

El derrame punitivo por sobre la expansión educativa

Una aproximación hermenéutica a la nueva ley de ejecución penal de la provincia de Santa Fe

Mauricio Manchado¹

CONICET, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

RECIBIDO: 10 de septiembre de 2024

ACEPTADO: 15 de octubre de 2024

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo analizar la nueva ley de ejecución penal de la provincia de Santa Fe, n° 14243, sancionada en el mes de diciembre de 2023 al asumir la nueva gestión de gobierno provincial, en relación con el lugar otorgado a la educación –tanto formal como no formal–. El artículo parte de examinar cuáles son las implicaciones directas –materializadas en la omisión o exacción de capítulos referidos a la temática– e indirectas –y allí una concepción de gestión de la cárcel–, al inscribirse en esa relación la legalización de figuras clasificatorias preexistentes, como el preso de “alto perfil”. Esta caracterización comprende a casi el 6 % de la población total encarcelada en todo el sistema penitenciario santafesino, pero se ha convertido en el argumento central para fortalecer, sobre ese conjunto de la población, la lógica de la cárcel depósito y por tanto, la negación o restricción del ejercicio de los Derechos Humanos bajo el argumento de la “peligrosidad”. Este ejercicio hermenéutico sobre la ley de ejecución penal, intenta entonces poner en relación dos variables: seguridad y Derechos, que históricamente se han tensionado en las prisiones, pero que encuentran ahora, bajo el argumento de la gestión de riesgos, una nueva forma de aparición en la historia carcelaria santafesina.

PALABRAS CLAVE: ley; castigo; educación.

¹ Doctor en Comunicación Social por la Universidad Nacional de Rosario; Investigador Adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la República Argentina (Conicet) y Codirector del Centro de Investigación de Comunicación en Contextos Socio-Educativos del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y RRII de la UNR.

Abstract: “The punitive spill over educational expansion. A hermeneutical approach to the new criminal execution law of the province of Santa Fe”

The aim of this article is to analyze the new criminal enforcement law of the province of Santa Fe, No. 14243, sanctioned in December 2023 upon assuming the new management of the provincial government, in relation to the place given to education - both formal and non-formal -, from examining what are the direct implications - materialized in the omission or exaction of chapters referring to the subject - and indirect - and there a conception of prison management -, inscribing in that relationship the legalization of pre-existing classificatory figures, such as the “high profile” prisoner. Characterization that includes almost 6% of the total incarcerated population in the Santa Fe penitentiary system, but that has become the central argument to strengthen, on that group of the population, the logic of the prison deposit and therefore, the denial or restriction of the exercise of Human Rights under the argument of “dangerousness”. This hermeneutical exercise on the law of criminal execution, then attempts to relate two variables, security and Rights - which have historically been tense in prisons - but which now find, under the argument of risk management, a new form of appearance in Santa Fe prison history.

KEYWORDS: Law; punishment; education.

1. Introducción

En la nueva ley de ejecución penal de la provincia de Santa Fe, la palabra “educación” es mencionada solo en tres ocasiones.² La primera de ellas, en el capítulo 2, titulado

² La inmediatez con la que el proyecto de ley de ejecución penal se presentó tanto en Cámara de Diputados como de Senadores de la provincia de Santa Fe, y su rápida aprobación por casi la totalidad de diputados y senadores el 21 de Diciembre de 2023 -a sólo 10 días de haber asumido la nueva gestión provincial-, abre el debate sobre cómo será la relación de la mencionada ley provincial con la ley nacional n° 24.660 y sus modificatorias (ver https://www.ellitoral.com/politica/regimen-penal-ejecutivo-privados-libertad-santa-fe-legislatura-seguridad-poder-ejecutivo-mensaje_0_hGyLobZXwg.html). Uno de los pocos espacios de discusión al respecto, se dio en el marco del XIX Encuentro Nacional de la Justicia de Ejecución Penal, realizado en la ciudad de Rosario durante el 19 y 20 de Septiembre de 2024; allí, en un Panel titulado “Aspectos de la nueva Ley de Ejecución de Santa Fe. Análisis comparado”, contó con la participación de una ex- jueza y la actual Secretaria de Asuntos Penales del Ministerio de Seguridad y Justicia de Santa Fe. En dicha instancia, el coordinador -actualmente juez de ejecución penal de la Circunscripción 2 de la provincia de Santa Fe-, introdujo la discusión sosteniendo que “ahora que la nueva ley deja de lado la 24.660” (registro de campo, 2024) y que la Secretaría de Asuntos Penales indicó que “Santa Fe debe tener su ley de ejecución” (registro de campo, 2024), es que abre un campo polemológico sobre los alcances del artículo 1°: “La ejecución de la pena privativa de libertad se rige por las disposiciones de esta ley en todo aquello que no estuviera expresamente atribuido a la legislación nacional. En materia administrativa y procesal, las disposiciones de esta ley rigen con exclusividad.” En lo referido a Educación, la nueva ley de ejecución provincial no indica “expresamente” que ese capítulo quede atribuido a la ley nacional, pero el margen interpretativo del término puede habilitarnos a sostener que como ley n° 24.660, en lo referido al capítulo educativo, es atributo de la legislación nacional, sí tendrá correspondiente vigencia. De todos modos, quedará luego por analizar cómo definiciones “administrativas” pueden entrar en colisión con las disposiciones de la ejecución penal de la ley n° 24.660 (por ejemplo, será interesante observar la aplicación del artículo 140, de “estímulo educativo”). Si bien existen fallos como “Verbitsky” (del 3/5/2005) donde la Corte Suprema de la Nación Argentina sostiene que la

“Modalidades básicas de ejecución”, cuando en el artículo 10, “fase de intervención”, se indica que para la concreción del “tratamiento individualizado”, se dará cumplimiento a “todas las actividades de educación, socialización, recuperación personal y formación para la inserción laboral”. Esto supone entonces que el servicio penitenciario generaría las condiciones posibles para el real ejercicio y acceso a las prácticas educativas en las cárceles que gestiona y administra. En segundo lugar, la palabra “educación” es puesta en juego, en el mismo capitulo, pero ahora en el 14, cuando se indica que la fase de semilibertad permitirá a la “persona condenada fortalecer su vinculación con el medio libre, ya sea para trabajar en relación de dependencia, por cuenta propia o en ámbitos de cooperación social, o para participar de instancias de educación formal o de formación en oficios”. El tercer y último momento en que el término “educación” es referido en el texto jurídico es en el capítulo 6 titulado “Régimen disciplinario”, cuando en su artículo 34, describe lo que se denomina “faltas graves”. Una de ellas es interferir, como “interno” –lo referimos aquí tal como es nombrado en la ley– sobre otro interno, la posibilidad de acceder al Derecho a la educación, entre otros. Lo que tenemos entonces es una serie conformada por la lógica educación-tratamiento-reinserción-Derecho. *A priori* podríamos suponer que esto inscribe contradicciones como las que hacen dialogar las lógicas del tratamiento y el ejercicio de los Derechos, ya que la primera supone que acceder a la educación es parte de una terapia que busca encauzar o enderezar conductas de un sujeto anormal (Foucault, 2004), y entonces el tratamiento se enlaza aquí con los históricos designios del modelo correccional (Sozzo, 2009; Caimari, 2004), y la lógica de los Derechos que funda su concepción en “crear aquel ‘horizonte de sentido’ mediante el cual los individuos aislados pueden concebirse y afirmarse a sí mismos como una comunidad de hombres libres e iguales” (Lechner, 1983, p. 8).³ Sobre esta segunda dimensión, la colisión adquiere dos dimensiones fácilmente identificables. La primera, como imposibilidad de concebir una libertad plena dada por la restricción de la libertad ambulatoria; y la segunda –la que más nos interesa aquí–, donde la noción de Derecho aparece como el horizonte de sentido para pensarse como hombres –en su

“ley nacional es marco mínimo” y que “las Reglas Mínimas para el tratamiento de Reclusos de las Naciones Unidas, recogidas por la ley 24.660, configuran las pautas fundamentales a las que debe adecuarse toda detención” (punto 2, fallo “Verbistky), o donde la Corte se remite a un dictamen de la Procuración General con relación al estímulo educativo (Villalba del 7/10/2014; Nápoli del 20/9/2016), no existen precisiones en la nueva ley de ejecución penal –como si sucede, por ejemplo, con el capítulo “trabajo”– que distingan qué queda o no atribuido entonces a la ley nacional. Más allá de esto, y supeditado a que todo el capítulo “Educación” de la ley 24.660 sea aplicable o no en el marco de la nueva ley de ejecución penal, el análisis aquí realizado se circunscribe a lo que la ley explicita sobre las prácticas educativas y/o culturales. Agradezco particularmente por los intercambios y discusiones al respecto a Santiago Bereriatua (Servicio Público de la Defensa Penal de la Provincia de Santa Fe) y al Dr. Leonardo Pitlevnik (Juez penal de la provincia de Buenos Aires y Director del Centro de Ejecución Penal de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires).

³ Aspecto que no es exclusiva de esta ley, sino que comparte con las leyes de ejecución precedentes, la n° 24.660 y sus adhesiones, donde el lenguaje tratamental y el de los Derechos conviven sin aparentes contradicciones.

acepción universal– iguales entre sí. Por tanto, la confluencia de la anormalidad asignada al ahora calificado como “delincuente” que será objeto de tratamiento por parte de la cárcel, colisiona con la noción de igualdad –biológica, social y política– de quien se encuentra encarcelado y accede –o no se le debe obturar, dirá la ley– a las prácticas educativas –tanto formales como no formales–. Sin embargo, hay un aspecto más al que podríamos prestarle atención, y es que la obturación sancionada –como falta grave, además–, es la provocada por el propio “interno”, pero no así las generadas por la institución carcelaria al momento de restringir el acceso a los espacios educativos de acuerdo a la clasificación criminógena otorgada, o al considerar que la anormalidad puede ser abordada terapéuticamente a partir de la educación.

Por tanto, en el presente artículo proponemos un ejercicio de hermenéutica jurídica sobre la nueva ley de ejecución penal de la provincia de Santa Fe. En dicha ley podemos reconocer tres dimensiones interrelacionadas, que abonan a las tensiones existentes entre concebir a la educación desde el paradigma tratamental, depositario o desde una perspectiva de los Derechos Humanos: 1) una concepción de la prisión gestora de riesgos; 2) una clasificación –y legitimación– de los presos habilitante, y maximizadora, de la supresión de Derechos y 3) la priorización de la lógica securitaria por sobre la educativa. Nuestra hipótesis es que la interrelación de esas dimensiones, lejos de generar condiciones de libertad e igualdad para el ejercicio del Derecho a la educación, abona a una selectividad tratamental donde el rol de la educación emergerá como dispositivo legitimador de prácticas mayormente depositarias, al tiempo que fortalecerá la misión tratamental del modelo correccional –solo para aquellos que ahora tengan el “privilegio” de participar de los espacios educativos–. Allí, la noción de la educación como Derecho se dirime –y se diluye– entre ser un factor de protección –su existencia– o riesgo –su inexistencia– que incidirá en la evaluación integral de la persona prisionalizada (Añaños, 2021), y que pone en juego no solo su tránsito por la cárcel sino también sus futuras posibilidades de reintegración social.

A partir de un análisis de la nueva ley de ejecución penal de la provincia de Santa Fe, nos proponemos analizar las tensiones existentes entre concebir a la educación como un elemento tratamental, un dispositivo pronosticador de riesgo, una contribución a lógica depositaria o un Derecho inalienable de toda persona que es prisionalizada por el Estado, para desplegar allí un ejercicio del castigo revestido de resocialización.

2. La educación como factor de riesgo y protección. La prisión como gestora de riesgos

Hay dos términos que aparecen como novedosos en la nueva ley de ejecución penal si tomamos como referencia la anterior vigente en territorio santafesino. Hasta finales del año 2023 operaban en simultáneo dos decretos reglamentarios. Por un lado, el n° 0598/2011 que reglamentaba la ley 11.661/1998 de adhesión a la ley nacional de ejecución de la pena privativa de la libertad n° 24.660 y el n° 4127/2016 que modificaba el decreto anterior, pero donde la finalidad de la pena se sostenía igual que la indicada por la ley nacional: “la ejecución de

la pena privativa de la libertad [...] tiene por finalidad lograr que el condenado adquiera la capacidad de comprender y respetar la ley procurando su adecuada reinserción social, promoviendo la comprensión y el apoyo de la sociedad” (Caamaño Iglesias Paiz, 2006, p. 153). En ella hay dos dimensiones bien delimitadas. Por una parte, el dispositivo penal debería ocuparse de generar los mecanismos para la comprensión y el respeto de la ley, lo que con ello entiende que permitiría volver a insertarse a la sociedad –definición siempre polémica, ya que la prisión es parte de esa misma sociedad a la que retornaría; y una segunda que precisamente involucra a esa misma sociedad en el proceso de reintegración, y que considera que quien transitó por una pena privativa de la libertad ambulatoria, lejos de ser afincado y estigmatizado en su condición se peligrosidad, debe ser acogido por esta, a los fines reproducir los mecanismos de exclusión que lo llevaron a ser captado por el sistema penal. Sin embargo, la nueva ley de ejecución penal de la provincia de Santa Fe, incorpora otra definición al objetivo de la pena: “la ejecución de la pena privativa de libertad tiene por finalidades esenciales la reintegración social de la persona condenada, la reducción de la reincidencia y la protección de la sociedad” (Art. 3, ley n° 14243).

Lo novedoso aquí no es tanto la primera parte del enunciado, donde impera la lógica de las ideologías “re” para indicar que quién estuvo condenado se reintegra a una sociedad de la que nunca se fue, pero sí en las otras dos grandes definiciones. La primera se refiere a que la prisión aportará a reducir la reincidencia, es decir, a que la persona que transita una privación de la libertad ambulatoria no vuelva a cometer un delito –si bien no se aclara aquí a qué reincidencia se refiere, entendemos que es la delictiva, penal y/o penitenciaria–,⁴ que podríamos asociar inicial pero no exclusivamente a la comprensión de la ley referida anteriormente. Sumado a eso, dirá el texto jurídico, la prisión tendría la doble función de defender la sociedad en dos sentidos simultáneos; por una parte, al encerrar a quienes son considerados –selectivamente– peligrosos por haber transgredido la ley, y de generar las herramientas –factores– necesarios para que a partir de la “reintegración” procurada, la sociedad ya no tema a aquellos peligrosos –sus prácticas– a los que inicialmente sancionó.

Lo que aparece aquí es una definición propia de una nueva forma de gestionar los ilegalismos, que en la teoría criminológica contemporánea se conoce como el modelo Riesgo-Necesidad-Responsividad (RNR). Desarrollado en la década de 1980 y consolidado durante los 90, se funda en tres principios centrales: 1) el principio de riesgo, según el cual se sostiene que el comportamiento criminal se puede predecir de forma fiable; 2) el principio

⁴ Moles Lopes señala que la reincidencia hace referencia a la reiteración del comportamiento delictivo (Nguyen, Arbach y Andres-Pueyo, 2011) pero existen diferencias entre los distintos tipos de reincidencia. La autora señala siete tipos, y si bien la ley analizada no indica a cuál se refiere, podemos inferir que podría tratarse de la delictiva (volver a cometer un delito por alguien que ya realizó uno en el pasado), la penal (segundo procesamiento de una persona por presunción de haber cometido un nuevo delito) y/o penitenciaria (segundo ingreso a prisión, de alguien que ya ha transitado por ella) (Moles Lopes, 2021).

de necesidad, donde el foco se pone en cómo las “necesidades criminógenas” son fundamentales para el diseño y administración de un tratamiento; y por último, 3) el principio de responsividad, que describe cómo debe ser el tratamiento, y donde se debe maximizar “la capacidad del infractor para aprender de una intervención de rehabilitación mediante un tratamiento cognitivo-conductual” (Bonta y Andrews, s/f: 1) Sin embargo, tampoco la ley sigue de forma estricta esta definición sino que recupera dimensiones distinguibles –aunque a veces imperceptibles– en diferentes articulados, que hacen convivir aspectos de dicho modelo con la propuesta de “reintegración social” –que intenta, terminológica pero no epistemológicamente, distanciarse de la “resocialización”– y que, en el caso de la provincia de Santa Fe, recupera un entramado simbólico construido durante la gestión del Frente Progresista Cívico y Social durante el período 2007-2019.⁵ La definición de pensar la reintegración más en términos de acompañamiento que de corrección, lentamente se fue diluyendo hasta retornar a una suerte de “restauración” de los viejos esquemas organizacionales y funcionales del servicio penitenciario santafesino (Manchado y Narciso, 2011; Chiponi y Manchado, 2020).

El modelo del RNR, a nivel nacional fue incorporado en el denominado “Plan Sentencia” del Servicio Penitenciario Federal en el año 2020, y presentado como “una herramienta que tiene por objetivo medir los progresos, estancamientos o retrocesos en la progresividad del régimen penitenciario”. Allí podían reconocerse el “desarrollo de nuevas tecnologías actuariales que permiten identificar ‘los factores de riesgo’ de las personas que han cometido delitos, asociados a la probabilidad de involucrarse en el comportamiento delictivo nuevamente” (Ojeda, 2024, p. 164). Sin adentrarnos en lo que suponen dichas transformaciones aplicadas al contexto penitenciario argentino,⁶ nos interesa distinguir cómo la nueva ley de ejecución penal pondrá el foco en pensar las históricas “herramientas” o elementos del modelo correccional, ahora en términos de factores de “riesgo” o “protección” que, de acuerdo a la intensidad de cada uno en el “tratamiento” penitenciario, se convertirán en datos probabilísticos para pronosticar la “recuperación” del delincuente y su alejamiento de las prácticas delictivas.

En ese sentido, el artículo 6 sostiene que “el avance –en relación al régimen de progresividad– estará supeditado al activo involucramiento en el programa de tratamiento y a la reducción comprobable del riesgo de reiteración delictiva” (art. 6, ley n° 14243). Allí aparece incluso la terminología propia del modelo, referida como la “reducción del riesgo”, pero también la puesta en foco del sujeto que debe involucrarse activamente en el programa de

⁵ Gran parte de los actores que participaron del período de gestión 2007-2019 (aunque más significativamente desde 2011) son los mismos que hoy participan con cargos jerárquicos en el gobierno provincial, el Ministerio de Seguridad y Justicia, la Secretaría de Asuntos Penales y la Dirección General del Servicio Penitenciario de Santa Fe.

⁶ En ese sentido, ver Ojeda (2024).

tratamiento; retorno al sujeto como “empresario de sí mismo” (Foucault, 2007) que deberá invertir su capital humano y responsabilizarse por los progresos o fracasos obtenidos. Este modelo, que en los escenarios penitenciarios argentinos en general, en los santafesinos en particular parece profundizar una lógica de delegaciones que pueden reconocerse con otras experiencias pre-existentes como el crecimiento del dispositivo religioso evangélico pentecostal (Manchado, 2022), pero que aquí adquiere fuerza de ley. El argumento supone, de antemano, que el servicio penitenciario santafesino brindará las condiciones objetivas para que el conjunto de la población pueda acceder a los recursos o factores que incrementarían sus condiciones de protección y disminuirían las de riesgo.

Sin embargo, los datos de más de un 30 % de sobrepoblación carcelaria en todo el sistema penitenciario santafesino,⁷ la orientación de políticas sociales educativas destinadas solo a ciertos sectores poblaciones,⁸ o la configuración de criterios excluyentes basados exclusivamente en el perfil criminológico del preso para determinar el ingreso o continuidad en un espacio educativo, son dimensiones que presagian dificultades para la implementación de aquel nuevo objetivo de la ley de ejecución penal donde los riesgos, las necesidades y las responsabilidades adquieren mayor peso enunciativo pero poco sentido práctico (Bourdieu, 2016). La confirmación de ello es la definición del artículo 13 que indica, al pensar el proceso de otorgamiento de las salidas transitorias, que serán dadas a partir del “dictamen del Organismo Técnico Criminológico, que emitirá opinión fundada sobre la marcha del programa de tratamiento, el grado de recuperación alcanzado, el peligro que el egreso de la persona condenada represente para las víctimas o para la sociedad y el riesgo de reincidencia en cuanto sea posible su estimación en el marco del trabajo interdisciplinario” (Art. 13, inciso f, ley n° 14243). Sin embargo, no existen protocolos renovados sobre cómo se evaluará el riesgo de reincidencia, ni tampoco más precisiones en la letra de la ley respecto de cómo

⁷ Los datos actualizados producidos por el Servicio Público de la Defensa Penal de la Provincia de Santa Fe, indican que, en septiembre de 2024, en cárceles, la capacidad instalada es para 7.612 presos/as y se encuentran privadas de su libertad 10.354. Si sumamos a ello, las personas detenidas en comisarías, existe una capacidad instalada de 917 y una población actual de 1356, es decir una sobrepoblación de 439 personas.

⁸ Nos referimos aquí al Programa “Reintegrarse”, desarrollado por el Ministerio de Igualdad y Desarrollo Humano, el cual señala que su objetivo general es “crear en el marco de las instituciones penitenciarias espacios para la realización de actividades culturales, deportivas y recreativas, de manera sistemática, como una instancia en el proceso de reintegración, generando un nuevo horizonte en la perspectiva de vida de las personas privadas de libertad, fortaleciendo los lazos sociales y las relaciones de convivencia.” (Decreto n° 0591, 09/05/2024). En el punto número 4, indica que la población destinataria se define como “grupos de personas, independientemente de su género, privadas de la libertad, que por acuerdo interministerial se seleccione dentro de la población detenida de la provincia para la realización de actividades culturales, deportivas y recreativas, de manera sistemática en alguno de los espacios de detención”; y más allá de que la autoridad de aplicación es el Ministerio de Igualdad y Desarrollo, los criterios “interministeriales” –transmitidos a las organizaciones e instituciones involucradas de forma oral– definieron que los destinatarios efectivos sean personas privadas de su libertad condenadas –excluyendo aquí los calificados “alto perfil”– y próximas a recuperar su libertad ambulatoria –esto excluye por tanto, procesados, presos con condenas largas y/o perpetuas–.

serán considerados allí los procesos educativos.⁹ De este modo, las definiciones giran en torno a la necesidad de reducir la combinación de potencial peligrosidad y posibilidad de reincidencia, pero pocas precisiones respecto de cómo se alcanzarán dichos objetivos;¹⁰ más incertidumbre genera saber que las condiciones objetivas existentes y las primeras definiciones de política penitenciaria educativa al respecto, no parecen ser contributivas de dichas condiciones.

3. El preso “alto perfil”. Prisión depósito y anulación de procesos pedagógicos

La novedad más contundente de la nueva ley de ejecución penal es la legalización de una figura constituida *ad hoc* por el propio servicio penitenciario santafesino en el año 2015, pero entonces en el marco de una normativa interna, la Orden Interna 9/2015, que creaba la calificación de “preso de alto perfil”,¹¹ hasta entonces sin demasiadas precisiones:

se ordena al Director de Régimen Correccional adoptar las medidas pertinentes para la creación de un listado de internos de alto perfil [...]. Dicho listado deberá incluir las medidas especiales de seguridad aplicables en cada caso tales como: aislamiento en celda individual, custodia especial, asistencia psicológica preferente,

⁹ La organización y funcionamiento de los Organismos Técnicos Criminológicos (OTC) es el definido en la resolución n° 013 del 31 de enero de 2020, a partir del cual se modifica la Resolución n° 004 del 15 de septiembre de 2017, donde se (re)constituía la figura administrativa de la OTC, como una instancia diferenciada de los Equipos de Acompañamiento para la Reintegración Social (EARS), de intervención directa en el acompañamiento de las trayectorias vitales de las personas privadas de su libertad. La resolución n° 013, en su artículo 4, indica que se modifica “parcialmente, en virtud de la presente reestructuración, las ‘Guías para la Actuación Profesional del Organismo Técnico Criminológico y para los Equipos de Acompañamiento para la Reintegración Social’, así como las ‘Instrucciones de tramitación de informes de progresividad’, que fueran oportunamente implementada mediante Resolución n° 004/2017. En ninguno de ellos, existe una definición específica sobre cómo se evaluarán los distintos elementos a considerar -uno de ellos es la realización de prácticas educativas, entendidas como Actividades de Desarrollo Personal-, ni tampoco hace referencia a ningún tipo de programa específico sobre medición y pronóstico de reincidencia. Ambas afirmaciones no suponen que los propios equipos de OTC no hayan construido una perspectiva y modalidades de abordaje específicos para los casos trabajados. Por último, es importante señalar que la nueva ley de ejecución se encuentra en desarrollo a partir de enero de 2024, motivo por el cual entre la escritura de este artículo y su publicación pueden suscitarse modificaciones en la organización de las prácticas cotidianas de los equipos profesionales.

¹⁰ Aquí se reconoce también una distinción para el abordaje de los denominados “presos de alto perfil”, cuando en el artículo 4 de la resolución n° 013, se indica determinar que “sin perjuicio de lo detallado en el Artículo 2, que en aquellos casos que involucran a internos/as denominados/as de Alto Perfil -a tenor de lo dispuesto oportunamente mediante Memorándum Interno N° 2140/2018- el Organismo Técnico Criminológico deberá intervenir en la evaluación de la totalidad de incorporaciones a etapas que conforman la progresividad de la pena, en forma exclusiva”.

¹¹ Agradezco a la abogada Fiorella Pozzo por compartir su trabajo final de Seminario de Metodología de la Investigación del Ciclo de Formación Especial en Derecho Penal de Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario, “Presas de alto perfil: el gobierno penitenciario en contextos de emergencia securitaria en la provincia de Santa Fe (2024), donde realiza una historización y descripción de la figura del “alto perfil” en el Servicio Penitenciario de la provincia de Santa Fe.

alojamiento en sectores con inhibición de señal celular, requisas direccionadas o de mayor periodicidad, prohibición de actividades extramuros, entre otras. (Orden interna 9/15; 09/03/2015)

De este modo, y en la dinámica cotidiana de las prisiones, comenzaba a funcionar la idea de un trato diferencial sobre un conjunto de presos, aunque la definición “alto perfil” no adquiriría por entonces todavía grandes dimensiones; en parte, podemos hipotetizar, por el escaso número de personas al que alcanzaba. Sin embargo, aquella iniciativa normativa sí tendrá, en términos de los actores involucrados, el impulso del entonces Secretario de Asuntos Penitenciarios de la provincia de Santa Fe y actual Ministro de Seguridad en la nueva gestión (2023-2027), promotor de la ley de ejecución aquí analizada. En un mismo sentido, si bien no fue firmante –lo hizo el por entonces Subsecretario de Asuntos Penitenciarios–, fue quien “traspasó” y profundizó la calificación de “preso de alto perfil” de una orden interna, amplia y ambivalente, a la Resolución n° 001 del 22 de octubre de 2018 donde, sin determinar todavía una estricta definición de qué es un “preso de alto perfil”, se consideraba la “necesidad de establecer lineamientos tendientes a establecer los distintos niveles de seguridad para la custodia de internos de alto perfil” (Resolución 001, 22/10/2018). Lo que esos lineamientos comenzarán a demarcar es quiénes podían ser objeto de esta nueva calificación –que tendrá tres niveles, I, II y III de acuerdo a los grados de peligrosidad asignados–. En dicha descripción, un conjunto de elementos “objetivos” precisan el quiénes se incluirían en ese conjunto, aunque algunos otros suponen todavía un alto nivel de maleabilidad, laxitud y discrecionalidad (Liebling, 1999). Se encuentran subdivididos en nueve puntos (en orden alfabético, de la “a” hasta la “f”), y si bien no entraremos en detalle, destacamos los siguientes: 1) la posibilidad de ser definido como “alto perfil” por la “vinculación a bandas, grupos u organizaciones criminales [...] contando con logística propia, recursos humanos y económicos para continuar con la actividad delictiva” (art. 2, inciso a), y 2) por la “gravedad y trascendencia pública del delito imputado, tomando en consideración especialmente aquellos delitos relacionados con grupos y organizaciones criminales que se vinculen a estas figuras o conductas delictivas”; a continuación, un inventario de delitos que van desde la asociación ilícita a delitos imputados con la ley n° 23.737 (comercialización de estupefacientes).

De este modo, la calificación de “alto perfil” recaía en definiciones otorgadas por otros dispositivos, como el judicial en el primero y el mediático en el segundo. Respecto de este último, nada dice sobre lo que se entiende por “gravedad” o “trascendencia pública” del delito imputado, ni qué parámetros se tendrán en cuenta para su determinación. Sin embargo, destacamos el último artículo de la Resolución donde se manifiesta que “en ningún caso la categorización de *alto perfil* supondrá una negación o restricción más allá de lo necesario, de las normas de trato, formación ocupacional, educación, asistencia médica o espiritual y relaciones familiares y sociales en los términos previstos en la ley de ejecución penal y sus reglamentos” (art.

6, resolución 001). Y sobre esta última definición, una distinción. Por una parte, la normativa parece indicar que no podrá negarse el acceso al Derecho educativo –para centrarnos en el que nos ocupa aquí– y allí podríamos suponer que para este conjunto de detenidos persiste todavía la pretensión de que funcione un modelo correccional (Sozzo, 2009), basado en un tratamiento que busque la “reintegración social”. Sin embargo, al atender a la primera parte de la definición de que no supondrá una negación o restricción “más allá de lo necesario”, abre el campo de una extrema discrecionalidad de cómo el servicio penitenciario puede definir entonces qué entiende por los límites de “lo necesario”. Es allí donde el “umbral semiótico” (Camblong, 2003) adquiere el carácter turbulento e impredecible que lo define, y otorga un alto margen de discrecionalidad (Liebling, 1999) para configurar escenarios restrictivos del acceso a Derechos para personas privadas de su libertad calificadas de “alto perfil”.

Esa resolución además irá acompañada de la Orden Interna 5/18 del mismo 22 de Octubre de 2018, donde se determinan los lugares de alojamiento para los definidos presos de “alto perfil” (en la UP n° 1 de Coronda, y la UP n° 11 de Piñero), y una serie de disposiciones de cómo funcionarán dichos espacios. Entre ellos, se indica en el punto 2, la siguiente pauta referida a la educación:

En la medida en que lo permitan cuestiones de seguridad, resguardo de los internos, y demás factores de consideración, deberá brindarse la posibilidad de algún tipo de actividad recreativa, deportiva o cultural. Asimismo, se procurará generar espacios de formación escolar y/o universitaria a través de sistemas remotos, sin contacto con otros internos. (artículo 2, punto c, orden interna)

Lo que estas definiciones ponen en evidencia son, nuevamente, un alto grado de discrecionalidad, en tanto la posibilidad de acceder a una práctica educativa está sujeta a “cuestiones de seguridad” y “demás factores de consideración”, pero además una novedosa intervención de la lógica penal sobre los procesos pedagógicos. Lo que establece es una intervención sin ambivalencias sobre dos instituciones que responden a otros ministerios (como el de Educación provincial en el caso de la formación de nivel inicial y medio, y el Ministerio de Educación Nacional en el caso de la educación superior), donde se les impone disposiciones sobre cómo realizar los procesos pedagógicos, sin contemplar siquiera la pregunta en torno a si es posible que eso suceda en los términos planteados. Un ejemplo de ello es cómo se despliega el dispositivo de la Universidad Nacional de Rosario en las cárceles del sur de la provincia de Santa Fe, donde los estudiantes privados de su libertad acceden a una carrera de grado –por mencionar solo una de las líneas de intervención–, preparan las asignaturas en calidad de “alumnos libres”, y para ello se despliega el dispositivo de acompañamiento socio-educativo que supone la presencia de actores externos –docentes, graduados, estudiantes– que acompañan el proceso pedagógico (Manchado y Mir, 2023). Sumado a eso, se pone en juego una estrategia de construcción de espacio de

estudio y acceso a material pedagógico, a partir de la asistencia a las aulas universitarias, equipadas con computadoras, y material virtual y/o analógico para avanzar en los procesos de estudio. En ese sentido, ¿de qué modo es posible garantizar el tránsito por estudios superiores para los presos denominados de “alto perfil”?

La respuesta puede comenzar a desasarse al observar lo indicado en el último texto normativo que regula la vida de los presos de “alto perfil”, como es la ley que aquí analizamos; la ley de ejecución penal n° 14.243. A partir de ahora, la aplicación de ese conjunto de medidas reviste un alto grado de discrecionalidad en muchas de sus definiciones, pero al adquirir carácter de ley genera que las acciones antes desplegadas por ciertas normativas internas –por ejemplo, la obturación o restricción del acceso a un conjunto de Derechos básicos como la educación– pasen de ser “ilegales” a tener ahora un alto rango de legalidad. En cierto sentido, lo que la ley configura es una suerte de campo de excepcionalidad convertido en regla que, como sostenía Benjamin (1999), se vuelve altamente peligroso para el trato digno y humano de quienes están privados de su libertad, pero además instala una lógica depositaria que, intensificada en sus prácticas, otorga a esos espacios de reclusión la característica de campos de excepción donde el preso de “alto perfil” reviste una *nuda vida* (Agamben, 2002) habilitante de prácticas altamente deshumanizantes.¹²

Sin embargo, lo que sí hace ley es acotar los sujetos comprendidos en dicha calificación, y de los nueve elementos clasificatorios de la Resolución 001/18, pasan a ser cuatro. Persisten ahora, la participación con organizaciones criminales ligadas al narcotráfico, participación en actos violentos contra funcionarios públicos, antecedentes de evasión o resistencia a la autoridad, y disponibilidad de recursos (económicos, materiales, entre otros) que hicieran “presumir” cualquiera de las circunstancias antes mencionadas. Sin entrar en el análisis de cómo la “presunción” vuelve siempre a dejar intacto algún campo de discrecionalidad posible, nos interesa finalmente revisar qué dice este nuevo capítulo respecto de la posibilidad de los presos de “alto perfil” de acceder a espacios educativos:

Artículo 50: Determinación y alcance. La condición de interno de alto perfil será determinada por el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia y Seguridad o el que lo reemplace en el futuro, a propuesta de la administración penitenciaria. Regirá en todo ámbito institucional de detención o internación, incluyendo los

¹² En ese sentido, será interesante observar el devenir de las denuncias de tortura y malos tratos realizadas por la Dirección Regional de Prevención de la Violencia Institucional del Servicio Público de la Defensoría Penal de la provincia de Santa Fe en marzo de 2024, y el resultado de la inspección realizada al mes siguiente por el Comité Nacional contra la Tortura que, hasta el día de la fecha, no han tenido resolución y presentación pública respectivamente. En ese sentido, ver <https://www.pagina12.com.ar/722020-a-los-golpes-picana-y-submarino-a-los-presos> ; <https://www.cels.org.ar/web/2024/03/que-hay-detras-de-la-foto-denuncian-graves-hechos-de-tortura-en-las-carceles-de-santa-fe/> y <https://www.pagina12.com.ar/737341-la-obligacion-de-cualquier-estado>

espacios policiales, penitenciarios, sanitarios, educativos o de otro tipo, y durante los traslados. (Art. 50, cap. 11, ley ejecución penal)

Esta es la única definición que la ley da sobre el vínculo “preso de alto perfil” y educación, lo que entonces supone que podría pensarse la posibilidad de que un detenido, bajo esas condiciones, pueda acceder a un espacio educativo con las medidas de seguridad propias de esa calificación. Si tensionamos entonces el reglamento anterior que circunscribía el tránsito de los presos de “alto perfil” por espacios educativos constituidos de manera remota a los fines de generar condiciones de acceso a la educación y la definición de la ley que indica que el calificativo se “arrastra” a los “espacios educativos”, podríamos pensar en, al menos, un leve avance habilitador del ejercicio del Derecho Educativo. Sin embargo, en las prácticas implementadas en la cotidianidad del encierro se reconoce una regularidad dada por la constante negación del acceso de presos de “alto perfil” a los espacios educativos. Si volvemos al ejemplo de la Universidad Nacional de Rosario, es posible afirmar que en la actualidad ningún preso de “alto perfil” puede acceder a los espacios universitarios, pero tampoco se han generados otras condiciones materiales y pedagógicas para implementar los respectivos acompañamientos socio-educativos (Registro de campo, 2024). En ese sentido, lo que el entramado reglamentario y legal dispone es un alto margen de discrecionalidad que habilita la consolidación de una cárcel depósito para presos de “alto perfil” de la más heterogénea composición, porque incluso en la circunscripción de la nueva ley (que pasó de nueve a cuatro puntos), conviven allí tanto jóvenes “tiratiros” (Cozzi, 2014) que ingresan por primera vez al sistema penal de adultos, como presos sindicados “líderes de organizaciones criminales”; de allí que la indistinción y expansión del estado de excepción genere las condiciones propicias para la estricta vulneración del Derecho a la educación.

4. El aula-celda. Los riesgos de concebir la excepción como regla

En el primer apartado de este trabajo, hacíamos referencia a la cantidad de veces que la palabra “educación” aparece nombrada en la ley analizada; allí sosteníamos las tres ocasiones, aunque en ellas omitimos una cuarta que si bien no refiere a dicha palabra en su articulado, sí lo hace en relación a los “espacios educativos”. Esto lo hace también bajo dos modalidades distintas: una por omisión y otra por acción. En el primer caso, la omisión se vuelve contundente al momento de la comparación con la ley provincial n° 11.661 de adhesión a la ley nacional n° 24.660 (2011) cuando en su artículo 109, referido a la “ejecución de las sanciones” indica que “la exclusión de las actividades en común consistirá en privar al interno de participar en todo tipo de actividad grupal, con excepción del trabajo y la educación” (art. 109, ley 11.661). Esto suponía que, ante cualquier sanción impuesta, incluso la más gravosa para la persona privada de su libertad, las prácticas laborales y educativas debían tener continuidad; algo que luego en la práctica tenía poca correlación, pero que, en términos simbólicos, daba un estatus prioritario a las prácticas educativas en

el entramado cotidiano de la cárcel. En el capítulo 6, titulado “régimen disciplinario”, la nueva ley de ejecución penal se limita a detallar los tipos e intensidad de las sanciones sin incluir allí la excepcionalidad de la ley precedente; es decir que una persona sancionada, y excluida de los espacios comunes, ya no podrá recurrir legalmente a la posibilidad de que, a pesar de la sanción obtenida, pueda seguir ejerciendo el Derecho a la educación. Pero la segunda dimensión, referida a lo dicho en la letra de la ley, es del capítulo 14, artículo 63, inciso b), donde indica que “podrán alojarse internos, de manera transitoria y ante situaciones de estricta emergencia, en ámbitos penitenciarios destinados a actividades recreativas y culturales” (ley n° 11.661, art. 63). Si bien aquí no refiere a las instituciones educativas, la ambivalencia del término “culturales” en el contexto penitenciario abre un signo de interrogación sobre si las definiciones legales no contemplarán la posibilidad de que, por ejemplo, las salas de escuelas primarias, secundarias y/o universitarias, sean un espacio de detención ante la imposibilidad de alojar a los presos en pabellones comunes. Con el antecedente de lo sucedido durante el período del ASPO en la pandemia del Covid- 19, donde las salas pertenecientes a instituciones educativas fueron utilizadas como espacios de aislamiento para quienes presentaban síntomas o habían contraído la enfermedad (Manchado y Chiponi, 2022), la inscripción de un artículo que genera las condiciones legales para la constitución de aulas-celdas, puede ser al menos una advertencia o un cristal donde mirar cómo la lógica securitaria prepondera por sobre las restantes.

Los riesgos aquí aparecen cuando la condición de sobrepoblación que actualmente existe –y con tendencia a incrementarse, con mayor o menor intensidad– como regularidad de las condiciones carcelarias, convierta la posibilidad de transformar espacios culturales o educativos en celdas, no como excepción sino como regla. Cuando esto suceda, el peligro se situará en dos planos; en primer lugar, por la retirada de los espacios culturales y/o educativos –que ya son escasos y tendrían entonces la posibilidad de reducirse– y en segunda instancia, por la condición de quiénes allí se alojen. La excepcionalidad ha sido, históricamente, la condición preexistente para que el avasallamiento sobre la condición humana sea su resultante más inmediato (Benjamin, 1999; Agamben, 2002).

5. A modo de conclusión. El derrame punitivo por sobre la expansión educativa

Al considerar que lo que aquí pretendimos es desplegar un ejercicio de hermenéutica jurídica, y bajo la advertencia de que restaría ver cómo las disposiciones legales terminan por desplegarse en la cotidianeidad de las respectivas prisiones, lo que el análisis de la ley de ejecución penal n° 14.243, en lo que las prácticas educativas refiere, nos permite reconocer la configuración de un escenario donde las dinámicas prisionales quedarán sujetas a la primacía de las condiciones objetivas de seguridad. Ya no sólo remitirán a una serie de disposiciones generales que toda prisión establece para organizar su rutina administrada sino también a la definición de nuevas clasificaciones como la de “alto perfil” que no dirime su atención sólo en la legalización de una figura sobre la que podrán recaer la

vulneración de múltiples Derechos, sino que configura también un parámetro homogeneizador indistinguible de singularidades, lo que supone un marco de referencia de que quién ingrese en esa definición “cada vez la van a pasar peor”.¹³ Pero existe una segunda preocupación además del efecto homogeneizador, que es la posibilidad de que dicha lógica de funcionamiento derrame no solo sobre un conjunto de personas privadas de su libertad que no tienen tal calificativo –pero que ahora reconocen que su asignación puede implicar un aumento de las condiciones de sufrimiento de su trayectoria en prisión–, sino además un elemento interventor de los procesos pedagógicos ya iniciados antes de la actual gestión gubernamental y la presente ley de ejecución.

Por último, y ante tales condicionamientos, el despliegue de la ley en los términos señalados puede suponer no solo la interrupción de los procesos educativos ya existentes, sino también la no expansión de nuevos. En cierto modo, el actual escenario de prácticas educativas y culturales en las cárceles del sur de la provincia de Santa Fe, reconoce un recurrente planteo de los actores externos que coordinan dichos espacios, en torno a dificultades para concretar la realización de los encuentros, el ingreso de materiales o herramientas para su correcto funcionamiento, entre otras (Registro de campo, 2024).

De este modo, en este primer acercamiento analítico a la nueva ley de ejecución penal podemos sostener que el derrame punitivo –y securitario– prima por sobre la expansión educativa, y quedará entonces por observar si las propias dinámicas, reciprocidades y ajustes del conjunto de actores que intervienen en la trama prisional, tensionan las disposiciones jurídicas para que el sentido práctico sea, tal vez, un mínimo reaseguro del ejercicio del Derecho a la educación y la cultura en tiempos de una renovada expansión punitiva.

¹³ Aludimos con esta frase, a la publicación realizada en la red social Instagram del Ministro de Seguridad y Justicia de la provincia de Santa Fe, el 05/02/2024. Allí, al texto donde se indicaba que “tenemos el mandato del pueblo santafesino para restaurar la tranquilidad de los vecinos. Los presos están presos, no vamos a aceptar ninguna extorsión y si no lo entienden, cada vez la van a pasar peor.”, lo acompañaba una foto con personas privadas de su libertad en una cárcel santafesina, arrodillados, con sus torsos desnudos y cabezas gachas, replicando imágenes publicadas por el presidente de El Salvador Nayb Bukele, para dar cuenta de sus formas de gestionar la prisión en dicho país centroamericano. Ver https://www.instagram.com/pablococcioni/p/C4Jl39GxTQJ/?img_index=1

Bibliografía

- Agamben, G. (2002). *Homo sacer I. El poder soberano y la nuda vida*. Editorial Nacional.
- Añaños Bedriñaña, F. (2021). *Tránsitos y retos de la inserción-reinserción social con mujeres en semi-libertad. Propuestas socioeducativas*. Ministerio del Interior del Gobierno de España.
- Benjamin, W. (1999). Tesis de filosofía de la historia. En *Ensayos escogidos*. Ediciones Coyoacán.
- Bonta, J. y Andrews, D. (s/f). Riesgo-Necesidad-Responsividad. Modelo de Evaluación y Rehabilitación de infractores. Traducción realizada con fines pedagógicos. Diplomado Evaluación Diferenciada con Adolescentes Infractores de Ley. FONDEF D08i-1205. <https://www.inisa.gub.uy/images/llam-psic/riesgo-necesidad.pdf>
- Bourdieu, P. (2016). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Anagrama
- Caamaño Iglesias Paiz, C. (2006). *Manual práctico para defenderse de la cárcel*. INECIP.
- Caimari, L. (2004). *Apenas un delincuente: crimen, castigo y cultura en la Argentina: 1880-1955*. Siglo XXI Editores.
- Camblong, A. (2003). *Macedonio. Retórica y política de los discursos paradójicos*. Eudeba.
- Chiponi, M. y Manchado, M. (2020). Derechos educativos y culturales en contextos de encierro. La integralidad universitaria como práctica política. En Alanis, M. et. al.: *Prisiones contemporáneas. Prácticas, disputas y desafíos en el siglo XXI*. Tinta Libre.
- Cozzi, E. (2014). Los tiratiros. Usos y formas de la violencia altamente lesiva entre jóvenes en la ciudad de Santa Fe. *Revista Estudios*, 32, 265-284.
- Foucault, M. (2004). *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. Siglo XXI Editores.
- Foucault, M. (2007). *Nacimiento de la Biopolítica*. Fondo de Cultura Económica.
- Lechner, N. (1983) Los derechos humanos como categoría política. Conferencia pronunciada en el Foro Los Derechos Humanos y las Ciencias Sociales en América Latina, en ocasión de la XII Asamblea General del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Buenos Aires, noviembre de 1983.
- Liebling, A.; Price, D.; Elliott, C. (1999). Appreciative inquiry and relationships in prison. *Punishment & Society*, 1(1). https://www.researchgate.net/profile/Alison-Liebling/publication/249716403_Appreciative_Inquiry_and_Relationships_in_Prison/links/551d004f0cf2fe6c-bf793a14/Appreciative-Inquiry-and-Relationships-in-Prison.pdf
- Manchado, M. (2022). *La redención del castigo: el evangelismo y la construcción del orden en las prisiones contemporáneas*. UNR Editora.
- Manchado, M. y Mir, L. (2023). Entre lo punitivo y lo pedagógico. Escenarios de la educación en prisiones desde una perspectiva de los Derechos Humanos. En Della Bianca, M. et. al.: *Escritos sobre Educación, Derechos Humanos y Memoria. Tomo VI*. Inst. Superior del Profesorado N° 3; Secretaría Derechos Humanos. Provincia de Santa Fe.
- Manchado, M. y Narciso, L. (2011). De la “mística penitenciaria” al progresismo penal: Continuidades y discontinuidades en la propuesta de una política penitenciaria progresista en la provincia de Santa Fe. Actas 11° Jornadas Rosarinas Antropología Sociocultural.
- Moles Lopes, E. (2021). *Mujeres y reincidencia en España, factores de protección y riesgo: una*

aproximación socio-educativa para su prevención. Tesis doctoral. Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad de Granada.

Ojeda, N. (2024). ¿Resocializando o conteniendo el riesgo de reincidencia? Un recorrido por las prácticas de gestión penitenciaria en Argentina. *Revista del Museo de Antropología*, 17(2), 159-170. <https://doi.org/10.31048/1852.4826.v17.n2.41337>

Sozzo, M. (2009). Populismo punitivo, proyecto normalizador y “prisión depósito” en Argentina. *Sistema Penal y Violencia*, 1, 33-65.

Documentos referenciados

Decreto reglamentario n° 0598/2011 que reglamenta la ley 11.661/1998 de adhesión a la ley nacional n° 24.660

Decreto reglamentario n° 4127/2016, que modifica el decreto reglamentario 0598/2011.

Decreto n° 0591 del Ministerio de Igualdad y Desarrollo Humano, creación del Programa “Reintegrarse” (09/05/2024).

Ley de ejecución penal nacional n° 24.660 (1996).

Ley de ejecución penal de la provincia de Santa Fe n° 14.243 (2024).

Orden interna del Servicio Penitenciario de la provincia de Santa Fe 9/15 (09/03/2015).

Resolución n° 013 de la Secretaría de Asuntos Penitenciarios del Ministerio de Gobierno, Justicia, Derechos Humanos e Igualdad (31/01/2020).

Resolución n° 004 del Ministerio de Seguridad de la provincia de Santa Fe (15/09/ 2017).

Resolución n° 001 del Servicio Penitenciario de la provincia de Santa Fe; (22/10/2018).