

PROYECTO DE LEY – EXPEDIENTE E1/15-16

El Senado y la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires
sancionan con fuerza de
LEY

LEY DE INCLUSIÓN SOCIAL DE PERSONAS LIBERADAS Y PERSONAS SOMETIDAS A PROCESOS PENALES

CAPÍTULO I - DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°.- Finalidad. La finalidad de la presente Ley es definir los lineamientos de una política integral de inclusión social de las personas liberadas y de las personas sometidas a procesos penales a través de programas específicos y de mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional que aseguren la actuación integrada de los organismos competentes en la materia.

Artículo 2°.- Objetivos. Los objetivos de la presente Ley son:

- a) asegurar la inclusión social de las personas liberadas y de las personas sometidas a procesos penales, en el ámbito local y a través de un programa específico que aporte recursos para los Municipios y promueva la participación de las organizaciones sociales y comunitarias;
- b) garantizar la coordinación y la cooperación interinstitucional entre los organismos competentes en la materia, para la implementación de una política integral de inclusión social de personas liberadas y personas sometidas a procesos penales.

Artículo 3°.- Principios. Los principios que rigen la presente Ley son:

- a) ejercicio efectivo de derechos e inclusión social de personas en una particular situación de vulnerabilidad que deriva de la situación de encierro;
- b) integralidad en el abordaje de la problemática, contemplando la complejidad y multidimensionalidad de los procesos de inclusión de las personas liberadas y de las personas sometidas a procesos penales;
- c) integración de las políticas de inclusión dirigidas al período de encierro y a la etapa postpenitenciaria;
- d) coordinación y acción multiagencial entre los organismos e instituciones competentes en la materia;
- e) abordaje de la problemática de inclusión social de las personas liberadas y de las personas sometidas a procesos penales desde la proximidad territorial y el entramado familiar y comunitario;
- f) centralidad del ámbito local para la implementación de la política de inclusión social, jerarquizando el rol de los Municipios en la ejecución de la misma;
- g) participación activa de los familiares y organizaciones de familiares de las personas liberadas y de las personas sometidas a procesos penales;
- h) participación social y comunitaria para la construcción de redes de inclusión social;
- i) prevención social del delito y de la reiteración delictiva a través de procesos efectivos de inclusión de las personas liberadas y de las personas sometidas a procesos penales.

Artículo 4°.- Sujetos. Son sujetos de la presente Ley:

- a) todas las personas que se encuentren sometidas a un proceso penal, especialmente, las personas que estén en libertad por cumplimiento de pena o que, habiendo sido sometidas a proceso penal, resulten absueltas o sobreseídas;
- b) todas las personas que hayan sido condenadas a pena privativa de la libertad y se encuentren en libertad condicional, libertad asistida o salidas transitorias; las personas que gocen de eximición de prisión o excarcelación o quienes gocen de alternativas o morigeraciones a la prisión preventiva; las personas con suspensión del proceso a prueba; y las personas que deban cumplir prisión domiciliaria o cualquier otra medida o pena sustitutiva de prisión;
- c) los familiares de aquellas personas descriptas en los incisos a) y b).

Artículo 5°.- Autoridad de aplicación. La Autoridad de Aplicación será establecida por el Poder Ejecutivo en la reglamentación, asegurando que la misma cuente con la asignación presupuestaria, dotación de personal y capacidad técnica necesarias para la implementación de la presente Ley.

CAPÍTULO II – PROGRAMA PROVINCIAL DE INCLUSIÓN SOCIAL DE PERSONAS LIBERADAS Y PERSONAS SOMETIDAS A PROCESOS PENALES

SECCIÓN I – CREACIÓN DEL PROGRAMA Y CONVENIOS CON MUNICIPIOS

Artículo 6°.- Creación. Créase, en el ámbito que defina la autoridad de aplicación, el Programa provincial de inclusión social de personas liberadas y personas sometidas a procesos penales.

Artículo 7°.- Objetivos. El Programa tiene por objetivo diseñar e implementar, junto con los Municipios, una política integral de inclusión social de personas liberadas y de personas sometidas a procesos penales, coordinando sus acciones con los organismos y programas nacionales y provinciales competentes en la materia.

Artículo 8°.- Adhesión. Invitase a los Municipios a adherir al Programa a través de la firma de un acta convenio con la autoridad de aplicación de la presente Ley.

Artículo 9°.- Convenios. El Poder Ejecutivo debe promover activamente la firma de convenios con Municipios para implementar la presente Ley. Dichos convenios deben incluir el compromiso de ambas partes para garantizar:

- a) la implementación, el desarrollo y la ejecución operativa del Programa por parte del Municipio;
- b) la transferencia por parte del Poder Ejecutivo al Municipio de los fondos necesarios para el sostenimiento del Programa;
- c) la provisión por parte del Municipio de una sede donde funcione el Programa, garantizando las condiciones edilicias y de infraestructura según los requisitos que establezca la autoridad de aplicación;

- d) el intercambio de información, la coordinación de acciones y la cooperación mutua entre la autoridad de aplicación, los organismos provinciales competentes en la materia y el Municipio;
- e) la supervisión y el control de la implementación del programa por parte de la autoridad de aplicación de la presente Ley.

SECCIÓN II – UNIDAD DE COORDINACIÓN PROVINCIAL

Artículo 10°.- Creación. Créase una Unidad de Coordinación Provincial del Programa.

Artículo 11°.- Conformación. La Unidad de Coordinación Provincial debe estar conformada por un director provincial con formación y antecedentes comprobables en la materia, un equipo interdisciplinario de profesionales y técnicos competentes en la materia y el personal administrativo necesario.

Artículo 12°.- Funciones. Las funciones de la Unidad de Coordinación Provincial son:

- a) establecer los lineamientos generales del Programa junto con los Municipios y la participación de las organizaciones de la sociedad civil;
- b) garantizar la efectiva articulación del Programa con los distintos organismos y programas provinciales y nacionales competentes en la materia, especialmente con el Patronato de Liberados, el Servicio Penitenciario y el Poder Judicial;
- c) garantizar el cumplimiento de los convenios por parte de los Municipios efectuando un seguimiento y control de la implementación del Programa en cada distrito;
- d) garantizar el funcionamiento de las Mesas Locales de Coordinación en cada Municipio;
- e) brindar asistencia técnica y capacitación a los equipos de los Municipios;
- f) promover el intercambio de trabajo entre Municipios;
- g) promover la formación y participación de organizaciones de familiares de personas liberadas y personas sometidas a procesos penales, y otras organizaciones de la sociedad civil;

- h) crear un Registro Único de organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la asistencia y la inclusión social de personas liberadas y personas sometidas a procesos penales;
- i) promover estudios e investigaciones sobre la materia junto con Universidades y centros de estudio;
- j) garantizar difusión del Programa;
- k) evaluar los resultados del Programa en base a indicadores y producción de información propia;
- l) elaborar informes anuales de gestión que permitan realizar un seguimiento de la política y sus resultados, remitiendo los mismos al Consejo Provincial de Políticas Postpenitenciarias de Inclusión Social;
- m) participar del Consejo Provincial de Políticas Postpenitenciarias de Inclusión Social;
- n) cumplir con otras funciones determinadas en la reglamentación de la presente Ley.

SECCIÓN III – EQUIPOS DE COORDINACIÓN MUNICIPAL

Artículo 13°.- Creación. Créase, en cada Municipio que adhiera, un Equipo de Coordinación Municipal del Programa, que dependerá orgánica y funcionalmente del Municipio.

Artículo 14°.- Conformación. Cada Equipo de Coordinación Municipal debe estar conformado, como mínimo, por un equipo interdisciplinario de 4 personas. La conformación final de cada equipo debe establecerse en los convenios según la población de cada Municipio.

Artículo 15°.- Financiamiento. El Poder Ejecutivo debe transferir a los Municipios los fondos necesarios para el funcionamiento de cada Equipo de Coordinación Municipal.

Artículo 16°.- Sede e infraestructura necesaria. Los Municipios deben garantizar las condiciones edilicias, de infraestructura y de logística necesarias para el funcionamiento del Equipo de Coordinación Municipal.

Artículo 17°.- Funciones del Equipo de Coordinación Municipal. Los Equipos de Coordinación Municipal tienen las siguientes funciones:

- a) coordinar y garantizar el acceso efectivo de los sujetos de la presente Ley, con domicilio o residencia en el Municipio de referencia, a los programas, planes, recursos y servicios socio-sanitarios, educativos y laborales existentes, a través de dispositivos de acompañamiento específicos;
- b) coordinar y promover el acceso efectivo de los sujetos de la presente Ley, con domicilio o residencia en el Municipio de referencia, a los programas de asistencia del Patronato de Liberados;
- c) realizar un acompañamiento y seguimiento individualizado de los sujetos de la presente Ley, con domicilio o residencia en el Municipio de referencia, desde una orientación socio-comunitaria de trabajo con sus familiares y entorno afectivo y comunitario;
- d) ofrecer asesoramiento jurídico gratuito a los sujetos de la presente Ley, con domicilio o residencia en el Municipio de referencia, promoviendo el acceso de los mismos a los servicios de administración de justicia;
- e) ofrecer asistencia psicológica a los sujetos de la presente Ley, con domicilio o residencia en el Municipio de referencia, y garantizarles el acceso a programas o servicios de salud mental;
- f) diseñar y ejecutar actividades específicas dirigidas a los sujetos de la presente Ley, con domicilio o residencia en el Municipio de referencia, orientadas a la reinserción social, educativa y laboral de los mismos, desde una enfoque socio-comunitario y con la participación de los propios sujetos y su entorno familiar y afectivo;
- g) participar en la Mesa de Local de Coordinación;
- h) asistir a las actividades de capacitación propuestas por la Unidad de Coordinación Provincial;
- i) llevar adelante un registro sistematizado de las atenciones;
- j) colaborar con los mecanismos de monitoreo y evaluación que lleve adelante la Unidad de Coordinación Provincial;
- k) elaborar los informes de gestión que requiera la Unidad de Coordinación Provincial;
- l) cumplir con otras funciones determinadas en la reglamentación de la presente Ley.

SECCIÓN IV – MESAS LOCALES DE COORDINACIÓN

Artículo 18°.- Creación. La Unidad de Coordinación Provincial del Programa debe convocar y garantizar el funcionamiento regular de Mesas Locales de Coordinación en cada Municipio que adhiera a la presente Ley, con el fin de asegurar la coordinación de acciones entre el Equipo de Coordinación Municipal, el Patronato de Liberados, las organizaciones sociales y otros organismos o instituciones competentes en la materia a nivel local.

Artículo 19°.- Integración. Las Mesas Locales de Coordinación deben estar integradas por:

- a) representantes de la Unidad de Coordinación Provincial del Programa;
- b) el Equipo de Coordinación Municipal;
- c) representantes del Patronato de Liberados;
- d) representantes de organizaciones sociales y comunitarias locales con competencia en la materia y/u organizaciones de familiares de personas liberadas y personas sometidas a procesos penales;
- e) otros organismos o instituciones que se considere necesario.

Artículo 20°.- Funciones. Las funciones de las Mesas Locales de Coordinación son:

- a) cooperar e intercambiar información y recursos existentes para la inclusión social a nivel local de las personas liberadas y las personas sometidas a procesos penales;
- b) elaborar y acordar protocolos de coordinación para la acción conjunta y derivación de casos;
- c) construir en forma conjunta el diagnóstico local acerca de la problemática de las personas liberadas y de las personas sometidas a procesos penales en el Municipio de referencia;
- d) solicitar al Servicio Penitenciario, al Poder Judicial u otras instituciones información que se requiera para elaborar dicho diagnóstico;
- e) elaborar en forma conjunta un plan de trabajo integral que incluya específicamente la coordinación de las acciones tanto para el trabajo de pre-egreso de las personas detenidas en cárceles provinciales y federales con domicilio o residencia en el Municipio, como para la articulación efectiva de las políticas postpenitenciarias;

- f) convocar a miembros del Poder Judicial, Servicio Penitenciario, universidades y otros organismos competentes en la materia para participar en el trabajo de la Mesa Local de Coordinación;
- g) cumplir con otras funciones determinadas en la reglamentación de la presente Ley.

CAPÍTULO III – CONSEJO PROVINCIAL DE POLÍTICAS POSTPENITENCIARIAS DE INCLUSIÓN SOCIAL

Artículo 21°.- Creación. Créase, en el ámbito que defina la Autoridad de Aplicación de la presente Ley, el Consejo Provincial de Políticas Postpenitenciarias de Inclusión Social, con funciones consultivas y de monitoreo, y con la misión de realizar un seguimiento y una evaluación intersectorial de la política de inclusión social postpenitenciaria.

Artículo 22°.- Integración del Consejo. La Autoridad de Aplicación de la presente Ley designa al Presidente del Consejo Provincial de Políticas Postpenitenciarias de Inclusión Social y dicta las normas y requisitos para su integración, organización y funcionamiento, garantizando la participación de:

- a) representantes de la Autoridad de Aplicación;
- b) el Director del Programa provincial de inclusión social de personas liberadas y personas sometidas a procesos penales;
- c) representantes del Patronato de Liberados;
- d) representantes del Servicio Penitenciario;
- e) representantes del Ministerio de Justicia;
- f) representantes de los otros ministerios competentes en la materia;
- g) representantes de los Municipios;
- h) representantes del Poder Legislativo;
- i) representantes de organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la asistencia e inclusión social de las personas liberadas y las personas sometidas a procesos penales;
- j) representantes de universidades públicas con sede en la Provincia de Buenos Aires u otras instituciones académicas competentes en la materia.

Los integrantes del Consejo participan en forma honoraria.

Artículo 23°.- Funciones. Las funciones del Consejo Provincial de Políticas Postpenitenciarias de Inclusión Social son:

- a) establecer parámetros de coordinación interinstitucional y de cooperación interjurisdiccional entre los organismos e instituciones que integran el Consejo y otros, competentes en la materia;
- b) supervisar la implementación de la presente Ley y el grado de adhesión de los Municipios a la misma;
- c) efectuar un seguimiento integral de los resultados de las tareas efectuadas por el Programa;
- d) definir y asegurar pautas y protocolos específicos de coordinación entre el Programa, el Patronato de Liberados, el Servicio Penitenciario y el Poder Judicial;
- e) solicitar información a distintos organismos o instituciones competentes en la materia;
- f) convocar a miembros del Poder Judicial u otros organismos competentes en la materia a participar del Consejo;
- g) promover la producción de estudios e investigaciones en el ámbito universitario sobre la problemática de la inclusión social de las personas liberadas y las personas sometidas a procesos penales;
- h) sugerir líneas de acción a los organismos e instituciones competentes en la materia;
- i) cumplir con otras funciones determinadas en la reglamentación de la presente Ley.

Artículo 24°.- Equipo Técnico. La Autoridad de Aplicación debe garantizar y poner a disposición del Consejo Provincial de Políticas Postpenitenciarias de Inclusión Social un equipo técnico-profesional de por lo menos 2 personas competentes en la materia y cuya función sea asistir técnicamente en las tareas de dicho Consejo.

CAPÍTULO IV – FINANCIAMIENTO

Artículo 25°.- Fondo de financiamiento. Créase el Fondo de Políticas de Inclusión Social de personas liberadas y personas sometidas a procesos penales que debe ser

distribuido entre los Municipios que hayan adherido al Programa creado en la presente Ley.

Artículo 26°.- Finalidad. El Fondo de Políticas de Inclusión Social de personas liberadas y personas sometidas a procesos penales tiene por finalidad exclusiva financiar la implementación del Programa de acuerdo con las prescripciones establecidas en esta Ley y en su reglamentación.

Artículo 27°.- Recursos. El Fondo debe integrarse con los siguientes recursos:

- a) el 50% del total de recursos recaudados del impuesto a las patentes de las embarcaciones deportivas y recreativas, que hasta la sanción de la presente Ley correspondían a Rentas Generales de la Provincia, según lo normado por el inciso a) de la Cláusula QUINTA del Anexo IV del Decreto N° 1.774/05;
- b) la recaudación del tramo no descentralizado del Impuesto a los Ingresos Brutos correspondiente a la actividad de servicios de investigación y seguridad y/o la denominación que en el futuro la reemplace, en la legislación tributaria;
- c) los recursos del Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos que específicamente se le asignen;
- d) contribuciones, subsidios, legados o donaciones.

Artículo 28°.- Transferencia. Los recursos financieros presupuestarios, extrapresupuestarios y/o tributarios de asignación específica acordados para atender el funcionamiento del Programa deben ser transferidos a una cuenta específica abierta a tales fines en el Banco de la Provincia de Buenos Aires en forma diaria y automática, en la forma que determine la reglamentación y en los términos acordados en los convenios suscriptos con los Municipios. El Banco de la Provincia de Buenos Aires no percibe retribución alguna ni cobra comisiones o cargos por los servicios que preste conforme a la presente Ley.

Artículo 29°.- Facultase al Ministerio de Economía a dictar las normas necesarias para establecer la puesta en funcionamiento de los fondos a que se refiere la presente Ley.

CAPÍTULO V - DISPOSICIONES MODIFICATORIAS

Artículo 30°.- Patronato de Liberados Bonaerense y Servicio Penitenciario Bonaerense. Incorpórese el artículo 217 Bis a la Ley 12.256, que quedará redactado de la siguiente manera:

“El Servicio Penitenciario y el Patronato de Liberados deben participar del Consejo Provincial de Políticas Postpenitenciarias de Inclusión Social.”

Artículo 31°.- Patronato de Liberados y Municipios. Incorpórese el artículo 194 Bis a la Ley 12.256, que quedará redactado de la siguiente manera:

“El Patronato de Liberados debe coordinar acciones, cooperar e intercambiar información con el Programa provincial de inclusión social de personas liberadas y personas sometidas a procesos penales, y debe participar de las Mesas Locales de Coordinación en cada Municipio adherido a dicho Programa.”

CAPÍTULO VI - DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Artículo 32°.- Reglamentación. La presente Ley se debe reglamentar a los 180 días de su promulgación.

Artículo 33°.- Comunicación. Se comunica al Poder Ejecutivo.

FUNDAMENTOS

El fortalecimiento de una seguridad democrática desde una perspectiva de derechos humanos y con anclaje local y territorial es uno de los principales desafíos que hoy existen para los Municipios en la Provincia de Buenos Aires. En este marco, la necesidad de construir políticas post-penitenciarias de inclusión social es cada vez más urgente y está estrechamente relacionada con el aumento sostenido que ha tenido la población penitenciaria en general a nivel global y, en particular, en la Provincia de Buenos Aires.

Desde una perspectiva histórica, la problemática post-penitenciaria ha cobrado mayor relevancia en las últimas décadas. A fines del siglo XVIII, cuando la cárcel se transformó en una institución de castigo y sanción penal, la atención a los procesos de “reinserción social” tenía un rol protagónico en las discusiones en torno a la efectividad del sistema penitenciario. Esta pretensión resocializadora comienza a abandonarse en los años ‘70 cuando surge una postura dominante que afirma que es prácticamente inexistente el impacto resocializador de las intervenciones institucionales. A partir de los años ‘80, sin embargo, se renueva la opción carcelaria como una respuesta ‘efectiva’ al problema de la criminalidad y desde los años ‘90 los sistemas penitenciarios en distintas partes del mundo comienzan a incrementar sustantivamente su población.

La consecuencia más directa del aumento en los niveles de prisionización es que es cada vez mayor el número de personas que vuelven a sus comunidades de origen habiendo transitado la experiencia carcelaria. El hacinamiento, la violencia y las deficientes condiciones de detención, el bajo nivel de cobertura de los programas intra-carcelarios son algunas de los factores que caracterizan a la experiencia del encierro. Por ello, para aquellas personas que pasan por un centro de detención o están sometidas a un proceso penal, esta experiencia suele profundizar los niveles de exclusión laboral, socio-sanitaria y educativa que, en general, ya atravesaban previamente a su situación de privación de libertad. La literatura sobre los efectos que tiene la cárcel sobre las personas coincide en que estos exceden ampliamente aquellos que corresponden a la sanción penal, afectando los vínculos de estas personas con su familia y entorno afectivo, su salud física y mental, así como sus posibilidades de ‘reintegrarse’ a la sociedad de una manera productiva.

La experiencia internacional en la materia destaca que las políticas post-penitenciarias suelen tener que responder, entonces, a una multi-dimensionalidad de funciones incluyendo a) el fortalecimiento de la seguridad democrática, contribuyendo a la prevención social de la reincidencia delictiva, b) la mitigación de las consecuencias negativas de la sanción de privación de la libertad, c) la continuidad de los programas de tratamiento recibidos dentro de las instituciones penitenciarias, d) la atención a las consecuencias de la exclusión socio-sanitaria, laboral y educativa que las personas, en general, ya atravesaban previamente a su situación de privación de libertad.

En la Provincia de Buenos Aires se nos presenta, así, un desafío importante, ya que estas funciones que se indican como necesarias para una política de ‘reinserción social’, son funciones que pueden hacerse efectivas especialmente en el ámbito local. Por este motivo, este proyecto apunta, fundamentalmente, a fortalecer y promover el rol de los Municipios en la política de inclusión social de las personas liberadas y las personas sometidas a procesos penales. Si bien no existe un desarrollo teórico ni un marco conceptual claro que proponga ‘recetas’ sobre el camino a seguir, existen algunas normativas y experiencias nacionales e internacionales que definen algunos lineamientos importantes para tener en cuenta.

Para fundamentar el presente proyecto de ley, presentamos en las siguientes páginas, un resumen de la normativa internacional relevante en la materia, una caracterización tanto del problema como de las políticas existentes en la Provincia de Buenos Aires dirigidas a personas liberadas y personas sometidas a procesos penales, y una descripción justificada de los componentes del proyecto.

1. Normativa internacional en materia post-penitenciaria

Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (Naciones Unidas, 1955/76)

Regla 64. El deber de la sociedad no termina con la liberación del recluso. Se deberá disponer, por consiguiente, de los servicios de organismos gubernamentales

o privados capaces de prestar al recluso puesto en libertad una ayuda postpenitenciaria eficaz que tienda a disminuir los prejuicios hacia él y le permitan readaptarse a la comunidad.

Regla 80. Se tendrá debidamente en cuenta, desde el principio del cumplimiento de la condena, el porvenir del recluso después de su liberación. Deberá alentarse al recluso para que mantenga o establezca relaciones con personas u organismos externos que puedan favorecer los intereses de su familia así como su propia readaptación social.

Regla 81. 1) Los servicios y organismos, oficiales o no, que ayudan a los reclusos puestos en libertad a reintegrarse en la sociedad, proporcionarán a los liberados, en la medida de lo posible, los documentos y papeles de identidad necesarios, alojamiento, trabajo, vestidos convenientes y apropiados para el clima y la estación, así como los medios necesarios para que lleguen a su destino y puedan subsistir durante el período que siga inmediatamente a su liberación.

2) Los representantes acreditados de esos organismos tendrán todo el acceso necesario a los establecimientos y podrán visitar a los reclusos. Se les consultará en materia de proyectos de readaptación para cada recluso desde el momento en que éste haya ingresado en el establecimiento.

Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio, 1990)

Regla 22.1 Se crearán a diversos niveles mecanismos apropiados para facilitar el establecimiento de vínculos entre los servicios encargados de las medidas no privativas de la libertad, otras ramas del sistema de justicia penal, y los organismos de desarrollo y bienestar social, tanto gubernamentales como no gubernamentales, en sectores como la salud, la vivienda, la educación, el trabajo y los medios de comunicación.

Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok, 2010)

Regla 45. Las autoridades penitenciarias brindarán en la mayor medida posible a las reclusas opciones como la visita al hogar, prisiones abiertas, albergues de

transición y programas y servicios de base comunitaria, a fin de facilitar a su paso del encarcelamiento a la libertad, reducir la estigmatización y restablecer lo antes posible su contacto con sus familiares.

Regla 46. Las autoridades penitenciarias, en cooperación con los servicios de libertad condicional y de asistencia social, los grupos comunitarios locales y las organizaciones no gubernamentales, elaborarán y ejecutarán programas de reinserción amplios para el período anterior y posterior a la puesta en libertad, en los que se tengan en cuenta las necesidades específicas de las mujeres.

Regla 47. Tras su puesta en libertad, se prestará apoyo suplementario a las mujeres que requieran ayuda psicológica, médica, jurídica y práctica, en cooperación con los servicios comunitarios, a fin de asegurar que su reinserción social tenga éxito.

Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing, 1985)

Regla 28.1. La autoridad pertinente recurrirá en la mayor medida posible a la libertad condicional y la concederá tan pronto como sea posible.

Regla 28.2 Los menores en libertad condicional recibirán asistencia del correspondiente funcionario a cuya supervisión estarán sujetos, y el pleno apoyo de la comunidad.

Directrices para la Prevención del Delito (Naciones Unidas, 2012)

Principio 8. Se deben integrar consideraciones de prevención del delito en todos los programas y políticas sociales y económicas pertinentes, incluidos los que tratan del empleo, la educación, la salud, la vivienda y la planificación urbana, la pobreza, la marginación social y la exclusión. Se debe hacer particular hincapié en las comunidades, las familias, los niños y los jóvenes en situación de riesgo.

Comisión sobre Drogas Narcóticas, Resolución 55/2 del año 2012

1) Invita a los Estados Miembros a desarrollar, implementar y mejorar medidas que faciliten la continuación del tratamiento, la atención, rehabilitación, reinserción

social y otros servicios de apoyo para personas drogodependientes que sean liberados de los centros penitenciarios.

2. Sobre la problemática de las personas liberadas y las personas sometidas a procesos penales en la Provincia de Buenos Aires

La necesidad de promover la articulación de políticas post-penitenciarias se torna ineludible en la Provincia de Buenos Aires, en un contexto en el cual las tasas de prisionización han aumentado considerablemente. La Provincia de Buenos Aires tiene una tasa de encarcelamiento de 200 personas cada cien mil habitantes, una tasa mucho mayor a la tasa nacional de la Argentina (149). Desde 1998 a 2014, el número de personas detenidas en unidades penitenciarias bonaerenses se duplicó, alcanzando a aproximadamente más de 32.000 personas.

Como dijimos anteriormente, una de las consecuencias directas del aumento de la prisionización es que, al mismo tiempo, aumenta la cantidad de gente que vuelve a vivir en los distintos Municipios de la provincia luego de transitar la experiencia carcelaria. Aunque no existen datos certeros, se estima que aproximadamente 10.000 personas ‘egresan’ cada año de las unidades penitenciarias de la provincia de Buenos Aires y vuelven a vivir en el medio libre, retornando a sus ciudades, a sus familias y/o comunidades. Además, se estima que, también aproximadamente, más de 30.000 personas se encuentran con suspensión de juicio a prueba, condena condicional o arresto domiciliario en distintos Municipios de la provincia¹.

Estas personas, que han transitado la experiencia del encierro durante meses o años, vuelven a vivir en libertad en una situación de particular y específica vulnerabilidad generada por la profundización de los grados de exclusión socio-sanitaria, laboral y educativa que se produce durante la etapa carcelaria.

¹ Los datos se basan en estimaciones de funcionarios públicos del Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires (en entrevistas realizadas en 2014) y estadísticas oficiales del Patronato de Liberados Bonaerense, Enero 2015.

Fuente: <http://www.plb.gba.gov.ar/gba/plb/estadisticas/estadisticas.asp>.

Si bien no se pudo acceder al dato exacto, a estas cifras también debemos sumarle las personas que egresan del Sistema Penitenciario Federal y regresan a la Provincia de Buenos Aires.

El proceso de ‘reinserción social’ suele variar significativamente dependiendo de distintos factores, entre ellos, la calidad de gestión de las redes de contención social a nivel local. La situación individual de cada persona liberada o sometida a algún proceso penal, su situación familiar, social, laboral, el entramado comunitario en el que esté inserto y el acceso a recursos y programas de asistencia son todas variables que definen la trayectoria del período post-penitenciario. Por este motivo, el ámbito local adonde vuelven a vivir estas personas configura el escenario más importante en donde se pueden articular, o no, las opciones, los recursos y las oportunidades para la ‘reinserción social’.

La evidencia internacional ha comprobado que los primeros seis meses inmediatamente posteriores al egreso carcelario suelen ser críticos para la gran mayoría de las personas que han estado detenidas. En este sentido, hay evidencia de que los principales factores de riesgo para la reincidencia delictiva son: la falta de acceso a programas socio-sanitarios (especialmente programas de prevención de las adicciones), los obstáculos para obtener empleo, la dificultad para acceder a una vivienda adecuada y la discontinuidad educativa.

Pese a esto, en la Provincia de Buenos Aires aún existen fuertes deficiencias en la implementación efectiva de políticas post-penitenciarias, y especialmente en su articulación en el ámbito local con los distintos Municipios. Si bien el Patronato de Liberados Bonaerense es quien, según la legislación vigente, tiene la responsabilidad de llevar adelante programas de asistencia post-penitenciaria, se observan dificultades en la coordinación interinstitucional entre las agencias competentes en la materia y, específicamente, en la coordinación y cooperación con los Municipios en el ámbito local.

A modo de síntesis de un diagnóstico de la problemática post-penitenciaria de inclusión social de las personas liberadas y las personas sometidas a procesos penales, consideramos que hay un conjunto de elementos a tener en cuenta y que enunciamos a continuación.

En primer lugar, la invisibilidad pública del problema de la llamada ‘reinserción social’ es el punto de partida de una serie de dificultades para la construcción de una política post-penitenciaria integral y efectiva. Uno de los principales problemas

para avanzar es, en este sentido, la falta de interés público en el tema y la ausencia de instancias de debate e intercambio de información para la construcción de una visión integral y multisectorial. Incluso desde los ámbitos de discusión sobre políticas de seguridad pública, la cuestión de la 'reinserción social' de las personas liberadas o sometidas a procesos penales, en el marco de estrategias de prevención social de la reincidencia delictiva, tampoco suele formar parte de la agenda de debate.

En segundo lugar, existe escasa producción de información y conocimiento (y dificultades para su acceso) tanto en relación a la problemática de las personas liberadas y las personas sometidas a procesos penales como a las políticas o programas post-penitenciarios efectivamente existentes -y sus resultados. Por un lado, falta producción de información y conocimiento sobre los niveles de reincidencia y reiteración delictiva, tanto desde el Poder Judicial como desde un enfoque que de cuenta de la complejidad del fenómeno (causas, factores de riesgo y variables estructurales ligadas al involucramiento delictivo). Por otro lado, no existe información suficiente sobre las trayectorias post-penitenciarias de las personas liberadas que permitan evaluar los efectos del encierro en el medio libre y conocer las diversas formas de la 'reinserción social'.

Asimismo, existen obstáculos en los procesos de gestión y circulación de la información entre las distintas instituciones que inciden en la política post-penitenciaria (Servicio Penitenciario Bonaerense, Patronato de Liberados Bonaerense y Poder Judicial). Se ha destacado, por ejemplo, la falta de información certera para detectar a las personas que están próximas a egresar de las unidades penitenciarias, entre otros datos básicos para la implementación de estrategias post-penitenciarias efectivas.

En tercer lugar, las tareas que realiza el Patronato de Liberados en materia de asistencia, de acuerdo a las competencias que establece la ley 12.256 de ejecución penal, incluso si esta fuese implementada de manera efectiva, son insuficientes en términos de inclusión social integral de las personas liberadas y las personas sometidas a procesos penales.

En particular, en los últimos años, diversos conflictos político-institucionales en el Patronato de Liberados han dificultado el cumplimiento efectivo de sus funciones

de asistencia post-penitenciaria. Entre otras cuestiones, desde hace aproximadamente dos años, un grupo importante de trabajadores/as del Patronato se encuentra con medidas gremiales que implican la reducción significativa de sus horarios de trabajo, la suspensión de las visitas de campo y la suspensión de la carga de información sobre las personas atendidas, entre otras medidas.

Asimismo, se evidencia en la provincia una falta de programas efectivos de pre-egreso carcelario que limitan de manera significativa la posibilidad de planificar una estrategia de intervención en base a las necesidades específicas de cada persona privada de la libertad y en coordinación articulada con las redes y programas sociales nacionales, provinciales y municipales de inclusión social.

De todas maneras, más allá de los problemas coyunturales en el funcionamiento del Patronato de Liberados, es necesario identificar los límites de las intervenciones que desde allí pueden llevarse a cabo, tanto en términos de su alcance como de su contenido.

Por un lado, la labor del Patronato está atravesada por la tensión evidente entre las funciones de control y de asistencia en la etapa post-penitenciaria. Se trata de un dilema destacado por distintas evaluaciones internacionales sobre las políticas post-penitenciarias, en general, cuando se mezclan o superponen los roles de asistencia e inclusión social y la función del control y supervisión del cumplimiento de las reglas, cargas, condiciones y/o restricciones que se imponen judicialmente a las persona liberadas. Esta tensión, en especial en la Provincia de Buenos Aires, suele resolverse priorizando la función de control en detrimento de la función de asistencia.

Por otro lado, incluso si los conflictos político institucionales de los últimos años se resolvieran y se lograra resolver de un modo equilibrado la tensión entre las funciones de control y de asistencia del Patronato de Liberados, existe una importante cantidad de funciones, tareas y competencias fundamentales para la efectiva inclusión social de las personas liberadas y las personas sometidas a procesos penales que exceden a esta institución y sus capacidades y que, desde nuestro punto de vista, solo pueden llevarse adelante desde el ámbito local en cada Municipio.

En cuarto lugar, existe una notable falta de coordinación y cooperación interinstitucional entre todas las agencias estatales competentes en materia de

inclusión social post-penitenciaria. Faltan espacios de coordinación formal que comprometan a los distintos actores relevantes (distintas áreas del Poder Ejecutivo provincial, Poder Judicial, Municipios, Gobierno Nacional, organizaciones de la sociedad civil, universidades, entre otros) en el desarrollo de estrategias eficaces e integradas de política post-penitenciaria. A modo de ejemplo, además de los bajos niveles de cobertura de las políticas de asistencia social, de salud, educación y empleo intra-carcelarias, es casi inexistente el marco de continuidad entre éstas y las posibles acciones de política post-penitenciaria. Esta falta de coordinación, sobre todo entre el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y los Municipios, vuelve casi imposible el desarrollo de estrategias efectivas de contención e inclusión social de las personas liberadas.

En quinto lugar, son insuficientes los programas y espacios de participación destinados a las organizaciones de la sociedad civil competentes en la materia o a organizaciones de familiares de personas detenidas. Ello hace que las familias cuenten con información limitada y escasos espacios de apoyo y contención durante todo el proceso, desde la detención incluyendo la etapa post-penitenciaria.

La situación de encierro, como el retorno de la persona privada de la libertad, es crítica tanto para aquel que ha estado detenido como para su familia y su entorno afectivo. Los efectos de la prisionización suelen mantenerse, y hasta pueden intensificarse, en el momento de las salidas transitorias y el retorno a la libertad. En este sentido, la evidencia internacional coincide en sostener la importancia de incorporar a los hijos, la pareja, la familia y el entorno afectivo de las personas liberadas como sujetos de las políticas post-penitenciarias.

En sexto lugar, consideramos que actualmente existe una ausencia de una mirada integral sobre la problemática de las políticas post-penitenciarias de inclusión social. La experiencia internacional destaca que las políticas de 'reinserción social' deben comenzar el primer día de la detención. La agencia responsable de la inclusión social debe comenzar su trabajo con la persona apenas ingresa, conectándolo y articulando con las políticas sociales más amplias que le permitan acceder a sus derechos y generar proyectos de vida. Esto implica la necesidad de enmarcar las cuestiones relacionados al cupo y la infraestructura penitenciaria (incluyendo acciones para reducir el hacinamiento y mejorar las condiciones materiales de los centros de detención) pero también la reforma del gobierno de la

política penitenciaria como componentes claves del trabajo post-penitenciario, adecuando ambas políticas a un enfoque basado en los derechos humanos y la inclusión social. Asimismo, una política integral debe contemplar la importancia de fortalecer las capacidades y promover el acompañamiento y la contención de los equipos de trabajo de las políticas post-penitenciarias tanto a nivel provincial, como Municipal y a los funcionarios de las áreas de salud, empleo y educación que trabajan con personas liberadas y sometidas a procesos penales.

Esto nos lleva al último punto que queremos destacar: hoy existe un amplio consenso entre los diversos actores competentes en la materia en la provincia de Buenos Aires sobre la necesidad de fortalecer el rol de los Municipios y el abordaje de la problemática desde un enfoque territorial y comunitario.

Existe una coincidencia generalizada, entre representantes tanto de los propios Municipios como del Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, sobre la necesidad de fomentar el desarrollo de políticas municipales que acompañen a las personas liberadas y las personas sometidas a procesos penales, incluyendo una mejor y mayor articulación entre el Patronato de Liberados, los Municipios y las organizaciones sociales y comunitarias locales en cada distrito. Esta articulación, sin embargo, presenta desafíos importantes que incluyen, entre otros, la necesidad de crear protocolos de trabajo e intercambio de información, el desarrollo de instancias de capacitación para no reproducir procesos de exclusión y discriminación, la creación de mecanismos de articulación inter-sectorial e inter-jurisdiccional que garanticen el acceso igualitario a la oferta de programas sociales, sanitarios, educativos y laborales, y la posibilidad fáctica y presupuestaria de garantizar una concepción de política pública que intervenga antes de que la persona salga de la cárcel, acompañando su proceso de salida desde un seguimiento individualizado.

3. Sobre el presente proyecto de ley

En base al diagnóstico previamente desarrollado, y en el marco de un enfoque de seguridad democrática, resulta fundamental la planificación y el despliegue de estrategias que busquen reducir los grados de vulnerabilidad de las personas liberadas y las personas sometidas a procesos penales, promoviendo su inclusión

social desde el ejercicio efectivo de sus derechos. En este sentido, es necesario desarrollar políticas para personas liberadas y personas sometidas a procesos penales a fin de trabajar sobre los factores individuales, estructurales y sociales que posicionan a los sujetos en distintas situaciones de vulnerabilidad. Se necesitan acciones concretas para la promoción activa de programas específicos y mecanismos de coordinación y cooperación multi-agencial que aseguren la actuación integrada de los organismos competentes en la materia.

Por este motivo, el presente proyecto de ley busca promover el fortalecimiento de estrategias locales y de coordinación multi-agencial que fortalezcan el rol de los Municipios en el desarrollo de programas específicos para la inclusión social de personas liberadas y personas sometidas a procesos penales.

Para ello, el proyecto propone crear, por un lado, el Programa provincial de inclusión social de personas liberadas y personas sometidas a procesos penales. Mediante convenios con Municipios, el Programa propone brindar asistencia técnica y presupuestaria a equipos de trabajo municipales, a fin de que estos puedan coordinar y garantizar el acceso efectivo a programas, recursos y servicios socio-sanitarios, educativos y laborales por parte de las personas liberadas y sometidas a procesos penales a través de un dispositivo específico de acompañamiento individualizado de estas personas.

Asimismo, mediante estos convenios, se crean Mesas Locales de Coordinación con la participación de funcionarios provinciales, de los equipos municipales, representantes del Patronato de Liberados y organizaciones sociales y comunitarias. Estas Mesas tienen la función de garantizar la cooperación y el intercambio de información y recursos, la elaboración de protocolos de coordinación para la acción conjunta y derivación de casos, entre otras funciones clave.

Para cumplir con este objetivo, se establece un mecanismo de financiamiento a partir de la creación de un Fondo específico con recursos provenientes de fuentes tributarias existentes, más otros recursos que puedan ser aportados por el Tesoro provincial.

Por otro lado, el proyecto propone la creación del Consejo Provincial de Políticas Postpenitenciarias de inclusión social con funciones consultivas y de monitoreo, y

con la misión de realizar un seguimiento y una evaluación intersectorial de la política de inclusión social postpenitenciaria en la provincia. De este modo, se promueve, también, la participación activa de las distintas instituciones relevantes en la materia y las organizaciones sociales, familiares y comunitarias en el desarrollo de estrategias de inclusión social.

Basándonos en el diagnóstico realizado sobre la situación de las personas liberadas y las personas sometidas a procesos penales en la provincia de Buenos Aires y en la literatura y experiencias internacionales en la materia, los principios que sustentan y organizan la propuesta contenida en este proyecto son:

- la búsqueda del ejercicio efectivo de derechos y la inclusión social de personas que se encuentran en una particular situación de vulnerabilidad que deriva de la situación de encierro;
- la integralidad en el abordaje de la problemática, contemplando la complejidad y multidimensionalidad de los procesos de inclusión de las personas liberadas y de las personas sometidas a procesos penales;
- la integración de las políticas de inclusión social dirigidas al período de encierro y a la etapa post-penitenciaria;
- la coordinación y acción multiagencial entre los organismos e instituciones competentes en la materia;
- el abordaje de la problemática de inclusión social de las personas liberadas y de las personas sometidas a procesos penales desde la proximidad territorial y el entramado familiar y comunitario;
- la centralidad del ámbito local para la implementación de la política de inclusión social, jerarquizando el rol de los Municipios en la ejecución de la misma;
- la participación activa de los familiares y organizaciones de familiares de las personas liberadas y de las personas sometidas a procesos penales;
- la participación social y comunitaria para la construcción de redes de inclusión social;
- y la prevención social del delito y de la reiteración delictiva a través de procesos efectivos de inclusión de las personas liberadas y de las personas sometidas a procesos penales.

Es importante destacar que, en los último años, han habido algunas experiencias municipales que intentaron llevar adelante políticas locales dirigidas a las personas liberadas (Morón, San Martín, Quilmes, entre otros Municipios) y que si bien confirmaron la necesidad de llevarlas adelante, al encontrarse frente a una importante problemática con escasa política pública dirigida a la misma, se dificulta su sostenimiento ante la falta de recursos necesarios y ante la falta de coordinación formal y cooperación efectiva entre los actores relevantes en la materia.

Por todo lo expuesto, solicito a mis pares senadores y senadoras que acompañen este proyecto.



Lic. Mónica Macha
Senadora Provincial
Presidenta del Bloque Nuevo Encuentro
Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires