

Política penitenciaria en Río Negro (Argentina). Notas para un estudio contextualizado de las sinuosidades producidas entre 2003 y 2017

Policy for prisons in Río Negro. Notes for a contextualized study
of the sinuosities produced between 2003 and 2017

WALTER PUEBLA MORÓN

UNRN – CIEDIS – Argentina [pueblamoron@hotmail.com]

Resumen:

Este trabajo revisa el desarrollo de la cárcel en la Provincia de Río Negro al norte de la Patagonia Argentina, con el interés de estudiar sus cambiantes políticas penitenciarias actuales. Tal recorrido puede aportar a la comprensión del naturalizado rol policial-penitenciario local de peculiar convivencia con el ideal rehabilitador y progresivo de la pena que establece la normativa vigente. El Gobierno provincial que asumió en el 2003 superó una crisis penitenciaria a partir de una reforma que fue resistida y criticada por el sector policial desplazado, que luego logró una continuidad de gestión “tácita” de las cárceles. El cambio del Ejecutivo en 2011 retomó la Ley por un Servicio Penitenciario Civil que derivó en una crisis de fugas, evasiones y motines que cesaron con una contrarreforma enmarcada en el giro de las políticas de seguridad y la repolicialización de las cárceles provinciales legislada en sesiones extraordinarias de diciembre de 2016.

A partir de un enfoque metodológico descriptivo propone una evolución de la cárcel en Río Negro donde, lo reciente de la temática, prioriza la triangulación analizando la evolución de los textos normativos y análisis del discurso de versiones taquigráficas legislativas.

Palabras clave:

Policía, penitenciaría, seguridad, cárceles, política.

Abstract:

This work reviews the development of prisons in the Province of Río Negro, north of the Argentine Patagonia, with the interest of studying its changing current prison policies. Such a journey can contribute to the understanding of the naturalized police-penitentiary role of local coexistence with the rehabilitation and progressive ideal of punishment established by current regulations. The provincial government that took office in 2003 overcame a penitentiary crisis from a reform that was resisted and criticized by the displaced police sector, which later achieved a continuity of “tacit” management of the prisons. The change of the Executive in 2011 resumed the Law by a Civil Penitentiary Service that led to a crisis of escapes, evasions and riots that ceased with a counter-reform framed in the turn of security policies and the re-officialization of provincial prisons legislated in extraordinary sessions December 2016.

From a descriptive methodological approach, proposes an evolution of the prisons in Río Negro, where the recent topic prioritizes triangulation by analyzing the evolution of normative texts and discourse analysis of legislative verbatim versions.

Keywords:

Police, penitentiary, security, prisons, policy.

Nº 7 (Julio-Diciembre 2018), pp. 49-68

www.revistadeprisiones.com

Recibido: 12-09-2018

Aceptado: 10-10-2018

 REVISTA DE  HISTORIA DE LAS  PRISIONES

ISSN: 2451-6473

CONTEXTUALIZACIÓN PREVIA

El análisis de las políticas públicas conforma un campo “cuyos contenidos no pueden estar determinados por las fronteras entre disciplinas, sino por aquello que parece adecuado según las circunstancias de la época y la naturaleza del problema” (Wildavsky, 1979, p.15, citado en (Parsons, Wayne 2007, p.63). La cárcel, como cuestión pública y función indelegable del Estado, conjuga temas y problemas fundamentales de varias disciplinas que exceden la pretensión de este trabajo. De hecho, Jeremy Bentham junto a James Mill desde el utilitarismo aportaron al estudio de las políticas públicas un elemento nodal del paradigma analítico: el principio de la utilidad como “base de las acciones individuales y las política gubernamentales” (Parsons, 2007, p.80).

Dentro de ese marco de ideas, donde el creador del panóptico aporta al análisis de las políticas públicas, es que se enmarca el interés por describir las cambiantes políticas penitenciarias en Río Negro en el período 2003-2017 dando una breve cuenta de la evolución histórica en la que se enmarca sin pretensión de exhaustividad histórica ni politológica respecto a la evolución estatal que también le es intrínseca.

En Argentina es inocultable la diversidad de criterios y recursos que, respecto a la administración penitenciaria, se aprecia entre el Estado Federal y los estados provinciales y de estos estados provinciales entre sí especialmente entre aquellos que son previos al Estado Nacional.

Desde el Decreto Ley 412/58, luego ratificado por Ley 14467 denominada Ley Penitenciaria Nacional a la actual Ley Nacional N° 24660 de Ejecución de la Pena Privativa de Libertad (en adelante Ley 24660) se legisla una unicidad que no modifica las realidades intramuros de las distintas jurisdicciones ni permite equiparar la gestión de las respectivas burocracias carcelarias.

Si la distinción formal entre instituciones federales y provinciales se muestra como insuficiente para la comprensión de este particular espacio, es importante advertir que la dispar evolución de los servicios penitenciarios de las distintas provincias suma en los otrora territorios nacionales el status de la gestión policializada¹ de establecimientos de detención como es el caso de Río Negro.

Conviene recordar que el Estado nacional definió a la región patagónica como “desierto” que debía integrarse a “la Nación” apelando a la promoción de un tipo de poblamiento particular. Si bien no es el objeto de este trabajo, su mención obedece a un ingreso estatal que implicó la definición, el control y eventualmente el sometimiento de los sectores que no respondieran a tal ideal².

1. En este trabajo se entiende por gestión policializada a la competencia penitenciaria que se le agrega a las labores propias de la fuerza policial.
2. Entre otros, sobre un abordaje comparativo de tal estatalidad a ambos lados de la cordillera patagónica en Bohoslavsky, Ernesto (2009), Bohoslavsky & Godoy Orellana (2010a), Ruffini, Martha (2007). Sobre lo indígena como “cuestión”, “cuatrerismo” y políticas de seguridad y policía: Pérez, Pilar (2016), Maggiori, Ernesto (2012, 2013), Gomez Romero, Facundo (2012) entre otros.

Una genealogía ad hoc del sistema federal permite apreciar que Río Negro, entonces Territorio Nacional, fue plaza de dos Cárceles ubicadas en las ciudades de Viedma³ y de General Roca⁴ aunque en toda la Patagonia predominaban establecimientos federales de máxima seguridad⁵ ya que tales lugares, alejados y escasamente poblados, se avenían al imaginario para las penas de deportación o colonización que describieran Howard (2003 [1789]) o Cadalso (2008 [1895]). De hecho, la reseña histórica oficial del Servicio Penitenciario Federal (en adelante SPF) titula este período como “La colonización de las tierras australes” (Servicio Penitenciario Federal, 2017) aunque distintas investigaciones históricas ponen en duda la concreción de tal colonización (Caimari, 2003, 2004).

Esta misma fuente oficial reseña el sentido humanizante promovido para la ejecución penal que se comienza a elaborar para fines de la década del 30. En concordancia con los tiempos políticos previos y durante el primer gobierno peronista⁶, se produce una readecuación de los establecimientos según un sentido de progresividad penitenciaria en la ejecución de las penas privativas de libertad donde la mayor rigurosidad de seguridad se relacionaba inversamente a la etapa alcanzada dentro del tratamiento de rehabilitación penitenciaria de cada internado. Producto de tal reingeniería, las cárceles ubicadas en Río Negro se convirtieron en Colonias Penales Federales.

Por otra parte, el crecimiento de la estatalidad local con propios ritmos y sentidos según cada provincia, generó sus propias instituciones de control social, lo que de modo creciente es recuperado en diversos estudios históricos. En Patagonia norte la administración de justicia de fines del siglo XIX evidenciaba la necesidad de alojar detenidos antes de la provincialización⁷ y se generaban distintos tipos de roces entre las órdenes de la judicatura y el incumplimiento de los gobernadores a sus mandatos (Rafart, 2008, pp. 140-141) o de “la relación entre la ley y su aplicación” (Casullo, 2010, p.334) o sobre los cambios en la cárcel de Neuquén (Bohoslavsky & Casullo, 2008).

Para mayor complejidad, a principios del siglo XX no hay una sola institución policial, sino varias (sobre las fronterizas, Carrizo, 2005; Pérez, 2009) que, al igual que recuperan otros trabajos (Suárez G. N., 1999) (Muzzopappa, 2000), su falta de recursos (Bohoslavsky, 2010b) resulta paliada por la parte distinguida de cada poblamiento. Sobre el Atlántico, la Gendarmería trasladaba pequeños contingentes de 25 presos en un dispositivo denominado convoy. El caso del gendarme Tello, quien relata ese dispositivo de traslado se incorpora como guardia de la Cárcel de Viedma (Casamiquela, 2006,

3. Instalada como Cárcel desde 1902, luego trasladada fuera de la ciudad a su actual emplazamiento ya como Colonia Penal. Actualmente Unidad 12.

4. Cárcel Nacional del Fuerte General Roca, fundada en 1934. En 1944 se transforma en Colonia Penal. Actualmente Unidad 5.

5. Hacia la década de 1930 la Dirección Nacional de Institutos Penales contaba en Patagonia y dentro de este nivel de seguridad, con las prisiones en Tierra del Fuego, Río Gallegos, Rawson, Neuquén y Viedma.

6. En relación a la Política Penitenciaria del primer peronismo v. Cesano (2011) (Grünberg, 2015) entre otros.

7. Hacia 1930 habían 33 juzgados de paz para todo el territorio y dos juzgados federales de los cuales uno se trasladará de Viedma a General Roca en 1932 (Suárez G. N., 2000).

pp. 12, 152 y 153) ilustra sobre recorridos personales entre las distintas burocracias en gestación⁸. En tal dinámica, las comisarías resultaban insuficientes en la vastedad patagónica. La capacidad de calabozos no fue una excepción y puede presumirse que la solución se materializó en edificaciones que se concibieron y crecieron a demanda. Para 1933

“la institución policial estaba representada y centralizada por la Jefatura de Policía, luego seguían las comisarías, las sub-comisarías, los destacamentos, extensiones locales de ese cuerpo ...en total 36 en todo el territorio ...Dos cárceles públicas, ubicadas en Viedma y Choele Choel, constituían el sistema penitenciario.” (Suárez G. N., 2000, p.56)⁹.

Es la institución policial la que debe hacerse cargo de tal menester con evasiones¹⁰ que desde principios del siglo XX conjugan falta de recursos y críticas de su obrar. Es un proceso que, por algunos trabajos históricos, recuerda similares carestías a las descritas en el período virreinal¹¹.

Si en las primeras ciudades virreinales los calabozos crecieron linderos a los cabildos, las investigaciones históricas de la región patagónica permiten intuir que en los nuevos poblamientos resultaron ser un anexo a las comisarías. A pesar de estar en la década del 30/40, pareciera que es la creación de las nuevas circunscripciones judiciales y el incremento de la población penal lo que hace necesaria la ampliación heterogénea de estructuras devenidas en Alcaldías¹² más que un plan de infraestructura o una política penitenciaria. Pareciera que la cárcel no era solo el edificio sino “todo lugar, público o privado, destinado a eventualmente cumplir con la misma o similar función” (Levaggi, 2002, p.33).

Desde la década del 40, Río Negro cuenta con el contraste entre la infraestructura provincial carcelaria, creciendo según demandas impostergables producto de conflictos y sobrecargando a su policía, y la infraestructura federal de dos colonias penales que mostraban una inequívoca imagen de lugares de educación y trabajo (v.supra Nota al pie N° 6).

Luego del interrumpido proceso de provincialización por el golpe militar de 1955, la Constitución provincial de 1957 (y su posterior reforma del 88) no dispondrá la creación de un servicio sino de un Sistema Penitenciario¹³ abonando el supuesto de promover un alojamiento diferenciado según

8. El caso de Tello, fue gendarme, guardiacárcel y finalizará su carrera en la institución policial de Río Negro.
9. La Cárcel de Viedma, se mantuvo dentro de la órbita federal en tanto que sobre la de Choele Choel no se recuperó información sobre el cambio de jurisdicción.
10. En 1907 el comisario de Bariloche refería: “se llevó a cabo por una de las aberturas que hay en la pared del calabozo que son troncos viejos de madera” (Suárez G. N., 2003, p. 242)
11. “El verdadero drama carcelario virreinal fue producto de la primitiva ingeniería que, como hemos visto, apeló al adobe, un material que no ofrecía muchas seguridades. En Buenos Aires por ejemplo, la huida de presos en bandadas era comentario diario de los parroquianos. A tal punto que un Acuerdo de Cabildo del 29 de mayo de 1756, intentó poner coto a las crecientes lamentaciones de la población ante las fugas ...” (Cúneo, 1971, p.10).
12. Actualmente las alcaldías son entendidas primordialmente como instalaciones de custodia y guarda concebidas para tener a las personas alojadas en disponibilidad a los requerimientos judiciales por su condición de procesados Cfr. arts. 176 y 178 Ley 24.660.
13. **Artículo 23.-** La Provincia promueve la creación del sistema penitenciario provincial. Las cárceles tienen por objeto la seguridad pública y no la mortificación de los internados; son sanas y limpias y constituyen centros de enseñanza, readaptación y trabajo. La

la progresividad del tratamiento penitenciario versus el alojamiento común y generalizado según la disponibilidad de plazas físicas.

Un dato como para considerar en esta genealogía es que, durante la década del 60, el SPF al igual que otras fuerzas de seguridad y policiales se adecuarán a la Doctrina de Seguridad Nacional. Además de la militarización de la agencia, esto permitirá (negativamente) la ansiada uniformidad reglamentaria y funcional de los distintos establecimientos nacionales que hasta entonces obraban con singularidades regionales (D'Antonio, 2010) y que, a pesar de los avances logrados, intentara infructuosamente la gestión de Pettinato.

Dentro de la evolución normativa provincial desde aquel mandato constitucional hasta el rastreo efectuado para este trabajo, se puede afirmar la presencia y persistencia de una situación problemática paliada según los recursos disponibles. En 1985 bajo Ley Provincial 2053 se otorgaba la competencia penitenciaria a la Policía de la Provincia¹⁴ formalizando el proceder a escala provincial mediante el simple agregado de un inciso a las responsabilidades enunciadas en su Ley Orgánica.

En los 90', ante este mandato legal, la policía comienza a formar a cuadros propios para cárceles becando a jóvenes que, en lugar de concurrir a la Escuela de Oficiales propia, son enviados a los institutos para oficiales penitenciarios de Buenos Aires, Córdoba y, en menor medida y de modo discontinuado, al SPF¹⁵. Este punto de partida, sin embargo, debe apreciar que quienes finalizaban tales estudios regresaban a insertarse en una estructura policial donde gran parte de sus compañeros de trabajo se encuentran castigados o a desgano. Además, tratándose de segmentos funcionales iniciales, se encuentran a las órdenes de

“Comisarios que vinieron acá fueron gente de comisarías y de alguna manera fijaron una política que fue al libre albedrío... Cada depósito de Encausados o Alcaldía tuvo rumbos muy distintos, desde los más benévolo de acá (General Roca) y desde lo más extremo Bariloche y/o el intransigente de Viedma...” (Caballeri & Navarrete, 2010, p. 38)

“...el policía que iba a trabajar a la cárcel estaba muy estigmatizado o sea vos te mandabas una macana y a donde ibas a trabajar, al peor lugar, la cárcel de encausados...” (Caballeri & Navarrete, 2010, p. 40). En suma, tales cuadros tienen subordinados, pares y superiores en condición de castigo no declarado.

También dentro de los 90, en una década donde el Estado Nacional estaba en plena redefinición de funciones entre los niveles federal y provincial, es entendible la conformación de una comisión

reglamentación permite visitas privadas con el fin de no alterar el mundo afectivo y familiar, y ayudar a la recuperación integral del detenido. Todo rigor innecesario hace responsables a quienes lo autorizan, aplican, consenten o no lo denuncian.”

14. Se agrega el inciso i al artículo 15 de la Ley Provincial 1965 Orgánica policial.

15. Como se advierte supra Introducción es relevante atender que aquellas provincias preexistentes a la estatalidad nacional cuentan en su mayoría con Servicios Penitenciarios propios. Córdoba y Buenos Aires, al tener cursos formativos de Oficiales penitenciarios de dos años de duración cuentan con mayor preferencia para el envío de becarios rionegrinos. El SPF tiene un curso de tres años y la selectividad desalienta la inversión de enviar becarios que al cabo de dos años podrían regresar sin la acreditación de tal formación. Otro argumento es que existe mayor proximidad entre las realidades que enfrentan y los modos de resolver que tienen los estados provinciales que los que se presentan entre estos y la Nación que siempre dispone de mayores recursos.

mixta para analizar el traspaso de las unidades penitenciarias federales instaladas en la provincia a la órbita provincial por Ley 2689¹⁶. Como el sistema federal no se desprendió de ningún establecimiento, se buscará financiamiento vía la Ley 2763 de abril de 1994 que anunciaba el inicio de un “programa de inversiones privadas y nacionales destinadas a la construcción física del Servicio Penitenciario en la Provincia.” Tres años después, por Ley Provincial 3116 se ampliaba un año el plazo.

Mientras la Policía asumía la formación específica penitenciaria con los becarios antes mencionados, y la infraestructura discurría por los ensayos citados, el debate acerca del control judicial de la ejecución y las reformas penitenciaria a nivel nacional avanzaba. La sanción de la Ley 3008 en 1996 no alteró que la custodia de los internos continuara en manos de la Policía. El proyecto original del legislador radical Raúl Abaca, con las modificaciones efectuadas en las comisiones de Asuntos Sociales y de Asuntos Constitucionales fue aprobado dos semanas después de que entrara en vigencia la reforma equivalente a nivel nacional (Ley 24660).

No es de extrañar que la centralidad de la temática en Río Negro estaba dada por la falta de plazas traducidas en hacinamiento y violencia intracarcelaria. Aún no se avanza en la necesidad de personal específicamente penitenciario aunque muchos de los policías de alcaldías no ocultaban el desgaste de la función sin relevos.

En 2001, comienzan las menciones de obras en la Alcaldía de Roca y trasciende una nueva edificación en la localidad de Sierra Grande¹⁷. Por Ley 3570 se crea la Comisión Especial de Estudio de la Situación de la Población Carcelaria Provincial para analizar aspectos como condiciones de sanidad, recuperación integral del detenido, capacitación, formación, optimización del sistema penitenciario, y “...Proponer las observaciones necesarias a la legislación a efectos de cumplir con los objetivos constitucionales vigentes...”. De inmediato se ponen en juego o en evidencia los intereses de los distintos circuitos legislativos: por expediente 160/01¹⁸ se tramita la comunicación al Ejecutivo declarando que “vería con agrado que en el Programa de Inversiones se dé prioridad a la construcción de la cárcel de San Carlos de Bariloche y reubicación a la de Choele Choe.”

El contexto de la inseguridad y la violencia intracarcelaria permiten el trámite favorable de la iniciativa del Legislador Miguel Sáiz para endurecer el régimen de trabajo remunerado de procesados

16. En noviembre de 1993. Luego, por Ley Provincial 3003 se modificará su composición.

17. “La problemática carcelaria también fue abordada ayer por el gobernador Pablo Verani en Roca. El mandatario aseguró que en los próximos 15 días se estará definiendo la construcción de los módulos carcelarios en Sierra Grande y Viedma.”
“Queremos tener dentro de los próximos 12 meses un sistema penitenciario rionegrino acorde a las necesidades. Los módulos que se piensan hacer tendrán alrededor de 500 plazas. No serán grandes residencias pero cumplirán con las cuestiones básicas”, sostuvo Verani, que también se refirió a la posibilidad de conformar una comisión política, en la que también participarían legisladores, para analizar las propuestas recibidas por las empresas constructoras que deseen hacerse cargo de la construcción de las nuevas unidades carcelarias.” *Diario Río Negro*, edición del 12 de junio de 2001.

18. Del registro de la Legislatura de Río Negro.

por Ley Provincial 3553¹⁹ que no ayuda a descomprimir el cuadro. En 2002 se produce el caso Enzo Pérez quien falleció tras 81 días de agonía producto de una golpiza y violación colectiva²⁰.

El acumulado de muertes, motines y fugas junto con presentaciones del Colegio de Abogados y de los Defensores Penales, llevan al Superior Tribunal de Justicia (en adelante STJ) a ordenar al Ejecutivo la implementación del SPRN²¹ que no altera la decisión política de continuar con la gestión policial de las cárceles y por Decreto 1116/2003 se crea el Escalafón Penitenciario dentro de la Policía de Río Negro asumiendo el mandato legal de la Ley 1965²². La decisión de crear un agrupamiento específico albergaba un problema adicional porque los policías que a desgano o castigados trabajaban en las cárceles ahora eran traspasados compulsivamente perdiendo la posibilidad de regresar a una comisaría. En síntesis, la solución era una tabla rasa de personal para las cárceles donde se fundían técnicos penitenciarios, policías vocacionales, policías castigados y policías sin apoyos institucionales que aguardaban cumplir con su servicio para regresar a un destino en comisaría.

La demanda de alojamiento para la población penal provincial, a la luz de los edificios existentes a 2003, pareciera corroborar una gestación de la infraestructura de encierro surgida entre las necesidades provinciales producto de la creación de sucesivas circunscripciones judiciales y las posibilidades policiales. San Carlos de Bariloche, la ciudad con mayor población de la provincia tiene la menor capacidad de alojamiento. Los establecimientos penales restantes se encuentran en General Roca, Viedma, Cipolletti, Choele Choel²³ y un instituto abierto en Pomona²⁴.

Este recorrido, dentro del ciclo de las políticas públicas, permite visualizar dos opciones estatales distintas acerca de las respuestas a la cuestión penitenciaria que permite diferenciar la institucionali-

19. Por ejemplo, carga al empleador una declaración jurada de compromiso de permanencia en el trabajo con aviso de multa en caso de incumplimiento. El Juez es limitado en la facultad a conceder en el caso de penas que en principio no superen los 8 años de prisión.
20. “Enzo Pérez fue trasladado desde la Comisaría Cuarta de Cipolletti a la alcaidía de General Roca. Esto ocurrió un viernes 5 de abril por la noche.” En una ciudad conmocionada por los triples crímenes, Pérez (29 años) es detenido infraganti en un hecho que trasciende como intento de violación aunque judicialmente la causa “habla de intento de homicidio, no de violación”. En varias radios ya circulaba la información sobre los presuntos intentos de homicidio y violación de los que se acusaba al detenido.” Pérez -cuentan fuentes- había pedido ser aislado pero es alojado en un pabellón común (el N°4) de la Alcaidía de Roca y tras ser sometido a una violación colectiva agonizará 81 días. Edición del 15/07/2002 *Diario Río Negro* – Nota de Susana Yappert.
21. STJ en autos “Presidente del Colegio de Abogados de General Roca s/Mandamus” Exp. N° 15762/01 STJ, Sentencia N° 88 de fecha 21 de junio de 2001; y Autos “Defensores Generales Penales de General Roca s/Acción de Amparo” Exp. N° 16567/02 STJ Sent. N° 24 de fecha 26 de marzo del 2.002, donde ha ordenado el Poder Ejecutivo “...concluir con la efectiva observancia del Art. 23 de la Constitución Provincial y la Ley N° 3.008, implementando el Servicio Penitenciario Provincial.”
22. En funciones judiciales el art. 15 inc. “i” establece: “La custodia y guarda de todos los detenidos a disposición de la justicia en los establecimientos provinciales habilitados a tales efectos.”
23. En el Primer Censo Carcelario ordenado por Figueroa Alcorta por decreto del 13 de setiembre de 1906 a instancias de Antonio Ballvé registraba en la Cárcel de Choele Choel, creada en 1900, una población de 80 varones (Cúneo, 1971, p. 38 a 42).
24. Otras investigaciones podrán indagar el rol de los municipios en la promoción o rechazo a la radicación de establecimientos penitenciarios y acerca de la filosofía o racionalidad subyacente en el diseño arquitectónico aplicado a todas las instalaciones de detención, incluyendo las nuevas obras erigidas a partir de 2004.

dad, las prácticas y las normativas a nivel federal y provincial. Parsons (2007) respecto al proceso de las políticas distingue las corrientes que aluden al ciclo o enfoque por etapas y las críticas del mismo por su exagerada racionalidad que no refleja la realidad (Parsons, W 2007, pp. 111-115). Dentro de la línea de tiempo realizada se puede apreciar una situación problemática perdurable gestionada de modo distinto aunque no estanco entre los niveles estatales. A modo de hipótesis, la profundización del contraste entre el orden penitenciario federal y la gestión policializada de los establecimientos de detención, debieron ser gradualmente conocidas por gran parte de la dirigencia provincial y terminaron por influir en las opciones de las políticas públicas temáticas. Especialmente la Unidad 5 de General Roca que poseía una mayor importancia en el sistema productivo penitenciario nacional también contaba con próximos vínculos con la comunidad local que la hacían conocida por los dos gobernadores que promoverán un servicio penitenciario no policial al momento de asumir (Miguel Sáiz -UCR- y Carlos Soria -PJ-).

Asimismo, esta contextualización permite comprender a las distintas estatalidades responsables de las políticas implementadas dado que "...sus impactos contienen una dimensión temporal que les es intrínseca" (Oszlack & O'Donnell, 1984 [1976], p. 563), sin embargo y en miras al foco del presente trabajo, conviene advertir que el recorte del período 2011-2017 suma "...una relación de coetaneidad entre la historia vivida y la escritura de la misma historia, entre los actores y testigos de la historia y los propios historiadores" (Cuesta Bustillo, 1993) que acotan la pretensión al ordenamiento de antecedentes locales/regionales y a dar cuenta de sucesos recientes para posteriores indagaciones²⁵.

PERÍODO 2003-2011

La llegada al Gobierno del Dr. Miguel Sáiz produjo una "cristalización institucional"²⁶ producto de la creación de la Secretaría de Seguridad y Justicia (en adelante SSyJ) con rango de Secretaría de Estado. Contextualmente esta innovación a partir de 2004 era la respuesta a varias cuestiones donde la carcelaria era solo una más si se recuerdan los cuestionamientos a la policía tras el Triple Crimen de Cipolletti. Hasta entonces la conducción política era cubierta por una designación de un funcionario dentro de la órbita del Ministerio de Gobierno.

La cárcel como cuestión problematizada se incorporaba a la agenda mediante la Ley 3877 que dicta una emergencia en materia carcelaria en un proyecto elevado con Acuerdo General de Minis-

25. El autor del trabajo fue asesor en el Gobierno provincial en el período 2004-2009 y fue designado Director del Servicio Penitenciario Provincial con la asunción del Gobernador Carlos Soria en 2011-2012

26. Términos con los que Oszlack & O'Donnell (1984 [1976]) refieren a los efectos de las políticas estatales hacia dentro del Estado mismo: "cristalizaciones institucionales": creación de aparatos burocráticos o adjudicación de nuevas funciones a organismos preexistentes, que quedan formalmente encargados del tratamiento y de la eventual resolución de la cuestión o de algunos de sus aspectos, superponiéndose generalmente (y, por lo tanto, estableciendo una relación ambigua y frecuentemente conflictiva) con otras burocracias formalmente especializadas en otros aspectos de la cuestión o en otras cuestiones cercanamente ligadas a la que incumbe al primero."

tros. En el mismo se solicitaba la autorización para gastos e inversiones. El Gobierno, en palabras del Legislador Oscar Machado anticipaba la creciente curva de población penal y cerraba la vía histórica de acordar con los establecimientos federales ubicados en Río Negro diciendo:

“el agotamiento de la posibilidad tradicional de derivar los condenados con más de cinco años al Servicio Penitenciario Nacional, agotamiento comunicado e irreversible, que ha llevado en forma sucesiva a las distintas provincias a tener que proyectar inversiones crecientes en los propios sistemas carcelarios...”

Reconocía que los más de 800 alojados era una “cifra muy por encima de la capacidad real de alojamiento” y la incapacidad de incluir el control de las probation con cuatro personas para “más de 900 procesados o con más de 900 condenados en situación de libertad”²⁷.

Con el Decreto 764/04 es designado el Dr. Jorge García Osella como titular de la SSyJ. quien definirá para su gestión el acompañamiento de tres subsecretarios: Seguridad y Políticas Penitenciarias, Justicia y Consejos de Seguridad con Participación Ciudadana. Desde lo penal había integrado el STJ y en funciones ejecutivas durante la Gobernación de Mario Franco estuvo en el área social y con Horacio Masacesi fue Jefe de Policía. Sin embargo, para noviembre de dicho año, el ámbito policial se divide del de “Políticas Penitenciarias”.

La nueva Subsecretaría ahora de Justicia, Asuntos Penitenciarios y Ejecución Penal con el doctor Miguel Ángel Bermejo estará al frente de la gestión de la emergencia (cfr. Ley 3877). En tal marco y con la convocatoria de un integrante retirado del SPF para elaborar un proyecto que legislara una nueva institución distinta e independiente de la policía rionegrina²⁸ se conformó un heterogéneo grupo interdisciplinario integrado por más penitenciarios federales, algunos retirados de la policía, abogados, médicos, trabajadores sociales, pedagogos, psiquiatras, que comenzaron a trabajar en simultáneo, sumando propuestas para reglamentar diversos aspectos urgentes en el marco de las leyes 24660 y la 3008.

No resultó menor apreciar que los establecimientos carcelarios de la Provincia funcionaran entre la autonomía de cada Comisario o bajo las pautas fijadas por Resolución de la Jefatura de Policía de 1977 denominada “Normas para el Funcionamiento de las Alcaldías - **Depósito de Encausados** - en la Provincia de Río Negro”²⁹. Lo desacertado del título no debería predisponer para apreciar que muchas de las medidas forman parte del criterio vigente en los años 50 y se relacionan incluso con algunos aspectos del texto de la Ley Penitenciaria Nacional³⁰ o de las prohibiciones que

27. Versión taquigráfica, Sesión Legislativa del 30/09/2004, disponible en: <http://www.legisrn.gov.ar/VERSION/VT696.pdf>

28. El Prefecto (R) José Breitman había dirigido la Colonia Penal de Viedma (U. 12) siendo pertinente recordar el conocimiento e influencia de los establecimientos federales en la Provincia en la mirada de la dirigencia provincial que se mencionara supra (v. Introducción).

29. Resolución 61 JEF (febrero 1977). La negrita pertenece al autor.

30. Al primer grupo corresponderían las siguientes indicaciones: “Los detenidos serán alojados y tratados tomando en cuenta los siguientes recaudos: a) Artículo 679, primera parte del Código de Procedimientos en lo Criminal de la Nación. b) Artículo 8° de

tenía el personal del SPF. Otros artículos, en cambio, evidencian una militarización del régimen interno³¹.

Al cabo de unos meses de trabajo, varias cuestiones se sucedían en simultáneo. Por un lado, la concepción de fuerza de seguridad con que se asumía a la nueva organización penitenciaria provincial por parte de este primer grupo convocado no armonizaba al menos en el quantum con la intencionalidad del citado Bermejo. Adicionalmente, la institución policial como corporación, no solo se veía desplazada de la participación en esta política, sino que su rol actual y presente era cuestionado y descalificado llevando tal inquietud a distintos sectores políticos. Por otro lado, se adicionaba la elección de Néstor Kirchner que imponía una indubitable política pública de derechos humanos transversales al campo de la seguridad en general y al sistema penitenciario en particular. Río Negro pasa a ser asiento en la ciudad de General Roca del primer Observatorio Temático de Derechos Humanos y de Condiciones de Detención en Instituciones de Encierro³² enmarcado en las políticas de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Con recursos provinciales y la asignación de Aportes del Tesoro Nacional se realizó una obra pública sin precedentes. Por primera vez, las instalaciones eran acompañadas del equipamiento en materia de ingeniería gastronómica e infraestructura sanitaria. La contratación de profesionales en toda la provincia que fueron afectados a la conformación de los reglamentados Gabinetes Técnico Criminológico y Consejos Correccional aspiraba al cambio de prácticas.

La reglamentación de la Ley 3008 realizada por el Decreto 1634 regulaba cuestiones hasta entonces libradas a la discrecionalidad policial como ser visitas de internos, régimen disciplinario, correspondencia, etc. junto al instructivo para la confección de historias criminológicas inexistentes hasta entonces.

De este modo, la propuesta de conformar un SPRN bajo una lógica de fuerza de seguridad fue reemplazada por una iniciativa de impronta civil cuyo organigrama incluía una única Dirección de Educación y Derechos Humanos encargada de la materia sin distinción entre personal y personas de-

la Ley N° 14.394 (menores) c) Separación absoluta y total entre varones y mujeres. d) Separación entre procesados primarios y reincidentes, teniendo en cuenta sus antecedentes. e) Separación entre procesados menores y adultos, y dentro de los menores en primarios y reincidentes.”

31. Por ejemplo algunas de las disposiciones a quienes se desempeñan como guardias respecto al “uso del silbato para impartir órdenes en conjunto en las siguientes formas: 1) “Atención”, un toque. 2) “Formación”, dos toques. 3) “Rancho”, tres toques. 4) “Silencio”, cuatro toques. 5) “Diana”, cinco toques. 6) “Alarma”, toques cortos continuados.” Y también en los deberes de los “detenidos: a) Obedecer sin observación las órdenes emanadas de la Jefatura de la Unidad y de los empleados a los que se debe respeto cualquiera sea su jerarquía y función. b) Abstenerse de: cantar, gritar, silbar, tener conversaciones por señas, furtivas o indecorosas, elevar la voz, practicar juegos prohibidos y en general de todo acto que signifique una alteración del orden reinante. c) Cuidar del aseo de su persona, del sector de alojamiento asignado y otros lugares de uso o permanencia, como así también de la conservación de la ropa y demás objetos que se le entreguen o posea para su uso personal. d) Cumplir el horario que exige la Jefatura del Establecimiento para “Diana”, “Almuerzo”, “Cena”, etc. e) Marchar en formación, orden y disciplina. f) Guardar el debido silencio durante las comidas, trabajos y desde el toque de “Silencio” al de “Diana”. g) Abstenerse de hacer reclamaciones colectivas. h) Abstenerse de toda relación inmoral. i) Abstenerse de guardar o tener en su poder más dinero que el permitido, publicaciones, objetos o instrumentos prohibidos. j) Abstenerse de cualquier otro acto de indisciplina.”

32. v. ediciones del 21 y 27 de agosto de 2005 del *Diario Río Negro*.

tenidas, concursos abiertos y de oposición para cargos directivos y una organización homóloga a la de la administración pública provincial con el consecuente derecho de agremiación por ejemplo o la intervención de Juntas Disciplinarias en caso de requerir sanciones al personal. Mediante el recurso de la Constitución rionegrina, el Decreto de Naturaleza Legislativa 3/2006 se convertirá en la Ley 4283.

La novedosa política penitenciaria provincial recogía tanto dudas como reconocimientos aunque la coexistencia de problemáticas propias de la gestión de la seguridad, produjeron la renuncia del doctor García Osella. Su reemplazo, el doctor Bermejo trajo un corrimiento en la titularidad de las estructuras aunque su alejamiento produjo para el SPRN breves e intensas gestiones civiles desgastadas por las lógicas diversas entre los ritmos de la incipiente institución y la lógica tradicional de la gestión policializada de las cárceles que no asimilaron los cambios intentados por las gestiones de los doctores Favio Igoldi, Nadia Ruiz y Natalia Bordón quienes, en lapsos menores de un año, gestionaron entre abril de 2006 y mayo de 2008.

Luego de este ciclo de Directores, el SPRN ya no volvería a contar con designaciones específicas para el cargo sino que sería una tarea accesoria a las responsabilidades de otros cargos políticos. La Subsecretaría de Política Criminal ocupada por el abogado Santiago Ibarrolaza conducirá políticamente, aunque la gestión concreta de las cárceles regresaba a la PPRN.

PERÍODO 2011-2017

Durante la campaña, en junio de 2011, los candidatos Carlos Soria y Alberto Wereltineck publicaban una nota de opinión que decía: “el Servicio Penitenciario provincial tendrá que trabajar en una reforma profunda del sistema carcelario, que hoy es más un depósito de presos que un centro de rehabilitación.”³³

Las cárceles eran una parte mínima dentro de las primeras decisiones tomadas a consecuencia del gran cuestionamiento que existía acerca de la seguridad provincial, especialmente de la Policía, tras lo que se conoció como la masacre de Bariloche en junio de 2010.

El cambio de Gobierno de 2011 producía la primera alternancia de signo político que desde 1983 estaba en manos del radicalismo. Este sucinto contexto completaba la decisión de retomar la implementación interrumpida de la Ley 4283. El mandato político de crear una institución distinta, separada de la Policía se complementó con el anuncio de la disolución de la Brigada de Operaciones, Rescate y Antitumulto (BORA), reconfigurado en el actual de Operaciones Especiales y Rescate (COER) por Decreto 1273/2012 y la co-titulación de la formación de los oficiales con una Tecnicatura en Seguridad Ciudadana en la Universidad Nacional de Río Negro. Sin embargo, pocos días después, el doctor Soria era muerto en manos de su esposa.

33. Titulado “Cuando el Estado pierde el control del espacio público, se lo apropian los delincuentes” disponible en: <http://www.prensa365.com.ar/?p=7098>

Los tiempos en el SPRN se caracterizaron por la permanente urgencia y la toma de decisiones casi extorsivas en múltiples rubros³⁴. La presencia de tal coyuntura no distorsionaba el seguimiento de un documento titulado “Esbozo para una Política Penitenciaria Integral y Democrática” que en seis ejemplares se entregó a distintas autoridades provinciales³⁵. Entre otras cuestiones, definía cuatro ejes en relación al personal dentro de la institución: el gradual pero definitivo traspaso de policías penitenciarios, un curso de formación penitenciaria para agentes del Estado destinado a reubicaciones, un curso de ingreso al SPRN para doscientos nuevos cargos y la incorporación de contratados.

El 1º de marzo de 2012 el actual Gobernador Alberto Weretilneck establecía los objetivos ante la Legislatura describiendo a las cárceles como “verdaderas afrentas para los derechos de los reos”³⁶. En mayo de 2012 con el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1³⁷ se establece la emergencia por el término de un año y en junio de 2012 Río Negro se convertía en la segunda provincia en conformar el Comité Provincial de Evaluación del Seguimiento y Aplicación de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. En tal contexto, la titular de la Comisión de Derechos Humanos, legisladora Beatriz Contreras describía: “Tenemos un servicio penitenciario colapsado”³⁸.

Una fuerte asistencia por parte de las autoridades del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y de las autoridades específicas del SPF permitió realizar un crítico documento acerca de las carestías en materia de circuitos de administración, alimentos, seguridad y construcciones. Uno de los ejes de trabajo procuraba incluir un establecimiento para la localidad de San Carlos de Bariloche del que participaron autoridades municipales y del Poder Judicial provincial. Bajo el formato de Convenio Marco se comenzaron trabajos en vías a cumplimentar el mandato político.

Mientras tanto, nuevamente se enrarecía el clima intramuros. Diversos reclamos, algunos que anticipaban motines o incidentes, lograban ser desactivados mediante gestiones directas y sin intermediación entre los equipos técnicos y los reclamantes. El 25 de mayo de 2012, en presencia de la Presidenta de la Nación para el Tedéum, se frustró un intento de motín en la Alcaldía de San Carlos

34. El cambio de Gobierno encontró al área sin información de la población penal alojada, sin previsiones presupuestarias en materia de sanidad, combustibles, educación, librería y papelería, etc. Los móviles en estado regular a malo con la vida útil superada y sin previsión para nuevas adquisiciones. Deudas de difícil constatación e incumplimientos de tres meses relacionados con traslados de detenidos por distintas razones legales en materia de ejecución penal. Además titulares de Establecimientos de vacaciones, imprevisión de levantamiento de sanciones y actividades propias de las festividades, etc.

35. Gobernador, Vicegobernador, Ministro de Gobierno, Rectores de las Universidades Nacionales de Río Negro y Comahue y Secretario de Seguridad y Justicia.

36. Disponible en: <http://www.legisrn.gov.ar/VERSION/VT855.pdf>

37. Transcurridos 90 días sin tratamiento legislativo se convirtió en la Ley 4789.

38. Disponible en: <http://www.protocolotortura.org.ar/?p=368>. Sus miembros son Raúl Eugenio Prytula, Mara Bou, Rubén Marigo, Emiliano Ernesto Sanhueza, Néstor Osvaldo Silva, Darío Rubio, Marisel Lorena Lanciotti, Héctor Guillermo Cévoli, Germán B.Hinrichsen, Silvia Horne, Alejandro Betelú, Gastón Bossio y Juan Pablo Chirinos.

de Bariloche mediante el traslado de los promotores. Al igual que en otras ocasiones comenzaron las fugas incomprensibles cuya dimensión política llegó a debatir la posibilidad de contar con equipos de intervención de la fuerza federal para gestionar los establecimientos de mayor conflictividad.

En menos de diez meses se produjo el recambio de dos ministros de Gobierno, también de la conducción política de la SSyJ. De un primer Secretario de Seguridad de procedencia policial, el Comisario César Chao Monzón, lo sucedía nuevamente en junio de 2012 el doctor Bermejo que era designado en una ceremonia a la que asistió la Ministra de Seguridad de la Nación, doctora Nilda Garré.

En junio de 2012, tras una evasión en el penal de Viedma, se desafectó del servicio a toda la cadena de mando relacionada con la seguridad del predio. Desde el Director hasta el Jefe de turno incluyendo a un contratado como Guía Penitenciario que no pertenecía a la fuerza policial. Esta severa medida posiblemente explique que el fugado fuera recapturado en menos de 36 horas³⁹ pero también descubrió que el tradicional anuncio de inicio de investigaciones administrativas para deslindar responsabilidades, no encontraba responsabilidades en los policías de servicio. El único temperamento fue el adoptado por la Dirección del SPRN para con el único efectivo que dependía del mismo, es decir, no se le renovó el contrato al guía penitenciario. Luego de esto, los distintos funcionarios policiales a cargo de la dirección de los establecimientos, con mínimas excepciones, alternaban entre el pedido de regresar a Comisarías y el rol prescindente del cargo.

El anuncio de la incorporación de un curso para doscientos cargos, con un proceso de selección realizado sin las estructuras de reclutamiento de la fuerza policial, captó la atención de seiscientos jóvenes que cumplían con el requisito de estudios secundarios impuesto contradiciendo un repetido discurso policial que justificaba el ingreso de jóvenes con estudios primarios ante la falta de interesados que contaran con estudios medios.

Tensiones de distinto origen desgastaron la primera gestión en la institución que, avocada a la cuestión del nuevo curso para Operadores Penitenciarios, asumió el costo de un motín en la localidad de Cipolletti en setiembre de 2012. La renuncia del Director del SP, conocida en los circuitos máximos del Gobierno, debió ser ignorada por los directivos policiales del Establecimiento de Ejecución N°5 y la solución incruenta de otros tantos conflictos previos, en esta oportunidad no sería así. En presencia de autoridades judiciales y policiales y ya neutralizado el conflicto inicial se produjo un nuevo enfrentamiento entre bandas rivales que arrojó el resultado de una persona muerta.

Con un discurso titulado de “intervención normalizadora” asume en el SPP el Subsecretario de Seguridad y Justicia doctor Fernando Azcoaga. En su nueva actividad, anexa a su cargo, las promesas de normalidad pronto sucumbieron con la continuidad de conflictos tanto de internos como de personal incluyendo la muerte de otro detenido en las instalaciones de Bariloche para las festividades de fines de 2012 en que la estructura por completo de la SSyJ debió sortear además los saqueos de

39. *Diario Río Negro*, 22 de junio de 2012.

esa misma localidad que se extendieron a todo el país. La conflictividad no se acotaba a la cuestión carcelaria sino que parecía que ponía en crisis la noción de gobierno político de la seguridad. Un cambio en la titularidad del Ministerio de Gobierno con la asunción del doctor Luis Di Giacomo anticipaba un cambio en la concepción ideológica acerca de la seguridad.

Nuevamente, la conformación de un SPRN quedaba enmarcada y postergada por la Política de la Seguridad y la centralidad policial. En ese marco, un último intento se ensayó con la designación de Gustavo Ferraiuolo pero la falta de oxígeno de la cartera política terminó con la gestión de la totalidad de la estructura penitenciaria no policial y de toda la SSyJ.

El nombramiento de un nuevo Director del SP procedente del SPF nuevamente enrareció el clima del personal policial que trabajaba en las cárceles. Las expectativas se centraban en que el nuevo funcionario procedía de la máxima jerarquía de una institución homóloga que tenía una organización como fuerza de seguridad. Si bien el licenciado Osvaldo Torres había trabajado en establecimientos de la provincia, éstos eran de la jurisdicción federal y no había actuado dentro del Estado provincial. La impronta securitaria hacia las cárceles se complementaba con conferencias e inspecciones de asesores con experiencia en el Servicio Penitenciario bonaerense, quienes habían formado a algunos policías rionegrinos del escalafón penitenciario.

En noviembre, se jerarquiza el área pasando de SSyJ a Ministerio en la persona del ex Juez Federal Oscar Albrieu. Ello no evitó que Río Negro se sumara a la rebelión policial de diciembre de 2013 donde el reclamo incluyó el ingreso de manifestantes al interior de la Casa de Gobierno mostrando que la cuestión de las cárceles era a lo sumo un indicador del posicionamiento de la fuerza policial como actor político respecto a las políticas sostenidas hasta entonces. El reciente ministro junto al antes citado Di Giacomo y el Jefe de Policía civil doctor Fabián Gatti festejaban junto a los policías rebelados el arribo de un acuerdo histórico que concedía el aumento salarial. Mientras tanto, el Gobernador Alberto Weretilneck no se expresó ni visibilizó a lo largo de varias semanas.

El año 2013 junto a la prórroga de la emergencia carcelaria por Decreto de Naturaleza Legislativa 1/2013⁴⁰ tuvo 43 fugas/evasiones sobre una población de 800 internos lo que ubica a Río Negro en una ratio de 0.054. Para adquirir dimensión, en igual período, se producían en el SPF, 7 casos sobre una población de 10000, es decir una ratio de 0.0007. En menos de cuatro meses la renuncia del Director Torres permitió recobrar el dominio policial en las cárceles de modo explícito. La información oficial difundía que el Comisario Inspector Hugo Cecchini era designado en el cargo y acompañaba una fotografía donde se lo veía uniformado y acompañado por el entonces SSyJ, el abogado Pérez Esteban.

Desde junio de 2014 a la actualidad, la estructura penitenciaria se mantiene con el único cambio que Pérez Esteban actualmente se desempeña como Ministro. La persistencia de fugas y evasiones reducidas a parámetros tolerados por las autoridades políticas olvidaron que todos los establecimien-

40. Luego convertido en Ley 4901

tos continúan dirigidos y gestionados por los mismos efectivos policiales en su individualidad y en su cantidad que durante la crisis. Si bien se muestran públicamente actos enérgicos como el inicio de actuaciones para investigar, al cabo de un tiempo, los investigados vuelven a la escena como lo demuestran las fugas y desplazamientos que siguieron al túnel hallado en la Cárcel de Roca en octubre de 2014 o el de la Cárcel de Viedma en octubre de 2016.

La lógica policial se armonizaba a los nuevos aires en el Ministerio de Seguridad. Un motín en Bariloche era explicado por la nueva conducción penitenciaria como consecuencia de la instigación realizada por miembros de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH) a los internos partícipes en los incidentes (octubre de 2014). La percepción de complot externo al SPPRN alcanzó a un allanamiento a dicho penal ordenado por la Justicia Federal por drogas que como no logró obtener pruebas fue enmarcado dentro de una campaña contra el Gobernador y el Ministro de Seguridad (agosto de 2016). Sobre la vida intramuros trascendían algunas noticias que superaban el cerco informativo, por ejemplo, la tardía reacción de prohibir el ingreso hasta las celdas de los familiares que visitaban a los internos tras una denuncia de abuso por parte de una mujer en el penal de Roca (julio de 2017). Por otro lado, reaparecían denuncias olvidadas en el ámbito como la realizada por la Asociación Trabajadores del Estado (ATE) sobre prácticas corruptas del personal penitenciario con bienes y fondos públicos dentro del penal de Cipolletti (julio de 2015).

En lo normativo, el cambio en la concepción institucional mostraba un fuerte contraste con la Ley vigente. Mediante un nuevo Decreto de Naturaleza Legislativa (N° 3/2014) se modificaba el régimen legal del Servicio Penitenciario civil. El avance hacia la definitiva policialización carcelaria necesitaba dar por finalizado con urgencia al derecho de sindicalización, el disciplinamiento del personal con facultades en manos de los policías a cargo de los establecimientos y la creación de la figura del estado penitenciario en equivalencia a la noción de estado policial. Junto a otras tantas reformas, la idea que subyacía fue expresada por el mismo Gobernador que declarando el error de la política procedía de que “fuimos más rápido de lo que permitían las condiciones”, “los resultados están a la vista y por ello debimos dar un paso hacia atrás y anunciar el retorno de la Policía a las cárceles” (noviembre de 2013). Este paso también reflejó el bajo costo social y político del giro producido en la política temática.

El regreso definitivo del Servicio Penitenciario a las manos del comisariato de la fuerza rionegrina se dio conjuntamente con la reforma a la Ley Orgánica de la Policía. Ambas normas con acuerdo general de ministros fueron elevadas y aprobadas en sesiones extraordinarias de la Legislatura en diciembre de 2016.

La Ley Orgánica del Servicio Penitenciario rionegrino N° 5185 declaraba mantener el espíritu de la Ley 4283 sin embargo pasaban a formar parte de la historia de la evolución o involución normativa el requisito para las Direcciones de título universitario y concursos abiertos de oposición. La cuestión educativa se desdobra. Una estructura será para internos y otra la del personal que además legisla sobre una unidad dentro del área de formación como es la denominada Unidad de Capacitación y Adiestramiento Penitenciario (UCAP) con la que la instancia superior de la Dirección se ve ordenada

a coordinar su misión. Resulta evidente la recurrencia a la noción de formación endogámica descrita por Alonso para la formación policial, avanzando incluso en la obligatoriedad de consensuar con una unidad de adiestramiento (Alonso J. (coord), 2008). La nueva norma también elimina a la Dirección de Derechos Humanos que pasa a ser una tarea dentro de la Dirección de Técnica Penitenciaria. El personal es organizado a modo de casta distinguiendo a Superiores de Subalternos.

La oposición dejó registro que el Gobierno, no consideró ninguna de las propuestas efectuadas ni por el Comité de Lucha contra la Tortura ni el de la Pastoral Social del Obispado presentado por vía de la Comisión de Derechos Humanos de la Legislatura. No sobreabunda destacar que el Obispo de Viedma es el referente nacional a cargo de la Pastoral Carcelaria.

Finalmente, el oficialismo, en palabras del Legislador Lescano afirmaba "...no estamos bien, que los derechos de las personas que están hoy privadas de su libertad, seguramente que están siendo vulnerados."⁴¹ Ello no impidió el uso de su mayoría para sancionar la nueva ley.

A MODO DE CIERRE

La configuración institucional rionegrina por la que seguridad y justicia se encuentran en la misma área política opera en detrimento de la concepción resocializadora de la institución penitenciaria. Se aprecia que la institución policial parece contar con capacidad de torcer el sentido de las reformas seguidas por las autoridades electas sin demasiado o efectivo involucramiento de las autoridades legislativas o judiciales lo que abre un interrogante que excede el enfoque descriptivo del presente trabajo y se presenta como una futura cuestión a comprobar o no. En el nivel nacional, la existencia de ministerios distintos (Seguridad y Justicia y Derechos Humanos) de los que dependen estas instituciones (policía y servicio penitenciario) plantea un escenario distinto ya que, si bien no es ajena la cuestión de seguridad en el ámbito carcelario, los posicionamientos de los actores tanto políticos como institucionales no cuentan con el mismo poder y marco de acción.

En el esquema de Oszlack y O'Donnell (1984 [1976]) la cuestión problematizada era la crisis carcelaria descrita hacia fines de 2003 en la que el nuevo gobierno toma una posición que desplaza la centralidad policial en el campo. Sin embargo, como señalan estos autores, las readecuaciones horizontales y verticales hacia dentro del mismo Estado harán que la institución policial neutralice tanto la política como la aplicación de las normativas hacia mayo de 2008. Superada la crisis de 2003, el Gobierno decidió un no hacer en una mirada contextual de otras problemáticas que prevalecían en la gestión gubernamental. Al respecto Oszlak & O'Donnell diferencian la solución de la resolución de una cuestión en que esta última pudo quedar tras "otros problemas más visibles [que⁴²] han monopolizado la atención de las partes anteriormente interesadas en aquella, o porque se ha concluido

41. Versión Taquigráfica, 45 período Legislativo, 16 diciembre de 2016, Primera Sesión Extraordinaria.

42. Agregado por el autor.

que nada puede hacerse con ella.” (1984 [1976]:18). Esta abstención se conjugó con la crisis de la seguridad de mediados de 2010 en Bariloche que fue tema de la campaña electoral.

Las nuevas autoridades asumidas en 2011 retomaron el mandato constitucional y la Ley 4283 aunque la muerte del Gobernador y el cambiante contexto político hicieron que su sucesor desistiera. Dentro de los posicionamientos de actores, la fuerza policial al mando de las cárceles supo movilizar intereses y temores políticos que recuerda la noción de doble pacto de Saín (2008a, 2008b, 2010) dado que por una lado se redujeron abruptamente las fugas a pesar de la continuidad de los mismos policías dirigiendo las cárceles durante ambos períodos y, por otro lado, se aseguró la policialización del SPRN con la anuencia del Gobierno para legislar una regresión de las políticas penitenciarias a fin de las demandas de los cuadros superiores policiales con la sanción de la Ley 5185.

LEGISLACIÓN CITADA

Legislación Nacional

Dec. Ley 412/58 luego ratificado por Ley 14467

Ley 24.660. (16 de Julio de 1996).

Legislación Provincial

N° 1965. (16 de Abril de 1985).

N° 2053. (22 de Noviembre de 1985).

N° 2689. (18 de Noviembre de 1993).

N° 2763. (4 de Abril de 1994).

N° 3003. (19 de Julio de 1996).

N° 3008. (24 de Julio de 1996).

N° 3116. (23 de Setiembre de 1997).

N° 3553. (18 de Setiembre de 2001).

N° 3570. (21 de Noviembre de 2001).

N° 3877. (30 de Setiembre de 2004).

N° 4283. (25 de Marzo de 2008).

N° 4901. (3 de Octubre de 2013).

N° 5185. (16 de Diciembre de 2016).

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso (coord), J. (2008). *Gobierno, instituciones y tendencias de la formación policial en la República Argentina*. Buenos Aires: Secretaría de Seguridad Interior - PNUD.
- Bohoslavsky, E. (2009). *El complot patagónico. Nación, conspiracionismo y violencia en el sur de Argentina y Chile (siglos XIX y XX)*. Buenos Aires: Prometeo.
- Bohoslavsky, E. (2010b). El brazo armado de la improvisación. Aportes para una historia social de los policías patagónicos (1880-1946). En E. Bohoslavsky, & G. (. Soprano, *Un Estado con rostro humano: funcionarios e instituciones estatales en Argentina de 1880 a la actualidad*. (págs. 215-242). Buenos Aires: Prometeo.
- Bohoslavsky, E., & Casullo, F. (2008 A). La cárcel de Neuquén y la política penitenciaria argentina en la primera mitad del siglo XX. *Nueva Doctrina Penal*, 295-314.
- Bohoslavsky, E., & Godoy Orellana, M. (2010a). *Construcción estatal, orden oligárquico y respuestas sociales. Argentina y Chile, 1840-1930*. Buenos Aires: Prometeo.
- Caballeri, S. N., & Navarrete, M. N. (Mayo de 2010). La política penitenciaria en la Provincia de Río Negro 2004 - 2007. Viedma, Río Negro, Argentina: No publicada. Disponible en Sala; sin catalogar Tesis N° 3 Tesis de Licenciatura en Ciencia Política. Universidad Nacional del Comahue, Centro Universitario Zona Atlántica.
- Cadalso, F. (2008 [1895]). *La Pena de deportación y la colonización por penados*. Madrid: José Góngora Alvarez. Recuperado el 22 de Febrero de 2018, de <http://fama2.us.es/fde/oct/2006/penaDe-Deportacion.pdf>
- Caimari, L. (2003). Ushuaia, la Siberia criolla. *Sociedad N° 22*, 153-166. Obtenido de http://www.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/Sociedad_22.pdf
- Caimari, L. (2004). *Apenas un delincuente. Crimen, castigo y cultura en la Argentina, 1880-1955*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Carrizo, G. (2005). Una (nueva) mirada a la policía de los Territorios Nacionales conflictos y resistencias. Chubut, 1887 1944. *X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional del Rosario*. Rosario. Recuperado el 18 de Agosto de 2015, de <http://cdsa.academica.org/000-006/600.pdf>
- Casamiquela, R. (2006). *Relatos policiales patagónicos del sargento Tello* (Tercera ed.). Trelew: Fundación Ameghino.

- Casullo, F. (2010). "El Estado mira al sur". Administración de Justicia en los Territorios Nacionales de Río Negro y del Neuquén (1884-1920). En E. Bohoslavsky, & G. (. Soprano, *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)* (págs. 333-358). Buenos Aires: Prometeo.
- Cesano, J. (2011). *La Política Penitenciaria durante el primer peronismo (1946-1955): humanización, clima ideológico e imaginarios*. Córdoba: Brujas.
- Cuesta Bustillo, J. (1993). *Historia del presente*. Madrid: Eudema.
- Cúneo, C. (1971). *Las Cárceles*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- D'Antonio, D. C. (2010). Transformaciones y experiencias carcelarias. Prisión política y sistema penitenciario en la Argentina entre 1974 y 1983. Tesis Doctoral Historia. UBA FyL.
- Gomez Romero, F. (2012). *Vagos, desertores y malentretidos. Radiografía de un gaucho como Martín Fierro*. Buenos Aires: Vergara.
- Grünberg, A. F. (2015). *Pettinato, Roberto. Humanismo penitenciario en acción*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediar.
- Howard, J. (2003 [1789]). *El estado de las prisiones en Inglaterra y Gales*. (J. E. Calderón, Trad.) México: Fondo de Cultura Económica.
- Levaggi, A. (2002). *Las cárceles argentinas de antaño (Siglos XVIII y XIX). Teoría y realidad*. Buenos Aires: Ad Hoc.
- Maggiori, E. (2012). *La cruzada patagónica de la policía fronteriza*. Gaiman: Remitente Patagonia.
- Maggiori, E. (2013). *Historias de frontera. Policías, bandidos, baqueanos, arrieros, comerciantes, peones y troperos*. Rada Tilly: Espacio Hudson.
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1984 [1976]). Estado y Políticas Estatales en América Latina. Hacia una estrategia de Investigación. En B. Kliksberg, & J. Sulbrandt, *Para investigar la Administración Pública*. España.
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*. (A. Acevedo Aguilar, Trad.) Mexico: Miño y Dávila.
- Pérez, P. (2009). Las policías fronterizas mecanismos de control y espacialización en los territorios nacionales del sur a principios del siglo XX . *XII Jornadas Interescuelas Departamentos de Historia Departamento de Historia. Facultad de Humanidades y Centro Regional Universitario Bariloche Universidad Nacional del Comahue*. San Carlos de Bariloche.
- Pérez, P. (2016). *Archivos del silencio. Estado, indígenas y violencia en Patagonia central 1878-1941*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo.

- Rafart, G. (2008). *Tiempo de violencia en la Patagonia. Bandidos, policías y jueces 1890-1940*. Buenos Aires: Prometeo.
- Ruffini, M. E. (2007). *La pervivencia de la República posible en los territorios nacionales: poder y ciudadanía en Río Negro*. Bernal: Univ. Nacional de Quilmes Editorial.
- Saín, M. (2010). La policía en las ciencias sociales. Ensayo sobre los obstáculos epistemológicos para el estudio de la institución policial en el campo de las ciencias sociales. En M. (. Sirimarco, *Estudiar la policía. La mirada de las ciencias sociales* (págs. 27-56). Buenos Aires: Teseo.
- Saín, M. F. (2008). Conducción política y policía: la experiencia de la Policía de Seguridad Aeroportuaria en la Argentina. *Cuadernos de Seguridad N° 6/08*, 11-40.
- Saín, M. F. (2008). *El Leviatán azul. Policía y política en la Argentina* (1º ed.). Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Salvatore, R., & Aguirre, C. (2017). ¿Colonias de población o lugares de tormento y destierro? Colonias penales en América Latina. 1800/1940. En L. Caimari, & M. Sozzo, *Historia de la cuestión criminal en América Latina* (págs. 275-315). Rosario: Prohistoria.
- Servicio Penitenciario Federal. (06 de Diciembre de 2017). *Servicio Penitenciario Federal Sitio Oficial*. Obtenido de Reseña histórica completa - La colonización de las tierras australes: http://www.spf.gob.ar/www/resena_historica/pub/54/La-colonizacion-de-las-tierras-australes
- Suárez, G. N. (1999). Justicia o recurso a la fuerza en la población rural de la meseta rionegrina 1920-1940. *Revista Pilquén (Curza - Unco)*, 11-44.
- Suárez, G. N. (2000). Los delitos contra la propiedad en la población rural de la meseta rionegrina 1920-1940. *Revista Pilquén (Curza - Unco)*, 51-74.
- Suárez, G. N. (2003). La Policía en la Región Andina Rionegrina 1880-1920. *Revista Pilquén (Curza - Unco)*, 225-246.