampliará y profundizará el uso indiscriminado el aislamiento como técnica de gobierno debido al incremento y heterogeneidad de situaciones procesales de la población encarcelada, en sus diferentes modalidades, especialmente aquellas "formalizadas": el Resguardo de Integridad Física (RIF), en particular bajo la forma de "voluntad propia" o denominado "penitenciario", luego refrendado judicialmente y el "judicial" pero también, aquellos "aislamientos" de carácter "informal" como "espera de cupo", "separación de área de convivencia", "sanción informal", "ingreso a pabellón", etc.
- 5) Los traslados a las Unidades del Interior en el marco de esas condenas cortas deberán monitorearse ya que consideramos que dos tipos de detenidos serán pasibles de los mismos: aquellos que tienen alguna trayectoria en el sistema y presentan alto nivel de conflictividad y los denominados "parias", personas en situación de calle de la CABA, detenidos por delitos menores (tentativas hurtos, hurtos, resistencias a la autoridad y rebeldías) que cuentan con menos herramientas para solicitar RIF, permanencia, etc. etc.

Por último, tres señalamientos generales ante esta situación:

1) El cuestionamiento fundado y justificado de la prisión preventiva, o mejor expresado de la cantidad de personas detenidas por tiempo prolongado ha dado como resultado la creación de diferentes estrategias judiciales con fines condenatorios, es decir, no se "revisan" los criterios de la aplicación de la prisión preventiva sino que se apelan a "herramientas de mayor poder condenatorio". Vale como ejemplo el Juicio Abreviado (cuestionado constitucionalmente); sancionada la ley que lo incorporó al código de procedimiento en el año 1997, para el año 1999 a nivel país, solo el 25% de las condenas provenían de la aplicación de esta modalidad de enjuiciamiento, 18 años después: el 78% de las personas condenadas (aún para delitos graves) se ejecuta bajo esta modalidad. Este seguimiento deberá ser propuesto para la aplicación de la Ley de Flagrancia e identificar la cantidad y progresión de su aplicación. La Argentina de esta forma mantiene los niveles



Grupo de Estudios sobre Sistema Penal y Derechos Humanos

Instituto de Investigaciones Gino Germani



Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires

"condenatorios", todavía cuestionables pero "aceptables" por Organismos Internacionales que proponen bajar la cantidad de presos preventivos con recetas condenatorias y no revisiones en profundidad de los criterios de aplicación de la prisión preventiva.

- 2) Desde un organismo de Derechos Humanos y de control de la cuestión carcelaria sería sugerente que se planteara —de acuerdo a los diferentes diagnósticos, señalamientos, intervenciones etc. a los largo de 25 años— sobre la vulneración sistemática en el marco de encierro carcelario, que se evite el ingreso a la cárcel de aquellos/as que han cometido delitos de "poca monta", que no han ingresado al sistema por tener una condena leve anterior en suspenso, o que transitan una rebeldía, etc. etc., con la aplicación de medidas alternativas (ampliación de la aplicación de la probation), gestionadas desde el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en el marco de una política condenatoria pero de control y seguimiento pre-penitenciario de detenidos/as condenados/as que promueva su "reinserción" pero desde el medio libre.
- 3) El encierro carcelario en el país y en particular en el sistema nacional federal, está transitando un cambio significativo que se verá profundizado a partir de las dos sanciones legislativas de los últimos 6 meses:
 - a) La modificación de la Ley 24 660 por la ley 23.375 de julio del año 2017—no rige retroactividad en el ámbito penal. Afecta, en cuanto a las libertades anticipadas, a los delitos tipificados en el artículo 14 del Código Penal y se le suman los del artículo 56bis de esta nueva ley. Los que están en la lista quedan excluidos de las libertades anticipadas: —Homicidio agravado; —Robo agravado, —Delitos con la integridad sexual (excepto el abuso simple, la difusión de pornografía y grooming), —Tortura seguida de muerte; —Trata de personas, —Terrorismo y su financiamiento, —Infracción a la ley de drogas, —Contrabando agravado. Estos se suman a los delitos ya excluidos de los derechos progresivos: homicidio criminis causa y en ocasión de robo, delitos contra la integridad sexual seguido de muerte, privación ilegítima de la libertad y secuestro seguidos de muerte.

Y para el resto de los delitos se incrementaron los requisitos para acceder a la progresividad penal y sus derechos derivados.



Grupo de Estudios sobre Sistema Penal y Derechos Humanos

Instituto de Investigaciones Gino Germani





b) La ley de Flagrancia 27272 (a la que ya nos hemos referido en párrafos anteriores). Aprobada el 7 de noviembre de 2016 y publicada en el Boletín Oficial el 1 de diciembre del mismo año. Destacamos, entre otras modificaciones, la incorporación del ARTÍCULO 3° que sustitúyase el artículo 353 ter del Código Procesal Penal de la Nación, indicando que "el detenido será trasladado ante el juez a fin de participar de una audiencia oral inicial de flagrancia que deberá llevarse a cabo dentro de las veinticuatro (24) horas desde la detención, prorrogable por otras veinticuatro (24) horas (...) En esta audiencia el juez deberá expedirse sobre la libertad o detención del imputado." y el ARTÍCULO 14 que incorpora como artículo 292 sexies del Código Procesal Penal de la Nación, ley 27.063, señalando que "Desde la audiencia oral inicial de flagrancia hasta la audiencia de clausura inclusive, las partes podrán, bajo pena de caducidad, solicitar al juez la suspensión del juicio a prueba, o la realización de un acuerdo de juicio abreviado."

Amabas legislaciones apuntan a un endurecimiento de la política penal que por un lado promueve una captura policial en relación a *delitos de insignificancia* y la aplicación de condenas cortas desde 15 días hasta 3 años, siendo la franja de mayor frecuencia la de 1 mes a 12 meses con un efecto de ingreso-circulación y egreso permanente construyendo clientela penal de poco impacto "delictivo" en clave securitaria y por otro, produce una clara "retención de la mayoría de la población penal" en el encierro carcelario sea por el tipo de delito debiendo cumplir la totalidad de la pena, sea en relación a los otros tipos de delitos por los cambios restrictivos de acceso a derechos como salidas transitorias, libertad condicional y asistida.

En este sentido es conveniente señalar la inaplicabilidad de una "política resocializadora" que deja además prácticamente sin efecto el régimen progresivo de la pena, fundamentos ambos de la ejecución de la pena plasmada en la Ley 24.660.