

# Seguridad democrática en el nuevo contrato social:

Educación, trabajo y cooperativismo como respuesta eficaz a la crisis penitenciaria



- Destacados prensa
- Inseguridad y sistema penitenciario: problemas políticos
- El sistema penal/penitenciario: objetivos enunciados versus efectos reales
- Propuestas para una ejecución penal con utilidad social
- Conclusiones: una nueva ejecución penal para un nuevo contrato social



## 1.- Destacados prensa:

- **La población prisionera en la Provincia de Buenos Aires crece a un promedio anual de 4.000 personas.** Esto implica sobrepoblación constante y crecientes requerimientos de recursos presupuestarios.
- **Alrededor del 50% de las personas que egresan de prisión vuelven a delinquir y a quedar detenidas,** realimentando el hacinamiento.
- La aparición de **organizaciones cooperativas compuestas por liberados**, que emplean a personas que pasan por las cárceles. Son empresas sociales, portadoras de un enorme potencial socio-político-económico. Además de disminuir el delito generan entramados productivos en los que la innovación social, el trabajo y la contención se evidencian cotidianamente. Para quienes trabajan en ellas **la repetición del delito es menor al 10%.**

## 2. INSEGURIDAD Y SISTEMA PENITENCIARIO: PROBLEMAS POLÍTICOS

### a. UN DÉFICIT EN PENSAMIENTO Y PROPUESTAS

Afirmar que la inseguridad es un problema social importante es una obviedad. Pero pensar en mecanismos institucionales para regular y prevenir las consecuencias violentas del conflicto social implica posicionamientos políticos, ineludiblemente.

Los sectores con posiciones políticas conservadoras postulan un paradigma de acción institucional muy definido: el punitivismo, que consiste en la prevención del delito por medio de la saturación policial, tanto con objetivos disuasivos como represivos, en coordinación con un sistema legal y judicial tendiente al refuerzo del castigo penal y a una estructura carcelaria que por medio de la *dupla conceptual castigo/tratamiento* “readapte” a los internos, para que puedan vivir en libertad en mejores condiciones de convivencia social. Este paradigma implica el fortalecimiento de las fuerzas policiales y penitenciarias en sus formas de autogobierno y en sus prácticas represivas vulneradoras de derechos.

Desde la mirada opuesta al punitivismo, se asume que la inseguridad está relacionada con el empeoramiento de las condiciones sociales y la extensión del desempleo. Pero poco se ha avanzado para comprender cabalmente esa relación compleja entre (la falta de) inclusión laboral y el desarrollo de prácticas ligadas al crimen. Parecería que sigue operando como preconcepto que la mera reducción del índice de desempleo debería implicar automáticamente un descenso de la inseguridad, postulado que hasta el momento no se ha podido establecer como relación causal directa. **Si bien es claro que hay una relación entre desempleo y violencia social, esta relación opera como tendencia, atravesada por mediaciones culturales, institucionales, territoriales y psicológicas. Esclarecer más adecuadamente esta relación y las mediaciones de sus múltiples dimensiones es una tarea pendiente, que es necesario realizar para proponer políticas públicas eficaces, capaces de superar el paradigma punitivo.**

## b. EL PROBLEMA DEL DISPOSITIVO CARCELARIO

Desde una mirada que promueve la integración social y el desarrollo de institutos de implementación de justicia que reduzcan el daño, se promovió la implementación de formas sustitutivas de prisión para delitos menores a través de la *probation* y condenas en suspenso. Y también formas de excarcelación y libertad anticipada, idea central de la progresividad de la pena. Otra iniciativa pasó por introducir prácticas basadas en Derechos Humanos tanto en la tarea policíaca como penitenciaria para *limitar/controlar/eliminar* las vulneraciones de los derechos de las personas: la violencia institucional, considerada un exceso a la vez ilegal e innecesario, las malas condiciones ambientales (superpoblación, malas alimentación, problemas de salud), etc. Pero **estas iniciativas son implementadas con características espasmódicas** y no llegan a convertirse en políticas de Estado, siendo reemplazadas por iniciativas de sentido diferente, por gestiones de gobierno de variados signos políticos. Y, además, esas iniciativas -necesarias- no modifican sustancialmente los efectos de la acción real del dispositivo carcelario.

Lograr progresos reales, además de limitar o eliminar las vejaciones, **implica fundamentalmente modificar las condiciones cotidianas y rutinarias, que afectan a los detenidos la totalidad del tiempo, no solo en los momentos extraordinarios en los que se producen apremios ilegales.** La detención carcelaria, debería implicar la pérdida de la libertad -nada menos- a la par de mantener todos los derechos reconocidos por la legislación y la cultura: trabajo, seguridad, social, salud, educación, intimidad, esparcimiento. Pero como el dispositivo carcelario, desde su concepción etiológica de la criminalidad, entiende que las causas del comportamiento desviado están en el sujeto que delinque, define intervenciones conductuales que establecen **un sistema premial-punitivo que favorece los comportamientos deseados y castiga los no deseados, haciendo de la institución total carcelaria un laberinto de obediencias fingidas.** Y somete a las personas a una situación de **ocio forzado en la que son despojadas de sus atributos adultos**, sin que puedan ejercer responsabilidad sobre sus vidas ni funciones de autosustentación.

En este tránsito se debilitan los lazos con sus familias y comunidades de origen (sin que sean reemplazados por otros vínculos superadores) y se fortalecen las identidades ligadas al accionar delictivo, tanto por la convivencia forzada con personas cuyo común denominador es haber delinquido, como por reacción a la opresión carcelaria. Así, el impacto sobre la subjetividad es tan profundo que prolonga el compromiso con el delito y el reingreso carcelario. Por eso, entendemos que solo **controlar “los excesos” y apremios ilegales no implica modificaciones sustanciales de las prácticas, dado que el dispositivo carcelario continúa repitiendo sus rutinas definidas por el paradigma que pretende superarse e impactando sobre la acción e identidades de los internos.**

### c. INFLACIÓN Y DEMAGOGIA PUNITIVA

La vida social está atravesada por violencia e inseguridad. Esta tensión real cotidiana ineludiblemente implica que se generen formas institucionales y mensajes discursivos que direccionen los conflictos, en un sentido o en otro.

Desde la seguridad democrática, cuya mirada busca la disminución del conflicto social incluyendo los intereses y necesidades de todos los sectores sociales, sin exclusión, la explicación de la inseguridad está puesta en el funcionamiento de la sociedad y en las desigualdades sociales, por lo que menores niveles de conflicto requieren formas institucionales que promuevan desarrollos territoriales más equitativos. Por el contrario, la mirada punitivista pone en la inadaptación de personas individuales o de determinadas minorías la razón de la inseguridad, discurso que en sus formas más exacerbadas es caracterizado (desde quienes se oponen a esta posición) como “*demagogia punitiva*”. Postulan a un sujeto social “*inadaptado/peligroso*” y han constituido la respuesta hegemónica en los mensajes fomentados desde las políticas institucionales y los formadores de opinión, mensaje que se monta sobre las tensiones objetivas de la vida social, fortalece la fragmentación y el conflicto y promueve lo que se conoce como *inflación punitiva*. Esta conlleva tendencias de des-integración social y crecientes erogaciones en los presupuestos públicos, que no son auditados en su relación costo/eficacia, dado que -exentos de evaluación- encuentran la legitimación social en los discursos punitivistas.

Lo antedicho busca exhibir las limitaciones del pensamiento y las propuestas de quienes buscan superar el punitivismo. **Proponer otras formas de gestionar los conflictos reconociendo la existencia del problema social que implica la inseguridad implica evaluar los efectos reales del sistema institucional penal/penitenciario. Y es un desafío esencialmente político.**

### **3.- EL SISTEMA PENAL/PENITENCIARIO: OBJETIVOS ENUNCIADOS VERSUS EFECTOS REALES**

La finalidad del sistema penitenciario es suficientemente clara en la normativa. Tanto la Constitución Nacional <sup>[1]</sup> como la Ley Provincial de Ejecución Penal N° 12.256 <sup>[2]</sup> establecen que las cárceles deben ser instituciones de “*reeducción*” para que personas que han cometido delitos puedan lograr mejores formas de convivencia social mediante el “*tratamiento*” penitenciario. Supuestamente, luego de la detención las personas deberían poder convivir en mejores condiciones debido a los aprendizajes que han realizado, y no volver a delinquir. Sin embargo, estos objetivos están lejos de cumplirse.

Pese a la pobreza estadística sobre repetición del fenómeno delictivo, en los ambientes ligados a la ejecución penal se asume que es muy extendido. Pero esto no implica que las instituciones intervinientes sean reconsideradas por el reiterado incumplimiento de los objetivos. **Tanto juzgados penales como Servicio Penitenciario (SPB) y Patronato de Liberados (PLB) siguen con sus dispositivos de trabajo, sin asumir la distancia entre la función social y los resultados reales de las prácticas.**

El encarcelamiento implica la permanencia forzada en una institución total. Supuestamente, los detenidos deberían perder la libertad ambulatoria y tener garantizados los demás derechos (como educación y trabajo, pilares de la progresividad de la pena). Pero estos derechos, reconocidos por la ley de ejecución penal, no están presentes en la dinámica cotidiana de las cárceles bonaerenses.

Los objetivos del sistema carcelario se resumen por un lado en garantizar la seguridad de las unidades penales: que el detenido cumpla su detención preservando su vida y que no se fugue; por otro lado, en ofrecer un “*tratamiento*” para que, una vez cumplida su condena, vuelva

a “reinsertarse” a la sociedad, debidamente readaptado. Pero considerando las políticas penitenciarias y sus prácticas reales, existe una tensión permanente entre ambos objetivos, siendo la cuestión asegurativa la que determina las posibilidades de “tratamiento”. La institución se estructura en pos de la seguridad intramuros, subsumiendo toda la dinámica institucional en esta cuestión, dejando de lado el abordaje integral de los sujetos detenidos. Así, todas las actividades son controladas en grado extremo en aras de mantener la seguridad, lo que lleva a que **las actividades de “tratamiento” se limiten a alguna entrevista esporádica con algún psicólogo, sin que se institucionalicen dispositivos que posibiliten reposicionamientos subjetivos, más que el resultante de las adaptaciones al sufrimiento que provoca la detención en sí.**

#### b. INFLACIÓN PUNITIVA Y SOBREPoblACIÓN <sup>[3]</sup>

Desde la recuperación de la democracia, y sobre todo en los últimos 15 años, el crecimiento de la población encarcelada en la provincia de Buenos Aires es altamente preocupante. Esto tiene diversas causas: el deterioro de las condiciones de vida debido a las políticas neoliberales, la estigmatización de determinados sectores a los que se estigmatiza como “el enemigo”, el endurecimiento de las penas como efecto de las “leyes Blumberg”, la aplicación de las leyes de flagrancia, etc. Sin descartar la multidimensionalidad del fenómeno, es claro que **pese a la cantidad de nuevas unidades penales que se inauguraron desde la recuperación del sistema democrático <sup>[4]</sup> el sistema penitenciario bonaerense vive una crisis constante de sobrepoblación.** Este proceso, conocido como *inflación punitiva* se ve agravado a partir del año 2016, **pues el encarcelamiento por delitos de pequeña escala (narcomenudeo, hurtos y pequeños robos) sumado al empeoramiento de las condiciones sociales genera que la situación actual sea acuciante <sup>[5]</sup>.**

**Actualmente la población penitenciaria crece a un promedio anual de 4.000 personas,** como ilustra un fallo judicial de septiembre de 2018<sup>[6]</sup>. En él se señala que el Estado Provincial incumple con las condiciones mínimas de trato reconocidas a las personas privadas de su libertad y ordena la creación de un **Comité de Crisis** conformado por representantes de los Poderes

Ejecutivo, Legislativo y Judicial, dado que *“las políticas públicas eficaces requieren de discusión y consenso, siendo prudente implementar un criterio de ejecución que en justo equilibrio y con participación de la sociedad civil, contemple los intereses en juego”*. La orden judicial es pertinente, puesto que a fines de 2019 la población superará los 50.000 detenidos, siendo su crecimiento mucho mayor que el crecimiento poblacional de la Provincia. Esto implica **que la institución no esté en condiciones materiales ni humanas para cumplir su objetivo institucional. En este marco, sólo se “garantiza” la seguridad interna, dejando de lado las cuestiones “tratamentales”, haciendo que la calidad de la pena sea paupérrima, reducida a una única dimensión: el castigo.**

### c. EL CÍRCULO VICIOSO ESTRUCTURAL DEL PRESUPUESTO

La inflación punitiva tiene un correlato en cuestiones económicas y presupuestarias. El aumento tanto de la población prisionizada como de la cantidad de unidades penales ha implicado una enorme erogación para las finanzas de la Provincia de Buenos Aires. En el cuadro podemos observar el aumento del monto presupuestario del SPB medido en dólares y su correlación con la cantidad de internos detenidos en el servicio en cada momento.

Los datos permiten ver que el presupuesto tuvo un aumento enorme, tanto el institucional del SPB como medido por persona detenida, considerando la relación entre ese monto y el total de la población detenida a enero de cada año consignado. **En enero de 2019, considerando el valor del dólar en dicho mes, cada persona detenida implicó para la PBA una erogación mensual de \$ 44.901,65.**

Cuadro 1: Evolución anual: periodo 2002-2019 presupuesto. Sistema Penitenciario Bonaerense.

AÑO	2002	2005	2010	2015	2019
<b>PRESUPUESTO ANUAL DEL SPB EN MILLONES DE U\$S (1)</b>	u\$S 115 millones	u\$S 164 millones	u\$S 361 millones	u\$S 762 millones	u\$S 628 millones
<b>POBLACIÓN DETENIDA EN CÁRCELES DEL SPB (2)</b>	18.931 personas	24.747 personas	26.734 personas	33.482 personas	43.470 personas (3)
<b>PRESUPUESTO ANUAL Y MENSUAL POR PERSONA DETENIDA</b>	Anual u\$S 6.074  Mensual U\$S 506,16	Anual u\$S 6.627  Mensual U\$S 552,25	Anual u\$S 13.503  Mensual U\$S 1125,25	Anual u\$S 22.758  Mensual U\$S 1896,50	Anual u\$S 14.446  Mensual U\$S 1203,83

**Fuente:** CESO. Elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, SNEEP, correspondientes a enero de cada año citado en el ítem sobre el presupuesto y CELS.

Sin embargo, pese a ese crecimiento presupuestario las condiciones penitenciarias tanto ambientales como referentes a la calidad de ejecución de las penas son pésimas. Los datos permiten ver que debido a la mencionada inflación punitiva, existe **un círculo vicioso, que implica cada vez más detenidos, que implican cada vez más unidades penales y más agentes penitenciarios, que por las necesidades de funcionamiento requieren mayor presupuesto. Pero con un aumento anual promedio de 4.000 personas, el presupuesto nunca alcanza, y el ciclo se reinicia constantemente.**

Si bien el 70% de este presupuesto se utiliza para pagar salarios de los trabajadores del SPB <sup>[7]</sup>, esto sigue siendo consecuencia de la inflación punitiva. Desarmar este círculo vicioso, requiere

decisiones políticas que van mucho más allá de cuestiones presupuestarias. Implica repensar el funcionamiento del sistema en su conjunto.

#### **d. LOS SUPUESTOS DEL POSITIVISMO LEGAL-CRIMINOLÓGICO Y SU CONCEPCIÓN DEL SUJETO**

El conjunto de instituciones del sistema penal/penitenciario desarrolla una estrategia para justificar el incumplimiento de sus objetivos normativos (menor grado de violencia y conflicto social, y que las personas que no respetan la normativa legal lo hagan de buen grado): **las personas son vistas como responsables de la persistencia en sus decisiones equivocadas, lo que implica transferir la responsabilidad institucional del cumplimiento de los objetivos a los sujetos que pasan por sus dispositivos.** Esto se sostiene sobre algunos supuestos que sin explicitarse, operan guiando las prácticas y formatean los dispositivos que conducen el accionar de los sujetos, tanto los agentes institucionales como los internos o “tutelados”.

Un **supuesto central es que las personas que delinquen lo hacen porque toman decisiones racionales tendientes a continuar con las prácticas penadas por la ley.** Así, el accionar delictivo sería un cálculo de costos y beneficios con una lógica medios-fines que las personas realizan en pleno uso de sus facultades y acceso a toda la información disponible sobre la conveniencia (o inconveniencia) de persistir en acciones criminales. Este supuesto se relaciona con la matriz de sentido positivista del derecho penal, especializado en castigar a sujetos que actúan racionalmente y merecen el castigo. **Es una concepción que permea a todas las instituciones del sistema, matrizando sus prácticas.** Y cómo transfiere las responsabilidades institucionales a los sujetos, exime al sistema de las evaluaciones de desempeño y cumplimiento de objetivos. Sin embargo, desoye lo que en psicología y ciencias sociales es largamente aceptado: que los sujetos deciden con una racionalidad limitada y altamente condicionados por el medio social y las circunstancias del momento.

En las historias de vida se puede verificar que estas decisiones “racionales” se dan según sean las relaciones con las instituciones, las discriminaciones sufridas, los tránsitos previos incorporados a sus identidades, los estados emocionales en circunstancias vivenciadas como

límites, la búsqueda de aprobación social, la pérdida de control de los actos por determinados consumos, etc., por citar algunas razones que operan como factores causales del accionar delictivo en el plano de los sujetos.

Otro supuesto, base de la *concepción disciplinadora*, postula una **relación directa entre el sufrimiento por el castigo y el desarrollo de hábitos respetuosos de la normativa social y las pautas de convivencia**. Así, la presión del dispositivo institucional sobre los sujetos llevaría a "modificaciones subjetivas", tendientes a la aceptación de la Ley y las formas institucionales, el desarrollo de hábitos de higiene, horarios, etc., que supuestamente serían la base de la "readaptación social". La *concepción disciplinadora* está en la base de las "penas más duras" y los intentos por reducir o eliminar la progresividad de la pena, concepción ideológica que luego de postular una relación directa entre la dureza del castigo y la introyección de pautas de conducta disciplinadas y con aceptación de la normativa social, no evalúa si ese postulado se verifica (o no) en la realidad.

Un tercer supuesto pasa por la **concepción del sujeto como individuo aislado, que delinque sin conexión con su contexto**. Desde esta mirada, las causas del comportamiento "desviado" se encuentran en el sujeto, que está "inadaptado" individualmente o es representante individual de minorías "inadaptadas". Así, no se considera la relación entre las prácticas y el contexto social que da sentido a las racionalidades desplegadas en las acciones: el entramado de vínculos territoriales, la historia familiar, las modalidades de satisfacción de las necesidades materiales y culturales, las relaciones con las instituciones estatales y sociales, etc. Así, esta concepción aparece en resoluciones judiciales, informes criminológicos o socio-ambientales, que se enfocan sólo en el sujeto-individuo, desestimando el juego de influencias que actúan sobre las personas en su contexto real.

Y aparece también en las intervenciones, que se llevan adelante con las personas solo en el nivel individual, a lo sumo incorporan las relaciones familiares a título informativo, prácticamente sin avanzar en formas grupales y comunitarias de intervención.

La acción conjunta de **estos tres supuestos, y su materialización en las formas institucionales de ejecución de la pena se encuentran en el origen tanto de la inflación punitiva como de la extensión del fenómeno de la repetición del delito y el reingreso carcelario**.

e. **EL DISPOSITIVO CARCELARIO Y LA REPETICIÓN DEL DELITO**

Analizar fenómenos sociales complejos requiere considerar su multicausalidad y multidimensionalidad. Respecto del aumento de la población prisionizada, una mirada comprensiva exige considerar la evolución de las condiciones sociales, las decisiones gubernamentales sobre las políticas de seguridad, el rol asignado a la acción policial en el territorio y frente a la conflictividad social, el accionar de (y las influencias sobre) la justicia penal, además de las dinámicas carcelarias. Pese a esa multicausalidad, **consideramos primordial analizar la influencia del dispositivo carcelario, dada su influencia sobre la repetición del delito y por tanto sobre las condiciones de seguridad.**

Es muy difícil encontrar datos oficiales sobre repetición del delito y reingreso carcelario <sup>[8]</sup>. Encontramos una aproximación en el informe del SNEEP/2017<sup>[9]</sup>, que señala a nivel nacional un índice entre un 30 % y 35%. Pero esto no coincide con las cifras de reintegrantes (aquellos que han estado alojados en otras instancias dentro del SPB y reingresan), datos que se desprenden de registros internos del SPB <sup>[10]</sup>, que oscilan entre un 50 % y 60%. Más allá de sus disparidades, los datos evidencian las limitaciones de los dispositivos carcelarios y pos carcelarios para cumplir los objetivos. Por eso consideramos pertinente concentrarnos en los efectos reales de las cárceles.

La idea subyacente es que luego del aislamiento de su medio social y el castigo infligido, las personas no deberían delinquir más.

Si bien en muchos casos esto es así, en muchos otros se repiten las prácticas delictivas. Entonces: **¿Por qué es tan alta la repetición del delito y el reingreso carcelario?**

Si bien la población prisionizada tiene diversos orígenes y trayectorias sociales, el mayor porcentaje son personas que provienen de sectores en situación de vulnerabilidad social. Y **la detención acentúa el daño social preexistente**, disminuyendo las capacidades y menoscabando las posiciones subjetivas adultas, tanto la autosustentación económica como la posibilidad de tomar decisiones sobre la propia vida. **Así, como consecuencia directa del dispositivo, la liberación implica tanta vulnerabilidad que contiene en sí la enorme probabilidad de reiterar**

**acciones delictivas.** Las personas salen de la cárcel llenas de odio y miedos, urgencias y ansiedades. Luego de años de no ejercer el hábito de trabajar para satisfacer sus necesidades vitales, egresan endeudados moralmente con sus familias o parejas y con la urgencia de generar ingresos y recuperar su autoestima. Cuando debieran haber tenido acceso a herramientas de capacitación, formación laboral, educación, espacios en los que puedan tratar sus problemáticas personales, **al recuperar su libertad cuentan con menos recursos que al perderla.**

Al egreso se encuentran con un mercado que solo les ofrece changas informales o trabajos en negro en condiciones de explotación, en los que la sola sospecha de tener antecedentes penales es motivo de despido. Y si consiguen entrar en una empresa, muchas veces no logran sostener la presión de equipos de trabajo jerárquicos (que reviven los conflictos con los guardiacárceles), por lo que ante cualquier dificultad son despedidos o renuncian. Esto evidencia que **el empleo asalariado formal es un ámbito poco adecuado para lograr avances significativos en la inclusión laboral de quienes pasan por la detención.**

Al recuperar la libertad, sumamente vulnerables, se acercan a instituciones de asistencia como el PLB a solicitar asistencia o alguna forma de promoción laboral. Y la respuesta institucional consiste en prestaciones asistenciales de muy escasa significación, con gestiones complejas y plazos muy largos para sus urgencias.

El problema es más severo aún al considerar la identidad. El efecto de la institución total carcelaria impacta fuertemente sobre las subjetividades, etiquetando a las personas como *chorros, ladrones, presos*, mediante mecanismos tanto sutiles como institucionalizados.

Las vejaciones del dispositivo son tan intensas, que genera identificaciones entre los internos que actúan como fuerzas identitarias direccionando las acciones y las decisiones de los sujetos. Se configura un “nosotros, los presos, los chorros” muy fuerte. Además, esta convivencia genera de hecho una “escuela del delito”; donde la persona que está cumpliendo una condena, incorpora, potencia y reproduce comportamientos e identidades vinculadas al accionar delictivo. O sea, **el dispositivo penitenciario fortalece la identidad criminal que supuestamente debe debilitar.**

**En este escenario de alta vulnerabilidad psicosocial, urgencias sin respuesta, fortalecimiento de la identidad y extrema dificultad para lograr un trabajo que permita la**

**satisfacción de necesidades, la repetición del delito y la vuelta a la cárcel es un destino altamente probable.**

Otro aspecto a tener en cuenta tiene que ver con la reproducción generacional del delito. Es muy común que en situaciones de padres/madres detenidos, los hijos (sobre todo varones adolescentes) imiten a sus progenitores en las actividades de robo y consiguiente detención. Esto también es consecuencia del dispositivo, dado que la detención de los adultos genera un estado de indefensión que lleva a los jóvenes a transitar el mismo sendero que sus mayores y reproducir la saga de daño social.

#### **f. INDEFINICIONES DEL MARCO LEGAL**

En la Provincia de Buenos Aires se han realizado intentos por modificar el funcionamiento del sistema penal/penitenciario en pos de una ejecución de la pena y el cumplimiento de los objetivos. Estos llevaron a modificaciones en la ley Nº 12.256, para garantizar los derechos a la población prisionizada. Para ello se agregaron contenidos referidos a los derechos: educación, capacitación, trabajo, salud. Pero esta ley, que regula a instituciones con funciones muy distintas, adolece de problemas que afectan el funcionamiento del sistema, desde una mirada que priorice los objetivos de no repetición del delito.

El problema consiste en que esta ley ha sido hibridada, tomando como base la vieja Ley Penitenciaria Nacional de 1958, claramente dirigida a priorizar la seguridad intramuros, a la que se agregaron artículos "humanistas" que en lugar de establecer obligaciones institucionales definen intenciones sin que estas sean consideradas derechos inalienables de los justiciables ni obligaciones institucionales. Los artículos que con intenciones progresistas intentan reconocer derechos, lo hacen de forma tal que establecen posibilidades que podrán cumplirse, o no, según las circunstancias o los recursos disponibles. Esto conduce a que la ley establezca más un horizonte deseable y utópico que un marco claro y taxativo de derechos y obligaciones que defina la rutina cotidiana de las instituciones a las que regula. Y que en la práctica, gran parte del articulado no se aplique.

Tampoco define prioridades para las operatorias institucionales. Si consideramos el **art. 4** que define la finalidad como *"la adecuada inserción social de procesados o condenados"*, de ahí debería derivar la prioridad institucional de promover las diversas formas de inclusión laboral y actividades de educación y capacitación, centrales a los efectos de lograr el objetivo, pero que están lejos de ser prioritarias en el dispositivo y sus rutinas. Otro gran problema, es la ambigüedad sobre los conceptos de los que deberían desprenderse las prácticas. Así, conceptos que están en el cuerpo de la ley como asistencia, control, tratamiento, supervisión, seguimiento, tutelaje, inserción social, integración social, ajuste al medio, etc., no tienen definición alguna. Esto lleva a que cada institución, o directamente cada funcionario, defina estos conceptos según sus propios criterios, sin que estos sean comunes al sistema institucional ni guíen las rutinas.

Estas indefiniciones conducen a una **anarquía operativa o disfuncionalidad institucional, que vuelve insustancial la intención de garantizar los derechos que la ley establece. Y también a la dificultad o directa imposibilidad de determinar el incumplimiento de lo establecido, tanto para las instituciones como para sus agentes. Modificar esta situación es una condición necesaria (aunque de ningún modo suficiente) para lograr un mejor funcionamiento del sistema y cumplir sus objetivos.**

#### **4.- PROPUESTAS PARA UNA EJECUCIÓN PENAL CON UTILIDAD SOCIAL**

##### **a. CREAR UN ORGANISMO COORDINADOR DEL SISTEMA PARA DEFINIR LOS OBJETIVOS CON CLARIDAD**

Desde la seguridad democrática se considera que el sistema penal/penitenciario debe actuar sobre las causas que promueven la incursión de las personas en el delito, para que dejen de hacerlo y puedan convivir con sus conciudadanos en mejores condiciones. Pero cada institución opera con su propia definición de objetivos, metodologías y prioridades. Esto implica la pérdida de eficacia del conjunto y/o la anulación entre las operatorias de las distintas instituciones, lo que inhabilita cumplir los objetivos.

Un desempeño inteligente del sistema institucional requiere la **creación de un organismo coordinador con capacidad para promover coherencia en el funcionamiento del sistema y de cada una de las instituciones que lo componen. Probablemente, para lograr esto, el ámbito adecuado en el organigrama provincial sea la Jefatura de Gabinete de Ministros.** Este organismo tendría la tarea de avanzar en la armonización de los objetivos del sistema y elaborar rutinas claras en las instituciones. Para mayor efectividad, sería necesario **plasmear esta propuesta en una normativa orientada a la redefinición de las funciones sistémicas.** Y podría integrarse con personal técnico que ya se desempeña en instituciones del sistema, lo que no implicaría mayor presupuesto en contratación de personal.

Con el marco legal actual (ley N° 12.256 y normativas específicas de SPB y PLB) la coordinación podría lograrse mediante actos de autoridad de los funcionarios de turno, pero esto dependería siempre de la concepción que tenga cada gestión y cada funcionario, sin la necesaria institucionalización. Por eso modificar el marco legal es una condición necesaria. Una reforma que busque ser **el soporte normativo de un sistema coordinado de instituciones debe definir como objetivo la prevención de la repetición del delito. Y especificar con claridad los objetivos del sistema y de cada institución, con enunciación inequívoca y sentido taxativo, para llevar al mínimo posible las divergencias en los entendimientos de los distintos actores respecto de lo que se debe hacer.**

También determinar por donde pasan las prioridades definidas como obligaciones institucionales inalienables y que dimensiones tienen prioridades diferenciadas, consideradas como posibilidad de realización en función de los recursos.

Respecto del quehacer institucional, partiendo de considerar los factores causales de la deriva hacia el delito, entendemos que **el objetivo del sistema debe redefinirse** para que las personas que han delinquido puedan:

- Revertir el alejamiento biográfico respecto de los ámbitos de trabajo y generar o incorporarse a actividades laborales, en especial a aquellas que no le sean notoriamente hostiles ni contradigan de plano sus identidades.
- Desarrollar prácticas de cuidado en general, y de prevención de los consumos adictivos en particular.

- Establecer lazos de amparo y confianza con instituciones públicas y organizaciones sociales.
- Modificar los aspectos identitarios que por cristalización de las marginaciones vividas favorecieron la deriva hacia los ámbitos del delito, para fortalecer las identidades ligadas al trabajo.

Además, por trabajar con poblaciones vulnerables, se requiere incorporar las consideraciones de la Ley Nacional de Salud Mental N° 26.657, Ley Nacional N° 26.934 del Plan integral para el abordaje de los consumos problemáticos, Ley de Identidad de Género, y la Ley de Diversidad Sexual, al igual que la Ley Nacional de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, Ley Nacional de Educación, entre otros.

#### **b. NUEVO DISPOSITIVO CARCELARIO ENFOCADO EN LA REPARACIÓN**

Prevenir eficazmente el delito desde estas instituciones implica nuevo dispositivo penitenciario, para que la población prisionizada pueda desarrollar otras formas de relación social alejadas del desempeño delictivo y avanzar en sentidos contrarios a estas prácticas.

El nuevo dispositivo debe posibilitar **capitalizar el tiempo de detención y adquirir herramientas que permitan construir un proyecto de vida vinculado con el trabajo y alejado de las prácticas delictivas**. Esto implica repensar la noción de tratamiento y los supuestos que lo sustentan. Si la concepción actual sostiene una relación directa entre el sufrimiento por introyección del dispositivo y las posibilidades de cambio por disciplinamiento, el nuevo dispositivo debe reorientar la totalidad de las prácticas para que sea el accionar cotidiano el que promueva las modificaciones. Esto implica **un supuesto distinto: el alejamiento de las prácticas delictivas se dará por el tránsito rutinario en dispositivos de reparación y las modificaciones subjetivas que emerjan de esos recorridos**. O sea, que **el tratamiento deje de consistir en breves actividades diferenciadas dentro de la cotidianeidad, para que la realización misma de actividades cotidianas implique la posibilidad de avanzar en modificaciones subjetivas**. Que sea el mismo efecto de las actividades que se realizan al interior de la institución carcelaria lo que

promueva los cambios, ya no por introyección de la disciplina mediante formas institucionalizadas de sufrimiento, y si por rutinas sostenidas y constantes de participación en actividades que por el mismo tránsito traigan aparejadas las posibilidades de desarrollar modalidades de relación social que se alejan del desempeño delictivo por acercarse a otras formas de vínculo social. Implementar rutinas de reparación supone enfocarse en desarrollar intramuros actividades cotidianas que permitan a los sujetos adquirir aquello que no tenían antes de la detención. Básicamente, se trata de **que puedan problematizar las identidades resultado de las sedimentaciones en la subjetividad de las marginaciones vividas y sus concepciones arraigadas** (que la institución carcelaria refuerza) por una doble vía:

- Por un lado, mediante **dinámicas psicosociales grupales e individuales centradas en la palabra, que posibiliten revisar esas identidades, técnicas eficaces en tanto impliquen tránsitos subjetivos con compromiso emocional**; que deben ser parte de la rutina cotidiana del “tratamiento”, con especificidades que consideren las particularidades de la población y a los sujetos en relación con sus contextos. Para ello es necesario que los equipos técnicos sean interdisciplinarios.
- Por otro lado, que **la misma materialidad cotidiana carcelaria posibilite modificaciones subjetivas, por el tránsito en rutinas de reparación**. O sea, que las actividades cotidianas que se realicen (capacitación, educación, trabajo, deportes, etc.), constituyan el ámbito para que las personas puedan avanzar en reinversiones de sus identidades, a partir de la re-sedimentación subjetiva, resultado de vivir en el quehacer diario lo que no habían podido vivir antes y puedan reintegrarse a la vida social minimizando los efectos desocializadores del encierro penal y en mejores condiciones que al inicio de la detención.

Poder implementar adecuadamente estas propuestas requiere reconsiderar las funciones al interior de las unidades penales. Se trata de desarrollar prácticas de **Seguridad Dinámica** <sup>[11]</sup> con formas acordes a los objetivos que se pretende lograr. Es claro que la función asegurativa requiere de personal de seguridad con prácticas y necesidades de capacitación específica. Sin embargo, cumplir los objetivos requiere que el cumplimiento de la función asegurativa no

implique una resistencia tajante a la implementación de las rutinas de reparación. Por tanto, son necesarias intensas capacitaciones para el personal penitenciario asignado a seguridad, para que pueda entender su rol en este nuevo dispositivo. Además, como las rutinas de reparación requieren intervenciones con especialización en diversas problemáticas causales de la deriva hacia el accionar delictivo (adicciones, violencia familiar, inclusión laboral, etc.), se requiere que las actividades sean implementadas por personal profesional, con una mirada muy alejada de la función asegurativa como prioridad. Lo que lleva a que las tareas de “tratamiento” del nuevo dispositivo carcelario sean realizadas por personal civil, con fuerte capacitación en intervenciones psicosociales especializadas.

Abordar la problemática del dispositivo en este planteo doble requiere generar políticas abiertas a la sociedad civil y sus organizaciones. Las instituciones estatales (SPB y PLB) no están en condiciones de abordar en soledad, la totalidad de la problemática planteada con sus limitaciones de recursos humanos y económicos.

Por eso se hace necesario generar **otro esquema de gestión**, que implica que el Estado opere como **articulador, creador de redes, como garante de seguimiento, con claros lineamientos que posibiliten incluir y comprometer a Universidades, Ongs, Cooperativas, Cámaras Empresarias, etc, en las distintas instancias de intervención**. Si bien deben actuar sobre todo el período de la detención, es central que este entramado institucional actúe intensamente durante el período previo a la libertad, con fuerte intervención del Patronato de Liberados.

Como **condición necesaria de todo, requiere que el personal tanto jerárquico como operativo del SPB se comprometa con estos objetivos y metodologías, disminuyendo su histórica resistencia**. Fuerte apuesta a la capacitación y motivación clara definición de los objetivos en la normativa es condición para lograrlo.

### c. **EDUCACIÓN INTRAMUROS: MASIVA, PRIORITARIA Y ACTUALIZADA**

Gran parte de las personas detenidas tiene obturado su derecho a la educación. **Si buscamos que la repetición del delito disminuya, es imprescindible que mientras cumplen la detención las personas puedan comenzar, continuar y/o terminar sus estudios en los distintos**

**niveles. Y las cárceles estar preparadas ediliciamente e incorporar en sus rutinas la gestión educativa,** y así garantizar la cursada para la totalidad de los detenidos.

Como institución que administra la pena, el SPB debe garantizar a la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires el buen funcionamiento de las actividades educativas. Esto requiere articulaciones más fluidas y menos burocráticas, **poniendo en primer lugar la educación del detenido, lo que implica disminuir el nivel de resistencia del SPB** <sup>[12]</sup>. Este requisito es indispensable, de lo contrario cualquier propuesta será vana.

La **educación universitaria** ha ampliado su oferta en los últimos años en varios complejos ubicados cerca de universidades nacionales. Sin embargo, para quienes deseen continuar sus estudios una vez finalizada la educación obligatoria, es primordial fomentar más convenios que amplíen esta posibilidad.

La importancia de promover este nivel pasa por su **impacto en la autovisualización de los estudiantes presos: comienzan a comprender sus recorridos como resultado de las fuerzas sociales que moldean sus prácticas y en la enorme mayoría de los casos entienden su accionar delictivo como algo que nunca llegaron a elegir libremente y que no desean continuar. Y asumen posiciones de liderazgo en actividades de reinversión social.** Por esto, necesariamente se torna relevante que la institución carcelaria priorice entre sus rutinas a la educación superior.

Es preciso ajustar los planes de estudios a contexto de encierro, teniendo en cuenta los sujetos destinatarios. Si bien la **especialización en Educación en Contexto de Encierro** se fue desarrollando en los últimos años, es primordial darle mayor relevancia desde el Estado provincial. Además, la figura de un **coordinador de educación** en cada Unidad Penitenciaria es fundamental para la gestión de las actividades educativas y garantizar el seguimiento, los trámites, los permisos, y lo que se requiera para una buena dinámica institucional.

#### **d. CAPACITACIÓN INTRAMUROS PARA AVANZAR EN INCLUSIÓN LABORAL**

Disminuir la repetición del delito requiere indefectiblemente que quienes recobran su libertad desarrollen formas de generar su sustento legalmente, según los requerimientos sociales, culturales y tecnológicos actuales y su proyección futura. Muchas personas que desean

dejar de delinquir fantasean con que el sólo hecho de decidir no delinquir más alcanza para lograr un buen trabajo, ignorando que cualquier desempeño laboral exige pisos cada vez más altos de capacitación. Modificar esto requiere que durante el tiempo de su detención hayan participado plenamente en **actividades de capacitación en la que puedan elegir según sus preferencias, dentro de una multiplicidad de opciones actualizadas a los requerimientos de la vida social. Y que la preparación para el trabajo se realice en todo el período de la detención, con intervenciones centradas en la generación de hábitos y proyectos laborales.**

Respecto de la capacitación en oficios, si bien en algunas unidades penales hay centros de formación profesional, estos son pocos, con pocas ofertas y para pocos internos, que asisten como parte del sistema de prebendas y obediencias fingidas imperante en los penales.

Una gestión eficaz debe ampliar notablemente la escala de los espacios de capacitación y priorizar la asistencia a sus clases, que no debería ser obstaculizada por la institución. Puede realizarse según la oferta de varios sindicatos (UOM, UOCRA, SMATA, etc.) pero no debe reducirse a los cursos tradicionales. Además, debe incluir capacitaciones en oficios de la cultura y los servicios, dada su importancia actual.

Por otro lado, la capacitación debe incluir: búsqueda de empleo, gestión de emprendimientos productivos e información sobre las instituciones con injerencia en estas temáticas. Los internos (que solo conocen la dimensión represiva de las políticas públicas) deberían egresar con un conocimiento cabal de las instituciones de desarrollo y bienestar social a las que recurrir.

Asimismo, los contenidos deben ser definidos según los contextos territoriales, según las necesidades de los entramados productivos cercanos a los penales, coordinando tanto los requerimientos de capacitación como la continuidad laboral posterior. **Los dispositivos de capacitación deben ser concebidos en la continuidad capacitación - empleo asalariado - trabajo autogestivo. Y los internos tener conocimiento de lo que pueden lograr participando en ellos.**

**e. DESARROLLO DEL EMPLEO ASALARIADO INTRAMUROS**

Es muy improbable lograr que personas que sólo conocen sus aspectos más negativos del trabajo quieran trabajar, si no pueden vivenciar que al incluirse laboralmente pueden obtener beneficios materiales y mayores niveles de satisfacción en los vínculos sociales. Por eso, la detención debe generar múltiples formas en que los detenidos vivan, como recorrido sostenido y con impacto en su identidad, el autosustento mediante el trabajo. Por tanto, **la cárcel debería implicar la posibilidad de realizar actividades laborales.**

En esta línea, el empleo intramuros en relación de dependencia puede ser una importante dimensión de esta estrategia. Actualmente, algunas empresas derivan parte de su proceso productivo hacia penales, pero se trata de experiencias aisladas, motivadas más por la disminución de los costos de mano de obra que por el fin social de inclusión laboral.

Una iniciativa integral debe ser parte de acuerdos con empleadores, especialmente cámaras empresarias, para que realicen parte de su proceso productivo en los penales, en coordinación con las iniciativas de capacitación. Por eso, **tanto capacitaciones como oferta de empleo deben pensarse territorialmente según las características de la economía regional.** Respecto de las formas de contratación, de ser necesario debe desarrollarse una normativa específica que contemple contratos, remuneraciones, logística, mantenimiento, inversiones, etc, que debería mantener niveles de protección y remuneración similares a los establecidos por la Ley de Contrato de Trabajo.

Parte importante de esta iniciativa pasa por la participación de sindicatos. La continuidad entre capacitaciones y empleo intramuros implica la afiliación sindical de los trabajadores privados de su libertad, lo que tiene un enorme impacto en la identidad de los detenidos. La sindicalización implica poner en cuestión las identidades ligadas al delito, para acercarse a una identidad ligada al trabajo. Además, trabajar durante la detención permite el aporte de la persona detenida a la satisfacción de las necesidades de los familiares libres, con la importancia que esto tiene para la prevención de la reproducción generacional del delito y el mantenimiento de los vínculos familiares.

Dentro de esta idea, se puede desarrollar una forma de producciones para las mismas necesidades del funcionamiento de las cárceles, similares a lo que es el ENCOPE en el SPF. Esto puede ser parte de la misma iniciativa y normativa.

**f. TRABAJO AUTOGESTIVO INTRAMUROS**

Muchas personas detenidas no tienen deseos y/o posibilidades subjetivas de desempeñarse en relación de dependencia. Pero esto no significa que no deseen o no puedan trabajar. Por eso, **los trabajos autogestivos al interior de los penales desarrollados por los internos asociados y/o con la participación de sus familias son una apuesta estratégica.** Esto requiere **detectar a aquellos internos con capacidad de liderazgo y apoyarlos para que formen grupos de trabajo con otros detenidos.**

Esta iniciativa multiplica las posibilidades de desempeño laboral en libertad, como continuidad de lo desarrollado intramuros. En este sentido, la progresividad de la pena, desde los pabellones de máxima seguridad hasta los regímenes abiertos y/o las salidas transitorias, debe llevar aparejada un creciente desempeño en las actividades laborales, sobre todo autogestivas. Y que en todos los casos los internos puedan vivenciar que ganan dinero y mejoran su situación y la de sus familias (que puede participar en actividades como compras y ventas) lo que además limita el impacto negativo de la detención en los grupos familiares.

Institucionalizar esto pasa por la creación de los **“Pabellones de la Economía Popular”** <sup>[13]</sup> en los que se elaboren y comercialicen todo tipo de producciones para beneficio directo para los detenidos. Asimismo, las compras que se realizan para consumo interno pueden orientarse hacia proveedores detenidos. Esto requiere elaborar instrumentos de compras y financieros adecuados al medio institucional. Y que todas las producciones sean auspiciadas y supervisadas por autoridades institucionales.

**g. COOPERATIVAS Y EMPRESAS SOCIALES: UNIDADES PRODUCTIVAS DE LIBERADOS**

La idea de los **“Pabellones de la Economía Popular”** debe apuntar a la **formación y consolidación de cooperativas formadas en contexto de encierro, que pueden iniciarse tanto intramuros como afuera de las cárceles.**

Sin inclusión laboral no hay posibilidades de disminuir la repetición del delito. Pero ante un mercado de trabajo hostil, **las unidades productivas de liberados pueden ser la principal respuesta a la necesidad de inclusión laboral de personas que están detenidas o son liberadas.** Se trata de empresas sociales que producen y comercializan como cualquier otra, pero operan como ámbitos de contención social y empleo de personas que no están en condiciones objetivas y/o subjetivas de cumplir con los requerimientos de un mercado laboral competitivo, pero que pueden y desean trabajar. Son conformadas sobre la base de formas solidarias preexistentes, gestadas como respuesta defensiva frente a las vejaciones carcelarias y/o en el seno de vínculos familiares.

Se organizan como empresas manteniendo su identidad marcada por la institución total y pueden cuestionar algunos aspectos de esa identidad que operan como dificultades para el desempeño laboral, mientras la reivindican como origen colectivo, lo que permite la contención en el retorno a la libertad.

**La promoción de estas cooperativas debe ser tanto continuidad de las actividades laborales autogestivas intramuros como objetivo central de la asistencia post carcelaria.** En la última década se han conformado varias unidades productivas que comercializan sus productos y servicios en el mercado, le venden al Estado e intercambian productos y apoyos solidarios entre ellas, estableciendo entramados productivos definidos no por sector productivo y si por identidad de origen, fortaleciendo su organización administrativa y escala productiva. Si bien han recibido apoyo estatal, este ha sido muy escaso. **El desafío consiste en generar un conjunto de programas en el marco de las políticas públicas que en su implementación integral posibilite pasar de pocas experiencias valiosas a un sector de empresas sociales que opere como ámbito de inclusión laboral de liberados en escala ampliada.** Esto incluye capitalización mediante subsidio (sobre todo en los inicios de las cooperativas), asistencia crediticia para consolidación, capacitación en gestión (sobre todo comercialización y administración), asistencias directas en aspectos contables, diseño gráfico e industrial, compras preferenciales, etc. Y también un soporte monetario que complemente los retiros de los miembros de cada cooperativa, para posibilitar ingresos monetarios dignos. Y si bien su fortalecimiento debe ser responsabilidad

interinstitucional, **esta tarea en el medio libre debe ser una prioridad central de la nueva agenda del Patronato de Liberados.**

Además, es necesaria la reglamentación y aplicación de la Ley Provincial Nº 14.301, dirigida a promover la inclusión laboral de personas liberadas. Esta ley, sancionada en el año 2011, aún no está vigente, pese la importancia de sus objetivos.

#### **i. NUEVO SUJETO POLÍTICO QUE DISMINUYE LA REPETICIÓN DEL DELITO**

Las cooperativas se agrupan en organizaciones de segundo nivel: federaciones de cooperativas y/o organizaciones sociales que amplían su escala de actuación. Se integran a organizaciones preexistentes (como es el caso de la integración de varias cooperativas a FECOOTRA y a MTE/CTEP) o crean nuevas federaciones, como FUNCAT [14]. Desde estas organizaciones de segundo nivel, las cooperativas, junto con su tarea productiva se constituyen como actores políticos, y desde esta nueva posición, interpelan a las instituciones estatales, exigiendo la consideración de sus demandas. Mediante reuniones técnicas con funcionarios, visitas a los penales para contar sus experiencias o movilizaciones que demandan en el espacio callejero, logran que lentamente se avance en considerar la legitimidad del conjunto de sus reclamos. Por tanto, este nuevo sujeto conlleva una novedad: organiza políticamente las micro expresiones del conflicto social: contiene, guía y enmarca en ámbitos organizativos e institucionales los reclamos microsociales de quienes sufren el desamparo, detenidos y a la salida de prisión. Estas cooperativas y organizaciones operan albergando en su seno a personas altamente vulnerables, que, de no contar con esta contención, expresarían individualmente este conflicto mediante nuevos delitos. La contención permite modificar los carriles de esos conflictos, que pasan de expresiones delictivas individuales, desordenadas y violentas, a expresiones colectivas, ordenadas e institucionales. **Esta contención del micro conflicto social, junto con la inclusión laboral, es lo que posibilita que la repetición del delito de personas que se incorporan a estas cooperativas disminuya drásticamente, y se sitúe en niveles del 10 %. Por este motivo, el apoyo a la formación y consolidación de unidades productivas de liberados debe ser una estrategia central.**

#### **h. REDEFINICIÓN DE LAS FUNCIONES DEL PATRONATO DE LIBERADOS**

La redefinición de funciones del PLB implica **modificar el centro indiscutido de la tarea cotidiana que es su rol como institución auxiliar del poder judicial, para pasar a ser una institución que realiza tareas de asistencia postpenitenciaria en el marco de la ejecución penal.** Y que **el nuevo centro de la intervención pase por la promoción de inclusión laboral y la generación de estrategias de cuidados y prevención de consumos problemáticos.** Esto requiere un fuerte trabajo en el área de prelibertad, con gran intercambio entre las unidades del SPB y las delegaciones del PLB, que se oriente hacia la preparación efectiva para el egreso, enfocado en el desarrollo de proyectos productivos y/o la búsqueda de empleo y que participe activamente de los dispositivos grupales del área de “tratamiento”, estableciendo lazos entre las personas próximas a recuperar la libertad y los dispositivos de contención del PLB. E implica vínculos a nivel horizontal entre las dependencias descentralizadas del SPB y el PLB, coordinados desde los centros de estas instituciones, pero efectivizados por los niveles descentralizados.

En la asistencia post carcelaria, las intervenciones cotidianas deben centrarse en la promoción del empleo asalariado, pero sobre todo del trabajo autogestivo. Esto implica desarrollar una multiplicidad heterogénea de iniciativas definidas según el contexto territorial, pero con unicidad de objetivos. Pese a la hostilidad del mercado de trabajo hacia personas con antecedentes penales, se puede incluir a liberados en empleos, pero se requiere implementar dispositivos de capacitación en búsqueda laboral, elaboración de CVs, entrevistas laborales, resolución de conflictos en el trabajo, etc., en coordinación con cámaras y empresas. Estos dispositivos deben implementar formas de poner en cuestión la identidad y las sedimentaciones subjetivas del accionar penitenciario junto con promover la contención emocional necesaria para avanzar en los aprendizajes y sostener la no repetición del delito. Y al mismo tiempo debe incluir el cobro de un estímulo económico que les permita asistir a los espacios de capacitación, sobre todo durante los meses siguientes a recuperar su libertad.

En lo que hace al trabajo autogestivo, la intervención debe estar enfocada a posibilitar los aprendizajes necesarios para llevar adelante emprendimientos productivos, lo que implica promover capacitaciones en gestión empresarial y en oficios técnicos. E implementar programas de capitalización adecuados en montos y plazos, tanto con fondos institucionales como provenientes de ministerios nacionales y provinciales. Para esto, es necesario incorporar la gestión de estas herramientas a la rutina institucional del PLB. También, avanzar en la generación de ámbitos de incubación de emprendimientos, en los que estas nacientes empresas sociales puedan crecer con algunos costos subsidiados, para poder dar sus primeros pasos en la consolidación.

**Parte central de la tarea pasa por promover la formación y fortalecimiento de cooperativas conformadas por liberados.** El PLB debe ser aliado estratégico de estas organizaciones, facilitando las gestiones institucionales con otros organismos públicos y empresas privadas. Pero también asistir a las cooperativas poniendo recursos profesionales al servicio de las necesidades de gestión cotidiana, sobre todo lo que hace a conflictividades personas y/o de adicciones de sus trabajadores.

Respecto de intervenciones psicosociales y prevención de adicciones, es necesario que el PLB deje de ser una institución que diagnostica y deriva y comience a sostener intervenciones más profundas. Esto implica **convertir la rutina actual de entrevistas individuales como requisito de un proceso judicial en un dispositivo con múltiples técnicas, que incluya entrevistas individuales, familiares y grupales, técnicas psicodramáticas, y diversas intervenciones psicosociales que posibiliten el establecimiento de lazos de contención y confianza**, condición necesaria para la elaboración de los aspectos dolorosos de las historias personales y de la reelaboración identitaria. Además, al revés que lo que se da en una empresa cualquiera, en la que un trabajador que no es adecuado al perfil solicitado es despedido, priorizar la inclusión laboral requiere buscar desempeños laborales con mínimos estándares de eficiencia, aún con trabajadores problemáticos.

Por tanto, se requiere pasar de atender sólo en las instalaciones institucionales a hacerlo en distintos lugares comunitarios, en especial en el seno de las cooperativas y organizaciones

sociolaborales de los liberados, para facilitar la elaboración de las conflictivas grupales e individuales de sus miembros y promover mejores desempeños.

Otra propuesta pasa por fomentar el desempeño de personas que habiendo pasado por la detención penal, desarrollan una tarea militante con las personas que se encuentran detenidas, compartiendo su experiencia y conocimientos, con un alto grado de eficacia debido a la identificación por origen común. La dinámica cotidiana del PLB debe incorporar a estas personas, facilitando su desempeño, y articulando su saber con conocimiento profesional de los técnicos de la conducta, para potenciar la eficacia de las intervenciones.

#### **i. MODIFICACIONES ORGANIZACIONALES PARA GENERAR NUEVAS RUTINAS**

Para lograr avances significativos en la definición de nuevas rutinas de trabajo, es necesario tanto promover modificaciones de la normativa interna de cada institución cómo desarrollar capacitaciones para los técnicos y profesionales según los objetivos buscados.

En cuanto al SPB, es necesario actualizar algunas normativas internas, que siendo la mayoría decretos-ley provenientes de la última dictadura militar, obstaculizan la posibilidad de cumplir con los objetivos institucionales; se trata del Decreto 1300/79, el Decreto Reglamentario de la Ley de Personal 9578/80, el 342/81 y posteriormente y con mayor vigencia los Decretos, 349/05 y 3392/09 que dan cuenta del organigrama actual. Cambiar estas normativas, posibilitará **modificaciones de características organizacionales, condición necesaria para una reforma procedimental**, que modifique los protocolos, funciones y tareas institucionales. Es necesario que estos procedimientos sean más claros y dinámicos, menos rígidos y arbitrarios, para superar la matriz asegurativa como función única de la institución, y orientar las acciones hacia su finalidad última. **Es fundamental instalar intervenciones diversificadas, flexibles, graduales y persistentes en el tiempo** a los efectos de instaurar y reproducir paulatinamente nuevas prácticas institucionales.

En el caso del PLB, es necesario superar el paradigma del “tutelaje”, que responde a una concepción decimonónica, y avanzar en la interdisciplinariedad de su plantel profesional, fortaleciendo los perfiles profesionales que puedan realizar intervenciones psicosociales en áreas ligadas a lo laboral, lo productivo y las economías territoriales. Es muy importante desarrollar

capacitaciones permanentes orientadas por las concepciones de la Economía Social, tendientes a promover formas de intervención social en las que la inclusión laboral inclusiva sea la prioridad emergente de las rutinas. Y esto debe reflejarse en la normativa.

En ambas instituciones es necesario poner énfasis en distintas **instancias de capacitación y formación de los agentes, orientadas a los objetivos del nuevo dispositivo**, de manera específica según cada área y función, en pos de revisar, por un lado, los basamentos simbólicos (cultura organizacional) tanto de la institución penitenciaria como la post-penitenciaria, y por el otro los discursos que las instituciones emiten y que emanan de sus modalidades comunicacionales, afectando a los sujetos con los que se trabaja. Es necesario también instrumentar estímulos que promuevan mayor calidad en el desempeño y avanzar en una carrera profesional del funcionario ajustado a una especialización y a la capacitación y así poder incidir en los marcos de referencia cultural e institucional y en las rutinas y los hábitos que reproducirá a lo largo de su carrera como agente.

En forma conjunta a estas instancias de capacitación, es necesario **instalar mesas de trabajo, con lineamientos sujetos a la finalidad de la ejecución de la pena, que tengan cierta periodicidad y compromiso** de las partes, que pongan en común las distintas dificultades y las posibilidades de que sean sorteadas.

#### **j. ESTADÍSTICAS Y EVALUACIONES TRANSPARENTES**

La falencia de datos estadísticos oficiales es un hecho en las distintas instancias de la administración pública. Las instituciones de ejecución de la pena no están exentas.

Un sistema claro de estadísticas oficiales permitiría evaluar el desempeño de las instituciones del sistema penal y planificar políticas según los resultados logrados. Quizás el principal indicador debería ser el que hoy prácticamente no se mide (o no se da a conocer): la repetición del delito.

Sería simple lograr al menos algunos datos oficiales sobre este tema a nivel provincial: cada persona que egresa de una detención y luego ingresa nuevamente se contabiliza como una repetición, de la que las mismas estadísticas del SPB podrían dar cuenta. <sup>[15]</sup>

Siendo el registro de datos un elemento clave para la gestión de políticas de ejecución de la pena, sería fundamental:

- **Unificar criterios de carga:** Actualmente, cada institución de ejecución de la pena establece la carga de datos según sus criterios, haciéndose difícil la posibilidad de cruzar datos según requiera el caso. Esto implica coordinar los sistemas de registro del Ministerio Público Fiscal, SPB y el PLB.

- **Mejorar los recursos tecnológicos:** Desde software hasta conectividad a la Red provincial, para que la carga de datos puedan establecerse desde el lugar de origen (Unidades Penitenciarias, Direcciones descentralizadas, etc.).

- Establecer **indicadores de datos socio-ambientales** de los sujetos detenidos y liberados, que posibiliten un acercamiento ajustado a su realidad social y así hacer propuestas según sus condiciones y necesidades.

- Realizar un **seguimiento sistemático del tránsito institucional** del detenido, pudiendo registrar la participación en las distintas propuestas tratamentales formales e informales de educación, de formación, laboral, recreativas, etc, a lo largo de su detención.

- Clarificar un indicador que posibilite medir el reingreso de aquellos que nuevamente se encuentran detenidos (Índice de **reingreso carcelario**).

- Elaborar una **base de datos completa y dinámica sobre emprendimientos productivos** y cooperativas conformadas por liberados, que posibilite implementar políticas sostenidas de fomento

- **Crear un Observatorio de Ejecución de la Pena** dentro del organismo coordinador del sistema, que pueda hacer un seguimiento histórico y así establecer tendencias respecto a: Tipología de Delitos; libertades; ingresos; características generales de la población encarcelada y liberada; situación jurídica; nivel de educación alcanzado; desempeños laborales, etc.

En definitiva, se trataría de **diseñar e implementar un sistema de estadísticas de la intervención social con fuerte supervisión de parte del Organismo de Coordinación, que permita dar cuenta de las actividades concretas que se realizan para disminuir el delito atendiendo a las causas sociales del accionar delictivo. Y que permita evaluar lo realizado y modificar lo que sea necesario.**

## **5.- CONCLUSIONES: UNA NUEVA EJECUCIÓN PENAL PARA UN NUEVO CONTRATO SOCIAL**

Reconocer la real dimensión del problema de la inseguridad y el delito desde una concepción que no se base en la mirada punitivista y elaborar propuestas adecuadas y eficaces es una asignatura pendiente para quienes se oponen a las limitaciones del punitivismo y sus iniciativas e intentan generar otras formas. Las políticas implementadas hasta ahora evidencian un alto grado de ineficacia, generan mucho daño social y constituyen una erogación creciente e ineficiente para el erario público. Gestionar mejor este problema requiere modificar aspectos centrales de la institucionalidad de ejecución de la pena, no solo reformas puntuales: reinstitucionalizar las formas centrales del dispositivo.

**Un nuevo contrato social debe incluir la reformulación del sistema penal/penitenciario, tarea pendiente desde la recuperación del sistema democrático.** Hacerlo es una tarea de enorme magnitud, que requiere la participación de múltiples actores y la búsqueda de consensos, para superar la historia espasmódica y pendular de reformas progresistas y restauradoras que se anulan entre sí. Los pésimos resultados de lo implementado hasta ahora son evidentes, y pese a las dificultades, no hay motivos reales para no intentar avanzar hacia estrategias más eficaces, cuidadosas y con un gasto más eficiente de los recursos.

Un avance real requiere consensos a partir de los disensos propios de toda sociedad democrática. Los distintos actores de la sociedad civil, las fuerzas políticas y sociales y los distintos partidos con representación parlamentaria deberían conformar este camino de gestión política transformándose en lineamientos de Estado a llevar adelante por los distintos sectores, tanto estatales como de la sociedad civil, como parte del nuevo contrato social es necesario que generemos como comunidad. Se requiere diálogo entre los tres poderes, buenos diagnósticos y acuerdos en los objetivos para pensar una proyección en conjunto con amplios consensos sociales y sostenidos en el largo plazo, que supere la limitada mirada de la coyuntura del momento. Y mucha participación social, sobre todo de organizaciones sociales y universidades.

El funcionamiento actual es una forma de institucionalizar determinadas políticas públicas. Entendemos que **hay una carencia, un vacío en políticas adecuadas para resolver este problema, que se llena con la presencia carcelaria. Es imprescindible institucionalizar un nuevo renglón en las políticas de Estado, basadas en miradas más comprensivas de lo que realmente sucede tras el rótulo de “la inseguridad”**. Este problema afecta a grandes sectores de la población, tanto a víctimas como a victimarios del delito. Por ende, no concierne solamente a actores del sistema penal/penitenciario. Ante los límites de la inflación punitiva y la demanda por condiciones de vida con menos inseguridad, se requieren propuestas creativas elaboradas participativamente, pero sobre todo realistas. Que estén tan despojadas de pensamiento ideológico y tan llenas de pragmatismo, solidaridad y búsqueda del bien común como sea posible. Y que estas propuestas se institucionalicen, incluyendo modificaciones normativas que deben ser realizadas con la firme convicción de no limitarse a simples leyes que puedan aplicarse o no. Deben ser expresiones escritas de voluntades políticas, para que de esta manera, las propuestas se incorporen a los desempeños institucionales. Ser realistas requiere una consideración cabal del poder performativo de las rutinas institucionales y su capacidad para guiar las prácticas de los sujetos. Por tanto, no alcanza con modificaciones normativas ni mejoras presupuestarias. Una nueva institucionalidad de la ejecución de la pena se evidencia en otras rutinas, centradas en dar respuestas a las causas de los problemas. Y para lograrlo, se requieren esfuerzos profundos y sostenidos de análisis, capacitación, elaboración de conocimiento y evaluación.

Y tiene que ir más allá de la voluntad de una determinada gestión, de allí la necesidad de participaciones y consensos reales que operen como plataforma de continuidad de estas estrategias.

Implementar un programa de reformas como el aquí propuesto requiere de presupuestos adecuados, no puede hacerse sin los recursos necesarios. Frente a esto es necesario considerar que asignar los recursos requeridos a un programa de reformas orientado al cumplimiento de objetivos mejora mucho la eficiencia del gasto social. No hacerlo llevará a que se malgasten esos mismos recursos de manera creciente en generar más cárceles y mayor población prisionizada, con todo el daño social que ya se viene produciendo, constantemente actualizado, con su secuela de dolor y violencia social. **Aunque requiera muchos recursos, la ecuación presupuestaria en el**

**mediano y largo plazo avanzará hacia un gasto mucho más eficiente. Y si consideramos los beneficios sociales de su implementación los recursos adquieren el carácter de inversión en bienestar social, superando el mero “gasto”.**

Las acciones derivadas de los supuestos implícitos en la ejecución penal tradicional se institucionalizan en prácticas dañinas, ineficaces y carísimas. Generar otras formas requiere profundizar la comprensión teórica, y (dado que la objetividad despojada de valores no es posible) incorporar otras bases conceptuales y valorativas. Lo conceptual fue expresado en las líneas precedentes. Respecto de los valores, postulamos que la solidaridad debe ser una de las bases del nuevo sistema de ejecución penal, que conviva (asumiendo que se producirán inevitables tensiones) con la concepción y la implementación misma de la pena. Esa solidaridad existe: la practican muchas personas que viven la discriminación social y la experiencia penitenciaria. Esa sería la parte “positiva” de las identidades ligadas al accionar delictivo y el tránsito carcelario. Y ese es el origen sobre el que pueden generarse formas sociales de contención que se basen en un supuesto distinto: pasar del vigente “cuanto más castigo y dolor, más posibilidades de disciplinamiento y cambio” a otro que sea reflejo de la potencialidad de la contención y las formas de cuidado para reparar las manifestaciones individuales del sufrimiento social. Lograr generar una acción institucional en la que este supuesto se materialice es una de las claves de una institucionalidad más eficaz.

**La solidaridad materializada como soporte contenedor para prevenir la repetición del delito y disminuir la violencia social tiene nombres: se llama organizaciones productivas de liberados. Y se llama también instituciones estatales con rutinas orientadas a dar respuestas a las causas de los problemas.** Generar estrategias institucionales para disminuir la violencia social y la repetición del delito implica que organizaciones productivas e instituciones participen activamente de la planificación e implementación de esta estrategia. Eso trae inevitablemente conflictos políticos. Sin embargo, estos conflictos en el marco de las dinámicas del sistema democrático son parte misma de la vida social, esencia de la democracia. Y si las diferencias son encauzadas institucionalmente, los acuerdos benefician al conjunto de la sociedad. Pero además, estas dinámicas operan como marco de contención e implican la politización del conflicto microsocioal, que al politizarse se materializan institucionalmente, con lo que el delito amateur va

perdiendo entidad. Dicho de otra forma, **generar soporte institucional para la conflictividad social organiza los conflictos y contiene a quienes sin ese soporte solo tienen el delito microsical como forma de gestionar esa conflictividad cotidiana. Y a largo plazo, esto lleva a la disminución del micro delito amateur disruptivo.**

Continuar lo que se viene haciendo desde hace décadas lleva a cada vez más cárceles, más daño y mayores erogaciones presupuestarias. Por el contrario, reinstitucionalizar la ejecución penal para actuar sobre las causas del problema de la inseguridad (pese a todas sus dificultades) amplía la democracia, llenando un vacío en las políticas públicas con una propuesta profunda, coherente, materializada en las dinámicas institucionales cotidianas. Hasta ahora es una asignatura pendiente. Puede dejar de serlo.

#### Citas:

[1] Constitución Nacional, artículo 18 : “Las cárceles de la Nación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas, y toda medida que a pretexto de precaución conduzca a mortificarlos mas allá de lo que aquélla exija, hará responsable al juez que la autorice”.

[2] Ley provincial Nº 12.256 de Ejecución Penal, artículo Nº 4: “El fin último de la presente Ley es la adecuada inserción social de los procesados y condenados a través de la asistencia o tratamiento y control”

[3] Ver anexo final con datos estadísticos.

[4] Finalizado la última dictadura militar, la cantidad de unidades penales en la Provincia de Buenos Aires ascendía a 17. A partir de la recuperación democrática, fueron abriéndose más unidades en todo el territorio provincial, y en los distintos regímenes. A lo largo de gobiernos de distinto signo político, se inauguraron un enorme abanico de establecimientos carcelarios, siendo la última la Unidad Nº 57, enclavada en el Partido de Campana. Pero pese al notable incremento de la cantidad de plazas disponibles, esto no ha implicado mejores condiciones de detención. Información disponible en la página del SPB <http://www.spb.gba.gov.ar/site/index.php/unidades>

[5] Este aumento de la criminalidad en la Provincia de Buenos Aires se consigna en el Informe anual de la Procuración Bonaerense, que en su edición 2019 da cuenta del aumento de los delitos en general, pero en particular de los delitos de pequeña escala. <https://www.pagina12.com.ar/207816-mas-robos-y-estafas-en-la-provincia-de-buenos-aires>

[6] Habeas Corpus Colectivo referido a la situación de hacinamiento de las personas privadas de su libertad en la provincia de Buenos Aires, fechado el 3 de septiembre, 2018, La Plata; del Juzgado en lo Correccional N 2, La Plata. Se puede consultar en la página de la SCJPBA,

<http://www.scba.gov.ar/includes/descarga.asp?id=41001&n=Ver%20Resoluci%F3n%202300-18.pdf>

[7] Según el presupuesto 2018, el SPB cuenta con aproximadamente 24.000 Agentes penitenciarios. [https://www.gba.gov.ar/economia/direccion\\_provincial\\_de\\_presupuesto\\_publico/presupuesto\\_2018/planillas\\_consolidadas](https://www.gba.gov.ar/economia/direccion_provincial_de_presupuesto_publico/presupuesto_2018/planillas_consolidadas)

[8] Respecto a este punto, es necesario situar, que históricamente, la ausencia o precariedad de datos oficiales respecto a la cuestión criminal es muy preocupante. Cuando uno se ajusta a este tipo de instituciones carcelarias y post carcelarias, se encuentra con un gran bache respecto a las estadísticas oficiales. En muchos casos, se debe a que la institución no recolecta correctamente la información, y en otros casos, directamente no existen o son tan inconsistentes, imposibilitando tener datos certeros, lo que dificulta implementar políticas ajustadas a las particularidades de la población.

[9] [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_ejecutivo\\_sneep\\_2017.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_ejecutivo_sneep_2017.pdf)

[10] <https://www.spb.gba.gov.ar/recuento/estadisticas/>

[11] Respecto a la cuestión asegurativa, en los últimos años organismos internacionales vienen estableciendo el uso de lo que se considera **Seguridad Dinámica**, un concepto de seguridad que se ajusta a establecimientos penitenciarios. La seguridad dinámica, es entendido por el penitenciarismo contemporáneo, como un conjunto de acciones que contribuyen al desarrollo de las relaciones profesionales positivas entre el personal penitenciario y los internos. Se trata de un enfoque específico de seguridad basado en el conocimiento de la población penal y la comprensión de las relaciones entre los mismos internos y a su vez entre los internos y el personal penitenciario.

La **seguridad dinámica** propone al personal penitenciario entender que, el hecho de interactuar con los internos utilizando un trato humanitario y equitativo, intensifica la seguridad y el orden dentro del establecimiento penitenciario, al tiempo que promueve relaciones positivas y estimula la comunicación entre el personal y las prácticas rutinarias en pos de cumplir con protocolos de actuación.

Además, estas actividades permiten al personal alcanzar un mayor entendimiento de las conductas de los internos y ayudan a la evaluación de los riesgos asociados. Así, cada funcionario que trabaja en el establecimiento que cumple un rol responsable y comprometido, es agente de prevención en seguridad dinámica.

[https://www.unodc.org/documents/ropan/Manual\\_de\\_seguridad\\_diagramado\\_final.pdf](https://www.unodc.org/documents/ropan/Manual_de_seguridad_diagramado_final.pdf)

[12] Nos referimos a cuestiones cotidianas: alumnos que no pueden continuar estudios porque son trasladados, castigos que impiden asistir a las clases, egresos sin la documentación sobre los estudios realizados, e infinidad de pequeñas acciones rutinarias que en su conjunto dificultan notablemente la normal gestión educativa y evidencian que actualmente no es una prioridad.

[13] Un buen ejemplo de cómo se implementa esta propuesta lo constituye la experiencia del penal de Punta de Rieles, en Uruguay, que lleva adelante una verdadera innovación en el dispositivo de ejecución de la pena. Se puede ver en <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/punta-rieles-carcel-emprendedores-parece-pueblo-miniatura-nid2257219>

[14] Nos referimos a organizaciones con varios años de existencia, que han desarrollado en su interior áreas para desarrollar el cooperativismo entre personas detenidas o liberadas. Así, tanto FECOOTRA, Federación de Cooperativas de Trabajo de la República Argentina, como MTE/CTEP, Movimiento de Trabajadores Excluidos enrolados en la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular, crearon áreas en las que se agrupan cooperativas formadas por liberados. Por su parte, FUNCAT, la Federación Unión Nacional de Cooperativas Argentinas de Trabajo, no tiene un área específica de liberados, pero si mucha presencia de cooperativas formadas en este contexto.

[15] Considerando que el SPB es la organización penitenciaria más grande y poblada del país, sería un avance significativo medir la repetición delictiva que se midan al menos los datos duros de ingresos penitenciarios a su interior, por más que esto no incluya otras formas de repetición delictiva, como personas que son detenidas en un distrito y luego en otro (por ejemplo, en una cárcel de otra provincia y antes o después ingresan a un penal bonaerense, o en el SPB y SPF). Tampoco incluiría a quienes cometen un delito sin condena de cumplimiento efectivo (*Probation* o condenas de ejecución condicional). Pero podrían generarse sistemas estadísticos que puedan incluir informaciones provenientes de estas fuentes diversas, si se toma la decisión de medir para poder evaluar la efectividad del tránsito carcelario.

# Informe: Seguridad democrática el nuevo contrato social.

OCTUBRE 2019

**Centro de Estudios Económicos y Sociales  
Scalabrini Ortiz**

**DIRECTOR**

Andrés Asiain

**Vice-DIRECTOR**

Miguel Cichowski

**CONTENIDOS DE ESTE INFORME**

Contenidos

Diego Caviglia

Cecilia Olivera

**Integran el CESO:**

Agustín Crivelli, Anahí Rampinini, Cecilia Wilhelm, Eric Delgado, Ernesto Mattos, Estanislao Malic, Estefanía Manau, Facundo Pesce, Federico Castelli, Gonzalo Brizuela, Lorena Putero, Mahuén Gallo, María Laura Iribas, Mariela Molina, Martín Burgos, Maximiliano Uller, Nicolás Hernán Zeolla, Rodrigo López, Nicolás Pertierra, Guillermo Hang, Lisandro Mondino, Nicolás Hechenleitner, Cristian Andrés Nieto, María Celina Calore, María Belén Basile, Cristián Berardi, Mateo Bork, Gonzalo Brizuela, Virginia Brunengo, Sol González de Cap, María Alejandra Martínez Fernández, Augusto Prato, Fabio Agueci, Tomas Castagnino, Facundo Leguizamón.