

Capítulo 1

Comparando sistemas penitenciarios: una introducción

La comparación de sistemas y políticas penitenciarios supone un ejercicio que no es ajeno a los esfuerzos que ha desarrollado la Ciencia Política por comparar entre países y realidades territorialmente diferentes los rasgos y características generales de los sistemas políticos. En este capítulo hacemos un breve repaso por la política comparada, la estrategia que se puede seguir para hacer un acercamiento preliminar a la comparación entre sistemas penitenciarios de diferentes países, finalizando con algunos apuntes sobre el acceso a datos contrastados y magnitudes habitualmente utilizadas en este campo.

1.1. La política y sistemas comparados.

La política comparada se ha erigido como un campo de estudio fecundo en Ciencia Política desde que **Arend Lijphart** publicase en 1971 en la Revista Americana de Ciencia Política el artículo “*La política comparada y el método comparativo*”.

Dieter Nohlen (2006) define el método comparativo como el “*procedimiento de la comparación sistemática de casos de análisis que en su mayoría se aplica con fines de generalización empírica y de la verificación de hipótesis*” y añade que “*cuenta con una larga tradición en la metodología de las ciencias sociales; aunque también se encuentra en otras disciplinas, puede decirse que en grado especial es propia de la Ciencia Política*”.

Por su parte **Mair** (2001:448-449) nos explica los tres elementos que habitualmente estructuran la política comparada como campo de la Ciencia política, siendo el estudio de **países extranjeros**, la **comparación sistemática** de países o el **énfasis en el método** para realizar las comparaciones. Hoy en día, la política comparada moderna se puede definir por la combinación de dos elementos, el **método** y el **objeto de estudio**.

- **Método.** La comparación explícita y rigurosa. Este método es el más asequible ante la probable imposibilidad de realizar experimentación o utilizar técnicas estadísticas, sin perjuicio de la realización de aproximaciones o descripciones a través de datos de carácter estadístico¹.
- **Objeto de estudio.** En el ámbito de la política comparada en la Ciencia Política ha sido el estudio de los sistemas políticos y la unidad de análisis el Estado Nación, al margen del paulatino interés por estudios de ámbito subnacionales (**Lucca, Juan B.** 2008:9). En política penitenciaria se estudia el “subsistema” o sistema político penitenciario o bien las políticas penitenciarias en el marco del sistema político general.

La comparación de sistemas penitenciarios vendría a contemplar el funcionamiento del ámbito penitenciario dentro del sistema político. Siguiendo la definición del **Manual de Políticas Públicas Penitenciarias** (Sierra 2011), consistiría en analizar “el conjunto de actores e interacciones en el que bajo un ambiente social, cultural y normativo se desarrolla la ejecución de sanciones penales que conlleva la privación de libertad asumida como obligada por emanar del poder público”. Por tanto, el análisis de sistemas penitenciarios nos llevaría necesariamente a considerar principalmente los siguientes elementos de estudio:

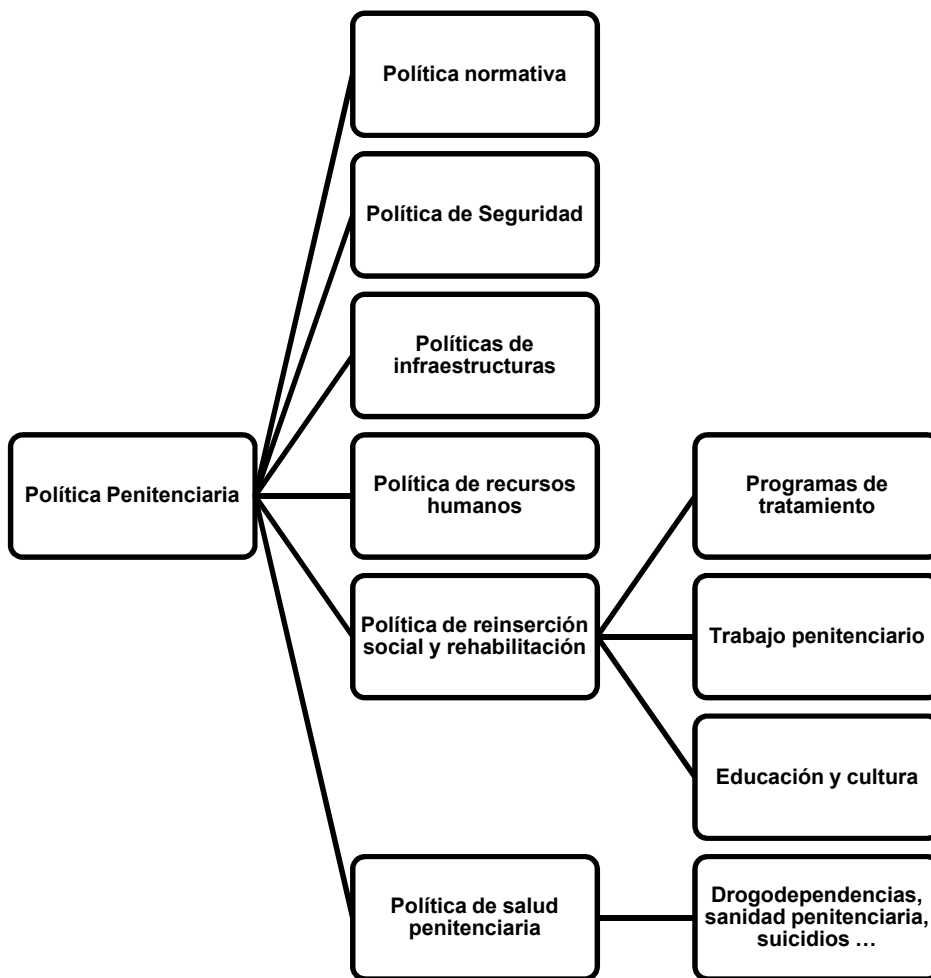
- Cultura política (y social) penitenciaria
- Entorno internacional (influencia en el sistema concreto)
- Contexto legal.
- Elementos institucionales: estructura, etc.
- Realidad penitenciaria.

¹ De hecho, uno de los mayores inconvenientes a la hora de realizar comparaciones estadísticas es la disparidad metodológica para la publicación de los datos. En este sentido y para el caso europeo, Eurostat ha permitido el acceso a datos con cierta homogeneidad metodológica en el ámbito penitenciario, aunque estos sean relativamente escasos y permitan analizar pocas variables.

- Actores e interacciones.
- Políticas concretas.

Por otra parte, la comparación de políticas específicas o políticas “*sectoriales*” enmarcaría el estudio comparado de la política penitenciaria o, más bien del estudio de las “*políticas penitenciarias*” en plural, comprendiendo un elenco de seis categorías de políticas bajo una interpretación no restrictiva de su concepto en las que se enmarcaría toda la actuación en materia penitenciaria. Estas políticas penitenciarias son: política normativa, política de seguridad, política de infraestructuras, política de recursos humanos, política de reinserción social y rehabilitación (tratamiento, trabajo penitenciario, así como educación y cultura) y la política de salud penitenciaria (drogodependencias, sanidad, salud mental, etc.).

Gráfico 1.1 Esquema de las políticas penitenciarias



Fuente: Sierra 2012

Además hay que tener en cuenta el enfoque que se asume a la hora de analizar políticas sectoriales y que provienen del propio *análisis de políticas públicas*. **Grau** (2002:50 y 51) nos recuerda que podemos analizar una política como **variable dependiente**, es decir, examinar que factores inciden en que una política se desarrolle como tal, enfatizando contextos culturales, el legado institucional, el estilo de hacer política, los actores presentes en cada política, etc. Pero también es posible analizar las políticas como **variable independiente**, es decir, la política pública nos explicaría una realidad política determinada, tratándose por tanto de analizar el impacto de una política en la realidad.

En cada caso podremos aplicar una perspectiva teórica diferente, (**Grau** íbid:53) que nos lleva a plantear hipótesis explicativas desde la posición de dar inicialmente un valor especial a algunos elementos concretos, como podría suceder si explicamos el devenir de las políticas en función de los actores que están relacionados con ellas, el legado histórico e institucional, el estilo de hacer política, entre otras.

1.2. Pautas para aproximarse a la comparación de sistemas penitenciarios.

A la hora de aproximarnos al estudio de los sistemas penitenciarios de otros países y para el caso concreto que se desarrolla en este manual, podemos optar por tres alternativas de acercarnos de manera preliminar a los sistemas penitenciarios o bien a las políticas penitenciarias desde un punto de vista comparado:

- a. **Comparación “macro” de sistemas penitenciarios entre países:** supone una comparación eminentemente descriptiva a nivel general de los principales rasgos de un sistema penitenciario concreto en comparación con el caso de la Administración General del Estado². Este trabajo es principalmente descriptivo, sin ánimo de utilizar perspectivas teóricas concretas. En contraposición, su principal bondad es acumular conocimiento para permitir futuros trabajos de investigación más específicos y profundos.

Se estudia un país enfatizando en comparaciones con España, pero no se estudia como tal una política, sino que se caracteriza el sistema penitenciario completo, lo que nos lleva necesariamente a analizar factores del entorno: contexto cultural, demografía penitenciaria, organización institucional penitenciaria, principales actores, rasgos característicos del país que se utiliza para la comparación bien en políticas penitenciarias concretas, innovaciones o impactos singulares.

En todo caso se deberán hacer referencias al caso español a lo largo del desarrollo del trabajo bajo la óptica del país extranjero que se estudie (y no al contrario y sin que consten ambos países por separado).

- b. **Comparación temática específica entre países.**

Este tipo de trabajo comparativo, aun sin tener aspiraciones teóricas, pretender realizar comparaciones más concretas entre una política penitenciaria o un área de la misma entre un país extranjero y España. Del mismo modo, la comparación se realiza en función del análisis de la política o área penitenciaria del otro país con un enfoque eminentemente comparativo extrayendo diferencias y similitudes. En este caso también se deben reflejar aspectos de tipo institucional y actores en juego, además de describir el estado de la política o el área.

Por las características de la asignatura, es decir, las limitaciones de tiempo y recursos de investigación, el trabajo a desarrollar es un acercamiento preliminar sobre cuestiones concretas, motivo por el que conviene sopesar adecuadamente el alcance del trabajo a desarrollar antes de su inicio.

- c. **Estudios de caso eminentemente no comparativos: monográficos sobre países.**

Aunque se enmarquen en política comparada, los monográficos sobre otros países no entrarían estrictamente en este ámbito, pero se admiten como modo de acercamiento para permitir posteriores desarrollos de tipo comparado. Pueden adoptar la misma estructura que las comparaciones “macro” o bien tratar una política penitenciaria concreta, pero sin el elemento de comparación con el sistema español.

² Se utiliza deliberadamente esta terminología, ya que se puede optar por un análisis del sistema español al completo o de la Administración General del Estado sin incluir al subsistema catalán, única autonomía con competencias de ejecución en la materia.

Indistintamente de la estrategia de acercamiento a los sistemas y políticas penitenciarias, existen barreras comunes que el investigador deberá afrontar, algunas de las cuales se originan por la propia naturaleza comparativa entre países y otros por suponer un acercamiento concreto a la materia penitenciaria.

Entre las barreras relacionadas con la comparación entre países está principalmente el idioma, motivo por el que se deberá analizar previamente si existen fuentes de información suficientes como para salvar esta barrera cuando nos referimos a países cuya lengua es poco conocida. Hoy en día la mayoría de países suelen tener información de su actividad en inglés o en otros idiomas del área de influencia en el que estén, aunque el acceso a datos e información concreta de sus políticas puede suponer una limitación importante. Una estrategia alternativa es acceder a la información que suministran organismos internacionales, ONGs y centros de investigación a través de informes o repositorios documentales.

Una dificultad añadida derivada del propio ámbito temático penitenciario consiste en que los datos están presentados de diferente forma y las metodologías de su elaboración no permiten considerarlos equivalentes. Esto sucede cuando en el computo de la población reclusa se incluyen o no algunos colectivos o figuras jurídicas de reclusión específicas de cada país, a lo que se suma que la información no esté actualizada o su presentación no permita una comparación entre países.

Estas barreras y muchas otras son una de las causas que impiden un acercamiento rápido a la comparación de sistemas y políticas penitenciarias, por lo que será necesario para desarrollar trabajos de tipo comparativo que se dote de importancia a las técnicas de investigación que no solo estén centradas en la obtención de información secundaria a través de fuentes oficiales de los distintos países.

Principales barreras y limitaciones en la comparación de sistemas penitenciarios

- Dificultad de acceso a información: disposición, barreras idioma, actualizada, contrastable, etc.
- Expresión de datos incompletas o en magnitudes no comparables.
- Predominio de información de fuentes oficiales con pocas posibilidades de contrastar.
- Tendencia a la confusión por la diferencia de la amplitud de conceptos homólogos entre distintas lenguas.
- Asimetría de las características de los sistemas.
- Alta complejidad de la configuración de los sistemas penitenciarios.
- Información secundaria dispersa y fragmentada.

EJEMPLO DE CONTENIDOS EN UN TRABAJO DE COMPARACIÓN DE SISTEMAS

ASPECTO	CONTENIDOS
1. Contexto y datos básicos	<ul style="list-style-type: none"> • Descripción básica de las características del país. • Cuadro de indicadores básicos del país: denominación, sistema político, población, superficie, idiomas, moneda, PIBpc, entre otros. • Descripción básica del sistema penitenciario. Contexto cultural y discurso social predominante sobre la ejecución penal. • Cuadro de indicadores básicos del sistema penitenciario: dependencia ministerial, población reclusa, tasa de reclusión, % extranjeros, % mujeres, nivel de ocupación, etc.
2. Demografía penitenciaria	<ul style="list-style-type: none"> • Evolución reciente: datos absolutos, tasa de reclusión, porcentaje de mujeres reclusas, etc. • % población reclusa extranjera, distribución de principales nacionalidades, tasa de reclusión de la población extranjera, etc. • Otros datos: ocupación penitenciaria, etc. (según disponibilidad)
3. Organización del sistema penitenciario	<p>Descripción de aspectos institucionales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organigrama ministerial. • Centros: número, tipos y dispersión territorial • Recursos humanos: núm. Trabajadores, ratio reclusos/trabajadores, etc.
4. Actores	<p>Principales actores del sistema penitenciario:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Clasificación • Definición del problema ante los principales temas penitenciarios del país. • Caracterización preliminar.
5. Algunos rasgos del sistema penitenciario	<p>Elementos singulares o destacables del sistema penitenciario.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Descripción de elementos singulares del país. Ejm: infraocupación penitenciaria en Holanda.
5. Fuentes de información específicas del país	<ul style="list-style-type: none"> • Páginas web de instituciones • Páginas web ONGs • Servidores estadísticos • Portales de información
6. Fuentes generales	<ul style="list-style-type: none"> • Bibliografía • Otras fuentes de carácter general sobre cuestiones penitenciarias que se hayan utilizado: páginas web y similares.
7. Anexos	<ul style="list-style-type: none"> • Recortes de prensa y documentación utilizada.

1.3. Fuentes de datos y magnitudes comparativas.

De las fuentes de datos disponibles y para disponer de los principales indicadores sobre los países a analizar se puede acudir a portales de información de organizaciones internacionales como **Naciones Unidas** o el **Banco Mundial**. Eurostat no se limita a los países europeos y ofrece información adicional sobre otros Estados fuera de su ámbito, incluyendo la evolución reciente de la población reclusa por países, así como la CIA estadounidense que posee una ficha descriptiva por cada Estado (World Factbook).

En lo que respecta a información sobre temas penitenciarios, es útil visitar el **Centro Internacional de Estudios Penitenciarios** (ICPS) que nos ofrece sintéticamente los datos principales sobre los sistemas penitenciarios para cada uno de los países: población reclusa, sobreocupación, porcentaje de mujeres y extranjeros, evolución, entre otros.

No obstante, el análisis de la demografía penitenciaria tiene ciertas dificultades, debido a que la información que cada país ofrece varía en función de la inclusión o no de preventivos, menores, etc. dependiendo de su legislación y de la propia presentación de datos estadísticos. Además hay países que no disponen de esa información de modo actualizado.

Es importante además tener en cuenta las magnitudes e indicadores adecuados que nos permitan comparar entre países, independientemente de la distinta población total del país, por lo que se utiliza la magnitud del número de presos cada 100.000 habitantes³. Además, es conveniente incluir los datos correspondientes a la media de la UE y de España, de manera que tengamos una referencia de comparación.

En todo caso, en cualquier trabajo comparativo en el que se empleen datos cuantitativos, es necesario ser especialmente riguroso en la indicación de las magnitudes, ámbito territorial que abarcan, año de referencia de la información, así como especificar convenientemente la fuente, que a su vez debe gozar de solvencia para considerar válidos los datos utilizados.

MAGNITUDES COMPARATIVAS DE POBLACIÓN RECLUSA ENTRE PAÍSES

FÓRMULA DE CÁLCULO DE POBLACIÓN RECLUSA CADA 100.000 HAB.

El número de presos totales (valor absoluto) nos sirve sólo parcialmente para comparar entre países, ya que nos ofrece una información de la envergadura de la población reclusa, pero no sirve para comparar proporcionalmente a la población del país. Para ello, se utiliza la tasa de reclusión que es un indicador del “número de presos por cada 100.000 habitantes”.

$$X = (\text{Pobl. Reclusa} / \text{Pobl. País}) * 100.000$$

Donde X= población reclusa por cada 100.000 habitantes

Elaboración propia.

³ Uno de los motivos por los que no se utiliza el porcentaje de presos respecto al total de población es porque al ser comparativamente muy reducido el número de presos, saldría un porcentaje de presos con un amplio número de decimales.

BIBLIOGRAFÍA DE SISTEMAS PENITENCIARIOS COMPARADOS

- **Dirk van Zyl Smit y Dünkel, Frieder (eds.) 2001**, *Imprisonment Today and Tomorrow: International Perspectives on Prisoner's Rights and Prison Conditions*, Dordrech, Holanda: Kluwer Law International
- **Escobar, Guillermo (dir.) 2007**, *Sistema Penitenciario*, Federación Iberoamericana de Ombudsman.
- **Garland, David (ed.) 2001**, *Mass imprisonment, Social causes and consequences*, Londres: SAGE.
- **Garland, David 2002**, *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*, University of Chicago Press.
- **Goffman, Erving 1991**, *Internados*, Buenos Aires: Amorrortu.
- **King, Roy D. y Maguire, Mike 2001**, *Prisons in Context*, Nueva York: Oxford University Press.
- **Matthews, Roger y Francis, Peter 1996**, *Prisons 2000: An International Perspective of the Current State and Future of Imprisonment*, Londres: Macmillan Press.
- **Rivera Beiras, Iñaki (Coord.) 1996**, *La cárcel en el sistema penal. Un análisis estructural*, Barcelona: Bosch.
- **Rudell, Rick 2005**, *Social Disruption, State Priorities and Minority Threat: A Cross-national Study of Imprisonment*, en *Punishment & Society*, vol. 7, págs. 7-28.
- **Síndic de Greuges de Catalunya 2007**, *Estudio Comparativo de los Sistemas Penitenciarios Europeos*.
- **Waller, Irvin 1974**, *Men Released from Prison*, Universidad de Toronto.
- **Weiss, Robert P. y South, Nigel 1998**, *Comparing Prison Systems: Toward a comparative and international penology*, Amsterdam: Gordon and Breach Publishers.

FUENTES BÁSICAS DE INFORMACIÓN:

- **Banco Mundial:** datos.bancomundial.org
- **CIA. Central Intelligence Agency (EE.UU.).** World Factbook: www.cia.gov
- **Eurostat:** ec.europa.eu/Eurostat
- **ICPS. International Centre of Prisons Studies:** www.prisonstudies.org
- **Human Development Reports:** hdr.undp.org