

## UNA POLÍTICA PENITENCIARIA ENFOCADA DESDE LA INTELIGENCIA ESTRATÉGICA<sup>1</sup>.

**RESUMEN:** Las Políticas Penitenciarias siempre han sido enfocadas desde una perspectiva puramente de seguridad olvidando la finalidad la pena, es decir la reinserción social. La Seguridad no solamente se provee con Armamentos o capacitaciones sino con tomar buenas decisiones, por ello considero fundamental un nuevo enfoque de estas políticas públicas desde la Inteligencia estratégica.

**INDICE:** 1.- INTRODUCCIÓN. 2.- FUNDAMENTOS. 3.- PROPUESTAS. 4.- UNA NUEVA POLÍTICA PENITENCIARIA. 5.- CONCLUSIONES GENERALES.

**KEYWORDS:** Política Penitenciaria – Inteligencia estratégica – Reinserción social – Políticas Públicas.

---

<sup>1</sup> Por el Dr. Jonatan Eduardo Vallejos, Abogado y maestrando en Inteligencia estratégica nacional de la Universidad Nacional de La Plata.

## 1.- INTRODUCCIÓN

En este proyecto de primeras aproximaciones a una política penitenciaria enfocada desde la inteligencia estratégica, se intenta visibilizar la problemática que existe actualmente en la Provincia de Buenos Aires.

La inexistencia orgánica actual de un ente Asesor que implique un análisis micro sistémico y macro sistémico de las problemáticas habituales del sistema penitenciario hace que no se pueden mitigar riesgos o anticiparse a los hechos conforme las amenazas existentes en el Sistema.

No es recurrente pensar, que en un sistema donde impera la superpoblación y la escases de recursos, puedan encontrarse amenazas como un péndulo de Damocles sobre la cabeza de las autoridades que muchas veces por falta de análisis dinámico de la información, las decisiones generan un perjuicio mayor al mismo sistema.

Esto es un punto de partida para efectuar un análisis mucho más profundo que tiene que ver con la reducción de incertidumbres de acuerdo a los escenarios que pudieran derivarse de la situación particular actual.

Es por lo que comencé a analizar la problemática a partir de reconocer la necesidad de una nueva política pública orientada a la inteligencia estratégica, visibilizar el problema y proponer una renovación del sistema de asesoramiento penitenciario que rigió hasta la disolución del órgano asesor.

## 2.- FUNDAMENTOS

### **I.- Necesidad de una nueva Política Penitenciaria enfocada en la Inteligencia Estratégica.**

La Historia Argentina ha demostrado que muchas veces la sociedad, los funcionarios estratégicos de un estado y hasta las mismas personas que han estado en la conducción de organismos de Inteligencia en el ámbito criminal y Penitenciario, consideran que la actividad desplegada en todas sus funciones atenta contra el estado constitucional o contra la autonomía de la voluntad en la toma de decisiones.

Esto ha mitificado la actividad, lo que llevo a su vez a considerarlo como las alcantarillas del estado o como un quinto poder, que muchas veces obligaba a la conducción política a tomar ciertas decisiones y/o por otro lado se han considerado muchas veces como el brazo ejecutor de actividades ilícitas del gobierno de turno.

La Inteligencia estratégica no es nada de esto, la inteligencia tiene otra finalidad y otros objetivos, es decir que el desvío de objetivos está dispuesto por intervenciones de pseudo-criminales y/o ignotos en la materia, que han golpeado fuertemente a todos los organismos internamente.

Esta problemática introspectiva del sistema provocó en la conducción Política tomar la decisión de prescindir de ella de hecho o de derecho, y esto se traslada también al ámbito Penitenciario.

Por ello decidí empezar a desarrollar un trabajo que disponga no solo la importancia de tener una Inteligencia perdurable y constante en el ámbito

Penitenciario, sino que específicamente la consideremos como un nuevo enfoque en las políticas de estado.

## **II.- Problema.**

Argentina se encuentra en un proceso continuo de cambio que hace que muchas veces tienda a modificarse de un extremo al otro, dependiendo la política de turno, sobre lineamientos de Inteligencia Nacional y posicionamiento de las relaciones internacionales, esto tiene que ver con un fundamento histórico de reconstrucción de la identidad Argentina que aún no ha finalizado, luego de la historia trágica de un país devastado previo al inicio de la Democracia.

Sin embargo, un Estado democrático sin rumbo hasta la actualidad fue moldeando los Sistemas de inteligencia, acotando facultades que permitían ofrecer un asesoramiento extenso a todos los consumidores.

Esta política de desmembramiento y modificación continuó hasta la fecha, cuando comenzaron a imputarse delitos por la presunta producción de inteligencia ilegal, siendo uno de los casos más resonantes, las escuchas ilegales dispuestas presuntamente por la cabeza del Sistema de inteligencia Nacional Argentino dentro de las Unidades Penitenciarias, no solo a nivel nacional sino también en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires.

Frente a esta circunstancia con el fin de transparentar y democratizar la institución se decidió disolver la Dirección de Inteligencia del Servicio Penitenciario Bonaerense, y pese a los debates y posiciones sobre su existencia considero que disolver una institución estratégica no es la forma correcta de

---

<sup>2</sup> <https://www.telam.com.ar/notas/202006/479007-provincia-buenos-aires-direccion-de-inteligencia-del-servicio-penitenciario.html>

proveer soluciones a un sistema que necesita de un asesoramiento dinámico y estratégico permanente.

Esto ha puesto en la escena la desaparición del Sistema de Inteligencia estratégica en el ámbito Penitenciario y con ello una creciente incertidumbre frente a determinadas cuestiones específicas que pasaré a detallar:

- 1.- Análisis de Bandas Criminales detenidas.
- 2.- Análisis de Bandas Criminales en formación intramuros.
- 3.- Análisis de delitos y Bandas Criminales de funcionarios públicos con competencia en el ámbito de la Política Penitenciaria.
- 4.- Análisis de amenazas frente a los Derechos humanos de los internos.
- 5.- Análisis de amenazas frente a la Salud y seguridad del Personal Penitenciario.
- 6.- Análisis dinámico en situación de Crisis. (Huelgas de hambre Generalizadas, Motines Generalizados, etc....)<sup>3</sup>
- 7.- Análisis dinámico de información para la recaptura de prófugos de penitenciarías.
- 8.- Análisis dinámico de la información para la recaptura de prófugos de la justicia.
- 9.- Análisis visual de conflictos internos con mapas de calor.
- 10.- Análisis de violencia institucional.

---

<sup>3</sup> Veasè <https://www.lanoticia1.com/noticia/estallaron-violentos-motines-en-carceles-de-la-provincia-de-buenos-aires-reclaman-que-se-reanuden-125749.html>

### 11.- Entre muchos más casos.

Más allá de los desaciertos y aciertos de la decisión política, visibiliza una problemática que quizás muchas veces sirven para ejercer una renovación con los cambios propios de sus paradigmas, sin embargo las renovaciones en estas organizaciones debe ser estratégicas <sup>4</sup>ya que la herramienta fundamental de la producción de inteligencia son los analistas.

Es de vital importancia la construcción del analista como un ente democrático en todo organismo carente de sesgos ideológicos, y más aún dentro de los Servicios Penitenciarios requieren una profesionalización intensa, llevando hasta décadas la formación de un analista o de un analista con las condiciones de conducción.

## 3.- PROPUESTAS

### **I.- Propuesta macro sistémica del problema: Función Del Servicio Penitenciario.**

#### **a.- Marco Legal:**

El marco legal mínimo se encuentra basado en 7 leyes fundamentales y un tratado internacional, a saber:

- Pacto de San José de Costa Rica.
- Ley de inteligencia Nacional.
- Ley de Seguridad interior.

---

<sup>4</sup> Los últimos motines de octubre del año 2020, que sucedieron en toda la provincia se dieron sin un órgano asesor en inteligencia estratégica, no sabemos si se hubiese modificado los hechos de violencia intramuros, lo que si estoy seguro de que prescindimos de un elemento fundamental en toda organización.

- Ley de Protección de datos personales.
- Ley de Ejecución Penal de la Provincia de Buenos Aires.
- Ley Nacional de Ejecución Penal
- Decreto Ley 9578/80.
- Decreto reglamentario 342/81.

**b.- implicancia en la resocialización del individuo en contexto de encierro.**

- El análisis real del sistema penitenciario nos permite:

1.- Reconocimiento de errores en las ejecuciones de políticas públicas, es decir que puede monitorear el desvío de todo objetivo respecto de la resocialización.

Anticiparse a las amenazas o reducir riesgos dentro del sistema permite el enfocar todos los recursos disponibles a los fines últimos de la Ley de Ejecución Penal, es decir la resocialización.

2.- Contar con indicadores que permitan corregir los avances en la resocialización del individuo a nivel macro sistémico; Estos indicadores nos permiten reconocer el problema en magnitud permitiendo al Consumidor de inteligencia tomar una decisión correcta.

**c.- Implicancia en el control intra - orgánico para un desarrollo correcto de la Función penitenciaria.**

- El análisis real del sistema penitenciario nos permite:

1.- Reconocimiento de errores en las ejecuciones de políticas públicas, enfocado en la reducción de amenazas como la Corrupción orgánica, en miras de

un fortalecimiento institucional que permita enfocarse en la resocialización de la persona en contexto de encierro.

2.- Contar con indicadores que permitan corregir los avances y desvíos en la resocialización del individuo a nivel macro sistémico por omisiones o acciones de los funcionarios que impidan una correcta función penitenciaria.

## **II.- Propuesta microsistema del problema: Una nueva Inteligencia estratégica Penitenciaria.**

Los cambios sociales son dinámicos y algunas instituciones deben serlo, no refiero mi mensaje a modificar la actividad conforme una política cortoplacista de un gobierno de turno, sino dotar de un nuevo rol a la inteligencia estratégica en el ámbito Penitenciario, concebirla como una novación de paradigma conforme los nuevos cambios sociales, esto quiere decir no solo aportar al conocimiento sino también que el asesoramiento sea estrictamente dinámico.

Por ello es esencial el tratamiento de los siguientes puntos para este nuevo paradigma, a saber:

### **a.- Rol De Los Derechos Humanos**

La inteligencia debe tener como piedra fundal la constitución y a partir de ello los fundamentos propios del art. 75 inc 22 cuando incorpora los tratados de derechos humanos.

Esto nos permite enderezar la preocupación principal de la inteligencia estratégica como un recurso indispensable que permite mejorar las políticas públicas Penitenciarias y la ejecución de la pena.



### **b.- Perfil de analista**

El nuevo analista de inteligencia estratégica penitenciaria debe tener fundamentalmente formación en las siguientes temáticas.

I.- Formación en derechos humanos: Ya que su función esta direccionada a asesorar conforme una política de Derechos Humanos acorde a la constitución y al fundamento resocializador de la persona.

II.- Formación en análisis. Formación estricta en el ámbito de inteligencia, sin distinguir si es criminal, empresarial, etc...

III.- Formación Penitenciaria. Estrictamente los analistas deben estar conformados por un 80% de analistas que tengan experiencia dentro de las unidades Penitenciarias y que conozcan la problemática. El 20 % deben ser civiles contratados que no pertenezcan a partidos políticos ni que hayan estado en fuerzas armadas o de Seguridad, en su mayoría profesionales del ámbito informático, antropólogos, Programadores y estadistas. En el caso de Asistentes sociales y psicólogos podrían ser del ámbito penitenciario, es importante que hayan tenido experiencia en el Grupo de Admisión y seguimiento de alguna unidad Penitenciaria.

III.- Formación en análisis delictual. La formación en Inteligencia Criminal y análisis delictual es fundamental ya que permite al analista formar parte de la comunidad de inteligencia criminal.

Esta formación le permite tener una visión macro sistémica de la problemática, comprendiendo la conducta criminal previo a su situación de encierro.

IV.- Desarraigo de pertenencia. Los Servicios Penitenciarios actualmente se encuentran desmilitarizados sin embargo la camaradería y la pertenencia muchas veces son sesgos en el análisis, es decir que el camino del analista es evitar que los sesgos de pertenencia ideológica impliquen una incorrecta victimización en el asesoramiento. La objetividad es fundamental. Esto se encuentra en consonancia con el 20% de personal civil del plantel y la formación de los analistas.

### **c.- Rol del organismo.**

I.- Producir informes:

A.- Micro sistémicos: Identificación de amenazas en un micro sistema de una unidad penitenciaria. (Pabellones, días de visitas, Regímenes)

B.- Macro sistémicos. (Unidades penitenciarias, Complejos, Sistema Penitenciario, Función de conducción política.)

II.- Asesorar.

A.- Situaciones de crisis sectorizadas o individuales cuando repercutan esa acción replicándose en otras unidades.

B.- Anomalías o desvíos en el objetivo de la resocialización del individuo.

B.- Otras.

### **d.- Limitaciones en las funciones de tipo policiales.**

-Diferencia con el Analista de Campo. El analista de campo es propio de la actividad de reunión de información -Humint, PNL, etc... Es importante aclarar que no realiza investigaciones policiales ni tiene esa facultad o atribución estatal, sin embargo por obligación legal puede ser auxiliar de la justicia.

- Inexistencia de funcionarios operativos. Las actividades se limitan exclusivamente a la reunión de información y análisis extramuros en caso de que se encuentren vinculados los requerimientos de Inteligencia estratégica.

#### **e.- Campo operativo de contralor y auditoria.**

Este campo va a estar constituido por dos funciones de Enlace:

- Enlace con las Fuerzas de Seguridad. Ser parte de la Comunidad de Inteligencia, ello provee información complementaria.
- Enlace Analista táctico. Analista que provee información que permita reducir el desvío de la resocialización, es decir que dentro del marco normativo de colaboración con la justicia se puede trabajar mancomunadamente con otra fuerzas extramuros, siempre y cuando su fin sea reinsertar a los individuos no resocializados al contexto de encierro para una real resocialización.

Esto no implica tener funciones Policiales, pero si de auditoria.

#### **f.- Objetivos.**

- Reducir incertidumbre de producción de Crisis carcelarias.
- Identificar y mitigar amenazas intramuros y extramuros.
- Identificar y reducir riesgos potenciales en el ámbito penitenciario.
- Asesoramiento a nivel estratégico para la toma de decisiones.

### **4.- UNA NUEVA POLITICIA PÚBLICA PENITENCIARIA**

Desde una efectiva inteligencia estratégica a la resocialización

### **I.- La inteligencia estratégica como Política Penitenciaria.**

Creo que los nuevos paradigmas siempre son superadores, y observar que un órgano asesor ha dejado de existir no implica solo reconocer su faz negativa, pero si debemos promover estas nuevas perspectivas que permitan renovar y mejorar los paradigmas en las políticas publicas en contexto de encierro.

La inteligencia estratégica no es lo que se piensa o lo que cree parte de la sociedad, es una forma de mejorar todos los procesos ejecutivos que se dan en el marco de toda política pública.

Esto es una nueva fórmula, hay que tener una renovación de la Inteligencia estratégica, con un nuevo paradigma que transforme la actividad en una herramienta fundamental en la reinserción social de todos los individuos que se encuentren en contexto de encierro.

### **II.- Plan estratégico a 20 años.**

Es importante encontrar el camino correcto para la determinación un nuevo Plan junto con sus programas y proyectos.

Se propone como alternativa ejecutar esta política pública a través de un plan estratégico de 20 años, dividido estrictamente en 4 programas concretos. Veamos cada uno de sus programas:

1.- Programa de desarrollo del Analista - 10 AÑOS -: Este programa se prolongará estrictamente los primeros diez años, ello con el fin de generar en los integrantes de la comunidad un hábito la capacitación constante, ya que la inteligencia es dinámica, es decir que se modifica constantemente. Por ello es

importante un curso de formación inicial anual con la prospectiva que continúe capacitándose por un término de 10 años.

Las capacitaciones pueden ocupar en los primeros 5 años el 20% del tiempo laboral y el 10% en los segundos 5 años. Luego de los primeros 5 años de formación y práctica profesional, se seleccionarán los Analistas de conducción.

Es importante destacar que los Grupos de analistas de contrainteligencia deberán formarse por fuera del núcleo del organismo que comparten los demás analistas.

Este programa estará constituido por 3 proyectos:

a.- Curso inicial para analistas.

b.- Curso avanzada para analistas de conducción.

c.- Sistema de recursos humanos que deberá monitorear a cada analista por 10 años en una formación como así también encargarse de constituirse como enlaces frente a organismos que eduquen en la temática. Estará a cargo del análisis micro sistémico y macro sistémico de formación.

2.- Programa de desarrollo de nuevo paradigma de inteligencia penitenciaria - 20 AÑOS - : Es imprescindible el desarrollo de formación constante bajo los fundamentos de los derechos humanos con el fin último de lograr una resocialización del individuo y protección del personal Penitenciario.

Será parte de la formación el conocimiento estricto de las relaciones internacionales, el contenido normativo y filosófico que permitirá encaminar la actividad en pos de la reinserción del individuo. Para ello será necesario completar los equipos con personal civil conforme las características planteadas supra.

El presente tendrá 3 proyectos.

a.- Curso avanzado para analistas civiles.

b.- Curso avanzada para analistas civiles de conducción.

c.- Sistema de recursos humanos que deberá monitorear a cada analista en una formación como así también encargarse de constituirse como enlaces frente a organismos que eduquen en la temática. Estará a cargo de propender a la formación del analista en derechos humanos y visión filosófica de ejecución de la Pena.

3.-Programas de análisis de estructuras críticas -5 años-: Es importante conocer el Estado actual de las cárceles, es decir realizar una importante radiografías de problemas estructurales, esto nos permitirá la recomposición de un nuevo sistema Penitenciario e indefectiblemente dotará de herramientas que permitan hacerle frente a crisis aisladas y encadenadas.

Los estudios sobre seguridad deberán realizarse de forma micro y macro sistémico con el objeto de determinar futuras amenazas y riesgos con el fin de mitigarlos. Para ello será totalmente relevante las prácticas de red team y blue team.

El presente tendrá 3 proyectos.

a.- Estudios de seguridad integral en las cárceles.

b.- Estudios de seguridad integral de los procesos de personas privadas de libertad en tránsito.

c.- Prácticas constantes sobre vulnerabilidades y situaciones de crisis.

4.- Programa de análisis integrado mediante Big data -20 años-

Esto es propio de la interrelación de bases de datos de las instituciones Penitenciarias, uso de inteligencia artificial y procesos intuitivos. Asimismo tendrá un trabajo artesanal provisto por un estadista, un programador y un equipo de analistas dirigidos por un analista de conducción.

Su finalidad es analizar datos intuitivamente que permita arribar a conclusiones por denominadores comunes que indiquen alertas tempranas.

Para que se entienda, pueden utilizarse para vincular Antagonismos entre Bandas, vincular hechos de violencia entre personal y detenidos, Bandas externas en mismos lugares de alojamiento, ranchadas antiguas, etc...

Simplemente una toma de decisión temprana puede evitar desde un hecho de violencia, reyertas generalizadas, autoagresiones hasta motines.

Constará de 3 Proyectos:

- a.- Consolidación en la interrelación de bases de datos.
- b.- Integración automática de bases de datos descentralizadas o informes diarios.
- c.- Diseño y monitoreo de alertas tempranas.

## **5.- CONCLUSIONES GENERALES**

Como bien expuse a lo largo de la Planificación en rasgos generales, esta dispuesta para modificar un paradigma antiguo por una renovación casi obligada.

Las actividades de inteligencia estratégica son fundamentales para el desarrollo de todos los Servicios Penitenciarios Provinciales, y creo que poner en marcha un nuevo paradigma dentro del sistema de inteligencia Penitenciario

Provincial puede ser un punto de partida para analizar la integración de sistema Penitenciario a nivel Nacional.

Si bien no es la única herramienta, considero que una mala decisión puede hacer retroceder no solo el equilibrio de violencia en contexto de encierro sino luego de la inserción social del individuo.

El valor de implementar este enfoque a las políticas públicas es simplemente que puede enderezar la finalidad de la pena, permitiendo a la sociedad realmente favorecerse de las decisiones del estado.

Sin ahondar mucho más, considero que no podemos quedarnos en un plan de 20 años, creo que la renovación del paradigma debe extenderse a nivel nacional en 50 años.

Quizás parezca una expresión de esperanza el final, pero si realmente creemos que podemos modificar las políticas Penitenciarias y de ejecución de la Pena con un análisis diario de la problemática, estoy convencido que la renovación puede prosperar.