
Plan estratégico de salud en cárceles federales de Argentina

D. Arcuri

Abogada especialista en Derecho Penal, Universidad de Buenos Aires, Argentina

RESUMEN

En los últimos cinco años las políticas sanitarias en las unidades penitenciarias del Servicio Penitenciario Federal Argentino (SPF) fueron desarrolladas a través de la anterior División Asistencia Médica de esta institución con el objetivo de mejorar la atención primaria de la salud, y eran aplicadas con criterios heterogéneos respecto de los establecidos por el Ministerio de Salud de la Nación. Quizá por ello es que me interesa indagar en la experiencia argentina de convertir en efectivos los derechos y garantías declamados, en lo referido especialmente, al derecho a la salud de las personas detenidas en el SPF.

Estos cambios se iniciaron a partir de reformas que se llevaron a cabo en materia penitenciaria, tales como la reducción de la sobrepoblación y del hacinamiento existentes; el aumento del número de internos trabajadores y estudiantes; el incremento de las actividades socio-culturales, y la puesta en marcha de programas de tratamiento penitenciario diferenciados —para internos primarios, mayores adultos, internos con patologías mentales con antecedentes de adicciones, entre otros—, los que representaron un gran avance en el cumplimiento de la obligación estatal.

Lo novedoso del abordaje integral en materia de políticas sanitarias para los privados de su libertad radica, en especial, en la responsabilidad asumida en forma conjunta por los Ministerios de Justicia y Salud, que permitió la equiparación de la atención médica comunitaria en un medio cerrado como es la prisión.

La reforma en políticas sanitarias puesta en marcha en las cárceles federales, nos lleva a reflexionar sobre la revolucionaria modificación en gestión de políticas públicas que en tiempo precedente no se adoptó y que representa un cambio de dirección que el Estado Argentino tomó para garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos humanos de las personas privadas de su libertad.

Palabras clave: Salud; Prisiones; Política de Salud; Atención Primaria de Salud; Argentina; Reforma de la Atención de Salud; Planes y Programas de Salud; Derechos Humanos.

STRATEGIC HEALTH PLAN FOR FEDERAL PRISONS IN ARGENTINA

ABSTRACT

In the last five years, medical care policies for prisons in the Argentine Federal Penitentiary Service were developed by the previous Medical Care Assistance Office of this Institution to improve primary medical healthcare. Policies were applied with heterogeneous criteria in comparison to the ones established by the Ministry of Health. This may be why I am interested in taking a deeper look at the Argentine experience in order to guarantee human rights, especially access to health for inmates based in the Federal Penitentiary Service.

These changes could only be brought about by penal reforms such as reductions in overpopulation, the increase of the number of workers and students among inmates, including socio – cultural activities, the creation of penitentiary treatment programmes for first time inmates, adults, and mental disabilities programmes for inmates with a background of drug abuse, which have represented a great step forward towards the fulfilment of the duties of the state. This novel, integrated approach to medical care policies for imprisoned people is based on the assumed responsibility of the Ministry of Justice together with the Health Ministry, enabling equal access to community health assistance in a closed environment like prison.

The reform of medical care policies in federal prisons, leads us to us reflect on the revolutionary changes in public policy management that had not been presented up till now, and that now show a change in direction that the Argentine State has taken towards effective guarantees of human rights for prison inmates.

Key words: Health; Prisons; Health Policy; Primary Health Care; Argentina; Health Care Reform; Health Programs and Plans; Human Rights.

Nobleza obliga, quisiera agradecer la inmensa colaboración dispensada por el Director Nacional del Servicio Penitenciario Federal Argentino, Dr. Alejandro Marambio Avaria, por proporcionar la información pertinente para realizar la presente publicación.

En 2003, se produjo un primer intento de abordar esta problemática de atención integral en cárceles, que se plasmó en el proyecto 'Cárceles Saludables'. Por ese entonces, la realidad de las cárceles federales era muy disímil a la actual: mostraban una cantidad ilimitada de factores que incidían de forma negativa en la salud integral de las personas privadas de su libertad. Las condiciones de sobrepoblación y hacinamiento y los reiterados hechos de violencia, generaron dificultades para lograr los objetivos establecidos.

Estos problemas fueron resueltos hacia mediados de 2006. A partir de una evaluación global, las políticas en materia penitenciaria se fueron direccionando hasta lograr condiciones de detención dignas, de manera de respetar el postulado del artículo 18 de la Constitución Nacional Argentina¹.

Las políticas consistieron esencialmente en establecer una adecuada clasificación de internos; realizar mejoras en las unidades penitenciarias; generar nuevos puestos de trabajo para los detenidos; promocionar e incrementar la matrícula de estudiantes; impulsar los mecanismos de avance en la progresividad del régimen penitenciario; instaurar actividades socio-culturales, de formación profesional y de participación a los organismos de la sociedad civil en la interrelación con las personas privadas de su libertad, y mejorar el sistema de manipulación, higiene, cocción y distribución de la comida, entre otras.

En Argentina, el derecho a la salud se encuentra regulado en el artículo 75 inciso 22° de la Constitución Nacional Argentina —que incorpora los documentos internacionales en materia de derechos humanos—, artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que reconoce “el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”.

Por su parte, la Ley de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad N° 24.660, establece en su artículo 143 que “el interno tiene derecho a la salud. Deberá brindársele oportuna asistencia médica integral, no pudiendo ser interferida su accesibilidad a la consulta y a los tratamientos prescriptos. Los estudios diagnósticos, tratamientos y medicamentos indicados, le serán suministrados sin cargo”.

El sistema sanitario que funciona dentro del SPF está organizado en divisiones o secciones por unidad penitenciaria. También existen unidades tales como el Complejo Penitenciario Federal I de Ezeiza, Comple-

jo Penitenciario Federal II de Marcos Paz y Complejo Penitenciario Federal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que poseen Hospitales Penitenciarios Centrales aptos para absorber la demanda de mediana complejidad. Empero, en los casos de complejidad superior a la existente se procede a la derivación a un hospital extramuros de la comunidad de modo de garantizar una mejor atención médica.

Una de las medidas adoptadas por la Dirección de Sanidad fue la realización de un relevamiento del equipamiento médico de todas las unidades penitenciarias. En virtud de ello, la Dirección Nacional inició el proceso de compra de equipamiento.

Tanto que se realizó un estándar de equipamiento mínimo e indispensable teniendo en cuenta la regionalización, especialización y complejidad de cada unidad para la atención primaria de la salud de los internos alojados. Esta lógica fue aplicada también a fin de establecer el estándar de profesionales y auxiliares en salud.

La ratio actual en los servicios médicos del Servicio Penitenciario Federal de camas de internación por paciente asciende a 1:23 y, de médicos por paciente, se eleva a 1:38.

Actualmente, la dotación profesional del SPF está conformada por 244 médicos de distintas especialidades, 100 profesionales —odontólogos, farmacéuticos y psicólogos, entre otros—, y 271 enfermeros, técnicos y auxiliares.

El Servicio Penitenciario Federal trabaja denodadamente en garantizar el acceso a la salud. En este sentido, instrumentó el uso de un formulario de constancia de solicitud de asistencia, con copia para el interno, el enfermero y la División Asistencia Médica de la unidad. Como se trata de un proyecto testigo, en la actualidad sólo se está implementando en tres unidades para evaluar su efectividad.

En mayo de 2008, el Director Nacional del Servicio Penitenciario Federal, Dr. Alejandro Marambio Avaria, instruyó a los Jefes de los Servicios Médicos a “intensificar las tareas de control y supervisión en todos los centros de salud bajo su dependencia respecto de la asistencia médica que se brinda, la comida que se entrega a los internos, la limpieza de los recintos de alojamiento, la ropa de cama que se brinda, con el fin de evitar cualquier acción por parte de la administración que afecte los derechos de las personas allí alojadas”, y ordenó un seguimiento continuo para pacientes de especial observación.

En este marco, y de modo de dar una respuesta más integral, el Servicio Penitenciario Federal diseñó el Programa de Promoción, Prevención, Capacitación y Tratamiento sobre VIH/SIDA y ETS.

Los objetivos informados por el SPF en esta materia se inscriben en el cumplimiento de las recomendaciones³ formuladas por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en oportunidad de la Misión Diagnóstica realizada del 21 al 25 de julio de 2008: Evaluación y recomendaciones para el perfeccionamiento de los programas de prevención y atención del uso de drogas y del VIH, que se implementan actualmente en los establecimientos del Servicio Penitenciario Federal.

A los fines de agilizar las gestiones burocráticas, en septiembre de 2008 el SPF aprobó un procedimiento de autorización ante el Ministerio de Salud para las solicitudes de medicación, test de VIH, carga viral y CD4, con centralización en la Dirección de Sanidad de la Dirección Nacional.

En la misma línea, se insertaron dos proyectos iniciados en 2009. El primero, sobre Protocolos de prevención, diagnóstico y tratamiento en VIH/SIDA, que cuenta con la conformidad de la Dirección de Sida del Ministerio de Salud, y que fue aprobado mediante la Resolución N° 1342/09, a fin de garantizar: Accesibilidad al diagnóstico voluntario; confidencial y asesoramiento; accesibilidad a los estudios y tratamientos para las personas con VIH/SIDA; accesibilidad al preservativo para todas las personas privadas de la libertad, independientemente de la visita íntima; accesibilidad a la información y a la línea 0-800.

El segundo, en tanto, es un proyecto de resolución que establece protocolos de prevención, asistencia y tratamiento en tuberculosis, rescatando la estrategia de tratamiento directamente observado de conformidad con las recomendaciones de la OMS^{4, 5}.

En marzo de 2009, a través de la Dirección de Sanidad, se iniciaron campañas de prevención en todas las unidades penitenciarias.

En especial, se hizo hincapié en el control ginecológico y en la promoción del Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable en las unidades que alojan mujeres, tales como el Complejo Penitenciario Federal I de Ezeiza, el Instituto Correccional de Mujeres (U.3) y el Centro Federal de Detención de Mujeres “Nuestra Señora del Rosario de San Nicolás” (U.31).

Paralelamente se puso en marcha una campaña de vacunación contra la fiebre amarilla con los insumos entregados por la Dirección de Epidemiología del Ministerio de Salud argentino.

En abril del último año, el Centro Federal de Detención de Mujeres “Nuestra Señora del Rosario de San Nicolás” (U.31) procedió a vacunar a todos los niños alojados junto a sus madres, utilizando insumos provistos por la cartera de Salud y conforme a lo dispuesto en el plan pertinente.

Finalmente, en mayo de 2009, se realizó una campaña de vacunación antigripal (nueve mil dosis) y antitetánica (seis mil dosis) entre los internos y el personal penitenciario en las unidades de todo el país.

En lo atinente a medidas preventivas, la Dirección de Sanidad, en enero último brindó a todos los servicios médicos, instrucciones de detección, prevención y atención en los casos de dengue. De la misma forma se procedió, a mediados de 2009, con la pandemia de Gripe A. En esa oportunidad, la Dirección Nacional adoptó medidas concretas para la prevención y detección de los casos de H1N1.

A los fines de prevenir los suicidios en prisiones, en diciembre de 2008 se aprobó como proyecto piloto, el Programa Marco de Prevención de Suicidios para internos alojados en el ámbito del Servicio Penitenciario Federal.

Por otra parte, los programas relacionados con las adicciones que están en vigor actualmente se pueden resumir de la siguiente manera:

Los centros de rehabilitación para drogodependientes, ubicados en unidades según el perfil de clasificación: Centro de Rehabilitación de Drogodependientes (C.R.D.) “Madre Teresa de Calcuta” en la Unidad N° 3, para internas mujeres; Centro Federal de Tratamientos Especializados para Jóvenes Adultos “Malvinas Argentinas”, situado en el Complejo Federal para Jóvenes Adultos, que aloja internos de 18 a 21 años; Centro de Rehabilitación de Drogodependientes “San Agustín”, para internos varones adultos, en el Complejo Penitenciario Federal I; Centro de Rehabilitación en la Prisión Regional del Norte, Unidad 7 del SPF, aloja a internos mayores varones con condenas largas; Centro de Rehabilitación en el Instituto de Seguridad y Resocialización, Unidad 6, de Rawson, Chubut, aloja a internos mayores varones con condenas largas.

Asimismo, se diseñaron programas de tratamiento ambulatorio como modalidad alternativa a los Centros de Rehabilitación de Drogodependientes para los siguientes perfiles: internos con antecedentes de abuso de sustancias psicoactivas que no presentan dependencia; internos con patología dual (drogodependencia y patología psiquiátrica de tipo psicótico); internos drogodependientes con rasgos psicopáticos graves; internos drogodependientes con comportamiento intracarcelario que no pueden ser contenidos en el CRD, (posible tratamiento previo al ingreso); internos drogodependientes detenidos por delitos contra la integridad sexual, e internos drogodependientes detenidos por delitos de tráfico de estupefacientes.

Estos programas de tratamiento ambulatorio fueron diseñados de acuerdo a las recomendaciones

que ONUDD formuló en oportunidad de la Misión Diagnóstica que se realizó en julio de 2008: evaluación y recomendaciones para el perfeccionamiento de los programas de prevención y atención al uso de drogas y del VIH que se implementan actualmente en los establecimientos del Servicio Penitenciario Federal.

Entre 2007 y mediados de 2009, se llevó a cabo una investigación transversal para evaluar el desarrollo infantil de los niños alojados junto a sus madres. En esa oportunidad, se aplicó la Prueba Nacional de Pesquisa de la Asociación Argentina de Pediatría⁶ y CAT/CLAMS, impulsadas por el Jefe del Servicio Médico del Centro Federal de Detención de Mujeres “Nuestra Señora del Rosario de San Nicolás” (U.31), Dr. Clemente Berardi junto con el Dr. Horacio Lejarraga, quien se desempeña como Jefe de Crecimiento y Desarrollo Infantil del prestigioso Hospital Garrahan de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

A partir de dicha investigación, que fue presentada en el 35° Congreso Argentino de Pediatría⁷, ambas instituciones acordaron firmar un convenio con el objetivo de avanzar con el trabajo de investigación longitudinal, elaborar una guía específica para el cuidado materno infantil en prisiones e involucrar a otros sistemas penitenciarios.

A través de la tarea conjunta del ex Comité Científico Asesor en materia de Control de Tráfico Ilícito de Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas y Criminalidad Compleja del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, el Programa Nacional de Lucha contra los Retrovirus del Humano, Sida y Enfermedades de Transmisión Sexual del Ministerio de Salud y el Servicio Penitenciario Federal, trabajando en mesas estratégicas en materia de Prevención, Capacitación, Tratamiento y Rehabilitación en VIH/SIDA, ETS y DROGAS, iniciaron gestiones para el abordaje integral de las políticas sanitarias en las unidades federales.

Esta gesta derivó en la firma de un convenio interministerial entre el Ministerio de Salud y el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos hacia fines de julio de 2008.

Este convenio tiene como objetivo coordinar políticas públicas en materia de salud en beneficio de las personas privadas de su libertad, así como de quienes egresen del SPF, mediante su incorporación a los planes de salud en vigor, tales como: VIH/SIDA y enfermedades de transmisión sexual; materno infantil, salud ocular y prevención de la ceguera; salud sexual y procreación responsable; salud mental y adicciones; programa de control de tuberculosis, y el programa Remediar.

Este último programa capacitó a los profesionales sanitarios de todas las unidades del SPF.

En la actualidad, todas las unidades del área metropolitana están recibiendo el cuarto botiquín de Remediar. Las autoridades de este programa prevén completar la entrega de dichos botiquines en el primer semestre de 2010.

Adicionalmente se llevarán a cabo capacitaciones en el uso racional de medicamentos, además de ejecutar tareas de supervisión y auditoría en los servicios médicos.

El Programa de VIH/SIDA y Enfermedades de Transmisión Sexual tuvo la responsabilidad de capacitar a profesionales y auxiliares sanitarios en sus líneas estratégicas. Además, entrega en forma continua medicación antirretroviral e insumos de prevención —preservativos, folletería, carteles, entre otros—, y cumple con la misión de recorrer periódicamente las unidades del área metropolitana para verificar el cumplimiento de los objetivos pautados.

El programa materno infantil entregó mil kilogramos de leche en polvo para los niños alojados junto a sus madres. También designó a tres profesionales a concurrir al Centro Federal de Detención de Mujeres “Nuestra Señora del Rosario de San Nicolás” (U.31) para dictar juntamente con el equipo de la unidad, el Taller de Fortalecimiento del Vínculo Madre-Hijo.

Ese taller, que se desarrolla en el interior de los pabellones, tiene como objetivo que las internas reflexionen sobre su rol de madres y que internalicen las pautas de crianza, tales como alimentación, juegos, sueño y control de esfínteres, entre otros.

Esta experiencia fue presentada por el Ministerio de Salud en el Primer Encuentro Nacional de Desarrollo Infantil y en el Encuentro sobre “La Crianza del Niño desde una mirada diferente”.

El Programa de Control de Tuberculosis capacitó a un gran porcentaje de los médicos clínicos e infectólogos, además de otros profesionales y auxiliares de la salud que se desempeñan en las unidades.

Durante el último junio, el Servicio Penitenciario Federal comenzó a recibir medicación tuberculostática, luego de capacitar al personal encargado de la notificación de los casos de tuberculosis y su seguimiento, y de supervisar a los tres laboratorios para que se realicen los análisis diagnóstico, con la consecuente entrega de reactivos e insumos.

El SPF inició un trabajo de evaluación de casos de cataratas y glaucoma a fin de que el Programa de Salud Ocular y Prevención de la Ceguera provea cirugía correctiva y medicación a los internos afectados con estas patologías.

Actualmente, se puso en marcha la contra-referencia en los hospitales comunales cercanos a las unidades para realizar las intervenciones y atenciones necesarias.

En el marco del Programa de Salud Mental y Adicciones, se realizaron visitas al Complejo Penitenciario Federal I de Ezeiza para evaluar las necesidades de los jóvenes adultos alojados en el Módulo Residencial IV. Esta acción tuvo como consecuencia inmediata el bosquejo de un borrador para la creación de un centro de día.

Este Programa puso a consideración del SPF un proyecto de capacitación para el personal penitenciario en salud mental, de modo de involucrar a los actores con más contacto con los internos en la detección de síntomas y de herramientas para facilitar el trabajo.

El Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable junto al Servicio Penitenciario Federal fortaleció el contacto de los referentes del primero con los Servicios Médicos de las unidades que alojan mujeres y está proveyendo insumos en todas las unidades del área metropolitana. En este marco, se proyectó su aplicación en el Instituto Correccional de Mujeres (U.3), que funciona desde 2006 con unas treinta beneficiarias.

Al mismo tiempo, se capacitó a los profesionales en el Instituto Correccional de Mujeres “Nuestra Sra. del Carmen” (U.13), Cárcel Federal de Jujuy (U.22); en la Cárcel Federal de Salta (U.23); en el Complejo Penitenciario Federal I de Ezeiza, y en el Centro Federal de Detención de Mujeres “Nuestra Señora del Rosario de San Nicolás” (U.31) para que se haga extensivo el programa aplicándose. Actualmente se aplica a más de cien internas.

Como medida de reestructuración, organización y control, se inició un proceso de categorización y habilitación de los establecimientos sanitarios por expresa recomendación de la Dirección Nacional de Regulación Sanitaria y Calidad de los Servicios en Salud. Estos instrumentos sirven para evaluar el tipo de servicios que se ofrece, los recursos humanos, el equipamiento y la calidad de la atención de la salud.

En esta misma línea, se implementará un Programa de Promotores en Salud Comunitaria para la capacitación de internos como replicadores en el interior de las unidades. Este programa fue diseñado en forma conjunta entre el Servicio Penitenciario Federal y el Ministerio de Salud, tomando como base los ejes del Programa Pares y Mediadores en Salud que se aplica en el Servicio de Prisiones del Reino de España.

En octubre de 2009, en el marco de la reunión para presentar los avances del Convenio de Cooperación entre las carteras de Justicia y Salud, el Servicio Penitenciario Federal solicitó la capacitación en Primeros Auxilios y Emergentología para los agentes del SPF.

Por otra parte, entre las proyecciones para 2010 se prevé realizar una búsqueda activa de casos de tuberculosis y dictar talleres de actualización para involucrar al personal penitenciario en las temáticas de los programas. Además, los funcionarios del Ministerio de Salud iniciarán recorridos de supervisión en las unidades del SPF a fin de evaluar el cumplimiento de las políticas sanitarias, los niveles y la calidad de la atención a la salud de las personas privadas de su libertad.

La reforma en políticas sanitarias puesta en marcha en las cárceles federales, nos lleva a reflexionar sobre la revolucionaria modificación en gestión de políticas públicas que en tiempo precedente no se adoptó y que representa un cambio de dirección que el Estado Argentino tomó para garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos humanos de las personas privadas de su libertad.

CORRESPONDENCIA

Dra. Daniela Arcuri
Dirección Nacional del Servicio
Penitenciario Federal
Ministerio de Justicia, Seguridad
y Derechos Humanos
e-mail: DArcuri@jus.gov.ar
Lavalle 2705 C.A.B.A.
Argentina

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Constitución Nacional Argentina [Online]. 1994 Ag 22 [citado 2010 en 28]; Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/cuerpo1.php>.
2. Informe Anual de Gestión 2008. Buenos Aires: Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal; 2009.
3. Evaluación y recomendaciones para el perfeccionamiento de los programas de prevención y atención al uso de drogas y del VIH que se implementan actualmente en los establecimientos del Servicio Penitenciario Federal: informe de la misión de julio de 2008. Viena: Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito; 2009.
4. Estrategia Alto a la Tuberculosis. [Online] Ginebra: Organización Mundial de la Salud; 2006 [citado 2010 feb 16]. Disponible en: <http://www.who.int/tb/strategy/es/>.
5. The Stop TB Strategy. Building on and enhancing DOTS to meet the TB-related Millennium De-

- velopment Goals. [Online] Ginebra: Organización Mundial de la Salud; 2006 [citado 2010 feb 16]. Disponible en: http://whqlibdoc.who.int/hq/2006/WHO_HTM_STB_2006.368_eng.pdf.
6. Pascucci MC, Lejarraga H, Kelmansky D, Alvarz M, Boullon M, Breiter P, et al. Validación de la Prueba Nacional de Pesquisa PRUNAPE. *Archivos Argentinos de Pediatría*, 100 (3) 374-385, 2002.
 7. Lejarraga H, Berardi C, Ortale S, Contreras M, Sanjurjo A, Lejarraga C, et al. Crecimiento, desarrollo, integración social y prácticas de crianza en niños que viven con sus madres en prisión. *Med. y Soc.* 2010; 2.