

# Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe ¿Qué hacer?

Este artículo se encuentra disponible para su descarga gratuita en [www.anuariodh.uchile.cl](http://www.anuariodh.uchile.cl)

## Elías Carranza

Criminólogo, director del Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD), Costa Rica.  
[elias@ilanud.or.cr](mailto:elias@ilanud.or.cr)

### RESUMEN

Este artículo presenta un estado de situación de los sistemas penitenciarios de América Latina y el Caribe y propone lineamientos para la acción. El autor señala dos factores cruciales a tener en consideración: el espacio físico en las prisiones y la sobrepoblación por un lado; y la cantidad, selección y formación del personal penitenciario por otro. Ambos factores se analizan empíricamente, evaluando las violaciones de derechos humanos que se derivan del actual funcionamiento de los sistemas penitenciarios en la región. El autor propone seguir el modelo penitenciario de derechos y obligaciones de las Naciones Unidas y, basándose en experiencias exitosas de reformas, descarta la privatización de las prisiones como una alternativa, y aboga por programas de reforma integral de los sistemas penitenciarios y de justicia penal, que deben ir indispensablemente acompañados por políticas sociales democráticas e inclusivas, que reduzcan la inequidad de la distribución del ingreso.

**Palabras clave:** Sobrepoblación carcelaria – Personal penitenciario – Privatización de prisiones – Distribución del ingreso

### SUMMARY

This article presents an overview of the situation of prison conditions in Latin America and the Caribbean and suggests guidelines for action. The author points to two crucial factors that must be taken into account: on the one hand, the physical space available in prisons and the issue of overcrowding and, on the other hand, the number, selection and education of prison staff. Both factors are analyzed empirically and the human rights violations that come about due to the current functioning of the region's prison systems are evaluated. The author suggests following the United Nations Rights and Obligations Model, and taking successful reforms as a guide, he rejects the privatization of prisons as a viable alternative, and argues in favor of the implementation of integrated criminal justice and prison system reform programs, which must be accompanied by democratic and inclusive social policies in order to reduce income inequality.

**Key words:** Prison overcrowding – Prison staff – Privatization of prisons – Income inequality

## 1. La situación penitenciaria regional

La situación penitenciaria en los países de América Latina y el Caribe es muy grave. Hay alta violencia, numerosas muertes y delitos que ocurren al interior de los presidios, muchos de ellos cometidos en su interior pero con efectos fuera de ellos, y gravísimas violaciones a derechos humanos tanto de las personas privadas de libertad como de las personas funcionarias. La situación ha venido deteriorándose durante las tres últimas décadas (1980-2010), y ha escapado del control de los países a partir de la década de los noventa en la mayoría de los casos.

Todo sistema penitenciario requiere para funcionar adecuadamente de:

- i) Espacio físico (terreno e instalaciones edilicias adecuadas); y
- ii) Personal penitenciario (adecuadamente seleccionado, capacitado y con estabilidad en su función).

En efecto, si falta espacio, hay sobrepoblación y hacinamiento; y si falta personal, hay anarquía y vacío de autoridad, que es llenado por los liderazgos emergentes y el surgimiento de grupos de autodefensa.

Como caracterización general, con diferencias entre países, los sistemas penitenciarios de la región tienen desde hace muchos años graves deficiencias en ambos requisitos. Además de contar con las dos condiciones estructurales u objetivas indicadas, los sistemas penitenciarios deben garantizar el cumplimiento de múltiples funciones establecidas en las normativas internacionales y nacionales como alimentación, salud, seguridad, visita, capacitación, trabajo, etcétera. Pero la falencia en estos dos requisitos básicos genera situaciones objetivas inevitables de violencia que impiden su cumplimiento. En situación de sobrepoblación la salud es peor, la higiene es peor, la comida es peor, la seguridad personal tanto de las personas presas como de las personas funcionarias es peor, y así sucesivamente.

En lo que sigue, analizaremos el estado de situación de los sistemas penitenciarios con especial referencia a estas dos variables, cuya falencia ocasiona a su vez múltiples otras fallas en todas sus funciones esenciales.

## 2. El espacio físico: la falta de espacio y la consiguiente sobrepoblación penitenciaria

El Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD) en cooperación con los países ha venido dando seguimiento al fenómeno de la sobrepoblación desde 1980 procurando reducir su incidencia. Estudios periódicos de la situación regional sobre este grave problema y sobre las diversas respuestas, tanto estructurales como de emergencia que se han venido tomando en la región pueden verse en numerosas publicaciones<sup>1</sup>.

El fenómeno de la sobrepoblación penitenciaria no es exclusivo de América Latina y el Caribe. Es un fenómeno mundial propio de la globalización<sup>2</sup> que se manifiesta en la mayoría de los países, tanto en los de bajos y medianos ingresos, como en los de altos ingresos<sup>3</sup>, pero es en las dos primeras categorías en las que se manifiesta con mayor gravedad. Al respecto cabe tener presente que todos los países de América Latina pertenecen a las categorías de medianos y bajos ingresos según la clasificación del Banco Mundial.

Para analizar este fenómeno, es útil precisar algunos conceptos:

*Sobrepoblación penitenciaria*: Es la situación en que la *densidad penitenciaria* es mayor que 100, porque hay más personas presas que la capacidad establecida para una prisión o para la totalidad del sistema;

<sup>1</sup> CARRANZA Elías y otros. *Criminalidad, cárcel y justicia penal en América Latina y el Caribe: cómo implementar el modelo de derechos y obligaciones de las Naciones Unidas*. México: Editorial Siglo XXI, 2010; CARRANZA, Elías (Coord.). *Justicia penal y sobrepoblación penitenciaria: respuestas posibles*. México: Editorial Siglo XXI, 2001.

<sup>2</sup> Sobre la globalización y sus efectos ver STIGLITZ, Joseph. *El malestar en la globalización*. Madrid: Editorial Taurus, 2010.

<sup>3</sup> Utilizamos la clasificación de países según su producto interno bruto per cápita que utiliza el Banco Mundial: \$ 995 o menos, países de ingreso bajo; \$ 996-\$ 3.945 países de ingreso medio bajo; \$ 3.946-\$ 12.195 países de ingreso medio alto; \$ 12.196 y más, países de ingreso alto. The World Bank. *World Development Indicators*. 2011. [en línea] <<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>> [consulta: 15 marzo 2012].

*Densidad penitenciaria:* Es la relación numérica entre la capacidad de una prisión o de un sistema penitenciario y el número de personas alojadas en él, que resulta de la fórmula: *número de personas alojadas/número de cupos disponibles x 100*;

*Sobrepoblación crítica:* Es la situación en que la *densidad penitenciaria* es igual a 120 o más. Adoptamos esta definición utilizada por el Comité Europeo para los Problemas Criminales como un criterio útil también para América Latina<sup>4</sup>;

*Hacinamiento:* Utilizamos este vocablo como sinónimo de *sobrepoblación crítica*.

Veamos en los dos cuadros siguientes la situación de la sobrepoblación penitenciaria en América Latina y el Caribe.

El cuadro 1.a. exhibe dos mediciones en los países de América Latina, una realizada en los años 2005-2007, y otra realizada en 2011. Salvo dos excepciones, en todos los países a la fecha de su última medición había sobrepoblación crítica. En el caso de Venezuela, la última medición oficial de que disponemos, nos dice que si bien no había sobrepoblación crítica había sobrepoblación con una densidad de 115%. Y en el caso de Argentina, país de sistema federal con un servicio penitenciario federal y numerosos sistemas penitenciarios provinciales, su cifra global de 2007 no indica sobrepoblación, pero sí la había en algunos de sus sistemas penitenciarios provinciales, y la cifra global no incluyó las provincias y unidades indicadas al pie del cuadro.

Pero hay más aún. Las cifras del cuadro son optimistas, porque hay que tener en cuenta que las densidades indicadas son los promedios del total de las unidades de los sistemas. Cuando se considera la situación concreta de cada cárcel se encuentran casos de extrema gravedad, a veces con densidades increíbles que multiplican varias veces la capacidad máxima de los centros. En un trabajo anterior<sup>5</sup> señalábamos la importancia de tener en cuenta que las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos establecieron en 1955 que “[l]as celdas o cuartos destinados al aislamiento nocturno no deberán ser ocupados más que por un solo recluso”. Desde este punto de vista, la mayoría de las cárceles de la región contravienen, por definición, la normativa internacional, ya que no poseen celdas individuales, sino cuadras o alojamientos colectivos para un gran número de personas.

Los estándares corrientes de la arquitectura que se utilizan para la vivienda familiar establecen que ubicar más de dos personas en un mismo dormitorio no es conveniente. Tal criterio se aplica a personas que son de la misma familia, o que voluntariamente se alojan en común. En el sistema penitenciario, se trata de personas alojadas allí contra su voluntad, por lo general desconocidas entre sí, muchas veces enemigas, y que han sido privadas de libertad por una condena penal o porque están imputadas de la comisión de delitos, en muchos casos cometidos con violencia. En una palabra, se trata de una población difícil, que colocamos en hacinamiento en condiciones mucho más difíciles que las exigidas por la arquitectura para las personas en general. Luego, cuando los motines y homicidios en las cárceles alcanzan límites alarmantes, solemos razonar que esto ocurre porque “se trata de personas de naturaleza violenta que no tienen capacidad para la convivencia”.

<sup>4</sup> Comité Européen pour les Problèmes Criminels. *Projet de rapport sur le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale*. 1999. (cdpc plenary/docs 1999/18F, Add I-Rec. CP Surpeuplement), pp. 43 y 50.

<sup>5</sup> CARRANZA, Elías (Coord.). *Justicia penal y sobrepoblación penitenciaria...*, op. cit., pp. 23 y ss.

**Cuadro 1a. Sobrepoblación penitenciaria en países de América Latina**

País	Años 2005-2007			Año 2011		
	Capacidad del sistema	Población existente	Densidad por cien plazas	Capacidad del sistema	Población existente	Densidad por cien plazas
<b>Argentina</b>	49.322	46.263	<b>94</b>			
<b>Bolivia</b>	3.711	7.682	<b>207</b>			
<b>Brasil</b>	215.003	371.482	<b>173</b>	305.841	512.285	<b>168</b>
<b>Colombia</b>	52.437	61.133	<b>117</b>	72.785	93.387	<b>128</b>
<b>Costa Rica</b>	7.931	7.862	<b>99</b>	8.894	11.339	<b>127</b>
<b>Chile</b>				36.740	53.602	<b>146</b>
<b>Ecuador</b>	7.518	12.081	<b>161</b>	10.585	15.420	<b>146</b>
<b>El Salvador</b>	7.770	12.581	<b>162</b>	8.187	24.399	<b>298</b>
<b>Guatemala</b>	6.454	8.243	<b>128</b>	6.492	12.303	<b>190</b>
<b>Honduras</b>	8.280	11.691	<b>141</b>	8.190	11.985	<b>146</b>
<b>México</b>	158.968	204.130	<b>128</b>	184.193	225.697	<b>123</b>
<b>Nicaragua</b>	5.446	5.672	<b>104</b>	4.399	7.868	<b>179</b>
<b>Panamá</b>	7.216	11.617	<b>161</b>	7.443	13.397	<b>180</b>
<b>Paraguay</b>	4.874	6.238	<b>128</b>	5.863	7.161	<b>122</b>
<b>Perú</b>	21.794	33.471	<b>154</b>			
<b>R. Dominicana</b>	9.210	12.708	<b>138</b>	12.207	21.688	<b>178</b>
<b>Uruguay</b>	4.840	7.042	<b>145</b>	7.302	9.067	<b>124</b>
<b>Venezuela</b>	16.609	19.047	<b>115</b>			

**Fuente:** CARRANZA, Elías. ILANUD. 2011. Elaborado con información oficial proporcionada por las autoridades de cada país. En el caso de algunos países las cifras de este cuadro no coinciden con las de los cuadros de los totales y tasas de las poblaciones penitenciarias por cuanto las unidades de análisis tomadas por las autoridades en uno y otro caso fueron distintas. En aquellos cuadros hemos tratado de lograr la cifra total de personas presas incluyendo las alojadas en cárceles de provincia y en comisarías policiales. En el presente cuadro la información que proporcionan los países incluye solo los presos alojados en los sistemas penitenciarios. Argentina: Información del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena SNEEP. Los datos de 2007 incluyen el Servicio Penitenciario Federal y provincias, pero falta la información de las provincias de Mendoza, Salta y las unidades 1 y 2 de Tucumán.

El cuadro 1b. muestra la situación existente en los países del Caribe. También, siempre que pudimos hacerlo, presentamos dos mediciones de este grupo. Observando la medición más reciente vemos que nueve de los catorce países estudiados tienen sobrepoblación penitenciaria, siete de ellos sobrepoblación crítica, tres de los siete con una densidad de más de 200% (Grenada, St. Kitts & Nevis y San Vicente & Granadinas) y Antigua & Barbuda, con 197% casi también alcanza semejante densidad.

**Cuadro 1b. Sobrepopulación penitenciaria en países del Caribe, 2008-2010 o año más reciente**

País	Año 2008			Año 2010		
	Capacidad	Población existente	Densidad x 100 plazas	Capacidad	Población existente	Densidad x 100 plazas
Anguila (Reino Unido)				45	72	160
Antigua & Barbuda	150	229	153	150	295	197
Bahamas	1.084	1.400	129	1.180	1.322	112
Barbados	328	1.030	314	1.250	910	73
Belice	1.500	1.334	89	2.100	1.380	66
Islas Caimán (Reino Unido)				179	212	84
Dominica	300	254	85	200	289	145
Grenada	98	386	394	200	440	220
Jamaica	4.247	4709	111	4.247	4.709	111
Puerto Rico (EUA)				15.034	13.215	88
St. Kitts & Nevis	150	262	175	164	344	210
Sta. Lucía	500	503	101	450	568	126
San Vicente & Granadinas	200	410	205	200	413	207
Trinidad & Tobago	4.386	3.803	87	4.386	3.591	82

**Fuente:** CARRANZA, Elías. ILANUD. 2011. Belice: Información proporcionada por Ministry of National Security al ILANUD. Para los demás países, información elaborada a partir de la página web del International Centre for Prison Studies, King's College, London. Anguila: Población penitenciaria al 19.10.2011. Antigua & Barbuda: Población penitenciaria al 15.12.2010 (US State Department Human Rights Report). Bahamas: Población penitenciaria al 2010 (US State Department Human Rights Report). Barbados: Población penitenciaria a octubre 2010 (National Prison Administration). Islas Caimán: Población penitenciaria al 2010 (promedio anual). Dominica: Población penitenciaria al 29.12.2010 (US State Department Human Rights Report). Grenada: Población penitenciaria al 2010 (US State Department Human Rights Report). Jamaica: Población penitenciaria al 1.10.2007 (National Prison Administration). St. Kitts & Nevis: Población penitenciaria al 7.12.2011 (National Prison Administration). Puerto Rico: Población penitenciaria al 2007 (US Bureau of Justice Statistics). Sta. Lucía: Población penitenciaria al 3.12.2011 (National Prison Administration). San Vicente & las Granadinas: Población penitenciaria al 2010 (US State Department Human Rights Report). Trinidad & Tobago: Población total al 26.1.2010 (National Prison Administration).

### 3. ¿Por qué ocurre el fenómeno de la sobrepoblación penitenciaria?

La sobrepoblación penitenciaria es producto del acelerado crecimiento de las tasas de encierro, con el consiguiente aumento del número de presos y presas excediendo la capacidad instalada de las prisiones para alojarlos. Veamos dos cuadros que exhiben la evolución de las tasas de las poblaciones penitenciarias de los países de América Latina y el Caribe durante las dos últimas décadas (1992-2011).

En el cuadro 2a. tenemos el caso de América Latina. Comparando la primera medición y la última se observa que todos los países aumentaron sus tasas, algunos de manera exorbitante. Brasil y El Salvador las triplicaron. Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, México, Perú y Uruguay las duplicaron, y de estos países, Argentina y Uruguay están muy próximos a triplicarlas.

**Cuadro 2a. América Latina: tasas penitenciarias por 100.000 habitantes**

(incluye sistemas federales y provinciales y en algunos casos personas alojadas en delegaciones policiales)

País	Año																			
	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11
Arg	63	64	68	74	97	96	99	106	118	126	141	157	163	164	152	149	152	163		
Bol						79	85	101	109	96					80	86	85			107
Bra	74	80	81	107		119		131	133	132	133	169	182	193	211	219	226	238	247	253
Col	92	96	97	98	120	129	128	139	157	170	157	178	199	207	179	174	188	158	169	193
C R	104	105	109	121	133	160	162	169	168	183	187	190	196	196	191	186	189	191	211	238
Chi	154	153	148	153	161	170	179	203	215	216	221	228	226	228	259	290	318	312	320	311
Ecu	74	81	81	85	95	81	79	70	65	63	69	77	87	91	107	128	118	112	114	107
El S	101	103	109	124	138	157	136	112	130	158	177	180	188	186	184	226	258	283	315	322
Gua					62			75			101	101	96	87	84	83	88	71	78	84
Hon	110	113	139	160	166	153	160	178			183			170	159	148	148	149	152	154
Méx	101	104	97	101	108	116	127	142	152	163	170	177	185	196	200	200	202	208	203	203
Nic	78	78	91	98	111	106	132	143	128	124	131	112	116	117	111	121	120	103	111	134
Pan	176	215	221	229	269	282	292	294	293	320	341	361	360	359	356	342	275	298	347	378
Par					70	75	74	78	67	74	85	92	107	109	105	99	100	96	96	109
Per	77	80	83	88	96	100	105	108	108	104	104	108	116	123	136	149	153			172
R D	145	135	151	161	129	140	165	168				189	150	143	148	164	166	202	211	212
Uru	96	99	100	99	101	106	120	122	129	148	170	203	215	213	198	212	231	246	258	267
Ven					101	112	106	97	85	104	104	103	98	76	96				149	

**Fuente:** CARRANZA, Elías. ILANUD, 2008. Elaborado con información penitenciaria y policial oficial de los países, y datos de población del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL. *Estimaciones y proyecciones de población*. 2008. Las tasas de Bolivia (2011), Perú (2011) y Venezuela (2010) fueron tomadas del International Centre for Prison Studies, King's College, London.

En el cuadro 2b. se observa el caso de los países del Caribe. Salvo Jamaica, Puerto Rico y Trinidad & Tobago, se trata de países muy pequeños, con muy reducida población. En razón de ello la evolución de sus tasas penitenciarias es más abrupta y no exhibe tendencias sostenidas en el tiempo como las que se observan en los países de América Latina. El ingreso o el egreso de prisión de un pequeño número de personas producen variaciones notables en sus tasas.

No obstante, de la lectura del cuadro surge una característica común a todo el grupo: todos los países desde hace muchos años tienen tasas penitenciarias sumamente altas comparativamente en el contexto internacional, siempre de tres dígitos, y de varios cientos de personas presas por cada cien mil habitantes, que oscilan hacia arriba y hacia abajo pero siempre dentro de un rango de un muy alto número de personas presas, que en casi todos los casos excede a las de por sí altas tasas de los países de su vecina subregión de América Latina.

**Cuadro 2b. El Caribe: tasas penitenciarias por 100.000 habitantes**

País	Tasa penitenciaria por 100.000 habitantes según año
Anguila (Reino Unido)	2004 (315), 2007 (400), 2010 (387), 2011 (480)
Antigua & Barbuda	1995 (341), 1998 (278), 2005 (269), 2008 (262), 2010 (330)
Bahamas	1998 (478), 2002 (410), 2005 (460), 2008 (415), 2010 (382)
Barbados	1993 (238), 1998 (291), 2002 (317), 2005 (367), 2007 (408), 2010 (354)
Belice	1992 (310), 1995 (293), 1998 (448), 2001 (384), 2003 (420), 2006 (516), 2010 (446)
Islas Caimán (Reino Unido)	1995 (546), 1998 (682), 2001 (539), 2004 (425), 2007 (409), 2010 (385)
Dominica	1992 (387), 1995 (392), 1998 (421), 2004 (418), 2007 (367), 2010 (431)
Grenada	1998 (352), 2002 (333), 2005 (265), 2008 (427), 2010 (423)
Jamaica	1992 (178), 1995 (171), 1998 (162), 2003 (176), 2006 (183), 2007 (174)
Puerto Rico (EUA)	1992 (314), 1995 (310), 1998 (388), 2001 (377), 2004 (369), 2007 (330), 2008 (303)
St. Kitts & Nevis	1995 (295), 1998 (288), 2001 (441), 2004 (559), 2007 (452), 2010 (529), 2011 (649)
Sta. Lucía	1992 (210), 1995 (263), 1998 (216), 2001 (296), 2004 (294), 2008 (304), 2010 (323)
San Vicente & Granadinas	1992 (294), 1995 (323), 1998 (390), 2001 (280), 2004 (337), 2007 (350), 2010 (379)
Trinidad & Tobago	1992 (269), 1995 (299), 1998 (353), 2001 (370), 2004 (302), 2007 (276), 2010 (276)

**Fuente:** Elaborado a partir de información del International Centre for Prison Studies, King's College, London. El primer número indica el año, y el número entre paréntesis indica la tasa penitenciaria por 100.000 habitantes.

#### 4. Y a su vez, ¿por qué ocurre el crecimiento acelerado de las tasas de encierro?

Dos respuestas clásicas se han dado a esta pregunta:

- i) Porque hay más delito. Esta respuesta considera las tasas penitenciarias como indicadores de criminalidad; y
- ii) Porque hay políticas que promueven un mayor uso de la justicia penal y la prisión. Esta respuesta recoge el resultado de investigaciones que verifican que no siempre existe correlación entre el aumento de las tasas penitenciarias y las tasas de criminalidad, habiéndose observado casos en los que aumenta la población penitenciaria paralelamente a tasas de criminalidad planas o inclusive descendentes<sup>6</sup>.

En el caso de los países de América Latina y el Caribe el ILANUD ha verificado que ambos factores inciden en el crecimiento de las tasas de encierro, retroalimentándose entre sí. La criminalidad en la región es muy alta y en la mayoría de los países se encuentra en ascenso, y también en la generalidad de los países prevalecen políticas de mayor uso y mayor severidad de la justicia penal. Retomaremos este tema en mayor profundidad más adelante.

<sup>6</sup> AEBI, Marcelo; AROMAA, Kauko and others. *European Sourcebook of Crime And Criminal Justice Statistics*. Meppel: WODC, 2003.

Antes de ello, pasemos a ver algo sobre género y prisión, el caso específico de las personas presas sin condena, el tema de la seguridad personal y las muertes violentas intracarcelarias (homicidios y suicidios), y el requisito de la necesidad de contar con suficiente personal penitenciario.

## 5. Género y prisión en América Latina y el Caribe

En el cuadro 3a. (ver p. 39) hemos colocado las poblaciones penitenciarias de los países de América Latina según sexo. Los porcentajes de mujeres presas obtenidos sobre la totalidad de las personas presas oscilan entre el 3% y el 12%, y en general la tendencia de la región en este punto se ha mantenido estable.

En el cuadro 3b. (ver p. 40) tenemos los respectivos porcentajes de mujeres presas en los países del Caribe, que oscilan entre el 1% y 6% del total de las personas presas; algo menores que los de su vecina subregión latinoamericana.

Cuando se analizan los delitos por los que las mujeres guardan prisión, se encuentra que en su inmensa mayoría son criminalizadas y privadas de libertad por delitos relacionados con la producción, tráfico y expendio de drogas prohibidas en las funciones de menor jerarquía dentro de las organizaciones transnacionales dedicadas a la comisión de estos delitos. Dos delitos típicos por los que las mujeres son privadas de libertad son el tráfico internacional aéreo cumpliendo la función de "mulas", y el ingreso de drogas en pequeñas cantidades, frecuentemente en sus cavidades corporales, a los centros penitenciarios para consumo de sus parejas y tráfico al interior de los centros.

## 6. Los presos y presas sin condena

Los presos y presas sin condena son personas privadas de libertad que se encuentran teóricamente amparadas por el principio de inocencia, pero que no obstante suelen permanecer en prisión durante muchos años. El ILANUD se ocupó por primera vez de este problema en 1980<sup>7</sup>.

Uno de los hallazgos de la investigación iniciada en 1980 consistió en verificar la importante incidencia del sistema jurídico-penal en el fenómeno del preso sin condena. En efecto, como se observa en el gráfico 1 (ver p. 41), todos los países de sistema anglosajón que fueron estudiados exhibían porcentajes de presos sin condena notablemente más bajos que los de sistema continental-europeo o romano-germánico. El país de sistema anglosajón en ese entonces con más alto porcentaje de personas presas sin condena (Guyana, 37,44%) aventajaba en casi diez puntos porcentuales (9,96%) al país de sistema continental-europeo con el menor porcentaje de ellas (Costa Rica, 47,40%).

El caso de los presos y presas sin condena era y continúa en gran medida siendo dramático e irónico, por cuanto un porcentaje importante de estas personas luego de permanecer mucho tiempo en prisión terminan sobreesidas o absueltas. Otro alto porcentaje al momento de la condena son puestas de inmediato en libertad pues han permanecido en prisión preventiva tanto o más tiempo que el que les corresponde por la sentencia. Se invierten entonces las etapas del proceso, ya que durante la instrucción y el período de presunción de inocencia son encarceladas, y al momento de ser condenadas a prisión son puestas en libertad.

<sup>7</sup> CARRANZA, Elías; HOUED, Mario; MORA, Luis Paulino y ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *El preso sin condena en América Latina y el Caribe. Estudio comparativo, estadístico y legal de treinta países y propuestas para reducir el fenómeno*. San José, Costa Rica: ILANUD, 1983; CARRANZA, Elías; HOUED, Mario; LIVERPOOL, Nicholas J.O.; MORA, Luis Paulino y RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis. *Sistemas penitenciarios y alternativas a la prisión en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Editorial Depalma, 1992.



Cuadro 3a. Género y población penitenciaria en países de América Latina

País	Año 2005*				Año 2008				Año 2011						
	Hombres	Mujeres	Total	Total	Hombres	Mujeres	Total	Total	Hombres	Mujeres	Total	Total			
	cantidad	%	cantidad	%	cantidad	%	cantidad	%	cantidad	%	cantidad	%			
Argentina	41.517	95	2.172	5	43.689										
Bolivia	5.991	85	1.021	15	7.012	88	947	12	7.782						
Brasil	351.417	95	20.065	5	371.482	413.334	94	27.192	6	440.526	477.322	93	34.963	7	512.285
Colombia	59.386	94	3.727	6	63.113	78.385	89	9.288	11	87.673	86.698	93	6.689	7	93.387
Costa Rica	7.816	92	637	8	8.453	8.048	93	562	7	8.610	10.663	94	676	6	11.339
Chile	39.105	94	2.587	6	41.692	49.362	93	3.885	7	53.247	48.777	91	4.825	9	53.602
Ecuador	10.330	90	1.151	10	11.481	14.666	90	1.582	10	16.248	14.207	92	1.213	8	15.420
El Salvador	11.641	95	625	5	12.266	17.322	93	1.288	7	18.610	22.026	90	2.373	10	24.399
Guatemala	6.516	95	341	5	6.857	7.186	96	333	4	7.519	11.395	93	908	7	12.303
Honduras	11.188	97	403	3	11.591	10.455	97	354	3	10.809	11.556	96	429	4	11.985
México	193.466	95	10.220	5	203.686	206.334	95	11.123	5	217.457	215.453	95	10.244	5	225.697
Nicaragua	6.001	94	381	6	6.382	6.296	92	515	8	6.811	7.539	96	329	4	7.868
Panamá	10.788	93	814	7	11.602	8.716	93	608	7	9.324	12.455	93	942	7	13.397
Paraguay	5.971	95	291	5	6.262	5.678	95	291	5	5.969	6.714	94	447	6	7.161
Perú	31.098	93	2.380	7	33.478	40.243	93	3.010	7	43.253					
R. Dominicana	12.621	97	447	3	13.068	15.473	97	535	3	16.008	20.685	97	583	3	21.268
Uruguay	6.595	94	447	6	7.042	7.170	93	535	7	7.705	8.353	93	668	7	9.021
Venezuela	17.811	94	1.236	6	19.047										

Fuente: CARRANZA, Elías. ILANUD. 2011. Realizado con información provista por las autoridades penitenciarias de cada país. En el caso de algunos países las cifras de este cuadro no coinciden con las de los cuadros de los totales de las poblaciones penitenciarias y de las tasas por cien mil, por cuanto las unidades de análisis tomadas por las autoridades en uno y otro caso fueron distintas. En aquellos cuadros se trató de lograr la cifra total de personas presas incluyendo las alojadas en cárceles de provincia y en comisarías policiales. En el presente cuadro se incluyen solo las presas y presos alojados en los sistemas penitenciarios.

**Cuadro 3b. Género y población penitenciaria en países del Caribe, 2011 o año más reciente**

País y año	Total de personas presas	Porcentaje de mujeres
Anguila (Reino Unido) 2011	72	3
Antigua & Barbuda 2010	295	2
Bahamas 2010	1.322	2
Barbados 2010	910	4
Belice 2011	1.396	2
Islas Caimán (Reino Unido) 2010	2.012	5
Dominica 2010	289	2
Grenada 2010	440	4
Jamaica 2007	4.709	5
Puerto Rico (EUA) 2008	12.130	3
St. Kitts & Nevis 2011	344	1
Sta. Lucía 2011	568	1
San Vicente & Granadinas 2010	413	2
Trinidad & Tobago 2010	3.591	6

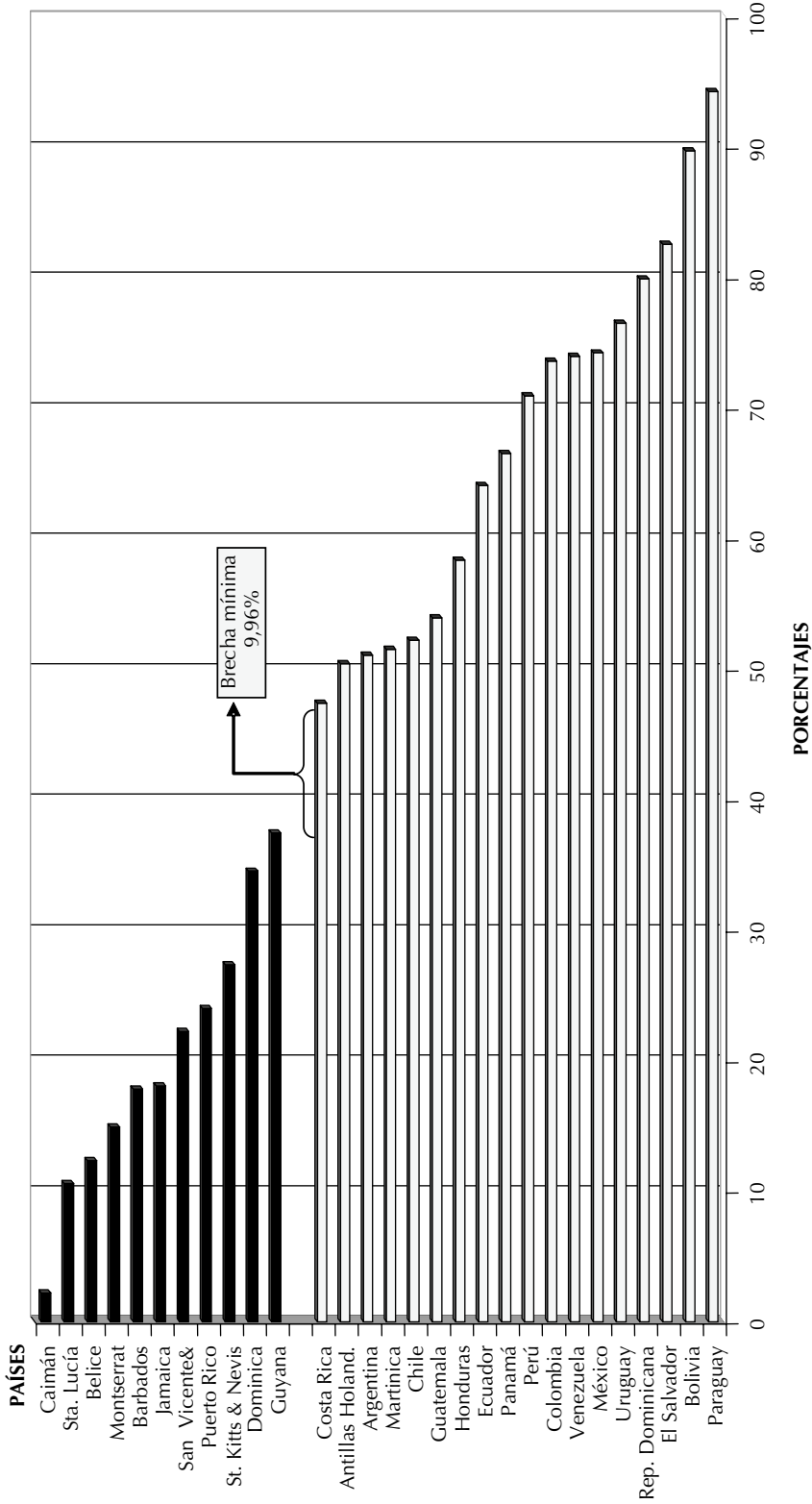
**Fuente:** Elaborado a partir de la información del International Centre for Prison Studies, King's College, London. El año junto al nombre del país indica la fecha de la población total. Anguila: el porcentaje es del 2011; Antigua & Barbuda: el porcentaje es del 2007; Bahamas: el porcentaje es del 2002; Barbados: el porcentaje es del 2010; Belice: el porcentaje es del 2010; Islas Caimán: el porcentaje es del 2010; Dominica: el porcentaje es del 2010; Grenada: el porcentaje es del 2010; Jamaica: el porcentaje es del 2007; Puerto Rico: el porcentaje es del 2007; St. Kitts & Nevis: el porcentaje es del 2011; Sta. Lucía: el porcentaje es del 2011; San Vicente & Granadinas: el porcentaje es del 2010; Trinidad & Tobago: el porcentaje es del 2008.

Nos dimos la tarea de actualizar la información básica que recogíáramos en nuestra primera investigación de los años 80. Los resultados pueden observarse en el gráfico 2 (ver p. 42) y en los cuadros 4a. y 4b. (ver p. 43 y 44).

El gráfico 2 exhibe que aunque los países de sistema anglosajón continúan siendo notoriamente los que tienen los porcentajes más bajos de personas presas sin condena, la distinción entre ambos grupos en la actualidad es menos tajante. Hay algunos países de América Latina cuyos porcentajes son similares a los del grupo del Caribe y se cruzan entre ellos en el gráfico. Ello indicaría que las reformas procesales penales habidas durante las dos últimas décadas que han abandonado el procedimiento inquisitivo, han reducido los trámites escritos, han introducido mayor intermediación con oralidad y publicidad del proceso, han puesto la investigación a cargo del Ministerio Público y han adoptado otros mecanismos procesales, estarían exhibiendo resultados positivos en cuanto a la reducción del número de personas presas sin condena.

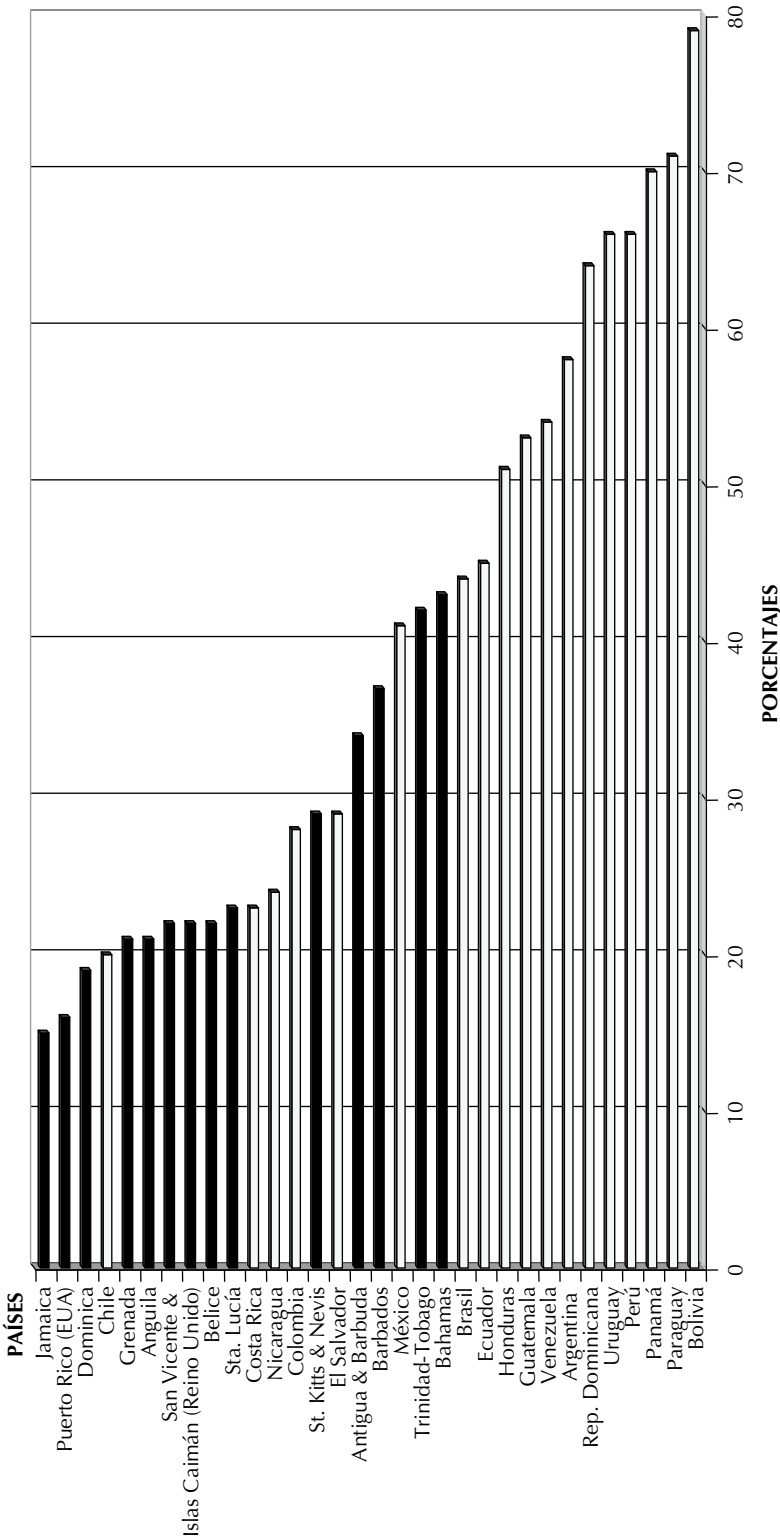
El cuadro 4a. exhibe el detalle de los porcentajes de personas presas sin condena en los países de América Latina a través del tiempo. El desempeño de los países puede analizarse de varias maneras. Si lo hacemos de la manera más sencilla, comparando la primera medición y la última, vemos que hay tres países que empeoraron su situación: Argentina, Brasil y Panamá. Esto es coincidente con la información del cuadro 2a. que exhibe que estos países se encuentran en el grupo que más aceleradamente elevó sus cifras de presos y sus tasas de encierro en el curso de las dos últimas décadas.

Gráfico 1. Países de América Latina y el Caribe: población privada de libertad en uno y otro grupo de países, año 1981



Fuente: CARRANZA, Elías; HOUED, Mario; MORA, Luis Paulino y ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *El preso sin condena en América Latina y el Caribe. Estudio comparativo, estadístico y legal de treinta países y propuestas para reducir el fenómeno*. San José, Costa Rica: ILANUD, 1983.

Gráfico 2. Países de América Latina y el Caribe: población privada de libertad sin condena en uno y otro grupo de países, 2011 o año más cercano



Fuente: CARRANZA, Elías. ILANUD, 2012. Elaborado con información provista por los gobiernos de los países de América Latina y datos de los países del Caribe tomados del International Centre for Prison Studies, King's College, London.

Todos los otros países exhiben ciertos progresos en haber reducido sus porcentajes. Sin embargo, se observa también que varios países, luego de una reducción notable de sus porcentajes, en el curso de los últimos años comenzaron a elevarlos nuevamente: así Bolivia, Brasil y Panamá. Esto tendría relación con el acelerado aumento de las tasas de encierro y el consiguiente rápido ingreso de muchas personas a prisión preventiva, y tendría también que ver con las restricciones a la excarcelación que han venido estableciéndose en los últimos tiempos, y con la reducida utilización de penas y medidas cautelares no privativas de libertad.

Pero el cuadro 4a. presenta un panorama general que es más optimista que la realidad. En casi todos los países de América Latina las cifras de presos y presas sin condena son más altas, porque las que vemos en el cuadro no incluyen las personas alojadas en delegaciones policiales donde este tipo de personas presas se acumula en razón de la sobrepoblación existente en los sistemas penitenciarios. Es evidente que será necesario continuar con mayores esfuerzos para corregir este problema.

**Cuadro 4a. Personas presas sin condena en países de América Latina 1978-2011**

País	1978-1982	1999	2000-2002	2005-2006	2008	2011
	%	%	%	%	%	%
Argentina	51	55	59	58	58	
Bolivia	90	36	56	73	79	
Brasil		36	34	28	44	44
Colombia	74	42	41	65	40	28
Costa Rica	47	18	24	20	23	23
Chile	52	51	40	28	22	20
Ecuador	64	68	70	56	46	45
El Salvador	83	76	50	31	35	29
Guatemala	54	61	58	41	42	53
Honduras	58	88	79	64	51	51
México	74	42	42	59	41	43
Nicaragua		31		15	21	24
Panamá	67	57	58	60	55	70
Paraguay	94	93		73	70	71
Perú	71	63	67	70	66	
Rep. Dominicana	80	90		56	76	64
Uruguay	77	77	72	94	64	66
Venezuela	74	59		54		

**Fuente:** CARRANZA, Elías. ILANUD. 2011. Elaborado con datos penitenciarios brindados por los gobiernos de cada país. En la mayoría de los países las cifras de presos sin condena aparecen más bajas que en la realidad, al no incluirse en el cómputo las personas alojadas en delegaciones policiales, lugar donde este tipo de presos prevalece; en algunos casos la diferencia es muy grande. Las personas con condena de primera instancia con apelación pendiente se computaron como condenadas.

En cuanto a los países del Caribe anglosajón, en el cuadro siguiente vemos que de los nueve países de los que pudimos recoger dos mediciones a lo largo del tiempo, cinco empeoraron su situación, aumentando sus porcentajes de presos sin condena (Barbados, Belice, Islas Caimán,

St. Kitts & Nevis y Sta. Lucía), tres la mejoraron (Dominica, Jamaica y Puerto Rico) y uno mantuvo su mismo porcentaje (San Vicente & las Granadinas).

En cuanto a los presos y presas sin condena alojados en delegaciones policiales, no existe este fenómeno en los países del Caribe. Todas las personas presas –condenadas y en prisión preventiva– se encuentran alojadas en los sistemas penitenciarios.

#### **Cuadro 4b. Personas presas sin condena en países del Caribe, 1981-2011 o año más cercano**

País	Años y porcentajes	
Anguila (Reino Unido)		2011 (21%)
Antigua & Barbuda		2007 (34%)
Bahamas		2007 (43%)
Barbados	1981 (18%)	2009 (37%)
Belice	1981 (12%)	2010 (22%)
Islas Caimán (Reino Unido)	1981 (20%)	2010 (22%)
Dominica	1981 (35%)	2007 (19%)
Grenada		2009 (21%)
Jamaica	1982 (18%)	2007 (15%)
Puerto Rico (EUA)	1981 (24%)	2006 (16%)
St. Kitts & Nevis	1981 (27%)	2011 (29%)
Sta. Lucía	1981 (11%)	2011 (23%)
San Vicente & Granadinas	1981 (22%)	2006 (22%)
Trinidad & Tobago		2008 (42%)

Fuente: Elaborado a partir de información del International Centre for Prison Studies, King's College, London.

Finalmente en el cuadro 5 (ver p. 45) hemos colocado la última medición de todos los países de América Latina y el Caribe para observar el detalle de su posición respecto de sus porcentajes de personas presas sin condena.

### **7. Las muertes violentas intracarcelarias**

Sin duda la manifestación más grave de la violencia ocasionada por la falta de espacio y de personal penitenciario la constituyen las altas tasas de suicidios y homicidios que ocurren al interior de las prisiones. En una investigación realizada en 1988 en Costa Rica, país cuyo sistema penitenciario era en ese entonces considerado comparativamente de muy baja violencia y ejemplar en la región<sup>8</sup>, se determinó que, comparando las tasas de víctimas de homicidio por cada cien mil habitantes registradas dentro del sistema penitenciario con la totalidad del país para el período 1979-1988, en promedio, dentro del sistema penitenciario las muertes ocurrían en una proporción veintitrés veces mayor que a nivel de la sociedad en general (23:1).

<sup>8</sup> CARRANZA, Elías; ISSA, Henry y LEÓN, María del Rosario. *Sistema penal y derechos humanos en Costa Rica: muertes violentas en hechos de intervención policial; muertes violentas en el sistema penitenciario; muertes en accidentes de tránsito*. San José, Costa Rica: Editorial EDUCA, 1990.

**Cuadro 5. Porcentaje de personas presas sin condena en los países de América Latina y el Caribe en 2011 o año más cercano**

País	Porcentaje
Jamaica	15
Puerto Rico (EUA)	16
Dominica	19
Chile	20
Anguila (Reino Unido)	21
Grenada	21
Belice	22
Islas Caimán (Reino Unido)	22
San Vicente & Granadinas	22
Costa Rica	23
Sta. Lucía	23
Nicaragua	24
Colombia	28
El Salvador	29
St. Kitts & Nevis	29
Antigua & Barbuda	34
Barbados	37
Trinidad & Tobago	42
Bahamas	43
México	43
Brasil	44
Ecuador	45
Honduras	51
Guatemala	53
Venezuela	54
Argentina	58
Rep. Dominicana	64
Perú	66
Uruguay	66
Panamá	70
Paraguay	71
Bolivia	79

**Fuente:** CARRANZA, Elías. ILANUD. 2011. Elaborado con información de los países de América Latina proporcionada por los gobiernos e información de los países del Caribe tomada del International Centre for Prison Studies, King's College, London.

Utilizamos la misma metodología para comparar los suicidios. Se obtuvo el resultado de que por cada suicidio ocurrido a nivel nacional por cada cien mil habitantes, dentro de las cárceles ocurrían 8, también por cada cien mil habitantes (8:1). Estos eran los datos del sistema penitenciario del país que, al momento de la investigación, era considerado de menor violencia en la región.

Durante el curso de las tres últimas décadas los medios de comunicaciones de masa han venido informándonos constantemente sobre los graves hechos de violencia que ocurren en las cárceles de América Latina y el Caribe con resultado de muchísimas muertes, frecuentemente decenas de ellas en un mismo evento.

Las instituciones totales<sup>9</sup> generan violencia. Las cárceles son el ejemplo de “institución total” por excelencia. Y las cárceles con hacinamiento y reducido personal profesional generan violencia incontenible.

Ser condenado a prisión o ser sometido a prisión preventiva en la actualidad en un sistema penitenciario en América Latina es, en los hechos, ser sometido a una pena de muerte aleatoria, algo así como ser condenado a prisión “con la accesoria de que quizá también lo maten”.

## **8. El personal penitenciario: su indispensabilidad**

Las prisiones cumplen la función de privar de libertad a las personas condenadas o eventualmente procesadas por haber cometido delito. Pero las personas requieren de relaciones sociales para su pleno desarrollo<sup>10</sup>. Por ello se ha señalado la contradicción o dificultad inherente que tienen las prisiones para cumplir con su objetivo manifiesto de resocialización para la vida en libertad por medio de la privación de la libertad y el aislamiento, y gráficamente se ha dicho que pretender socializar para la vida en libertad dentro de la prisión es como pretender enseñar a nadar en una piscina sin agua (Raúl Zaffaroni) o pretender enseñar a jugar al fútbol dentro de un ascensor (Carlos Elbert). Es cierto que existe un amplio rango de prisiones, desde las abiertas hasta las de aislamiento pleno, con menores o mayores grados de aislamiento y efectos negativos, pero todas ellas deben procurar mitigar este efecto que les es inherente, brindando posibilidades de estudio, capacitación, trabajo e interacciones sociales positivas a las personas encerradas, para que al terminar el encierro puedan insertarse en la vida libre en sociedad con las menores posibilidades de fracaso.

En el reducido y enrarecido margen de las interacciones sociales en cautiverio, las interacciones de las personas privadas de libertad con el personal penitenciario adquieren gran importancia. Y entre las diversas categorías de funcionarios y funcionarias penitenciarias (administrativas, técnicas y de seguridad) las interacciones con el personal de seguridad son especialmente importantes, porque son las más frecuentes, y porque éste es el personal numéricamente mayor.

En lo que sigue nos referiremos al tema del personal penitenciario y de su capacitación, concentrándonos especialmente en determinados subtemas.

### **8.1 La adecuada ratio de personas presas por persona funcionaria**

Todos los componentes del sistema penitenciario son necesarios, pero en esta materia el elemento humano —es decir, el personal penitenciario— es esencial e insustituible.

---

<sup>9</sup> GOFFMAN, Erving. *Internados*. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1984.

<sup>10</sup> Sobre la inherente sociabilidad de las personas existe una coincidencia casi general, sea que dicha sociabilidad se fundamente en las teorías contractualistas, naturalistas, o en las del derecho natural.



Sin embargo, no todos concuerdan con este punto de vista. Hay empresas transnacionales que promueven la privatización penitenciaria enarbolando, como uno de sus logros más importantes, reducir costos específicamente mediante la reducción del número de funcionarios y funcionarias penitenciarios al mínimo, sustituyéndolos por computadoras y otras formas electrónicas de gestión. Una vez escuchamos decir entusiasmada a una representante de esas empresas que pronto podría alcanzarse el ideal de manejar una prisión sin personas, con un solo funcionario y una computadora.

Si de cuestión de costos se trata, los estudios serios verifican lo contrario: en materia de prisiones, en los países de medianos y bajos ingresos la sustitución de funcionarios por dispositivos electrónicos eleva notablemente el gasto. Además, ocurre luego que los dispositivos no funcionan, su reparación o renovación se hace imposible por el costo que implica, y la gestión penitenciaria se transforma en un infierno. Nótese que a lo que nos oponemos es a la *sustitución* del personal por dispositivos electrónicos. En materia penitenciaria, como en tantas otras, adicionar tecnología de manera inteligente a la labor de los funcionarios puede ser muy útil, y eso es algo bienvenido si se cuenta con los recursos necesarios para adquirirla.

Pero más importante que el aspecto económico es otro punto esencial del modelo penitenciario que promueve el ILANUD como instituto regional de las Naciones Unidas: el punto es que la tecnología no debe ponerse al servicio de los negocios penitenciarios, sino al servicio de la humanización y dignificación de los sistemas y de las personas que trabajan y viven en él. Los sistemas penitenciarios son sistemas que tratan con seres humanos y deben contar por lo tanto con el número necesario de funcionarias y funcionarios, adecuadamente seleccionados, capacitados, con estabilidad laboral, y en carrera profesional adecuadamente remunerada en relación a la importante función que desempeñan.

En las escuelas, como en los hospitales y en otras instituciones sociales, y muy particularmente en las llamadas “instituciones totales” de las cuales las cárceles son el prototipo, el factor humano es esencial e insustituible. Ello es así en los países que tienen los mejores sistemas penitenciarios del mundo, más adecuados a la normativa de las Naciones Unidas, como Suecia, Dinamarca, Noruega, Finlandia y Canadá.

¿Por qué son imprescindibles los funcionarios penitenciarios, así como su adecuada selección, formación y capacitación en servicio? Porque son las personas que más intenso y continuado contacto mantienen con los privados y privadas de libertad. Las personas sentenciadas a prisión han sido sentenciadas a no convivir en libertad, pero más tarde o más temprano regresarán a la vida social en libertad, y volverán habiendo estado aisladas durante años, entrenadas en sobrevivir en aislamiento, con muy pocos contactos sociales, y casi siempre sin trabajo, que es una forma tan importante de realización personal y de socialización. En pocas palabras, regresarán en las mejores condiciones para fracasar nuevamente en la vida social en libertad.

Por eso la legislación y reglamentos penitenciarios más avanzados y la normativa internacional de las Naciones Unidas establecen que la pena de prisión consiste en privar a los penados de su libertad, pero que, con excepción de eso, debe ejecutarse en las condiciones más similares posibles a las de la vida en libertad, con acceso a la información e interacción con los familiares u otras personas posibles. También por ello es importante que la poca interacción que los presos y presas mantienen con otras personas lo sea con personas íntegras, merecedoras de respeto como seres humanos. Y los funcionarios penitenciarios que desempeñan funciones al interior de los penales –entre ellos sobre todo los de seguridad interna– son, con excepción de los compañeros de celda, las personas con quienes los presos y presas tienen la mayor interacción. Al respecto, la necesidad de más personal adecuadamente seleccionado y capacitado fue señalada como uno

de los cinco problemas principales de los sistemas penitenciarios de la región por los directores y directoras de los sistemas, por los jueces y juezas de ejecución de la pena, y por los comisionados de derechos humanos<sup>11</sup>.

Dos argumentos importantes que explican (aunque no justifican) la carencia de funcionarias y funcionarios penitenciarios en las prisiones de América Latina y el Caribe son: (i) que en los países de bajos y medianos ingresos los presupuestos son reducidísimos, al tiempo que los presos y presas aumentan aceleradamente; y (ii) en el caso de los países que han introducido “prisiones privadas”, que la afección de ganancias de las transnacionales penitenciarias hace que reduzcan al máximo su personal para disminuir costos. Este argumento lo publicitan abiertamente y lo explican como una ventaja (aunque antes hemos aclarado que no es tal).

En los cuadros 6 y 7 presentamos el número de personas privadas de libertad por funcionaria o funcionario penitenciario de seguridad en los países de América Latina y en los de Europa Occidental. Por su parte, el número del personal administrativo y técnico (médicos, psicólogos, abogados, trabajadores sociales, etc.) es mucho menor que el del personal de seguridad, su interacción con las personas presas es por su naturaleza casi siempre esporádica, y por lo general su presencia en las prisiones no es permanente.

Como del cuadro 6 se desprende, salvo alguna excepción, la relación numérica de personas presas por persona funcionaria es en general muy inconveniente en los países de América Latina. En un trabajo anterior explicamos que al analizar los cuadros se debe tener en cuenta que la *ratio* óptima estimada es entre 1:1 y 3:1, es decir, de entre una y no más de tres personas presas por cada funcionario o funcionaria de seguridad en promedio<sup>12</sup>. Aunque pudiera parecer elevada, esta es la relación numérica que existe en los países de Europa Occidental en general y en Canadá. Esta relación numérica es necesaria para que, en la práctica, pueda haber entre cuatro y no más de doce presos o presas por funcionaria o funcionario que se encuentre cumpliendo efectivamente sus funciones. En efecto, se calcula que en razón de los necesarios turnos del personal, la mitad del personal de seguridad está en su domicilio, y la otra mitad en el sistema penitenciario, y de esta última mitad un 50% se encuentra cumpliendo efectivamente funciones, mientras el otro 50% está preparándose para el relevo, descansando, durmiendo, o comiendo, con lo que si en un determinado país la dotación existente de personal mantiene una *ratio* 3:1, en la realidad del ejercicio de la función la *ratio* es 12:1.

De esta explicación se desprende que la verdadera relación numérica de personas presas por persona funcionaria en los países de América Latina surge de multiplicar por cuatro las cifras de personas presas que se indican en la última columna del cuadro. De dicho cálculo resulta una relación numérica muy inconveniente, con un número excesivamente alto de presos o presas por funcionaria o funcionario –por lo general conviviendo en grandes cuadras o dormitorios colectivos– con lo cual, en los hechos, el control inmediato sobre las acciones y las vidas de las personas privadas de libertad no lo tiene la autoridad penitenciaria ni tampoco cada preso o presa, sino que depende de los grupos de convivencia, supervivencia o autodefensa que necesariamente se conforman al interior de los presidios, con resultados de violencia y frecuentes muertes.

<sup>11</sup> CARRANZA, Elías y otros. *Criminalidad, cárcel y justicia penal...*, op. cit., pp. 28 y ss.

<sup>12</sup> CARRANZA, Elías (Coord.). *Justicia penal y sobrepoblación penitenciaria...*, op. cit., pp. 24 y ss.

**Cuadro 6. Sistemas penitenciarios de América Latina: *ratio* de personas presas por persona funcionaria de seguridad**

País	Años 2005-2006*			Año 2011		
	Total personas presas	Total personal de seguridad	Número de persona presa por persona de seguridad	Total de personas presas	Total personal de seguridad	Número de persona presa por persona de seguridad
Argentina*	9.611	6.371	1,5			
Bolivia	7.500	1.179	6,4			
Brasil	371.482	46.161	8,0	512.285	69.843	7,3
Colombia	69.365	9.093	7,6	93.492	11.461	8,2
Costa Rica	8.453	2.633	3,2	11.339	3.138	3,6
Chile			N/D	53.602	11.347	4,7
Ecuador	12.081	1.034	11,7			
El Salvador	12.266	1.417	8,7	24.399	1.407	17,3
Guatemala	6.857	1.232	5,6	12.303	2.022	6,1
Honduras			N/D	11.985	1.301	9,2
México*	2.627	1.422	1,8			
Nicaragua	5.672	705	8,0	7.868	832	9,5
Panamá	11.658	635	18,4	13.397	887	15,1
Paraguay	6.282	695	9,0			8,9
Perú	33.311	2.669	12,5			
R. Dominicana	12.861	3.138	4,1			
Uruguay	4.066	820	5,0	9.015	1.579	5,7
Venezuela	19.257	1.900	10,1			

Fuente: CARRANZA, Elías. ILANUD, 2011. Elaborado con información oficial del gobierno de cada país. \*Nota: Los datos de Argentina y México corresponden solo a sus servicios penitenciarios federales. El número de personas presas por persona funcionaria en sus respectivos sistemas penitenciarios provinciales y estatales es más alto.

**Cuadro 7. Sistemas penitenciarios de Europa Occidental, *ratio* de personas presas por persona funcionaria de seguridad a septiembre de 2009**

País	Total de personas presas	Total de personal de seguridad	Número de personas presas por persona de seguridad
Bélgica	10.901	6.317	1,7
Dinamarca	3.721	2.615	1,4
Finlandia	3.589	1.661	2,2
Francia	66.307	23.088	2,9
Alemania	73.263	27.016	2,7
Irlanda	3.919	2.960	1,3
Italia	63.981	41.512	1,5

País	Total de personas presas	Total de personal de seguridad	Número de personas presas por persona de seguridad
Liechtenstein	7	15	0,5
Luxemburgo	679	292	2,3
Malta	494	199	2,5
Mónaco	23	32	0,7
Holanda	16.284	6.777	2,4
Noruega	3.285	2.199	1,5
Portugal	11.099	4.148	2,7
San Marino	2	6	0,3
España (Estatal)	67.986	15.652	4,3
España (Cataluña)	10.356	3.192	3,2
Suecia	7.147	4.351	1,6
Inglaterra y Gales	83.454	33.848	2,5
Irlanda del Norte	1.456	1.478	1,0

Fuente: CARRANZA, Elías. Elaborado a partir de la información de *Council of Europe / SPACE.20*

## 8.2 Género y personal penitenciario

Las cárceles han tenido en el mundo en general, y en particular en América Latina, la misma estructura sesgada y machista en materia de género que la existente en la sociedad en libertad, pero mucho más acentuada en razón de su naturaleza de “instituciones totales”. Y en concordancia con lo que ha ocurrido en la vida en libertad, las cárceles de hombres han tenido solo funcionarios hombres.

¿Sería conveniente que hubiera mujeres funcionarias en las cárceles de hombres? Y también ¿Sería conveniente que haya hombres trabajando en las prisiones de mujeres?

En esta, como en otras materias, es en los países nórdicos –Suecia, Dinamarca, Noruega y Finlandia–, como así también en Canadá, donde comparativamente existe la mayor equidad y participación de las mujeres. Son los países que tienen los más altos porcentajes de participación femenina en los tres poderes del Estado, y en todas las instituciones y ámbitos de la sociedad. Promover la equidad de género es un componente específico de la mayor importancia en la política estatal de los países nórdicos, y específicamente en materia penitenciaria entre el 30 y el 40% de las personas funcionarias en las cárceles de hombres son mujeres, y hay similares porcentajes de hombres trabajando en cárceles de mujeres. Ambos realizan los mismos trabajos sin importar de qué sexo es cada persona. Cuando se trata de algunas tareas más sensibles, como tocar el cuerpo por motivos de requisa, de salud o de higiene en las duchas, las tareas las realizan funcionarios del mismo sexo. Si las tareas se llevan a cabo de manera razonable y con respeto no solo no hay problemas, sino que se ha encontrado que la participación de funcionarios de ambos sexos en las funciones penitenciarias reduce los niveles de violencia.

En nuestra región tenemos la experiencia positiva de casi ocho años de funcionamiento de un sistema penitenciario así integrado en materia de género en el nuevo sistema de República Dominicana. Este país tuvo hasta mediados de la década de los años 2000 un sistema penitenciario sobrepoblado,

con gran violencia, y una densidad que llegó hasta el 350%. No había carrera penitenciaria, y las prisiones eran manejadas como recargo por la policía y el ejército, y por supuesto tampoco había mujeres en los planteles de policías y militares. República Dominicana era sin duda uno de los países donde menos se esperaba que se produjera el cambio que se logró.

Con un programa muy coherente y sostenido en el tiempo, se creó la Escuela Nacional Penitenciaria y la carrera penitenciaria, con visión de género, muy buen estatus profesional, buen salario y nivel académico. Para llevar a cabo la transformación fueron creándose dos sistemas penitenciarios paralelos, el nuevo y el viejo, y este último se ha ido reduciendo a medida que las penitenciarías del nuevo sistema van siendo refaccionadas y reinauguradas con personal de carrera penitenciaria, a la par que policías y militares cesan en la labor penitenciaria y regresan a sus funciones naturales.

A la fecha que escribimos estas líneas (enero 2012) ya hay catorce unidades penitenciarias en el nuevo sistema, cinco de ellas dirigidas por mujeres. Tres prisiones, una de ellas la más grande del país –Higüey con 800 privados de libertad–, tienen por directora a una mujer. Las mujeres ocupan en promedio el 30% de las posiciones en el nuevo sistema penitenciario que aloja hasta el momento el 35% de la población carcelaria. Al igual que en los países nórdicos y en Canadá, el sistema de seguridad es del tipo de la llamada “seguridad dinámica”, con interacción entre las personas privadas de libertad y los funcionarios y funcionarias. La capacitación que recibe el personal penitenciario es muy completa e integral, no existiendo la división entre personal de seguridad y personal técnico.

La experiencia de muchos años de los países nórdicos, de Canadá y de República Dominicana, introduciendo transversalmente la variable de género e integrando el personal masculino y femenino en las mismas funciones, demuestra que en los países en los que eso se ha hecho se redujo notablemente la violencia, aumentó la transparencia y en general se introdujo un halo de mayor normalidad en las cárceles.

### **8.3 Conveniencia o inconveniencia de separar la función de seguridad de otras funciones “técnicas”**

Sobre este punto hay también dos visiones distintas de lo que debe ser la función y la consecuente capacitación de los funcionarios penitenciarios: una, la tradicional, que subsiste en la actualidad en América Latina con algunas excepciones, divide tajantemente la función de seguridad de las otras funciones, asignando a la guardia interna como única tarea la seguridad (la función de los “candados”, como se suele decir en la jerga carcelaria).

La versión más extrema de esta visión es la que prevalece en los Estados Unidos de América. En dicho país, la guardia interna, al igual que la externa, tiene como única función la seguridad, y una característica esencial es que la desempeña con ninguna o la menor interacción posible para con las personas privadas de libertad, porque se considera que la interacción contaminaría el adecuado desempeño de la función. La capacitación y entrenamiento que recibe dicho personal es casi exclusivamente en materia de seguridad, defensa personal y uso de armas de fuego; y la integración con otras materias, por ejemplo psicología y sociología, se hace también en función exclusiva de la seguridad. Las otras funciones penitenciarias son desempeñadas por otras personas.

La otra visión es la de la llamada “seguridad dinámica”, que tiene una concepción integral de las funciones técnicas y de seguridad. Esta visión considera que la adecuada selección humana y capacitación integral del personal penitenciario es esencial no solo en las materias específicas de seguridad –porque este personal es el que mantiene una interacción más continuada con los privados de libertad–, y que una mejor seguridad se logrará no por medio de la separación rígida entre privados de libertad y funcionarios, sino a partir de una interacción respetuosa y profesional entre ambos. Esta visión de la seguridad difiere de lo que a raíz de la sobrepoblación ocurre en

la actualidad en la mayoría de las prisiones de América Latina, en las que los presos controlan el interior de los pabellones y la guardia está del otro lado de la reja.

El modelo de seguridad dinámica es el que existe en los países nórdicos de Europa, en Canadá, Cuba y en República Dominicana en las catorce prisiones de su nuevo sistema. Podríamos también incluir a Irlanda y, en cierta medida, a Nicaragua dentro de este modelo.

En el nuevo sistema penitenciario de República Dominicana la capacitación integral es obligatoria para todos los funcionarios y funcionarias sin excepciones, incluidos los choferes, las personas que se encargan de la cocina, las que tienen a su cargo el equipo informático, etcétera. Todas y todos los funcionarios deben conocer y actuar en función de los objetivos y filosofía que inspiran el sistema. Para ingresar como funcionarios o funcionarias las personas aspirantes deben tener como mínimo la escuela secundaria aprobada. Reciben una capacitación inicial de seis meses, y posteriormente como mínimo una capacitación en servicio de por lo menos una semana al año. Se denominan VTPs, que quiere decir vigilancia y tratamiento penitenciarios, integrando ambas funciones.

#### **8.4 La carrera penitenciaria. Su especificidad. Su carácter civil.**

Este es un punto de la mayor importancia, sin el cual nada de lo que hemos venido diciendo es aplicable.

Se requiere una carrera penitenciaria que asegure al personal su estabilidad, capacitación periódica en funciones y salario digno, previa su adecuada selección y formación. Este es un requisito que a pesar de su importancia no existe en muchos países de la región. En efecto, en muchos países, la función penitenciaria es asumida por la policía o el ejército como recargo a sus funciones propias policiales o de defensa, o bien está a cargo de funcionarios no profesionales, sin formación ni práctica penitenciaria, ni estabilidad en la función.

En cuanto al nivel académico de la carrera penitenciaria, se debe apuntar a que sea del mejor nivel. La formación universitaria es un objetivo al que hay que tender, superando los inconvenientes por medio de convenios entre los sistemas penitenciarios y las altas casas de estudio.

La formación universitaria de los penitenciaristas, como asimismo la de los policías y militares para el ejercicio de sus respectivas funciones, en conjunto con los estudiantes de diversas carreras cursando las asignaturas que les son comunes, cumple también la función adicional de transparentar estas instituciones e incorporarlas a la sociedad, al integrar las generaciones de profesionales de las diversas carreras, sentados en las mismas aulas, cursando asignaturas con los mismos profesores y discutiendo los mismos temas.

Algo que contribuyó al divorcio de estas instituciones con el resto de la sociedad, y que facilitó el surgimiento de los regímenes militares en tantos países, fue que los militares estudiaban aparte en sus propios institutos, vivían aparte en sus barrios especiales, y se transformaron en un grupo aparte del resto de la sociedad. Separados del resto de la sociedad, arrastraron con ellos a los sistemas penitenciarios, que durante los gobiernos militares pasaron a integrar comandos conjuntos. Completar la tarea de desmilitarización de los sistemas penitenciarios, transformándolos en instituciones de naturaleza civil, debe ser un objetivo primordial en toda la región.

#### **8.5 El modelo penitenciario de derechos y obligaciones de las Naciones Unidas**

En cuanto a los contenidos de la carrera y al modelo penitenciario, el ILANUD promueve el que a lo largo de muchos años se ha ido consensuando por la comunidad internacional plasmándose en los instrumentos que denominamos “el modelo penitenciario de derechos y obligaciones de

las Naciones Unidas". El primero y más antiguo de los instrumentos que conforman dicho modelo son las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, que datan de 1955, pero conservan todavía vigencia<sup>13</sup>.

A las Reglas Mínimas les siguieron numerosos otros instrumentos, algunos de ellos convenciones vinculantes y obligatorias para los países que las han firmado y ratificado, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes, y su protocolo facultativo. Otros son manuales prácticos e instrumentos orientadores "de derecho blando"<sup>14</sup>.

## 9. El crecimiento acelerado de las tasas de encierro

Retomemos el punto 4 y nuevamente preguntémosnos, ¿por qué ocurre el crecimiento acelerado de las tasas de encierro? Vimos que hay dos respuestas clásicas para este interrogante, que en el caso de América Latina se retroalimentan entre sí explicando parte de la cuestión. Por una parte es cierto que la región exhibe tasas altas de determinados delitos, y por otra parte también es cierto que suelen implantarse directrices de política criminal que en lugar de prevenir el delito lo promueven y colman las cárceles con personas excluidas y pertenecientes a los estratos más vulnerables, agravando los problemas sociales que las colocaron en situación de ser criminalizadas. Dos casos típicos de este mecanismo perverso que abarrota las prisiones son los consumidores de drogas y las mujeres "mulas", ambos víctimas de un problema de salud pública y social que se pretende resolver destinando los mayores recursos presupuestarios a la ejecución de políticas criminológicas transnacionales de "guerra a las drogas". Los efectos de ello están siendo restablecer la militarización en los países que hasta hace muy poco tenían gobiernos militares, fortalecer el negocio de la venta de armas a los ejércitos y a los particulares, reduciendo la inversión en los programas de desarrollo social, multiplicar la violencia elevando las cifras de homicidios, aumentar el consumo de drogas entre la población menor de edad y joven, y favorecer la corrupción policial y militar<sup>15</sup>.

Respecto de las altas tasas de criminalidad, el cuadro 8 (ver p. 54) exhibe las tasas de los homicidios intencionales en la región. En materia de criminalidad el indicador menos defectuoso para establecer comparaciones entre países son los homicidios intencionales.

Del último de los estudios periódicos sobre criminalidad y funcionamiento de los sistemas de justicia penal de la Oficina de Drogas y Criminalidad de las Naciones Unidas (UNODC) surge que las tasas de homicidios intencionales de América Latina y el Caribe son las más altas del mundo<sup>16</sup>. Hay en el mundo 17 países y territorios con las tasas más altas de estos delitos, de 30

<sup>13</sup> ONU. Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos. Adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977.

<sup>14</sup> Una recopilación de ellos se encuentra en la publicación: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). *Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal*. Nueva York: UNODC, 2007; y en el Centro de Documentación del ILANUD [en línea] <<http://www.ilanud.or.cr>> [consulta: marzo 2012].

<sup>15</sup> Comisión Global de Políticas de Drogas. *Guerra a las Drogas: Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas*. 2011 [en línea] <<http://www.globalcommissionondrugs.org/reports/>> [consulta: marzo 2012]; y Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. *Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma*. 2009 [en línea] <[http://www.drogasedemocracia.org/Arquivos/livro\\_espanhol\\_04.pdf](http://www.drogasedemocracia.org/Arquivos/livro_espanhol_04.pdf)> [consulta: marzo 2012].

<sup>16</sup> UNODC. *Global Study on Homicide*. Vienna: UNODC, 2011.

o más por cada cien mil habitantes. Diez de ellos se encuentran en América Latina y el Caribe y los otros siete se encuentran en África<sup>17</sup>.

**Cuadro 8. Homicidios en las Américas y en el Caribe, 2010 o año más cercano**

<b>País / Territorio</b>	<b>Número de homicidios</b>	<b>Tasa de homicidios</b>	<b>Año</b>	<b>Fuente</b>
Canadá	610	<b>1,8</b>	2009	NSO
Chile	630	<b>3,7</b>	2009	UN CTS
Martinica (Francia)	17	<b>4,2</b>	2008	National police
Cuba	518	<b>4,6</b>	2008	PAHO
Estados Unidos de América	15.241	<b>5,0</b>	2009	National police
Perú	149	<b>5,2</b>	2009	SES
Argentina	2.215	<b>5,5</b>	2009	Ministry of Justice
Uruguay	205	<b>6,1</b>	2010	Ministry of Interior
Anguila (Reino Unido)	1	<b>6,8</b>	2008	NSO
Antigua & Barbuda	6	<b>6,8</b>	2010	National police
Haití	689	<b>6,9</b>	2010	UN PKO
Guadalupe (Francia)	32	<b>7,0</b>	2008	National police
Bermuda (Reino Unido)	5	<b>7,7</b>	2010	National police
Islas Vírgenes Británicas (Reino Unido)	2	<b>8,6</b>	2006	PAHO
Islas Turcos & Caicos (Reino Unido)	3	<b>8,9</b>	2008	PAHO
Bolivia	884	<b>8,9</b>	2010	National police
Barbados	31	<b>11,3</b>	2010	UN CTS
Costa Rica	527	<b>11,3</b>	2010	Ministry of Justice
Grenada	12	<b>11,5</b>	2010	OAS
Paraguay	741	<b>11,5</b>	2010	OAS
Islas Caimán	6	<b>11,7</b>	2004	PAHO
Nicaragua	766	<b>13,2</b>	2010	National police
Suriname	69	<b>13,7</b>	2006	UN CTS
Guyana Francesa	32	<b>14,6</b>	2008	National police
México	20.585	<b>18,1</b>	2010	National police
Ecuador	2.638	<b>18,2</b>	2010	National police
Guyana	139	<b>18,4</b>	2010	NSO
Montserrat (Reino Unido)	1	<b>19,7</b>	2008	PAHO
Panamá	759	<b>21,6</b>	2010	National police
San Vicente & Granadinas	24	<b>22,0</b>	2010	NGO
Dominica	15	<b>22,1</b>	2010	OAS
Brasil	43.909	<b>22,7</b>	2009	Ministry of Justice

<sup>17</sup> Malawi, Uganda, Zambia, Congo, Lesoto, Sudáfrica y Costa de Marfil.



País / Territorio	Número de homicidios	Tasa de homicidios	Año	Fuente
República Dominicana	2.472	24,9	2010	National police
Santa Lucía	44	25,2	2010	OAS
Puerto Rico	983	26,2	2010	National police
Bahamas	96	28,0	2010	OAS
Colombia	15.459	33,4	2010	National police
Trinidad & Tobago	472	35,2	2010	National police
St. Kitts & Nevis	20	38,2	2010	National police
Islas Vírgenes Americanas (EUA)	43	39,2	2007	PAHO
Guatemala	596	41,4	2010	National police
Belice	130	41,7	2010	OAS
Venezuela	13.985	49,0	2009	NGO
Jamaica	1.428	52,1	2010	UN CTS
El Salvador	4.085	66,0	2010	National police
Honduras	6.239	82,1	2010	National police

Fuente: Extractado de UNODC. *Global Study on Homicide*. Vienna: UNODC, 2011, pp. 92 y ss.

En comparación con las tasas de los países de altos ingresos, como los países de Europa, se advierte la magnitud de las tasas de homicidios de los países de América Latina y el Caribe, las que multiplican por cinco, por veinte, por cincuenta y en algunos casos hasta por más de cien las tasas de los países del cuadro 9.

### Cuadro 9. Homicidios en la Unión Europea circa 2009

País	Tasa de homicidios	Año	Fuente
Austria	0,5	2009	UN-CTS
Eslovenia	0,6	2009	UN-CTS
Alemania	0,8	2010	UN-CTS
República Checa	0,9	2009	UN-CTS
Dinamarca	0,9	2009	UN-CTS
España	0,9	2009	UN-CTS
Grecia	1,0	2008	UN-CTS
Italia	1,0	2009	UN-CTS
Malta	1,0	2009	UN-CTS
Suecia	1,0	2009	UN-CTS
Países Bajos	1,1	2009	UN-CTS
Irlanda	1,2	2010	National police
Portugal	1,2	2009	UN-CTS
Reino Unido	1,2	2009	Eurostat
Polonia	1,3	2009	UN-CTS

País	Tasa de homicidios	Año	Fuente
Francia	1,4	2008	Eurostat
Hungría	1,4	2009	UN-CTS
Eslovaquia	1,5	2009	UN-CTS
Bélgica	1,7	2009	UN-CTS
Rumania	1,8	2009	UN-CTS
Bulgaria	1,9	2009	UN-CTS
Finlandia	2,3	2009	UN-CTS
Luxemburgo	2,5	2008	UN-CTS
Letonia	4,8	2009	UN-CTS
Estonia	5,2	2009	UN-CTS
Lituania	7,5	2009	UN-CTS

Fuente: Extractado de: UNODC. *Global Study on Homicide*. Vienna: UNODC, 2011, pp. 95 y ss.

Las tasas altas de delito no son un fenómeno exclusivo de nuestra región: el caso de los países africanos es similar. El fenómeno de las tasas altas de homicidios y de delitos contra la propiedad tiene correlación directa con la inequidad de la distribución del ingreso, entre países y al interior de los países. Esto ha sido verificado en los delitos de homicidio en por lo menos 39 países del mundo (veinte industrializados o de altos ingresos, diez de América Latina y el Caribe, cuatro de Europa Oriental y Central, cuatro del Este y Sur de Asia y del Pacífico y uno de África) mediante una investigación en la que trabajaron economistas del Banco Mundial y de diversas universidades<sup>18</sup>. El mismo equipo de investigadores con la misma metodología verificó la correlación en el caso de los delitos de robo en viviendas. La Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito también trabaja en esa línea<sup>19</sup>, y en nuestra región de América Latina el ILANUD ha venido trabajando desde hace muchos años también en esta línea<sup>20</sup>.

Y la perspectiva para el corto y mediano plazo no es buena, porque la información del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), del Banco Mundial y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) indica que América Latina es la región de países con las mediciones de inequidad de la distribución del ingreso más altas del mundo<sup>21</sup>. Hay países más pobres en el mundo, pero con menor inequidad. De manera que en el caso de América Latina se suman dos condiciones negativas, la inequidad entre países (entre los de altos ingresos que acaparan la tajada del león y el resto del mundo) y la inequidad al interior de los países.

Una de las consecuencias de esta perniciosa conjunción de inequidades es la violencia y las tasas altas de delito. En el gráfico 3 que hemos tomado del *Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe 2010* del PNUD se observan las mediciones del coeficiente de Gini de inequidad de la distribución del ingreso de los países desarrollados o de altos ingresos, de los países de Asia y de los de América Latina. Como se ve en el gráfico siguiente, América Latina es la región notoriamente de mayor inequidad.

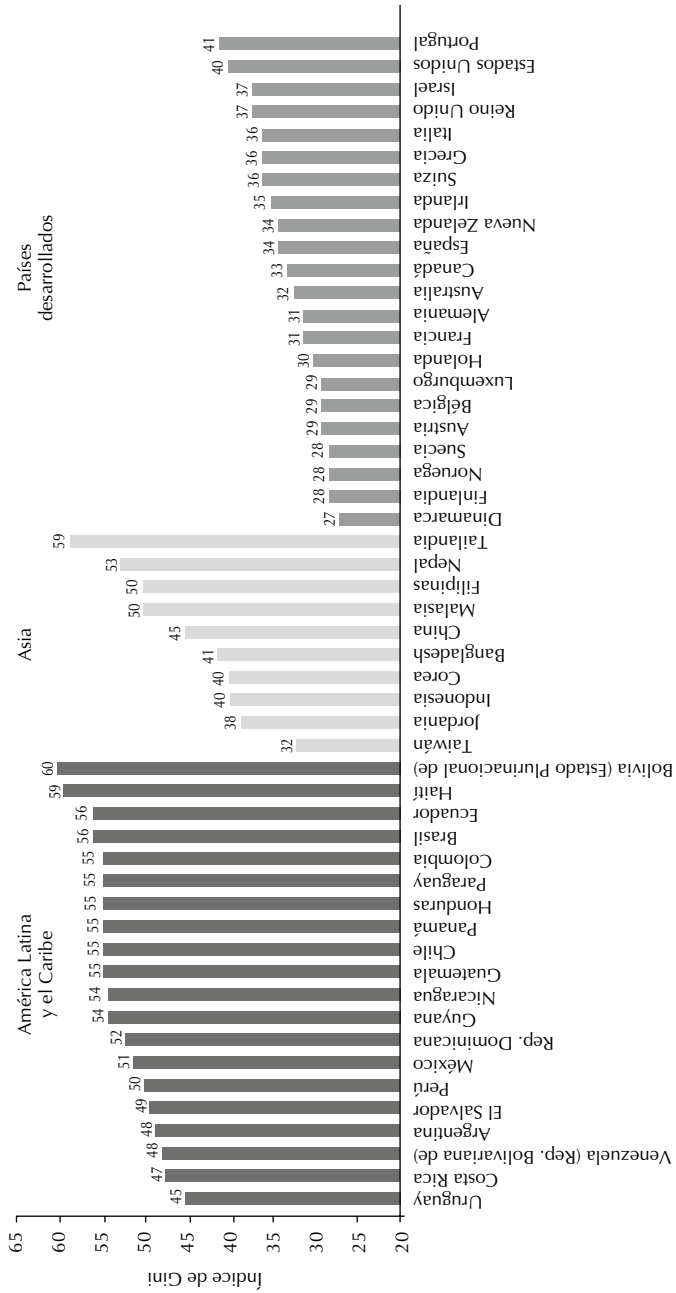
<sup>18</sup> FAJNZILVER, Pablo and others. "Inequality and Violent Crime". *Journal of Law and Economics* Vol. XLV, April 2002.

<sup>19</sup> UNODC. *Global Study on Homicide*, op. cit., pp. 28 y ss.

<sup>20</sup> CARRANZA, Elías y otros. *Criminalidad, cárcel y justicia penal...*, op. cit.

<sup>21</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe: actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. Nueva York: PNUD, 2010.

**Gráfico 3. Regiones del mundo. Índice de Gini del ingreso per cápita del hogar**



**Fuente:** GASPARINI, Leonardo *et al.* "Income Polarization in Latin America: Patterns and links with Institutions and Conflict". *Oxford Development Studies* Vol. 36 No. 4, pp. 461-484; con base en SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial, 2010). *Base de datos socioeconómicos para América Latina y el Caribe*. 2010. Nota: El índice de Gini considerado en cada caso corresponde al último año para el cual existen datos disponibles en el período 1995-2005.

Otra cosa que se observa es que ningún país de la región tiene una distribución del ingreso menos inequitativa que la del país de altos ingresos con peor distribución (Portugal). Es una especie de “ley de hierro” de la sociología: cuanto más hay para repartir, el reparto es más equitativo (caso de los países de altos ingresos) y cuanto menos hay para repartir el reparto es más inequitativo (caso de los países de bajos y medianos ingresos, entre ellos los de América Latina).

Podríamos decir que esto va contra los principios de la ética, de la justicia social y del sentido común, pero es la realidad de los efectos sociales del sistema económico mundial de la globalización, tal como ella viene siendo gestionada. La frase “tal como la globalización viene siendo gestionada” es del Premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz, quien sostiene que es posible gestionar la globalización de manera distinta, con más justicia distributiva, y que los gobiernos y la comunidad internacional de países deben empeñarse en ello<sup>22</sup>.

El tema de la inequidad de la distribución del ingreso es crucial porque tiene que ver no sólo con las tasas de criminalidad, sino con todas o casi todas las otras variables sociales, muchas de las cuales inciden a su vez en el incremento del delito: UNESCO y UNICEF<sup>23</sup> nos explican que en los países en los que hay distribución del ingreso inequitativa la educación funciona mal y muchos niños y niñas quedan fuera de la escuela; HABITAT<sup>24</sup> nos explica que en los países en los que hay distribución del ingreso inequitativa la situación de la vivienda y la ecología se deteriora; OIT<sup>25</sup> nos explica que si hay distribución del ingreso inequitativa las relaciones laborales funcionan mal; OIM<sup>26</sup> nos explica que si hay distribución del ingreso inequitativa aumentan las migraciones no planificadas hacia los países y polos de atracción de población que ofrecen trabajo y bienestar; OPS y OMS<sup>27</sup> nos explican que si hay distribución del ingreso inequitativa la salud funciona mal; y UNODC, ILANUD y otras fuentes nos explican que si hay distribución del ingreso inequitativa aumenta el delito y la violencia social. Y estas variables actúan no de manera aislada, sino conjuntamente, retroalimentándose entre sí, produciendo un cóctel fatal en materia de criminalidad.

La importancia del tema de la inequidad en todos los órdenes sociales fue puesta de manifiesto recientemente por el PNUD, cuyo *Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe 2010* se titula justamente “Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad”, y todas sus páginas están dedicadas a explicar dicho fenómeno.

Hay que señalar también la incidencia negativa de otras variables –como las drogas y las armas de fuego– que si bien tienen también relación con la inequidad, han alcanzado un importante grado de autonomía. Las políticas con que se las ha atacado hasta el momento no han dado los resultados esperados y más bien estarían agravando sus efectos.

## 10. La paradoja del funcionamiento de los sistemas de justicia penal

Vimos que las tasas de homicidios en América Latina y el Caribe han crecido al punto de ser las más altas del mundo<sup>28</sup>. Vimos también algo sobre las políticas criminológicas que centran su accionar casi exclusivamente en el endurecimiento de la justicia penal introduciendo nuevos delitos,

<sup>22</sup> STIGLITZ, Joseph. *El malestar de la globalización*, op. cit.

<sup>23</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura; Fondo de Naciones Unidas para la Infancia.

<sup>24</sup> Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

<sup>25</sup> Organización Internacional del Trabajo.

<sup>26</sup> Organización Internacional para las Migraciones.

<sup>27</sup> Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud.

<sup>28</sup> Los homicidios son a su vez un indicador del incremento de múltiples otros delitos que tienen relación con ellos.

elevando las penas establecidas en los códigos penales, y reformando los códigos procesales para ampliar las prisiones preventivas y limitar las excarcelaciones. Vimos asimismo que las tasas de personas presas han crecido aceleradamente multiplicándose por dos y hasta por tres durante el curso de las dos últimas décadas (1992-2012).

De todo ello surge una conclusión paradójica: solemos escuchar que aumenta el delito porque la justicia penal es ineficaz, y se evalúa su ineficacia por el reducido número de personas que encierra. Pero vemos que en respuesta al aumento del delito, o de la alarma social, o de ambas cosas, la justicia penal en el curso de los últimos quince años ha venido elevando aceleradamente las tasas de encierro. En varios países las elevó al doble y en algunos las triplicó. Si tomáramos entonces la tasa de personas presas como indicador para medir la eficacia de la justicia penal (indicador sin duda discutible, o al menos fragmentario), la conclusión sería que la justicia viene respondiendo “eficazmente”, tal vez con excesiva “eficacia”. Sin embargo la situación de la criminalidad permanece igual, o empeora.

Lo que ocurre es que la justicia penal es un sistema que funciona siempre *a posteriori* del delito, para castigarlo. Pero el delito es un fenómeno social que resulta de otros factores, sobre los que deberemos trabajar si queremos reducirlo. De otro modo, tendremos que conformarnos sólo con castigarlo (siempre en un reducido número de casos, como lo verifica la criminología), pero continuarán habiendo altas tasas de delito. Como vimos en el punto 4, la investigación criminológica no ha encontrado correlación directa entre el tamaño de las poblaciones penitenciarias y los niveles de criminalidad. Tampoco entre la severidad de las penas y las tasas de delito.

Podríamos establecer políticas criminológicas centradas en multiplicar al máximo el funcionamiento de la justicia penal y no lograríamos reducir el delito mientras no corrigiéramos los factores sociales que lo producen. O sea, mientras no establezcamos, paralelamente a la justicia penal, más justicia social, que se logra reduciendo la inequidad de la distribución del ingreso, no se reducirán las tasas de delitos. A esto se refiere el concepto de “seguridad humana” que utiliza el PNUD cuando habla de la necesidad de una seguridad no solo ante el delito, sino integral, humana, que permita el acceso de todos y todas a la educación, la salud, la vivienda, el trabajo, la recreación, la cultura y a una vida sin el constante temor al delito. Los informes anuales sobre desarrollo humano del PNUD exhiben que los países que tienen más altas puntuaciones en desarrollo humano son también los que tienen tasas más bajas de delito y violencia y viceversa.

## **11. ¿Puede resolverse la situación de la sobrepoblación carcelaria construyendo más prisiones?**

Thomas Mathiesen explicó hace ya tiempo el fenómeno del círculo perverso que se produce al construir prisiones<sup>29</sup>. Las nuevas prisiones colman su capacidad de inmediato y se ven sobrepobladas, por lo que se hace necesario construir nuevamente más prisiones, que de inmediato colman su capacidad, y así sucesivamente.

El fenómeno del acelerado crecimiento de las tasas penitenciarias de los países de América Latina y el Caribe como asimismo de los países de medianos y bajos ingresos en general no puede resolverse solo construyendo. Hace ya varios años hicimos el cálculo específicamente para los casos de Colombia, Costa Rica, Honduras y México de lo que había que construir solo para quedar con la capacidad de sus sistemas penitenciarios trabajando al 100% sin sobrepoblación (no incluimos en el cálculo las nuevas construcciones que había que continuar afrontando de inmediato en razón del continuo crecimiento de las tasas de encierro). Y resultó que en los cuatro países era

<sup>29</sup> MATHIESEN, Thomas. *The Politics of Abolition*. London: Martin Robertson, 1974.

una solución imposible<sup>30</sup>. Ya para aquel entonces muchos países venían realizando un enorme esfuerzo de construcción, pero la erogación que se requería era inmensa y el ritmo de crecimiento de la población penitenciaria sobrepasaba en mucho la capacidad del esfuerzo.

La tarea que tenemos por delante no es solo penitenciaria ni de construcción carcelaria. Debe ser integral de todo el sistema de justicia penal, porque el sistema penitenciario simplemente recibe los presos y presas que le envía la policía, el ministerio público y la justicia. Pero más aún, como antes vimos, deberá ser una tarea integral de los programas de gobierno, con políticas sociales que reduzcan los factores que generan la creciente criminalización.

En cuanto a la construcción carcelaria, como América Latina y el Caribe es una región de población joven, con alto crecimiento demográfico, aun en el caso de que las tasas de población penitenciaria fueran bajas y se mantuvieran planas a lo largo de los años, los países siempre tendrían que hacer cierta inversión periódica para el adecuado mantenimiento de las instalaciones edilicias y también para aumentar los cupos, para poder alojar el mayor número de personas resultante del crecimiento demográfico. Pero esta periódica inversión correspondería a lo que sería el funcionamiento regular y normal de la justicia penal. Nunca podría resolver el fenómeno de hiperinflación penal que en la actualidad afrontan los países.

## **12. ¿Puede resolverse la situación de las cárceles por medio de la privatización penitenciaria?**

La grave situación hasta aquí descrita originó la aparición, también en América Latina y el Caribe, del negocio de las “cárceles privadas”. Este negocio, que comenzó hace cuatro décadas en los Estados Unidos de América, se fue extendiendo con la globalización por medio de grandes empresas transnacionales a otros países de altos ingresos y también a países de medianos y bajos ingresos, entre ellos a algunos de los de nuestra región.

Como en otros ámbitos de la economía, en el mundo globalizado este negocio se ha ido concentrando en cuatro o cinco empresas transnacionales muy grandes, que se asocian con empresas nacionales que se constituyen para tal fin en los países en los que el negocio se concreta, creando así un nicho muy importante para los capitales financieros, con acciones que cotizan en las principales bolsas de comercio.

La ejecución de la pena es una parte esencial y culminante de la función estatal de administrar justicia, que no debería ser delegada, y menos para actividades comerciales.

Desde siempre la empresa privada ha contratado con el Estado la construcción de obras públicas: puentes, caminos, edificios, también prisiones. Asimismo, ha realizado actividades de compraventa con el Estado, vendiéndole para el sistema penitenciario mobiliario, artefactos de seguridad, comestibles para la alimentación de la población y el personal penitenciario, etc. Estas actividades de la empresa privada son útiles, no sustituyen al Estado en su función de administrar justicia, y es conveniente que así continúen.

El problema surge de la voracidad de las transnacionales abocadas a este negocio que han descubierto la posibilidad de *otros* negocios lucrativos realizando actividades que implican sustituir en todo o en parte al Estado en su función de ejecutar la pena de prisión.

La expresión genérica “cárceles privadas” reúne diversos nombres y figuras jurídicas con las que se nombra este negocio, que consiste en definitiva en la ejecución de la prisión preventiva y de la pena de prisión como negocio lucrativo, por medio de empresas comerciales.

---

<sup>30</sup> CARRANZA, Elías (Coord.). *Justicia penal y sobrepoblación penitenciaria...*, op. cit., pp. 29 y ss.

Como en tantas otras materias, si bien el negocio de las cárceles privadas causa daño en los países de altos ingresos<sup>31</sup>, el daño es mucho mayor cuando ocurre en los países de medianos y bajos ingresos.

En otra publicación analizamos en mayor extensión los diversos argumentos de política criminal, éticos y económicos que explican por qué es un error introducir la privatización penitenciaria en los países de América Latina y el Caribe<sup>32</sup>. En lo que sigue, nos limitaremos a exponer solamente uno de tales argumentos.

Introducir una cárcel privada en un sistema penitenciario que tiene varias o muchas unidades sobrepobladas y graves carencias materiales y de personal, como es la situación de los sistemas penitenciarios de los países de América Latina y el Caribe, crea a un costo muy alto una situación de privilegio para un pequeño grupo de presidiarios, a la par que aumenta el deterioro del resto del sistema. En efecto, si los limitados recursos penitenciarios se destinan a cárceles estatales, pueden distribuirse equitativamente con mejores resultados. Mientras que si se invierte en cárceles privadas, la sobrepoblación se transfiere y acumula progresivamente en las cárceles estatales, al mismo tiempo que se establece una distinción injusta y de dudosa constitucionalidad entre quienes cumplen su pena en ellas y los pocos que la cumplen a un costo muy alto en la cárcel privada en situación de privilegio.

Lo explicamos con un ejemplo tipo. Considérese dos países, "X" e "Y". Ambos países tienen 10 cárceles cada uno, con capacidad para 1.000 personas presas por cárcel y una capacidad total para 10.000 personas presas. Pero ambos tienen 15.000 personas presas, o sea ambos funcionan al 150% de su capacidad. El país "X" tiene 10 cárceles estatales; el país "Y" tiene 9 estatales y una privada. Veamos su situación en el siguiente cuadro.

#### **Cuadro 10. Efecto de las cárceles privadas en la sobrepoblación penitenciaria en los países de América Latina y el Caribe**

<b>País "X" con capacidad para 10.000, pero con 15.000 personas presas</b>	
<b>10 cárceles de 1.000 cupos cada una</b>	<b>Número de preso/as por cada cárcel</b>
0 cárceles privadas	0
10 cárceles públicas	1.500
<b>País "Y" con capacidad para 10.000, pero con 15.000 personas presas</b>	
<b>10 cárceles de 1.000 cupos cada una</b>	<b>Número de preso/as por cada cárcel</b>
1 cárcel privada	1.000
9 cárceles públicas	<b>1.555</b>

Y a medida que pasa el tiempo, en países con alto crecimiento de su población penitenciaria como es el caso de América Latina, la sobrepoblación aumenta y se acumula, haciendo a las personas de las cárceles estatales, sin que se pueda aliviar su situación distribuyendo el exceso de personas entre todas las cárceles del país. Pues si el Estado coloca un preso más que la capacidad establecida para la prisión privada, y hay un incidente, el responsable y quien paga es el Estado.

<sup>31</sup> NATHAN, Stephen. "Privatización de la prisión: Acontecimientos y temas internacionales y sus implicaciones para América Latina". En: CARRANZA, Elías y otros. *Criminalidad, cárcel y justicia penal...*, op. cit.

<sup>32</sup> CARRANZA, Elías y otros. *Criminalidad, cárcel y justicia penal...*, op. cit.

Como trataremos de explicarlo en el apartado siguiente, la política para la reforma penitenciaria debe ser integral, mejorando progresivamente la situación de la totalidad de las prisiones del sistema. Esto no es posible hacerlo en los países de medianos y bajos ingresos por medio de cárceles privadas, por el alto costo de éstas, pues consumen el mayor porcentaje del presupuesto penitenciario, impidiendo mejora alguna en el resto del sistema. Sobre esto es aleccionadora la experiencia de Costa Rica y República Dominicana.

Tanto Costa Rica como República Dominicana establecieron sistemas penitenciarios estatales, similares en sus grandes líneas a los de los países de Europa y América del Norte antes nombrados, haciendo una utilización muy prudente e inteligente de los recursos públicos. A ambos países llegaron ofertas para construir cárceles privadas, que alojarían a un costo muy caro a solo una pequeña fracción de las personas presas. En un primer momento, Costa Rica firmó un precontrato para la construcción de una cárcel privada por 73 millones de dólares para alojar a 1.200 presos. Posteriormente, el nuevo gobierno advirtió su error y no llevó adelante el precontrato: en cambio, construyó por su cuenta 2.600 plazas –más del doble– por solo 10 millones de dólares. El gobierno advirtió que si construía esa prisión cuya administración y mantenimiento quedaría a cargo de la empresa privada durante veinte años a un costo *per cápita* diario de 37 dólares por preso, cuando en el sistema estatal la suma era de 11 dólares, el costo del funcionamiento de esa sola cárcel le impediría hacer otras mejoras en el resto del sistema, que constituía el 80% de las personas presas. Inteligentemente el gobierno optó por mejorar la situación de *todos* los reclusos y reclusas elevando para toda la población la suma diaria de mantenimiento *per cápita* a 16 dólares.

A República Dominicana, país que desde hace casi ocho años ha venido realizando una reforma integral muy exitosa, le ofrecieron también construir una cárcel privada para 1.200 presos, por 53 millones de dólares. El gobierno, que para ese entonces había construido y refaccionado ya nueve prisiones que funcionaban con buenos estándares de calidad por una suma de poco más de 10 millones de dólares, tampoco aceptó la oferta, y continuó con su programa penitenciario estatal integral que está dando tan buenos resultados.

### **13. ¿Qué políticas criminológicas y penitenciarias deberían adoptar los países de la región ante la situación hasta aquí descrita?**

Una de las conclusiones que se extraen de lo hasta aquí desarrollado es que los sistemas penitenciarios tienen un muy reducido margen de acción en cuanto a limitar o reducir el número de personas que ingresan a sus cárceles. Para lograr volúmenes sensatos de personas que ingresan a prisión es imprescindible la acción de los otros componentes del sistema de justicia penal: policía, ministerio público, defensa pública y judicatura.

Los sistemas penitenciarios sí tienen cierto margen de acción en cuanto a determinar y administrar el trato que deben recibir en las prisiones los privados y privadas de libertad; aunque aun en este caso pueden tener que afrontar serias limitaciones como las que resultan en la actualidad de la sobrepoblación penitenciaria, del reducido número de funcionarios y funcionarias penitenciaristas y de los presupuestos exigüos.

Las políticas criminológicas, por tanto, deben ser necesariamente integrales, con lineamientos para todos los segmentos de los sistemas de justicia penal.

Pero más aún. Si hemos de establecer políticas que contribuyan a reducir la comisión de delitos y no solo a castigarlos, indispensablemente las políticas criminológicas deberán cruzarse con las políticas sociales. Vimos la necesidad de ello al analizar el caso de los homicidios y ver cómo su aumento o disminución se produce según el aumento o disminución de la inequidad de la distribución del ingreso.



En lo que sigue, enunciaremos brevemente una serie de lineamientos que surgen de la experiencia de los países de la región y que son indispensables para establecer y consolidar sistemas penitenciarios respetuosos de la persona humana. Seguidamente enunciaremos también algunos lineamientos mínimos que consideramos indispensables para una política criminológica integral que se integre con las políticas sociales y económicas<sup>33</sup>.

#### **14. ¿Qué hacer específicamente en los sistemas penitenciarios? ¿Qué no debemos hacer?<sup>34</sup>**

Varios países de América Latina y el Caribe registran exitosas experiencias penitenciarias nacionales integrales llevadas a cabo durante el curso del siglo XX que merecerían recogerse y darse a conocer. Asimismo, en todos los países encontramos experiencias admirables focalizadas en una provincia, una prisión o un pabellón de una prisión. Con frecuencia son notables esfuerzos personales de funcionarias y funcionarios que con gran vocación realizan su trabajo en condiciones muy difíciles, pero suelen carecer del apoyo y continuidad imprescindibles, y estas experiencias se ven interrumpidas. Recoger y sistematizar esta valiosa información es una deuda aún pendiente que tienen los académicos, penitenciaristas y criminólogos de América Latina y el Caribe.

En lo que sigue trataremos de puntualizar las características importantes que permitieron a las experiencias penitenciarias nacionales integrales exitosas desarrollarse y mantenerse en el tiempo.

Los últimos cimbronazos graves que sufrieron de manera casi general los sistemas penitenciarios de la región fueron, durante la segunda mitad del siglo XX, el advenimiento de los gobiernos militares con la consiguiente militarización de las prisiones, y los programas de “ajuste estructural” exigidos por el Fondo Monetario Internacional que debilitaron a los aparatos estatales, congelando la inversión para mantener cierta calidad en las cárceles, al tiempo que los efectos sociales de los planes de ajuste multiplicaban el ingreso de personas a ellas.

Puntualizaremos una serie de características de las reformas penitenciarias que han sido exitosas en la región ejemplificando específicamente con los casos de Costa Rica y República Dominicana.

En el caso de Costa Rica, único país sin ejército cuyo sistema penitenciario se salvó por tal motivo del proceso de militarización generalizada de la región<sup>35</sup>, su reforma penitenciaria exitosa duró aproximadamente treinta años (1978-2008), y llegó a servir de modelo para los sistemas de las noveles democracias de otros países que acababan de liberarse de sus gobiernos militares. Sin embargo, desde mediados de los años noventa, el país dejó de invertir en estructura edilicia y en personal penitenciario en razón del “ajuste estructural” que asoló a toda la región. El sistema fue deteriorándose y hacia el final de los años 2000 entró en notoria decadencia. En 2012 la Asamblea Legislativa aprobó un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo para un proceso de reestructuración programado por el Ministerio de Justicia y Paz que comenzará hacia fines del mismo año.

<sup>33</sup> Refiriéndose específicamente a este tema, el Acuerdo entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Costa Rica para el establecimiento del Instituto Latinoamericano para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD), en su artículo 1.2 dice textualmente que “El objetivo principal del Instituto es colaborar con los gobiernos en el desarrollo económico y social equilibrado de los países latinoamericanos, mediante la formulación e incorporación en los programas nacionales de desarrollo de políticas e instrumentos de acción adecuados en el campo de la prevención del delito y la justicia penal”.

<sup>34</sup> Los lineamientos enunciados a continuación fueron desarrollados en mayor extensión en oportunidad del “Taller sobre Reforma Penal y Sobrepoblación Penitenciaria” que tuvo lugar en la 18ª Sesión de la Comisión sobre Prevención del Delito y Justicia Penal de las Naciones Unidas, Viena 15 de abril, 2009. Ver: CARRANZA, Elías y otros. *Criminalidad, cárcel y justicia penal...*, op. cit.

<sup>35</sup> Posteriormente también Panamá abolió su ejército en 1990, luego de la invasión norteamericana. Y en Haití el Ejército, la Marina y la Aviación fueron desmovilizados, aunque constitucionalmente todavía existen.

El caso de República Dominicana es más reciente. Por tal razón tiene la importancia de ser un ejemplo de reforma integral exitosa en plena ejecución, que lleva ya ocho años de un proceso sostenido sin interrupciones habiendo trascendido a tres períodos de gobierno<sup>36</sup>.

El modelo o estrategia que llevaron a cabo ambos países tiene las siguientes características que *mutatis mutandi* podrían ser válidas también para otros países de la región:

- a) La reforma comenzó con una decisión política desde el más alto nivel de gobierno: desde la presidencia de la república y el ministerio respectivo. Este requisito fue esencial en ambos países para instalar la reforma penitenciaria;
- b) Sus funcionarios clave fueron muy bien escogidos por su vocación, formación, conocimiento de la materia y dedicación a tiempo completo a su función (así los directores del sistema penitenciario, de la escuela o instituto de capacitación del personal y de cada prisión). De igual manera fueron escogidos los funcionarios y funcionarias de otras áreas relacionadas, *v.gr.*, el director o directora de política criminal. Salvo excepciones, la situación general en América Latina es que los directores de los sistemas y de las principales prisiones no llegan a esas funciones con formación penitenciaria. Muchos de ellos, perteneciendo al ejército o a la policía, son destacados temporalmente en el sistema penitenciario. Otros suelen ser civiles, pero también sin formación penitenciaria, designados en esa función por los gobiernos de turno. El ILANUD ha verificado casos de gran inestabilidad funcional, con directores generales rotando en promedio cada seis meses. En Costa Rica, los Directores Generales de Adaptación Social fueron siempre funcionarios escogidos entre el mismo personal de la carrera penitenciaria; de igual manera los directores de prisiones y de la Escuela de Capacitación Penitenciaria. El caso de República Dominicana es muy interesante. Como antes vimos, funcionan en el país dos sistemas paralelos: el “nuevo”, que cuenta ya con catorce prisiones y va creciendo con la apertura de nuevas o refaccionadas instalaciones edilicias que tienen a su cargo exclusivamente nuevas funcionarias y funcionarios (VTP<sup>37</sup>) que se incorporan al sistema luego de ocho meses de capacitación en la Escuela de Capacitación Penitenciaria; y el “viejo”, que aún cuenta con 24 prisiones y va desapareciendo con el proceso de consolidación del nuevo sistema. Todos los funcionarios que lideran el cambio han mantenido su estabilidad desde el origen del proceso;
- c) Ha habido ininterrumpida continuidad en el programa de reforma. Es indispensable que la reforma penitenciaria trascienda los períodos de gobierno y dure como mínimo dos períodos (ocho o diez años) para consolidarse. En Costa Rica el proceso comenzó en 1975 y ha venido trascendiendo nueve períodos de gobierno. En República Dominicana comenzó en julio de 2003 y se encuentra en su tercer período de gobierno<sup>38</sup>;
- d) En ambos países se creó la carrera penitenciaria. En la mayoría de los países de la región no existe carrera profesional penitenciaria y los funcionarios carecen de estabilidad. Tanto Costa Rica como República Dominicana crearon carreras penitenciarias profesionales, con estabilidad en la función, seguro social y jubilación<sup>39</sup>;

<sup>36</sup> Teniendo en cuenta la excelencia del nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria de República Dominicana, la UNODC estableció en 2010 en el país su Centro de Excelencia Penitenciaria. El ILANUD junto con la Procuraduría General de la República ha organizado visitas de capacitación a su Escuela Penitenciaria para grupos de funcionarios provenientes de Uruguay, Panamá, El Salvador y Ecuador.

<sup>37</sup> Funcionarios de Vigilancia y Tratamiento Penitenciarios.

<sup>38</sup> El proceso comenzó en julio de 2003, un nuevo gobierno asumió en agosto de 2004 y fue reelegido para el período 2008-2012.

<sup>39</sup> En Costa Rica el personal técnico y profesional está protegido por el régimen de Servicio Civil y la policía penitenciaria por la Ley General de Policía y el Reglamento General de la Policía Penitenciaria.

- e) En ambos países se creó una escuela o instituto de capacitación que selecciona y capacita indefectiblemente a todo el personal que ingresa y que brinda continuamente capacitación en servicio. Todo el personal penitenciario debe recibir adecuada capacitación y conocer y entusiasmarse por la institución en que trabaja;
- f) En ambos países se realizó una importante inversión inicial. La decisión gubernamental de establecer el nuevo sistema debe ir acompañada de los recursos necesarios. Tanto Costa Rica como República Dominicana destinaron importantes recursos iniciales. Es imprescindible invertir (i) en personal, bien pagado, con una adecuada *ratio* de personas presas respecto de personas funcionarias; (ii) en infraestructura edilicia: habiendo sobrepoblación o hacinamiento ninguna prisión puede funcionar adecuadamente; (iii) en presupuesto anual que permita afrontar los gastos indispensables para el adecuado funcionamiento del sistema, incluyendo comida, salud, educación, etc., así como el salario mensual de los funcionarios;
- g) Ambos países continuaron realizando inversiones periódicas anuales. Cuando Costa Rica dejó de hacerlo comenzó la etapa de deterioro del sistema que en la actualidad se quiere revertir. Es necesaria la inversión periódica para mantener el nivel y avance de la reforma. Si se deja que el sistema se caiga, el costo para levantarlo nuevamente es muy alto. Pero lo más grave es que se pierde la confianza del personal y de las personas presas, que interpretan que se trata solo de una promesa más de los políticos de turno, y que no vale la pena jugarse la vida oponiéndose a intereses muy poderosos y violentos que se verían afectados por la reforma. Se debe invertir constantemente: (i) en personal, capacitando en servicio periódicamente a todas sus operadoras y operadores para mantener y elevar su nivel profesional: en República Dominicana todo el personal penitenciario sin excepción recibe una vez al año por lo menos una semana de capacitación; (ii) en reclutar nuevo personal para mantener la adecuada *ratio* de personas presas respecto de personas funcionarias; y (iii) se debe invertir en infraestructura, adecuando periódicamente la capacidad edilicia del sistema;
- h) La reforma penitenciaria de ambos países no se focalizó en el problema de la sobrepoblación, ni se limitó a la construcción de una o varias megacárceles privadas de alta seguridad y alto costo. En ambos países la reforma tuvo como objetivo la integralidad del sistema, estableciendo estándares de dignidad y calidad para todas las personas presas, en todas las prisiones, respetando el principio de que la justicia debe ser igual para todos.

### **15. Lineamientos para una política integral de prevención del delito y justicia penal para los países de América Latina y el Caribe**

Vimos ya por qué las políticas públicas en materia de criminalidad y justicia penal tienen que ser verdaderamente integrales, no solo penales, y deben ir acompañadas de políticas que reduzcan la inequidad de la distribución del ingreso. Numerosos documentos de política criminal de las Naciones Unidas lo han dicho a lo largo de los años, explicando que el delito es un fenómeno social y que para lograr niveles bajos de delito y buena justicia penal es imprescindible lograr buenos niveles de justicia social. Es imprescindible insistir en esto. Seguidamente enunciaremos los que serían lineamientos básicos en la materia:

- a) Dosis **prudentes** de justicia penal de excelencia, restaurativa o severa según los casos, transparente y distribuida sin impunidad. Esto implica la adecuada distribución de los recursos humanos y materiales según prioridades atendiendo a la realidad de cada país. Incluye también un uso prudente de la prisión, y una prisión adecuada al modelo de derechos y obligaciones de las Naciones Unidas. El hacinamiento carcelario es una pena cruel, inhumana y degradante;

- b) Dosis **prudentes** de prevención situacional del delito (controles en los aeropuertos, adecuada iluminación en determinados lugares, mapeo del delito, adecuada distribución de los efectivos policiales, etc.);
- c) Dosis **prudentes** de prevención municipal, con participación de las comunidades. Sobre esto valen las experiencias del Foro Europeo para la Seguridad Urbana y hay asimismo experiencias exitosas en países de América Latina;
- d) Control de variables específicas que elevan la frecuencia y los niveles de violencia del delito como armas de fuego y drogas;
- e) **Dosis ya no prudentes, sino ilimitadas** de política social democrática e inclusiva, que asegure una distribución del ingreso equitativa y sin poblaciones excluidas;
- f) Específicamente en cuanto a los y las menores de 18 años, que constituyen en promedio casi el 40% de la población de América Latina, la política principal debe ser insertarlos en la escuela, como lo establece la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. Deben acceder a la educación porque es un derecho fundamental. Pero además, la investigación criminológica verifica que trae el beneficio colateral de reducir el delito y sobre todo la criminalización.