

La política carcelaria de Juan Domingo Perón y Mauricio Macri en perspectiva comparada*

The Prison Policy of Juan Domingo Perón and Mauricio Macri in Comparative Perspective

JORGE ALBERTO NÚÑEZ**

ALEJO GARCÍA BASALO***

HERNÁN ESTEBAN OLAETA****

RESUMEN

El presente trabajo analiza las oscilaciones de la población penitenciaria en el ámbito nacional durante el peronismo clásico; en especial, su posible relación con los indultos y conmutaciones de penas dictados entre los años 1946 y 1949. Se trata de un ejercicio comparativo con la política penitenciaria desarrollada por la administración de Mauricio Macri (2015-2019), con el objetivo de comparar contextos históricos y proyectos diferentes sobre la base de los mismos indicadores.

Palabras clave: *política penitenciaria, Juan Domingo Perón, Mauricio Macri, reforma, cárceles, población penal, Argentina.*

ABSTRACT

This research analyzes the fluctuation of the prison population at the national level during classical Peronism; especially, its possible relationship with the pardons and commutations of sentences issued between 1946 and 1949. This is a comparative exercise of the prison policy developed by the administration of Mauricio Macri (2015-2019), with the objective of comparing different historical contexts and projects based on similar indicators.

Key words: prison policy, Juan Domingo Perón, Mauricio Macri, reform, prisons, prison population, Argentina.

*Artículo de Investigación recibido el 21-06-2019 y aceptado el 07-10-2019

**Profesor Investigador en la Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina. (jorgealber75@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0003-2013-8851>

***Investigador en la Universidad Argentina John F. Kennedy – Fundación Internacional Penal y Penitenciaria, Argentina. (agbasalo@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0003-4810-1356>

****Investigador en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina. (olaeta@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0001-7462-4439>

SUMARIO: 1. Excursus —que no es una introducción— / 2. Introducción / 3. El estado de las prisiones en 1943 y 2015 / 3.1 Aspectos técnicos del indulto, amnistía y conmutación de penas / 3.2 Medidas que condujeron a la reducción de la población penal desde la revolución de junio de 1943 hasta finales de la década del cuarenta / 4. Análisis estadísticos: datos carcelarios, judiciales y policiales / 5. Breve repaso por la política penitenciaria en el gobierno macrista a la luz de reformas normativas y estadística carcelaria / 6. A modo de conclusión: diálogos entre ambos momentos históricos / 7. Cuadros y gráficos / 8. Referencias

Ya se iban perdiendo las esperanzas; los penados veían transcurrir los días y lo que fuera esperanza se transformaba en desilusión. Lo advirtió el primer magistrado y fue a indagar por sí: llegó sin anuncio previo. Los beneficios que acordaba el decreto no se hacían efectivos por la inexplicable lenidad de los encargados de aplicarlo. A eso fue, para realizar. Tenemos los nombres de los que anoche recuperaron la libertad, más no hace falta: no se trata de nombres. Se trata de veinticuatro hombres, reintegrados a la sociedad. No hubo recomendaciones. No hubo favoritismos. A partir de hoy, veinticuatro hombres iniciarán una nueva vida y en sus labios afluirá un nombre: Perón. Y una palabra: Libertad.¹

Anoche me puse a ver televisión y me enganché con una serie. Creo que se llama 'El Marginal'. ¿Esa es la situación de nuestras cárceles?²

Aspiramos a que cada cárcel, lejos de ser un lugar de oscuro confinamiento, sea una verdadera escuela de readaptación de los hombres. Buscamos que aprendan a trabajar, que se hagan útiles y que estén aquí sólo cursando una etapa de enseñanza para llegar a ser hombres útiles para la sociedad.³

No se entiende que personas que cometen delitos tremendos que al poco tiempo están de vuelta en la calle. Buscamos que las condenas se cumplan en forma efectiva. Hay que terminar con las cárceles como puertas giratorias.⁴

¹ Véase: Veinticuatro penados recobraron anoche la libertad; la amnistía, *El Laborista*, 25 de junio de 1948, pp. 8-9.

² Según relatan diversos medios, el presidente argentino Mauricio Macri quedó impresionado por la crudeza de la tira *El Marginal*, producida por Sebastián Ortega, que transcurre en un establecimiento penitenciario ficticio de Buenos Aires, llamado San Onofre, e inquirió a las autoridades del Ministerio de Justicia que se ocuparan de la situación de las prisiones. Véase: Ortelli, Ignacio, Inseguridad. Proyecto del oficialismo. El Gobierno construirá más cárceles y duplicará el espacio para los detenidos, *Clarín*, 30 de abril de 2017. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/gobierno-construira-carceles-duplicara-espacio-detenidos_0_B1JRGHG1-.html.

³ Véase: En la inauguración de un campo de deportes en la Penitenciaría Nacional (17 de octubre de 1946), en Juan Domingo Perón, *Obras completas*, Fundación pro Universidad de la Producción y el Trabajo, Fundación Universidad a Distancia "Hernandarias", Tomo VIII, 2002.

⁴ Véase: Macri: Las cárceles deben dejar de ser puertas giratorias, *La Voz*, 19 de abril de 2017. Disponible en: <https://www.lavoz.com.ar/politica/macri-las-carceles-deben-dejar-de-ser-puertas-giratorias>.

1. EXCURSUS —QUE NO ES UNA INTRODUCCIÓN—

Las cuatro citas que encabezan este trabajo —sin duda, un tanto maniqueas— pretenden mostrar las divergentes posturas de dos presidentes argentinos frente a la cuestión penitenciaria. Por un lado, la de Juan Domingo Perón, que durante sus dos primeras presidencias (1946–1955) alentó políticamente una importante reforma penitenciaria comandada por Roberto Pettinato, director general de Institutos Penales de la Nación. Para Perón, la situación de las cárceles y, en especial, los penados fue una prioridad en su agenda de gobierno. Basta señalar algunos ejemplos: el decreto núm. 7, firmado el día de la asunción como presidente, el 4 de junio de 1946, a través del cual recuperó la libertad casi un cuarto de la población penada; días después, realizó una visita sorpresa a la penitenciaría nacional, ubicada en la calle Las Heras, para “apurar” la implementación de aquel decreto. Por último, el 17 de octubre de ese mismo año, fecha emblema de la liturgia peronista, eligió visitar la mencionada prisión y dio un discurso para penados y guardiacárceles. Podríamos señalar muchos más ejemplos, como la importancia otorgada al tema prisional en la plataforma del Partido Laborista, que llevó la candidatura de Perón —al mismo tiempo que la inexistencia de este tema en la propuesta de la Unión Democrática—;⁵ o la presencia permanente de Perón en los actos de colación anual de los egresados de la Escuela Penitenciaria, etc. Además, este proceso de cambios no se limitó a la situación de los penados, sino que abarcó también al personal penitenciario. Las mejoras otorgadas a los funcionarios de prisiones incluyeron la organización y jerarquización del personal, la creación de la Escuela Penitenciaria de la Nación, la equiparación con otros cuerpos del Estado y los aumentos de salarios, entre otros puntos.

Por otro lado, son inexistentes o muy escasas las referencias de Mauricio Macri a la cuestión carcelaria, que parece querer interiorizarse de la situación de las prisiones luego de ver la serie *El Marginal*, transmitida por Netflix.

⁵ La plataforma señalaba que las cárceles no solamente deben ser “sanas y limpias para seguridad y no castigo del preso”, sino también deben estar adecuadas al humanismo y a la necesidad social, y sometidas a un nuevo ordenamiento jurídico-administrativo, dentro de un verdadero plan de reeducación que permita la reivindicación del delincuente o procesado como ser humano y los convierta en un individuo útil a la familia y a la sociedad. Para ello, es necesario realizar un cambio a fondo de las actuales estructuras de todas las cárceles argentinas, transformándolas en establecimientos penales industriales (*sic*) con el ritmo administrativo y laboral de la industria moderna, con sueldos y jornales pagos de acuerdo con los convenios laborales de las empresas privadas, para que así estos seres sancionados por la sociedad y la justicia puedan mantener a su familia durante el tiempo de encierro. Las cárceles no pueden seguir siendo verdaderos antros o acinaderos de seres caídos en el submundo del delito por causas ajenas a su voluntad; por lo tanto, estamos obligados a tomarlo como un verdadero problema social y humano”. Véase: Plataforma del Partido Laborista, año 1945. Agradecemos la remisión de este dato a Gastón Pintos Iacono.

Una vez que lo hace, clama para que los presos cumplan integralmente la pena y que la cárcel no sea una “puerta giratoria”. Como veremos en este trabajo, el incremento de las políticas punitivas culminará con la paradójica –y previsible– declaración de “emergencia penitenciaria” en marzo de 2019. Esta situación no debería sorprendernos puesto que la plataforma que llevó al poder a la Alianza Cambiemos en 2015 –la que se supone recopila las propuestas para todos los temas de interés social– refería vagamente que las cárceles debían ser “sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los presos”, repitiendo la fraseología de la constitución nacional, y que era necesario ayudar a los penados a “reinsertarse productivamente en la sociedad”.⁶

¿Cómo se explica, saliendo de la falsa dicotomía entre gobernantes “buenos” y gobernantes “malos”, el interés en la situación de los presos en el caso de Perón y el rechazo y desinterés por parte de Macri? ¿Era redituable políticamente una agenda “pro presos” en la década de 1940 que hoy en el siglo XXI no es reivindicada desde ningún sector político, ni siquiera por los partidos de izquierda?⁷ ¿Qué ocurrió en la sociedad argentina en estos últimos setenta años que pasamos de la humanización del preso a su ocultamiento?

Este trabajo no pretende responder a tamaño interrogante, que deberá irse reconstruyendo con la realización de nuevas y múltiples investigaciones. Por nuestra parte, en esta ocasión nos centraremos en las oscilaciones de la población penitenciaria durante los primeros años del peronismo clásico, analizando particularmente los indultos y la rebaja de condenas. Además, de allí viene el aditamento de “no tradicional” incluido en el título; haremos un salto en el tiempo y observaremos (y compararemos) la gestión peronista con la política penitenciaria del gobierno de Mauricio Macri; es decir, setenta años después del momento estudiado. Este ejercicio comparativo lo haremos sobre la misma base de información, es decir, trabajando con los índices estadísticos disponibles y destacando algunas medidas que pudieran impactar en este panorama.

Ahora sí, finalizamos este *excursus* y damos paso a la introducción.

⁶ Véase: <http://pro.com.ar/plataforma-electoral/>.

⁷ El tema penitenciario no ha formado parte de las políticas de Estado en lo que va del siglo XXI y no aparece en la agenda ni siquiera de los sectores ubicados a la izquierda del espectro político. Véase, por ejemplo: la Declaración Programática del Frente de Izquierda y los Trabajadores, del año 2015, que se refieren al bloqueo que sufre el pueblo cubano y el retiro de tropas de Haití, pero no hay ninguna mención a las cárceles argentinas. Disponible en: <http://www.comunicacionyseguridad.com/wp-content/uploads/2016/10/Plataforma-Electoral-FIT-CABA-2015-1.pdf>.

2. INTRODUCCIÓN⁸

Mucho se ha escrito sobre los primeros gobiernos peronistas y su política penitenciaria. En particular, la figura de Roberto Pettinato ha sido eje de intensos debates historiográficos en los que han oscilado posturas más reivindicativas con otras que cuestionan el real alcance de sus reformas y la impronta excesivamente personalista de su gestión.⁹ Entendemos que abordar un estudio que involucre este período histórico implica sumergirse en esta discusión y no pretendemos esquivarla; sin embargo, optamos hacerlo sobre un aspecto en particular y con algunas especificidades. En ese sentido, nos interesa analizar el comportamiento en los índices de encarcelamiento durante los primeros años del gobierno peronista, priorizando la utilización de variadas fuentes de consulta y de datos empíricos específicos con una mirada desde la actualidad.

Sabemos que la variación en los índices de encarcelamiento tiene múltiples explicaciones, por lo que es imposible encontrar respuestas simples que expliquen de manera definitiva este indicador. En primer término, existe un aspecto técnico vinculado al proceso de construcción de datos y el rigor metodológico en la elaboración de estadísticas que debe ser tenido en consideración. De hecho, muchas oscilaciones en las cifras tienen una directa relación con la forma de medición e incluso con el alcance de los datos recabados. Por ese motivo, es importante la rigurosidad en las fuentes consultadas y la

⁸ Los períodos que se han de comparar presentan algunas asimetrías que conviene poner de manifiesto. Si bien se trata de poblaciones penales bajo jurisdicción de la administración nacional, primero en la Dirección General de Institutos Penales y luego el Servicio Penitenciario Federal, cabe consignar que en la década del cuarenta este universo incluía la población penal de justicia ordinaria de la capital federal y de los nueve territorios nacionales, mientras que la de jurisdicción federal era irrelevante. Por su parte, la población alojada en el Servicio Penitenciario Federal comprende la de jurisdicción nacional, hoy limitada a la capital federal, y a la federal, que a partir de mediados de la década de 1980 ha cobrado un volumen cada vez mayor hasta representar prácticamente a 50% de la población penal alojada. Otras asimetrías relevantes consisten en las penas de menos de tres años, que purgaban 70% de los condenados en 1943 contra 16% en 2017, y en la proporción de la población femenina donde los porcentajes actuales duplican a los de la década de 1940.

⁹ Zaffaroni, E. y Arnedo, M., *Digesto de codificación penal argentina*, Buenos Aires, AZ Editora, 1996; Caimari, L. Que la revolución llegue a las cárceles: el castigo en la Argentina de la justicia social (1946-1955), *Entrepassados. Revista de Historia*, 2002, pp. 27-48; Cesano, J., El sistema penal durante el primer peronismo (1946-1955): a propósito de ciertas interpretaciones, *Boletín Americanista*, núm. 56, año LV, 2006, pp. 69-88; Silva, J., Las políticas penitenciarias del estado nacional entre 1930 y 1960, ponencia presentada en Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, del 5 al 7 de diciembre de 2012; Núñez, J., Penitenciarismo justicialista *for export*. El asesoramiento técnico de Roberto Pettinato en la construcción de la Penitenciaría del Litoral (Ecuador: mayo-septiembre de 1954), *Revista da Faculdade de Direito de UFMG*, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, núm. 74, enero-junio 2019, pp. 311-351; Núñez, J., La reforma penitenciaria peronista vista desde España: análisis de la gestión de Roberto Pettinato en la 'Revista de la Escuela de Estudios Penitenciarios' (Madrid, 1947-1958), *ADPSP*, vol. LXVIII, 2015, pp. 449-480.

contextualización de los análisis. Pero, sorteado este aspecto técnico, aparece una cuestión aún más compleja, que es la búsqueda de argumentos explicativos basados en los datos empíricos. En ese sentido, entendemos que para estudiar la evolución en las tasas de encarcelamiento es necesario tanto profundizar esos números como recurrir a otros indicadores vinculados con la problemática, tales como los índices delictivos, la cantidad de condenas dictadas, los indultos o conmutaciones de pena dispuestas.

De todas estas cuestiones se buscará dar cuenta en este trabajo, sin la pretensión de brindar explicaciones definitivas, pero sí presentando algunas hipótesis o ideas preliminares. Se trata de un ejercicio comparativo entre dos periodos históricos diferentes, efectuados con la misma base de información —una pluralidad de datos estadísticos y medidas de gobierno relacionadas directamente a la materia—, que pretenden ilustrar esos diferentes contextos y esbozar algunas posibles líneas explicativas a explorar.

De esta manera, en primer término, el artículo analizará la evolución en las tasas de encarcelamiento durante los primeros años del gobierno peronista y su posible relación con algunas políticas gubernamentales implementadas en el período. A tal efecto, más allá de los datos estadísticos provenientes del sistema penal, incorporamos como elemento de análisis los indultos y las conmutaciones de pena dictadas entre los años 1943 y 1949. Buscamos estudiar los índices de encarcelamiento existentes a la luz de políticas concretas que, en principio, pudieron tener un efecto directo en la población penal. En ese sentido, entendemos que los indultos y conmutaciones de pena dictadas por el Poder Ejecutivo Nacional tuvieron un efecto cuantitativo evidente en la población penitenciaria pero no agotan la explicación de su desenvolvimiento.¹⁰ Pero sabemos que existen otras variables de relevancia que pueden influir en la situación penitenciaria, como el incremento o descenso de las condenas, la existencia de población procesada en unidades de detención, las tasas criminales, etc. En última instancia, sólo a través de un análisis integral podremos hipotetizar con mayor rigor sobre argumentos explicativos.¹¹

Por otra parte, esta reflexión sobre lo acontecido a mediados del siglo xx en Argentina se realizará en diálogo con la situación carcelaria existente en

¹⁰ En este trabajo no analizamos la situación atravesada en cada provincia en similar período, donde, sabemos, los gobernadores hicieron uso del indulto.

¹¹ Encarar un estudio sobre el encarcelamiento durante el peronismo también nos lleva a tener presente el problema de las detenciones de personas por razones políticas, lo que no está reflejado de manera directa en los indicadores estudiados. En esta ocasión, dicha problemática queda fuera de nuestro período de análisis (1946-1949), por lo cual no será abordada.

el país en la actualidad. Como ha sido indicado, el 25 de marzo de 2019 se declaró la “emergencia penitenciaria” debido al “déficit habitacional” (sobrepoblación) existente en las cárceles de jurisdicción federal, lo que también se puede hacer extensivo a las situaciones provinciales. Entendemos que esta situación guarda una evidente relación con las políticas punitivas desarrolladas en los últimos años y que es importante problematizar sobre el lugar que ocupa la cuestión carcelaria en la agenda de gobierno.

En suma, reflexionar acerca de la reducción de la población carcelaria vivida durante el período 1943-1949 nos lleva a pensar en las condiciones que lo propiciaron y en cuántas de ellas existen —o no— en la actualidad.

3. EL ESTADO DE LAS PRISIONES EN 1943 Y 2015

A mediados de la década del cuarenta, la Dirección General de Institutos Penales de la Nación (DGIP) había consolidado un notable avance en la construcción de nuevos establecimientos en los territorios nacionales e introducido una nueva tipología institucional: la colonia penal. Este proceso transformador se había iniciado en 1923, período de la actuación de Juan José O'Connor en la Inspección General de Justicia, y fue consolidado durante su gestión como primer director de Institutos Penales, labor que continuaron sus sucesores José María Paz Anchorena y Eduardo Ortiz.

La flamante Colonia Penal de Santa Rosa, primer establecimiento semiaabierto, era la nave insignia del moderno sistema penitenciario, acompañada por sus similares de General Roca (en vías de habilitación) y de Rawson (en construcción por ese entonces). En la capital federal el panorama no era alentador, persistía el noble edificio de la penitenciaría nacional —ya con casi 70 años— junto con los obsoletos e inadecuados establecimientos de la prisión nacional, situada en la avenida Caseros, y las antiquísimas instalaciones del asilo correccional de mujeres en San Telmo. La ciudad de Buenos Aires no había construido nunca, pese a los varios proyectos presentados, uno para cárcel de encausados. Por ese entonces, la alcaidía primera de Villa Devoto, diseñada para contraventores y perteneciente a la policía de la capital, fungía en tal rol.

El parque edilicio en el resto de los territorios se componía de algunos edificios nuevos, tales como las cárceles de Resistencia, de Presidencia Roque Sáenz Peña y de Río Gallegos; de antiguos edificios carcelarios territorianos, reparados o ampliados, en Posadas, Neuquén, Viedma, General Roca y Santa Rosa, y aun de edificios alquilados para las cárceles de Esquel, Rawson y

General Pico. El archipiélago penitenciario nacional se completaba con la célebre cárcel de Ushuaia.¹²

En 1943, el conjunto de los establecimientos nacionales proveía una capacidad diseñada de 3,470 plazas, de las cuales 39% consistía en celdas individuales y el resto, en alojamientos colectivos. El promedio de antigüedad del parque edilicio era de 37 años en esa fecha. El cupo oficial declaraba un total de 4,121 camas para los establecimientos dependientes de la DGIP.¹³ La población penal ese año se encontraba integrada por un total de 4,740 internos, incluyendo 870 alojados en la alcaldía policial de Villa Devoto. La proporción de condenados ascendía a 56% y las mujeres representaban menos del 4% del total de alojados.

Según el criterio oficial, la cantidad de camas disponibles excedía el número de internos, por lo que no existía sobrepoblación bruta, es decir, comparando ambos totales el porcentaje de ocupación era 94%. Sin embargo, considerando cada uno de los 18 establecimientos de la DGIP, existían seis que estaban sobrepoblados, el más crítico era el establecimiento misionero, con una ocupación de 234%. Estos establecimientos convivían con otros más holgados, por caso la penitenciaría nacional registraba una ocupación de 84% y aún los había con el 71% de su capacidad. La situación cambiaba si se consideraba la capacidad de diseño¹⁴ de los establecimientos, dado que en este caso la ocupación bruta alcanzaba 111% y la cantidad de establecimientos sobrepoblados ascendía a diez, cinco de ellos con más de 150% de ocupación. Estas cifras no consideran el déficit encubierto de procesados en la capital, que como fuera dicho era de 876 alojados en la alcaldía policial.

En cuanto a los establecimientos destinados exclusivamente a sentenciados, la penitenciaría nacional, la prisión nacional, la cárcel de Ushuaia y la Colonia Penal de Santa Rosa en conjunto alojaban 78% de condenados,

¹² Cabe aclarar que no están incluidos en este análisis los establecimientos dependientes de jurisdicciones provinciales.

¹³ *Revista Penal y Penitenciaria*, tomo ix, 1944, p. 314.

¹⁴ La capacidad de diseño es aquella que considera no sólo el alojamiento, asignado según los estándares internacionales, sino también el resto de los espacios para el desarrollo de las actividades del penal, es decir, servicios, programas, etc., tal como fuera proyectada originalmente. El cupo oficial, por su parte, está relacionado con la cantidad de camas que la administración dispone en un establecimiento y en un momento dado, sin considerar la existencia proporcional de espacios para servicios y programas para esa cantidad de alojados. Las estrategias para aumentar el número de camas comprenden la colocación de camas superpuestas en celdas o alojamientos colectivos, la reconversión de espacios -generalmente destinados a programas- en alojamientos y las ampliaciones que incluyen únicamente espacios dormitorios.

mientras que en las cárceles territorianas convivían procesados, condenados y, en algunos casos, mujeres.¹⁵

Por su parte, en 2015 el parque edilicio del servicio penitenciario federal se componía de 43 establecimientos —cerrados, semiabiertos y abiertos— y 16 anexos, en su mayoría de régimen abierto. La capacidad de diseño del conjunto era de 10,286 plazas. El edificio más antiguo era la cárcel de Formosa, con 121 años, y los más nuevos, el instituto de condenados del NOA y el instituto correccional de mujeres del NOA; ambos, integrantes del complejo penitenciario situado en General Güemes e inaugurados en 2011. Merced a las construcciones de finales del siglo XX, 66% de plazas se componía de celdas individuales, más de la mitad de ellas con servicios sanitarios. La antigüedad promedio de todos los establecimientos era de 41 años. El cupo oficial asignado era de 11,277 camas y la población penal, de 10,274; es decir, oficialmente existía un “superávit” de 9% en la capacidad del sistema, a pesar de lo cual había cuatro establecimientos con exceso de población. Al considerar la capacidad de diseño, la ocupación del sistema era del 100% y los establecimientos sobrepoblados eran once, uno de ellos con su capacidad de diseño cuadruplicada.¹⁶ En términos globales, es decir, incluyendo a todos los establecimientos provinciales, en 2015 había una sobrepoblación promedio del 6.2%. Por su parte, en 2018 —de acuerdo con la misma fuente oficial—¹⁷ en las unidades del servicio penitenciario federal existía una sobrepoblación informada del 7.8%, mientras que el promedio global de todo el país presentaba un incremento del 22.1% en el índice de sobrepoblación.

En cuanto al destino de los establecimientos, a excepción de los institutos y anexos destinados al régimen abierto —que alojaban sólo 6% de los sentenciados—, no existían establecimientos exclusivamente destinados a condenados, e incluso algunos alojaban, además, dentro de un mismo recinto penal, a mujeres y varones.

3.1 Aspectos técnicos del indulto, amnistía y conmutación de penas

La figura del indulto o el perdón otorgado por la máxima autoridad de un Estado tiene largos antecedentes dentro del derecho político, que podemos

¹⁵ Para ampliar, véase: García, Basalo, La arquitectura penitenciaria de cuarta generación ¿Pueden ser más humanas las prisiones?, *Revista Electrónica de Estudios Penales y de la Seguridad*, núm. 3, 2018, pp. 1-22.

¹⁶ Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena, Servicio Penitenciario Federal, Informe Anual 2015.

¹⁷ Para ampliar, véase: <https://www.argentina.gob.ar/justicia/afianzar/sneep-2018>.

retrotraer a algunas definiciones de Aristóteles o al derecho romano, que en diversas formas se refiere a esta potestad (*abolitio generalis publica, indulgentia principis*, etc.). En nuestro plexo normativo, el indulto es una atribución del Poder Ejecutivo pero sujeto a ciertos requisitos. Así, surge del artículo 86 de la constitución nacional, que, entre las facultades del Poder Ejecutivo, establece que “puede indultar o conmutar las penas por delitos sujetos a la jurisdicción federal, previo informe del tribunal correspondiente, excepto en los casos de acusación por la Cámara de Diputados”. De esta manera, podemos entender que se trata de un perdón o gracia presidencial de carácter individual, pero que no elimina la sentencia en sí misma y, por lo tanto, el antecedente penal de la persona beneficiada. El indulto lo que elimina es la ejecución de la pena, no el delito en sí, y está sujeto a ciertas condiciones, entre ellas, la existencia de una sentencia judicial, más allá de que existe una discusión doctrinaria y jurisprudencial respecto al carácter de cosa juzgada exigido a la sentencia.

Otra de las medidas del Poder Ejecutivo que implica una interrupción o acortamiento de la ejecución de una pena es la conmutación. Pero mientras el indulto se refiere a la totalidad de la pena, la conmutación implica un cambio de una pena mayor a una menor, es decir, una rebaja en el tiempo de ejecución penal. Es de destacar que estas facultades presidenciales se limitan a la jurisdicción federal, es decir, no incluye a las provincias que se guiarán por sus propias normas.

Asimismo, existe otra medida que redundante en la liberación de personas detenidas pero que escapa a la esfera del Poder Ejecutivo: la ley de amnistía. Esta es una atribución del Congreso, de carácter general, que declara la inexistencia del delito, por lo que representa un olvido pleno y total de los delitos o supuestos delitos cometidos por el ciudadano. En este caso también incluye a aquellas personas privadas de libertad que aún no tienen una sentencia firme.

3.2 Medidas que condujeron a la reducción de la población penal desde la revolución de junio de 1943 hasta fines de la década del cuarenta

Durante la década del cuarenta, el Poder Ejecutivo Nacional implementó dos importantes medidas que beneficiaron a la población penal. La primera de ellas fue el decreto-ley 20.944, del 3 de agosto de 1944, que modificó el artículo 52 del Código Penal, referido a las condenas por tiempo indeterminado;

y la restante fue el decreto 7, del 4 de junio de 1946, anunciado como “indulto por delitos políticos y de prensa y rebajas de penas general”, que alcanzó a una amplísima mayoría de los condenados por los tribunales nacionales.

Desde la misma vigencia del nuevo Código Penal, en 1922, la redacción del artículo 52 fue cuestionada por académicos y juristas. En el texto original de Rodolfo Moreno figuraba la palabra *relegación*, que fue reemplazada en la ley de fe de erratas por *reclusión*, en atención a que la primera no integraba el catálogo punitivo del código. La diferencia no era menor, ya que la relegación debía cumplirse teniendo por límite un territorio del sud, pero la reclusión implicaba el encierro en un establecimiento penal y sólo dejaba la puerta discrecional del indulto como forma de liberación. Esto vino a agravar la sanción hasta entonces prevista en la ley 4.189, que imponía como accesoria a la última condena la deportación a un territorio del sud cumplida su condena principal, pero el condenado viviría allí en libertad sujeto a ciertas reglas de supervisión.¹⁸

Al año de la entrada en vigencia del nuevo código, la Cámara de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal ya señalaba que la medida establecida en el artículo 52 era una regla excesiva para los casos en que la jurisprudencia de ese tribunal había atenuado. Por su parte, el jurista Octavio González Roura, en la nota que remitiera al presidente de la Comisión de Legislación Penal y Carcelaria en 1922, propuso la necesidad de introducir modificaciones que salvaran lo que consideró una redacción dudosa.

En el ámbito legislativo, en un proyecto de ley carcelaria presentado en 1925, la citada Comisión presidida por Rodolfo Moreno propuso subsanar su severidad sugiriendo que aquellos de buena conducta pudieran hacerse acreedores a la vida libre mediante el trabajo libre después de diez años y la cesación de la reclusión después de cinco años más, siempre y cuando el condenado observara buena conducta durante ese tiempo.

En 1942, con motivo de la liberación condicional del múltiple homicida Mateo Banks, Jorge Fliess formuló apreciaciones de orden judicial y administrativa sobre el tema. Consideró que en Ushuaia había unos 500 presidiarios, la mitad asesinos y la otra “confinados del artículo 52”, que ante situaciones similares se preguntaban: ¿es posible que los del artículo 52 estemos desde años y años viendo salir en libertad hombres que han asesinado a toda una

¹⁸ Tomás Jofré en su edición comentada del Código Penal de 1922, publicada ese año, consideró un grueso error la sustitución de la palabra “relegación” por “reclusión”. Cfr. Jofré, Tomás, El Código Penal de 1922. Concordancias, Bibliografía, Jurisprudencia, Comentarios. Buenos Aires, Abeledo, 1922, pp. 120-128.

familia, sin saber cómo ni cuándo saldremos? Las dificultades que entrañaba la redacción del artículo 52 hacían difícil la aplicación del indulto, ya que algunos sostenían que era pena —en cuyo caso procedería— y otros, que era medida de seguridad, lo cual quedaba a criterio de la autoridad judicial.¹⁹

Por su parte, el penalista Sebastián Soler, en su *Tratado de derecho penal*, sostenía que no era posible equiparar groseramente los términos *perpetua* con *indeterminada*, por lo que el artículo 52 implicaba una condena no determinada *a priori*, como la perpetua, sino *a posteriori*, por lo que correspondería al juez de la causa determinar su cesación.

Desde que el presidio de Ushuaia pasó a manos de la Dirección General de Institutos Penales (DGIP), en 1935, ésta hizo notar la necesidad de introducir modificaciones en el artículo 52. Resultaba lógico, pues habían transcurrido ya más de diez años de la sanción del Código Penal, y comenzaba a crecer el número de internos que pasaban a cumplir la accesoria del artículo, que una vez agotada la pena principal permanecían *sine die* ocupando plazas necesarias para los nuevos ingresos. En el año 1942, la DGIP hacía notar el importante crecimiento de los condenados al cumplimiento de la accesoria del artículo 52. En efecto, al 31 de diciembre de 1937 había en Ushuaia 220, al año siguiente, 286, que pasaron un año más tarde a 315, y a fines de 1942 eran 332 (el 13% del total de la población condenada). De esa cifra, 122 se encontraban cumpliendo la pena principal y 220, la accesoria. A estas cifras habría que agregar las solicitudes realizadas por los gobiernos provinciales para alojar a condenados por esas jurisdicciones con la accesoria del artículo 52. La preocupación de ese organismo por la vigencia e interpretación que se hacía de este precepto legal “cuya rigidez resultaba inoperante para la defensa social”.²⁰ También señalaba el caso de condenados que llevaban 20 años en Ushuaia y, pese a tener conducta ejemplar, no habían obtenido que se revea su situación jurídica, con el “consiguiente efecto de desmoralización, abatimiento y hasta de desesperación”. Consideraba que luego de una larga permanencia en la cárcel debía beneficiárseles con el indulto, pues esa situación haría improbable la reincidencia.

También desde el ámbito eclesiástico se iniciaron gestiones para aliviar la situación de los “confinados” por el artículo 52. A mediados de 1944,

¹⁹ Fliess, Jorge, El artículo 52 del Código Penal. Los reclusos en virtud del art. 52, C. P. ¿pueden ser liberados por resolución judicial? ¿Dónde debe cumplirse la reclusión?, *Jurisprudencia Argentina*, núm. 1.652, 1943, p. 2.

²⁰ Dirección General de Institutos Penales, Memoria Año 1940, *Revista Penal y Penitenciaria*, núm. 20, 1941, pp. 387 y ss.

monseñor Esandi, obispo de Viedma, luego de visitar el penal de Ushuaia, realizó intensas gestiones tendientes a destrabar los demorados trámites para resolver la cuestión.

El decreto-ley 20.492 del 3 de agosto²¹ señaló en sus considerandos que el Código Penal había “omitido legislar sobre la forma en que ha de extinguirse esa sanción; en cuyo caso sólo el indulto puede reintegrar al condenado a la sociedad”, y que la DGIP, como organismo técnico y asesor en materia de política criminal, había propiciado reiteradamente la reforma del dispositivo aduciendo exigencias imperiosas de la realidad penológica y de defensa social.

El criminólogo Ángel González Millán, al describir los fundamentos y los alcances de la reforma del artículo 52, señaló que ésta fue bien recibida y era reclamada desde hacía años por la doctrina, los legisladores y la judicatura. También consignó que la DGIP había sugerido dos ejes de acción, plasmados en el decreto: por un lado, disponer que estas condenas no fueran de exclusivo cumplimiento en Ushuaia, lo que permitiría mejorar sustancialmente la situación social de los condenados y, al mismo tiempo, resolver el problema de hacinamiento; por otro lado, fijar un término a la accesoria por tiempo indeterminado, con determinadas condiciones a evaluar por la autoridad judicial.²²

Ni bien publicado el decreto, el periódico *El Domingo*, que se distribuía entre la población penal, difundió la buena nueva que “hacía posible el egreso de personas que hasta el presente estaban destinadas a terminar sus días lejos de los suyos”, y subrayaba la convicción de que quien “fuera juzgado incorregible por la ley pudiera transformarse y merecer el egreso”, además de que instaba a los lectores a redoblar esfuerzos para convertirse en mejores personas en su marcha hacia el egreso.²³ González Millán, quien sin duda tuvo participación en la redacción del decreto modificatorio, estimó en cerca de cuatrocientos individuos alcanzados con la accesoria del artículo 52 en todos los establecimientos nacionales.²⁴ Una vez entrada en vigencia dicha modificación, la población penal alcanzada experimentó una importante reducción. En 1944, diez penados recuperaron de inmediato la libertad por

²¹ Decreto 20.942, publicado en el *Boletín Oficial* del 14 de agosto de 1944. Ratificado por Ley 12.997/1947.

²² González Millán, Ángel, Motivación, fundamento y alcance de la reforma del artículo 52 del Código Penal, *Revista Penal y Penitenciaria*, núm. 31-34, 1944, pp. 13-26.

²³ Véase: La modificación del artículo 52 del Código Penal, *El Domingo*, 20 de agosto de 1944, núm. 347, año vii, p. 1.

²⁴ González Millán, Ángel, Motivación, fundamento y alcances de la reforma del artículo 52 del Código Penal, *Revista Penal y Penitenciaria*, tomo ix, 1944, p. 22. Véase: El Poder Ejecutivo modificó el artículo 52 del Código Penal, *El Domingo*, 13 de agosto de 1944, núm. 346, año vii, p. 1.

tener cumplida la pena principal al serle dejado en suspenso el cumplimiento de la accesoria y al año siguiente lo hicieron 119 (ver cuadro 1).

La otra medida de alto impacto en la población penal fue el decreto 7, dictado el 4 de junio de 1946, día de la asunción de la primera presidencia de Juan Domingo Perón. Los considerandos del decreto reflejan los argumentos de la “nueva Argentina” del ideario peronista, de la cual no podían quedar excluidos los presos, pues apela a la esperanza de que la medida los “incorpore a la vida honesta”. Técnicamente, el dispositivo comprendía un indulto a los condenados por delitos políticos o de prensa y una rebaja de penas general a todos los condenados por los tribunales nacionales, federales y militares que iban desde un 20% para las penas menores a tres años hasta 10% para las de más de diez.

Algunas características especiales rodearon la sanción de este instrumento, que fue publicado en el *Boletín Oficial* del día 11 de ese mes. El índice de dicho ejemplar no contiene dicha norma, lo que sugiere que fue incluido con cierta urgencia, mas teniendo en cuenta que los restantes decretos firmados ese día recién se publicarán diez días más tarde.

La sanción del decreto 7 tuvo una importante repercusión en los diarios afines al gobierno.²⁵ Por ejemplo, *Democracia* afirmó que la medida cobraba “alta significación social”, que el Poder Ejecutivo no era indiferente ante la situación de miles de ciudadanos privados de su libertad por haber “delinquido en horas de ofuscación” y que era importante acercarlos de nuevo a sus hogares, junto “a sus madres, esposas e hijos que quisieran compartir la esperanza que tantos argentinos depositan en el gobierno que hoy se inicia, para una mejor estructuración de la sociedad y de una vida familiar digna”.²⁶

La visita que el presidente Perón realizó días después a la penitenciaría nacional —primera vez que un mandatario dialoga en un penal con los presos—²⁷ para interiorizarse por la marcha de esa medida evidencia la cercanía que el entonces subdirector de ese establecimiento, Roberto Pettinato, tenía con el primer mandatario, a quien seguramente habrá interesado en la

²⁵ Véase: *La Nación*, 5 de junio de 1946, p. 4; Fueron indultados los reclusos por delitos políticos y de imprenta, *La Prensa*, 5 de junio de 1946, p. 11.

²⁶ Véase: Indultos y conmutaciones se dispusieron en la Justicia, *Democracia*, 5 de junio de 1946, p. 3.

²⁷ La visita fue comentada por el diario *La Nación*, que señaló que “antes de abandonar la Penitenciaría, conversó el general Perón con guardiacárceles y autoridades de la casa sobre asuntos de orden práctico referidos a los penados y ante una sugerencia de los mismos prometió firmar cuanto antes el estatuto del personal carcelario que beneficiará a unos 2.500 empleados de los penales del país”. Véase, “Visitó ayer el Jefe del Estado la Penitenciaría”, *La Nación*, 23 de junio de 1946, p. 7. Similar enfoque comparte el diario *Clarín* del 23 de junio de 1946, p. 6, en su nota: “Visita Perón la Penitenciaría”.

aplicación de esos beneficios como parte de su ascenso en el sistema penitenciario. A consecuencia de la visita presidencial, acaecida un día sábado —que fue elogiada por los medios cercanos al gobierno—,²⁸ el lunes siguiente se publicó en el *Boletín Oficial* el primero de los casi cien decretos que contendrán nutridos listados de los penados alcanzados tanto por los indultos como por las rebajas de penas. La puesta en marcha del decreto y las complejidades que implicaban en atención al gran número de penados motivó que el viernes siguiente la DGIP dictara una resolución aclarando el cumplimiento del decreto y deslindando su responsabilidad en las demoras en que se incurría en su implementación.

Al 30 de junio de ese año se alojaban en los establecimientos dependientes de la DGIP un total de 2,368 penados, y era condición impuesta en el articulado del decreto que cada uno de los solicitantes iniciara un expediente para acceder a la gracia, lo cual a no dudar saturó las no muy pobladas administraciones carcelarias.

El decreto 7, quizás por apresuramiento y por su complejidad, necesitó del dictado de sendas medidas aclaratorias y complementarias que el presidente Perón firmó los días 3 y 4 de julio. Estos decretos, numerados 1.515 y 2.184, ampliaron los alcances originales. En el caso del artículo primero se agregó a los condenados por delitos de rebelión, sedición y desacato. El artículo segundo se modificó para otorgar 15% de rebaja a quienes originalmente lo habían sido con 10%; también se especificaron las excepciones y cuestiones relativas a los reincidentes y a quienes tenían más de una condena. El segundo de los decretos mencionados se refería a los casos comprendidos en la justicia militar.

Mientras tanto se sucedían los indultos y conmutaciones de penas. En el mes de septiembre la población condenada se había reducido en 154 penados, y para diciembre, cuando Pettinato ya era director de la penitenciaría y

²⁸ El diario *El Laborista* tituló la nota "Visita bienhechora", dando cuenta de la importancia de la presencia de Perón en el establecimiento carcelario, afirmando que nunca antes un presidente se había "fijado en los muros gruesos y hoscos" de una cárcel. Por el contrario —apuntaba el diario—, Perón penetró en el régimen penal, estudió y preguntó acerca de las condiciones de penados y guardiacárceles. Finalmente, tras elogiar la personalidad de Perón como "visionario, encuentra causas, problemas, preocupaciones, donde antecesores ilustres no detenían mínima atención", señaló que "ha ido y ha penetrado en una nueva vieja realidad. Estaba convencido de que el pueblo se desmoralizaba en la miseria. Hablaba de los 'sumergidos'. Ahora le conduce un dolor colectivo más: el de la población carcelaria de Palermo. Y él agregará los de los diversos institutos y corralones penitenciarios de provincias y territorios. ¡ah! También ahora le rodearán como 'asuntos de gobierno' mil, tres mil, cinco mil sumergidos de la 'sociedad', metidos sub terra, sub sole, por jueces, fiscales, camaristas, que jamás volvieron a pensar en sus súbditos. La visita del General Perón equivale a un 4 de junio en las organizaciones dependientes del Poder Judicial". Véase: *El Laborista*, 28 de junio de 1946, p. 9.

Ortiz había sido “ascendido” a juez de sentencia en lo criminal, la cantidad de penados que había salido en libertad superaba las 540 personas, 23% de los condenados. En total hubo 65 decretos en 1946 otorgando indultos y reducciones de penas (ver cuadro 2).

Los efectos del decreto 7/1946 no se agotarán allí, durante dos décadas seguirán obteniendo su libertad anticipada internos alcanzados por esos beneficios. No obstante que su artículo primero concedía indultos a los condenados por delitos políticos y de prensa, no hemos identificado en ningún considerando los decretos que otorgaron esos beneficios a delincuentes condenados por la justicia ordinaria argumentos basados en esas hipótesis, todos lo fueron por los porcentajes aplicados según el artículo segundo. El último de los decretos basados en el 7/46 se dictó el 15 de julio de 1947. Durante ese período resultaron agraciados un total de casi 1,800 condenados, es decir, más de 75% del universo comprendido en la medida (ver gráfico 1).

4. ANÁLISIS ESTADÍSTICOS: DATOS CARCELARIOS, JUDICIALES Y POLICIALES

A partir de algunos datos oficiales se puede dar cuenta de la labor del sistema de justicia penal durante el período de estudio. Existen tres fuentes estatales que recopilan información sobre la cuestión criminal: las policías, la justicia penal y los servicios penitenciarios.²⁹ Si bien no existen datos históricos detallados de amplio alcance en cada una de estas agencias, igual pudimos reconstruir información estadística policial para el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, información sobre sentencias condenatorias dictadas en todo el país e información acerca de la población carcelaria de todo el país, profundizando en aquella dependiente de jurisdicción nacional (DGIP, luego SPF).

Para contextualizar el análisis, hay que destacar que en 1947 se realizó un censo nacional que estableció la existencia de una población de 15,893,811 personas. De acuerdo con una proyección realizada por el INDEC, al año 1955 ya había en el país 18,927,820 habitantes.³⁰ Este crecimiento de la población obliga a analizar con recaudo los valores absolutos surgidos de las estadísticas y, en la medida de lo posible, trabajar con tasas a la hora de realizar comparaciones o evoluciones más precisas.

²⁹ Sobre evolución de tasas carcelarias en Argentina, véase: Olaeta, H., Apuntes sobre la historia de las estadísticas penitenciarias en Argentina, 1906-2016, *Revista Historia de las Prisiones*, núm. 6, 2018.

³⁰ INDEC: Estimaciones y proyecciones de población, Total País 1950-2015, *Serie Análisis Demográfico*, núm. 30, Cepal/Celade.

En primer lugar, nos ocuparemos de los datos en materia penitenciaria, buscando observar la situación previa al gobierno peronista y la existente durante sus primeros años. No existen censos carcelarios de verdadero alcance nacional (jurisdicción federal y provinciales) que cubran el período 1943-1955 en forma completa. Sin embargo, recopilando datos de la Dirección General de Estadísticas de Nación (DGEN) y de la DGIP, pudimos armar una serie histórica que abarca el período 1943-1951.³¹ En ella se observa un paulatino descenso en el encarcelamiento a nivel nacional durante esos años: en 1943 había 14,209 presos en todo el país y en 1951 había 11,413, lo que implica un descenso del 20% en términos absolutos, es decir, sin tener presente la variación poblacional (ver gráfico 3). Tomando estimaciones poblacionales, la tasa carcelaria nacional de 1943 era de 89 presos cada 100,000 personas, y la de 1951 era de 65, lo que significa un descenso de 27%.³²

Por su parte, de acuerdo con el relevamiento realizado por la DGIP, para 1943 había 4,740 presos bajo su jurisdicción, mientras que en 1951 había 3,903, lo que implica un descenso de 18% (ver gráfico 5). En relación con los detenidos puntualmente en unidades de la DGIP (otros presos de jurisdicción nacional estaban detenidos en la alcaldía de Devoto, de jurisdicción policial por entonces, y en unidades de otras dependencias), esta tendencia es aún más notable: para el año 1943 había 3,864, y para 1951 había 2,937, lo que implica un descenso del 24% (ver gráfico 4).³³

En términos más generales, podemos decir que el descenso de la población de la DGIP se comenzó a percibir con fuerza en 1945, y se sostuvo por una década con un pequeño pico en 1953-1954, que parece relacionarse con el incremento en la cantidad de procesados privados de libertad, es decir, personas sin condena y alojadas fundamentalmente en Devoto.³⁴

En relación con la información estadística de fuente judicial, lo primero a destacar es que, lamentablemente, no existen datos de alcance nacional para analizar todo el período, salvo la información sobre condenas provenientes

³¹ Toda la información estadística en materia penitenciaria referenciada en este capítulo fue consultada de la *Revista Penal y Penitenciaria* y en las *Memorias del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública*.

³² Las poblaciones utilizadas como referencia son las del censo 1947 y las proyecciones realizadas por el INDEC en la publicación *Serie Análisis Demográfico* núm. 30, "Estimaciones y proyecciones de la población total del país 1950-2015 (INDEC/Cepal)".

³³ Optamos por no trabajar con tasas en el caso de la población carcelaria de jurisdicción nacional, dado que había establecimientos en diferentes lugares del país, conviviendo en muchos casos con dependencias provinciales.

³⁴ En ese sentido, analizando la evolución de detenidos de jurisdicción nacional de acuerdo con su situación de condenado o procesado, se observa que a partir de 1951 estos últimos incrementaron su protagonismo hasta llegar a su pico durante el período 1952-1953 en que la brecha en relación con los condenados alcanzó su máximo valor. Es decir, el descenso en la cantidad de penados fue clave para el análisis del primer tramo.

del Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal y Carcelaria, creado en 1933.³⁵ En ese aspecto, en lo que atañe a la evolución en las sentencias condenatorias, se observa un marcado descenso, ya que en 1943 se registraron 18,437 condenas, mientras que en 1950 fueron 14,570, lo que implica 21% menos condenas penales en el país (ver gráfico 6). En tasas, se pasó de 116 condenas cada 100,000 habitantes a 85 (-27%).

Para contar con un panorama más amplio que incluya a todos los componentes del sistema penal, sería importante una mención a los registros policiales sobre la cantidad de delitos registrados en el período. Pero lamentablemente hasta la década de 1970 no existen estadísticas policiales de alcance nacional, más allá de que algunas jurisdicciones sí tenían sus propios registros. Éste es el caso de la ciudad de Buenos Aires, que tomaremos como referencia simplemente para tener una idea aproximada de lo que sucedía en este distrito, sabiendo que de ninguna manera podemos proyectar esto a nivel nacional. Con las salvedades mencionadas, podemos observar que las estadísticas criminales de Buenos Aires también muestran un descenso general en los delitos contra las personas y contra la propiedad registrados en el período. Se pasó de 16,521 delitos en 1943 a 15,493 en 1951, lo que significa un descenso del 6%. Cabe destacar que si tenemos en cuenta el pico registrado en 1946, de 19,064 delitos registrados, el descenso se eleva del 19% (ver gráfico 7).

Una característica interesante que muestra esta estadística criminal es que los delitos contra las personas y los delitos contra la propiedad muestran valores muy similares, llegando incluso los delitos contra las personas a tener índices superiores durante muchos años (desde 1947 a 1955 prácticamente en todos). Este fenómeno, que también se observa en la población carcelaria, irá cambiando con los años, llegando al momento actual en donde los delitos contra la propiedad representan más de la mitad del total de hechos delictuosos registrados por las policías mientras los delitos contra las personas apenas superan 20%.³⁶

En suma, todos los índices oficiales analizados muestran una reducción en la punitividad durante este período, medida en término de delitos, condenas y población carcelaria.

³⁵ Dentro de las diversas fuentes consultadas (Memorias del Ministerio de Justicia, Anuarios de la Dirección General Estadística, etc.) no se encontraron datos del año 1951 en adelante. La serie estadística de Reincidencia recién se recupera en el año 1960.

³⁶ Fuente: snic 2017; para ampliar, véase: <https://estadisticascriminales.minseg.gov.ar/>.

5. BREVE REPASO POR LA POLÍTICA PENITENCIARIA EN EL GOBIERNO MACRISTA A LA LUZ DE REFORMAS NORMATIVAS Y ESTADÍSTICA CARCELARIA

El objetivo de este artículo, como se adelantó, es analizar dos períodos: el primer peronismo y el gobierno macrista. Sabemos que en medio de ambos escenarios se produjeron importantes acontecimientos en materia política y, específicamente, en relación con la cuestión penitenciaria. Aunque exceda los fines aludidos, es de mencionar que los índices de encarcelamiento se mantuvieron bastante estables en lo cuantitativo —más allá de algunos pequeños picos como el año 1972 o el de finales de la década de los noventa y principios de los 2000—, pero se agravaron las detenciones políticas en épocas dictatoriales y empeoraron las condiciones de detención.³⁷

La tasa de encarcelamiento, que durante la segunda mitad del siglo pasado se había mantenido por debajo de 100 personas cada 100,000 habitantes, inició una tendencia ascendente a comienzos de la presente centuria. En diciembre de 2002 la población penal del país era de 46,288 internos, y la alojada en el Servicio Penitenciario Federal, repartición heredera de la DGIP, de 8,795.

La sanción en los años 2003 y 2004 de varias leyes³⁸ que incorporaron nuevas figuras delictivas aumentó la duración de las penas y restringió las salidas anticipadas, y el notorio incremento en la cantidad de procesados condujo a que el fenómeno de la inflación carcelaria se instalara en las prisiones argentinas, lo que en los últimos años se agravó notablemente.

De esta forma, de acuerdo con lo que surge del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP), la población carcelaria argentina creció en forma sostenida en las dos últimas décadas.³⁹ En particular, tomando un período de referencia similar al anterior, podemos observar que en 2009 había 57,403 personas privadas de libertad, y en 2017 la población carcelaria alcanzaba los 85,283 presos (ver gráfico 8). Es decir, se trata de un crecimiento de 49% en valores absolutos, mientras que, si medimos con tasas de encarcelamiento, se pasó de tener 143 presos por cada 100,000 habitantes en 2009 a 194 en 2017, lo que implica un incremento de 36%. Además, alrededor de la mitad de las personas privadas de libertad no tienen sentencia firme —durante 2017, 46% de la población penitenciaria no tenía condena—.

³⁷ Para ampliar, véase: Olaeta, H., Apuntes sobre la historia de las estadísticas penitenciarias en Argentina, 1906-2016, *Revista Historia de las Prisiones*, núm. 6, 2018.

³⁸ Se trata de las leyes 25.742, 25.767, 25.814 y 25.816 (2003), y 25.882, 25.886, 25.890, 25.892, 25.893 y 25.948 (2004).

³⁹ Los informes SNEEP se encuentran publicados en: <https://www.argentina.gob.ar/justicia/afianzar/sneep2017>.

Según datos estimados para el 2018, la población carcelaria llegó a 94,883 personas, lo que implica un crecimiento de más de 60% en una década —y de 30% en relación con el 2015, cuando inicia la gestión—. ⁴⁰

En forma paralela, también creció el índice de sobrepoblación informado por las unidades, pasando del 0.7 en 2009 a un 15.2% de sobrepoblación para 2017. Hay que tener presentes las dificultades técnicas que presenta este indicador que es informado “oficialmente” por cada servicio penitenciario. En términos generales, se usa el criterio de cantidad de “camas”, pero no se evalúan aspectos como el espacio y las condiciones de detención. Por lo tanto, 15.2% de sobrepoblación informado oficialmente representa un valor que se toma como mínimo o piso. Según datos estimados del SNEEP 2018, para ese año el índice de sobrepoblación a nivel nacional llegó a 22%

En el ámbito exclusivamente federal, es decir, similar a lo que anteriormente entendíamos como jurisdicción de la DGIP, se observa la misma tendencia. Así, la población que aloja las cárceles de jurisdicción federal/nacional pasó de 9,210 en 2009 a 11,861 en 2017; es decir, subió 29%. Según datos adelantados del SNEEP 2018 —coincidentes con lo publicado por la Procuración Penitenciaria de la Nación—, para el 2018 la población carcelaria existente en unidades federales alcanzó los 13,358 presos, lo que implica un aumento de 45% en relación con 2009 (ver gráfico 2).

Por otra parte, en el caso de las estadísticas judiciales, según datos del Registro Nacional de Reincidencia, en el año 2009 se registraron 30 055 condenas en todo el país, mientras que en 2016 (último año publicado) hubo 37 063, lo que implica un incremento del 23% (en tasas el crecimiento es del 15%). En particular se dio un fuerte incremento a partir del año 2014 (ver gráfico 9). ⁴¹

Sin embargo, este incremento en la severidad penal, medido a través de población carcelaria y sentencias condenatorias, no tiene un correlato similar en los índices delictivos registrados oficialmente. En ese sentido, las tasas criminales, más allá de presentar valores altos, no muestran grandes oscilaciones en los últimos años. De acuerdo con lo que surge del Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC), entre 2008⁴² y 2017 hubo un incremento en

⁴⁰ A la fecha de elaboración de este artículo, los datos del SNEEP 2018 no habían sido oficialmente presentados, por lo que se decidió trabajar hasta el año 2017 para la serie de cuadros. Actualmente, los informes SNEEP 2018 ya están publicados y ratifican —y profundizan— los índices presentados en el texto. Véase: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_ejecutivo_sneep_2018.pdf.

⁴¹ Los datos estadísticos sobre sentencias condenatorias se publican en el Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales: <https://www.argentina.gob.ar/justicia/estadisticas-informes#snej>.

⁴² Tomamos como referencia el 2008, ya que no existen datos accesibles del 2009.

valores absolutos del 14% en el total de delitos, pero si lo contabilizamos en tasas es de apenas 2.8% (de 3,298 delitos por cada 100,000 habitantes se pasó a 3,391). Si analizamos particularmente los últimos tres años, se observa un leve descenso en las estadísticas oficiales, año con año: en 2015 se registraron 1,568,084 (tasa de 3,635); en 2016 se registraron 1,502,676 (3,447) y en 2017, 1,493,667 (3,391).⁴³

En forma paralela, en concordancia con este incremento percibido en la respuesta penal, a nivel normativo se han aprobado medidas restrictivas de la libertad para personas que están en prisión o imputadas penalmente. La iniciativa legal más relevante en ese aspecto es la ley 27.375, del año 2017, que modifica el régimen de ejecución de la pena, afectando su progresividad y restringiendo la posibilidad de acceder a libertades anticipadas, así como también otorgándole más facultades a la autoridad administrativa. Pero también hubo otra serie de iniciativas normativas presentadas con el fin de otorgarle mayor eficacia y agilidad a la justicia penal en términos punitivos, entre las que podemos destacar la ley 27.272, del año 2016, que modifica normas procesales, permitiendo una mayor aplicación del procedimiento de flagrancia a partir de la iniciativa del fiscal de la causa; o la ley 27.307, de fortalecimiento de los tribunales orales en lo criminal federal y de los tribunales orales en lo penal-económico, que permite la celebración de juicios unipersonales, sin necesidad de reunir a todo el tribunal. Por otra parte, no se sancionó en el periodo ninguna ley de amnistía o conmutación de penas.⁴⁴

Es decir, las principales medidas de política criminal y penitenciaria identificadas en este período afectaron el funcionamiento del sistema de justicia penal direccionándolo hacia una mayor eficacia medida en términos de incremento de condenas y privaciones de libertad, mientras que no se observan medidas de relevancia que mejoren la situación de las personas presas.

6. A MODO DE CONCLUSIÓN: DIÁLOGOS ENTRE AMBOS MOMENTOS HISTÓRICOS

En este trabajo hemos dado cuenta de algunos elementos que consideramos relevantes a fin de analizar la política penitenciaria y, en sentido más amplio,

⁴³ Para ampliar la información, véase: <https://estadisticascriminales.minseg.gov.ar/reports/Informe%20estadisticas%20criminales%20Republica%20Argentina%202017.pdf>.

⁴⁴ Según los informes del SNEEP, en 2009 a 88% de los detenidos no le habían concedido salidas transitorias, mientras que en 2017 ese porcentaje se elevó a 92%.

parte de la política criminal llevada a cabo durante el peronismo clásico. Asimismo, a partir de una mirada retrospectiva, realizamos un ejercicio comparativo con algunos aspectos de dichas políticas en la gestión macrista. Si bien la finalidad de esta reflexión no es elaborar conclusiones definitivas —ya que esto implicaría un análisis más profundo que incorpore otros aspectos de relevancia—, entendemos que es posible esbozar algunos lineamientos de interés para la discusión.

Durante los primeros años del gobierno peronista observamos bajas tasas criminales y de condenas, así como también bajos índices de detenidos. Asimismo, la cuestión carcelaria formaba parte de la agenda política a través de la figura presidencial y del activo rol de Roberto Pettinato. Durante este período el tema penitenciario es incorporado a la concepción justicialista de país, produciéndose una serie de mejoras en la población privada de libertad y en el personal penitenciario.

A modo de hipótesis se puede sostener que el contexto social⁴⁵ parecía propicio para la implementación de medidas de reduccionismo penal —como indultos y conmutaciones de penas—, más aún si se argumenta el inicio de un nuevo régimen, una nueva oportunidad para todos los ciudadanos. Esta visión fundacional incorpora la figura del detenido a un nuevo orden con valores humanistas que incluye a los más desfavorecidos socialmente.

En contrapartida, en el nuevo ciclo político iniciado en 2015 las elevadas tasas criminales y la percepción de inseguridad formaban parte de la opinión pública. El gobierno triunfante de Mauricio Macri, si bien no le otorga mayor relevancia al tema penitenciario en sí, marca una línea de endurecimiento en las políticas punitivas, incrementándose la población carcelaria y empeorando las condiciones de detención.

En el contexto social y político contemporáneo se optó por medidas restrictivas (punitivismo penal), valoración de discursos de orden y reivindicación de demandas de las víctimas más que de los imputados. Es decir, hay un corrimiento de interés del “delincuente” a la “víctima” y de la “cárcel” a la “justicia”, en un movimiento pendular de extremos que impide encontrar el justo equilibrio para alcanzar un razonable sistema penitenciario. Consecuentemente, no se han implementado medidas de reducción penal de relevancia, como otrora fueran las salidas anticipadas, los indultos o conmutaciones de pena.

⁴⁵ De los elementos analizados, al menos surge que no existía la emergencia de la cuestión criminal instalada en la opinión pública y la agenda política.

Esta tendencia, que se verifica desde comienzos del siglo XXI, condujo a que la población penal se incrementara en los niveles previamente indicados y empeoraran sus condiciones de vida. A pesar de que la excluyente solución propuesta por todas las administraciones para resolver la superpoblación fue la construcción de más cárceles, durante ese último lapso el programa de construcciones penitenciarias no pudo completar las numerosas e importantes obras anunciadas. Sólo se terminó el Complejo de General Güemes, en Salta, recurriéndose a habilitar varias ampliaciones y pequeños establecimientos –casi todos de alojamientos colectivos– como paliativos al incremento de la población penal. Un agravante adicional es el elevado porcentaje de población sin condena, que, en el caso de las unidades de jurisdicción federal, llega a 57%.⁴⁶

De todas maneras, la situación actual presenta dos paradojas. Por un lado, las tasas criminales, según fuentes oficiales, muestran un descenso o, en términos más rigurosos, un estancamiento en la situación, lo que cuestionaría parte de los argumentos del necesario endurecimiento penal. Por otro lado, las políticas de mayor punitividad y la falta de medidas relevantes en materia de gestión penitenciaria provocaron un inevitable incremento en el encarcelamiento, que derivó en la declaración oficial de la “emergencia penitenciaria”.

En suma, este repaso por la situación penitenciaria existente durante el peronismo clásico, además de brindarnos elementos de interés para entender un poco más acerca de aquel momento histórico, también nos permitió analizar comparativamente la situación actual, e intentar una mejor comprensión de la misma, que, entendemos, es el primer paso para su mejora.

⁴⁶ SNEEP 2017. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_sneep_spf_2017.pdf.

7. CUADROS Y GRÁFICOS

Cuadro 1.- Presos condenados con la accesoria del artículo 52, discriminados por aquellos que se encontraban cumpliendo la pena principal y los que, agotada ésta, cumplían la accesoria.

Año	Condenados con Artículo 52		
	Penal ppal.	Penal acc.	Total
1937	72	148	220
1938	72	163	235
1939	87	176	263
1940	94	191	285
1941	122	192	314
1942	119	209	328
1943	123	219	342
1944	125	216	341
1945	97	105	202
1946	92	90	182
1947	144	89	233
1948	114	89	203
1949	102	113	215

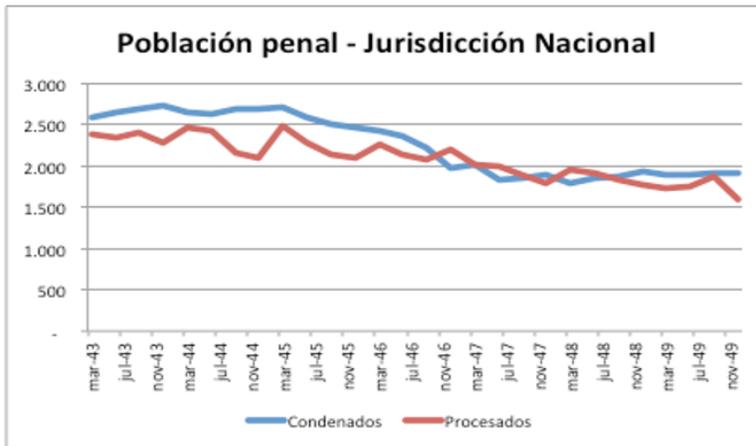
Fuente: elaboración propia en base a la Revista Penal y Penitenciaria

Cuadro 2.- Egresos en virtud del decreto 7/1949

Discriminados por beneficio			
Cantidad de indultos	385		
Cantidad de conmutaciones	36		
Cantidad de rebajas de pena	1332		
Discriminados por fecha de egreso			
Fecha	Indultados	Por rebaja	Total
Egresados en 1946	356	185	541
Egresados en 1947	22	278	300
Egresados entre 1948-1949	1	290	291
Egresados entre 1950-1954	-	344	344
Egresados entre 1955-1966	-	194	194
Sin fecha consignada	-	77	77

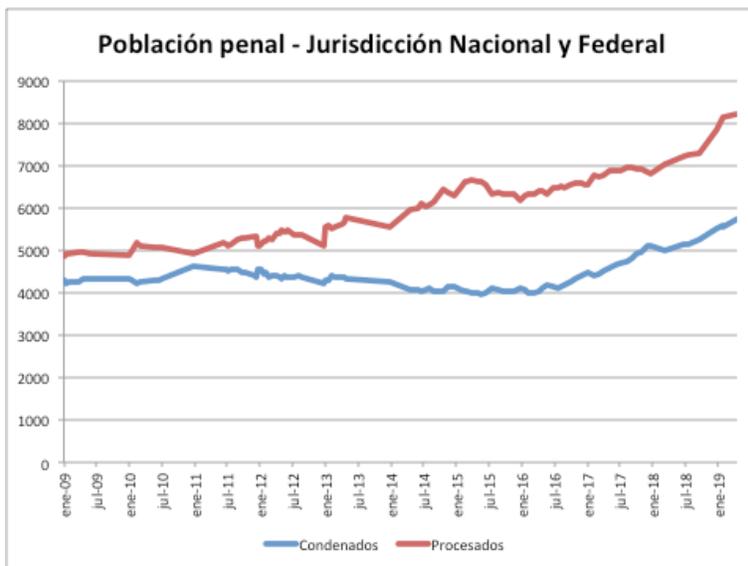
Fuente: elaboración propia en base a la Revista Penal y Penitenciaria

Gráfico 1. Población penal entre 1943-1949



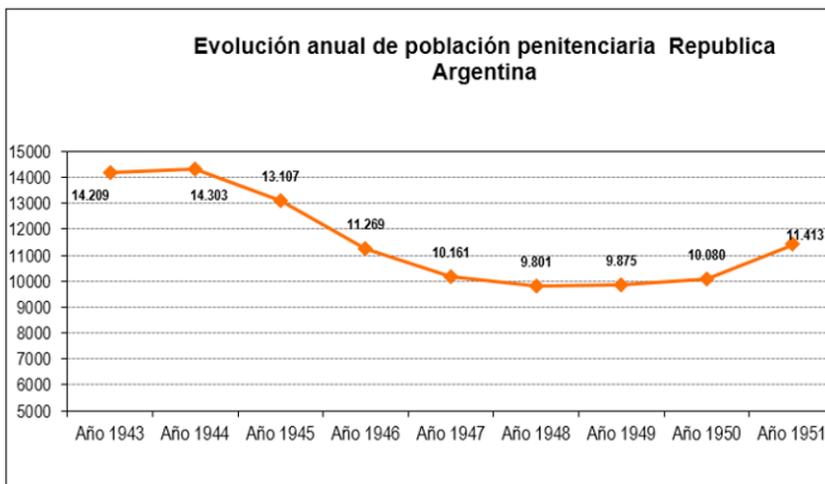
Fuente: elaboración propia en base a la Revista Penal y Penitenciaria

Gráfico 2. Población penal del Servicio Penitenciario Federal. Años 2009-2019



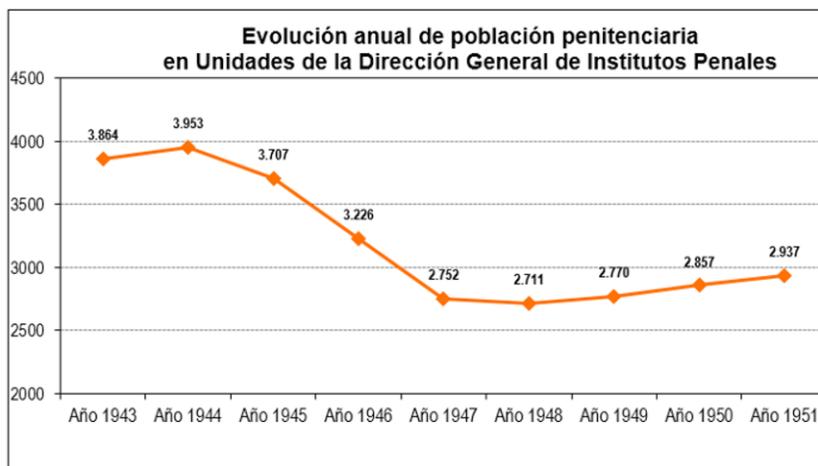
Fuente: elaboración propia en base a los Partes Semanales del SPF.

Gráfico 3: Evolución anual de la población penitenciaria de la República Argentina. Año 1943-1951.



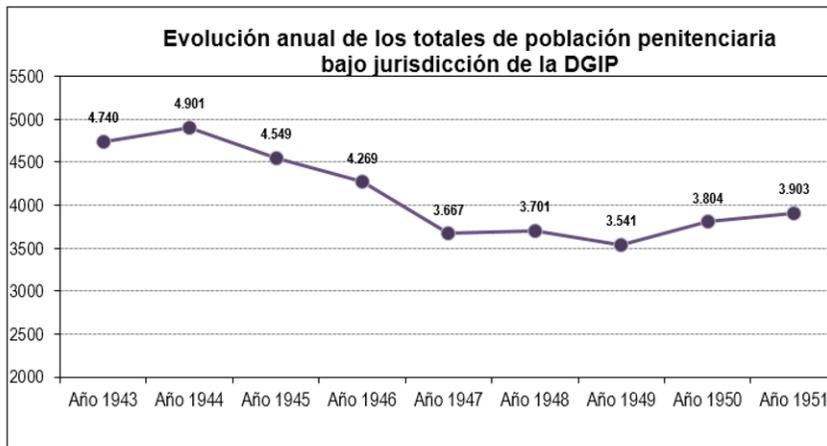
Fuente: elaboración propia en base a la Revista Penal y Penitenciaria

Gráfico 4: Evolución anual de la población penitenciaria en las Unidades de la Dirección General de Institutos Penales. Año 1943-1951



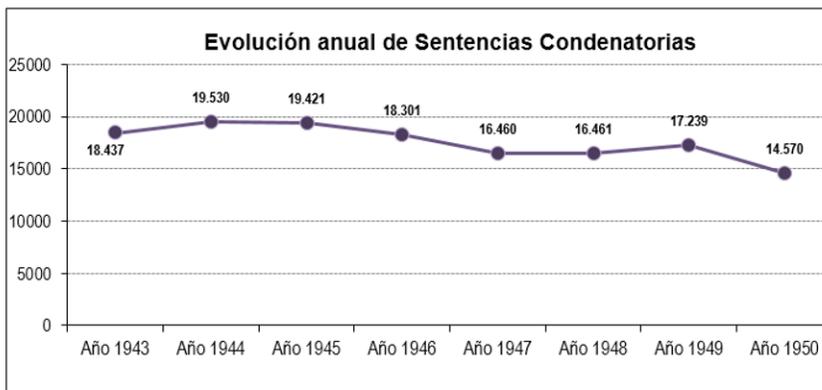
Fuente: elaboración propia en base a la Revista Penal y Penitenciaria

Gráfico 5: Evolución anual de los totales de la población penitenciaria de bajo jurisdicción de la Dirección General de Institutos Penales. Año 1943-1951.



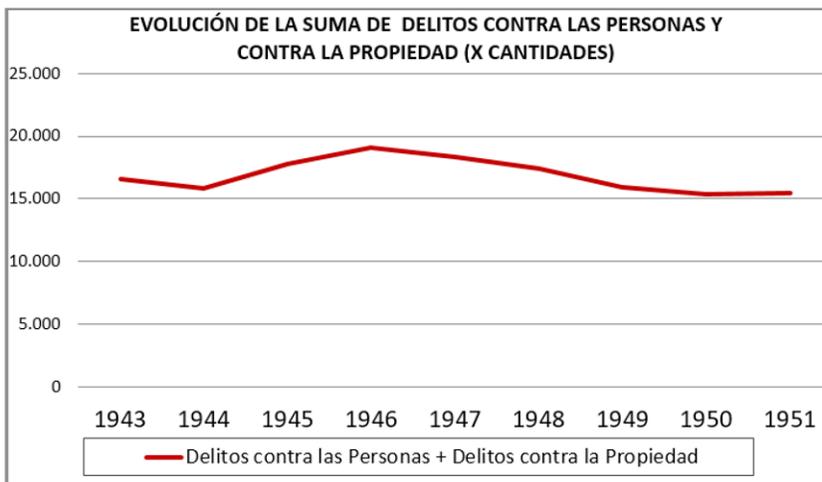
Fuente: elaboración propia en base a la Revista Penal y Penitenciaria

Gráfico 6: Evolución anual de sentencias condenatorias. Año 1943-1950.



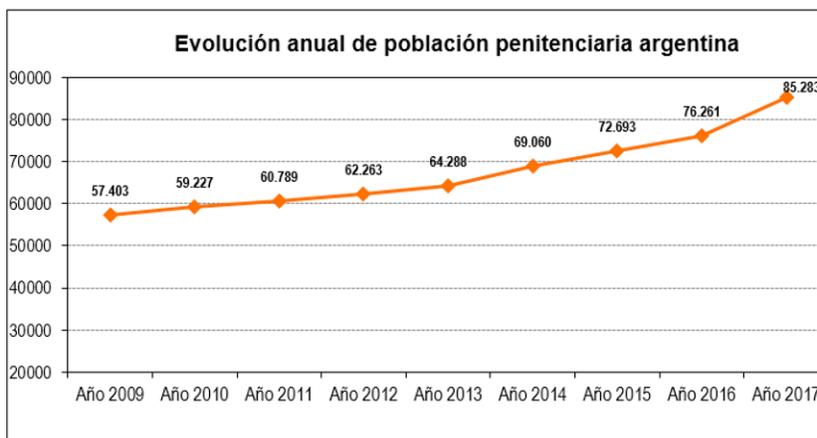
Fuente: Registro Nacional de Reincidencia (Memorias del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública)

Gráfico 7: Evolución de la suma de delitos contra las personas y contra la propiedad en la Ciudad de Buenos Aires. Año 1943-1951.



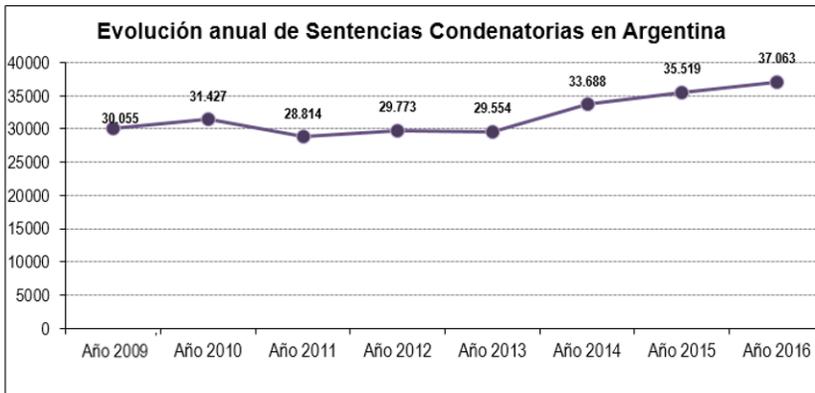
Fuente: Memorias de la Policía

Gráfico 8: Evolución anual de la población penitenciaria argentina. Año 2009-2017



Fuente. SNEEP

Gráfico 9: Evolución anual de sentencias condenatorias en Argentina. Año 2009-2016



Fuente: Registro Nacional de Reincidencia (SNEJ)

8. REFERENCIAS

- Boletín Oficial del 14 de agosto de 1944.
- Caimari, L. (2002). Que la revolución llegue a las cárceles: el castigo en la Argentina de la justicia social (1946-1955), *Entrepasados. Revista de Historia*, 2002, pp. 27-48.
- Cesano J. (2006). El sistema penal durante el primer peronismo (1946-1955): a propósito de ciertas interpretaciones, *Boletín Americanista*, núm. 56, año LVI, 2006, pp. 69-88.
- Dirección General de Institutos Penales (1941). Memoria Año 1940, *Revista Penal y Penitenciaria*, núm. 20, abril-mayo-junio, 1941, pp. 387 y ss.
- Fliess, J. (1943). El artículo 52 del Código Penal. Los reclusos en virtud del art. 52, C. P. ¿pueden ser liberados por resolución judicial? ¿Dónde debe cumplirse la reclusión?, *Jurisprudencia Argentina*, núm. 1.652, p. 2.
- García Basalo, A. (2018). La arquitectura penitenciaria de cuarta generación ¿Pueden ser más humanas las prisiones?, *Revista Electrónica de Estudios Penales y de la Seguridad*, núm. 3, 2018, pp. 1-22.
- INDEC, Estimaciones y proyecciones de población, Total País 1950-2015, *Serie Análisis Demográfico*, núm. 30.
- Jofré, T. (1922). *El Código Penal de 1922. Concordancias, Bibliografía, Jurisprudencia, Comentarios*. Buenos Aires: Abeledo.
- Núñez, J. (2015). La reforma penitenciaria peronista vista desde España: análisis de la gestión de Roberto Pettinato en la 'Revista de la Escuela de Estudios Penitenciarios' (Madrid, 1947-1958), *ADPCP*, vol. LXVIII, 2015, pp. 449-480.

- _____ (2019). Penitenciarismo justicialista *for export*. El asesoramiento técnico de Roberto Pettinato en la construcción de la Penitenciaría del Litoral (Ecuador: mayo-septiembre de 1954), *Revista da Faculdade de Direito de UFMG*, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, núm. 74, enero-junio 2019, pp. 311-351.
- Olaeta, H. (2018). Apuntes sobre la historia de las estadísticas penitenciarias en Argentina, 1906-2016, *Revista Historia de las Prisiones*, núm. 6.
- Revista Penal y Penitenciaria* (1944), tomo IX, p. 314.
- S/N (2002). *Juan Domingo Perón. Obras completas*, tomo VIII, Fundación pro Universidad de la Producción y el Trabajo, Fundación Universidad a Distancia “Hernandarias”.
- Silva, J. (2012). Las políticas penitenciarias del estado nacional entre 1930 y 1960. Ponencia presentada en *Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata*, del 5 al 7 de diciembre de 2012.
- Zaffaroni, E. y Arnedo, M. (1996). *Digesto de codificación penal argentina*, Buenos Aires, AZ Editora.
- Zonzález Millán, A. (1944). Motivación, fundamento y alcance de la reforma del artículo 52 del Código Penal, *Revista Penal y Penitenciaria*, núm. 31-34, 1944, pp. 13-26.

Periódicos

- El Poder Ejecutivo modificó el artículo 52 del Código Penal, *El Domingo*, 13 de agosto de 1944.
- Fueron indultados los reclusos por delitos políticos y de imprenta, *La Prensa*, 5 de junio de 1946.
- Indultos y conmutaciones se dispusieron en la Justicia, *Democracia*, 5 de junio de 1946.
- S/T, *La Nación*, 5 de junio de 1946.
- La modificación del artículo 52 del Código Penal, *El Domingo*, 20 de agosto de 1944.
- Veinticuatro penados recobraron anoche la libertad; la amnistía, *El Laborista*, 25 de junio de 1948.
- Visita bienhechora, *El Laborista*, 28 de junio de 1946.
- Visita Perón la Penitenciaría, *Clarín*, 23 de junio de 1946.
- Visitó ayer el Jefe del Estado la Penitenciaría, *La Nación*, 23 de junio de 1946. Lest, sandicit, velibus consequere solore, sundipsam di te volupta eroremque est peri doluptiis est, volenietur sus pore velique quatias nimum rerferro beat dolo dolorro vitiossim nem abo. Bores doluptia dolorit atquae sumquatur anditate qui nist dolupiet as deles qui acimi, necae volupta dolorro earcid que dolore dolupta quo volori dolorro qui sentiur? Ullupatur aut il endeliq uibusci derspid que optationet archit pe pro consenem. Genis erchillabor mosae restrumet utatem qui qui re nonsequ ibusdanduci