

# Las políticas penitenciarias del estado nacional entre 1930 y 1960.

Jeremías Silva.

Cita:

Jeremías Silva (2012). *Las políticas penitenciarias del estado nacional entre 1930 y 1960. VII Jornadas de Sociología de la UNLP. Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, La Plata.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-097/380>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eRxp/Hpo>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

## Las políticas penitenciarias del estado nacional entre 1930 y 1960\*

Jeremías Silva  
ICI-UNGS/CONICET  
[silva.jeremias@gmail.com](mailto:silva.jeremias@gmail.com)

La seguridad, el delito y el castigo conforman hoy los ejes temáticos de un nuevo campo de estudios interdisciplinarios en América Latina, donde confluyen sociólogos, antropólogos e historiadores. En efecto, desde fines de la década del 90 se han generado interesantes debates sobre la criminalidad, las violencias, las justicias, el rol de las políticas estatales frente al delito y las formas de control social. En general, las investigaciones sociológicas y antropológicas sobre la Argentina de hoy se han preocupado por indagar el delito como una manifestación de las transformaciones de la sociedad. El crecimiento del desempleo, el empobrecimiento, la marginación, la desestructuración del mundo del trabajo, la disminución de la capacidad integradora del Estado y de sus principales instituciones, así como la pérdida de credibilidad y legitimidad en éstas se cuentan entre los factores que explican las cifras sobre el aumento de las tasas de delincuencia y la sensación de inseguridad cotidiana que experimenta la sociedad. Como resultado de la acumulación de estudios sobre diferentes aristas de ese fenómeno, se han establecido líneas interpretativas generales en relación a ciertos temas como la delincuencia profesional, el delito en los jóvenes, la agenda policial de los medios de comunicación, las representaciones sociales sobre la inseguridad y la vinculación entre delincuencia e instituciones estatales.<sup>1</sup>

Asimismo, en los últimos años, el sistema penitenciario ha ocupado un lugar importante en la agenda pública. El deterioro edilicio, la superpoblación y el hacinamiento en las cárceles, los malos tratos, los casos de corrupción, la violencia cotidiana o las denuncias de torturas hacia los presos es reflejada periódicamente en los medios de comunicación. En la actualidad, numerosos científicos sociales indagan las premisas teóricas sobre las que se asientan las instituciones de seguridad, la falta de soluciones frente al crecimiento de la criminalidad y la realidad actual de las prisiones en el marco de las transformaciones sociales, políticas y económicas contemporáneas.<sup>2</sup>

---

\* En este trabajo retomo y amplío argumentos desarrollados en mi tesis: **Las prisiones en la "Nueva Argentina": Reforma penitenciaria, representaciones del castigo y usos políticos de las cárceles en el peronismo clásico (1946-1955)**, Tesis de Maestría en Ciencias Sociales dirigida por la Dra. Silvana Palermo, IDES-UNGS, 2012.

<sup>1</sup> Sandra Gayol y Gabriel Kessler (compiladores), **Violencias, justicias y delitos en la Argentina**, Buenos Aires, Ediciones Manantial y Universidad Nacional de General Sarmiento, 2002; Alejandro Isla y Daniel Miguez (Comp.), **Heridas urbanas: violencia delictiva y transformaciones en los noventa**, Buenos Aires, De las Ciencias, 2003; Gregorio Kaminsky, Darío Kosovsky y Gabriel Kessler, **El delito en la Argentina post-crisis**, Buenos Aires, UNLA-Ilanud/ONU-INECIP, 2007 y Gabriel Kessler, **El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito**, Buenos Aires, Siglo XXI, 2009.

<sup>2</sup> A modo de ejemplo ver: Alicia Daroqui, "La cárcel del presente, su "sentido" como práctica de secuestro institucional" y Josefina Martínez, "Las burocracias penales y su violencia naturalizada", en Gayol, Sandra y Gabriel Kessler (compiladores), **Violencias, justicias y delitos en la Argentina**, Buenos Aires, Ediciones Manantial y Universidad Nacional de General Sarmiento, 2002; Loïc Wacquant, **Las cárceles de la miseria**, Buenos Aires,

Pero examinar las instituciones de castigo, exige profundizar nuestros conocimientos sobre los avatares de la prisión moderna en la Argentina del siglo XX. Como señala Máximo Sozzo, la distancia existente entre los modelos teóricos penitenciarios y la prisión real “ha tenido balances diferentes, en los distintos momentos, en las diferentes jurisdicciones, e incluso, en las diferentes instituciones concretas. Esto hace muy difícil la construcción de generalizaciones sobre el pasado - sobre el que decididamente hace falta mayor investigación.”<sup>3</sup>

En efecto, la literatura histórica ha reconstruido la formación de las instituciones carcelarias y las ideas que lo sustentaron a fines del siglo XIX y principios del siglo XX, así como las inflexiones que provocó el peronismo clásico.<sup>4</sup> Pero aún falta indagar periodos sobre los que no existen estudios pormenorizados, lo que impide realizar un balance sobre el castigo impartido por el estado a lo largo del siglo XX. Este vacío historiográfico sobre las políticas y la realidad carcelaria nos llevó a preguntarnos por la construcción histórica de la estructura penitenciaria nacional en el siglo XX, lo que nos condujo a las transformaciones ocurridas durante la década de 1930. Allí comienzan una serie de innovaciones profundas (centralización administrativa, conformación de una agencia gubernamental y construcción de cárceles en el interior del país) que consideramos imprescindible conocer para poder colocar en perspectiva histórica las instituciones y prácticas administrativas en que se sustentó el castigo estatal en Argentina.

Para esto, nos proponemos explorar tres aspectos de las políticas penitenciarias que si bien son separables analíticamente, están estrechamente vinculados entre sí: la legislación carcelaria, las concreciones institucionales y materiales que realizaron las diferentes gestiones y los usos políticos de la prisión en distintas coyunturas. Nuestra indagación se concentrará en las administraciones del castigo de los gobiernos conservadores, del peronismo y de la “Revolución Libertadora”, momento en que se sanciona la primer Ley Penitenciaria Nacional. Con el análisis de las diferentes gestiones buscamos dar cuenta de las innovaciones, continuidades y rupturas que se produjeron sobre la cuestión penal en el largo plazo y que fueron delineando y delimitando las características del Sistema Penitenciario Argentino.

---

Manantial, 2000 y Fernando Carrión, “¿Por qué todos los caminos conducen a la miseria del panóptico?” (Editorial), en **URVIO Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana**, N. 1, Quito, FLACSO Ecuador, 2007, pp. 5-9.

<sup>3</sup> Máximo Sozzo, “¿Metamorfosis de la prisión? Proyecto normalizador, populismo punitivo y ‘prisión-depósito’ en Argentina”, en **URVIO Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana**, N. 1, Quito, FLACSO Ecuador, 2007, p. 110.

<sup>4</sup> Lila Caimari, **Apenas un delincuente. Crimen, castigo y cultura en Buenos Aires, 1880-1940**, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004; Ricardo Salvatore, “Sobre el surgimiento del estado médico-legal en la Argentina (1890-1940)”, **Estudios Sociales**, 20, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, 2001; Ernesto Bohoslavsky, “Sobre los límites del control social. Estado, historia y política en la periferia argentina”, en Ernesto Bohoslavsky y María Silvia Di Lisia (editores), **Instituciones y formas de control social en América Latina, 1840-1940**, Buenos Aires, Prometeo libros, 2005; José Daniel Cesano, **La política penitenciaria durante el primer peronismo (1946-1955): Humanización, clima ideológico e imaginarios**, Córdoba, Brujas, 2011 y Lila Caimari, “*Que la revolución llegue a las cárceles: el castigo en la Argentina de la justicia social (1946-1955)*” en **Entrepassados**. N. 22, 2002.

## La administración del castigo bajo los gobiernos conservadores

Hacia fines del siglo XIX, la estructura penitenciaria nacional comenzó a delinearse con la conformación y consolidación del Estado nación en Argentina. El sistema carcelario estaba compuesto por las cárceles de los Territorios Nacionales, la Penitenciaría Nacional, la Cárcel de Encausados y el Asilo Correccional de Mujeres, estos tres últimos ubicados en la Capital Federal. Aquellas regiones que quedaron fuera de los límites o posesión de las provincias pasaron a conformar en diferentes momentos los Territorios Nacionales: Misiones en 1881, Formosa y Chaco en 1884, y para el mismo año en la Patagonia, la ley N° 1.532, constituyó los territorios de Río Negro, La Pampa, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y la Gobernación de Tierra del Fuego. Por otra parte, creemos válido aclarar que las provincias poseían sus propios sistemas penitenciarios que construyeron en la segunda mitad del siglo XIX. En 1887 se sancionó el Código Penal de la Nación, y para ese entonces muchas provincias ya contaban con sus propios códigos locales creados acorde a sus necesidades. Esto permitió la construcción de sus propias cárceles, proceso que no resultó ajeno a los problemas financieros y políticos inherentes al proceso de organización nacional de las décadas finales del siglo XIX.<sup>5</sup>

A pesar de los intentos de las elites finiseculares por modernizar las instituciones penitenciarias del país acorde con los objetivos de alcanzar un “castigo civilizado” monopolizado por el Estado y moderado por la ley,<sup>6</sup> a comienzos del 30 el sistema penitenciario argentino aún carecía de una organización centralizada, dependía institucionalmente del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública de la Nación (MJIP), y presentaba un panorama carcelario heterogéneo, albergando dentro de sí una variedad de cárceles en distintas condiciones materiales. Las estadísticas del período mostraban las disímiles situaciones que existían entre las principales cárceles del país y una gran cantidad de prisiones nacionales, provinciales y locales funcionando dentro de parámetros “pre-penitenciarios”.<sup>7</sup> Ernesto Bohoslavsky ha demostrado las diferencias materiales y presupuestarias entre las cárceles de los Territorios Nacionales y la Penitenciaría Nacional y la Cárcel de Ushuaia en las primeras décadas del siglo XX.<sup>8</sup> La desorganización administrativa y el desinterés del Estado, así como la escasez de recursos hicieron imposible el desarrollo de las premisas de la criminología positivista en las cárceles de la “periferia”, a diferencia

---

<sup>5</sup> Muchas provincias contaban con cárceles que databan de la primera mitad del siglo XIX, pero recién a partir de 1860 comenzaron a construir sus penitenciarías provinciales, proceso que en algunos casos demandó muchos años desde el inicio de las obras. Así por ejemplo Mendoza construyó su cárcel penitenciaria en 1865, Córdoba en 1870, San Luis en 1881, Salta en 1884, Entre Ríos en 1890 y Tucumán en 1891. Abelardo Levaggi, **Las cárceles argentinas de antaño (Siglo XVIII y XIX) Teoría y realidad**, Ad-Hoc, Buenos Aires, 2002.

<sup>6</sup> Lila Caimari, **Apenas un delincuente**... óp. cit.

<sup>7</sup> En “Ciencia y sistema penitenciario”, en **Academia Nacional de la Historia, Nueva Historia de la Nación Argentina. La Argentina del Siglo XX**, Tomo 8, Ed. Planeta, Buenos Aires, 2001, p. 482.

<sup>8</sup> Ernesto Bohoslavsky, “Sobre los límites del control social. Estado, historia y política en la periferia argentina”, en Ernesto Bohoslavsky y María Silvia Di Lisia –editores- **Instituciones y formas**... óp. cit.

de lo que ocurría en las “cárceles modelos”. La falta de recursos humanos, de una burocracia especializada y de un presupuesto acorde a las necesidades en las áreas de salud, educación y justicia, hicieron que la realidad de los Territorios Nacionales estuviera marcada por la desorganización institucional, incluyendo los establecimientos carcelarios.

Dada estas circunstancias, no resulta sorprendente que las apremiantes deficiencias que presentaban las instituciones encargadas de administrar el castigo en Argentina a principios de la década del 30 hicieran imperantes, según funcionarios y especialistas, la actuación estatal para corregir las deficiencias que impedían el cumplimiento de los fines asignados a las cárceles. Tanto las memorias ministeriales como la Revista Penal y Penitenciaria (órgano oficial de la Dirección General de Institutos Penales creada en 1936) revelan la preocupación manifiesta de expertos en criminología y de los cuadros burocráticos del Estado, por esta situación, lo que sin duda contribuyó a crear un consenso sobre la urgencia de implementar políticas tendientes a mejorar la administración y las condiciones materiales de los establecimientos carcelarios. Asimismo, impuso la reflexión sobre el hecho de que el Estado debía, además, ser el encargado de implementar y financiar una reforma penitenciaria.

Enfrentados a esta realidad, las dos necesidades urgentes a las que se abocaron los funcionarios estatales en los años 30 fueron la creación de un sistema federal unificado y la disponibilidad de recursos con el fin de mejorar la situación de los establecimientos más deteriorados y, a la vez, construir nuevas cárceles. Al estado deteriorado de los establecimientos penales y la “superpoblación” carcelaria, los funcionarios ministeriales y los especialistas agregaban la preocupación por las falencias del personal penitenciario y sus desfavorables condiciones de trabajo. Los agentes del sistema penal argentino carecían de una formación profesional o de un entrenamiento especializado. Más aún la incorporación del personal no se realizaba tras haber concluido una formación básica y común en una institución específica. Era habitual que para los puestos de los diferentes establecimientos se reclutaran gendarmes, policías, militares retirados o guardias contratados.

Asimismo, como señalamos, la preocupación principal de los encargados de administrar el castigo en la década del veinte y a principios de los años treinta había sido justamente la falta de centralización y la necesidad de organizar el sistema penitenciario a nivel nacional. Estos propósitos se persiguieron mediante dos iniciativas: en primer lugar, la Comisión de Superintendencia de Cárces y Establecimientos de Corrección Nacionales, que se creó por decreto del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) el 25 de Julio de 1924, la cual tuvo bajo su jurisdicción las Cárces de la Capital Federal (Penitenciaría Nacional, Cárcel de Encausados y Asilo de Corrección de Mujeres), la Cárcel

de Ushuaia y las Cárceles de los Territorios Nacionales;<sup>9</sup> el segundo antecedente fue la Dirección e Inspección de Cárceles de los Territorios Nacionales dependiente del MJIP, creada por el Acuerdo General de Ministros el 17 de noviembre de 1931. El General Uriburu, en tanto presidente del Gobierno Provisional, designó el 12 de enero de 1932 a J. J. O'Connor como Jefe de la repartición, como mencionáramos anteriormente.<sup>10</sup>

En este contexto, el 30 de septiembre de 1933 el proyecto de ley sobre “Organización carcelaria y régimen de la pena” elaborado por Juan José O'Connor fue aprobado en el Congreso Nacional.<sup>11</sup> La ley 11.833 instauró la centralización penitenciaria con la creación de la Dirección General de Institutos Penales (DGIP), agencia que llevó adelante una intensa actividad proyectando y materializando las políticas penitenciarias del período. Esta Dirección constituyó el primer organismo coordinador del sistema penitenciario nacional, ya que no existía previamente una administración centralizada en las cárceles dependientes de la Nación.

Una de las primeras medidas que estableció la DGIP se orientó a solucionar el déficit edilicio. De esta forma, el decreto 34.696 de 1933 de organización del sistema penitenciario, urgió a los funcionarios ejecutar el “Plan de construcciones carcelarias”, considerando la situación de los establecimientos y de superpoblación de las mismas. El plan debía abocarse a las siguientes obras:

- a. Habilitación de una cárcel industrial, situada fuera del radio urbano, con capacidad para mil penados, a fin de trasladar la Penitenciaría Nacional;
- b. Edificación de una cárcel de encausados en la Capital Federal, para mil procesados, conjuntamente con los Tribunales del Crimen;
- c. Instalación de una colonia agrícola para mil penados;
- d. Habilitación de un campo de semi-libertad para seiscientos detenidos en la Isla de Martín García;
- e. Construcción de las Cárceles de Rawson (Río Negro) y Río Gallegos (Santa Cruz);
- f. Habilitación de las nuevas cárceles en Resistencia (Chaco) y Santa Rosa (Pampa).<sup>12</sup>

Como era de esperar, tan ambicioso plan de obras no logró concretarse en su totalidad debido a la falta de presupuesto y a la demora en la articulación de las diferentes agencias estatales que intervinieron en la realización de dichos proyectos. Sin embargo, hay que señalar que algunos de estos nuevos edificios se realizaron y que también se cumplió con el plan de mejoras en la infraestructura de en muchos establecimientos.

De la misma forma, es importante destacar que en este periodo de centralización administrativa, se produjo una vinculación concreta entre quienes participaron de la construcción de

---

<sup>9</sup> Véanse las memorias de los años 1925 y 1926: Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, **Anexos a la Memoria presentada al H. Congreso de la Nación. Año 1925. Tomo I**, Buenos Aires, Departamento de Justicia, Talleres Gráficos de la Penitenciaría Nacional, 1926 y Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, **Anexos a la Memoria presentada al H. Congreso de la Nación. Año 1926. Tomo I**, Buenos Aires, Departamento de Justicia, Talleres Gráficos de la Penitenciaría Nacional, 1927.

<sup>10</sup> **Memoria presentada al H. Congreso de la Nación. Año 1932**, óp. cit., pp. 98-99.

<sup>11</sup> Congreso Nacional, **Diario de sesiones de la Cámara de Diputados. Año 1933. Sesiones Ordinarias**, Tomo VI, Buenos Aires, Imprenta del Congreso Nacional, 1934, pp. 478-480.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 195.



un saber especializado (en este caso, en derecho penal) y quienes desde el estado promovían políticas penitenciarias que operaban sobre la realidad social. Merece subrayarse que los primeros directores de la DGIP (Juan José O'Connor y José María Paz Anchorena) poseían una formación universitaria en la UBA, realizada en los primeros años del siglo XX, lo que marcó la influencia del pensamiento positivista. Orientados por dicha cultura científica, ellos influyeron decisivamente en el diseño de las políticas penitenciarias. Inclusive, es importante señalar que este proceso de profesionalización de las cúpulas de la administración del castigo no fue alterado por la ruptura institucional que provocaron los golpes militares de 1930 y de 1943.

De todos modos, convencidos de encontrar solución a los problemas carcelarios sin abandonar los postulados de la criminología positivista, los funcionarios de la DGIP no renunciaron durante la década del 30 a la ilusión de construir un sistema penal acorde a tales prescripciones. En sus múltiples intentos por llevar adelante estas ideas encontraron apoyos, como el logrado para la sanción de la Ley 11.833, y dificultades, como la insuficiencia de financiamiento para la construcción de todas las cárceles proyectadas. Sin embargo, la actuación de la DGIP sobresalió por su dinamismo en todos los sentidos. Las memorias anuales ministeriales detallaban la realización de obras en todas las cárceles para mejorar su situación, la elaboración de planes, la propuesta de leyes y la colaboración con diferentes agencias estatales. Sin duda un testimonio acabado de de la preocupación y atención que suscitó entre los funcionarios gubernamentales la cuestión penitenciaria.

La Ley N° 11.833, entonces, marcó el inicio, el punto de partida de una reorganización administrativa del sistema penitenciario que se completaría a lo largo de la gestión conservadora con otro conjunto de medidas. La administración del castigo en los años 30 manifestó en reiteradas oportunidades la insatisfacción de los cuadros de la burocracia estatal por la situación imperante en las cárceles. Esta situación material y administrativa de comienzos de la década produjo como resultado una serie de acciones orientada a corregir déficits materiales en los establecimientos, y contribuyó a sentar una agenda estatal en materia penal. La construcción de nuevas cárceles, pabellones, enfermerías y la refacción y remodelación de cuartos, documentan sólo algunas de las transformaciones materiales que impulsó la administración del castigo en estos años. Si bien la extensión de las obras fue significativa, muchas cuestiones quedaron pendientes, siendo una de las más importantes la formación de los cuadros menores de la administración del castigo.

Por último, no se puede soslayar el hecho de que en la década del 30 haya constituido uno de los momentos claves en la historia de la represión estatal dirigida a los opositores políticos y sociales, donde las instituciones penales tuvieron un rol importante. El golpe cívico-militar realizado el 6 de septiembre de 1930, que posicionó a grupos conservadores en el poder, llevó adelante prácticas de persecución política a opositores socialistas y radicales, pero en particular a

los militantes comunistas. Como se sabe, no se trataba de una fuerza política menor, ya que el arraigo del Partido Comunista entre los trabajadores se inició en la década del 20, para afianzar su implantación en el mundo del trabajo urbano e industrial de los años 30.<sup>13</sup> En efecto, tras derrocar al gobierno constitucional de Hipólito Yrigoyen, se emprendieron una ola de encarcelamientos políticos que alteraron el desenvolvimiento normal de las prisiones, llegando a ocupar pabellones enteros de la Penitenciaría Nacional.<sup>14</sup>

Con la sanción de la ley marcial, el estado de sitio y el reestablecimiento de la pena de muerte (que había sido eliminada del código civil en 1922) la dictadura del General Uriburu impulsó una política represiva hacia el movimiento obrero, los estudiantes y los militantes y militares radicales. A esta ampliación de la normativa legal a la que apeló el gobierno militar para garantizar la represión a los sectores opositores debe agregarse como consecuente complemento el desarrollo de agencias de control y de la infraestructura penitenciaria. Entre estas últimas se cuentan: la cárcel de contraventores de Devoto y la Sección Especial de Represión al Comunismo de la División Investigaciones creada en 1932, ambas dependientes de la Policía de la Capital, la Penitenciaría Nacional, que se sumaron al ya tradicionalmente utilizado presidio de Ushuaia.<sup>15</sup>

Como demuestra Hernán Camarero, los diarios comunistas de la época denunciaron constantemente la persecución y el encarcelamiento que sufrían los obreros y dirigentes.<sup>16</sup> Aunque breve, la dictadura de Uriburu realizó un amplio uso de los mecanismos estatales represivos contra los opositores políticos. La constante persecución a comunistas y radicales provocó que se convirtieran en los principales presos por cuestionar el orden político y social, en plena crisis económica. Hay que señalar que los múltiples mecanismos represivos no se limitaron al gobierno de facto, sino que se mantuvieron, aunque con menor intensidad, durante la presidencia del Gral. Agustín Justo, en paralelo a las transformaciones que se producían en el sistema penitenciario nacional.

### La reforma penitenciaria justicialista

Como hemos demostrado, uno de los mayores logros de los gobiernos conservadores de la década del 30 en materia penal consistió en la construcción de una agenda penitenciaria (preocupación por las condiciones de los establecimientos penales), el establecimiento de un

---

<sup>13</sup> Hernán Camarero, **A la conquista de la clase obrera**, Buenos Aires, Siglo XXI Editora Iberoamericana, 2007.

<sup>14</sup> Lila Caimari, **Apenas un delincuente...**, óp. cit., p. 114.

<sup>15</sup> Hernán Camarero, Ob. Cit., Cap. III: "Huelga revolucionaria y represión estatal: El comunismo bajo la estrategia de *clase contra clase* 1929-1935".

<sup>16</sup> Las notas periodísticas describían las condiciones de hacinamiento, mala alimentación, corrupción y los vejámenes que sufrían los "presos por cuestiones sociales". Varios militantes liberados, por ejemplo, brindaron testimonios de las torturas sufridas en los sótanos de la Penitenciaría Nacional. Hernán Camarero, **A la conquista...**, óp. cit., pp. 156-172.



andamiaje legal (la ley 11.833) y la organización administrativa (la DGIP). Las políticas penitenciarias desarrolladas a partir de 1933 van a ser retomadas por los funcionarios peronistas confiriéndole una impronta propia, reformulando las concepciones de la pena y otorgándole un inusitado impulso a políticas carcelarias sin comparación en la historia de la administración del castigo en la primera mitad del siglo XX.

La reforma justicialista de las cárceles fue impulsada por Roberto Pettinato, Director General de Institutos Penales de la Nación, a partir del 25 de enero 1947. Al asumir su cargo instituyó como premisas centrales de su gestión la dignificación y el desagravio de los penados.<sup>17</sup> Ya en su discurso de asunción a su flamante cargo, este funcionario delineó los puntos principales de su programa de acción: la reglamentación de la ley N° 11.833, un régimen de producción penal, el aumento del peculio de los penados, la atención y contención hacia la familia de los presos, la supresión del uniforme a rayas, y la formación profesional de los sujetos que cumplieran su condena en los establecimientos penales.<sup>18</sup>

Sin duda, la transformación más importante en el plano institucional se produjo el 14 de noviembre de 1947 cuando se aprobó el decreto N° 35.758/47, el cual reglamentó la ley N° 11.833 sancionada en 1933 sobre “Organización carcelaria y régimen penal”. Puede decirse que este decreto sentó las bases legales del proyecto penitenciario justicialista. Si bien el peronismo retomó el andamiaje legal y las orientaciones que en materia penitenciaria venían de la gestión conservadora, la administración del castigo peronista le imprimió a la legislación sus propias concepciones de la pena: garantizó el bienestar de las familias de los penados, creó nuevas divisiones en la estructura administrativa, implantó un régimen especial para presos próximos a recuperar la libertad y creó la Escuela Penitenciaria de la Nación.

En este sentido, las nuevas concepciones de la pena llevaban implícitas estas transformaciones a nivel administrativo y legal. Del mismo modo, las ideas que poseían los encargados del castigo justicialista los motivaron a establecer medidas innovadoras para mejorar la calidad de vida de los reclusos y aumentar el bienestar general de los establecimientos penitenciarios. Sin duda, los esfuerzos de los funcionarios por implementar políticas tendientes a la humanización de la pena asumieron múltiples acciones.

En efecto, una de las primeras medidas que implementó R. Pettinato al asumir la DGIP en 1947 consistió en la eliminación del uniforme bicolor con rayas horizontales de uso obligatorio para los reclusos. El Director eligió para la presentación del nuevo atuendo una fecha con alto contenido político y simbólico: el segundo aniversario del 17 de octubre. Ese día, en una breve alocución ante una audiencia compuesta por el personal penitenciario y los penados, expresó que era precisamente

---

<sup>17</sup> Lila Caimari, **Apenas un delincuente...**, óp. cit. y Daniel Cesano, **La política penitenciaria...**, óp. cit.

<sup>18</sup> Roberto Pettinato, “Programa de acción”, **Memoria y Estadística 1947**, Dirección General de Institutos Penales. Ministerio de Justicia de la Nación, Buenos Aires, Talleres gráficos de la D.G.I.P. (U.1), 1949, pp. 11-13.

en el día de la “Justicia Social” que se cumplía con la disposición “del Excmo. Señor Presidente de la Nación, General Perón, de que dejéis el estigmatizante uniforme que lleváis, y con el que se os señalaba, como resabio de un sistema penal hoy día felizmente superado”.<sup>19</sup> La nueva vestimenta “sencilla” y de “colores sobrios” buscó exhibir el respeto por “la dignidad humana” que las cárceles justicialistas garantizaban al suprimir el antiguo uniforme “vejatorio”.

En consonancia con estos propósitos, podemos mencionar la medida que prohibió la utilización de grillos para el traslado de los reclusos a diferentes establecimientos carcelarios, que constituían una “práctica sistemática que agregaba una innecesaria humillación más al impacto psicológico que el mismo traslado casi siempre significaba...”.<sup>20</sup> La administración del castigo peronista buscó a través de la abolición de dicho método “humanizar el castigo”, modificando la realidad imperante hasta ese momento en los establecimientos de privación de la libertad, acorde a algunas de las transformaciones que el gobierno proponía para lo que daba en llamar la “Nueva Argentina”.

Hasta aquí hemos mencionado un conjunto de medidas referidas a la organización administrativa y a las características de la administración del castigo, pero no hemos aludido a la cuestión de la infraestructura carcelaria, un aspecto que había ocupado un lugar primordial en la agenda de la gestión conservadora. En la denominada década del peronismo clásico (1946-1955), las inversiones edilicias y en infraestructura se dedicaron casi exclusivamente a posibilitar el desarrollo de la “cultura física”. La construcción de campos deportivos y gimnasios en todos los establecimientos penitenciarios se relacionó con la concepción que tenían los funcionarios respecto de la educación física y el deporte. Para ellos, este tipo de actividades permitía “orientar, regir y modificar la conducta”.<sup>21</sup> La proliferación de campos deportivos documentó la centralidad adquirida por la política de fomento al deporte en las cárceles, que se convirtió rápidamente en uno de los “más afortunados instrumentos de captación individual y colectiva.

Como puede observarse varias fueron las medidas destinadas a modificar los métodos de castigo que propuso la DGIP bajo las presidencias peronistas. Entre todas ellas, puede que ninguna haya generado un impacto simbólico tan significativo como la clausura del Penal de Ushuaia en marzo de 1947.<sup>22</sup> Es sabido que esta medida fue difundida con espectacularidad por la prensa oficial,<sup>23</sup> de la misma manera que ocupó un lugar privilegiado en la propia memoria ministerial. Allí fue presentada como una acción paradigmática en la tarea de humanización del castigo, acorde con

---

<sup>19</sup> Roberto Pettinato, “Cambio de uniforme a los reclusos”, **Memoria y Estadística 1947**, óp. cit., p. 182.

<sup>20</sup> Dirección General de Institutos Penales de la Nación, **Argentina reforma sus métodos penitenciarios**, Buenos Aires, Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, 1948, p. 11.

<sup>21</sup> *Ibíd.*, p. 15.

<sup>22</sup> “Decreto presidencial N.º 7577. Cárcel de Tierra del Fuego – Se declara su supresión”, Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, **Memoria presentada al H. Congreso de la Nación. Año 1947**, Buenos Aires, Talleres Gráficos CESA, 1948.

<sup>23</sup> Lila Caimari, **Apenas un delincuente...**, óp. cit. y Daniel Cesano, **La política penitenciaria...**, óp. cit.

los preceptos de la justicia social. Omitiendo la existencia de un histórico reclamo de diferentes sectores políticos pidiendo el cierre del penal, el discurso gubernamental presentó esta decisión política como una medida sin precedentes, una decisión totalmente propia y parte de los cambios sociales promovidos por el advenimiento del peronismo a la política nacional. Para la DGIP, la Cárcel de Ushuaia representaba el arcaísmo del antiguo régimen penal que debía acabar. Los funcionarios penitenciarios justicialistas consideraban que los problemas que implicaban mantener la cárcel eran excesivos. Vale destacar que entre el conjunto de argumentos el que sobresalía era el del restablecimiento de la “vinculación afectiva directa” ya que las visitas de familiares que la administración peronista buscaba reestablecer constituían una parte fundamental de la readaptación social del recluso.<sup>24</sup> El distanciamiento geográfico del penal de Ushuaia implicaba la privación del contacto con los familiares agravando así la pena y afectando las posibilidades de rehabilitación de los penados.<sup>25</sup>

Uno de los aspectos nodales de la reforma carcelaria justicialista apuntó a la formación de los agentes penitenciarios y se manifestó en la sanción de medidas legales tendientes a reglamentar la actividad del Cuerpo penitenciario de la Nación. Asimismo, la instauración de una normativa legal estuvo unida a un proceso de jerarquización de la profesión penitenciaria que consistió en equipararlas con las Fuerzas de Seguridad en el régimen de sueldos, previsión social y jubilación.

El “Estatuto del Servicio Penitenciario de la Nación” tuvo como finalidad instituir un escalafón que fijó las normas para el ingreso al Cuerpo, los ascensos, la estabilidad, las remuneraciones por categoría, además de que instituyó en particular sus derechos y obligaciones.<sup>26</sup> Hasta el advenimiento del peronismo el personal que dependía de los Institutos Penales de la Nación había sido excluido del Estatuto del Servicio Civil, carecía de un régimen orgánico y no existieron normas que regularan las condiciones laborales y la edad para el ingreso al cuerpo penitenciario.

El proyecto que se presentó al Poder Ejecutivo sostuvo que la existencia de establecimientos carcelarios para la readaptación de “los individuos segregados de la sociedad por actos delictivos, carece de sentido si no cuenta con un personal idóneo y capacitado para llenar sus propios fines y remunerado adecuadamente al servicio especializado que presta”.<sup>27</sup> Asimismo, la necesidad de este marco legal para la actividad de los agentes penitenciarios se inscribía en una preocupación más amplia por las condiciones laborales del personal del Estado, en consonancia con los objetivos del gobierno recientemente electo.

---

<sup>24</sup> “Decreto presidencial N.º 7577. Cárcel de Tierra del Fuego...”, óp. cit., p. 152.

<sup>25</sup> Roberto Pettinato, “La reforma carcelaria expuesta en la Universidad de Córdoba”, óp. cit., p. 225.

<sup>26</sup> “Estatuto del Servicio Penitenciario de la Nación”, Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, **Memoria. Departamento de Justicia. Año 1946**, Buenos Aires, Talleres Gráficos de la Dirección General de Institutos Penales, 1949, p. 60.

<sup>27</sup> *Ibíd.*

El Estatuto fue sancionado por el decreto presidencial N° 12.351 el 10 de octubre de 1946. Dividido en 5 capítulos estableció, entre las medidas más importantes, los requisitos necesarios para entrar a las diferentes categorías de la carrera penitenciaria, la división jerárquica del Cuerpo Penitenciario, los salarios correspondientes a cada agente y el régimen de servicio que debía prestar. La importancia de dicho decreto consistió en la inclusión de los Agentes Penitenciarios como parte del Servicio Civil de la Nación, con un estatuto autónomo que le otorgaba jerarquía a la profesión. La sanción de esta norma legal fue la primera medida que benefició a los cuadros menores de la administración del castigo, garantizando sus derechos laborales y estableciendo criterios que regularon su desempeño profesional.

La segunda medida legal que benefició a los agentes del servicio penitenciario de la Nación fue la reglamentación del régimen de retiros y pensiones. La ley N° 13.018 que se sancionó en el Congreso el 26 de septiembre de 1947, estableció la edad para el retiro obligatorio tras 15 años de servicio, o el retiro voluntario luego de 17 años; el haber que percibiría el personal según la cantidad de años que hubiera prestado servicio; el haber correspondiente en caso de incapacidad parcial o total en accidentes prestando servicio y, por último, reguló las condiciones para los casos en que se otorgaran pensiones, delimitando los beneficiarios y los casos en que caduca la pensión.<sup>28</sup>

El establecimiento de un cuerpo de leyes que proporcionó un marco legal para el desarrollo profesional de los agentes penitenciarios representó un reconocimiento significativo para los trabajadores carcelarios. El gobierno peronista a tan sólo dos años de haber asumido mejoró, al menos en plano normativo, la posición de los cuadros inferiores de los agentes penitenciarios. Sin embargo, aún faltaba para los administradores del castigo solucionar el problema de la formación profesional del cuerpo penitenciario, demandado desde principios de siglo por funcionarios y especialistas.

En efecto, con el objetivo de posicionar la profesión de los cuadros inferiores de la administración del castigo y como parte de las transformaciones que produjo la DGIP, en noviembre de 1947 quedó conformada la Escuela Penitenciaria de la Nación, sin duda uno de sus mayores logros. De esta forma se edificó una institución de formación con el objetivo de instruir y capacitar al personal y las autoridades carcelarias. El decreto N° 35.758/47 estableció en su artículo nueve la creación de la Escuela Penitenciaria “destinada a la formación y perfeccionamiento de los

---

<sup>28</sup> “Ley N° 13.018. – Régimen de retiros y pensiones para el personal del Servicio Penitenciario de la Nación”, Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, **Memoria. Departamento de Justicia. Año 1947**, Buenos Aires, Talleres Gráficos de la Dirección General de Institutos Penales, 1950, pp. 73-80. El proyecto que envió el Poder Ejecutivo al Congreso de la Nación argumentó que la medida tenía “el propósito de realizar un acto de estricta justicia al colocar en igualdad de condiciones, en relación con los empleados de la Policía Federal y de la Gendarmería Nacional, a personal que cumple funciones que le exige idénticos riesgos y que no participa de los mismo beneficios”.

agentes penitenciarios y cuya finalidad es la de preparar un especializado consciente de su misión”.<sup>29</sup>

El reglamento, aprobado por el decreto N° 39.089 el 13 de diciembre de 1947, estableció que la Escuela dependía del Director de Institutos Penales, así como su administración, gobierno, inspección y la elaboración de planes de estudio.<sup>30</sup> La formación de los cuadros penitenciarios abarcó a todo el personal carcelario y el Estatuto estableció que era su misión “Instruir a sus alumnos en los conocimientos teóricos y prácticos para alcanzar la jerarquía de oficial del Cuerpo Penitenciario; la efectividad del grado de Guardia Ayudante para los que ingresen en la plana inferior”.<sup>31</sup> De la misma forma se concibió el perfeccionamiento para Oficiales y Jefes con el objetivo de capacitarlos para abordar con éxito las responsabilidades y obligaciones emergentes del desempeño de los cargos más altos de la Institución. Por último, no quedó exento el personal directivo ni el profesional (médicos, abogados, capellanes y docentes) al que se le asignó la asistencia a cursos de información, charlas o ciclos de conferencias de carácter informativo.<sup>32</sup>

En razón de la importancia que otorgó el peronismo a la función penitenciaria y a fin de jerarquizarla dotó a los miembros del Cuerpo Penitenciario de una formación que inició el proceso de profesionalización, equiparando a los agentes penitenciarios con otras Fuerzas de Seguridad de la Nación que contaban con sus respectivas instituciones de formación. Al concretar la Escuela Penitenciaria, el peronismo solucionó un problema central de las instituciones de castigo en Argentina y dio respuesta a una demanda histórica de profesionales, especialistas y funcionarios carcelarios.

---

<sup>29</sup> “Reglamentación de la Ley N° 11.833”, **Boletín Oficial de la República Argentina**, Presidencia de la Nación. Dirección Nacional del Registro Nacional. Subsecretaría de informaciones, Miércoles 19 de Noviembre de 1947, Número 15.916, p. 2.

<sup>30</sup> El reglamento también dictaminó la organización interna de la Escuela, quién la administraría, las funciones y obligaciones del personal directivo (Director, Subdirector, Jefe de estudios, Secretario), los profesores y cadetes, así como los requisitos para el ingreso (mayor de 21 años y menor de 25, haber aprobado tercer año del colegio nacional, ser argentino nativo, tener una estatura mínima de 1,65 metros y máxima de 1,95 metros, y aprobar un examen de ingreso), los premios, condecoraciones en función del mérito y castigos antes las faltas para los cadetes. El decreto N° 9.793 del 6 de abril de 1948 modificó el artículo 121 sobre las condiciones de ingreso y estableció como nuevos requisitos tener aprobado el primer año de escuela secundaria y amplió la edad pudiendo ingresar los mayores de 18 y los menores de 28 años.

<sup>31</sup> “Reglamento de la Escuela Penitenciaria”, Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, **Memoria. Departamento de Justicia. Año 1947**, óp. cit., pp. 159-181.

<sup>32</sup> Los programas de enseñanza que impartió la Escuela abarcaron diferentes materias de acuerdo al objetivo de formación profesional: Administración penitenciaria, Nociones generales del derecho, Arquitectura penitenciaria, Contabilidad administrativa e identificación, Penología, Orientación profesional penitenciaria, Nociones de derecho penal y procesal penal. La formación en teoría penal formó una parte sustantiva de las materias dictadas, conformando un componente fundamental del proceso de profesionalización, que no se basó sólo en una capacitación administrativa, sino también en saberes técnicos y legales. Asimismo, nos parece interesante señalar que la reforma penal en su conjunto estuvo altamente politizada, no obstante, la formación política en los cuadros inferiores de la administración del castigo no se desarrolló a través de la Escuela Penitenciaria, sino a partir de la movilización de los agentes en celebraciones políticas de distinta índole. Desarrollo el conjunto de medidas destinadas a los agentes penitenciarios en: “Formación de los cuadros menores de la administración del castigo (1945-1955)”, Karina Ramacciotti y Carolina Biernat, (Editoras), **Políticas sociales, entre demandas y resistencias: Argentina, 1930-1970**, Editorial Biblos, 2012.

Asimismo, las transformaciones introducidas no sólo nacieron de la implementación de medidas innovadoras, sino que también pueden visualizarse en una ruptura en la forma en que se concibió y representó al penado desde el Estado. En estos cambios operados en la mirada estatal, la recuperación de la dignidad humana fue un elemento central. Esto marcó un corte respecto de las representaciones estatales anteriores de los penados y podemos relacionarlo con lo que el historiador Daniel James señala como refundición el problema total de la ciudadanía en un “molde nuevo de carácter social”.<sup>33</sup> Hemos notado que en los discursos oficiales sobre la reforma, esta nueva concepción de la ciudadanía que implicaba derechos sociales incluyó a los penados. En la “Nueva Argentina” los presos no quedaron exentos de los beneficios sociales y como señala Daniel Cesano de las reformas que promovieron la “democratización del bienestar”.<sup>34</sup> La recuperación de la dignidad, señalada en todas las obras de Pettinato, enfatizó el corte histórico que representó el peronismo en materia social y penal.

Claro que, la puesta en práctica de estas medidas tan insistentemente repetidas en el discurso oficial no implicaba que la administración peronista se desembarazara de algunas de las ideas centrales de la criminología de fines del siglo XIX como, por ejemplo, concebir al delito como antisocial, la clasificación del delincuente, la individualización de la pena y la reeducación de los penados.<sup>35</sup> La influencia de los postulados de la criminología decimonónica se expresó más cabalmente en los últimos apartados de la legislación dedicada a reglamentar uno de los organismos técnicos y científicos clave: el Instituto de Clasificación y el Instituto de Criminología. El Instituto de Clasificación continuó con sus atribuciones de asesoramiento técnico-administrativo a la DGIP. La legislación le otorgó la función de establecer la individualización de la pena, a través de procedimientos científicos que comprendía la “observación, diagnóstico criminológico, tratamiento y pronóstico, mediante el estudio de la personalidad del recluso”.<sup>36</sup> El régimen penal instauró cinco grados para el tratamiento de los penados: de Observación, de Reclusión, de Orientación, de Prueba y por último el Régimen correccional progresivo en los estadios previos a la libertad definitiva y reintegración a la sociedad. La organización de la pena en diferentes grados se sustentaba en la evolución de los sujetos mediante el examen que realizaban los especialistas del instituto.

Asimismo, la reglamentación reconstituyó nuevamente el Instituto de Criminología, que había sido reemplazado por el de Clasificación en 1933, otorgándole un carácter exclusivamente científico. Su actividad consistió en “poner de relieve las condiciones y características del medio social y de la población criminal de la República, concurriendo así a indicar las medidas preventivas

---

<sup>33</sup> Daniel James, **Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina: 1946-1976**, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1991, p. 30.

<sup>34</sup> Daniel Cesano, **La política penitenciaria...**, óp. cit.

<sup>35</sup> Ricardo Salvatore, “Sobre el surgimiento del estado médico-legal...”, óp. cit.

<sup>36</sup> Roberto Pettinato, **Bases para un sistema penitenciario...**, óp. cit., p. 15.



y represivas de la delincuencia, sobre bases científicas”.<sup>37</sup> La legislación estableció que dicho instituto fuese el encargado de las investigaciones, la docencia superior criminológica y la organización de cursos y conferencias.

Como hemos analizado hasta aquí, las nuevas concepciones de la pena llevaban implícitas estas transformaciones a nivel administrativo y legal. Del mismo modo, las ideas que poseían los encargados del castigo justicialista los motivaron a establecer medidas innovadoras para mejorar la calidad de vida de los reclusos y aumentar el bienestar general de los establecimientos penitenciarios. Sin duda, los esfuerzos de los funcionarios por implementar políticas tendientes a la humanización de la pena y a profesionalizar a los trabajadores carcelarios asumieron múltiples acciones como hemos demostrado.

De esta forma, las transformaciones que la reforma penitenciaria imprimió a la administración del castigo la convirtieron en una de las políticas más significativas dentro de la obra del gobierno justicialista. Sin embargo, dicha reforma encontró en la tumultuosa relación que mantenía Perón con sus oponentes políticos, un escenario que impactó en la situación de las cárceles. En efecto, la política carcelaria adquirió otros sentidos y objetivos, que en este caso la oposición al gobierno, no ya el oficialismo, se encargó de destacar: la del símbolo de la represión política.

Es conocido el contexto de creciente conflictividad política que atravesó el gobierno desde el inicio de su gestión. Algunas de las más conocidas disputas entre el peronismo y los sectores opositores se dirimieron con la utilización política de la cárcel, siendo común la denuncia de “presas y presos sociales”. Justamente, la prisión se utilizó como herramienta de disciplinamiento y silenciamiento de la oposición proveniente del campo social –en particular del sindicalismo disidente- y de los partidos políticos más importantes a nivel nacional (UCR, PS, PC).<sup>38</sup>

En un clima de fuerte polarización ideológica, el gobierno amplió las medidas legales dirigidas a criminalizar las acciones de los oponentes políticos. Así, modificó la ley sobre el delito de desacato<sup>39</sup> y sancionó la que estipulaba los delitos contra la seguridad de la Nación. Esta última

---

<sup>37</sup> “Decreto N.º 35.758/47”, **Memoria y Estadística 1947**, óp. cit., p. 243.

<sup>38</sup> Entre los casos célebres se encuentran el de Cipriano Reyes, fundador del Partido Laborista quien contribuyó a la victoria electoral del oficialismo en febrero de 1946 pero al negarse a la disolución de su partido, fue finalmente encarcelado en 1948 acusado de complotar contra Perón; por su parte, el dirigente radical Ricardo Balbín quien fue acusado en 1950 por desacato contra el gobierno en actos políticos, sufrió un encarcelamiento de varios meses; por último, pueden mencionarse líderes y militantes tanto de sindicatos opositores, como comunistas que sufrieron la persecución y largas estancias en las cárceles. Juan Carlos Torre, “Introducción a los años peronistas” en: Juan Carlos Torre (comp.), **Los años peronistas**, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2002 y Marcela García Sebastiani, **Los antiperonistas en la Argentina peronista. Radicales y socialistas en la política Argentina entre 1943 y 1951**, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2005, pp. 200-211.

<sup>39</sup> La ley 13.569 sancionada en 1949 constituyó una norma que modificó el Código Penal de 1921. Varios artículos fueron reformulados, en particular, el artículo 244 que establecía el delito de desacato, ampliando tanto la figura original del desacato como su pena, a aquellos que injuriasen al presidente, sus familiares directos o funcionarios. “Ley

ley, tipificó los delitos contra la seguridad de la Nación estableciendo los delitos de contraespionaje y sabotaje destinado a castigar duramente a los funcionarios públicos y militares vinculados con intentos de atentados contra el gobierno. La ley dictaminó también duras sanciones a aquellos que "... por cualquier medio provoque pública alarma o deprima el espíritu público causando un daño a la Nación".<sup>40</sup>

En este contexto, comunistas, radicales y opositores al gobierno denunciaron activamente a lo largo de las dos primeras presidencias de Perón la utilización de la cárcel como instrumento coercitivo, la persecución de los militantes sindicales, la represión policial, así como las torturas y vejámenes que sufrieron personalidades del mundo de la política, la cultura o de autoridades religiosas en las comisarías y cárceles por oponerse al gobierno peronista. Las acusaciones buscaron exhibir a la sociedad las contradicciones y los abusos de la gestión penitenciaria que llevó adelante Roberto Pettinato que, por un lado, exhibía públicamente medidas de dignificación hacia los presos comunes, mientras que, por otro, privaba de las libertades públicas, civiles y políticas a quienes se oponían o criticaban las acciones estatales.

#### La reforma legislativa de la "Revolución Libertadora"

En septiembre de 1955, un golpe de Estado derrocó al gobierno peronista. Con el objetivo de poner fin a la presidencia de J. Perón, la oposición civil, militar y eclesiástica apoyó a la autodenominada "Revolución Libertadora". El golpe contó con el beneplácito de todo el arco político partidario opositor al peronismo y que, a pesar de la heterogeneidad ideológica de los diferentes sectores, aceptaron la intervención militar. El primer gobierno posperonista estuvo a cargo del Gral. Eduardo Lonardi, quién buscó instalar la idea de que no había "ni vencedores ni vencidos". Disputas dentro de las FF.AA. respecto del rumbo político a seguir, provocó que en noviembre de ese año, se produjera un cambio en la presidencia de facto asumiendo el Gral. Pedro Eugenio Aramburu. Partidario de la reeducación política de las masas peronista, junto al vicepresidente Contraalmirante Isaac Rojas iniciaron un proceso de desperonización de la sociedad: "La política del nuevo gobierno se basó en el supuesto de que el peronismo constituía una aberración que debía ser borrada de la sociedad argentina, un mal sueño que debía ser exorcizado de las mentes que había subyugado (...)".<sup>41</sup> Con el propósito de volver a la situación anterior a la llegada del peronismo y garantizar un funcionamiento institucional "normal", el gobierno de facto

---

13.569", **Revista Penal y Penitenciaria**, Año XIV, Enero – Diciembre 1949, Nos. 51/54, Dirección General de Institutos Penales, Buenos Aires, 1950, pp. 209-211.

<sup>40</sup> "Ley 13.895", **Revista Penal y Penitenciaria**, Año XV, Nos. Enero – Diciembre 1950, 55/58, Dirección General de Institutos Penales, Buenos Aires, 1951, p. 394-397

<sup>41</sup> Daniel James, **Resistencia e Integración...**, óp. cit., p. 82.

impulsó amplias reformas de las instituciones para evitar el regreso a un gobierno con las características del peronista.<sup>42</sup>

Así tras el golpe de estado, los gobiernos aplicaron sistemáticamente la represión y la persecución, y al mismo tiempo se propusieron esclarecer los hechos de corrupción acaecidos bajo las dos presidencias peronistas. En este sentido, el 7 de octubre de 1955 el Decreto 479 propuesto por el presidente provisional E. Lonardi, estableció la Comisión Nacional de Investigaciones. Entre los objetivos de la comisión se encontraban “investigar exhaustivamente irregularidades producidas durante la gestión del régimen depuesto, cometidas por funcionarios o por particulares vinculados con aquellos, determinando las responsabilidades emergentes de las mismas, para hacerlas efectivas en la forma que legalmente corresponde.”<sup>43</sup> Para llevar a cabo las pesquisas se crearon numerosas comisiones y la número 48 se abocó al “Ministerio del Interior y Justicia e Institutos Penales”, que produjo un trabajo sobre la situación de las cárceles. Así, el informe titulado “Institutos Penales” redactado por los encargados de indagar las irregularidades bajo administración del castigo peronista expuso diferentes anomalías y denuncias por malos tratos y malversación de fondos que fueron enviadas a la Justicia, pero no encontraron evidencias necesarias para impulsar el juzgamiento de Roberto Pettinato.

En este contexto de denuncias y críticas a la gestión penitenciaria justicialista, el 9 de noviembre de 1956 el Decreto N° 20.435 por iniciativa del Poder Ejecutivo Nacional dispuso que se propusieran las modificaciones a introducirse a la ley 11.833. Con este fin, el interventor de la Dirección de Asuntos Penales, Coronel Florentino Piccione, designó un grupo de trabajo con objetivo de redactar el proyecto. Dicho grupo estuvo conformado por Juan Carlos Pizarro, el Dr. Juan Carlos García Basalo y Luis M. Fernández; a los que posteriormente se sumaron Alberto J. Elena y Francisco Grosso Soto. Elaborado el proyecto, se elevó el trabajo al nuevo interventor de la Dirección, el General de División Fortunato Giovannoni, quien lo presentó al Presidente Provisional E. Aramburu.<sup>44</sup>

Finalmente el 14 de enero de 1958 se aprobó el Decreto N° 412 que estableció las “Normas legales a que deberá ajustarse el régimen penitenciario”.<sup>45</sup> Como señala D. Cesano, este decreto se caracterizó por ser “... compatible con las, por entonces, muy recientes orientaciones de política

---

<sup>42</sup> María Estela Spinelli, **Los vencedores vencidos: el antiperonismo y la revolución libertadora**, Buenos Aires, Biblos, 2005

<sup>43</sup> Vicepresidencia de la Nación. Comisión Nacional de Investigaciones, **Documentación, autores y cómplices de las irregularidades cometidas durante la segunda tiranía**, Tomo I, Buenos Aires, p. 3.

<sup>44</sup> Daniel Cesano, “Aproximación al encuadramiento ideológico de la legislación penitenciaria nacional: una perspectiva histórica” en: **Horizontes y convergencias**, (Consultado diciembre 2009), [http://horizontesyc.com.ar/archivos/1251079274/una\\_perspectiva\\_historica.pdf](http://horizontesyc.com.ar/archivos/1251079274/una_perspectiva_historica.pdf)

<sup>45</sup> “Decreto N° 412. Normas legales a que deberá ajustarse el régimen penitenciario”, **Boletín Oficial de la República Argentina**, Ministerio del Interior. Dirección General del Boletín Oficial, 24 de enero de 1958, Número 18.571, pp. 1-4. Este decreto fue confirmado por el Congreso Nacional cuando reanudó sus funciones en 1958 mediante la Ley N° 14.467 “Continúan en vigencia los decretos-leyes que no hayan sido derogados por el Honorable Congreso Nacional”, Sancionada el 5 de Septiembre de 1958.

penitenciaria contenidas en el conjunto de *Reglas mínimas para el Tratamiento de los Reclusos*”.<sup>46</sup> Estas reglas resultaron de la discusión realizada en el “I Congreso sobre la prevención del delito y el tratamiento del delincuente” organizado por la ONU en la ciudad de Ginebra en agosto de 1955. Esta normativa fue rápidamente acogida por la mayoría de los países latinoamericanos, incorporándose textualmente a su legislación jurídica, aún cuando en la práctica, como señala Rosa del Olmo, haya sido imposible su aplicación por las condiciones locales.<sup>47</sup>

Pero la incorporación de premisas discutidas a nivel internacional no es el único aspecto a tener en cuenta a la hora de comprender la importancia de esta legislación. Una de las cuestiones significativas que estableció el decreto fue la unificación legal del régimen carcelario nacional. Al concebirse como complementaria del Código Penal de 1922, estableció, en el artículo 132, que: “La Nación y las Provincias procederán dentro del plazo de 180 días a revisar la legislación y las reglamentaciones penitenciarias existentes, a los efectos de concordarlas con las disposiciones contenidas en este decreto ley”.<sup>48</sup> Así planteada, esta medida, pretendía integrar el sistema legal a nivel nacional, luego de varios proyectos que intentaron infructuosamente llevarlo a cabo en las décadas de 1920 y 1930, y al mismo tiempo reglamentó una situación que se daba de hecho, ya que muchas provincias basaron su legislación penal en la Ley 11.833.<sup>49</sup> En este sentido, como parte de la unificación legal, el decreto habilitaba al PEN a convenir junto a las provincias la creación de establecimientos penitenciarios regionales (Art. 123), y autorizaba a la Dirección Nacional de Institutos Penales a pedir información, inspeccionar, trasladar reclusos bajo jurisdicción provincial y señalaba que en aquellos lugares en donde no exista instituciones de formación del personal debían ser enviados a la Escuela Penitenciaria de la Nación. Sin dudas, podemos observar que esta legislación buscaba deliberadamente aumentar las facultades y la injerencia de la administración nacional sobre las provinciales, teniendo un mayor control sobre el sistema penitenciario de todo el territorio.

Por otro lado, consideramos que es necesario dilucidar cual fue la influencia ideológica que sustentó al Decreto 412. En este sentido, varios de los artículos evidencian una continuidad de las principales premisas de la criminología positivista en el régimen carcelario nacional. El Capítulo 2 que se denomina “Progresividad del Régimen Penitenciario” establece tres periodos por los que deben pasar los condenados, estos son: de Observación, Tratamiento y Prueba. De esta forma el régimen de progresividad, instauró en un primer momento el estudio médico-psicológico con el objetivo de formular un diagnóstico a cargo de un organismo técnico criminológico que definirá el tratamiento (Art. 6); el paso posterior era la ubicación en un establecimiento adecuado para que el

---

<sup>46</sup> Daniel Cesano, “Aproximaciones al...” óp. cit.

<sup>47</sup> Rosa del Olmo, **América Latina y su criminología**, México, Siglo XXI editores, 1999, pp. 96-97

<sup>48</sup> “Decreto N° 412...”, óp. cit. p. 4.

<sup>49</sup> Juan Carlos García Basalo, **El régimen penitenciario argentino**, Buenos Aires, Librería del Jurista, pp.9-21.

penado cumpliera su condena acorde a las prescripciones del primer periodo (Art. 7); por último, la fase de prueba comprendió el cambio de establecimiento, la posibilidad de salidas transitorias o la libertad condicional con el fin de que el penado adquiriera los hábitos de la autodisciplina (Arts. 8-12).<sup>50</sup> Como demuestra el análisis de la legislación, las principales premisas de la criminología positivista (la individualización y progresividad de la pena, la reeducación de los penados y el diagnóstico científico del delincuente) tuvieron una importante pervivencia en el diseño de la normativa legal que reguló las instituciones del castigo en la Argentina, al menos hasta la década de 1960.

Asimismo, las condiciones en que se produjo esta nueva legislación penitenciaria nos permiten comprender las continuidades y rupturas que introdujo la administración del castigo en estos años. Dos cuestiones son importantes resaltar: por un lado, la colaboración de especialistas en el diseño de la normativa que regula la gestión carcelaria, teniendo en cuenta que el principal impulsor del Decreto 412 fue el Dr. Juan Carlos García Basalo, profesional formado en Derecho con larga trayectoria en la burocracia penitenciaria.<sup>51</sup> Aquí podemos observar como a lo largo de todo el periodo estudiado los expertos son los que poseen legitimidad para definir las cuestiones penales en el ámbito estatal. Por otro lado, por primera vez desde su creación la Dirección de Institutos Penales fue dirigida por personal del ejército. La gestión de la “Revolución Libertadora” le otorgó por primera vez la dirección de las cárceles al Coronel (RA) Florentino Piccioni, quién a pesar de estar poco meses a cargo (asume el 10 de octubre de 1956 y permanece en su cargo hasta el 27 de marzo de 1957), ilumina una de las transformaciones que se producen dentro de la burocracia estatal llamada a perdurar en las próximas décadas: la función de administrar el castigo gubernamental va a recaer en el ejército, desplazando a los especialistas en cuestiones penales.

Para finalizar, hay que señalar que las transformaciones que se produjeron durante estos años en el plano legislativo y en la administración penitenciaria, se promovieron en un contexto de fuerte conflictividad social, donde la cárcel nuevamente se utilizó como un instrumento de represión política. De esta forma, la sanción del Decreto Ley N°. 4161 en marzo de 1956 apuntó a prohibir en el espacio público la afirmación ideológica o de propaganda peronista con el objetivo de desterrar su simbología, que era considerada un paso fundamental en el proceso de desperonización de la sociedad.<sup>52</sup> La violación de este decreto sería penado con prisión de treinta días a seis meses y multa

---

<sup>50</sup> “Decreto N° 412...”, óp. cit. p. 1-2.

<sup>51</sup> J. C. García Basalo ingreso a la burocracia penitenciaria en 1938. Autor de varios libros sobre la historia de las cárceles en Argentina, representó al gobierno argentino en congresos y reuniones internacionales, docente de la Universidad Católica Argentina, fue Inspector General de Cárceles hasta 1975 y ejerció la Subjefatura del Servicio Penitenciario Nacional entre 1966 y 1972. Débora D'Antonio y Ariel Eidelman, “El sistema penitenciario y los presos políticos durante la configuración de una nueva estrategia represiva del Estado argentino (1966-1976)”, en **Iberoamericana**, Berlín, N° 40, 2010, pp. 93-111.

<sup>52</sup> El artículo 1 del Decreto Ley establecía que “la utilización de la fotografía, retrato o escultura de los funcionarios peronistas o sus parientes, el escudo y la bandera peronista, el nombre propio del presidente depuesto, el de sus

de 500 a 1.000.000 pesos nacionales, y además le cabría inhabilitación absoluta por doble tiempo del de la condena para desempeñarse como funcionario público o dirigente político o gremial (Art. 3).<sup>53</sup> Esta medida represiva legalizó el uso de detenciones arbitrarias, aumentando de manera significativa el número de detenidos políticos. Justamente, la vigencia de esta legislación provocó, de acuerdo a algunas estimaciones, que entre septiembre de 1955 y mayo de 1958 “cerca de 50.000 peronistas fueran encarcelados, incluyendo unas 10.000 mujeres”.<sup>54</sup> También, el gobierno de facto, reabrió la Cárcel de Ushuaia que la gestión justicialista había clausurado, con el objetivo de albergar allí a los militantes peronistas.

Como señala César Seveso, “el apoyo incondicional de los medios de comunicación y el amplio consenso partidario, no sólo a favor del endurecimiento de la legislación represiva ilegal, fueron también fenómenos que no habían tenido fuerza comparable en el pasado reciente”.<sup>55</sup> El autor sostiene que durante estos años constituyó una novedad el uso ilegal, y a escala nacional, de la infraestructura de seguridad y los recursos del Estado para perseguir a los oponentes políticos.

De esta manera, hemos intentado describir brevemente las transformaciones que produjo la “Revolución Libertadora” en materia penitenciaria, ya que carecían de indagación por parte de la literatura histórica. Nuestro interés en marcar las innovaciones y continuidades que produjo el gobierno de facto respecto de las gestiones anteriores constituye un primer intento por iluminar una etapa importante dentro de las políticas y la realidad carcelaria de nuestro país, que consideramos necesario para reconstruir el derrotero de las formas que adquirió el castigo estatal en Argentina del siglo XX.

### A modo de conclusión

El desarrollo del sistema penitenciario durante el siglo XX aún necesita una mayor exploración. Importantes investigaciones han analizado periodos específicos y nos han ayudado a mejorar nuestros conocimientos sobre su surgimiento y funcionamiento. Pero consideramos que aún falta indagar periodos significativos para comprender en su complejidad los avatares por los que

---

parientes, las expresiones “peronismo”, “peronista”, “justicialismo”, “justicialista”, “tercera posición” la abreviatura “P.P.”, las fechas exaltadas por el régimen depuesto, las composiciones musicales denominadas “Marcha de los muchachos peronistas” y “Evita capitana” o fragmentos de las mismas, la obra “La razón de mi vida” o fragmentos de la misma, y los discursos del presidente depuesto y de su esposa o fragmentos de los mismos” (Art. 1). “Prohíbese el Uso de Elementos y Nombres que Lesionaban la Democracia Argentina. Decreto - Ley 4161”, **Boletín Oficial de la República Argentina**, Presidencia de la Nación. Dirección General del Boletín Oficial, 9 de marzo de 1958, Número 18.107, p. 1.

<sup>53</sup> *Ibíd.*

<sup>54</sup> Cesar Seveso, “Escuelas de militancia: La experiencia de los presos políticos en Argentina, 1955-1972” en **A Contracorriente: A Journal on Social History and Literature in Latin America**, Vol. 6, N° 3, Spring 2009, p. 140.

<sup>55</sup> *Ibíd.*, p. 144.



transitó la prisión moderna en Argentina. Es por esto, que nuestro trabajo se concentra en describir las transformaciones del sistema penitenciario nacional entre 1930 y 1960.

Una de las primeras cuestiones que observamos es el constante proceso de unificación de la normativa penitenciaria a nivel nacional. Si los gobiernos conservadores constituyeron una estructura administrativa y una la legislación que estableció un marco regulatorio para las actividades penitenciarias bajo jurisdicción nacional, fue recién luego de la experiencia peronista que se sancionó una ley que unificó la normativa de los sistemas carcelarios provinciales con la del gobierno central. Esta adecuación que estableció la ley, pretendía en teoría que los regímenes provinciales asuman las disposiciones nacionales, influenciadas por los avances internacionales en esta materia. A la vez, esta unificación legal permitió que el estado posea más injerencia en los sistemas penitenciarios provinciales.

Asimismo, indagar la legislación nos permitió conocer las ideas que la sustentaron. Así podemos afirmar que existió una continuidad respecto de las principales premisas de la criminología positivista como el establecimiento de un régimen progresivo, el diagnóstico del delincuente por parte de especialistas y la individualidad de la pena que van a permearon las diversas normativas de todo el periodo. Es importante señalar también que aún faltan exploraciones sobre la incidencia y pervivencia de estas ideas en los ámbitos gubernamentales, particularmente en la segunda mitad del siglo XX, para comprender si tuvieron influencia en la forma de entender los sistemas carcelarios en la actualidad.

Por último, en estos años podemos observar un uso cada vez más sistemático y aceitado de las cárceles como instrumentos privilegiados en la represión política. Hemos descrito brevemente como aumentó la persecución y el castigo al disidente político en la legislación, y a la vez como el uso de los establecimientos penitenciarios para albergar opositores se institucionalizó, llegando a convertirse en un factor decisivo de la represión a los militantes peronistas durante la “Revolución Libertadora”.

En suma, buscamos contribuir a mejorar la comprensión del desarrollo del sistema penitenciario en Argentina. Consideramos que poner en perspectiva histórica las formas que adquirieron las instituciones carcelarias contribuye a iluminar y reflexionar sobre las múltiples aristas que posee la situación actual del castigo impartido y administrado por el Estado.