



Maestría en Gestión Pública. Facultad de Ciencia Política y RR.II. Universidad Nacional de Rosario

Tesis:

“Esto no te mata pero te enloquece”. Modalidades y efectos de la violencia laboral en las cárceles de la provincia de Santa Fe durante el periodo 2008-2015. Un análisis de las normas y las prácticas.

Tesista: Lic. Ezequiel Herrera

Ezequielherrera_737@hotmail.com

Director: Dr. Pablo Vacani

Lo más terrible de una cárcel es que quienes entraron en ella no pueden salir nunca, de este o del otro lado de los barrotes siguen estando presos. El encarcelado y el carcelero acaban por ser uno. Stevenson creía que la crueldad es el pecado capital, ejercerlo o sufrirlo es alcanzar una suerte de horrible insensibilidad o inocencia. Los réprobos se confunden con sus demonios, el mártir con el que ha encendido la pira. La cárcel es, de hecho, infinita.

(Jorge Luis Borges, 1985)

A mis padres por la vida, a mis abuelos por el abrigo, a mis compañeros por la lucha y a mis camaradas por vivir todos los días las penas y las alegrías de la profesión penitenciaria.

A Cecilia por salvarme de todos los males de este mundo.

A Helena y Emilia por darme dos buenas razones para vivir.

Agradecimientos

A mi director, Pablo Vacani porque me aceptó como tesista casi sin conocerme, me acompañó y me hizo sentir que aprendía a mi lado.

Agradezco muy especialmente a María del Rosario Fernández por la ayuda metodológica y por el empuje para avanzar y a Estela Benz por su colaboración invaluable en la edición final.

A Mauricio Manchado, Lorena Narciso, Natalia Ojeda, Víctor Hugo Mamani y a todos aquellos que se animaron a dar su testimonio.

A todos los trabajadores y trabajadoras de la cárcel, por las charlas, las historias, las confesiones, las reflexiones y sobre todo por el compromiso para cumplir con el deber. Vocación y lealtad.

ÍNDICE

Resumen	3
Capítulo N° 1 La cárcel como ámbito de trabajo. El funcionario penitenciario.....	6
1.1. El funcionario penitenciario adquiere interés académico.	7
1.1.1. Estudios etnográficos	7
1.1.2. Estudios históricos sobre los procesos de institucionalización de los Servicios Penitenciarios.....	11
1.1.3 Análisis de políticas públicas penitenciarias formuladas y experiencias llevadas a cabo con funcionarios en contextos de encierro.....	15
1.2.4. Estudios cuantitativos formulados a partir de encuestas con funcionarios penitenciarios.....	18
Capítulo N°. 2. Las prisiones de nuestros Estados: Enfoques teóricos del Estado, la gestión y las violencias en el ámbito penitenciario.....	22
2.1.Introducción:.....	22
2.2. Reflexiones acerca del Estado:	22
2.3. Del Estado de Bienestar al Estado neoliberal.....	27
2.4. ¿Podemos hablar de una burocracia penitenciaria en Argentina?	31
2.5. ¿Qué es la gestión penitenciaria?	35
2.6. Las dimensiones de la violencia carcelaria.....	38
2.6.1. Un concepto operativo de violencia	38
CAPÍTULO N°. 3.....	43
“En la provincia de Santa Fe, aún persisten normas y prácticas de la dictadura”	43
3. 1. Introducción.....	43
3.2. La institucionalización del Sistema Penitenciario Nacional	43
3.3. Marchas y contramarchas del Servicio Penitenciario de Santa Fe (SPSF)	46
3.4. Análisis de las normas que rigen el Servicio Penitenciario de Santa Fe	51
3.4.1. Ley Orgánica del Servicio Penitenciario de Santa Fe. Dec. 8183/78	51
3.4.2. Reglamento Disciplinario. Dec. 1090/79	55
3.4.3. Reglamento de Procedimientos Disciplinarios. Dec. 1091/79	58
3.5. Intentos de reforma. Entre el voluntarismo político y la obediencia garantizada	60
CAPÍTULO N°. 4. Violencias	64
4.1. Introducción.....	64
4.2.1. Violencia física	64
4.2.2. Violencia psicológica y terrorismo administrativo. Primer caso	66
4.2.3. Violencia psicológica y Terrorismo Administrativo. Segundo caso.....	69

4.2.4. Violencia simbólica. Análisis de una categoría nativa del campo penitenciario...	72
Conclusiones	76
6. Bibliografía.....	82
7. Normativa Consultada	86

RESUMEN

La presente tesis define y analiza las particularidades que asume el ejercicio de la violencia laboral en las cárceles pertenecientes al Servicio Penitenciario de la Provincia de Santa Fe en el periodo comprendido entre los años 2008-2015.

La investigación se organiza en torno a una serie de interrogantes. ¿Qué modos específicos asume la violencia laboral en las cárceles del Servicio Penitenciario de la provincia de Santa Fe durante el periodo 2008-2015? ¿qué aspectos de la gestión penitenciaria promueven el desarrollo de prácticas laborales violentas en el interior de las cárceles de la provincia de Santa Fe? ¿Qué relación existe entre las prácticas laborales violentas y las normas que le dan sustento legal?

En base a esos interrogantes se han planteado los objetivos de investigación:

Objetivo General:

- Definir y analizar la violencia laboral en las cárceles de la provincia de Santa Fe durante el periodo 2008-2015.

Objetivos específicos:

- Describir las diferentes manifestaciones y los efectos de la violencia laboral en el ámbito del Servicio Penitenciario de la provincia de Santa Fe durante el periodo 2008-2015.
- Analizar los fundamentos de las prácticas laborales violentas en las cárceles de la provincia de Santa Fe durante el periodo 2008-2015.
- Analizar el modo en que la aplicación de las normas penitenciarias ha influido en el desarrollo de prácticas institucionales violentas en contra del personal penitenciario en la provincia de Santa Fe en el periodo 2008-2015.

A los fines de la investigación se sostiene la siguiente hipótesis de trabajo:

La violencia laboral en las cárceles de la provincia de Santa Fe se expresa a través de prácticas violentas legales surgidas como consecuencia de la aplicación de normas sancionadas durante la última dictadura militar, con la finalidad de lograr la acción conjunta de las fuerzas armadas y de seguridad en el ejercicio del terrorismo de Estado.

Estas normas tienen como objetivo el disciplinamiento de los trabajadores penitenciarios mediante la aplicación de la violencia física, psicológica y simbólica. La vigencia de estas normas reproduce, en democracia, principios, valores y prácticas propias de un Estado autoritario e impide la democratización de las instituciones penitenciarias de la provincia de Santa Fe, entendiendo por democratización la promoción de una cultura institucional coherente con los principios del Estado democrático de derecho.

La investigación, de carácter etnográfico, ha sido realizada por un funcionario penitenciario en actividad. Lo que constituye un aspecto original respecto de la mayoría de los trabajos académicos realizados en la materia.

Durante el trabajo se dan cuenta de los interrogantes planteados tomando como referencia producciones teóricas realizadas en la Argentina, lo cual permite reconocer de las particularidades que asume el fenómeno. Esto no significa desconocer los aportes realizados por la tradición francesa y norteamericana, que se utilizarán como insumo para el desarrollo del marco teórico. Se analizará el fenómeno carcelario en el marco de las transformaciones que ha sufrido el Estado, en especial aquellas surgidas como consecuencia del paso del Estado de Bienestar al Estado Neoliberal. Para ello se tomarán en cuenta los debates acerca del Estado y la burocracia, entendiendo a la cárcel como un organismo de la administración pública.

El primer capítulo da cuenta de las investigaciones realizadas en Argentina que han abordado la problemática específica de los funcionarios penitenciarios. Para ello se toma como punto de partida los aportes realizados por Raul Zaffaroni (1990) quien reconoce que la academia ha reparado en los efectos de prisionización sobre las personas privadas de la libertad, pero no ha actuado de manera análoga sobre los efectos que el trabajo carcelario produce sobre los operadores del sistema penitenciario. A este fenómeno lo denomina como “carcelización”

Las investigaciones posteriores avanzaron en cuatro líneas que por momentos se han vuelto convergentes. 1) estudios que dan cuenta de experiencias realizadas con funcionarios penitenciarios en clave etnográfica (Kalinsky:2008, Galvani:2009, Narciso: 2011, Galvani:2013, Ojeda:2013). 2) estudios históricos que dan cuenta de los procesos de institucionalización de los Servicios Penitenciarios (Mouzzo:2010, Manchado-Narciso:2013, Cesaroni: 2013, Manchado:2015) y 3) análisis de políticas públicas penitenciarias formuladas y experiencias llevadas a cabo con funcionarios en contextos

de encierro (Mamani Gareca:2005, Secretaria de Asuntos Penitenciarios de Santa Fe:2008), 4) estudios cuantitativos formulados a partir de encuestas con funcionarios penitenciarios (Universidad Nacional del Litoral:2009), (Secretaria de Asuntos Penitenciarios de Santa Fe:2015).

En el segundo capítulo se realiza un abordaje conceptual de la violencia laboral en las cárceles. Se intentará desentrañar las particularidades que asume la acción estatal en los espacios penitenciarios. Luego se llevará a cabo una aproximación al concepto de *gestión penitenciaria* como un modo particular de gestión pública. Se indagará a continuación en los procesos de construcción de las burocracias penitenciarias, lo cual permitirá comprender si el modelo de gestión imperante en los servicios penitenciarios asume características burocráticas. Para finalizar, se analizará uno de los fenómenos constitutivos de la gestión penitenciaria como es la violencia. Se propondrá una definición general de violencia para luego avanzar en las particularidades que asume la misma en la administración pública y en las fuerzas de seguridad y penitenciarias.

En el tercer capítulo se analiza el proceso de institucionalización del Servicio Penitenciario de Santa Fe llevado a cabo entre los años 1978 y 1983, período en el cual el gobierno de la República Argentina estuvo a cargo de una junta militar que ejerció el terrorismo de estado. En ese contexto, las fuerzas de seguridad provinciales quedaron bajo el control operativo de las fuerzas armadas y de seguridad federales, y llevaron a cabo procesos de transformación que incluyeron el dictado de normas que regulan su funcionamiento. La mayoría de esas normas no han sufrido modificaciones sustanciales en más de treinta años de democracia.

En el cuarto capítulo se analizan los afectos que la aplicación de las normas han producido en las practicas penitenciarias. A partir de las definiciones teóricas acerca de la violencia se analizan situaciones concretas y se intentará explicar en qué medida las normas vigentes contribuyen a su reproducción.

En el quinto y último capítulo se exponen las principales conclusiones de la investigación y las relaciones existentes entre los resultados y los objetivos planteados en la tesis.

CAPÍTULO N° 1 LA CÁRCEL COMO ÁMBITO DE TRABAJO. EL FUNCIONARIO PENITENCIARIO.

No hay cárceles sin funcionarios penitenciarios, alguien debe abrir y cerrar las puertas, cuidar las instalaciones y administrar los edificios. La cárcel es un ámbito de trabajo. Sin embargo, la figura del funcionario penitenciario no revistió mayor interés en la producción académica argentina hasta comienzos de la década de 1990, momento en el cual Eugenio Raul Zaffaroni (1990) planteó la necesidad de identificar los actores que componen la realidad carcelaria de uno y otro lado de las rejas, con el objeto de problematizar lo que se denominó *filosofía penitenciaria* entendida como “*ideas directrices o más generales referidas a un determinado ámbito de la realidad*” (Zaffaroni, 1990: 36).

Zaffaroni propone interrogantes, líneas de investigación e intenta posibles respuestas. Reconoce la existencia de funcionarios penitenciarios a los que denomina *operadores* (Ibídem: 38), avanza en el abordaje de los modos en que se construyen las subjetividades en instituciones totales (Goffman:1972) o de secuestro (Foucault:1996) y concluye con la formulación de un modelo alternativo al tratamiento penitenciario basado en el trato humanitario. En ese recorrido, se preocupa por reconocer lógicas institucionales que explican el modo en que se llevan a cabo las relaciones sociales al interior de las cárceles.

Zaffaroni (1990) Comprende a la cárcel como una burocracia constituida a partir del desarrollo de normas (escritas o no) que tienen como objetivo garantizar un orden mínimo que permita el control de la institución. Estas normas son consecuencia de la negociación entre los operadores penitenciarios y los presos (Zaffaroni, 1990: 40). Las relaciones de violencia que surgen al interior de la cárcel son el resultado del proceso de formulación y mantenimiento del orden penitenciario, la violencia no aparece como fin en sí sino como medio para garantizar el gobierno de la cárcel.

La cárcel produce deterioro físico, psicológico, moral y simbólico en aquellos a quienes afecta. Zaffaroni (1990), reconoce que la academia ha reparado en los efectos de la *prisionización* sobre las personas privadas de la libertad pero no ha actuado de manera análoga sobre los efectos que el trabajo carcelario produce sobre los operadores del sistema penitenciario. A este fenómeno lo denomina como *carcelización* (Ibídem: 41). La reflexión académica acerca de los efectos deteriorantes del trabajo penitenciario se inicia con esta conceptualización.

Zaffaroni (1990) reconoce la inexistencia de estudios científicos que den cuenta del modo en que el trabajo penitenciario produce estos efectos deteriorantes, y reproductores en aquellos que lo realizan. Sostiene que aunque no haya sido estudiada, *“la carcelización existe y afecta la salud, los vínculos familiares y las relaciones sociales de los operadores”* (Ibídem: 48-49). Su abordaje académico constituye entonces un insumo fundamental para el diseño de políticas penitenciarias superadoras del discurso resocializador basado en la criminología clínica, para dar paso a una *“filosofía de trato humanitario reductor de la vulnerabilidad”* (Ibídem: 51). Establece que la problematización de estos fenómenos sociales es responsabilidad de los profesionales de las ciencias sociales que operan dentro del sistema penitenciario y que realizan intervenciones con internos y personal.

1.1. EL FUNCIONARIO PENITENCIARIO ADQUIERE INTERÉS ACADÉMICO.

1.1.1. ESTUDIOS ETNOGRÁFICOS

La primera investigación que se propuso indagar acerca de las especificidades de la cárcel como ámbito laboral en la Argentina fue realizada en la Universidad de Buenos Aires y dirigida por la antropóloga Beatriz Kalinsky (2008). Como principal aporte de esta investigación se destaca la problematización de un tema que no había sido tenido en cuenta por la academia, al menos en Argentina. El término *operador penitenciario* utilizado por Zaffaroni es reemplazado por el de *agente penitenciario*.

La autora reconoce que: *“El trabajo del agente penitenciario es abrumador; y la investigación social no se ha preocupado mucho por analizar las condiciones en que debe desarrollarse y los efectos que estas condiciones pueden acarrearle tanto en el aspecto emocional como familiar, entre otros”*. (Kalinsky, 2008: 6). Desde ese punto de partida analiza los aspectos particulares del trabajo penitenciario, el modo en que afecta a los agentes y las consecuencias que produce en las relaciones entre los agentes penitenciarios y las personas privadas de su libertad. Señala metafóricamente que el agente es percibido por el interno como un *“Fantasma de su condena”*.

“El trabajo penitenciario tiene escaso reconocimiento social; no da prestigio, es mal remunerado con relación a la exigencia que presenta, fuertemente jerarquizado, y quienes están en la convivencia diaria con los internos tienen escaso poder de decisión frente a situaciones que se presentan repentinamente, debiéndose a la cadena de mandos que puede tardar en dar una solución favorable al conflicto repentino, aquel que no está

protocolizado, y que depende, en el fondo, de relaciones humanas en un entorno muy parecido al cautiverio” (Ibídem:4).

Reconoce a la cárcel como un *campo de batalla* (Ibídem, 5) en el cual se producen conflictos permanentes que deben ser resueltos por personal poco profesionalizado y en constante tensión, lo cual produce niveles de stress laboral superiores a otras dependencias del Estado. Se señala que existen aspectos relacionados con la administración de justicia que repercuten en la ejecución del encierro legal: El abuso de la prisión preventiva, la sobrepoblación carcelaria, Y la lentitud del sistema penal son un caldo de cultivo para el surgimiento de situaciones de conflicto dentro de las prisiones (peleas, agresiones, suicidios, fugas o motines).

Se identifica, al igual que Zaffaroni (1990), la existencia de un status quo penitenciario que no se encuentra regulado y que ha surgido ante la necesidad de generar algún tipo de orden interno. Esto produce bajos niveles de profesionalización, discrecionalidad y abuso de poder. La autora sostiene que este fenómeno se debe a la falta de protocolización. Reconoce, sin embargo, que la complejidad del trabajo penitenciario dificulta la especificación de conductas en normas escritas dadas las múltiples circunstancias que se suscitan a diario dentro de una cárcel y los perfiles de aquellos que las habitan. Al reconocer las dificultades para especificar conductas se asume que estas instituciones van a presentar mayores niveles de discrecionalidad por parte de aquellos que deben administrar el encierro.

La investigación de Kalinsky (2008:6), plantea la existencia de efectos del encierro que operan tanto sobre el interno como sobre el agente penitenciario, quien con el tiempo se va convirtiendo en “una *persona malhumorada, de escasa predisposición para una convivencia obligatoria e involuntaria, encerrada en su propio sufrimiento, egoísta, generadora de rumores y que finalmente se convierte en un factor de conflicto*”. La diferencia sustancial entre ambos actores de la realidad carcelaria se expresa en el modo en que se manifiesta ese malestar. En el caso de los internos se hace mediante peleas, huelga de hambre, autolesiones, suicidio, fuga, toma de rehenes o motín. En el caso de los agentes también surgen hechos de violencia entre el personal, autolesiones, depresión, ausentismo, licencias por enfermedades psiquiátricas e incluso suicidios.

Ivan Galvani (2009) analiza el modo en que se construyen las subjetividades en los procesos de formación de los agentes del Servicio Penitenciario Bonaerense. Da cuenta

allí del proceso de pasaje de la vida civil al estado penitenciario. Este proceso opera sobre los cuerpos de los cadetes con el objetivo de generar obediencia mediante la disciplina mientras contribuye a la conformación de una subjetividad definida a partir de normas, valores y prácticas que determinan la identidad de los futuros funcionarios penitenciarios. Para ello, se recurre a una producción teórica desarrollada para el análisis de fuerzas armadas y de seguridad, lo cual constituye un pasaje hacia una nueva problematización cuyo objeto es el trabajador penitenciario. El autor logra reconocer situaciones puntuales y específicas de la realidad penitenciaria que dan cuenta del proceso mediante el cual se internalizan conductas que luego han de reproducirse y reforzarse a lo largo de la carrera penitenciaria. El aporte fundamental de Galvani (2009) es en materia metodológica al establecer criterios para el análisis institucional aplicables a otros contextos de encierro.

La compilación realizada en 2013 por la Universidad Nacional de La Plata, titulada *De Armas Llevar*, intentó desentrañar las lógicas institucionales que caracterizan a las fuerzas de seguridad. En ella se incluye un trabajo de Ivan Galvani (2013) en el cual se analizan las relaciones mando-obediencia en dependencias del Servicio Penitenciario Bonaerense. Se relevan las estrategias adoptadas por el personal subalterno con el objeto de flexibilizar la obediencia a las obligaciones laborales (normas, reglas y ordenes emanadas por los superiores), a ese fenómeno lo denominan *tener cintura*.

El autor distingue entre normas y reglas. Las normas son impuestas mediante instrumentos legales (leyes, decretos, resoluciones o reglamentos internos) y establecen el marco formal en el cual se mueven los funcionarios. Las reglas surgen de la interacción entre los actores y se han vuelto coercitivas como consecuencia de su cumplimiento en el tiempo.

Esta investigación da cuenta de una de las paradojas que surgen en el análisis de las organizaciones penitenciarias: el funcionario penitenciario como un sujeto altamente disciplinado que obedece las ordenes de manera irreflexiva y cuya única referencia son las normas escritas, y cómo funcionarios cuyos altos niveles de autonomía y discrecionalidad les permite ejercer el gobierno de la cárcel mediante el desarrollo de prácticas que en ocasiones son ilegales y violatorias de los derechos humanos. *Tener cintura* significa poder conservar niveles de autonomía. *Tener cintura* también supone la capacidad para imponer criterios de trabajo que desafíen las reglas institucionales sin generar reacciones conflictivas. Existe una tercera acepción, un trabajador tiene cintura cuando logra armonizar el cumplimiento de las órdenes de los superiores con los ánimos

de la población penal, de modo tal que esas órdenes se cumplan sin generar novedades. En síntesis, la cintura no se utiliza solamente cuando se quiere desobedecer, sino también cuando se quiere obedecer. Lo que tienen en común todas estas actitudes es que son respuestas individuales e inmediatas a determinados problemas con los que el personal se enfrenta en su labor cotidiana (Galvani,2013: 125).

De esta manera el trabajo penitenciario se define a partir de la coexistencia de lógicas burocráticas caracterizadas por la aplicación de normas de carácter impersonal, y espacios de autonomía de los sujetos surgidos como consecuencia de las relaciones personales, en las que radica parte importante del poder penitenciario.

Ambos aspectos han sido problematizados por la antropóloga argentina Natalia Ojeda, a partir de un trabajo de campo en el ámbito del Servicio Penitenciario Federal. La autora plantea: *el trabajo de los agentes penitenciarios no sólo está marcado por la orientación de las prácticas que provocan la existencia de reglamentos y normas que sigue la institución, sino que entran en juego elementos de una dimensión diferente que orienta el quehacer cotidiano del personal. Se trata de una red de relaciones de parentesco y afinidad. Estos vínculos articulan a los agentes no sólo con los pares que prestan servicios en la misma unidad o en otras unidades de la misma provincia u otros puntos del país, sino que también los ligan con generaciones anteriores de penitenciarios. Es en estas redes extensas donde los agentes se nutren de los saberes que implica su profesión, donde encuentran el sentido de su trabajo en la institución y donde incorporan las formas que debe adquirir su trato con los/as detenidos/as*” (Ojeda: 2013, 2).

La autora analiza los modos en que se establecen las relaciones de poder dentro de las instituciones penitenciarias, en especial aquéllas basadas en el parentesco y la afinidad entendiendo ,que las mismas no han sido debidamente problematizadas (Ibídem, 8).

Las conclusiones de la investigación plantean uno de los aspectos en que deben focalizarse los análisis de las instituciones penitenciarias. Afirma Ojeda: *“de estas lógicas formales y estructurantes de la institución nacen lógicas informales que dan sentido al trabajo del personal penitenciario respecto de la función que ellos consideran debería tener la cárcel. Si bien la burocracia penitenciaria adopta características comunes a otras instituciones burocráticas, en este trabajo se ha intentado transmitir el sentido específico que sobre estas prácticas construyen los agentes penitenciarios”* (Ibídem,13). No es posible entonces analizar la gestión penitenciaria sin entender las normas y las practicas.

Tampoco es posible comprenderla sin tener en cuenta que las relaciones sociales en el interior de las cárceles producen y reproducen identidades.

Este es el punto de partida de las reflexiones llevadas a cabo por la antropóloga de la Universidad Nacional de Rosario Lorena Narciso, quien entiende a la cárcel, como *“espacio biológico, físico, emocional, social y político susceptiblemente complejo y violento”* (Narciso,2011:118). Este espacio, *“ofrece modos de ser ficcionales que los actores adoptan de acuerdo con sus características y sus objetivos en un juego de territorialidades carcelario”* (Ibídem, 113).

La autora sostiene que el conjunto de relaciones sociales que se desarrollan dentro de las cárceles constituyen una *comunidad penitenciaria* conjugada por una misma situación social –la del encierro- (Ibídem, 116). Afirma que la cárcel, como institución, es el resultado de la interacción de las múltiples racionalidades que confluyen en ella y propone a analizar el modo en que se constituyen las identidades. A su vez, identifica con precisión los actores que la componen: *“presos, agentes del Cuerpo General, equipos de profesionales, autoridades de la gestión política, congregaciones religiosas, actores y organismos de la sociedad civil, cuerpos de docentes y efectores de la salud”* (Ibídem,116). De acuerdo con esta clasificación la cárcel se constituye como *“ámbito de castigo, laboral, educativo, espiritual y de disputa política en el cual los sujetos son concebidos como emergentes en las relaciones y matrices reguladoras en las que se desenvuelven”* (Ibídem, 120). *“La repetición de discursos y prácticas contribuyen a la naturalización de un orden que condiciona a los sujetos y garantiza su reproducción. De este modo la cárcel se constituye como una Institución de frustración”* (Ibídem, 121).

1.1.2. ESTUDIOS HISTÓRICOS SOBRE LOS PROCESOS DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PENITENCIARIOS.

Los procesos de objetivación y subjetivación que operan los sobre los funcionarios del Servicio Penitenciario Federal, han sido analizados en profundidad por la Dra. Karina Mouzo (2010). La autora se plantea una serie de interrogantes: ¿cuáles son los modos y mediante qué mecanismos y procesos se objetiva a los funcionarios penitenciarios? Y ¿cuáles son los modos en que los hombres y mujeres que forman parte de esta institución se convierten en sujetos penitenciarios? Es decir, ¿cómo llegaron a reconocerse a sí mismos como tales? (Mouzo: 2010, 14).

La autora se propone analizar los discursos penitenciarios entendiendo a los mismos como *“prácticas que producen realidad y en ese sentido están atravesadas por relaciones de poder”* (Ibídem, 50) y reconoce que éste no es homogéneo ni se encuentra unificado, y es por ello que debe ser rastreado mediante el análisis de *“leyes, los reglamentos, las publicaciones internas del SPF, los discursos de los funcionarios penitenciarios, los planes de estudio de los cadetes, las propuestas de reforma carcelaria, los artículos académicos que versan sobre esta temática, etc”* (Ibídem,50).

Considera que *“las normas escritas son una tecnología específica del poder que constituye a los sujetos a partir de la especificación de conductas ilegales lo cual marca el límite entre lo prohibido y lo permitido. Esto establece un criterio de verdad más o menos estable”* (Ibídem, 86-87). Asimismo, enumera un conjunto de normas que deben ser tenidas en cuenta para el análisis del Servicio Penitenciario Federal y que explican su proceso de institucionalización. Este análisis constituye un recurso metodológico de suma importancia para el análisis de todos los servicios penitenciarios de la Argentina.

La criminóloga Claudia Cesaroni, en su libro *“Masacre en el Pabellón Séptimo”* del año 2013, también analiza el proceso de institucionalización el Servicio Penitenciario Federal con el objetivo de explicar el modo en que dicho proceso contribuyó a generar las condiciones para la masacre más grande de la historia penitenciaria argentina ocurrido en el año 1978 y cuyo saldo fueron 64 presos comunes muertos calcinados y fusilados en la Cárcel de Devoto.

Cesaroni y Mouzo señalan que el Servicio Penitenciario Federal se institucionaliza definitivamente a partir de la sanción de su Ley Orgánica aprobada mediante el Decreto Ley 20.416 sancionado el 18 de mayo de 1973, durante la última semana del gobierno de facto del General Lanusse. Durante el gobierno de facto denominado Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983) se produjo el corpus normativo que rige a los funcionarios penitenciarios de la mayoría de las provincias argentinas.

Tanto Mouzo (2010) como Cesaroni (2013) realizan un análisis pormenorizado de los instrumentos legales que regulan el desempeño de los funcionarios del Servicio Penitenciario Federal. La primera se enfoca en la Ley Orgánica, especialmente en la condición jurídica especial que ostentan los funcionarios penitenciarios denominada *Estado Penitenciario* cuyos antecedentes son el Estado Militar y Policial. Esta condición

jurídica impone obligaciones y prohibiciones especiales a los funcionarios penitenciarios que atentan contra derechos laborales básicos.

Cesaroni (2013) focaliza su análisis en el régimen disciplinario al que están sometidos los miembros del Servicio Penitenciario. Sostiene que: *“el régimen disciplinario está librado a la arbitrariedad debido a la amplitud de las conductas especificadas como punibles. Cualquier conducta o acción realizada por un agente penitenciario que quiera ser prohibida podrá serlo si un superior así lo decide, lo que obviamente implica el reino de la arbitrariedad”*. (Ibídem, 62). *“En principio todo está prohibido, y puede constituir una falta disciplinaria”* (Ibídem, 64).

Manchado y Narciso (2013) y Manchado (2015) también han analizado los efectos que ha producido el Estado Penitenciario en la cultura institucional y en el desarrollo de prácticas violatorias de derechos laborales. Ambos autores han realizado sus investigaciones en unidades pertenecientes al Servicio Penitenciario de Santa Fe.

Manchado y Narciso (2013) proponen analizar el *“Estado Penitenciario no solo en su carácter restrictivo sino también constructivo: de grupos, lealtades, solidaridades, lazos de cohesión, en fin, procesos identitarios entre los propios agentes penitenciarios”* (Manchado y Narciso:2013,1).

Los autores sostienen que la aplicación de las normas dictadas durante la dictadura militar, etapa en la cual las fuerzas de seguridad se encontraban bajo el control operacional de las fuerzas armadas y cumplían un rol fundamental en el terrorismo de estado, *“se han hecho carne en la formación y transmisión de experiencias, calando hondamente en la construcción identitaria de los trabajadores penitenciarios* (Ibídem, 2). El estado penitenciario como figura legal que habilita la violación de derechos laborales de los funcionarios penitenciarios no es cuestionado por parte de los funcionarios, porque es fuente de identidad individual y colectiva de los miembros de la fuerza.

Se analizan además los modos en que se plantean las relaciones de autoridad en las instituciones penitenciarias y sostienen que donde existe fuerza o violencia ya no hay autoridad porque es precisamente en tal ejercicio coercitivo donde se pone en cuestionamiento – se reacciona- al agente que actúa sobre ese otro y otros. Por lo tanto la autoridad y a violencia son incompatibles entre sí, la mera existencia de la segunda implica la desaparición de la primera. Los autores concluyen acerca de este aspecto: *“1)*

Por una parte, que la autoridad no es enunciada en términos de poder arbitrario y desbocado porque, de así serlo, perdería su condición de tal y 2) que el esfuerzo de dicha autoridad se construye en torno a una serie de valores morales que justifican la razón de ser del agente penitenciario” (Ibídem, 9).

Los autores indagan acerca de la existencia de un ser penitenciario, o sea caracteres comunes que estructuren las conductas de los funcionarios. Identifican tres factores constitutivos: *“La disciplina, la autoridad y la moral, aspectos fundamentales de una red de jerarquías que atraviesan los estamentos del Cuerpo General y que definen las relaciones de fuerza tanto entre los penitenciaros como entre estos y los detenidos” (Ibídem, 10).*

El artículo identifica una distinción que resulta crucial para el análisis de trabajo penitenciario, la asimilación de los derechos laborales con beneficios otorgados por las autoridades penitenciarias y que deben ser agradecidos. El texto concluye afirmando que el Estado Penitenciario es, ante todo, una referencia identitaria para los funcionarios que contribuye a configurar las dinámicas institucionales de las cárceles de la provincia de Santa Fe.

Estas dinámicas fueron analizadas por el Dr. Mauricio Manchado (2015) en su trabajo *“Las Insumisiones Carcelarias, Procesos comunicacionales y Subjetivos en la Prisión”*, en la cual se realiza un pormenorizado análisis histórico, antropológico y sociológico del Servicio Penitenciario de la provincia de Santa Fe.

El objetivo de la investigación es relevar las prácticas de resistencia dentro del sistema de ejecución penal a las que denomina *insimuciones carcelarias*. Estas permiten a los *sujetos encerrados* conservar espacios de autonomía dentro de una institución disciplinaria mediante actividades de desarrollo personal (educativas, culturales, deportivas o laborales). Las insumisiones son una de las formas que asumen las resistencias en el orden carcelario actual, y por tanto posibilitadoras de supervivencia ante la muerte cotidiana del encierro (Manchado:2015,13). Para explicar las insumisiones se debe dar cuenta de los procesos institucionales que ha experimentado el Servicio Penitenciario de Santa Fe.

Manchado afirma que: *“el sistema carcelario santafecino puede ser analizado en tres etapas, la completa reestructuración del Servicio Penitenciario (SP) tras la intervención de la última dictadura militar (1976-1983); los primeros intentos de articular políticas*

dialoguistas en el periodo (2003-2007) y, finalmente, la definición de la política penitenciaria progresista cuyos vaivenes sumen a las dinámicas carcelarias actuales en un estado de indeterminación". (Ibídem, 12).

En consonancia con lo analizado por Mouzzo (2010) y Cesaroni (2013) respecto del Servicio Penitenciario Federal, Manchado (2015) sostiene que los rasgos centrales que caracterizan al Servicio Penitenciario de Santa Fe como fuerza de seguridad autónoma, jerárquica y militarizada son una consecuencia del proceso de intervención operado durante la última dictadura militar (1976-1983) periodo en el cual el Servicio Penitenciario de Santa Fe estuvo bajo el control de la Gendarmería Nacional.

En su investigación Manchado ha logrado acceder a la Memoria Institucional 1976-1981 elaborada por el propio Servicio Penitenciario en la cual se analiza la situación inicial en la que se intervino, los principales problemas, los objetivos y las reformas implementadas durante ese periodo. Dicha memoria se utilizará como insumo para el análisis de las normas penitenciarias. Este documento plantea la necesidad de realizar una reforma intelectual y moral en los funcionarios penitenciarios a los fines de generar una nueva mística penitenciaria. El Estado Penitenciario entendido como fuente de identidad de los funcionarios cumplió una función primordial en ese proceso.

1.1.3 ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PENITENCIARIAS FORMULADAS Y EXPERIENCIAS LLEVADAS A CABO CON FUNCIONARIOS EN CONTEXTOS DE ENCIERRO.

Víctor Hugo Mamani Gareca (2005) en su libro *la cárcel, Instrumento de un Sistema Falaz*, describe una experiencia llevada a cabo con funcionarios del Servicio Penitenciario de Jujuy cuyo objetivo fue analizar las prácticas penitenciarias y desarrollar estrategias para la reducción de la violencia. La investigación cuestiona la existencia de una identidad y una vocación propia de los funcionarios penitenciarios y sostiene que ambas se desarrollan con la práctica profesional.

Mamani (2005), plantea: *Indudablemente, ninguno de los que formamos parte del personal de una institución penitenciaria habrá pensado o soñado durante su infancia ser un agente penitenciario; habrá soñado con ser militar, policía, gendarme, marino, etc, pero no penitenciario. Es más, arriesgo afirmar que cuando jugábamos imitando las series televisivas de policías y ladrones, nuestros roles elegidos eran de policía o de ladrón, jamás elegimos ser el "carcelero" (Mamani:2005,45). Es por ello que deben exacerbar*

conductas propias de otras instituciones. En su intento de buscar alguna identidad que compense alguna frustración o simplemente lo fortalezca en una imagen, asume durante su trabajo y, por qué no, en la vida cotidiana, conductas de “policía de películas” (Ibídem, 47).

En los estudios históricos realizados por Mouzzo (2010), Narciso (2011), Cesaroni (2013), Manchado y Narciso (2013) y Manchado (2015) se destaca la influencia que han tenido las fuerzas armadas y seguridad en la cultura institucional de los servicios penitenciarios (federal y provinciales). No es posible comprender las instituciones penitenciarias de la Argentina sin tener en cuenta que sus leyes y reglamentos fueron dictados durante un gobierno de facto que ejerció el terrorismo de estado. En dicho proceso los servicios penitenciarios fueron conducidos por miembros de las fuerzas armadas y de seguridad. Éstos llevaron a cabo una profunda reforma institucional que aun aún continúa vigente. La impronta de fuerza de seguridad militarizada funciona como la única referencia identitaria con la que cuentan los funcionarios penitenciarios. Es por ello que resulta tan dificultoso llevar a cabo procesos de reforma.

Estas complejidades se pusieron de manifiesto en el proceso de reforma institucional llevado a cabo en la provincia de Santa Fe en el periodo 2007-2011 y que fue expresado en el *Documento Básico: Hacia una política penitenciaria progresista en la Provincia de Santa Fe*. Dicho documento fue dividido en dos partes.

Manchado (2015) analiza este documento en los siguientes términos:

“Lo central de la primera parte de texto es el distanciamiento que la gestión se propone de los dos grandes modelos de encierro prevalecientes en la realidad carcelaria argentina. Por una parte, el histórico modelo correccional con su bagaje positivista a cuestas, (observación, clasificación, tratamiento, pronóstico) y por el otro, el modelo incapacitante o jaula-depósito que viene ganando terreno desde la década de 1970 donde ya no se busca la rehabilitación o reforma del detenido sino sólo su permanencia –muchas veces indefinida- tras los muros prisionales. Ese alejamiento se pretende señalando unos nuevos principios y generando líneas de acción para la provincia de Santa Fe”. (Manchado:2015, 33).

Estos principios básicos son cinco: Reducir el daño, abrir la prisión a la sociedad, democratizar la prisión, promover y asegurar derechos, reintegrar socialmente a pesar de la prisión

En la segunda parte del documento se proponen veinte líneas de acción concretas de acuerdo con los problemas analizados previamente. Se destacan aquellas que abordan aspectos relacionados con los funcionarios penitenciarios:

1. **Producción de normas legales y reglamentarias.** Allí incluye la reforma de las normas que rigen a los trabajadores penitenciarios dictadas durante la última dictadura militar.
2. **Democratizar el espacio penitenciario.** Propone realizar “mesas de diálogo” con el personal. Propone la realización de una Encuesta Anual Penitenciaria conjuntamente con la Universidad Nacional del Litoral con el objetivo de construir indicadores que permitan comprender la realidad de los trabajadores.
3. **Generación y transformación de los mecanismos de prevención de la violencia en el espacio penitenciario.** Allí se asume que la violencia afecta tanto a los internos como a los trabajadores penitenciarios y se propone debatir acerca de la misma en las mesas de diálogo realizadas con el personal.
17. **Promoción de los derechos de los trabajadores penitenciarios y nueva estructura de personal.** Para ello propone la reforma de la Ley Orgánica del Servicio Penitenciario Dec. 8183/78, eliminación del Estado Penitenciario, desmilitarización de la institución. El Servicio Penitenciario dejaría de ser una fuerza de seguridad.
18. **Transformaciones en la educación y capacitación de los trabajadores penitenciarios.** Se crearía la Dirección Provincial de Capacitación Penitenciaria, se cerraría la Escuela Penitenciaria que sería reemplazada por el Instituto de Educación y Capacitación Penitenciaria, se unificarían los cursos de ingreso a la institución que tendría una duración de dos años y se eliminaría en el régimen de internado.
19. **Fomento de la investigación social al interior de las prisiones santafesinas.** Con el objetivo de contar con información válida y confiable sobre la problemática carcelaria.

1.2.4. ESTUDIOS CUANTITATIVOS FORMULADOS A PARTIR DE ENCUESTAS CON FUNCIONARIOS PENITENCIARIOS.

Con el objetivo de avanzar en la democratización del espacio penitenciario (Linea N°. 2) y de promover la investigación social al interior de las cárceles (Linea N°. 19) en el año 2009 se realizó una investigación basada en encuestas aplicadas a trabajadores penitenciarios. La investigación que estuvo dirigida por el criminólogo Dr. Máximo Sozzo fue publicada por el “*programa Delito y Sociedad*” de la Universidad Nacional del Litoral bajo la denominación “*Radiografía de la prisión. Las miradas de los trabajadores penitenciarios de la Provincia de Santa Fe*”.

A continuación se presentan las principales conclusiones de esta investigación:

- Un tercio de los entrevistados intentó ingresar a otras fuerzas de seguridad antes de hacerlo en el Servicio Penitenciario, la mayoría intentó ingresar a la Policía Provincial.
- el 70,9% de los entrevistados ingresó al Servicio Penitenciario por la estabilidad del empleo penitenciario y la seguridad de contar con un salario todos los meses.
- El 65,3% reconoce que si no fuera por el salario y la estabilidad ya hubieran buscado otro trabajo.
- Respecto de la formación profesional, para el 87,8% de los entrevistados el ámbito en el que se adquieren los conocimientos más útiles para el desarrollo de su trabajo es el propio lugar de trabajo (unidades penitenciarias)
- Respecto de la cantidad de horas trabajadas, el 50,6% de los encuestados reconoce que son muchas mientras que 48,4% reconoce que el régimen es adecuado. En lo referido a la remuneración por el trabajo el 50,6% reconoce que no está mal pero que podría ser mejor, mientras que el 31,9% reconoce que está mal remunerado. El 11,3% reconoce que está muy mal remunerado. El 44,4% de los encuestados reconoce que realiza otra actividad remunerada además del trabajo penitenciario.
- En cuanto al grado de satisfacción con la institución penitenciaria, el 22,2% asume estar muy satisfecho y el 54,7% asume estar satisfecho. El 20% asume estar poco satisfecho y el 2,8% insatisfecho.

- El 84,7% de los encuestados se manifestó de acuerdo con la posibilidad de contar con una organización sindical.
- Los encuestados reconocen que en su trabajo hay más cosas negativas que positivas. Sin embargo, la mayoría se siente orgulloso de su trabajo y reconoce que trabajar en la prisión en una ocupación respetable.
- Respecto de la necesidad de modificación de la Ley Orgánica del Servicio Penitenciario, el 58,7% de los encuestados afirmó que es necesaria y que debe ser una prioridad, mientras que para el 29,7% de los encuestados la considera necesaria aunque no prioritaria.

En el año 2015 la Secretaría de Asuntos Penitenciarios de la Provincia de Santa Fe presentó los resultados del Primer Censo del Personal del Servicio Penitenciario de Santa Fe. El mismo fue implementado en todas las unidades penitenciarias y contó con la participación del 80% del personal.

El documento en el cual se presentan las conclusiones reconoce como antecedente inmediato del Censo la encuesta llevada a cabo por la UNL a la que referimos previamente.

El instrumento para la recolección de datos es una réplica parcial de un muestreo realizado en el año 2011 por la Universidad Nacional del Litoral. *“Sí bien serían muchas las salvedades que se deberían hacer para comparar los datos de ambas investigaciones, sirven de referencia y podrían establecerse, al menos en una forma aproximada, ciertas continuidades o cambios de tendencias”* (Secretaría de Asuntos Penitenciarios de Santa Fe: 2015, 13).

Se destacan dos aspectos relevantes de la encuesta de la UNL que no han sido tenidos en cuenta en el Censo, por un lado la pregunta referida a la sindicalización del personal penitenciario que había arrojado un resultado contundente en favor de esa posibilidad y por otro, la pregunta referida a la necesidad de reforma de la Ley Orgánica del Servicio Penitenciario que también había mostrado un amplio reconocimiento por parte del personal encuestado. Ambas preguntas no fueron relevadas.

A partir de los datos presentados es posible realizar un perfil de los trabajadores penitenciarios de la provincia. El 78,1% de los encuestados son hombres y el 21,9%

mujeres. La franja etaria entre 26 y 40 años nuclea al 79,4% del personal. Asimismo, el 85,4% del personal tiene menos de 15 años de antigüedad, siendo más numerosos los funcionarios que tienen menos de cinco años de antigüedad 35,5% y los que tienen entre seis y diez años 33,5%.

En relación con el grado, escalafón y nivel de instrucción, El 76% del personal son suboficiales y el 23,6% Oficiales, el 83,3% pertenece al escalafón Cuerpo General (seguridad) y el 16,7% al de profesionales y subprofesionales. El 76% de los funcionarios tiene educación secundaria completa, el 11,6% terciario completo y el 10% universitario completo. Solo el 2,5% tiene educación primaria completa.

Cuando se pregunta acerca del principal motivo por el cual se decidió ingresar en el Servicio Penitenciario, al igual que en el estudio realizado por la UNL, el motivo principal es la estabilidad del empleo penitenciario y la seguridad de contar con un salario todos los meses (66,5%). El 57,6% afirma que si no fuera por el salario y la estabilidad buscaría otro trabajo. Sin embargo, la mayoría (55,7%) rechaza la idea de que el trabajo en la prisión no es respetable, afirma que la carrera penitenciaria tiene más aspectos positivos que negativos (59,3%) y reconoce sentirse orgulloso de estar involucrado en el trabajo penitenciario (72,9%).

En lo referido a la formación profesional, el 88,7% identifica a las unidades penitenciarias como el ámbito en el cual se aprenden los conocimientos más significativos para el trabajo penitenciario.

El 43% de los encuestados muestra un nivel de acuerdo con la afirmación “un régimen de tipo militar es la mejor manera de gestionar la prisión” (25,2% de acuerdo y 17,8% muy de acuerdo).

La revisión bibliográfica realizada en este capítulo presenta las conclusiones planteadas por diferentes investigaciones llevadas a cabo en nuestro país en más de dos décadas. Todas reconocen la complejidad del trabajo penitenciario y sus efectos degradantes, en particular Zafaroni (1990) denomina a este fenómeno como *carcelización* como proceso análogo a la *prisionización* que afecta a los internos. Se asumen los afectos que las normas dictadas durante el último gobierno de facto (1976-1983) han producido en la cultura institucional de los servicios penitenciarios y la necesidad de reforma de las normas que rigen los mismos.

A continuación se realizará un abordaje conceptual a los fines de determinar los elementos teóricos que serán utilizados en el análisis de la violencia laboral en las cárceles de la provincia de Santa Fe. Se asume que los servicios penitenciarios son un modo específico de burocracia estatal cuyo accionar se encuentra determinado por la concepción de Estado imperante.

CAPÍTULO N°. 2. LAS PRISIONES DE NUESTROS ESTADOS: ENFOQUES TEÓRICOS DEL ESTADO, LA GESTIÓN Y LAS VIOLENCIAS EN EL ÁMBITO PENITENCIARIO.

2.1. INTRODUCCIÓN:

La cárcel en Argentina es pública y estatal, el Estado conserva el monopolio del encierro legal, no existen cárceles de gestión privada en Argentina. La Ley de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad N°. 24.660 en su art. 199 autoriza la privatización de algunos servicios, aunque la prohíbe expresamente respecto de las funciones directivas, el registro y documentación judicial del interno, el tratamiento y lo directamente referido a la custodia y la seguridad.

La cárcel es un organismo de la administración pública, una burocracia que asume características propias (Zaffaroni: 1990; Ojeda: 2013) y cuyo desarrollo, organización y funcionamiento ha estado determinada por los cambios que ha sufrido el Estado Argentino. Es por ello que para comprender el estado (con minúsculas) de nuestras prisiones debemos primero comprender el Estado (con mayúsculas) en que se insertan. Las prisiones que tenemos son la consecuencia del Estado que tenemos. Nelson Mandela, sostenía que *“No podemos juzgar a una nación por la manera en que trata a sus ciudadanos ilustres, sino por el trato dispensado a los más marginados, a sus presos”*. El Estado debe ser interpelado respecto de las demandas que no satisface, de los derechos que viola y de los ciudadanos que olvida.

2.2. REFLEXIONES ACERCA DEL ESTADO:

La tradición weberiana es una referencia constante en las conceptualizaciones acerca del Estado, Tanto Evans (2007) como Mann (2007) entienden que el rasgo característico del Estado ha sido la constitución de monopolios de acuerdo con las necesidades que ha ido planteando el modo de producción capitalista. Ambos autores parten del concepto de Estado señalado por Weber según el cual *“Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el territorio es un elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima”* (Weber, 1979: 83).

Los servicios penitenciarios se constituyen como uno de los medios a través de los cuales se ejerce la violencia física legítima. Su función específica es la custodia y guarda de los procesados, y a la ejecución de las penas privativas de libertad. El ejercicio de la violencia

se encuentra circunscripto a los límites de las unidades penitenciarias y durante los procedimientos de traslado y custodia de internos en la vía pública.

Evans (2007) plantea un modelo para el análisis de los tipos de Estado, el autor propone dos tipos ideales y procede luego a comparar esos modelos abstractos con la realidad concreta de cada uno de los países analizados.

El Estado desarrollista, *“que interviene activamente en la constitución y la organización del mercado promoviendo acciones en las cuales se erige como empresario sustituto”* (Evans:2007, 23) *“que asume los riesgos propios de la inversión económica a los fines de generar incentivos que desarrollen una fuerte capacidad empresarial o sea, la voluntad de arriesgar el excedente disponible invirtiéndolo en actividades productivas”* (Ibídem: 23).

El estado desarrollista promueve la inversión a partir de la promoción de la capacidad empresarial ,lo cual genera un aumento en la renta derivada de las actividades productivas. Parte de esa renta es extraída por el Estado y destinada a la producción de bienes y servicios públicos. Simultáneamente, se desarrollan instituciones, prácticas y sistemas de control destinados a garantizar que la inversión de los recursos públicos redunde en beneficios para el conjunto de la ciudadanía y no sea apropiado por los funcionarios responsables. Este proceso de interacción virtuosa entre empresas que invierten y Estado que genera las condiciones para la inversión, extrae parte de la renta y la distribuye a través de las políticas públicas, tiene como condición la existencia de dos procesos a los que Weber comprendió como necesariamente simultáneos, el capitalismo y la burocracia. Evans lo expresa en los siguientes términos:

“El funcionamiento de la empresa capitalista en gran escala dependía de que existiera el tipo de orden que sólo puede proporcionar un moderno Estado burocrático. El capitalismo y la burocracia se encontraron uno al otro y son íntimamente el uno para el otro, escribió (Weber, 1968: 1395, n. 14).” (Ibídem: 22).

La cárcel, la empresa capitalista y el Estado burocrático son instituciones propias de la modernidad, todas cumplen un rol fundamental en el sostenimiento y la consolidación del orden social surgido como consecuencia del desarrollo capitalista y cuya expresión política más funcional es el Estado Desarrollista, un orden desigual, excluyente, jerárquico e injusto. La función de la cárcel va a ser disciplinar a los sujetos y normalizarlos con el objetivo de hacerlos útiles para la reproducción del capitalismo.

Como contrapartida del Estado Desarrollista, Evans (2007) propone otro tipo ideal al que denomina Estado Predatorio, en cuya conceptualización el autor recurre también a los aportes de Weber, en particular a sus estudios sobre los regímenes patrimonialistas en los cuales coexisten el tradicionalismo y la arbitrariedad.

Evans sostiene que en los regímenes patrimonialistas, el Estado se convierte en una fuente de riqueza de un pequeño grupo de personas cercanas a la elite gobernante, quienes aprovechan su posición para enriquecerse (Ibídem, 25).

Esta clasificación resulta de suma utilidad en el análisis de las instituciones penitenciarias. Parafraseando las palabras del dictador Joseph Mobutu respecto de la situación en Zaire podríamos señalar que Todo está en venta, todo se compra en las cárceles¹. *“Y en este tráfico, tener una tajada de poder público constituye un verdadero instrumento de intercambio, convertible en una adquisición ilícita de dinero u otros bienes”* (Evans, 2007:25). Esta premisa resulta completamente asimilable con lo que ocurre todos los días dentro de las cárceles. El acceso a los derechos elementales como alimentación, salud, relaciones familiares o educación se garantiza previo pago (en dinero o especies) al personal penitenciario. En la cárcel el dinero garantiza el acceso a casi cualquier cosa, teléfonos celulares, drogas e incluso armas de fuego, también es posible acceder a sectores de alojamiento especiales (VIP), conseguir la firma de informes favorables para avanzar en el tratamiento penitenciario (salidas transitorias, libertad condicional, etc) y por supuesto concretar una fuga. Los líderes de diferentes organizaciones criminales (narcotráfico, barras bravas y secuestradores) continúan operando desde la cárcel. Esto se produce gracias a la cobertura brindada por los funcionarios de los servicios penitenciarios y por los responsables de la gestión política de los mismos. Esta *“criminalidad organizada con regulación estatal”* (Sain, 2013:7) permite no sólo el enriquecimiento ilícito de los funcionarios sino que también garantiza el gobierno de la cárcel, regula los conflictos y permite que la violencia no se desmadre, lo cual es beneficioso para los funcionarios de gestión política y para el personal penitenciario.

En su análisis sobre la violencia estatal, Isla y Miguez (2003) plantean:

“Los agentes estatales en la Argentina, por lo menos en muchísimas oportunidades y en muchísimos sectores del estado, parecen no responder a los intereses colectivos o a los intereses de una ‘clase’, sino a los intereses particulares y coyunturales de las propias

¹ La frase de Mobutu es: “Todo está en venta, todo se compra en Zaire”.

burocracias estatales. Obviamente que esta afirmación no puede hacerse sobre la totalidad del estado, ni sabemos siquiera si sobre la mayoría de sus agencias, pero sí que es sumamente frecuente en aquellas destinadas a la seguridad pública (judiciales, policiales y penales)”(Isla y Miguez,2003:31).

Evans (2007) señala que en los Estados predatorios, la elite gobernante se apropia de los recursos públicos mediante la práctica del personalismo y pillaje (robo, despojo, saqueo). Siguiendo esta clasificación podemos afirmar que la cárcel es un escenario de constantes prácticas predatorias.

Desde el robo de efectos personales de los internos perpetrado por los encargados de la custodia hasta el sobreprecio en licitaciones en la construcción de cárceles, cada uno de los involucrados aprovecha su cuota de poder estatal para producir algún tipo de pillaje. Todas estas acciones delictivas tienen un común denominador, una condición previa que garantiza la impunidad, *la autonomía del poder* (Mann: 2007) de los funcionarios del Estado.

Esta capacidad de acción del Estado sobre la sociedad civil se ejerce de manera casi ilimitada debido a la ausencia de controles internos y externos. Mann (2007) denomina a este fenómeno, *poder despótico de la élite estatal*, el abanico de acciones que la élite tiene facultad de “*emprender sin negociación rutinaria, institucional, con grupos de la sociedad civil*” (Mann,2007:58). Este tipo de poder es característico del Estado pre moderno o tradicional en sentido weberiano (monarquías, imperios) en los cuales todo el poder se encontraba concentrado en el gobernante y en un pequeño grupo de colaboradores y se ejercía de un modo discrecional y absoluto.

Poder penitenciario y poder despótico son conceptos casi análogos. Si dentro de la cárcel los trabajadores penitenciarios son los únicos representantes del Estado, la población penal es la sociedad civil, o al menos los que sobran en ella, a quien se debe controlar y disciplinar. La cárcel es un escenario montado para el ejercicio del poder despótico, nadie quiere saber qué pasa adentro, ni siquiera los jueces que envían a las personas allí. Estos una vez que dictan sentencia desaparecen de la escena dejando casi todos los aspectos de la ejecución de la pena librado a la acción discrecional de las instituciones de encierro, quienes deben garantizar que todo transcurra *sin novedad*. Nadie ha de cuestionar el trato que reciben las personas privadas de su libertad mientras éste no se haga público.

Alcira Daroqui (2002) da cuenta de este fenómeno:

“El juez podrá sentir orgullo de hacer públicos los debates del juicio y de la sentencia, cree que es la propia condena la que marca al delincuente con el signo negativo, pero la ejecución misma (el envío del delincuente al encierro de la cárcel a cumplir la pena) es como una vergüenza suplementaria que a la justicia le avergüenza imponer al condenado. Ésta toma distancia, le confía la ejecución de la pena a otros y casi bajo secreto. Lo que suceda en el interior de los muros de la cárcel pasa a invisibilizarse. La ejecución de la pena tiende a convertirse en un sector "autónomo", de lo que los jueces no se responsabilizarán; serán otros los que ejercen el "poder penitenciario": los encargados de producir y administrar los sufrimientos que resultan de la privación de la libertad y el encierro” (Daroqui, 2002:1).

Mann (2007) sostiene que con el capitalismo industrial y el Estado moderno surge una nueva concepción del *“poder del Estado cuya efectividad está determinada por la capacidad de penetración de la sociedad civil con el objetivo de ejecutar las decisiones adoptadas por la elite gobernante. A esto denomina **poder infraestructural** para cuyo ejercicio se vuelve necesario contar con una burocracia que posea una alta capacidad organizativa para poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país” (Mann, 2007:58).*

Foucault también da cuenta de las transformaciones en el poder de soberanía.

“Creo que una de las transformaciones de más peso en el derecho político del siglo XIX consistió, no en sustituir el viejo derecho de la soberanía -hacer morir o dejar vivir -con otro derecho. El nuevo derecho no cancelará al primero, pero lo penetrará, lo atravesará, lo modificará. Tal derecho, o más bien tal poder, será exactamente el contrario del anterior: será el poder de hacer vivir y de dejar morir. Resumiendo: si el viejo derecho de soberanía consistía en hacer morir o dejar vivir, el nuevo derecho será el de hacer vivir o dejar morir” (Foucault, 1998:194).

Para garantizar el ejercicio de este nuevo poder del Estado, surgido a la luz del capitalismo, se desarrollaron *prácticas divisorias* (Foucault, 1988: 1) tendientes a normalizar las conductas y transformar a los seres humanos en sujetos útiles. *La cárcel y lo carcelario* (Galvani, 2009: 13-14) se erigen como *“técnicas de poder centradas especialmente en el cuerpo, en el cuerpo individual. Se trata de aquellos procedimientos*

mediante los cuales se aseguraba la distribución espacial de los cuerpos individuales (su separación, su alineamiento, su subdivisión y su vigilancia) y la organización-alrededor de estos cuerpos- de todo un campo de visibilidad. Se trata, aparte, de todas las técnicas gracias a las cuales se cuidaba a los cuerpos y se procuraba aumentar su fuerza útil a través del trabajo, el adiestramiento, etc. Se trata, por fin, de las técnicas de racionalización y de economía (en sentido estricto) de un poder que debía aplicarse del modo menos dispendioso posible, por medio de todo un sistema de vigilancia, de jerarquía, de inspección, de escritura, de relaciones. En suma: de toda esa tecnología que podemos llamar tecnología disciplinaria del trabajo y que se instaura desde fines del siglo XVII” (Foucault, 1998:195).

La cárcel se constituye entonces como la única institución total (Goffman, 1972) destinada a la ejecución del tipo de pena que va a caracterizar a las sociedades modernas, la privación de la libertad. Estas instituciones tienen características propias: *“Todas actividades se desarrollan en un mismo lugar, bajo una autoridad única y en compañía de un gran número de otros, cada una de ellas se encuentran reguladas desde arriba mediante un sistema de normas que son ejecutadas por personal institucional. Finalmente, las diversas actividades obligatorias se integran en un solo plan racional deliberadamente concebido para el logro de los objetivos propios de la institución”.* (Goffman, 1972: 19-20)

La cárcel como institución destinada a garantizar disciplina no ha estado exenta de las transformaciones que han experimentado el Estado y la sociedad. Los cambios políticos, económicos y sociales han sido el producto de la disputa desatada entre diferentes concepciones, estas disputas, nunca pacíficas, se desarrollan en múltiples dimensiones y producen efectos que exceden lo coyuntural y transforman la sociedad desde sus cimientos. La crisis del Estado de bienestar y la transición al Estado neoliberal no fue una excepción, es por ello que su análisis nos enfrenta a la tarea de abordar las diferentes dimensiones del fenómeno, dar cuenta de las cosmovisiones en pugna y explicar las consecuencias de las reformas acaecidas.

2.3. DEL ESTADO DE BIENESTAR AL ESTADO NEOLIBERAL.

La crisis del estado de bienestar keynesiano surgió como un emergente de las dificultades que experimentaron los países desarrollados para satisfacer las demandas ciudadanas en un contexto de crisis económica, caracterizada por tendencias inflacionarias, déficit fiscal,

estancamiento de las economías y disminución de la tasa de inversión. En este contexto, sectores liberales y conservadores (la nueva derecha) comenzaron a cuestionar la capacidad del Estado para producir los bienes y servicios públicos que se habían extendido a vastos sectores de la sociedad en un proceso de inclusión generalizada desde el fin de la segunda guerra mundial.

Las ideas que habían predominado la escena desde 1930 (keynesianismo, desarrollismo, políticas de promoción de la demanda, políticas monetarias expansivas, políticas fiscales activas, proteccionismo, políticas de promoción industrial, intervencionismo estatal) comienzan a tener dificultades para dar cuenta de la realidad social imperante y como consecuencia de ello surgen (o resurgen) concepciones que habían sido descartadas a causa de sus fracasos en la etapa previa a la gran crisis del capitalismo mundial.

“El *“nuevo”* neoliberal planteaba dentro de sus principales preceptos: austeridad presupuestaria y regresión fiscal, achicamiento de los gastos públicos, privatización y fortalecimiento de los derechos del capital, apertura sin límites de los mercados financieros y los intercambios, flexibilización del trabajo asalariado y reducción de la cobertura social” (Wacquant, 2004:71).

De esta manera el capitalismo de matriz industrial que concebía al Estado como un actor fundamental en la promoción de la actividad económica se transforma en un capitalismo de matriz financiera que demanda un Estado que “deje hacer” todas las maniobras especulativas posibles y “deje pasar” los capitales financieros sin apelar a políticas proteccionistas. En consonancia con este nuevo contexto los estados comienzan a adoptar políticas tributarias y fiscales comunes y estandarizadas para garantizar la libre competencia en todos los mercados. Ante la aplicación de iniciativas políticas, económicas, sociales y culturales comunes a todos los contextos comenzó a hablarse de la globalización o mundialización como un fenómeno que caracterizaba a las sociedades occidentales. Sin embargo, lo único que se volvió global fue la especulación financiera. Esta tendencia ha sido definida como “financierización” *“puesto que es más fácil mover capitales que mercaderías o personas entre las naciones”* (Estevez; 2005:3)

Esta etapa del desarrollo capitalista es prescindente de grandes cantidades de mano de obra, dado que las actividades financieras requieren de muchos menos trabajadores que las industriales. Como consecuencia de ello se produce un aumento exponencial de la desocupación, la exclusión y la conflictividad social que se traduce *“en el traspaso de una*

sociedad incluyente a otra excluyente” (Venero, 2009: 2) y la consagración de un Estado mínimo “limitado en gran medida, si no íntegramente, a proteger a las personas y sus derechos y propiedades individuales, y a la aplicación de los contratos privados negociados en forma voluntaria” (Buchanan et al., 1980: 9). (Evans, 2007:20).

Este doble proceso ha sido reconocido por O’ Donnell (2007) al afirmar que no es posible explicar las reformas operadas en el Estado sin comprender las características de la sociedad en que estas se llevan a cabo. Al respecto señala el autor:

“Los Estados están interrelacionados de distintas y complejas maneras con sus respectivas sociedades. Debido a esta diferente inserción, las características de cada Estado y de cada sociedad influyen poderosamente sobre las características de la democracia que habrá (o no) de consolidarse –o simplemente sobrevivir y eventualmente ser derrocada”. (O’ Donnell, 2007: 80). De este modo, no hay reforma estatal posible si primero no se ha desarrollado una ideología alternativa apoyada por un grupo comprometido con ella y capaz de promoverla.

La transición del Estado de bienestar al Estado neoliberal o del Estado providencia al Estado penitencia (Wacquant, 2004) desató debates de ideas en varios frentes. En términos políticos se produjo un ascenso de la nueva derecha, de la mano de figuras como Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en el Reino Unido, en contraposición de los gobiernos socialdemócratas que habían dominado la escena en la segunda mitad del siglo XX. En términos sociales se impuso un modelo de sociedad excluyente en reemplazo de las sociedades incluyentes propias de los Estados sociales (Venero, 2009: 2), En términos económicos la visión económica keynesiana fue reemplaza por las teorías monetaristas y del Public Choice (Estevez, 2005:3-4). En el ámbito de la gestión pública también se produjeron fuertes debates en los que contrapuso un modelo de administración burocrática (Peters, 1999: 69), (Weber, 1985:3-9) con los principios de la nueva gestión pública (Sanchez Gonzalez, 2008), (Shand, 1996).

Estos cambios en el sistema de ideas tuvieron su réplica en las políticas criminales. La cárcel cumplió un papel fundamental en la gestión de la miseria surgida de un orden social excluyente, jerárquico e injusto, el cual se encuentra sustentado en relaciones de poder sistemáticamente asimétricas. Si en el capitalismo industrial la cárcel estaba destinada a disciplinar los cuerpos con el fin de volverlos dóciles y útiles (Foucault, 2014) a la reproducción económica que se llevaba a cabo en las fábricas, en el capitalismo

financiero la cárcel pasa a ser una tecnología destinada a gestionar a los excluidos. La cárcel ya no debía enseñar a ocupar el lugar asignado dentro la sociedad, sino fuera de ella. Entonces, a mayor cantidad de excluidos, más cárceles. En este contexto fue necesario desarrollar argumentos que justifiquen la criminalización de la exclusión y las políticas de encarcelamiento masivo.

La aplicación de las políticas neoliberales produjo como consecuencia un aumento de la exclusión social, la violencia y el delito. La nueva derecha atribuyó el surgimiento de este fenómeno al deficiente ejercicio del poder punitivo del Estado. La consecuencia de este diagnóstico fue la aplicación de políticas basadas en la criminalización de los excluidos, el aumento de las penas y el encarcelamiento masivo de los hombres jóvenes, pobres, de bajo nivel educativo y con problemas para insertarse en el mercado de trabajo (perfil del detenido de acuerdo con el Sistema de Estadísticas sobre Ejecución Penal). Esta tendencia denominada populismo punitivo (Sozzo, 2009), o sensatez penal (Wacquant, 2004) se extendió a todo el mundo occidental, incluido nuestro país en el cual produjo las siguientes consecuencias:

“Uno de los emergentes más visibles del ascenso del “populismo penal” en la Argentina ha sido el crecimiento sostenido e impresionante de la población encarcelada en los últimos años, especialmente en las jurisdicciones penitenciarias más importantes desde el punto de vista cuantitativo” (Sozzo, 2009:15).

“En solo ocho años la población penal argentina aumentó un 83% pasando de 29.669 detenidos en 1997 a 54.474 en 2004. Con un promedio de crecimiento anual en el período del 9,1%. En términos relativos, tomando en consideración las estimaciones poblaciones realizadas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (www.indec.gov.ar) se registraría entre 1997 y 2004 un crecimiento del 71% de la tasa de encarcelamiento que la haría pasar de 83 cada 100000 habitantes a 142 cada 100000 habitantes” (Ibídem:16).

El avance del Estado neoliberal supuso un cambio en los enfoques relacionados con la administración pública. La institucionalización de las burocracias penitenciarias en Argentina coincide con el periodo de transición del Estado de bienestar al Estado neoliberal lo cual significó el paso del *Estado providencia al Estado penitencia* (Wacquant, 2004).

A continuación se analizan las características de las burocracias penitenciarias tal y como fueron concebidas y puestas en funcionamiento en el periodo comprendido entre 1971 y 1981.

2.4. ¿PODEMOS HABLAR DE UNA BUROCRACIA PENITENCIARIA EN ARGENTINA?

Toda burocracia se basa en la aplicación de reglas impersonales (Weber, 1985), (Peters, 1999: 68-69), (Galvani, 2013:116). *“Los deberes oficiales se cumplen mediante actividades estables, reguladas en normas emanadas por una autoridad legalmente legitimada y ejecutadas por personas que se encuentran calificadas para ello. Esta autoridad burocrática es propia de los gobiernos basados en la legalidad y distingue a los Estados modernos que surgen con el desarrollo capitalista”* (Weber, 1985:3-4).

Para intentar dar respuesta a la pregunta planteada en este apartado es necesario analizar el proceso de *invención de las burocracias* (Dreyfus, 2012) penitenciarias. Este proceso tuvo como objetivo brindar a los funcionarios penitenciarios marcos normativos capaces de regular cada detalle de la vida dentro de la prisión. Sin embargo, la aplicación de las mismas no produjo los efectos buscados.

Al analizar las burocracias penitenciarias de la Argentina se distinguen los siguientes rasgos comunes:

Proceso común en la creación de las burocracias penitenciarias: La ley orgánica es la norma que regula en la organización del personal que se desempeña en los servicios penitenciarios, así como los principios básicos que deben regir el trabajo penitenciario, las condiciones para la incorporación del personal, el diseño de carrera y el régimen disciplinario, asimismo, establece la situación jurídica de los trabajadores. Tanto en el nivel federal como en cada una de las provincias rige una ley específica.

Los servicios penitenciarios provinciales han tomado como modelo la Ley Orgánica del Servicio Penitenciario Federal sancionada el 18 de mayo de 1973, durante la última semana del gobierno de facto del general Lanusse y antes de la asunción del presidente constitucional Hector J. Cámpora.

Las leyes orgánicas provinciales, salvo la de Jujuy dictada en 1971 y la de Misiones en 1972, son posteriores a la Federal. Las leyes de Santa Fe (1978), Buenos Aires (1980),

Entre Ríos (1976), Salta (1980) y Tucumán (1981) fueron sancionadas durante la última dictadura cívico-militar y rigen desde entonces. Luego de la recuperación de democrática en 1983, otras provincias han regulado la organización de sus servicios penitenciarios, sin embargo en la elaboración de esas normas se tomó como principal referencia las leyes orgánicas existentes, en especial la del Servicio Penitenciario Federal. San Juan en 2003, San Luis en 2004, Córdoba en 2005 y Mendoza en el año 2006 han reproducido los mismos criterios de organización.

Los funcionarios penitenciarios realizan un trabajo sucio. La tarea penitenciaria ha sido reconocida por la ONU como “trabajo penoso”, debido al desgaste que produce en el trabajador y porque la misma se desarrolla en un contexto peligroso, insalubre y violento (Salinas, 2006:47). Asimismo, Clauss (2015), denomina al trabajo penitenciario como un “trabajo sucio” lo cual hace referencia a tareas que aparecen como “física, social o moralmente impuras”. *El “trabajo sucio” es delegado a un conjunto de agentes encargados de realizarlos. Se trata de ocupaciones que son consideradas al mismo tiempo como socialmente necesarias, y que por lo tanto, deben ser realizadas por alguien. El resultado de esto es que los encargados de llevarlas a cabo adquieren un sentido de incompreensión hacia quienes los juzgan negativamente por hacer aquello que justamente se les encarga que hagan”* (Clauss,2015: 3-4).

Relaciones basadas en el parentesco y la afinidad personal. Ojeda (2013) indaga acerca del modo en que se desarrollan las relaciones de parentesco y afinidad entre los miembros del Servicio Penitenciario Federal. Reconoce la existencia de una “familia penitenciaria”, *lo cual no implica la existencia efectiva de lazos de parentesco, sino más bien una cosmovisión acerca del trabajo penitenciario. Como consecuencia de dichos lazos surgen figuras como el padrino, quien brinda protección a cambio de lealtad dentro de la institución, las relaciones afectivas como estrategia que asegura aceptación y protección o para mejorar las condiciones de trabajo (ascensos, asignación de funciones, traslados y otras prerrogativas que dependen de los superiores jerárquicos)* (Ojeda,2013:8-15). Mouzo (2010) afirma que existe una variable crucial que explica el ingreso de los aspirantes a la institución: continuar una tradición familiar. *“A los sujetos que se han “familiarizado” previamente con la institución, les resulta más fácil reconocerla y aceptarla como ámbito de trabajo. Quienes son interpelados por el discurso de una familia penitenciaria tienen más probabilidades de ingresar al SPF”* (Mouzo,2010:145-

146). Sin embargo, la mayoría de los ingresantes no pertenecen a la familia y su ingreso a la institución está determinado por la estabilidad laboral.

Exceso de especificaciones mediante normas escritas: las conductas de los empleados penitenciarios deben estar contempladas en normas previamente dictadas por los superiores jerárquicos. Cuando surge una situación novedosa la lógica de funcionamiento de la organización la transforma en normas que se especifican. Este fenómeno, propio de las organizaciones burocráticas, se reproduce en todos los estratos de la organización y se manifiesta a través de los instrumentos normativos que la rigen. Las normas que regulan aspectos operativos están altamente especificadas, lo cual tiende a dar mayor previsibilidad al accionar de los funcionarios, con lo cual se aspira a reducir los niveles de conflictividad. *Para el personal lo central es la priorización de la formalidad burocrática por sobre el acceso sustantivo al derecho* (Ojeda, 2013:3)

Manchado (2015) reconstruye el proceso de institucionalización del Servicio Penitenciario, el mismo se produce entre los años 1976-1981, años en los cuales la institución se encontraba bajo el control operativo de la Gendarmería Nacional. Este periodo estuvo caracterizado por la proliferación de leyes, normativas, reglamentaciones y directivas que intentaron regular hasta el más mínimo gesto². De esta forma se llegaba a la conclusión de que *“todas las carencias y ordenes òrdenes institucionales eran por falta de captación de un conjunto de principios que debían formar y fomentar una conciencia penitenciaria*

² Dentro de las normas sancionados se destacan: Ley Orgánica del Servicio Penitenciario (Dec. 8183/78), Reglamento Interno (Dec. 4673/80), Reglamento Disciplinario (Dec. 1090/79), Reglamento de Procedimientos Disciplinarios (Dec. 1091/79), Reglamento de Licencias (Dec. 0549/81), Régimen para ingreso, calificaciones, promociones y retiros del Servicio Penitenciario (Dec. 3588/78), Código Identificador de Escalafones y Subescalafones (Res. 21/78), Reglamento de Credenciales del Servicio Penitenciario (Dec. 1081/77), Reglamento Orgánico de la Dirección de Sanidad (Dec. 2447/80), Reglamento de Uniformes para el Personal Penitenciario (Dec. 703/77), Reglamento de Casinos del Servicio Penitenciario (Res. 230/80 y modificatorias), Reglamento de la Escuela Penitenciaria (Dec. 2438/77).

Asimismo, en este periodo se sancionaron las siguientes Directivas de Servicio mediante Resolución del Director General del Servicio Penitenciario. Dir. 1/78 para la uniformidad, clasificación, registro, servicio y mantenimiento de vehículos, Dir. 2/78 Sobre retiro de credenciales al personal que egresa de la Institución, Dir. 4/78 Para la implementación y ejecución de arqueos trimestrales en la Habilitación de las unidades y organismos dependientes Dir. 5/78 sobre asistencia odontológica a los internos, Dir. 6/78 sobre régimen de concursos en la Institución, Dir. 7/81 Para la racionalización, registro y control del uso de teléfonos, Dir. 8/82 Sobre confección de Legajos de Personal, Dir. 9/83 Para la uniformidad en el trámite de Sumarios e Informaciones Sumarias, Dir. 10/83 Sobre provisiones, Res. 123/76 sobre confección de sellos aclaratorios de firmas de funcionarios penitenciarios, Res. 181/76 sobre reserva de actuaciones sumariales de personas ajenas a la institución o personal no autorizado, Res. 8/79 Sobre el uso de banderolas, Res. 16/79 Sobre el uso de tatuajes, Res. 48/79 sobre la confección de la Planilla de Castigo, Res. 78/79 sobre el uso de emblemas e destino, Res. 67/80 sobre funcionamiento de proveedurías de internos, Res. 140/80 Sobre confección de documentación relacionada con aspectos sanitarios del personal, Res. 138/83 máximo de utilidad para la proveeduría de internos.

contrapuesta a una acción penitenciaria llevada a cabo de manera rutinaria y sin entusiasmo, tal como lo exigía la mística de fuerza de seguridad ávida de imprimir su sello a las tareas cotidianas” (Manchado,2015: 22).

Sistemas disciplinarios amplios y discrecionales: Los servicios penitenciarios se organizan como fuerzas de seguridad militarizadas cuyo principal objetivo es garantizar la obediencia. Para ello se han concebido sistemas disciplinarios formales e informales caracterizados por la discrecionalidad, la opacidad, el abuso de autoridad. Los sistemas disciplinarios son una herramienta para el ejercicio del poder dentro de las cárceles, el poder se convalida mediante la obediencia y ésta se promueve a través de una serie de mecanismos a los que Sofia Tiscornia (2000) ha denominado como *“terrorismo administrativo”*. Este consiste en:

Producir sanciones administrativas sobre el personal de manera abusiva e indiscriminada, de forma de infundir temor entre los subordinados. Se evita así, cualquier tipo de oposición a la actividad ilegal de los superiores jerárquicos y se teje un sistema de encubrimiento y corrupción (Tiscornia,2000: 20-21).

Asimismo, Cesaroni (2013) sostiene que el régimen disciplinario está librado a la arbitrariedad como consecuencia de la amplitud de las conductas especificadas como punibles. *“Cualquier conducta o acción realizada por un agente penitenciario que quiera ser prohibida podrá serlo si un superior así lo decide, lo que obviamente implica el reino de la arbitrariedad.* (Cesaroni,2013: 62). En principio todo está prohibido, y puede constituir una falta disciplinaria (Ibídem: 64).

Situación jurídica especial (Estado Penitenciario): Manchado y Narciso (2013: 4-10), Manchado (2015:26), Salinas (2006:46) consideran que la situación jurídica a la que están sometidos los funcionarios penitenciarios determina la identidad institucional.

El Estado Penitenciario, heredero del Estado Policial, establece un conjunto de deberes, prohibiciones y derechos particulares de los funcionarios penitenciarios que los diferencia del resto de los trabajadores del Estado relegándolos a un estatuto de *ciudadano de segunda* (Secretaría de Asuntos Penitenciarios de Santa Fe, 2008:77). Esta situación jurídica excepcional, heredada de la tradición militar, se ha reproducido en las leyes que regulan el funcionamiento de todas las fuerzas de seguridad civiles (policía, gendarmería, prefectura etc.). De este modo se explica la fuerte impronta militar que caracteriza a los

organismos encargados de la seguridad pública en nuestro país. Los trabajadores penitenciarios tienen prohibido agremiarse y realizar reclamos colectivos y tienen la obligación de prestar servicios de recargo sin derecho al pago de horas extras ni compensación de franco³.

Fuerza de seguridad autónoma, jerárquica y militarizada: La mayoría de las normas que regulan la organización de los servicios penitenciarios lo definen como una fuerza o un organismo de seguridad y defensa, centrándose solamente en los objetivos y funciones relacionadas con la seguridad, el orden y la disciplina y soslayando la profunda función social que deben desempeñar estas instituciones. No obstante, existen argumentos para cuestionar esta concepción. En primer lugar, la Ley de Seguridad Interior (24.059) en su Art. 7º no reconoce a los servicios penitenciarios como fuerzas de seguridad⁴. En segundo lugar, los servicios penitenciarios no tienen la extensión de una fuerza de seguridad dado que la potestad para el uso de la fuerza pública que gozan los funcionarios penitenciarios se encuentra circunscripta solamente a al ámbito de las unidades penitenciarias y adyacencias y a los procedimientos de traslado y custodia fuera de las unidades. En tercer lugar, los objetivos de la institución no se agotan en los aspectos relacionados con la seguridad, dado que la ejecución de la pena privativa de la libertad obliga a intervenir en aspectos educativos, laborales, culturales y sociales.

Se concluye con Evans (2007) que no es la burocracia lo que impide el desarrollo, sino la ausencia de un aparato burocrático coherente. Las burocracias penitenciarias tienen claros rasgos patrimonialistas e incluso en ocasiones se corresponden con la idea de cleptopatrimonialismo por Evans (Evans, 2007: 25) de acuerdo con la cual el aparato administrativo se encuentra netamente mercadizado.

2.5. ¿QUÉ ES LA GESTIÓN PENITENCIARIA?

³ En el Capítulo Nº. 3 se realizará un pormenorizado análisis de este punto.

⁴ Ley 24.659. Ley de Seguridad Interior.

Art. Nº. 7. Forman parte del sistema de seguridad interior:

- a) El Presidente de la Nación;
- b) Los gobernadores de las provincias que adhieran a la presente ley;
- c) El Congreso Nacional;
- d) Los ministros del Interior, de Defensa y de Justicia;
- e) La Policía Federal y las policías provinciales de aquellas provincias que adhieran a la presente.
- f) Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina.

La bibliografía especializada en materia penitenciaria, ya sea académica o producida en el marco de políticas públicas, no se ha preocupado por plantear un concepto de gestión penitenciaria. La mayoría analiza, evalúa y propone cursos de acción de acuerdo con un marco teórico aunque no se preocupa por conceptualizar. A continuación se avanzará en este aspecto, entendiendo a la gestión penitenciaria como un tipo de gestión pública, lo cual nos obliga a indagar previamente en esa materia.

Pliscoff y Monje (2003) sostienen que el análisis y la discusión acerca de la gestión pública se realizan en tres planos diferentes y complementarios. En primer lugar, la gestión pública es un fenómeno que tiene existencia real innegable, las estructuras a través de las cuales se realiza la acción del Estado mediante el trabajo de empleados públicos es un fenómeno que existe independientemente de las reflexiones que puedan hacerse. En segundo lugar, es un objeto de debate profesional que es llevado a cabo por aquellos que tienen la responsabilidad cotidiana de gestionar lo público, es en estos debates donde vamos encontrar información acerca de los principales problemas de la gestión pública y los aspectos que deben considerarse para lograr que las organizaciones públicas puedan cumplir sus objetivos de manera satisfactoria. En tercer lugar, y como consecuencia de los dos fenómenos anteriores, surge un objeto de debate académico cuando estos son recogidos por los espacios en los que se produce conocimiento científico.

Estas tres preocupaciones tienen un factor común, su objeto de estudio, el cual se refiere al problema de cómo designar y operar servicios públicos y el detallado trabajo del gobierno ejecutivo (Ibídem:3). Estos autores sostienen que la gestión pública tiene tres elementos centrales: la gestión de políticas en las que se involucran los aspectos relacionados con el diseño y gestión de políticas públicas, la gestión de recursos que se refiere a la definición de los sistemas de administración tales como los presupuestos, la gestión financiera y el sistema de personal y la gestión de programas que se relaciona con la etapa de implementación de las políticas en el día a día de la acción de gobierno. Las reflexiones contemporáneas de la gestión pública reconocen estos tres elementos y los denominan gestión estratégica, gestión presupuestaria y gestión operativa (Armijo, 2009).

Habiendo realizado estas especificaciones nos proponemos avanzar en el abordaje del concepto de gestión penitenciaria. Las primeras fuentes consultadas colocan el debate en el ámbito de las políticas criminales. Desde esta perspectiva, la gestión penitenciaria

forma parte del proceso de “criminalización secundaria, esto es, la acción punitiva ejercida sobre personas concretas (Lopresti, 2012:127)” o sea sobre las personas privadas de su libertad por orden judicial que se encuentran encerradas en las cárceles cumpliendo una condena o una medida cautelar.

La gestión penitenciaria opera sobre las conductas desviadas que han sido definidas como peligrosas para el orden social en el marco del sistema de producción capitalista, su objetivo de controlar y disciplinar a aquellos que no comprenden y respetan el orden social (expresado en la ley) y sobre las conductas futuras de aquellos para quienes el encierro punitivo funcionará como una advertencia, como un horizonte posible al cual deberán enfrentarse quienes se nieguen a obedecer.

El concepto de gestión penitenciaria se ha confundido con el de política penitenciaria (cuyos modelos dominantes han sido el correccional y el incapacitante). Para aportar en la distinción se intentará determinar cuál es el objeto propio de la gestión penitenciaria.

Foucault va a reconocer que el objeto de la gestión penitenciaria son los *ilegalismos*:

"...la penalidad sería entonces una manera de administrar los ilegalismos, de trazar límites de tolerancia, de dar cierto campo de libertad a algunos, y hacer presión sobre otros, de excluir una parte y hacer útil a otra; de neutralizar a éstos, de sacar provecho de aquéllos. En suma, la penalidad no reprimiría simplemente los ilegalismos, los "diferenciaría", aseguraría su "economía" general. Y si se puede hablar de una justicia de clase no es sólo porque la ley misma o la manera de aplicarla sirvan los intereses de una clase, es porque toda la gestión diferencial de los ilegalismos por la mediación de la penalidad forma parte de esos mecanismos de dominación". (Foucault,2014).

Gestión penitenciaria es entonces el conjunto de lineamientos estratégicos, procesos administrativos y prácticas institucionales mediante las cuales se garantiza el gobierno integral de la cárcel. Gobernar la cárcel supone un modo particular de gestionar diferencialmente los *ilegalismos* en su interior lo cual produce un conjunto de reglas y normas (Galvani, 2013:116-118) conocidas, producidas y reproducidas por los sujetos encerrados (Manchado,2012).

La gestión penitenciaria supone el ejercicio de la violencia en sus múltiples formas, se analizará a continuación las dimensiones de dicho ejercicio.

2.6. LAS DIMENSIONES DE LA VIOLENCIA CARCELARIA

La cárcel es intrínsecamente violenta, sin ella sería imposible controlar los ánimos de aquellos a quienes se debe mantener aislado de la sociedad en condiciones deplorables. Sin embargo, la violencia es un concepto sumamente complejo y debe formularse teniendo en cuenta el contexto específico en que se aplica.

La presente investigación se propone indagar acerca de los modos en que se ejerce la violencia laboral en ámbitos carcelarios, lo cual obliga a circunscribir los alcances del estudio a tres aspectos fundamentales. En primer lugar, un concepto general de violencia. En segundo lugar, un concepto de violencia laboral en la administración pública y en tercer lugar, un concepto de violencia laboral en ámbitos carcelarios.

2.6.1. UN CONCEPTO OPERATIVO DE VIOLENCIA

Se afirma con Isla y Miguez (2003: 31) que: *“La violencia es una noción escurridiza, pues siempre depende de valores subjetivos el denominar una acción de tal forma”* (Isla y Miguez, 2003: 31). Asimismo, a medida que un concepto gana en amplitud pierde capacidad explicativa. En el caso de la violencia, ésta se ha convertido en un significativo vacío que permite dar sentido a un rango de conductas que van desde un insulto hasta un ataque terrorista. Por lo tanto, *“cualquier operacionalización de la violencia debe considerar como punto de partida el contexto cultural en el cual se origina”* (Álvarez, 2013:64).

Isla y Miguez (2003:35-36) y Alvarez (2013:64) plantean de necesidad de considerar el término violencia en plural dado que las violencias se interpretan de acuerdo con el contexto, los sujetos (víctimas, victimarios y testigos) y las culturas a la que hacen referencia. Garriga Zucal (2011) señala que nadie se autodefine como violento. *“La violencia es una particularidad de una otredad que sirve como impugnación moral sobre prácticas que no son socialmente aceptadas. Sin embargo, las prácticas definidas como violentas deben ser analizadas teniendo en cuenta la función social que cumplen en una cultura determinada”*. (Garriga Zucal, 2011:2)

Garriga Zucal (2013) desarrolla una definición de violencia que articula lo simbólico y lo práctico, e incluye lo relacional:

“Entiendo por violencia un acto intersubjetivo en el cual hay la intención de causarle daño (de cualquier tipo) a otros” (Garriga Zucal, 2013:230). Esta postura teórica adquiere relevancia fáctica al analizar la cárcel.

La **violencia carcelaria** ha sido explicada por Beatriz Kalinsky (2005) del siguiente modo: *“La violencia carcelaria es una continuación de la violencia comunitaria; las personas condenadas provienen, por lo general, de barrios criminalizados, y vuelven a esos mismos lugares. Por ende, la cárcel es una estadía que está en el espectro de posibilidades de sus trayectorias de vida. Es una etapa por la que se sabe se puede pasar, y se acepta como tal”* (Kalinsky, 2005:3).

La violencia carcelaria puede ser analizada el menos en dos planos: por un lado, aquella que se ejerce sobre las personas privadas de la libertad y su red de relaciones (familiares, amigos) y aquella ejercida sobre los funcionarios encargados de la ejecución de la pena. En este sentido, Sofia Tiscornia (2004) brinda una premisa para el análisis de la violencia institucional:

“Reflexionar acerca de la violencia institucional punitiva implica concebir la violencia policial en paralelo con la trama burocrática –administrativa y judicial que, engarzándola, la configura en sus múltiples caras”. (Tiscornia, 2004: 6)

La presente investigación tiene como objeto de estudio la violencia que afecta a los funcionarios penitenciarios y que es aplicada por otros funcionarios penitenciarios o de gestión política responsable de las políticas penitenciarias.

La violencia laboral penitenciaria es un tipo de violencia laboral, la cual ha sido definida como: *“Toda acción, omisión o comportamiento destinado a provocar, directa o indirectamente daño físico, psicológico o moral a un trabajador o trabajadora, sea como amenaza o acción consumada. La misma incluye violencia de género, acoso psicológico, moral y sexual en el trabajo y puede provenir tanto de niveles jerárquicos superiores, del mismo rango o inferior”.* (Ministerio de Trabajo de la Nación, 2014: 1)

La violencia laboral penitenciaria es un modo específico de ejercicio de las violencias en la administración pública. Scialpi (2002) sostiene que la administración pública es un ámbito en el cual se producen dos tipos de violencias hacia afuera y hacia adentro.

Una violencia hacia afuera que se traduce en el maltrato y arbitrariedades que reciben los ciudadanos en general y los supuestos “beneficiarios” de las políticas públicas, y una violencia hacia adentro o intraburocrática que es la que se ejerce simultáneamente sobre los empleados de la administración pública, para quienes constituye su ámbito laboral cotidiano (Scialpi, 2002: 38).

La autora profundiza en el análisis de las relaciones jerárquicas que se producen al interior de la administración pública, en la cual se involucra a diferentes actores y propone la conceptualización de un tipo particular de violencia política a la que define como violencia política-burocrática en los siguientes términos:

“La violencia política burocrática es una variante de la violencia política, perpetrada por funcionarios políticos de la administración pública y por agentes de alto rango (personal jerárquico), que tienen la responsabilidad social, legal y administrativa de cuidar a los trabajadores del Estado y de cumplir y hacer cumplir las normas administrativas vigentes. Estos tipos de violencias son propias de los países que no han completado el proceso de burocratización y profesionalización de la administración pública” (Ibídem: 43).

Establecer las características de la violencia político-burocrática en ámbitos penitenciarios obliga a reconocer las particularidades que asumen las burocracias penitenciarias, caracterizadas tal como ya se ha señalado por aspectos tales como: militarismo, verticalidad, opacidad en los procedimientos, discrecionalidad de los superiores jerárquicos, machismo y abuso de poder.

La violencia político-burocrática en ámbitos penitenciarios asume diferentes manifestaciones: Garriga Zucal (2013) distingue entre violencia física y simbólica: *“Se entiende a la violencia como el uso de la fuerza física con el objeto de dañar a un tercero; aquí se buscaba establecer un límite claro al excluir del campo de la violencia las expresiones simbólicas o psicológicas. La agresión física construye la frontera entre lo que se define como violencia y lo que no. Desde otra perspectiva, la definición de violencia no sólo engloba a los resultados de un ataque físico, sino que puede revestir formas simbólicas o psicológicas”* (Garriga Zucal, 2013: 227).

Se entiende por violencia psicológica, *“una o varias conductas que provoca una forma de agresión basada en el desequilibrio o alteración sensorial, cognitiva y emocional de la víctima —vejación, insulto, discriminación...—. Por eso admite diversos modos de*

realización, de modo que la “fuerza compulsiva” o poder que se ejerce asumirá formas verbales, gestos, omisiones... tarda en aparecer más tiempo y, por tanto, es menos visible, si bien cuando aparecen sus secuelas pueden ser incluso más graves que las meramente físicas —traumatismos, lesiones...—, pudiendo llegar también a la muerte en los casos más graves, como puede ser vía inducción al suicidio” (UGT: 2006, 17).

Paralelamente, el concepto de violencia simbólica planteado por Bourdieu hace referencia a prejuicios arraigados hasta convertirse en prácticas sociales, que son legitimadas por sus víctimas lo cual garantiza su reproducción. Al respecto señala Bourdieu (2000):

“La violencia simbólica, violencia amortiguada, insensible, e invisible para sus propias víctimas, que se ejerce esencialmente a través de los caminos puramente simbólicos de la comunicación y del conocimiento o, más exactamente, del desconocimiento, del reconocimiento o, en último término, del sentimiento. Esta relación social extraordinariamente común ofrece por tanto una ocasión privilegiada de entender la lógica de la dominación ejercida en nombre de un principio simbólico conocido y admitido tanto por el dominador como por el dominado, un idioma (o una manera de modularlo), un estilo de vida (o una manera de pensar, de hablar o de comportarse) y, más habitualmente, una característica distintiva, emblema o estigma, cuya mayor eficacia simbólica es la característica corporal absolutamente arbitraria e imprevisible, o sea el color de la piel” (Bourdieu, 2000: 5).

La violencia político-burocrática (Scialpi, 2002) es el modo genérico con que se identifica la violencia laboral en los servicios penitenciarios dado que los mismos son exclusivamente estatales. Este tipo de violencia asume características propias en la gestión penitenciaria, que pueden ser analizadas de acuerdo con sus objetivos, modalidades y sus efectos, clasificándose de acuerdo con dichos criterios en violencia física, psicológica y simbólica.

El ejercicio de la violencia laboral en las cárceles se produce como consecuencia de la aplicación de normas que habilitan espacios de discrecionalidad para quienes las aplican y promueven el ejercicio del *terrorismo administrativo* (Tiscornia, 2000). En el siguiente capítulo se realizará un análisis de las normas que rigen el Servicio Penitenciario de Santa Fe, haciendo hincapié en el momento histórico en que fueron sancionadas, los objetivos que cumplieron en dicha etapa y las consecuencias en la cultura institucional.

CAPÍTULO N° 3

“EN LA PROVINCIA DE SANTA FE, AÚN PERSISTEN NORMAS Y PRÁCTICAS DE LA DICTADURA”

3. 1. INTRODUCCIÓN

En el año 2012 un grupo de funcionarios penitenciarios del escalafón profesional llevó a cabo un proceso de organización colectiva destinado a visibilizar los abusos cometidos por la gestión política. Entre ellos se destacaba el aumento de la cantidad de horas trabajadas, hostigamiento y violencia laboral, persecución mediante la aplicación de sanciones disciplinarias (terrorismo administrativo) e incluso el armado de causas judiciales contra funcionarios. El título del presente capítulo hace referencia a la frase adoptada como consigna política de dicho proceso.

A lo largo del presente capítulo se dará cuenta del proceso de institucionalización del Servicio Penitenciario de Santa Fe ocurrido entre los años 1778-1983, el marco en que se desarrolló dicho proceso y las modificaciones experimentadas a partir de la recuperación democrática, en especial las reformas llevadas a cabo por la gestión del Frente Amplio Progresista entre los años 2007-2015.

3.2. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO NACIONAL

Las normas a través de las cuales se organizan y administran los servicios penitenciarios fueron sancionadas, en su mayoría, durante el periodo comprendido entre los años 1971 y 1981. Esta etapa estuvo atravesada por dos dictaduras militares y por gobiernos constitucionales signados por la violencia política. Las leyes penitenciarias fueron una herramienta necesaria para hacer más efectivo el primero el terror para-estatal y luego el terrorismo de Estado (Cesaroni: 2013).

Durante este periodo, las fuerzas de seguridad federales y provinciales estuvieron bajo el mando operativo de las fuerzas armadas que les dieron su impronta y dejaron una marca indeleble en su cultura. Este proceso de intervención de las fuerzas armadas en las fuerzas de seguridad con el objetivo de comandar la lucha contra la subversión, había comenzado en la última etapa del gobierno constitucional de María Estela Martínez de Perón y se profundizó durante los meses en que ésta, en uso de licencia, fue reemplazada por el presidente provisional del Senado Ítalo Argentino Luder, quien el 05

de octubre de 1975 firmó los decretos 2770, 2771 y 2772 cuyo objetivo era lograr la aniquilación de los elementos subversivos, para lo cual creaba el Consejo de Seguridad Interior y el Consejo de Defensa, y colocaba bajo su mando a las fuerzas de seguridad (Cesaroni:2013, 88-94, Larraqui: 2017, 111).

En cumplimiento de esos decretos, el Consejo de Defensa dictó el 15 de octubre de 1975 la Directiva Secreta 1/75 a través de la cual dispuso el modo en que las diferentes fuerzas armadas y de seguridad debían organizarse en la lucha contra la subversión. Se establecía que tanto las fuerzas policiales como los servicios penitenciarios provinciales estaban bajo control operacional dependientes del comando operacional integrado por las tres fuerzas armadas. En esta directiva reconocía: “Dado que la subversión ha desarrollado su mayor potencial en los grandes centros urbanos y en algunas áreas colindantes, el esfuerzo principal de la ofensiva será llevado sobre el eje TUCUMAN-CORDOBA, SANTA FE-ROSARIO, CAPITAL FEDERAL-LA PLATA”.

Asimismo, más adelante dejaba establecido el modo en que debían organizarse las fuerzas de seguridad de cada una de las provincias involucradas:

Las Fuerzas Policiales y los Servicios Penitenciarios Provinciales, sobre la base de los convenios firmados con el Ministerio del Interior y Gobiernos Provinciales, actuarán bajo el control operacional del comando de la fuerza correspondiente a la jurisdicción.

Horas después de realizado el golpe del 24 de marzo de 1976, la junta militar promulgó la “ley” 21.267 cuyo objetivo fue garantizar la impunidad de los miembros de las fuerzas policiales y penitenciarias. El texto se compone de un único artículo:

Art. 1°) A partir de las 13 horas del día 24 de marzo del corriente año, el personal de las fuerzas de seguridad, de las fuerzas policiales y penitenciarias, nacionales y provinciales, quedará sometido a la jurisdicción militar respecto de las infracciones delictivas, y/o disciplinarias en que pudiere incurrir durante o en ocasión del cumplimiento de las misiones que le imponga el comando militar respectivo.

Explica Claudia Cesaroni (2013)

“Los objetivos de esta “ley” eran obvios. Por un lado, sustraer de la justicia civil a los autores de secuestros, asesinatos, torturas, robo, supresiones de identidad y fusilamientos cometidos “en cumplimiento de las misiones” impuestas por los comandos

militares. Por el otro, someter a control de éstos todo lo que sucediera en cada uno de los ámbitos donde las fuerzas de seguridad, policiales y penitenciarias cumplieran funciones. La impunidad y el control férreo de los militares se extenderían sobre los lugares de detención legales, como cárceles y comisarías; y los clandestinos” (Cesaroni, 2013: 94).

El proceso de militarización de los servicios penitenciarios se profundizó con el dictado del Decreto 1209 del 06 de julio de 1976 en el cual se consagró su subordinación a los mandos militares con el objetivo de establecer normas de trato comunes tanto para los internos de máxima peligrosidad sometidos a jurisdicción nacional como para los que se encuentren a disposición del Poder Ejecutivo Nacional y revistan características similares.

Artículo 1: Establecese un sistema tendiente a lograr la labor coordinada de los distintos organismos nacionales y provinciales que intervengan en la detención, tratamiento, y traslado de los condenados y procesados de máxima peligrosidad en jurisdicción nacional, como así también de las personas puestas a disposición del Poder Ejecutivo Nacional que revistieran dicho carácter.

Artículo 2: Dicho sistema estará integrado por el Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, Comando General del Ejército, y los Servicios Penitenciarios Federal y Provinciales que se incorporen al mismo y sean necesarios para el cumplimiento del presente.

Artículo 3: A tal efecto, el Ministerio del Interior queda facultado a suscribir con los gobiernos provinciales los convenios que posibiliten el ingreso al sistema de los establecimientos penitenciarios provinciales necesarios para el cumplimiento del presente.

Este Decreto pone en evidencia que la dictadura militar consideraba a los Servicios Penitenciarios como un engranaje crucial del Terrorismo de Estado constituyéndose en los espacios institucionales a los que arribaban los internos una vez que eran “blanqueados” y cambiaban su condición de “desaparecidos” y pasaban a “Disposición del Poder Ejecutivo”. Asimismo, el personal de los Servicios Penitenciarios cumplió tareas en numerosos centros clandestinos de detención en todo el país.

La acción conjunta y coordinada de las fuerzas armadas, policiales y los servicios penitenciarios en la represión generó en los responsables del terrorismo de Estado la necesidad de homogeneizar su organización y funcionamiento a través de normas que regularan el accionar de los funcionarios, tanto en sus aspectos laborales como en su

vida privada. Estas normas fueron las Leyes Orgánicas de los diferentes Servicios Penitenciarios, que tomaron como referencia los lineamientos de la Ley Orgánica del Servicio Penitenciario Federal sancionada el 18 de mayo de 1973 durante el gobierno de facto del Gral. Lanusse y publicada durante el gobierno constitucional del presidente Héctor J. Campora.

Las leyes orgánicas de los servicios penitenciarios provinciales, salvo las de Jujuy y Misiones dictadas 1971 y 1972, son posteriores a la Federal. Las leyes de Santa Fe (1978), Buenos Aires (1980), Entre Ríos (1976), Salta (1980) y Tucumán (1981) fueron sancionadas durante la última dictadura cívico-militar y rigen desde entonces. Complementariamente también se establecieron los sistemas disciplinarios y los reglamentos internos.

Las investigaciones sobre esta materia de Mamani (2005), Salinas (2006), Mouzzo (2010), Manchado y Narciso (2013), Cesaroni (2013) y Manchado (2015) sostienen que las normas penitenciarias consagran el avasallamiento de derechos fundamentales de los funcionarios penitenciarios. Esta postura es correcta aunque debe precisarse un aspecto que resulta fundamental y sin el cual no se comprende la cultura penitenciaria. Las Leyes Orgánicas del Servicio Penitenciario Federal y de los servicios penitenciarios provinciales, así como sus normas complementarias vinieron a suplir un vacío legal e identitario. Ni el Servicio Penitenciario, ni sus funcionarios tenían normas de referencia que regularan su accionar y permitieran avanzar en un proceso de burocratización. Las leyes Orgánicas consagraron derechos, obligaciones y prohibiciones equiparando a los funcionarios penitenciarios con otras fuerzas armadas (ejército) y de seguridad (policía y gendarmería) a la vez que brindaron una identidad a sus miembros de impronta fuertemente militarizada. Lejos de ser un retroceso fue un avance en el acceso a los derechos laborales de los funcionarios. Un avance que debía profundizarse en democracia superando los aspectos autoritarios propios del momento histórico en que fueron sancionados. Un avance que nunca terminó de concretarse.

3.3. MARCHAS Y CONTRAMARCHAS DEL SERVICIO PENITENCIARIO DE SANTA FE (SPSF)

El Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución Penal (SNEEP) elaborado por el Ministerio de Justicia de la Nación, indica que la población penal de la provincia de Santa Fe se duplicó en el periodo 1996-2015. La población penal total de la provincia asciende a

3027 personas, 1928 condenados (64%) y 1099 procesados (36%). Esta proporción no guarda relación con la tendencia nacional la cual registra un 48% de personas condenadas y un 51% procesadas. Se registra una superpoblación muy baja dado que la cantidad de plazas disponibles es de 3016 para alojar a 3027 internos. La Unidad N°. 11 Complejo Penitenciario de Piñero registra la superpoblación más alta (57) con 697 internos alojados sobre 640 plazas disponibles. Respecto de este indicador, la provincia de Santa Fe tampoco guarda relación con la tendencia nacional dado que el Sistema Penitenciario Nacional (Servicio Penitenciario Federal y Servicios Penitenciarios Provinciales) registra una superpoblación de 4167 plazas, 71.464 internos sobre 67.297 plazas disponibles. En el año 2015 se produjeron 18 muertes en las cárceles de la provincia, 09 de ellas correspondieron a personas condenadas y 09 a personas procesadas.

Las tendencias expuestas marcan diferencias sustanciales entre la situación del Servicio Penitenciario Santafesino (en adelante SPSF) y el Sistema Penitenciario Nacional. Habiendo realizado estas precisiones se analiza a continuación el proceso de desarrollo institucional experimentado por el Servicio Penitenciario de Santa Fe desde el año 1978. Manchado (2015) da cuenta del mencionado proceso. El autor indaga en las transformaciones económicas, sociales y culturales ocurridas durante la última dictadura cívico-militar (1976-1983) como punto de partida para comprender el funcionamiento del SPSF.

El autor sostiene que *“el proceso de institucionalización de los Servicios Penitenciarios tuvo como objetivo: lograr la efectiva implementación del sistema represivo impulsado por el régimen dictatorial. Esto fue logrado, principalmente, a raíz de una intensa reforma que apuntó al reordenamiento y formación del personal penitenciario sobre los valores del orden, la jerarquía y al disciplina”*. (Manchado:2015, 21).

Se distinguen tres etapas, la primera de reforma e institucionalización llevada a cabo durante la dictadura militar (1976-1983), la segunda a la que denomina periodo dialoguista (2003-2007) y la tercera caracterizada como progresismo penitenciario (2007-2011). El periodo 2011-2015 ha estado signado por un paulatino retroceso del Progresismo Penitenciario hacia una restauración correccionalista.

Manchado (Ibídem, 21-22) analiza la primera etapa (1976-1983) a partir de la “Memoria de la gestión realizada en el periodo Marzo 76 a Marzo 81” (en adelante la “Memoria”). La

“Memoria” reconoció la necesidad de estructurar al servicio penitenciario como fuerza de seguridad, lo cual influyó en sus reglamentos internos y su sistema disciplinario, cuyo objetivo primordial debía ser garantizar la obediencia al orden jerárquico y vertical. La “Memoria” caracterizaba al sistema disciplinario como lento, complejo y formalista, lo cual impedía sancionar con celeridad, justicia y ecuanimidad. Reconocía además la existencia de una Plana Mayor, el incorrecto y anti-estético uso del uniforme, la institución demandaba normas mediante las cuales se establecieran pautas de trabajo claras dado que las existentes eran inorgánicas, insuficientes y contradictorias.

Como respuesta a este estado de cosas se sancionaron normativas (mediante decretos, resoluciones y directivas) que regularon el trabajo penitenciario hasta el mínimo detalle.

De esta forma se llegaba a la conclusión de que todas las carencias y desordenes institucionales eran por falta de captación de un conjunto de principios que debían formar y fomentar una conciencia penitenciaria contrapuesta a una acción penitenciaria llevada a cabo de manera rutinaria y sin entusiasmo, tal como lo exigía la mística de una fuerza de seguridad ávida de imprimir su sello a las tareas cotidianas (Ibídem: 22).

Las normativas que serán analizadas en el apartado fueron la consecuencia de este diagnóstico y han determinado la identidad institucional por más de treinta años. (Ibídem: 28). Manchado (2015) afirma que: No se reconocen fuertes discontinuidades entre las políticas penitenciarias del periodo dictatorial y las gestiones democráticas 1983-2003.

El periodo dialoguista (2003-2007) fue llevado a cabo durante la gestión de Jorge Obeid como gobernador y el Dr. Fernando Rosua como Director General. En este periodo se distinguen dos etapas, desde el 2003 al 11 de abril del, momento en que se produce la denominada “Masacre de Coronda” que dejó un saldo de catorce internos asesinados.

Las reformas llevadas a cabo durante este periodo no se apartaron del correccionalismo.

“Si bien esta gestión política no puso su interés en modificar los basamentos epistemológicos de la institución carcelaria, ya que no se discutió ni puso en duda cuestiones como el “tratamiento penitenciario” o la “disciplina” como medio de coerción hacia las personas privadas de su libertad; de igual manera generó una plataforma para discutirlos posteriormente, y sobre todo, produjo una serie de movimientos al interior de las prisiones en cuanto a la presencia de voces y prácticas tendientes a la

democratización del espacio penitenciario, dando espacio a la participación, particularmente de los detenidos, en la toma de decisiones de cuestiones cotidianas”⁵.

De esta etapa se destacan las siguientes iniciativas: 1) Creación de la figura del asistente penitenciario destinada a intervenir en aspectos familiares, judiciales, personales y en demandas puntuales de los internos, 2) Creación y puesta en funcionamiento de las mesas de diálogo entre autoridades penitenciarias (de carrera y de gestión política), organismos de derechos humanos, representantes del poder judicial y los representantes de los internos, 3) creación del Programa de Profesionalización del Personal Penitenciario, mediante el cual se mejoraron las condiciones de trabajo y formación técnica del personal penitenciario y se incorporaron recursos tecnológicos.

Sin embargo, Luego de la “Masacre de Coronda” este proceso pasó a segundo plano, y se reforzaron valores tales como la disciplina, el orden y la obediencia. La Unidad N°. 1 de Coronda, que alojaba a la mitad de la población penal de la provincia de Santa Fe, fue intervenida, a su cargo se colocó al Dr. Jorge Bortolozzi, quien hasta ese momento se desempeñaba como Director del Instituto Autárquico Provincial de Industrias Penitenciarias (IAPIP). La intervención puso un fuerte énfasis en los aspectos relacionados con la seguridad, la logística y el control de situaciones irregulares (sustracción de elementos del Estado por parte del personal penitenciario) lo cual produjo el desplazamiento de oficiales y suboficiales.

A fines del año 2005 el Director General fue relevado y reemplazado por el interventor de la Unidad N°. 1, lo cual extendió la aplicación de los lineamientos aplicados en Coronda al resto de las unidades de la provincia.

Durante este periodo se eliminó el cumplimiento efectivo de la sanción de arresto, se garantizó el transporte para personal de Santa Fe y Coronda que prestaba servicio en el sur de la provincia y fue inaugurada de la Unidad N°. 11 de Piñero, lo cual aumentó las plazas disponibles.

En el año 2007 se produjo un cambio en la gestión gubernamental de la provincia de Santa Fe, luego de veinticuatro años de gobiernos justicialistas asumía el Dr. Hermes Binner perteneciente al Frente Progresista (alianza entre Socialistas y Radicales). Una de las primeras medidas adoptadas durante la gestión Binner fue la creación del Ministerio

⁵ Nota de campo.

de Seguridad en cuya órbita se colocó al SPSF en dependencia de la Secretaría de Asuntos Penitenciarios que también fue creada. El SPSF quedó a cargo de un abogado que formaba parte de la planta permanente de la institución el Dr. Mariano Bufarini y la Secretaría de Asuntos Penitenciarios fue asumida por el Dr. Leandro Corti, quien se había desempeñado como asesor civil durante la gestión de Bortolozzi. Ambos funcionarios con la colaboración del criminólogo de la Universidad Nacional del Litoral Maximo Sozzo y su equipo fueron los responsables del diseño y aplicación de la tercera etapa, denominada progresismo penitenciario.

Los lineamientos de este periodo quedaron plasmados en el Documento Básico, “Hacia una política progresista en la Provincia de Santa Fe”⁶, elaborado por la Secretaría de Asuntos Penitenciarios y presentado en abril del año 2008. En términos teóricos, el documento intentaba plantear un modelo de gestión penitenciaria alternativo a dos grandes enfoques teóricos y prácticos.

Por un lado, el modelo correccional basado en la progresividad, que supone la realización de un diagnóstico y un tratamiento con el objetivo de lograr la reinserción social del interno, a quien consideraba un enfermo moral, y por otro lado, el modelo incapacitante, cuyos alcances pueden resumirse en los siguientes términos: “La retribución del daño generado por el delito a través de la producción intencionada de dolor en el preso. (...) la incapacitación o neutralización del preso, durante un lapso de tiempo más o menos prolongado (...) de forma tal que no pueda volver a producir delitos, “protegiendo al público”, generando “seguridad” (Secretaria de Asuntos Penitenciarios de Santa Fe: 2008, 23). De este modo la cárcel se convierte sólo en un depósito de personas indeseables para la sociedad cuyo único objetivo es mantenerlas encerradas.

En las prisiones de la Argentina conviven ambos modelos, la Ley de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad N°. 24.660 fue influenciada por el correccionalismo penal (progresividad, reinserción social, diagnóstico, pronóstico y tratamiento). Sin embargo, las políticas de encarcelamiento masivo que produjeron la duplicación de la población penal entre los años 1996 y 2003 marcan una fuerte influencia de las tendencias incapacitantes.

El modelo de gestión propuesto tuvo como objetivo brindar una alternativa a los dos enfoques hegemónicos, a partir de la definición de cinco principios básicos 1) reducir el

⁶ En el capítulo N°. 1 se ha hecho referencia a este documento en profundidad.

daño, 2) abrir la prisión, 3) democratizar la prisión, 4) promover y asegurar derechos, 5) reintegrar socialmente, a pesar de la prisión.

El “Documento Básico” reconoce la complejidad del trabajo penitenciario: : el trabajo en la situación de encierro penitenciario se encuentra plagado de numerosas coincidencias en torno a la degradación y el sufrimiento con la situación del preso, desde una devaluación legal de su estatuto de ciudadanos en función de un pretendido “estado penitenciario” que le delimita deberes especiales y recorta algunos de sus derechos fundamentales, a una realidad cotidiana plagada de conflictividades y tensiones (Ibídem: 39-40).

Dentro de las líneas de acción llevadas a cabo en este periodo, en lo que respecta al personal, se destacan las siguientes: se garantizó el derecho del personal a ser escuchado antes de imponérsele una sanción , se realizaron mesas de diálogo con el personal penitenciario, se incrementó la planta de personal de todos los escalafones, se extendió el servicio de transporte para el personal, se regularizó el goce de licencias ordinarias (vacaciones), se redujeron los servicios de recargo, se regularizó el régimen de ascensos del personal, se creó la Dirección de Asistencia al Personal Penitenciario, se creó la Dirección Provincial de Capacitación Penitenciaria encargada de la formación de los ingresantes a la institución y de la capacitación permanente del personal, se establecieron protocolos de trabajo en diferentes áreas, se reemplazaron los Organismos Técnico-Criminológicos (OTC) por los Equipos de Acompañamiento para la Reintegración Social (EARS) y se estableció un protocolo de intervención de los mismos con lineamientos filosóficos y operativos que intentaban superar la lógica positivista del correccionalismo penal.

3.4. ANÁLISIS DE LAS NORMAS QUE RIGEN EL SERVICIO PENITENCIARIO DE SANTA FE

3.4.1. LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PENITENCIARIO DE SANTA FE. DEC. 8183/78

En el mes de enero de 1978 mediante el decreto N°. 8183 fue dictada la Ley Orgánica del Servicio Penitenciario. A través de esta norma se regula la actividad del personal penitenciario de todos los escalafones, se especifica su situación jurídica a través del estado penitenciario estableciendo derechos, obligaciones y prohibiciones particulares.

En su art. 1 establece que el servicio penitenciario es una fuerza de seguridad cuya misión es la custodia y guarda de procesados y ejecución de la pena privativa de la libertad.

En el art. N°. 6 se establecen las competencias del Director General del Servicio Penitenciario. El mismo tiene la potestad de definir el destino laboral de los funcionarios penitenciarios (inc. b), esto se define por razones de servicio y sin dar ninguna explicación a los empleados que se ven afectados tanto en sus aspectos personales y familiares como en materia económica. Esta discrecionalidad para definir el traslado del personal se ha transformado en una verdadera herramienta de disciplinamiento y control.

También es potestad del Director General establecer la duración de la jornada laboral (Art. N°. 6 inc.). Haciendo uso de esta potestad, en el año 2011 la presente gestión incrementó la jornada laboral de los miembros del escalafón profesional de 6 a 7 horas diarias para luego volver a fijarla en seis horas.

En el capítulo N°. 3 del Dec. 8183/78 se establecen, los alcances del estado penitenciario, que es la “situación jurídica compuesta por los deberes y derechos establecidos en esta ley” (Art. N°. 9). Esta situación jurídica, heredada de las organizaciones militares, coloca a los funcionarios penitenciarios en una situación diferente al resto de los empleados públicos y de los ciudadanos, obligándolos a aceptar condiciones de trabajo indignas, y asimismo, promueve la intromisión de la institución en la vida privada de los funcionarios, violando principios constitucionales básicos y conservando la relación del funcionario con la institución incluso luego de su retiro.

El Art. 11 establece los deberes de los funcionarios penitenciarios. Entre ellos se destacan:

- La obligación de prestar servicio en cualquier lugar de la provincia donde sea destinado (inc.b). Esto pone al funcionario en una situación de alta vulnerabilidad, dado que no puede negarse ni interponer recurso alguno ante un traslado, tampoco tiene el derecho de ser consultado acerca de la conveniencia de su traslado. Esta obligación transforma al traslado en una herramienta de disciplinamiento.
- El Inc. c. establece el deber de desempeñar tareas de recargo, cuando las necesidades del servicio lo requieran, sin derecho a remuneración especial. Este inciso habilita a que los funcionarios trabajen sin remuneración, lo cual constituye un atropello al

derecho laboral básico que es el salario. Se destaca que un funcionario penitenciario afectado al turno de 24 horas de trabajo por 48 de franco trabaja un total de 240 horas al mes, lo cual dividido equivale a trabajar 8 horas por día los 30 días del mes. En el caso de los funcionarios que vive en Santa Fe o Coronda y se desempeñan en el sur de la provincia, a este régimen deben sumarse las horas de viaje que son aproximadamente 3 horas de ida y 3 horas de vuelta (60 horas más por mes). Esa situación, de por sí alarmante, se ve profundizada por los servicios de recargo, lo cual reduce aun más el periodo de descanso de los funcionarios.

Cabe destacar que desde el año 2015 se habilitó el pago de los servicios de recargo (horas extras) al personal que trabaja 24 horas, con lo cual se dio respuesta a un reclamo histórico de los funcionarios penitenciarios. Sin embargo, dicha medida se ha convertido en un recurso para suplir la carencia de personal a costa del desgaste excesivo de los funcionarios y la afectación de su calidad de vida. Un funcionario puede realizar hasta 72 horas de recargo por quincena lo cual suma 144 horas mensuales. Teniendo en cuenta que los funcionarios penitenciarios trabajan 240 horas mensuales, los servicios obligatorios y los de recargo sumarian 384 horas mensuales, lo cual equivale a más de la mitad del total de horas de un mes (24 horas por 30 días equivalen a 720 horas).

Las horas extras se pagan sólo a los funcionarios que no sacan licencia por enfermedad propia o de un familiar a cargo, y a aquellos que no tienen sanciones disciplinarias. Cuando una persona se enferma o debe cuidar a un familiar enfermo, pierde el derecho a cobrar las horas extras, y debe realizar recargos sin remuneración durante noventa días. Aquellos funcionarios que han sido sancionados pierden el derecho a cobrar horas extras por 60 días y están obligados a trabajar sin cobrar.

Por otro lado, los servicios de recargo, además de ser violatorios de derechos elementales de los funcionarios, afectan la seguridad de los establecimientos penales dado que el personal afectado no está debidamente descansado y puede cometer faltas graves a la seguridad como consecuencia de esa condición.

- El Inc. E impone a los funcionarios el deber de “someterse al régimen disciplinario”. Esta obligación somete a los funcionarios al régimen establecido en los decretos que N°1090 y 1091 sancionados en el mismo periodo y que serán analizados oportunamente.

Asimismo, la ley orgánica en su Art. N°. 12 especifica aquellas acciones prohibidas a los funcionarios penitenciarios:

- El Inc. K prohíbe “participar en las actividades de los partidos políticos”. Este artículo es violatorio de los derechos políticos más elementales consagrados en la constitución nacional. Incluso hasta hace aproximadamente quince años los agentes con el grado de subayudantes no podían votar y se les retenía el DNI (documento nacional de identidad) los días previos a los actos electorarios.
- El Inc. J prohíbe “formular, peticiones, quejas o reclamos en forma colectiva, o individual, apartándose de la vía jerárquica, o no guardar el respeto debido al superior”. Este inciso prohíbe y sanciona la organización colectiva para promover los derechos de los funcionarios, de este modo se garantiza que los reclamos carezcan de fuerza. Al mismo tiempo se impide la organización sindical, lo cual es violatorio de la constitución nacional.

El capítulo N°. 4 establece la organización del personal. Aquí se adopta una división heredada del orden castrense y que determina el perfil de la institución como es la distinción entre oficiales y suboficiales, siendo los primeros encargados de la conducción, organización y supervisión de la seguridad y del tratamiento de los internos y los segundos los ejecutores de las órdenes de los superiores. Los primeros son responsables por el trabajo de los segundos y deben controlar el cumplimiento de las normas y las órdenes emanadas por los superiores. Para ello tienen facultades disciplinarias con un alto nivel de discrecionalidad, lo cual en ocasiones deriva en abuso de autoridad. Se destaca que en el caso de las faltas leves, que van desde el apercibimiento hasta nueve días de suspensión, la mera afirmación de un superior es suficiente para acreditar una falta imputada a un subalterno (Dec 1091/79 Art. 112).

De esta forma la discrecionalidad para sancionar de que gozan los superiores brinda una herramienta útil para lograr que los subordinados cumplan sus ordenes sin cuestionamientos, por ejemplo a la hora de definir los servicios de recargo o la asignación de tareas más penosas, e incluso es utilizada como forma de dirimir situaciones personales entre el superior y el subordinado, lo que va desgastando la relación entre oficiales y suboficiales llegando a constituir, en ocasiones, bandos separados con intereses contrapuestos. A manera ilustrativa se cita una expresión que suele utilizarse a menudo en las unidades: “-Hacé lo que te digo o te dejo preso -”.

Igualmente, en el capítulo N°. 4 se establecen los diferentes escalafones de acuerdo con la función y el perfil profesional de los funcionarios. Básicamente, éstos se distinguen entre el personal de seguridad (Cuerpo General) y el escalafón profesional, que se agrupa de acuerdo con su perfil (art. N°. 25)

El escalafonamiento está signado por situaciones evidentemente discriminatorias, como por ejemplo la que sufren las mujeres, que no pueden alcanzar la máxima jerarquía como oficial (Inspector General), pudiendo llegar al grado de Prefecto (Art. N°. 25 inc. 1). Del mismo modo ocurre con los integrantes del Escalafón Profesional, quienes tampoco pueden aspirar a máxima jerarquía como oficial (art. N°. 25 Inc. 2 y 3).

La situación de los miembros de los subescalafones Servicio Social, Trabajo y Construcción y Docente es aún más injusta, los mismos ingresan con una jerarquía inferior al resto de los miembros del escalafón profesional y sólo pueden aspirar a alcanzar la jerarquía de Alcaide Mayor, tres jerarquías menos que la máxima posible, (Art. 23 y 25 Inc. 3).

A continuación, el capítulo hace referencia al régimen disciplinario. Aquí se establecen los tipos de sanciones que pueden ser aplicadas al personal: apercibimiento, arresto, suspensión, cesantía y exoneración.

3.4.2. REGLAMENTO DISCIPLINARIO. DEC. 1090/79

El art. N°. 2 establece que “las disposiciones del presente reglamento son las únicas que se aplicarán a las faltas cometidas por los integrantes de los cuadros penitenciarios en el desempeño de sus funciones específicas y a conductas de su vida privada que afecten el prestigio de la repartición”. Este artículo habilita la intromisión de la institución en la vida privada de los funcionarios en clara contradicción con el Art. N°. 19 de constitución, el cual establece que: “Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan el orden y la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservadas a Dios y exentas de la autoridad de los magistrados”.

En los artículos del 9 al 11 se establecen las faltas, en particular distinguiendo entre:

Faltas a la ética profesional (art. 9):

- En el inciso N°. 9 establece de un modo muy vago un tipo de falta que denomina “debilidad moral en los actos de servicio” dejando a criterio de quien sanciona los alcances de la moralidad.

- Algo similar ocurre con el Inciso N°. 12 que impide “ejercer actividad, oficio o profesión que importe desmedro de la jerarquía del agente o de la institución”. Aquí también la definición de las acciones que constituyen falta está sujeta a la discrecionalidad de la autoridad que sanciona.

El art. N°. 10 hace referencia a las faltas al servicio, que son aquellas relacionadas con la subordinación jerárquica. Este artículo es el que pone en evidencia la fuerte cultura castrense que se ha impuesto a la institución. Entre ellas se destacan:

- Inc. 4. “no guardar en formación la compostura debida o estar desatento en instrucción”. Este inciso es una muestra muy clara de la forma en que la lógica militar ha impregnado a la institución. Tanto la formación como la instrucción son actividades netamente castrenses que han sido replicadas y rigen el funcionamiento del servicio penitenciario.

- A continuación se analizan los incisos relacionados con la jerarquía y el mando. Se establecen como falta no reconocer a un superior, no ofrecer las novedades o hacerlo defectuosamente. También sanciona a aquellos empleados que muestren disconformidad con una orden de servicio (inc. 15) y del mismo modo procede con los que no sigan la vía jerárquica y se dirijan a un superior sin autorización (inc. 18).

- Un aspecto que merece ser destacado especialmente es la sanción que se impone a aquellos empleados que presenten recursos o peticiones colectivas (inc. 26). Aquí se consagra la prohibición de organización colectiva para la promoción de los derechos laborales.

A continuación, al Art. N°. 12 hace referencia a las faltas a la seguridad. Este tipo de faltas son las que merecen las sanciones más duras como la suspensión o la cesantía.

Todos los trabajadores del escalafón Cuerpo General reconocen la gravedad del “Artículo 12”, aunque muchos de ellos no saben a qué norma hace referencia ni su alcance pero son conscientes de que una falta a la seguridad puede afectar su carrera o incluso su libertad. Dada la amplitud de conductas que pueden configurar una falta a la seguridad y

la discrecionalidad de los superiores jerárquicos para sancionar, el “Artículo 12” se ha convertido en un recurso utilizado para presionar o amenazar al personal, con el objetivo de lograr el cumplimiento de las tareas encomendadas.

La especificación de este tipo de faltas implica exigencias excesivas para el personal y lo hace responsable de situaciones sumamente difíciles de controlar, por ejemplo:

- “No tomar las medidas adecuadas para evitar incendios, estragos, epidemias, derrumbamientos, inundaciones, explosiones o todo otro hecho previsible” (Inc. 5). En esta redacción llama la atención la expresión “todo otro hecho previsible” dentro de la cual estarían contempladas un sin número de situaciones que permitirían imputar a los trabajadores por cualquier hecho que pudiera suceder en el interior de una prisión, siempre que éste pueda ocurrir y cuya consecuencia pueda preverse.
- No observar las reglas establecidas para la limpieza y conservación de los edificios, locales, dependencias, armamentos, munición, maquinarias, instrumentos u otro elemento destinado a la función o al lugar en que debe desarrollarse (Inc. 6). La amplitud en la definición de la falta puede ocasionar que un gran número de conductas sean motivo de sanción.
- No controlar la calidad o estado de las aguas, sustancias alimenticias y medicinales destinadas al uso y consumo del instituto o servicio, o no adoptar las medidas de profilaxis correspondientes (Inc. 7). Esto obliga a los trabajadores a controlar un aspecto sumamente técnico como es la calidad de las aguas y de las sustancias que se consumen en el interior de las unidades, para ello un trabajador debería tener conocimientos acerca de las condiciones de potabilidad del agua y contar con los elementos para su verificación.

Seguidamente la norma hace referencia a las faltas al orden penitenciario (art. 13), que son las transgresiones a las disposiciones que regulan el régimen y tratamiento a los internos procesados y condenados.

- En el inc. 1. impide a los empleados que mantengan con los internos conversaciones de orden particular, o a aquellos que los atiendan en quejas o peticiones que no respeten la vía jerárquica. Este artículo es absolutamente anacrónico y no da cuenta de las particularidades del trabajo penitenciario en el cual los funcionarios deben dialogar permanentemente con los internos para resolver sus problemas.

- En el inc. 11 se establece como falta: “Excederse en la aplicación de los medios represivos contra los internos en casos de fuga, evasión, o sus tentativas y en los supuestos de resistencia, por la fuerza activa o pasiva, a una orden basada en una norma legal o reglamentaria”. El problema que genera este inciso es la amplitud de la norma y la discrecionalidad de que dispone aquel que tiene la facultad de sancionar para determinar en un criterio de exceso en el uso de la fuerza.
- Una situación similar se presenta con lo establecido en el Inc. 25, el cual señala como falta: “Usar contra los internos medios violentos fuera de los casos de fuga, evasión o de sus tentativas y en los supuestos de resistencia por la fuerza activa o pasiva a una orden basada en una norma legal o reglamentaria”.

El régimen disciplinario también alcanza a los agentes en situación de retiro que actúen en menoscabo de la institución o que sean condenados por delitos dolosos o infracciones (Art. N°. 14).

El Capítulo IV establece los tipos de sanciones que afectan al personal, entre ellas se destaca el arresto que: “Consiste en la detención del agente en una dependencia de la institución o en su domicilio” (Art. N°. 18). Este tipo de sanción que va en contra de los derechos constitucionales básicos, se ha dejado de aplicar hace aproximadamente quince años, sin embargo, no ha sido derogada y continua vigente. Este tipo de sanción plantea situaciones ridículas, tales como el establecimiento de un régimen de visitas para los agentes detenidos (art. N°. 18 inc. 9).

La prohibición del cumplimiento de la sanción de arresto generalizó la imposición de una sanción más gravosa como es la suspensión. Este tipo de sanción supone el descuento de haberes por los días que dura la suspensión y la pérdida del año en la consideración para el ascenso al grado inmediato superior.

3.4.3. REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS. DEC. 1091/79

Este reglamento establece las formalidades que deben cumplimentarse en “Los sumarios administrativos e informaciones sumarias que se sustancien para la comprobación de una falta o de un hecho que involucre a personal penitenciario, y la aplicación de las sanciones que pudieran corresponder” (Art. 1°).

Los sumarios administrativos destinados a deslindar responsabilidades acerca de posibles faltas disciplinarias son instruidos por oficiales que comparten en lugar de trabajo con los involucrados. Un oficial debe investigar, extraer conclusiones y proponer medidas respecto de situaciones que involucran a oficiales y suboficiales, lo cual atenta contra el principio de imparcialidad. Los sumarios ordenados por la Dirección General del Servicio Penitenciario son llevados a cabo por la Dirección Provincial de Asuntos Internos Penitenciarios, un organismo autónomo del Servicio Penitenciario con dirección civil, sin embargo, este organismo funciona en las instalaciones de la Dirección General del Servicio Penitenciario. El personal que se desempeña en dicha dirección pertenece al Servicio Penitenciario, lo cual incluye a los directores de plana mayor (Director y Subdirector de Asuntos Internos) que son oficiales superiores del servicio penitenciario.

De acuerdo con el Art. 35 del Dec. 8183/78, la situación de revista de los funcionarios penitenciarios admite tres variantes: en actividad (servicio activo), en disponibilidad y en retiro. La situación de disponibilidad supone una interrupción transitoria de la prestación de servicio activo como consecuencia de diferentes situaciones. La disponibilidad por razones disciplinarias es dispuesta por el Director General del Servicio Penitenciario de acuerdo con lo establecido en el Art. 37 del Dec. 8183/78 como medida cautelar (Inc. f) y por encontrarse sancionado con suspensión (Inc. g).

La disponibilidad es una medida cautelar y por lo tanto limitada en el tiempo. El Reglamento de Procedimientos Disciplinarios Decreto N°. 9091/79 en su Art. 126 establece las causales por las cuales un funcionario puede ser suspendido preventivamente o sea pasado a disponibilidad.

Artículo 126 °. El personal puede ser suspendido preventivamente en los siguientes casos:

- a) Cuando la permanencia del imputado sometido a sumario signifique un obstáculo para la investigación. Puede evitarse ésta medida cuando resulte conveniente el traslado del agente a otra dependencia en la que pueda prestar servicio.
- b) Cuando se encuentre detenido preventivamente, o privado de libertad en la causa judicial.
- c) Cuando se dicte en su contra auto de procesamiento y el mismo se encuentre firme.

En la mayoría de los casos, las disponibilidades dictadas como medida cautelar se producen por la causal del inc. a. lo cual trae aparejado como consecuencia el descuento de la mitad del sueldo mediante el tiempo que dure la situación (Dec. 8183/78 Art. 37 Inc. f y Art. 38 Inc. d y e) y la imposibilidad de prestar servicio y de avanzar en la carrera penitenciaria durante el tiempo en que el sumario se encuentre en trámite.

Las consecuencias gravosas que implican esta situación de revista no pueden ser objeto de recurso por parte del imputado de acuerdo con lo señalado en el Art. 128 del Dec. 1091/79:

“Las medidas preventivas pueden ser ordenadas de oficio o a pedido del instructor, siendo irrecurrible el auto que disponga su aplicación”.

La imposibilidad de recurrir esta decisión administrativa se funda en el hecho de que la disponibilidad es una medida preventiva que no produce efectos definitivos y cuyas consecuencias pueden enmendarse a posteriori. Sin embargo, ha quedado expuesto que la disponibilidad produce efectos económicos y afecta la carrera del funcionario en términos simbólicos.

3.5. INTENTOS DE REFORMA. ENTRE EL VOLUNTARISMO POLÍTICO Y LA OBEDIENCIA GARANTIZADA

El “documento básico” reconocía la necesidad de avanzar en la reforma de la Ley Orgánica del Servicio Penitenciario Dec. 8183/78 y lo establecía como línea de acción. Los aspectos centrales de esta reforma serían: 1) El SPSF dejaría de ser una fuerza de seguridad, 2) eliminación del estado penitenciario, 3) sistema de escalafonamiento único mediante el cual se eliminaría la distinción entre oficiales y suboficiales, 4) desmilitarización de la institución.

En el año 2009, en cumplimiento con este objetivo, fue presentado un anteproyecto de reforma que produjo la reacción de los funcionarios del Escalafón Cuerpo General. Los aspectos más salientes de la reforma propuesta fueron los siguientes.

a) El art. 1 establecía que a partir de la sanción de la nueva ley el servicio penitenciario de la Provincia de Santa Fe pase a denominarse Servicio de Ejecución Penal, lo cual implicaba una alteración de la identidad de la institución, dado que la condición de penitenciario brinda pautas de comportamiento que se han ido desarrollando a lo largo de

muchas décadas y que se encuentra arraigadas en la cultura de la organización. Como producto de la reforma, el servicio penitenciario dejaría de ser una fuerza de seguridad y se convertiría en un organismo civil.

El Dr. Alejandro Marambio, ex Director General del servicio Penitenciario Federal advertía en el año 2008 acerca de los problemas que podrían ocasionar la aplicación de esta iniciativa:

“Se habla de una desmilitarización, se habla de un error en el presente acerca de donde están parados los penitenciarios y lo que se está discutiendo es sobre su idiosincrasia, sobre su fundamento. Cuando uno le quita el fundamento a un determinado grupo tiene que darle un reemplazo a ese fundamento, no puede dejarlo sin fundamento, no puede dejarlo sin origen, si uno los quiere sacar del lado de las fuerzas de seguridad, lo mínimo que tiene que hacer es alinearlos en el poder judicial, y si no tiene esa posibilidad y jerarquizarlos en ese formato, entonces no puede estar discutiéndole hoy el espacio militarizado. Mientras uno no pueda hacer ese cambio, no puede sacarle aquello que lo constituye como ser, como tal. Lo que sí puede es ir modificando el diseño de carrera para que se generen nuevos valores que se incluyan dentro del sistema y que de acá a cinco o diez años sean los valores que el propio Servicio sostenga como propios” .

b) La normativa propuso eliminar el concepto de estado penitenciario y asimilar a los funcionarios penitenciarios con otros empleados públicos. Esto produjo preocupación en el personal ante la posibilidad de que la reforma afectara el régimen de retiro el cual permite jubilarse a los 25 años de servicio.

c) El anteproyecto de reforma proponía la eliminación de las jerarquías de oficiales y suboficiales a la vez que establecía una carrera única conformada por categorías a las que se accedería por concurso.

d) La norma proponía una nueva estructura de la organización reemplazando las actuales direcciones de plana mayor por diez departamentos con funciones especificadas.

Los cambios propuestos en este anteproyecto no tuvieron como objetivo reformar la organización existente sino configurar una nueva con pautas de trabajo, cultura organizacional y valores diferentes. Sin embargo, resulta claro que independientemente de los cambios semánticos, las personas que forman la institución seguían siendo las mismas.

El anteproyecto de reforma fue remitido a las unidades penitenciarias con el objetivo de informar a los funcionarios y promover el debate para la elaboración de un proyecto definitivo. Sin embargo, esta iniciativa no tuvo el efecto esperado, ya que generó una reacción inmediata del personal penitenciario. El intento de reforma de la ley orgánica se sumó al malestar generado por las políticas progresistas, las disputas de poder entre el personal de carrera y los funcionarios de gestión política y algunos hechos de violencia contra el personal penitenciario. La reacción repercutió en los medios de comunicación provinciales. Los penitenciarios interrumpieron la prestación del servicio e impidieron la entrada y salida de personas de la Unidad N°. 11 de Piñero. Como consecuencia de estos hechos se produjo la intervención del Ministro de Seguridad Dr. Daniel Cuenca, quien sostuvo encuentros multitudinarios con el personal penitenciario, en los cuales se le exigió la renuncia de los funcionarios de gestión política. Pocas semanas después el Ministro renunció argumentando problemas de salud .

Las consecuencias políticas provocadas por el intento de modificación de la ley orgánica produjo la desaceleración del ritmo con que se venía llevando a cabo la reforma institucional. En el año 2012, esta vez a pedido de un sector del personal penitenciario, la reforma de la ley orgánica volvió a la agenda, la gestión política conformó una comisión para la elaboración de un anteproyecto que a fines del año 2016 fue elevado a la legislatura para su discusión.

Luego de casi cuarenta años de vigencia, con algunas modificaciones parciales y varios intentos de reforma, la Ley Organica Dec. 8183/78 sigue vigente y continua siendo el sustento legal de los abusos de poder cometidos por funcionarios penitenciarios y por autoridades de gestión política. Las preguntas que se imponen son ¿por qué continúa vigente esta norma luego de más de tres décadas de recuperación democrática? ¿Por qué la mayoría de los servicios penitenciarios de la Argentina, cuyas normas son similares y datan de la misma época, no las han modificado y mantienen el diseño institucional heredado de la dictadura militar?

Las normas que rigen los servicios penitenciarios son un instrumento de disciplinamiento efectivo que garantizan la obediencia del personal penitenciario. Cualquier intento de reforma supondría reemplazar un régimen que cumple su objetivo por otro de resultado incierto.

A lo largo de los capítulos precedentes se han desarrollado aspectos teóricos y normativos que configuran el escenario en el cual se producen hechos de violencia física, psicológica y simbólica en las cárceles de la provincia de Santa Fe. En el próximo capítulo se analizarán casos concretos en los cuales confluyen distintos tipos de violencia

CAPÍTULO N°. 4. VIOLENCIAS

4.1. INTRODUCCIÓN

La aplicación del cuerpo normativo analizado ha contribuido a generar una institución surgida como expresión de un momento histórico signado por las violaciones sistemáticas de los derechos humanos, el abuso de poder, la persecución ideológica y la violencia. Esas prácticas propias de la etapa más oscura de la historia argentina aún no han sido superadas y siguen reproduciéndose de modos más sutiles, aunque sumamente nocivos, tanto para las personas privadas de su libertad como para los funcionarios penitenciarios.

Hoy la violencia ya no se ejerce con tanta vehemencia sobre los cuerpos de las personas, el espacio vulnerado es la conciencia, la salud mental y los aspectos simbólicos que encubren y refuerzan situaciones que llevan a las personas al borde de su resistencia física y psíquica ocasionándoles daños irreparables.

El desarrollo de los aspectos normativos realizados previamente adquiere relevancia en este capítulo, dado que son esas normas las que dan un marco de legalidad a los abusos perpetrados contra el personal.

4.2.1. VIOLENCIA FÍSICA

Se exponen a continuación dos casos de violencia física con características similares aunque con diferentes consecuencias:

“A los pocos meses de ingresar al servicio penitenciario un jefe me agarró del cuello. fue una forma de ponerme los puntos a mí y a mis compañeros que entramos con otra visión de la cárcel. Denuncié a mi agresor a pesar de que era un jefe y se inició un sumario administrativo. A pesar de lo grave de la situación el jefe no fue pasado a disponibilidad ni trasladado. Yo lo tenía que ver todos los días en el trabajo sabiendo lo que me había hecho. Mis compañeros fueron citados a declarar pero ninguno se animó a decir lo que pasó y al tiempo me enteré que a mi agresor recibió una sanción muy leve que no afectó su carrera”.

En este caso un subalterno es agredido por un superior:

“Un jefe me perseguía, me faltaba el respeto hasta que un día me cansé y le pegué. Él me quiso faltar el respeto en presencia de un compañero y no lo pude aguantar. A la guardia

siguiente me trasladaron y me iniciaron un sumario administrativo. El compañero que estaba de testigo tuvo que ir a declarar y lo apretaron para que declare a favor del jefe. A mí me terminaron dando quince días de suspensión y me arruinaron la carrera. Yo sé que estuve mal pero ya no podía aguantar la situación”.

En este caso un superior es agredido por el subalterno.

En ambos casos, se observa violencia física surgida como emergente de un orden de cosas que la desencadena. Los hechos son similares y sin embargo tienen consecuencias diferentes.

Las víctimas se diferencian por su jerarquía y antigüedad en la institución, la primera acababa de ingresar y la segunda era un oficial jefe. En el caso de los victimarios el primer agresor es un oficial jefe y el segundo es un suboficial. Los testigos de ambos hechos pertenecen al personal subalterno. En ambos hechos hay una agresión física, aunque de acuerdo con los relatos en el primer caso surge como reacción ante un cambio en los hábitos de trabajo y en el segundo surge como reacción ante una situación de hostigamiento laboral previo.

Lo que diferencia ambos casos son los resultados, en el primer caso, los hechos fueron visibilizados por la gestión política y se abrió un sumario administrativo lo cual constituyó un hecho novedoso. Sin embargo, la apertura del sumario no supuso el paso a disponibilidad del imputado por considerarse que no existía la posibilidad de que el mismo incidiera en la investigación. Los resultados del sumario se limitaron a constatar una conducta indecorosa por parte del agresor, lo cual le produjo como consecuencia la aplicación de una sanción menor (arresto). En el segundo caso, el sumario produjo el traslado del imputado a otra unidad. La investigación permitió acreditar la falta y produjo como consecuencia la aplicación de una sanción muy dura (suspensión) que le produjo al sancionado el descuento de 15 días de salario y la pérdida del año a los fines del ascenso. En ambos casos, los testigos corrieron una suerte similar, las declaraciones que fueron utilizadas como prueba en el sumario corroboraron la versión del superior jerárquico implicado.

Las consecuencias de los hechos relatados no se agotan en los aspectos físicos, los resultados de ambos sumarios produjeron consecuencias a nivel psicológico en las víctimas.

Estos hechos se sustentan en el marco normativo. En ambos casos los imputados tienen la obligación de someterse al régimen disciplinario como consecuencia del estado penitenciario establecido en la Ley Orgánica Dec. 8183/78.

El Director General del Servicio Penitenciario ordena la apertura de un sumario administrativo en ejercicio de sus facultades. Sin embargo, en el primer caso permite que el presunto agresor continúe desempeñándose en sus funciones y en el segundo caso ordena el traslado del imputado.

De acuerdo con lo establecido por la Ley Orgánica y por los Dec. 1090/79 y 1091/79 las afirmaciones de los superiores jerárquicos tienen preeminencia por sobre la de los subalternos.

En el primer caso, de acuerdo con el Dec. 1091/79, el oficial imputado pudo ejercer por sí mismo su derecho a defensa, en el segundo caso el subalterno debió ejercer este derecho por intermedio de otro oficial que debió interceder en un sumario en el cual se encontraba implicado un personal jerárquico de la institución.

En ambos casos, las versiones discordantes acerca de los hechos no pudieron corroborarse mediante un careo, dado que de acuerdo con lo establecido en el Dec. 1091/79 Art. 67 éste sólo puede disponerse si los declarantes tienen igual grado, salvo que su realización sea solicitada por quien tenga mayor jerarquía.

Los hechos tuvieron consecuencias diferentes en términos simbólicos. En el primer caso, el agresor salió prácticamente indemne dado que la sanción impuesta no produjo efectos negativos en su carrera, sin embargo, el hecho dejó en claro que un jefe puede agredir a un subalterno sin que eso tenga consecuencias demasiado gravosas. En el segundo caso, se le impuso al agresor una sanción lo suficientemente dura como para que sirva de ejemplo al resto del personal. En ambos casos los procedimientos se realizaron amparados por la normativa vigente cuyo objetivo es garantizar la obediencia y la verticalidad de la organización.

4.2.2. VIOLENCIA PSICOLÓGICA Y TERRORISMO ADMINISTRATIVO. PRIMER CASO

“Una vez me sancionaron junto a otros compañeros por un hecho que era improbable, yo sabía que no tenía nada que ver y que tenía argumentos para defenderme. Cuando me

notifican de la sanción me dicen que tenía cuatro días para presentar un recurso de reconsideración y apelación en subsidio. Por esos días viene uno de mis jefes y me dice que no me convenía recusar la sanción porque si revisaban los hechos me iban a dar una sanción más grande e incluso me podían llegar a suspender, además que si eso ocurría los iban a suspender a todos los jefes y al resto de mis compañeros. Algo similar hizo con el resto de mis compañeros involucrados. El resto de mis compañeros no hizo nada y se hizo cargo de la sanción que los obligaba a hacer servicios de recargo (horas extras) sin derecho a remuneración, o sea que los obligaba a trabajar gratis por dos meses. Antes del vencimiento del plazo presenté un recurso, alguien alguna vez se tiene que plantar ante los jefes. Luego de presentar el recurso mi jefe vino a pedirme explicaciones y a decirme que me iban a suspender cuando revisaran la sanción. Ante esa situación yo le explique que la normativa vigente establece que el recurso sólo puede provocar el mantenimiento de la sanción y su disminución nunca su aumento. Además me vino de decir que más allá de la sanción no me conviene ir en contra de un jefe porque después te van a perseguir hasta que te enganchen en alguna falta o te van a trasladar. Unas semanas después me notifican que de la reconsideración surge que no hay responsabilidad de mi parte y se deja sin efecto la sanción”.

“Diez años atrás cuando recién entraba al servicio me pasó algo parecido, en ese momento también un jefe me dijo lo mismo pero como era nuevito me la banque y me comí los días de arresto. Lo que me molestó de todo esto es que el jefe pensó que yo soy un ignorante que no conozco mis derechos y que puede hacerme lo que quiera. Alguna vez alguien tiene que defenderse. Yo no sé si el jefe es malo o es un bruto que no conoce los procedimientos”.

Los hechos produjeron en el protagonista un grado de angustia tal que lo obligaron a iniciar un tratamiento psicológico. A continuación se reproduce un relato en el cual la víctima expresa cómo se sentía en esos momentos.

“Lo que me ocurre es consecuencia de las condiciones de trabajo a las que estoy sometido. La persecución permanente buscando faltas disciplinarias, las expresiones denigrantes de los superiores para con el personal subalterno, la excesiva carga horaria, que para la mayoría supera las trescientas horas mensuales, el hostigamiento laboral bajo la amenaza de sanciones que afectan tanto mi carrera como mi economía cotidiana, la imposibilidad de disponer del tiempo libre para dedicarlo a mi familia, las condiciones de trabajo denigrantes caracterizadas por la falta de higiene, la exposición enfermedades, la

falta de agua potable, la privación de sueño, comida e incluso la negación de permiso para ir al baño para hacer las necesidades fisiológicas son sólo algunos de los motivos por los cuales debo escribir estas líneas”.

“No puedo dejar de pensar en la cárcel, sueño con los ruidos de los portones, los gritos y las voces de los internos y los jefes y me despierto en mitad de la noche. Me tiemblan las piernas y me cuesta tranquilizarme, a veces incluso me falta el aire y me transpiran las manos con sólo pensar en que al otro día tengo que ir a trabajar. Tengo una ansiedad terrible, siento que el corazón me late más fuerte y tengo miedo de que me pase algo, tengo miedo de perder el trabajo o de que alguien me lastime. La parte menos terrible de mi trabajo son las horas en las que estoy en la unidad porque una vez que estoy ahí me resigno, pienso en mi familia, en las cuentas que tengo que pagar y en los 15 años que me faltan para jubilarme y agacho la cabeza y voy para adelante”.

“Miro a mis compañeros y están todos iguales, pienso en cuando explota esto y quienes se van a hacer responsables de lo que pueda pasar. Necesito que me dejen tranquilo, necesito no sentir que en cualquier momento me van a sancionar y voy a perder el laburo o voy a perder plata por dos meses. Necesito saber que mi trabajo es valioso y que no soy una verga como dicen los jefes”.

En este caso la normativa vigente permitió sancionar directamente al personal por la mera afirmación del superior de acuerdo con el Dec. 1091/79 Arts. 114 al 117. En tal caso la carga de la prueba pasa al sancionado quien debe demostrar su inocencia. La plena fe de las afirmaciones del funcionario constituye una de las bases del derecho administrativo, dado que de otro modo la acción del Estado carecería de efectividad, esto deposita en los superiores un nivel de discrecionalidad que exige un ejercicio responsable de las facultades disciplinarias.

El proceso de sanción contempló la audiencia de descargo, en la cual los sancionados ejercieron su derecho a defensa . Independientemente de los argumentos de los subalternos las sanciones fueron aprobadas por el Director de la Unidad .

Una vez aprobadas las actuaciones los involucrados fueron notificados luego de lo cual contaban con cuatro días hábiles para presentar un recurso de reconsideración y apelación en subsidio de acuerdo con lo establecido en el Dec. 1091/79 Arts. 118 al 124. La mayoría de los sancionados no presentaron recursos lo cual produjo que la sanción

quede firme y comience a producir efectos. En el caso del funcionario que presentó recurso, los efectos de la sanción se suspenden hasta tanto las actuaciones sean resueltas.

El recurso presentado por el funcionario reprodujo los mismos argumentos que habían sido planteados en la audiencia de descargo previa a la sanción directa. Sin embargo, en esta instancia en la cual intervino la Asesoría Jurídica de la Unidad pudo demostrarse que el funcionario no tenía responsabilidad por los hechos imputados al analizar los libros de actas de los sectores de alojamiento de internos.

En la jerga penitenciaria existe una frase que siempre se repite “el libro te salva o te hunde”. En este caso el libro de actas fue el elemento de prueba que permitió desligar de responsabilidad al funcionario imputado.

En este caso el ejercicio abusivo de la potestad sancionatoria de los superiores produjo una situación de violencia psicológica que afectó al funcionario. Esto se configuró como una forma de terrorismo administrativo (Tiscornia, 2000). Sin embargo, el resguardo de los derechos provino de la propia normativa penitenciaria que al ser conocida por el sancionado pudo utilizarse en el ejercicio del derecho a defensa.

4.2.3. VIOLENCIA PSICOLÓGICA Y TERRORISMO ADMINISTRATIVO. SEGUNDO CASO

Los hechos que a continuación se detallan involucran a una funcionaria del escalafón profesional. A partir de su intervención en una mesa de diálogo realizada en su Unidad de destino en la que se encontraban autoridades de la gestión política y en la cual se produjo un reclamo relacionado con la falta de calidad en la atención a la salud y la falta de personal. Como consecuencia de esta intervención, al día siguiente fue trasladada a otra unidad (a 160 km de su domicilio) en ejercicio de la potestad discrecional del Director General para asignar destino y la obligación del personal de prestar servicio en cualquier unidad de la provincia.

No obstante, al presentarse a trabajar en su nuevo destino le comunican la apertura de un sumario por una foto publicada en la red social Facebook (en el perfil de un interno), la cual había sido sacada en el marco de la implementación de una técnica grupal, aludiendo “trato familiar e impropio” de acuerdo con lo establecido en el Art. N°. 13 Inc. 1 del Dec. 1090/79, con intenciones de difamarla pretendiendo dar a entender que existía

entre la profesional y el interno una relación más allá del ejercicio profesional, resolviendo por tal motivo su disponibilidad preventiva, es decir, imposibilitándola para ejercer profesionalmente hasta el esclarecimiento del sumario, lo cual produjo el descuento del 50% del sueldo mientras duró la medida. Se destaca que esta medida no puede ser recurrida de acuerdo con lo establecido en el 128 del Dec. 1091/79 por lo cual la funcionaria debió permanecer sin trabajar y cobrando el 50% del sueldo durante la instrucción del sumario. Se destaca además que de acuerdo con el Art. N°. 126 Inc. 1 de la norma mencionada la disponibilidad preventiva es dictada: Cuando la permanencia del imputado sometido a sumario signifique un obstáculo para la investigación. Puede evitarse esta medida cuando resulte conveniente el traslado del agente a otra dependencia en la que pueda prestar servicio. En este caso la funcionaria ya había sido trasladada a otra unidad.

Este sumario se resolvió, en un proceso plagado de irregularidades, sancionando a la funcionaria con treinta y cinco días de arresto. Habiendo concluido este proceso y estando en condiciones de volver a trabajar, se le dictó nuevamente una disponibilidad y se le inició un nuevo sumario acusándola de una de las faltas mas graves contempladas por el Dec. 1090/79 Art. 12 Inc. 12: Introducir clandestinamente con destino a los internos, armas, explosivos o materiales destinado a su fabricación, o dejar al alcance de aquellos, elementos de esa naturaleza u otros que pudieran facilitar una fuga. Por ingresar ropa de una donación, diez meses antes del momento de la acusación.

Si bien la acusación escrita hablaba de “ilegitimidad en el intento del ingreso de la ropa” se establece una resolución del sumario donde se pretende vincular el ingreso (legítimo y en cumplimiento de todas las normas de seguridad correspondientes tales como la requisita de la misma) de la ropa donada, con un intento de fuga frustrado dos días posteriores al ingreso de la ropa, no existiendo ninguna vinculación probada entre un hecho y el otro, tal como se demuestra en los informes obrantes en el sumario. No obstante, como resolución del sumario se solicitó la cesantía de la profesional y se la remitió al Ministerio de Seguridad para ser elevada oportunamente al Gobernador para que firme el decreto correspondiente.

En declaraciones radiales emitidas en momentos en que aún el sumario no se había resuelto, el Secretario de Asuntos Penitenciarios dio por acreditada las faltas que se le imputan a la empleada y puso en tela de juicio su moralidad. El secretario dijo que la profesional había intentado ingresar a la Unidad N° XI de Piñero, “pantalones grises y

camisas celestes”, que es la ropa que utiliza el personal penitenciario. Estas declaraciones fueron realizadas por el funcionario que tenía la responsabilidad de resolver el sumario, con lo cual anunció su decisión antes que concluya la investigación cuando declaró “intentó darle a los internos ropa de guardiacárcel , en un claro acto preparatorio de una evasión”.

Por otro lado, atenta contra la reputación de la trabajadora sugiriendo que la misma tiene una relación impropia con un interno y que en virtud de esa relación intentó facilitar una fuga. Al respecto señaló el funcionario: “Esa misma empleada tiene otro sumario terminado por un hecho que en sí mismo parecería menos grave pero que unido a esto es terrible, se la sancionó en otro sumario por conducta impropia en relación a un interno, es decir, uno no puede hablar de lo que uno no tiene pruebas, pero había fotos en actitudes muy familiares que sobrepasan el trato entre un profesional y un interno. Digamos esto unido al tema del ingreso de las prendas da que entender que quería facilitar la fuga de algún interno con quien había entablado alguna relación personal”.

Como consecuencia de estos hechos la empleada atravesó un fuerte estado de angustia por el cual demandó tratamiento psicológico. La situación de la profesional resultó sumamente compleja en virtud de las consecuencias que la cesantía ocasiona en el futuro laboral de los afectados, luego de ser declarada cesante no es posible ocupar cargos públicos provinciales por el plazo de cinco años lo cual reduce las posibilidades de inserción laboral.

En este caso es posible observar la utilización de la atribución para asignar destino reconocida al Director General (Dec. 8183/78) y de la medida de disponibilidad preventiva con el objetivo de producir un daño económico, psicológico y simbólico en la funcionaria. Cabe destacar que de acuerdo con el testimonio el hostigamiento se produce como consecuencia de un reclamo de la funcionaria en una mesa de diálogo en presencia de funcionarios de gestión política. Las prácticas de terrorismo administrativo (Tiscornia: 2000) tales como la acumulación de faltas disciplinarias, la apertura de sumarios administrativos, las difamaciones o los traslados son utilizados como una forma de disciplinar y desacreditar a aquellos funcionarios que se presentan críticos. El exceso de la disponibilidad preventiva impide al funcionario ejercer su profesión a la vez que impone el descuento de la mitad del sueldo. Los efectos de esta medida son irrecurribles y pueden extenderse en el tiempo de acuerdo con la gravedad del hecho. Como consecuencia de esta situación el funcionario se ve apremiado económicamente, lo cual

lo torna vulnerable a asumir la responsabilidad por hechos que no cometió con la sola intención de cerrar el sumario, volver a trabajar y cobrar la totalidad del sueldo.

La situación de la funcionaria aún no se ha resuelto por la vía administrativa y se encuentra judicializada. Luego de más de seis años continúa sin poder prestar servicio, cobrando la mitad del sueldo y sin la posibilidad de progresar en la carrera.

4.2.4. VIOLENCIA SIMBÓLICA. ANÁLISIS DE UNA CATEGORÍA NATIVA DEL CAMPO PENITENCIARIO

En este apartado se intentará describir una categoría nativa propia del campo penitenciario denominada “bandismo”. Se denomina campo penitenciario al “espacio de lucha que abarca la intersección de los campos burocrático, jurídico, académico, político y de medios de comunicación, donde los actores luchan por la autoridad de determinar políticas penitenciarias”

El “bandismo” consiste en la conformación de grupos poco numerosos en torno a una figura de autoridad que puede ser un jefe de plana mayor o un funcionario de gestión política con quien se comparten rasgos identitarios e intereses comunes. Como consecuencias de esos lazos interpersonales se conforman grupos de trabajo cerrados que se desplazan por las diferentes unidades penitenciarias de acuerdo con el destino laboral del jefe y a la capacidad de sus miembros de asumir los roles asignados y cumplir las órdenes impartidas. De este modo se garantiza la pertenencia a la banda y el goce de determinados beneficios laborales tales como la asignación de funciones, el goce de licencias, francos de servicio y autorizaciones, el logro de ascensos extraordinarios, el pago de asignaciones extraordinarias por cumplimiento de funciones jerárquicas. Sin embargo, la pertenencia a la banda está condicionada por el cumplimiento del rol asignado por el jefe de la misma. En el caso de no cumplir con ese rol el funcionario queda excluido y se transforma en un empleado sin banda o sea sin protección y sin privilegios.

Las bandas se conforman de acuerdo con diferentes criterios, el más evidente es el geográfico de acuerdo con el domicilio de sus miembros (corondinos, santafesinos, paiveros), por intereses comunes (club de fútbol del que son hinchas, caza y pesca) de acuerdo con la función que se desempeña (grupos especiales, profesionales, grupos con tareas específicas dentro de la cárcel), incluso hay bandas que se conforman en torno a

relaciones de parentesco sanguíneo o político. Sin embargo, lo que determina la existencia de una banda en la presencia de un jefe poderoso capaz de brindar protección a sus miembros.

Este fenómeno supone el desarrollo de relaciones de violencia simbólica que las propias víctimas se encargan de reproducir cotidianamente. Los trabajadores están dispuestos a modificar su estilo de vida, sus gustos, de compartir banda con personas con las que no sienten empatía alguna o a las que desprecian, de tolerar agravios por parte de los superiores o humillaciones colectivas, de realizar tareas fuera del horario de trabajo o de participar de actividades sólo por el hecho de que las realiza el jefe de la banda. De este modo se refuerzan los vínculos que aseguran la pertenencia a la banda.

A continuación se brindan algunos ejemplos recabados en las notas de campo:

Ejemplo 1:

Penitenciario 1: el jueves hay que ir a jugar al fútbol con el director.

Penitenciario 2: yo no quiero ir no me gusta el fútbol.

Penitenciario 1: te conviene ir porque sino el viernes preséntate en la guardia y no trabajas más en la oficina.

Ejemplo 2:

Penitenciario 1: viste que cambian al director.

Penitenciario 2: si, ahora seguro que trae su banda así que van a cambiar a todos los jefes y van a traer gente acomodada así que cuidate porque seguro van a trasladar gente o van a pasar gente a la guardia.

Ejemplo 3:

Penitenciario 1: me pidieron que juegue en el equipo del director pero yo quiero jugar con los pibes de mi guardia.

Penitenciario 2: no te conviene decirle que no al director por ahí sacas un beneficio y te podes acomodar en un lugar piola. Además, te autorizan para no venir a trabajar los días en que hay partido.

Ejemplo 4:

Penitenciario 1: che lo trasladan al subdirector.

Penitenciario 2: si, era de la banda del director pero se desconocieron por un tema de polleras y lo volaron.

Ejemplo 5:

Penitenciaria 1: nosotras acá somos como trofeos para los jefes. Igual si a mí me conviene y me gusta el tipo voy para adelante.

Ejemplo 6:

Penitenciario 1: estoy podrido que me verdugueen en el laburo, me persiguen y me tratan mal.

Penitenciario 2: eso te pasa porque no tenés banda.

Ejemplo 7:

Director que acaba de asumir: Yo no tengo banda voy solo a todos lados.

Ejemplo 8

Penitenciario 1: y ese oficial ¿cómo llegó tan rápido a Director?

Penitenciario 2: Es que es de la banda del –funcionario de gestión política- le dieron un par de ascensos extraordinarios y lo nombraron director.

Ejemplo 9

Penitenciario 1: yo mi puesto me lo gané combatiendo en un penal, nunca fui de la banda de nadie.

Ejemplo 10:

Penitenciario 1: che como zafó –penitenciario- en el sumario xxxxx.

Penitenciario 2: si, zafó porque era de la banda del –oficial superior o funcionario político- sino era para echarlo mal.

Penitenciario 1: si pero pobre el pibe que tuvo que hacerse cargo de ese sumario no tenía nada que ver.

Penitenciario 2: claro pero alguien se tenía que hacer cargo y al pibe ese no lo conocía nadie. Viste como es.

La violencia laboral en las cárceles es legal en la mayoría de sus casos, siempre existe un espacio de discrecionalidad que permite a los oficiales superiores o a los funcionarios políticos cometer abusos que producen consecuencias en ocasiones irreversibles. La pregunta que se impone ante esta situación es ¿qué medidas pueden aplicarse para reducir la violencia laboral? La respuesta que surge en primer lugar es la modificación integral del cuerpo normativo heredado de la dictadura por ser funcional con el terrorismo de Estado.

Sin embargo, tal como se ha demostrado, existen aspectos simbólicos que son mucho más difíciles de enfrentar, porque no son considerados como violentos por sus víctimas quienes los reproducen hasta convertirlas en hábitos de trabajo.

CONCLUSIONES

A lo largo de la investigación se analizó la violencia comprendida como fenómeno complejo cuyo abordaje está determinado por el contexto cultural en el cual se interviene y de acuerdo con los aspectos de la personalidad en la que produce efectos (física, psicológica o simbólica). Es por ello que se considera más adecuado hablar de “violencias”. Al considerar la violencia laboral en las cárceles de la provincia de Santa Fe se delimita el análisis a un organismo propio de la administración pública cuya función es llevar a cabo el encierro legal por parte del Estado provincial.

El problema de investigación surgió ante la necesidad de analizar hechos concretos de violencia laboral que se observaban cotidianamente en la cárcel y cuya explicación era necesaria para poder plantear políticas públicas destinadas a su reducción. Resultaba imperioso explicar las razones por las cuales la violencia producida y reproducida por los superiores jerárquicos no era comprendida como tal por parte de sus víctimas, quienes la consideraban como un elemento propio del trabajo carcelario. Para explicar las prácticas violentas debieron analizarse las normas que les daban sustento, lo cual permitió formular la hipótesis de la investigación, según la cual las prácticas laborales violentas en las cárceles de la provincia de Santa Fe, en su mayoría, son legales dado que se sustentan en un cuerpo normativo formulado durante la última dictadura militar con la finalidad de lograr la acción conjunta de las fuerzas armadas y de seguridad en el ejercicio del terrorismo de Estado. Estas normas tienen como objetivo el disciplinamiento de los trabajadores penitenciarios mediante la aplicación de distintos tipos de violencias.

Esta hipótesis se corroboró parcialmente. Los casos analizados demuestran que existen situaciones abusivas e injustas que tienen sustento legal y que no han sido modificadas porque garantizan disciplina y obediencia. Sin embargo, es necesario realizar algunas precisiones: por un lado, y tal como se expuso en los casos de violencia laboral descritos en el capítulo cuarto, se relevaron prácticas que resultaron claramente ilegales y que constituyeron un abuso de poder por parte de los funcionarios de carrera y de gestión política. Estas prácticas son parte de la cultura penitenciaria y se han reproducido hasta convertirse en rutinas de trabajo.

Por otro lado, a lo largo de los más de treinta años de vida democrática la provincia de Santa Fe ha sancionado leyes que protegen a los trabajadores de la administración pública ante situaciones de violencia laboral, por ejemplo la Ley 12.434/05 destinada a la

prevención, control y sanción de la violencia laboral en la administración pública provincial y su decreto reglamentario 1040/07. Dichas normas rigen para todos los funcionarios públicos y deben ser aplicadas, aunque no han tenido ningún efecto en el ámbito penitenciario. Existen además, derechos consagrados constitucionalmente que resguardan a los funcionarios penitenciarios y que tampoco son reconocidos ni ejercidos por ostentar una condición jurídica especial.

Asimismo, se identificaron normas mediante las cuales se han consagrado prácticas abusivas que fueron derogadas de hecho sin su debido tratamiento legal, por ejemplo, el cumplimiento efectivo de la sanción de arresto o la prohibición para participar en la actividad de los partidos políticos.

La definición del objetivo general de la investigación, que consistió en definir y analizar la violencia laboral en las cárceles de la provincia de Santa Fe durante el periodo 2008-2015, determinó la estructura de la tesis en dos grandes bloques. El primer bloque, desarrollado en los capítulos uno y dos, estuvo dedicado, en primer lugar, a describir el estado del arte, para lo cual se seleccionaron producciones que dieran cuenta de las particularidades del trabajo penitenciario, y para ello se estableció un criterio de selección de acuerdo con el cual se incluirían producciones académicas realizadas en Argentina y surgidas como resultado de experiencias concretas llevadas a cabo en cárceles ya sean en formato de estudios etnográficos, análisis históricos y normativos, intervenciones realizadas con funcionarios penitenciarios y estudios cuantitativos (encuestas realizadas a funcionarios). A continuación, se procedió a analizar la relación entre el estado de las prisiones en Argentina y las transformaciones que ha sufrido el Estado y la sociedad argentina en las últimas cuatro décadas, o sea, el paso del Estado benefactor con sociedad incluyente, capitalismo de matriz industrial y políticas penitenciarias correccionalistas, a un Estado neoliberal con sociedades excluyentes, capitalismo de matriz financiera y políticas penitenciarias correccionalistas e incapacitantes. Se desarrollaron conceptos que resultaron útiles para el análisis posterior tales como burocracia penitenciaria, gestión penitenciaria y violencias en sus diferentes dimensiones.

En el segundo bloque se realizó un análisis de las normas que rigen el funcionamiento del Servicio Penitenciario de Santa Fe. En este punto fue fundamental dar cuenta del contexto histórico en el cual fueron sancionadas así como de sus objetivos. Finalmente se analizaron situaciones concretas de acuerdo con criterios definidos en el marco teórico.

Con respecto a los objetivos específicos:

El primero de ellos consistió en describir las diferentes manifestaciones y los efectos de la violencia laboral en el ámbito del Servicio Penitenciario de la provincia de Santa Fe durante el periodo 2008-2015. A los fines de orientar la indagación se determinó un marco conceptual en el cual se asumió un posicionamiento teórico respecto de la violencia en términos generales, violencia laboral, violencia en la administración pública, para definir finalmente qué se entiende por violencia laboral penitenciaria. En este punto resultó fundamental el concepto de terrorismo administrativo (Tiscornia, 2000) dado que el mismo permitió dar cuenta de situaciones cotidianas de violencia laboral penitenciaria. En el capítulo cuarto se seleccionaron tres hechos concretos y una categoría nativa del campo penitenciario (bandismo) mediante las cuales se describieron situaciones de terrorismo administrativo, violencia física, violencia psicológica y violencia simbólica. Los casos presentados surgieron como consecuencia de la aplicación de entrevistas etnográficas con personal penitenciario, mediante las cuales se logró generar un buen nivel de feedback como consecuencia de las relaciones profesionales y personales desarrolladas previamente. Se intentó dar cuenta del estado de angustia que manifestaron los entrevistados, y es por ello que se transcribieron citas textuales de extensión considerable. Para alcanzar el nivel de confianza debieron realizarse varios encuentros y en algunos casos incluso debieron considerarse las consecuencias legales que los testimonios pudieran ocasionar, tanto para los/as entrevistados/as como para el investigador.

Los casos de violencia laboral penitenciaria resultaron fáciles de relevar al alcanzar una interacción fluida y confiable con el personal penitenciario. Es por ello que la etapa de descripción de la problemática, que involucró al primer objetivo, se realizó sin mayores inconvenientes. Fue necesario seleccionar casos que permitieran analizar diferentes dimensiones de la violencia laboral y que a su vez dieran cuenta de situaciones claramente injustas y angustiantes para las víctimas. Se desestimaron una gran cantidad de casos en pos de la pertinencia de cada uno de ellos. Se intentó aglutinar una serie de hechos en torno a una categoría nativa (bandismo) dado que la misma permitía presentarlos en conjunto de acuerdo a un criterio previamente definido.

En cuanto al segundo objetivo específico, analizar los fundamentos de las prácticas laborales violentas en las cárceles de la provincia de Santa Fe durante el periodo 2008-2015, se realizó un análisis histórico y normativo del Servicio Penitenciario de Santa Fe,

desde su institucionalización tal como lo conocemos, llevada a cabo durante la última dictadura militar 1976-1983, etapa en la cual estuvo bajo el control operativo de la Gendarmería Nacional y en la que se dictó el cuerpo normativo que en su mayoría rige hasta nuestros días.

En esta etapa resultó de suma utilidad el diálogo con investigadores externos que realizaron investigaciones con similares objetivos. Estos investigadores tuvieron acceso a documentación reservada no disponible para el personal penitenciario en actividad, y cuyo acceso hubiera sido denegado al investigador. A través de entrevistas semi-estructuradas con investigadores se logró relevar puntos de vista de funcionarios penitenciarios y de gestión política con los que hubiera sido dificultoso mantener entrevistas.

El análisis se estructuró tomando como referencia los aportes realizados por Mouzzo:2010 y Cesaroni:2013 quienes llevaron a cabo investigaciones similares en el marco del Servicio Penitenciario Federal y Manchado-Narciso:2013 y Manchado:2015 quienes hicieron lo propio en el Servicio Penitenciario de Santa Fe. Ambas instituciones guardan similitud entre sus leyes orgánicas y sus sistemas disciplinarios.

En base a esos aportes se realizó un análisis de la ley Orgánica (Dec.8183/78) haciendo hincapié en aquellos aspectos que promueven o garantizan el ejercicio de la violencia laboral. Se procedió de manera análoga con las normas que regulan el régimen disciplinario (Dec.1090/79 y 1091/79). Se analizó pormenorizadamente el articulado y las consecuencias concretas que su aplicación ha generado y genera cotidianamente en la gestión penitenciaria.

El marco normativo interno que regula al del Servicio Penitenciario no ha recibido modificaciones sustanciales en más de treinta años de democracia. Se considera que dicha situación es consecuencia de los efectos disciplinadores que la norma produce en el personal penitenciario. Las diferentes gestiones se han propuesto derogar las normas vigentes pero con el tiempo las han reconocido como una herramienta que garantiza el gobierno de la cárcel. Por ejemplo, en el año 1998 se sancionó la ley provincial 11.661 mediante la cual se adhería al régimen de la Ley 24.660 de ejecución de la pena privativa de la libertad, sin embargo en su Art. 4° se señala: Exceptúese de la adhesión el capítulo XVI, referente al Personal Institucional, rigiendo al respecto la Ley Orgánica del Servicio Penitenciario de la Provincia.

En cumplimiento con lo ordenado a través del Decreto 11.661/98, en el año 2011, se reglamentó el régimen de ejecución de la pena privativa de la libertad mediante el Decreto 598/11. En esa oportunidad tampoco se avanzó en la modificación de las normas que afectan el personal penitenciario. A lo largo de las diferentes gestiones se han presentado proyectos de reforma de la ley orgánica sin que ninguno llegue siquiera a ser tratado por la legislatura provincial.

En lo que respecta al tercer objetivo específico, el cual consistía en analizar el modo en que la aplicación de las normas penitenciarias ha influido en el desarrollo de prácticas institucionales violentas en contra del personal penitenciario en la provincia de Santa Fe en el periodo 2008-2015, se realizaron aportes en los capítulos tercero y cuarto.

En el análisis normativo (capítulo tercero) se explicó el modo en que la aplicación de las normas produce situaciones de violencia, dicho análisis se realizó en términos generales sin mencionar situaciones concretas. Se señaló la excesiva carga horaria, la discrecionalidad de que disponen los superiores para sancionar a los subalternos, las obligaciones y prohibiciones inconstitucionales que afectan al personal penitenciario, la discriminación que sufren las mujeres y el personal perteneciente al escalafón profesional en el diseño de carrera penitenciaria, la utilización de los traslados y la asignación de funciones utilizada como herramientas de disciplinamiento del personal. Un marco normativo que convierte a los funcionarios penitenciarios no sólo en trabajadores precarizados en relación con el resto del personal de la administración pública provincial sino también en ciudadanos afectados en los derechos consagrados en el Art. Nº 14 bis de la Constitución Nacional.

En el capítulo cuarto se analizaron situaciones de violencia laboral concretas, se comenzó presentando el testimonio de las víctimas y las consecuencias que los hechos de violencia laboral produjeron en términos físicos, psicológicos y simbólicos para luego proceder a determinar en qué medida las normas vigentes habilitan, promueven y garantizan el desarrollo de esas prácticas violentas. Para concluir se analizó una categoría nativa del campo penitenciario que pone de manifiesto una forma de violencia simbólica, a la que denominados “bandismo”.

Los casos relevados evidencian los efectos que la violencia laboral produce en el personal penitenciario, en los tres casos las víctimas manifestaron angustia y demandaron asistencia psicológica. En los tres casos existieron normas que habilitaron el ejercicio

abusivo por parte de funcionarios de carrera o de gestión política. En uno de los casos la víctima no fue notificada del resultado del sumario administrativo (funcionaria golpeada por un superior), en el caso de la funcionaria a la que se le solicitó la cesantía, ésta decidió recurrir a la justicia, y en el caso del funcionario sancionado injustamente, el conocimiento de las normas por parte de la víctima le permitió ejercer su derecho a defensa y lograr que la sanción quedara sin efecto.

Hechos similares y, en ocasiones, peores, se reproducen a diario en las cárceles de la provincia, la mayoría de ellos son invisibilizados porque no son reconocidos como violentos y se los considera como prácticas habituales, porque las víctimas consideran que su difusión puede provocarles consecuencias aún más gravosas o porque simplemente desconocen sus derechos como funcionarios penitenciarios.

6. BIBLIOGRAFIA

Alvarez, S (2013) ¿A qué llamamos violencia en las ciencias sociales?. En HALLAZGOS, Año 10, número 20, pp. 61-71. Bogotá: Universidad Santo Tomás.

Armijo, M. (2009) Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público (Versión preliminar). ILPES/CEPAL.

Borges, J. (10 de agosto de 1985). "Lunes 22 de Julio de 1985". Diario El País. Recuperado de https://elpais.com/diario/1985/08/10/opinion/492472809_850215.html.

Bourdieu, P. (2000) "La dominación Masculina". Barcelona: Anagrama.

Cesaroni, C. (2013) "Masacre en el Pabellón Séptimo". Temperley: Tren en Movimiento.

Clauss, W (2016) El trabajo penitenciario como 'trabajo sucio'. Justificaciones y normas ocupacionales. En Delito y Sociedad, 40: 168-172. Santa Fe: UNL.

Daroqui, A. (2002) "La Cárcel del presente, su "Sentido" como practica de secuestro institucional". Buenos Aires: Ediciones Manantial.

Dreyfus, F. (2012) "La construcción de la burocracia" en La invención de la burocracia. Servir al Estado en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos. Buenos Aires: Biblos.

Estevez, A. (2005) "El impacto de las reformas de los 90: un análisis comparado entre los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y México a nivel nacional y subnacional". X Congreso Internacional del CLAD, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

Evans, P. (2007) "El Estado como Problema y como Solución". En Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina.

Foucault, M, (1996) "La verdad y las formas jurídicas". Mexico: Gedisa.

Foucault, M. (1988) "El sujeto y el poder". Revista Mexicana de Sociología, Vol. 50, No. 3. Julio Septiembre de 1988, pp. 3-20.

Foucault, M. (1998) "La genealogía del racismo". La Plata: Caronte.

Foucault, M. (2014) "Vigilar y Castigar". Buenos Aires Siglo Veintiuno.

Galvani, I. (2009) "Si te quedás pensando te vuelan la cabeza": cuerpo, disciplina y reflexividad en la capacitación de los futuros agentes del Servicio Penitenciario Bonaerense. San Martín: UNSAM.

Galvani, I. (2013). "Cuestión de "cintura". Formas de obedecer y desobedecer en el personal subalterno del Servicio Penitenciario Bonaerense. En De armas llevar Estudios socio-antropológicos sobre los quehaceres de los policías y las fuerzas de seguridad. La Plata: Ediciones de Periodismo y Comunicación (EPC).

Garriga Zucal, J (2011) "Violencia, Un concepto difícil de asir". San Martín: CONICET-CEI-UNSAM.

Goffman, E. (1972) "Internados". Buenos Aires. Amorrortu.

Guber, R. (2001) "La etnografía, método, campo y reflexividad". Bogotá: Norma.

Isla, A y Míguez, D (2003) De las Violencias y sus Modos. En Heridas Urbanas, violencias delictivas y transformaciones sociales en los noventa. Buenos Aires: Editorial de las ciencias sociales.

Kalinsky, B. (2008) "El Agente Penitenciario, la cárcel como ámbito laboral". En Revista RUNA, Vol 28. Buenos Aires: redalyc.org.

Larraqui, M (2017). "Los 70, una historia violenta (1973-1983)". Buenos Aires: Aguilar.

Lopresti, L (2012) "La gestión penitenciaria desde la perspectiva de los derechos humanos, en "Una Gestión Penitenciaria Integral". Buenos Aires: Infojus.

Mamani Gareca, V. (2005) "La cárcel, Instrumento de un sistema falaz". Buenos Aires Lumen Humanitas.

Mann, M. (2007) El poder autónomo del Estado: sus orígenes mecanismos y resultados. En Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina.

Manchado, M. (2012) Formaciones hegemónicas y umbrales carcelarios en las dinámicas interactivas de la prisiones. El caso de la Unidad Penitenciaria N° 3 de la ciudad de

Rosario. En *Nómadas Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas* Núm. Especial: América Latina. Madrid.

Manchado, M. (2015) "Las insumisiones carcelarias: procesos comunicacionales y subjetivos de la prisión". Rosario: Rio Ancho Ediciones.

Manchado, M y Narciso, L (2013) "De derechos e identidades: Una mirada sobre los efectos identitarios del "Estado Penitenciario" en agentes del servicio penitenciario de la provincia de Santa Fe", en "Revista de la Escuela de Antropología", Vol. XIX, publicación académica de la Escuela de Antropología de la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional de Rosario.

Marambio, A (2008). Política penitenciaria nacional, proyecciones y perspectivas. Seminario Nacional sobre "Sistemas Penitenciarios y Derechos Fundamentales en América Latina". Santa Fe.

Ministerio de Trabajo de la Nación Argentina (2014). Convenio Marco de Cooperación entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y Ministerios de Trabajo de las Provincias de Santa Fe, Entre Ríos, Córdoba, La Pampa, Mendoza y San Juan.

Mouzo, K. (2010) "Servicio Penitenciario Federal, un estudio sobre los medos de objetivación y subjetivación de los funcionarios penitenciarios en la Argentina actual". Buenos Aires: UBA..

Narciso, L. (2011) "Emergentes identitarios en cárceles de Santa Fe, Argentina". Rosario: Ecología Humana.

Observatorio Permanente de Riesgos Psicosociales UGT (2006). Guía sobre la violencia psicológica en el trabajo. Madrid: Comisión Ejecutiva Confederal de UGT.

O Donell, G. (2007) "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva Latinoamérica con referencia a países poscomunistas". en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Proyecto de Modernización del Estado, Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina.

Ojeda, N. (2013) "El oficio penitenciario: entre lógicas burocráticas y redes de relaciones personales", en Cuadernos de Antropología, No. 10: 315-332. Julio-Diciembre. Instituto de Estudios Histórico Sociales. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

Peters, G (1999) "La Política de la Burocracia". México, D.F: Fondo de Cultura Económica.

Pliscoff, C y Monje, P. (2003) "Método comparado: un aporte a la investigación en gestión pública". VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

Programa Delito y Sociedad. UNL. (2009) "Radiografía de la prisión II. Las miradas de los trabajadores penitenciarios de la Provincia de Santa Fe". Santa Fe: UNL.

Sain, M. (2013) La regulación policial del narcotráfico en la Provincia de Buenos Aires. Washington, D.C: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Salinas, R (2006). El problema Carcelario. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Sanchez Gonzalez, J. (2008) Las reformas neogerenciales en Hispanomerica, Enseñanzas para incrementar las capacidades de gobierno. En Revista chilena de administración pública N° 12. Santiago de Chile.

Scialpi, D. (2002) La violencia laboral en la administración pública argentina. En Revista Venezolana de Gerencia (RVG), año 7, n° 18, Universidad del Zulia.

Secretaria de Asuntos Penitenciarios. (2008) Documento Básico. Hacia una política penitenciaria progresista en la provincia de Santa Fe. Santa Fe.

Secretaria de Asuntos Penitenciarios. (2015) Primer censo del personal penitenciario de la provincia de Santa Fe. Santa Fe.

Shand, D (1996). La Nueva Gestión Pública. Retos y temas de discusión en una perspectiva internacional. En Revista de Administración Pública, n° 91, México.

Sozzo, M (2009). Populismo punitivo, proyecto normalizador y "prisión-deposito" en Argentina. En Sistema Penal y Violência Revista Eletrônica da Faculdade de Direito Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais Pontifícia Universidade Católica do

Rio Grande do Sul – PUCRS. Porto Alegre Volumen 1, Número 1, p. 33-65 – julio/diciembre 2009.

Tiscornia, S. (2004) “Burocracias y violencia: estudios de antropología jurídica”. Buenos Aires: Antropofagia.

Tiscornia, S. (2000) “Violencia Policial: De las practicas rutinarias a los hechos extraordinarios”. Buenos Aires: CELS.

Venero, M (2009) “El nuevo paradigma de la exclusión social para el conocimiento criminológico”. En Derecho y Ciencias Sociales, Abril 2009, N°1. Pgs.149-159. La Plata: Instituto de Cultura Jurídica y Maestría en Sociología Jurídica.

Weber, M. (1979) El político y el Científico. Madrid: Alianza Editorial.

Weber, M. (1985) ¿Qué es la burocracia?. Buenos Aires: Leviatan.

Wacquant, L. (2004) Las cárceles de la Miseria. Buenos Aires: Manantial.

Zaffaroni, E (1990) La Filosofía del Sistema Penitenciario en el Mundo Contemporáneo. Seminario Regional para Directores de centros penitenciarios y de detención de América Latina. (Cruz Roja Internacional-ILANUD).San José.

7. NORMATIVA CONSULTADA

Constitución de la Nación Argentina

Ley 24.660, Ley de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad (1996)

Ley 20.416, Ley Orgánica del Servicio Penitenciario Federal (1973)

Ley 605, Ley Orgánica Servicio Penitenciario de Misiones (1972)

Ley 5.639, Ley Orgánica de Servicio Penitenciario de la Provincia de Salta (1980)

Ley 7.493, Ley Orgánica Servicio Penitenciario de Mendoza (2008)

Ley 9.235, Ley de Seguridad Pública de Córdoba, (2005)

Ley 5.664, Servicio Penitenciario de la provincia de San Luis: Estatuto y escalafón (2004)

Ley 5.597, Servicio Penitenciario de Entre Ríos (1976)

Ley 7.453, Ley Orgánica Servicio Penitenciario de San Juan (2003)

Ley 12.434 de prevención, control y sanción de la violencia laboral en la administración pública provincial (2005)

Decreto Ley 9.578, Régimen del Personal del Servicio Penitenciario de la Provincia de Buenos Aires (1980).

Decreto Ley 8.183, Ley Orgánica del servicio Penitenciario de Santa Fe (1978)

Decreto Ley 1090, Régimen Disciplinario del Servicio Penitenciario de Santa Fe (1979)

Decreto Ley 1091, Reglamento de Procedimientos Disciplinarios del Servicio Penitenciario de Santa Fe (1979).

Decreto 11.661/98, adhesión el régimen de ejecución de la pena privativa de la libertad en la provincia de Santa Fe (1998).

Decreto 1040, Reglamentación de la Ley 12.434 de prevención, control y sanción de la violencia laboral en la administración pública provincial (2007)

Decreto 598/11. Reglamentación del régimen de ejecución de la pena privativa de la libertad en la provincia de Santa Fe (2011).

