

# **APUNTES PARA PENSAR LAS POLÍTICAS POSTPENITENCIARIAS DE INCLUSIÓN SOCIAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

BLOQUE NUEVO ENCUENTRO – SENADO PBA  
MARZO 2015

## **INTRODUCCIÓN**

La relevancia 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 a nivel global.

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 obvia del aumento en los niveles de prisionización es que es cada vez mayor el número de personas que vuelven –meses u años más tarde– a sus comunidades de origen después de 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. 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 sus vínculos 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. En la actualidad, no existe un desarrollo teórico ni un marco conceptual claro que proponga ‘recetas’ sobre el camino a seguir. En las siguientes páginas, presentamos una serie de apuntes que pueden ayudarnos a pensar las políticas post-penitenciarias de inclusión social. Se incluyen datos básicos sobre las leyes

vigentes y datos presupuestarios, el marco legal internacional en materia post-penitenciaria y un diagnóstico inicial sobre la situación post-penitenciaria en la Provincia de Buenos Aires.

## 1. DATOS BÁSICOS

### 1.1 Legislación vigente

La ley 12.256 de Ejecución Penal Bonaerense (y sus modificatorias) y la ley 14.301 (de cupo laboral para personas liberadas, sancionada en 2011) forman el principal marco normativo de las políticas post-penitenciarias actuales en la Provincia de Buenos Aires.

#### Ley 12.256

La Ley 12.256 (y sus modificatorias) sitúan a la política post-penitenciaria como un eslabón de la política de ejecución de la pena. Mientras que la primera parte de la ley regula al Servicio Penitenciario Bonaerense, el primer título de la segunda parte se dedica al Patronato de Liberados Bonaerense. La ley establece que el Patronato tiene a su cargo 'la tutela, asistencia y tratamiento de todas las personas que por disposición judicial deba estar sometida a su cuidado'. También establece las funciones de control que debe cumplir el Patronato, incluyendo 'el seguimiento del cumplimiento de las cargas y obligaciones impuestas judicialmente' a los liberados. Entre otros temas, la ley establece las tareas de pre-egreso carcelario que debe realizar el Patronato con 'todo condenado alojado en establecimientos penitenciarios' seis meses antes de la fecha del posible otorgamiento de la libertad. Asimismo, regula sobre el tipo de asistencia y tratamiento que debe brindarse y las acciones que deben tomarse para dar asesoramiento jurídico, y facilitar el acceso a la salud, educación, capacitación laboral, trabajo, microemprendimientos laborales, pasajes, entre otros.

#### Ley 14.301

La ley de cupo laboral está orientada a promover la inserción laboral de las personas liberadas que hayan cumplido más de cinco años privados de la libertad y que tengan idoneidad para el cargo. La ley obliga al Estado, sus organismos descentralizados y empresas a establecer una cuota mínima del 2% del total del personal y a establecer puestos reservados para su contratación. Asimismo, esta ley otorga ciertos beneficios especiales a las empresas privadas que contraten a personas liberadas incluyendo la priorización de la compra de sus productos, exención de impuestos, promoción de la difusión, entre otros. La ley también promueve la creación de cooperativas de producción dirigidas a la integración laboral en cada comunidad local.

### 1.2 Datos presupuestarios

<b>PRESUPUESTO TOTAL DEL MINISTERIO DE JUSTICIA (incluye organismos descentralizados)</b>	4.209 millones de pesos
% del presupuesto destinado al Patronato de Liberados Bonaerense (PLB)	<b>4%</b>
% del presupuesto destinado al Servicio Penitenciario Bonaerense (SPB).	<b>94%</b>

Fuente: Presupuesto 2014, Subsecretaría de Hacienda, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

El Patronato de Liberados Bonaerense cuenta con una estructura descentralizada en siete regiones, 18 sub-direcciones y más de 89 delegaciones departamentales (una por cada aproximadamente 1.5 Municipios). Tiene una planta de 1376 cargos, de los cuáles aproximadamente 900 son profesionales.

<b>PATRONATO DE LIBERADOS</b>		
<b>GASTO TOTAL (Base 2013)</b>	164 millones de pesos	
<b>Por tipo de gasto</b>		
% Gastos en Recursos Humanos	86%	
% Gastos en Transferencias	10%	
% Otros	4%	
<b>Por Programa</b>		
	<b>% del total de gasto</b>	<b>Total de cargos</b>
Dirección Ejecutiva	2.2%	22
Pre-egreso carcelario	1.5%	29
Ejecución Penal, Asistencia y Tratamiento Social	5.3%	87
Dirección y Coordinación de Regiones	4%	129
Administración	5.5%	98
Programas	81.3%	1011

Fuente: Gasto 2013, Subsecretaría de Hacienda, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

## 2. MARCO LEGAL INTERNACIONAL EN MATERIA POSTPENITENCIARIA

### ***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.

### 3. SOBRE LA PROBLEMÁTICA POST-PENITENCIARIA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. DIAGNÓSTICO INICIAL

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 Municipios y a sus familias y/o comunidades. Aunque no existen datos certeros, se estima que más de 30.000 personas se encuentran con suspensión de juicio a prueba, condena condicional o arresto domiciliario<sup>1</sup>. 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.

Para aquellas personas que pasan por un centro de detención, **la experiencia del encierro conlleva una profundización de los grados de exclusión socio-sanitaria, laboral y educativa que ya atravesaban previamente a su situación de privación de libertad.**

Un diagnóstico inicial de los desafíos normativos e institucionales de la política pública (post)penitenciaria en la Provincia de Buenos Aires permite destacar algunos apuntes necesarios para pensar la problemática y las herramientas desde donde abordarla. Para realizar este diagnóstico preliminar, se relevó el marco normativo en la materia, se estudiaron experiencias internacionales relevantes y se mantuvieron entrevistas iniciales con operadores judiciales, funcionarios y trabajadores/as del Poder Ejecutivo provincial y de gobiernos municipales, y personas privadas de la libertad y liberadas. En base a este trabajo, **se realizó una primera aproximación a las cuestiones relevantes y los desafíos pendientes para la construcción de una política (post)penitenciaria en la Provincia de Buenos Aires.**

#### Conclusiones preliminares:

##### **a) Invisibilidad de la problemática post-penitenciaria en la agenda pública**

Entre los principales problemas para avanzar en una política post-penitenciaria, se destaca la falta de visibilidad e interés público en el tema y la ausencia de instancias de debate e intercambio para la construcción de una visión integral y multisectorial. Resulta necesario avanzar en la comprensión de que una política pública post-penitenciaria es un componente esencial de las políticas de seguridad democrática con enfoque de derechos y un factor ineludible para responder al creciente número de personas que egresan de la cárcel.

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

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

**b) Escasa producción de información y conocimiento en materia post-penitenciaria**

No existe suficiente producción ni acceso a información sobre la problemática post-penitenciaria ni sobre la gestión de programas post-penitenciarios efectivamente existentes.

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 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 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.

**c) Conflictos político-institucionales que dificultan la implementación de las leyes vigentes en materia post-penitenciaria.**

En particular, el trabajo del Patronato de Liberados Bonaerense enfrenta hace varios años severos problemas político-institucionales. En el año 2004, mediante la ley 13.190, se declaró la emergencia de esta institución y se ordenó aumentar la cantidad de personal destinado a la misma. La cifra aproximada indica que de 100 personas, el Patronato pasó a contar con más de 1300 cargos. Desde hace aproximadamente dos años, un grupo importante de trabajadores/as del Patronato se encuentra con medidas gremiales. Los reclamos que realizan incluyen, entre otros, mejoras en las condiciones de trabajo, mayor planificación e instancias de capacitación, la actualización de sus salarios y una mayor seguridad y protección en el ámbito laboral. Las medidas gremiales incluyen, entre otras, la reducción significativa de los horarios de trabajo, la suspensión de las visitas de campo y la suspensión de la carga de información sobre las personas atendidas.

En el caso de la ley 14.301 de cupo laboral, su implementación carece de presupuesto adecuado y no ha estado orientada al monitoreo permanente del cumplimiento efectivo de la misma por parte del Poder Ejecutivo provincial. Además, se observa un muy bajo nivel de adhesión de los Municipios y un amplio desconocimiento de esta normativa por parte de los mismos.

**d) Consenso 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 los actores entrevistados, sobre la necesidad de fomentar el desarrollo de políticas municipales que acompañen a las personas liberadas, incluyendo una mayor articulación entre el Patronato, los

Municipios y las organizaciones sociales y comunitarias. Esta articulación, sin embargo, presenta desafíos importantes que incluyen, entre otros, la creación de protocolos de articulación e intercambio de información entre los Municipios y el Patronato, el desarrollo de instancias de capacitación para no reproducir procesos de exclusión y discriminación, la creación de mecanismos de articulación intersectorial 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.

**e) Falta de coordinación y cooperación interinstitucional.**

Faltan espacios de coordinación interinstitucional que comprometan a los distintos actores relevantes en la materia (distintas áreas del Poder Ejecutivo provincial, Municipios, Gobierno Nacional, organizaciones de la sociedad civil, universidades, entre otros) en el desarrollo de estrategias eficaces e integradas de política post-penitenciaria. Los/as entrevistados/as coinciden en los bajos niveles de cobertura de las políticas de asistencia social, de salud, educación y empleo intra-carcelarias y la inexistencia de un marco eficaz que promueva la continuidad entre los programas penitenciarios existentes y las posibles acciones de política post-penitenciaria.

**f) Falta de un adecuado trabajo de pre-egreso carcelario.**

En la provincia de Buenos Aires, la falta de programas efectivos de pre-egreso carcelario limitan 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.

Distintas evaluaciones internacionales destacan que los primeros seis meses inmediatamente posteriores al egreso carcelario suelen ser críticos para la gran mayoría de las personas que han pasado por la experiencia del encierro. Se ha observado que los problemas en el acceso a la vivienda, el limitado acceso a programas de salud y prevención de las adicciones, la discontinuidad educativa y los obstáculos para obtener empleo son los principales factores de riesgo en la etapa post-penitenciaria.

**g) Ausencia de una mirada integral sobre la problemática y las políticas.**

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.

**h) Insuficientes políticas o programas que atiendan la situación de los hijos/as y las familias de las personas detenidas, durante el encierro y en la etapa post-penitenciaria.**

Tanto los efectores de políticas públicas que trabajan con personas detenidas como las organizaciones de familiares de detenidos destacan la importancia de generar políticas dirigidas a las familias de las personas detenidas y liberadas. Es necesario que las familias cuenten con información y 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.

**i) Necesidad de un abordaje con perspectiva de género.**

Varios de los/as entrevistados/as coinciden en la necesidad de fortalecer la perspectiva de género en materia post-penitenciaria. Por un lado, se observa una falta de respuesta a las necesidades específicas que enfrentan las mujeres en la etapa penitenciaria y post-penitenciaria, en particular durante los arrestos domiciliarios, en relación con la revinculación familiar, la posibilidad de obtener un ingreso, el acceso a una vivienda, el acceso a la salud y a la educación y las obligaciones de cuidado de los niños que muchas de ellas asumen. Por otro lado, hacen falta protocolos de acción que aborden de manera efectiva la problemática de la violencia sexual e intrafamiliar en la etapa post-penitenciaria. Además, faltan políticas que den cuenta de la situación de las personas trans en las políticas post-penitenciarias y sus necesidades específicas. En general, las políticas no suelen abordar de manera sistemática y específica las cuestiones de género, promoviendo los estereotipos y desconociendo el derecho a la identidad de género.

**j) Tensión entre las funciones de control y de asistencia en la etapa post-penitenciaria.**

Distintas evaluaciones internacionales sobre las políticas post-penitenciarias destacan las tensiones que existen entre el rol de asistencia y promoción del ejercicio de derechos y la función del control y supervisión del cumplimiento de las reglas, cargas, condiciones y/o restricciones que se hubiesen impuesto judicialmente a la persona liberada.

En este marco, entre los distintos actores, existe poca coincidencia sobre el lugar que deben cumplir ambos roles en el diseño de una política post-penitenciaria



efectiva y sobre la relación que estas funciones (y quien las lleve adelante) deban tener entre sí. Al ser un área aún poco explorada, esto demanda un debate profundo e inter-sectorial. Es necesario pensar qué alternativas posibles existen en relación a las competencias, las estructuras institucionales y los objetivos asociados a ambas funciones, a fin de fortalecer la transparencia y la adecuación tanto de la supervisión del cumplimiento de las reglas, cargas, condiciones y/o restricciones impuestas judicialmente como de los procesos de inclusión social de las personas liberadas.

**k) Necesidad de un cambio de paradigma: del tutelaje a la promoción de derechos.**

Resulta esencial promover un debate profundo, institucional y multi-sectorial que haga posible la construcción social de estrategias de intervención post-penitenciarias que superen la visión paternalista de tutelaje y se enmarquen en una política de inclusión social basada en un enfoque de derechos. Esto requiere evaluar, también, la necesidad de reformas normativas que configuren un nuevo marco institucional adecuado. A modo de ejemplo, así como en la Provincia de Buenos Aires se creó el sistema de promoción y protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes, superando el paradigma del Patronato en esa materia, es fundamental que podamos iniciar un camino similar que en relación a las personas liberadas y a las personas sometidas a procesos penales, en general, se supere la visión del tutelaje y se consolide finalmente un paradigma basado en la promoción y ejercicio efectivo de derechos.

**Senadora Mónica Macha**

Presidenta Bloque Nuevo Encuentro  
Presidenta Comisión de Derechos Humanos y Garantías  
Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires  
[mfmacha@senado-ba.gov.ar](mailto:mfmacha@senado-ba.gov.ar) / Tel. 0221-4391717  
Oficina 319 / 320 – Anexo Cámara de Senadores  
Avenida 7 esquina calle 49 – La Plata