

Pocai, Silvina

Políticas Públicas de seguridad: Un estudio de caso: el Patronato de Liberados Bonaerense

**Tesis presentada para la obtención del grado de
Licenciada en Sociología**

Director: Camou, Antonio Adolfo Marcial

Cita sugerida:

Pocai, S. (2014). Políticas Públicas de seguridad: Un estudio de caso: el Patronato de Liberados Bonaerense. Trabajo final de grado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. En Memoria Académica. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1094/te.1094.pdf>

Documento disponible para su consulta y descarga en **Memoria Académica**, repositorio institucional de la **Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE)** de la **Universidad Nacional de La Plata**. Gestionado por **Bibhuma**, biblioteca de la FaHCE.

Para más información consulte los sitios:

<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar> <http://www.bibhuma.fahce.unlp.edu.ar>



Esta obra está bajo licencia 2.5 de Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 2.5



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA
FACULTAD DE HUMANIDADES Y CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA

LICENCIATURA EN SOCIOLOGÍA

TRABAJO FINAL

*Políticas Públicas de seguridad. Un
estudio de caso: el Patronato de
Liberados Bonaerense*

Alumna: Silvina Pocai
Legajo N° 61340/9
Correo electrónico:
silvinapocai@yahoo.com
Director: Antonio Camou
Fecha: Septiembre 2014

Resumen

El presente trabajo busca conocer algunos aspectos relacionados a las políticas públicas de seguridad orientadas a la prevención del delito, específicamente sobre aquellas que apuntan a evitar la reincidencia o reiterancia delictiva, a partir de un estudio de caso realizado sobre el Patronato de Liberados Bonaerense.

Términos clave: delito, políticas de seguridad, reincidencia, patronato de liberados.

Índice

Presentación.....	4
Ciencias sociales y delito.....	7
Marco conceptual.....	25
Aspectos metodológicos.....	36
Capítulo 1: Contexto analítico.....	38
Capítulo 2: El Patronato de Liberados Bonaerense	61
Capítulo 3: El programa “Integrar”	81
Comentarios finales.....	108
Bibliografía.....	113

Presentación

Este trabajo de investigación surge a partir del actual debate sobre la inseguridad vinculada al delito. En las últimas dos décadas, esta cuestión ha ido surgiendo como una problemática social que cobra cada vez mayor relevancia en la agenda social y estatal. Los debates en torno al “problema de la inseguridad” y acerca de las políticas públicas implementadas al respecto, suelen centrarse en la legislación penal vigente, en la eficacia/ineficacia de las fuerzas de seguridad, en la función y desempeño efectivo de los establecimientos penitenciarios y en las causas del delito. Existe abundante bibliografía en torno a estos temas. Sin embargo, poco o nada se conoce respecto a un organismo público que ocupa, a mi entender, un lugar estratégico a la hora de pensar e implementar políticas estatales tendientes a resolver esta cuestión. Se trata del Patronato de Liberados Bonaerense, institución pública encargada de controlar, asistir y tratar a toda persona (mayor de edad) que haya cometido algún delito por el que se encuentre judicializada.

En este marco, el presente trabajo busca realizar una investigación exploratoria sobre el patronato bonaerense intentando aportar información al actual debate.

Para ello, consideramos necesario, como primera instancia, realizar una recopilación sobre las distintas teorías sobre el delito reconociendo que de acuerdo a la definición que se asuma de las causas del delito, las implicancias sobre las políticas públicas serán diversas.

Teniendo en cuenta que esta investigación se ubica en el campo del análisis de políticas públicas, a partir del estudio de caso del Patronato de Liberados Bonaerense y de un programa social dependiente de dicho organismo, construimos un marco conceptual que

nos permite abordar nuestro objeto de estudio partiendo de contextos generales que iremos desagregando en distintos niveles.

A partir de este esquema conceptual, el capítulo 1 retoma las principales transformaciones sociales ocurridas desde mediados del siglo XX, en el marco de la crisis del Estado de Bienestar y la configuración de un sistema capitalista transnacionalizado, para ubicar los impactos que dichas transformaciones tienen a la hora de explicar el aumento de las tasas de delito, la visibilización y conceptualización que adquiere este fenómeno a nivel mundial y las respuestas del Estado frente a él. Considerando que se trata de un proceso general, pero que adquiere características particulares en cada contexto regional, analizamos también brevemente su desarrollo e impactos más relevantes en América Latina y Argentina.

El final del capítulo se dedica a la reconstrucción de la historia y desarrollo del patronato bonaerense, desde su surgimiento en 1950 hasta la década del '90.

En el capítulo 2 nos ocupamos de analizar los cambios ocurridos en la legislación penal durante la década del '90, cuyas repercusiones desembocaron en la declaración del estado de emergencia del patronato y su posterior reconfiguración. Dentro de este nuevo escenario institucional, intentaremos analizar algunas dimensiones sobre el actual patronato bonaerense: sus ámbitos de incumbencia, las normas y objetivos que regulan su actividad, y los recursos con que cuenta para alcanzar sus objetivos. Teniendo en cuenta que el patronato forma parte de las instituciones estatales encargadas de desarrollar políticas de seguridad orientadas a la prevención de la reincidencia delictiva, prestaremos especial atención a las acciones desarrolladas por la institución en ese sentido.

El capítulo 3 ofrece una descripción detallada de uno de los programas sociales que implementa el patronato, el programa INTEGRAR. En este nivel de análisis el

programa se constituye en nuestro caso de estudio, e intentaremos realizar un ejercicio de evaluación para intentar analizar el ajuste entre los objetivos explícitos del programa y sus resultados. Para ello, tomaremos como parámetros: por un lado, los datos estadísticos sobre cantidad de programas adjudicados durante el año 2013, intentando conocer el alcance provincial del programa y su nivel de cobertura, y los recursos presupuestarios asignados al mismo. Por otro lado, realizamos entrevistas a usuarios del programa de la ciudad de La Plata, buscando indagar las siguientes variables: formas de implementación del programa y evaluación que los usuarios realizan sobre el programa y sus impactos.

En los comentarios finales recuperamos el recorrido propuesto por las teorías sobre el delito para centrar nuestra mirada en la legislación y las políticas implementadas por el patronato en materia de prevención, buscando rastrear los conceptos subyacentes.

El camino propuesto en este trabajo persigue el objetivo de realizar un ejercicio de evaluación crítico e informado respecto a las políticas preventivas implementadas por el Patronato de Liberados Bonaerense. Finalmente, intentaremos articular los distintos niveles de análisis desarrollados buscando responder a las preguntas que originaron esta investigación: ¿Por qué el PLB permanece inadvertido en los debates sobre “inseguridad”? y ¿Qué lugar ocupa dentro del ámbito de las políticas públicas de seguridad?

Ciencias sociales y delito

Si bien en todas las épocas existieron definiciones acerca del delito y el crimen, la criminalidad como fenómeno sociológico y político aparece como un problema de la modernidad. Como refiere Foucault en *La verdad y las formas jurídicas*, el proceso de formación del Estado moderno como “expropiación del conflicto social” en manos del Estado y la aparición del sistema penal conforman la génesis histórica del fenómeno de la criminalidad como problema político, sociológico y filosófico.

Propongo aquí realizar un recorrido por las principales teorías para reconstruir cómo ha configurado y explicado el delito cada una de ellas. Este recorrido nos permitirá, más adelante, analizar cómo muchos de estos preceptos e interpretaciones impregnan la legislación y las políticas públicas adoptadas desde el Estado en relación a esta cuestión. Sin pretender realizar un análisis exhaustivo, buscamos recuperar los principales conceptos y aportes relacionados con la comprensión del delito, así como las críticas de que han sido objeto las diversas escuelas y teorías, para comprender la evolución histórica de este concepto.

Tomare como base para esta reconstrucción los aportes que Gabriel Kessler sistematiza en *Sociología del delito amateur* (2004), y el texto de José Cid Moliné y Elena Larrauri Pijoan *Corrientes criminológicas* (2001).

- **Teoría clásica**

En el marco de los cambios políticos, económicos, sociales y culturales operados en Europa durante el siglo XVIII se fue configurando un nuevo tipo de sociedad y un nuevo tipo de derecho de corte liberal.

En este contexto, la influencia de Cesare Beccaria y Jeremy Bentham sobre el derecho penal resultaron decisivas.

La pretensión de Beccaria no fue construir un sistema de Derecho Penal, sino trazar lineamientos para una política criminal. Partiendo de los presupuestos del contrato social como origen de la constitución de la sociedad y de la cesión de ciertos grados de libertad a manos del Estado para el uso del poder punitivo, Beccaria postula una serie de reformas penales que serán la base de lo que conocemos como Derecho Penal liberal. Dichas reformas consistían en: humanizar las penas, abolir de la tortura, ofrecer igualdad ante la Ley, y la aplicación de proporcionalidad entre delito y pena.

Basado en una concepción liberal-racional de la conducta humana, una de las ideas rectoras de su teoría es que la pena tiene una función preventiva del delito dado que el temor a la pena actuaría desincentivando la realización de delitos.

Por su parte Jeremy Bentham, fundador de la doctrina utilitarista, explicaba que el fin general de las leyes debía ser aumentar la felicidad global de la comunidad. Bajo este principio justificaba el castigo como forma de prevención del delito, aunque compartía con Beccaria la idea de la necesaria proporcionalidad de las penas, aspecto sobre el que profundizo extensamente.

Si bien ambos autores preveían un abanico de penas vinculadas al delito cometido, lo cierto es que el encierro se convirtió en la pena principal contemplada por los códigos penales promulgados en la época, y fue Bentham el ideólogo y arquitecto del dispositivo panóptico pensado para este encierro. Sus ideas sobre clasificación de los presos, vigilancia constante y acción de reforma a través de la educación y el trabajo se convirtieron en principios fundamentales de las prisiones.

Las principales críticas realizadas a esta teoría se concentran en la idea del efecto preventivo de la pena, al no contemplar otros factores que actúan desalentando el delito;

y en la imagen de hombre racional y hedonista, movidos por el temor y el placer, que subyace a la teoría. No obstante, su influencia puede rastrearse en las teorías contemporáneas que analizan el delito desde perspectivas que intentan explicar la elección del delincuente (delito como elección racional).

- **Teorías biológicas**

El positivismo realiza una fuerte crítica a la teoría clásica al considerar que sus ideas respecto a la prevención del delito se basan en preceptos abstractos, en contraposición postulan la necesidad de un conocimiento concreto sobre el fenómeno de la delincuencia y particularmente del delincuente. Surgen entonces estudios y teorías que, siguiendo el método científico de las ciencias naturales, buscaran demostrar la existencia de características biológicas que predisponen a la delincuencia.

El origen de estas teorías se encuentra en la Escuela Positiva surgida en Italia a fines del siglo XIX, cuyos referentes más emblemáticos fueron Cesare Lombroso, Enrico Ferri y Raffaele Garofalo. Desde esta escuela, se intentara explicar el delito a partir de una anomalía biológica del delincuente.

Lombroso, fuertemente influido por la teoría de la evolución de las especies de Darwin, postulaba que el delincuente es un ser que no ha seguido la evolución normal de la especie humana sino que ha heredado las características de un grupo que ha quedado en un estadio anterior de la evolución humana. Para corroborar esta hipótesis realizó estudios buscando establecer las semejanzas antropométricas entre los delincuentes estudiados y el hombre primitivo. A partir de estos estudios estableció la existencia de “delincuentes natos” (aquellos que mostraban semejanzas antropométricas). Sin embargo los casos que no presentaban semejanzas obligaban a indagar en otros factores que pudiesen determinar la delincuencia.

Enrico Ferri, discípulo de Lombroso, continuó y complemento esta teoría a partir de la idea de que la anormalidad biológica es solo una predisposición que se realiza cuando concurren otros factores de carácter ambiental. Según Ferri, el delito es resultado de tres factores: antropológicos, físicos y sociales. En base a esta teoría multifactorial Ferri clasifica cinco tipos de delincuentes: locos, natos, habituales, ocasionales y pasionales.

Las sugerencias de política criminal derivadas de estas teorías varían desde los instrumentos preventivos para atacar las causas del delito (por ejemplo Ferri sugiere reformas que tiendan a reducir los factores sociales de la criminalidad, sugiriendo entre otras cosas mejoras en las condiciones económicas del pueblo y los sistemas asistenciales) hasta medios represivos que eviten la reincidencia de los delincuentes.

Respecto al Derecho Penal sostienen la necesidad de realizar una reforma que permita aplicar penas diferenciales para cada tipo de delincuente, de acuerdo a su peligrosidad, para evitar la reincidencia. Proponen clasificar a los delincuentes bajo dos categorías: incorregibles (locos, natos y habituales) y corregibles. Para el primer grupo sostienen la necesidad de una pena perpetua. Para el caso de los delincuentes corregibles proponen la aplicación de penas acordes a la gravedad del delito cometido; en caso de escasa gravedad sostienen que pueden aplicarse penas alternativas a la prisión (multas, confinación, reparación), para los casos de delitos graves resulta pertinente la pena de prisión pero por tiempo indeterminado dado que el objetivo de la pena en estos casos es la reeducación. La escuela positivista sostiene que la pena debe finalizar cuando el delincuente deja de ser peligroso para la comunidad, y esto solo puede evaluarse durante el proceso de reeducación, por ello la necesidad de penas indeterminadas. Los medios propuestos para la reeducación son el trabajo, educación, moralización y disciplina.

Esta nueva concepción de la pena sostiene que el recluso debe sentirse parte activa del proceso reeducador por ello proponen un sistema progresivo de disminución de las penas cuya etapa final consiste en un tratamiento en libertad (libertad condicional).

En la actualidad, si bien la idea de delincuente nato ha sido abandonada, existen diversas teorías que adjudican cierta influencia de factores biológicos (por ejemplo baja inteligencia y/o comportamiento impulsivo) en la criminalidad.

- **La Escuela de Chicago y las teorías culturalistas**

A comienzos del siglo XX se registra en Estados Unidos un fenómeno de alta inmigración, con formación de proletariado urbano, encuentro de culturas diferentes y alto crecimiento urbano. En este contexto, la Escuela de Chicago aborda la cuestión del delito como un problema de desorganización social. Este concepto permitía pensar en los fenómenos que se producían cuando sociedades y grupos tradicionales, en particular los inmigrantes de las zonas más relegadas de Europa, llegaban a las grandes ciudades norteamericanas. Este choque cultural era considerado un factor de desorganización social que propiciaba conductas delictivas.

En esta línea, los trabajos surgidos durante los años '30 sostenían que el delito se originaba en una serie de valores culturales que fomentaban una actitud delincuencia.

Los dos conceptos centrales aquí son: el *principio de aprendizaje* (las pautas delictivas se aprenden de otros) y el *principio de asociación diferencial* (alude a que el aprendizaje, en este caso del delito, se da junto con “otros significativos”).

Dentro de esta corriente, Edwin Sutherland desarrolló su teoría de la desviación social, afirmando que la conducta delictiva se aprende en asociación con aquellos que definen esa conducta de modo favorable y en aislamiento de aquellos que la definen negativamente.

Estos supuestos despertaron un especial interés por el estudio de las pandillas de barrios suburbanos.

Clifford Shaw y Henry McKay también elaboraron una teoría de la desviación basada en los principios mencionados. Los actos desviados serían una consecuencia de la socialización en ambientes con valores y normas distintos a los de la sociedad en general. Las investigaciones que desarrollaron buscaban comparar la tasa de delincuencia en distintas zonas de la ciudad de Chicago, relacionando el número de delincuentes y el total de la población de cada zona. Los resultados que obtuvieron mostraban que el valor de la tasa disminuía a medida que se alejaban del centro de la ciudad, y que dicha tasa no se había modificado durante el periodo de los grandes movimientos de población que habían cambiado la composición étnica de cada zona.

A partir de estas conclusiones uno de los postulados de la Escuela de Chicago establecía una relación casi directa entre urbanización y delito.

Concluyeron también que la subcultura desviada formaba parte de la idiosincrasia de algunos barrios, y se iba reproduciendo por asociación diferencial al ser transmitida a los nuevos habitantes.

Un importante aporte de la Escuela de Chicago se refiere al delito de cuello blanco, es decir, el delito producido por aquellos que conocen los intersticios del sistema para poder apropiarse de oportunidades en forma privada, se trata del delito de los sectores de poder. Los estudios de Edwin Sutherland centrados en este tipo de delitos mostraron que la desviación no tiene que ver necesariamente con la falta de medios para llegar a fines legítimos, sino más bien con lo ilimitado de los fines. En efecto, cuanta más educación posea una persona y mayor conocimiento sobre estos intersticios, mayor será su potencial como posible delincuente.

La Escuela de Chicago resulto fuertemente criticada por su concepción acerca de que la desorganización social era generadora de delito. Las críticas apuntaban a que se trataba de una posición fuertemente etnocentrista que desconocía que en cada tipo de configuración social hay una determinada organización aunque no necesariamente coincida con la configuración social dominante.

Dentro de la propia Escuela de Chicago, William Foote Whyte se dedico a la observación etnográfica de pandillas, lo que le permitió rastrear la presencia de un sistema de reglas alternativas en el que existen jerarquías, códigos, pautas y sistemas de valores. Postulo entonces que donde se veía desorganización social, hay en realidad una lucha de intereses por la imposición de determinadas idiosincrasias culturales y sociales.

- **Ecología del delito**

Recuperando parte de la tradición de la Escuela de Chicago, la denominada teoría ecológica se centra en las formas de configuración del espacio urbano para sostener que ciertos elementos de dicha organización podrían favorecer el delito.

Estos estudios buscan explicar por qué algunas comunidades concentran delitos a lo largo del tiempo aunque sus habitantes y algunas condiciones sociales se modifiquen.

La teoría ecológica destaca la influencia del factor espacio en los centros urbanos mostrando que la delincuencia se concentra en ciertos puntos o sectores donde los residentes y la policía cuentan con limitadas posibilidades de vigilancia y observación.

Desde esta perspectiva se abordan también estudios referidos a la configuración del espacio habitacional y su vinculación con el delito. Por ejemplo, sostienen que el hacinamiento genera una cantidad de problemas (promiscuidad sexual, propensión a estar en la calle, dificultades para estudiar, etc) que se constituyen en condiciones para el delito.

Si bien estos estudios no establecen una relación causal directa, señalan una vinculación entre temas urbanos y delito.

Un segundo tipo de estudios se centra en las características de los barrios donde hay mayores tasas de delito; por ejemplo algunos estudios norteamericanos sostienen que los barrios mixtos (es decir donde hay sectores de comercios y sectores residenciales) muestran una mayor cantidad de delitos porque mientras los comercios están cerrados aumentan las oportunidades de cometer un delito.

Un tercer grupo de estudios se focaliza en la estigmatización de determinados barrios considerados peligrosos. Estas investigaciones concluyen que la reputación de peligro pareciera tener un efecto de espiral que va incrementando la peligrosidad y el delito en dichos barrios. La reputación de zona peligrosa genera que los residentes de clases medias abandonen el barrio, quedando sólo los sectores con menor poder adquisitivo. Lo que en un comienzo puede ser un rótulo simbólico, a partir de determinados hechos aislados, o coyunturas, luego produce efectos reales sobre la generación de delitos y la peligrosidad de los lugares. Las personas que se retiran de estos barrios, que son las que cuentan con mejores condiciones económicas, habitualmente poseen también mayor capacidad de presión sobre la Policía para que los proteja, por lo tanto estos servicios públicos también se retiran con ellos, quedando los barrios de origen con menor control policial y menor seguridad privada. El Estado también comienza a acostumbrarse y aceptar que en esos barrios es normal que ocurran más delitos, naturalizando la falta de seguridad y dejando en mayor intemperie a estos espacios.

Las perspectivas sobre el delito desarrolladas por la escuela de Chicago y, dentro de ella, las teorías ecológicas se tradujeron en políticas criminológicas. La asociación que realizan entre pobreza y desorganización social los llevo a establecer centros en los barrios marginados, desde los que se buscaba establecer articulaciones entre las distintas

instituciones del barrios para mejorarlo y generar nuevas oportunidades para los jóvenes, a partir del desarrollo de actividades recreativas grupales, fomentando una mejora de sus oportunidades laborales y buscando acercarlos a un tipo de vida “más convencional.

Teoría del control social

La teoría del control social, elaborada por Travis Hirschi, parte de una perspectiva pesimista que considera la tendencia delictiva como inherente a la condición humana. Con esta perspectiva produce un cambio sustantivo de posición en relación a los estudios sobre el delito. De esta manera Hirschi abandona la pregunta clásica por las causas del delito y centra su atención en los motivos por los que la acción no es efectuada.

Según esta teoría, a partir de un cálculo racional cualquier persona puede sentirse tentada a cometer un acto delictivo en circunstancias propicias, sin embargo existe “algo” que frena esa tendencia aparentemente innata. Desde esta premisa sus estudios se orientan a explicar ese “algo”.

Hirschi dirá que instituciones como la familia, la escuela, la comunidad barrial y el ambiente profesional retienen las tendencias delictivas y actúan como control social. Las personas que mantienen mayores relaciones y vínculos (interdependencia) con otros significantes en dichos ámbitos presentaran una menor probabilidad de cometer delitos ya que la posibilidad de que su conducta se conozca públicamente los inhibe de la tentación. Por esta vía, el delito se explica como consecuencia del debilitamiento o disolución de los lazos que unen al individuo con otros miembros de la sociedad, dando lugar a la primacía de una lógica de satisfacción y gratificación inmediata.

Las teorías del control social ponen mucho énfasis en la presencia de instituciones y de relaciones significativas como freno a la emergencia del cálculo racional puro que llevaría al delito.

Hirschi presenta cuatro dimensiones que dan eficacia al control social:

1) Las relaciones sociales fuertes fomentan la conformidad con las normas. Por el contrario, para aquellos individuos poco vinculados con su familia, amigos o compañeros de trabajo, los costos de una conducta desviada son menores.

2) La estructura de oportunidades legítimas para satisfacer intereses y necesidades dan a las personas más ventajas en la conformidad. Contrariamente, quienes tienen poco control o reducida confianza en el futuro mostrarán mayores posibilidades de presentar pautas de conducta desviadas de la norma.

3) La implicación fuerte en actividades lícitas (trabajar, estudiar, practicar deportes) inhibe el comportamiento desviado. La ausencia de estas actividades en la vida cotidiana favorecería una mayor tendencia a emplear el tiempo en actividades no legítimas.

4- Las creencias, los individuos que aceptan y asumen las pautas morales de la sociedad y que respetan la autoridad tenderán a reprimir con mayor facilidad las tentaciones que los que se muestran más disconformes con dichas pautas morales.

El énfasis puesto por esta teoría en el control social externo y el rol que en ello cumplían ciertas instituciones (familia, escuela, ámbito laboral y comunidad, grupos de pertenencia) fue modificándose a lo largo de los años.

Efectivamente, en la obra del mismo Hirschi se registra un viraje hacia teorizaciones centradas en el autocontrol y en las características personales de los individuos para explicar el delito. Desde esta nueva perspectiva se intenta explicar el delito a partir de

ciertos rasgos de personalidad (hiperquinesia, impulsividad, bajo coeficiente intelectual) que determinarían la incapacidad del individuo de tener control sobre sí mismo.

En 1990 E. Hirschi y M. Gottfredson publican *Una teoría general del crimen*, libro en el que exponen su teoría del autocontrol. Allí afirman que una de las características que presentan los delincuentes es su propensión al “presentismo”, es decir a privilegiar la obtención de gratificaciones inmediatas sin medir las consecuencias futuras de sus conductas. Los investigadores asumen que esta tendencia responde a una incapacidad de autocontrol y utilizan la idea de “bajo autocontrol” para explicar la delincuencia ordinaria. En efecto, el delito común, de baja escala, requeriría escasa planificación, poco esfuerzo y conocimiento, y brindaría una ganancia pequeña pero rápida. Este débil control de sí implica: búsqueda de resultados inmediatos y soluciones fáciles; dificultad para comprometerse con proyectos a largo plazo; alta impulsividad en la acción y cierta insensibilidad sobre los daños causados a otros.

A partir de estos postulados diversos estudios se dedicaron a investigar el origen del bajo autocontrol de los sujetos, indicando que generalmente puede imputarse a ciertos déficits en la socialización primaria.

Como puede verse, las teorías del control social fueron cambiando su eje de análisis registrándose un pasaje del énfasis puesto en el control externo hacia el control interno. Las explicaciones sobre las causas del delito dejaron de centrarse en la cuestión social y el debilitamiento institucional para concentrarse en los individuos y ciertas características de la personalidad.

- **Teoría de la anomia o la tensión**

La teoría de la tensión, elaborada por Robert Merton, sostiene que el delito es causado por la dificultad que tienen determinados sectores, sobre todo los que viven en la pobreza, para alcanzar por medios legítimos metas socialmente valoradas (éxito). De

este modo, los delincuentes potenciales se caracterizan por experimentar fuerzas contradictorias que les crean un conflicto interno o tensión dado que no pueden acceder a dicho “éxito”, adoptar el rol de delincuente se presenta entonces como una de las formas de resolución de esta tensión.

Desde esta teoría, las fuentes de tensión son tres: la situación social (pobreza), el género (masculinidad) y la edad (adolescencia o adultos jóvenes).

Merton fundamenta su teoría en la idea de que existe un conflicto básico entre estructura social y valores culturales, esto es, entre los objetivos considerados legítimos por una sociedad y los medios para alcanzarlos. La anomia se produce entonces cuando aparece una tensión entre estos objetivos y los medios legítimos para alcanzarlos.

Frente a la anomia Merton encuentra cinco formas posibles de adaptación: innovación, retirada, ritualismo, conformidad o rebelión. El delito aparece así como una forma innovadora de adaptación (se aceptan los objetivos culturalmente legitimados, pero los medios para alcanzarlo son ilegítimos).

A partir de este principio se erige toda una reflexión sobre el delito económico en una sociedad que considera a la riqueza como el objetivo socialmente más valioso.

Una de las principales críticas que recibe esta teoría se relaciona con el supuesto netamente económico de los objetivos sociales, que pareciera no contemplar la existencia de otros objetivos socialmente legítimos.

Por otro lado, esta teoría no ofrece explicación para los delitos de cuello blanco, es decir aquellos efectuados por individuos que teniendo acceso a medios legítimos igualmente cometen delitos.

Según la teoría mertoniana de la anomia, habría más propensión al delito cuanto más elevada sea la aspiración de los sujetos y más acotados los medios para conseguirlos. Sin embargo, investigaciones realizadas en Estados Unidos han demostrado que suele

sucedier el caso contrario: dentro de grupos de bajos recursos socioeconómicos las aspiraciones elevadas pueden ser signo o indicador de fuerte integración social y no implicar necesariamente, como postula la teoría de Merton, una mayor propensión al delito. La combinación entre aspiraciones muy altas y medios muy restringidos no conduce necesariamente a la delincuencia.

Por otro lado, las investigaciones realizadas la década del '60 por James F. Short y Fred L. Strodbeck sobre "bandas" en la ciudad de Chicago, mostraron que los jóvenes que cometen con frecuencia infracciones contra la propiedad son quienes se perciben con pocas oportunidades de éxito escolar o profesional. De este modo, las aspiraciones elevadas no parecen estar en la base de las acciones delictivas.

Si bien las críticas mencionadas han mostrado las limitaciones explicativas de la teoría mertoniana, algunos estudios han rescatado aspectos de la teoría de la anomia pero para centrarse en las instituciones. Entre ellos, S. F. Messner y R. Rosenfeld utilizan el concepto de anomia institucional para explicar las repercusiones negativas que tienen las disfunciones institucionales sobre la organización de la sociedad y especialmente sobre la prevención y control del delito. Para estos investigadores, la sobredimensión que adquieren las instituciones económicas erosiona la inserción de los individuos en las otras instituciones sociales (por ejemplo asociaciones, clubes, iglesias, instituciones educativas o políticas) que resultaban muy eficaces para la prevención y control del delito. El debilitamiento que presentan estas instituciones frente a la primacía de las económicas impediría entonces que desarrollen esta función.

Lo interesante de la teoría de la anomia institucional es que trata de identificar factores no económicos de la conducta delictiva para no reducir el fenómeno a una causalidad únicamente de carácter económico en la relación objetivos/medios.

Dentro de la teoría de la anomia encontramos también estudios que revisan la relación entre anomia y equidad. La hipótesis que se sostiene es que la anomia se produce cuando el individuo percibe que a igual esfuerzo existen tratos diferenciales, es decir que frente a un mismo objetivo y a igual esfuerzo el “otro” recibe un trato diferente y mejor. Algunos estudios acentúan que la tensión se produce no por la dificultad para el logro de un objetivo determinado, sino por el sentimiento de inequidad. Observan que los individuos emprenden acciones esperando recibir un trato y un resultado equitativo y que el sentimiento de injusticia genera un malestar que puede ser la fuente de conductas conflictivas.

Desde esta perspectiva la fuente de la anomia no se encuentra en la imposibilidad de alcanzar un objetivo preestablecido por medios legítimos, sino en el no cumplimiento de ciertos principios de justicia distributiva, independientemente del logro del objetivo. Lo que demuestran estos estudios es que los individuos se comprometen con determinadas acciones esperando obtener un trato equitativo y equivalente al de sus pares, y que cuando esto no sucede aparece un sentimiento de injusticia y desigualdad.

Si bien la relación entre desigualdad y delito no es directa, se ha constituido en una pista de análisis para muchos estudios que abordan el delito juvenil.

En esta línea de análisis se encuentra el trabajo realizado por R. Cloward y L. Ohlin, quienes en 1960 publican *Delincuencia y Oportunidad: Una Teoría de las bandas*, donde integran las teorías de la tensión y las teorías culturalistas para explicar el delito juvenil. Los autores sostienen que en toda sociedad coexisten subculturas independientes, entre las cuales está la subcultura criminal. El origen de esta subcultura desviada sería la frustración que experimentan los jóvenes de sectores populares al intentar sin éxito lograr el nivel económico y el status social de otros grupos sociales. Cuando pretenden alcanzar el triunfo, tal y como éste se define socialmente, siguiendo

las pautas institucionalizadas, perciben que las condiciones en que se encuentran les impiden alcanzar tales objetivos de forma legítima. Esta experiencia de desigualdad o injusticia de las normas oficiales genera una tensión que los induce a unirse con sus semejantes formando una subcultura desviada en la que encuentran el sostén normativo para romper con los valores sociales convencionales.

- **Teoría del etiquetamiento**

Enmarcada dentro del interaccionismo simbólico, surge hacia fines de la década del '60 la teoría del etiquetamiento. En contraposición al funcionalismo, que intentaba explicar las conductas desviadas, surgen estudios que buscan explicar el delito desde la perspectiva inversa: cómo la sociedad genera y administra el delito.

Desde esta perspectiva, Howard Becker presenta una nueva mirada sobre el delito y critica fuertemente el concepto de desviación, argumentando que ésta es resultado de la imposición a un grupo de ciertas normas y reglas que se establecen como normales, a partir de lo cual todo lo que se aparte de ellas será considerado desviado. Partiendo de esta afirmación, Becker desplaza su atención desde la conducta “desviada” hacia el estudio de quienes hacen o proponen las leyes, es decir quienes definen qué es delito y qué no lo es.

El cambio de perspectiva propuesto instauro la dimensión de la dominación y del poder en la definición del delito al poner de manifiesto que ciertos individuos y grupos, a los que denomina “mayoría moral”, tienen el poder para imponer como legítimas determinadas reglas que son propias de su grupo, y para considerar desviados a los otros.

Becker estudiara entonces cómo el etiquetamiento lleva a carreras o trayectorias desviadas. Según afirma, si un grupo es considerado desviado comenzará a encerrarse sobre sí mismo y a adoptar pautas que de algún modo son las que el grupo hegemónico

quiere para él. De este modo comienza a formarse una subcultura que legitima las prácticas del grupo produciendo las denominadas carreras desviadas.

Fue justamente el concepto de “carreras desviadas” de Becker lo que le valió fuertes críticas surgidas desde distintos estudios empíricos que demostraban trayectorias diferentes e incluso contrarias a la idea de carrera desviada.

La teoría del etiquetamiento supone que cuanto mayor es la estigmatización hacia determinados grupos por los grupos hegemónicos, mayor es la tendencia a comportarse de manera desviada; sin embargo, otros estudios demostraron que la respuesta al etiquetamiento no es tan pasiva y directa como plantea la teoría de Becker. En función de esta aceptación o rechazo al etiquetamiento, estudios posteriores realizaron una diferenciación entre desviación primaria y secundaria.

La desviación primaria se produce cuando el grupo que es estigmatizado realiza una acción para revertir y luchar contra esa estigmatización transformándola en otra cosa. El caso de desviación secundaria se daría cuando el grupo estigmatizado empieza a comportarse a partir de las formas que los estigmatizadores enuncian.

Uno de los aspectos centrales de esta diferenciación es que muestra que pueden invertirse las legitimidades.

- **Teorías multifactoriales**

Durante los últimos años fueron apareciendo teorías que abordan el estudio del delito combinando factores económicos, psicológicos y sociológicos.

Estas explicaciones surgen a partir de estudios empíricos basados en el seguimiento sistemático de grupos de jóvenes durante largos plazos de tiempo (entre 25 y 30 años de seguimiento). Los estudios permitieron delinear trayectorias de vida y carreras

delictivas, que en muchos aspectos contradicen los preceptos de las teorías precedentes y arrojan cuestiones novedosas en relación al delito.

Cabe citar aquí los estudios realizados en Cambridge por David Farrington cuyos resultados contradicen la extendida idea de que ante la comisión de un delito se ingresa en una espiral delictiva que se va consolidando a los largo de la vida. Los estudios de trayectoria de Farrington muestran que sucede generalmente lo contrario: solo un mínimo porcentaje de las personas que cometen un delito en la adolescencia seguirán carreras delictivas en la adultez.

Otra cuestión significativa que aportan sus estudios es que sólo un grupo pequeño de jóvenes cometen gran cantidad de delitos. Esta corroboración permitió diferenciar trayectorias entre quienes cometen un delito único, quienes delinquen ocasionalmente y quienes lo hacen con frecuencia. Surge entonces la pregunta respecto al desistimiento, es decir el momento en que se desiste de delinquir, y con ella un cambio de perspectiva en relación a los jóvenes y el delito que cuestiona contundentemente la idea de que el delito juvenil resulta un predictor de delito en la adultez.

Avanzando en esta línea, surgen teorías que, vinculadas a la psicología, ponen énfasis en las pautas latentes que se mantienen a lo largo de la vida. Lo que se visualiza es una persistencia de pautas latentes de conflicto con las normas que se va expresando de distintas maneras en los distintos momentos de la vida (robo, conductas violentas en el núcleo familiar, alcoholismo, etc.)

Un segundo tipo de abordaje surge desde estudios centrados en el ciclo de vida. Aquí no se supone una tendencia latente o rasgo de personalidad inmutable, sino que se toma una perspectiva basada en el desarrollo del individuo. Desde esta perspectiva se afirma que en las distintas fases del ciclo de vida las instituciones y personas que resultan significativas para el sujeto van cambiando (familia de origen, grupos de pares, pareja).

En este proceso se generan puntos de inflexión en el ciclo de vida en los que se iría desistiendo del delito. Según los estudios realizados, en el momento de formación de una pareja aparece una fuerte propensión a abandonar el delito.

Este recorrido nos ha permitido conocer la evolución del concepto de delito, y las implicancias que estas concepciones pueden tener sobre el campo de las políticas públicas que abordan la cuestión.

Por otro lado, dicho recorrido resulta imprescindible para esta investigación ya que se constituye en el marco de lectura necesario a la hora de analizar nuestro caso de estudio, permitiéndonos rastrear el concepto de delito que subyace en la legislación penal vigente así como en las políticas y los programas sociales implementados por el Patronato de Liberados Bonaerense.

Marco Conceptual

Para el desarrollo del presente trabajo partimos de las recomendaciones que realizan Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell (1984), quienes sostienen que una política estatal no puede estudiarse sin conocer el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y eventual resolución de la cuestión que dicha política intenta resolver. Conocer este proceso social se constituye entonces en el primer nivel de contexto para el estudio de una política estatal particular.

Debemos conocer, en primera instancia, la historia de la cuestión a abordar, dado que es ella quien explica y da sentido a las políticas estatales. Esa historia, además, es la historia de un proceso social al que concurren diversas políticas y procesos burocráticos cruciales para la determinación del contenido de la posición del estado ante la cuestión. Se trata de un complejo proceso lleno de interacciones que se dan a lo largo del tiempo entre diversos actores, y que van cambiando.

Los autores proponen una serie de preguntas que sirven para trazar un mapa, a partir del cual abordar el estudio de una política específica. Para el caso de nuestra investigación las preguntas que nos formulamos son: ¿En qué momento surge la cuestión? ¿Qué posición toma el Estado frente a ella y como la define? ¿Qué procesos burocráticos horizontales y verticales genera esa toma de posición, y qué cristalizaciones institucionales se producen? ¿Existe algún modo dominante mediante el cual se intenta resolver la cuestión?

No intentaremos aquí responder a todas estas preguntas, sin embargo se constituyen en una guía para elaborar nuestro contexto de análisis, cuyos ejes serán: el surgimiento de la cuestión, su incorporación en la agenda estatal y la toma de posición del Estado frente a ella.

A partir de este contexto, indagaremos las cristalizaciones institucionales que la toma de posición del Estado conlleva, analizando el caso particular del Patronato de Liberados Bonaerense.

Teniendo presente que el interés de este trabajo se centra en las políticas de seguridad orientadas a la prevención del delito, específicamente aquellas cuyo objetivo explícito es evitar la reiterancia o reincidencia delictiva, encontramos que el Patronato de Liberados se constituye en un objeto de estudio privilegiado para conocer la forma en que el Estado define y aborda estas políticas.

Para ello nos valemos de los aportes que realiza Oszlak en su texto *Burocracia Estatal: política y políticas públicas* (2006), quien señala que existe una relación íntima entre los contenidos de la agenda estatal, las posiciones tomadas en el proceso de especificación de alternativas y los mecanismos establecidos para tratarlos y resolverlos. La configuración y características que adquiere una burocracia particular se constituyen entonces en la cristalización institucional de las políticas públicas implementadas por el Estado.

Oszlak ofrece un esquema analítico para abordar el estudio de la dinámica interna de la burocracia y el impacto que ésta tiene sobre su productividad. Dentro de los elementos básicos del modelo propuesto nos interesa abordar el análisis del patronato bonaerense a partir de las variables contextuales y las dimensiones: recursos y sistema normativo.

Oszlak define cada uno de estos aspectos de la siguiente manera:

Contexto: en el modelo propuesto la fisonomía del aparato estatal y su desempeño están relacionados con las características del contexto social y político que enmarcan su actividad. Las variables contextuales serán las demandas, apoyos y restricciones que operan a la hora de definir los insumos burocráticos. Definidas más específicamente, las demandas expresan preferencias sociales y decisiones políticas; los apoyos incluyen el

empoderamiento a la gerencia pública y la asignación de recursos; y las restricciones se refieren a las variables que ponen límite a la autonomía y el alcance de la actividad burocrática. Oszlak menciona la dimensión del contexto para aludir a la influencia que ejercen el contexto social y político en la toma de posición del estado respecto a las cuestiones de su agenda; lo que suele traducirse en la creación de nuevas agencias o en asignación de recursos adicionales hacia aquellos organismos encargados de resolver dicha cuestión.

En este sentido, el autor señala que la importancia asignada por el estado a cada cuestión de su agenda puede estimarse por el tamaño y la adjudicación de recursos a las agencias burocráticas encargadas de resolverlas.

De esta manera, los recursos empleados por una burocracia para realizar su misión resultan una dimensión fundamental a la hora de estudiar una burocracia particular. En términos presupuestarios, la posibilidad de conseguir ciertos niveles de productividad dependerá, en parte, de la asignación de adecuadas combinaciones de personal, bienes materiales (infraestructura) y servicios, acordes a los objetivos específicos perseguidos. Oszlak advierte que se produce una inconsistencia entre la función de objetivos y la función de producción cuando los factores de producción (infraestructura, personal, gastos operativos) son inadecuados para la tarea en cuestión.

Por otro lado, las combinaciones de recursos responden a un sistema normativo que establece principios para la acción y proveen instrumentos legítimos para asegurar que las actividades desarrolladas por las agencias burocráticas estén en línea con esos criterios.

Dicho sistema normativo se constituye a partir de una sucesión de normas cada vez más concretas que van traduciendo objetivos inicialmente abstractos. El planeamiento, el establecimiento de métodos y procedimientos administrativos, y las políticas de

asignación de recursos son los instrumentos a través de los que se operacionalizan los objetivos iniciales.

Las relaciones que se establecen entre estas variables definirán finalmente la configuración y características que adquiere la burocracia, lo que Oszlak resume al sostener:

“En sintonía con su esquema normativo, las burocracia emplea recursos (humanos, materiales, financieros y tecnológicos) y los combina de diversas formas para producir una variedad de resultados o productos de alguna forma relacionados con sus metas y objetivos. La naturaleza del esquema normativo, la forma en que los recursos se estructuran, y su volumen y calidad, generaran ciertos patrones de comportamiento que a su vez pueden afectar la cantidad y calidad de los productos obtenidos”. (Oszlak: 2006: 8)

Desde este marco conceptual, podemos interpretar la evolución y dinámica de una burocracia en términos de procesos deliberados tendientes a adaptar una combinación dada de recursos a la consecución de ciertos fines.

Estas conceptualizaciones serán las pistas a partir de las cuales: por un lado, reconstruir la historia y desarrollo del Patronato de Liberados Bonaerense; por otro lado, inferir el grado de consistencia entre objetivos y recursos, en términos de Oszlak entre la función de objetivos y la función de producción.

Abordar el análisis del patronato bonaerense desde esta perspectiva nos permitirá no solo conocer algunos aspectos relevantes de este organismo, intentando evaluar el ajuste entre su misión y objetivos y los recursos con que cuenta, sino que resulta un paso obligado para emprender luego el estudio de un programa social específico implementado por el patronato.

De esta manera, el análisis del patronato bonaerense cumple en nuestro trabajo una función doble: será nuestro objeto de estudio en el primer momento, y pasara a

convertirse luego en el contexto de análisis del segundo objeto de estudio que abordamos aquí, el programa INTEGRAR.

En este punto resulta oportuno retomar algunas definiciones sobre políticas públicas. Oszlak define a las políticas públicas como la secuencia de posiciones tomadas por las instituciones gubernamentales, que actúan en nombre del estado, con relación a las cuestiones incluidas en la agenda pública. Las políticas públicas implican, al menos, dos cosas diferentes: que se han identificado soluciones a las cuestiones, y que existe el compromiso de crear agencias gubernamentales que puedan contribuir a resolver la cuestión, o en caso de que ya existan, de asignarles los recursos necesarios para que puedan cumplir sus respectivas misiones.

Por su parte, Manuel Tamayo Sáez (1997), define a las políticas públicas como el conjunto de decisiones, objetivos y acciones emprendidas por el gobierno para influir sobre un problema que aparece en la agenda pública.

Ambos autores coinciden en concebir a las políticas públicas como un proceso, cuyas fases, en la descripción analítica que realiza Tamayo, son las siguientes: 1) identificación y definición del problema; 2) Formulación de las alternativas de solución; 3) Adopción de una alternativa; 4) implantación de la alternativa seleccionada; 5) Evaluación de los resultados.

Según Tamayo, los análisis de políticas públicas pueden concentrarse en distintos aspectos de este proceso:

- Los aspectos externos a la administración pública, centrándose en el problema específico a tratar;
- La implicación y comportamiento de los actores sociales críticos con interés en el proceso de la política;

- Los objetivos y las metas, interesándose por conocer la adecuación entre las previsiones y los logros;
- Los medios e instrumentos utilizados (recursos humanos, financieros, organizativos y tecnológicos) para desarrollar la política.

Si bien en este nivel de análisis, el objetivo de nuestro trabajo será conocer la adecuación entre objetivos y resultados del programa INTEGRAR, describimos a continuación las definiciones que realiza Tamayo sobre cada fase del proceso de políticas pública.

1) Definición de los problemas públicos: los problemas son construcciones subjetivas e interesadas que realiza un observador. La definición del problema es, ante todo, una cuestión política, algo que queda en evidencia al observar las consecuencias que genera dicha definición. Como ejemplifica Tamayo con el problema de la drogadependencia, dependiendo de la definición que se haga (como un problema de seguridad ciudadana o como un problema de integración social) se adoptaran distintas políticas. No es lo mismo considerar a un drogadicto como un marginado que necesita servicios sociales que como un delincuente potencial al que hay que vigilar.

Vemos así que las definiciones no son asépticas ni objetivas, y marcaran el desarrollo de la política pública.

2) El diseño de la agenda: del volumen total de problemas que preocupan a la sociedad, solo algunos se convierten en problemas públicos y pasan a formar parte de la agenda institucional de un gobierno. Tamayo sugiere que el análisis del presupuesto de una organización pública, y su evolución en el tiempo, es el mejor modo de medir con precisión que temas componen la agenda institucional y que orden de prioridad han establecido los directivos.

Teniendo en cuenta que no todos los problemas de la agenda sistémica tienen las mismas posibilidades de entrar en la agenda institucional, Tamayo señala que siempre existe un sesgo en la accesibilidad a la agenda institucional. Distingue estos sesgos como: negativos (el poder y capacidad de presión de los grupos de interés; los valores culturales; la tradición de las administraciones públicas; las actitudes y valores de los decisores públicos) y positivos (la competencia política; los medios de comunicación; la intención de crecer de una organización pública).

Respecto a estos sesgos positivos, Tamayo plantea: que la competencia política se constituye en un momento de cambios en la agenda institucional. Por otro lado, que los medios de comunicación pueden ayudar a introducir problemas en la agenda institucional (al llamar la atención de los decisores sobre problemas que afectan a personas o colectivos determinados) y que generalmente la agenda de los medios se especializa en problemas emotivos que enlazan con valores y tendencias de moda y en situaciones que afectan a la legitimidad del sistema. Respecto a los deseos de crecer de las organizaciones públicas, que la legitimidad de la administración pública depende de su capacidad de responder a las necesidades de los ciudadanos, y que la importancia de un organismo público puede medirse por el número y la significación social y política de los problemas sobre los que actúa.

3) La formulación de las políticas públicas: definido el problema se inicia el proceso de elaboración de la política pública que intentara solucionarlo. En esta elaboración se establecen las metas y objetivos a alcanzar, se generan alternativas para llegar a esos objetivos valorando y comparando los impactos de cada alternativa, y finalmente se selecciona una opción o combinación de varias. Esta fase es una tarea exclusiva de los actores públicos. Respecto a la elaboración de políticas existen principalmente dos corrientes de análisis: el racionalismo y el incrementalismo. La diferencia fundamental

entre ambas consiste en la importancia que le otorgan al análisis de políticas; mientras los primeros apuesta a un proceso racional de toma de decisiones, la segunda corriente propone aplicar ajustes incrementales sobre las políticas en practica que resultaron exitosas.

Tamayo señala que incrementalismo y racionalismo no son antagónicos y que existe un tercer enfoque, denominado *mixed scanning*, que reúne aspectos de los dos modelos para la elaboración de políticas. Mientras el incrementalismo es la racionalidad de lo previsible, el análisis para la elaboración de políticas es valioso ya sea para orientar la decisión o para comprender el funcionamiento de políticas pasadas descubriendo sus puntos de mejora y resistencia. El incrementalismo es útil en entornos estables y ante problemas con soluciones conocidas y comprobadas. La elaboración racional resulta adecuada en escenarios que presentan cambios sociales, políticos y económicos de gran magnitud, donde resulta muy necesario conocer las variaciones del entorno para el que las soluciones pasadas resultan inadecuadas e insuficientes.

4) La implantación de las políticas públicas: se trata de la etapa de puesta en marcha de una determinada política. Los estudios sobre esta etapa, surgidos en la década del '70, han mostrado la importancia de esta instancia en la determinación del éxito o fracaso de una política pública. La constatación de reiterados fracasos de políticas públicas llevo a poner la atención en la fase de implementación, ya que hasta entonces los estudios solo se centraban en los procesos decisorios como único factor determinante del éxito o fracaso de las políticas públicas¹.

5) La fase de evaluación: la meta general de la evaluación es producir información que sirva para orientar y valorar las decisiones vinculadas al diseño, la gestión y el futuro de

¹ Tamayo Sáez ofrece una descripción detallada de los diversos modelos de análisis que abordan el proceso de implementación, subrayando y poniendo énfasis sobre distintos aspectos de este proceso. Ver: Tamayo Sáez, Manuel (1997) "El análisis de las políticas pública", en Bañón, R. y Carrillo, E. (comps), *La nueva administración pública*, Alianza, Madrid.

las políticas públicas. Existen distintos tipos de evaluación dependiendo de los objetivos que esta persiga y de la fase del proceso que se pretenda evaluar:

- ***Evaluación anticipativa:*** orientada a la producción de información para la definición del problema y la formulación de alternativas.
- ***Evaluación de la evaluabilidad de la política:*** busca descubrir los puntos débiles del diseño de una política.
- ***Evaluación de necesidades:*** busca conocer en profundidad el problema que la política busca eliminar o mitigar, delimitando las características esenciales del problema, su alcance y conexiones con otros problemas.
- ***Evaluación de viabilidad política y de contexto:*** apunta a dilucidar si el diseño de la política permite lograr las metas y objetivos deseados. Sirve para conocer y asegurar una correcta conexión entre la teoría que sustenta la política y los instrumentos de la intervención. La evaluación del contexto permite elaborar un mapa de apoyos y resistencias que deberá afrontar la política en sus distintas fases.
- ***Evaluación de la implantación / evaluación de procesos:*** el objetivo es determinar el grado de cumplimiento de los mandatos incluidos en la política, comparando el diseño inicial de la intervención con el funcionamiento real de la misma. Produce información para la toma de decisiones vinculadas a la puesta en marcha y gestión de las políticas.
- ***Estudios de seguimiento de programas:*** esta tipo de evaluación se lleva a cabo en forma continua y produce información en tiempo real para que los responsables de las distintas fases del proceso puedan introducir, en caso de ser necesario, correcciones en los mecanismos de operación de la política. Busca detectar posibles variaciones en la naturaleza del problema y

eventuales desviaciones respecto del plan inicial de implantación e implica la definición de criterios operativos de logro.

- ***Evaluación de la eficacia / impacto:*** busca información sobre los efectos de la política pública e intenta mostrar en qué medida los efectos observados se deben a la política implantada y no a otras causas. Su objetivo es medir la eficacia de la política pública, comparando los impactos previstos con los observados. Puede abordar también aspectos relacionados con la eficiencia en la consecución de los objetivos, poniendo en relación beneficios y costos de la política. La evaluación de impacto sirve para determinar la continuidad de la política y sus posibles adecuaciones.
- ***Evaluación de la calidad:*** su objetivo es conocer si la política produce los beneficios esperados por los distintos actores que participan en el proceso. No se circunscribe a una fase del proceso de la política sino que toma el conjunto e intenta mostrar las conexiones entre sus distintos elementos y la satisfacción de las expectativas de los usuarios y clientes de la política pública. Utiliza para la evaluación los objetivos y valores de los usuarios como criterio de valoración de la política, esta es la diferencia primordial con otros tipos de evaluación.

Ya mencionamos anteriormente que en esta instancia buscamos conocer la adecuación entre objetivos y resultados del programa INTEGRAR, es decir que nos situaremos en la fase de evaluación. Para ello realizaremos: por un lado, una evaluación de calidad que recupere la perspectiva de los usuarios del programa, para recabar información sobre la forma de implementación del programa y la valoración que los usuarios realizan del mismo. Por otro lado, buscamos realizar un ejercicio de evaluación sobre la eficacia e impacto del programa, para ello, los datos estadísticos sobre su tramitación durante

2013 nos permitirán conocer aspectos relacionados a la cobertura territorial y poblacional que alcanza, así como su desagregación por línea de prestación.

Objetivos del trabajo

A partir de este marco conceptual, desagregado en dos niveles de análisis, el objetivo general del presente trabajo es aportar información al campo de las políticas públicas de seguridad, centrándonos en aquellas orientadas a la prevención de la reincidencia o reiteración delictiva a partir del caso del Patronato de Liberados Bonaerense.

Este objetivo se desagrega en otros más específicos orientados a:

- generar información sobre el Patronato de Liberados Bonaerense en lo concerniente al rol asignado dentro de las políticas de seguridad, las políticas específicas que implementa y los recursos con que cuenta para desarrollarlas;
- evaluar el desempeño del programa INTEGRAR analizando el ajuste entre sus objetivos y resultados.

Aspectos Metodológicos

El presente trabajo consiste en un estudio de caso que se articula a través de diferentes niveles de análisis.

En un primer nivel de análisis nuestro caso será el Patronato de Liberados Bonaerense. Teniendo en cuenta la falta de estudios e investigaciones sobre este organismo, realizaremos una investigación exploratoria, a partir de la legislación nacional y provincial y de las pocas fuentes y datos hallados, que nos permita conocer y describir el surgimiento, desarrollo y situación actual del Patronato. En esta reconstrucción intentaremos prestar especial atención a las dimensiones: sistema normativo y recursos.

Por otro lado, se vuelve necesario conocer el contexto en el que se inserta el Patronato de Liberados Bonaerense. Para ello partimos de la premisa de que el contexto es una construcción analítica, una delimitación arbitraria, útil a los fines de situar y delimitar nuestro objeto de estudio. En nuestro caso, dicho contexto estaría dado por el fenómeno del delito y las políticas públicas de seguridad; sin embargo, la amplitud y complejidad de estos temas nos obliga a realizar un recorte, a delimitar un contexto en el que podamos insertar e interpretar nuestro caso como un aspecto particular y específico del fenómeno más amplio al que hace referencia. Para ello, a partir de un análisis selectivo de las producciones teóricas que abordan el fenómeno del delito, construimos nuestro primer nivel de contexto, articulándolo luego con las particularidades que adquiere a nivel regional y nacional.

En nuestro segundo nivel de análisis, el caso de estudio será el programa INTEGRAR, y el Patronato de Liberados Bonaerense pasara a constituirse en nuestro contexto. En esta instancia nos interesa conocer y evaluar el desempeño del programa INTEGRAR; para ello nos valdremos de la recolección de datos cuantitativos a nivel provincial (referidos

a la cantidad de programas adjudicados en el año 2013, y los recursos presupuestarios destinados) y cualitativos a nivel local (basados en entrevistas semi-estructuradas a los usuarios de la ciudad de La Plata).

Para la recolección de información cuantitativa acudimos a las estadísticas elaboradas por organismos oficiales como el Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires y el Ministerio de Economía provincial, y el propio patronato.

Los entrevistados fueron seleccionados al azar, a partir de un criterio de accesibilidad. Vale aclarar aquí que quien desarrolla esta investigación se desempeña laboralmente en un Centro de Inclusión de la ciudad de la Plata al que asisten personas que se encuentran bajo tutela del Patronato de Liberados de esta ciudad.

Sin desestimar los posibles sesgos en la producción de información que representa la utilización de la técnica de observación participante, consideramos que en cualquier tipo de investigación está presente el problema de los sesgos del investigador. Sin embargo, no podemos dejar de mencionar que este tipo de técnica facilita no solo el acceso a las personas que nos interesa entrevistar, sino que también posibilita, mediante el contacto directo, una aguda observación del funcionamiento del organismo.

Capítulo 1

Contexto de análisis

Como es sabido, durante las últimas décadas se fue registrando un aumento progresivo de la atención social en torno de la cuestión de la seguridad, llegando a constituirse en el principal problema que registran las encuestas de opinión de varios países.

En el contexto actual, la criminalidad y el delito violento han cobrado tal visibilidad y relevancia como cuestiones socialmente problematizadas que “la inseguridad” se ha convertido en un problema de la agenda sistémica en los países latinoamericanos.

Considerando que este trabajo es un estudio de caso que se inscribe en los análisis de políticas públicas de seguridad, resulta necesario trazar un contexto a partir del cual abordar nuestro caso.

Teniendo en cuenta que el fenómeno del delito y las políticas públicas que lo abordan constituyen temas sumamente amplios y complejos, atravesados por una multiplicidad de dimensiones y articulaciones, hemos seleccionado solo algunos aspectos que nos ayuden a contextualizar nuestro caso de estudio. Se trata de una selección y construcción arbitraria, que no busca dar cuenta de la totalidad del fenómeno sino sólo señalar algunos aspectos que resultan útiles a los fines de este trabajo. En lo que sigue de este capítulo desarrollamos los aspectos que evaluamos relevantes tener en cuenta para contextualizar nuestro trabajo.

Transformaciones en la sociedad capitalista durante el siglo XX

Desde las ciencias sociales diversos autores se han ocupado de investigar y analizar los cambios ocurridos a partir de la configuración de un nuevo tipo de capitalismo

transnacionalizado, cuyas repercusiones han generado importantes transformaciones sociales, políticas y culturales.

Dentro de aquellos estudios y teorías nos interesan aquí aquellas que explican estos procesos desde una perspectiva crítica y ofrecen un marco teórico para entender el surgimiento de la seguridad como cuestión preeminente en la agenda pública.

Podemos citar aquí a Michael Foucault, Gilles Deleuze, David Garland y Loic Wacquant, quienes se han ocupado ampliamente de las transformaciones ocurridas durante el siglo XX en las sociedades capitalistas y de sus impactos sobre el fenómeno que nos ocupa.

Citando a Deleuze, podemos resumir las transformaciones operadas como un pasaje desde la sociedad disciplinaria (postulada por M. Foucault para caracterizar la configuración social propia del capitalismo industrial) hacia la sociedad de control que se va configurando a partir de las reorganizaciones y transformaciones operadas en el sistema capitalista desde mediados del siglo XX.

La fractura de la sociedad disciplinaria se produce en el marco del debilitamiento del Estado moderno como regulador de las relaciones sociales y laborales, y la constitución de un nuevo orden económico mundial.

El nuevo capitalismo encarna un nuevo modelo de acumulación que ya no tiene que ver con la producción de productos sino con la circulación financiera, lo que le confiere un aspecto esencialmente disperso, ya que se desplaza por el planeta de acuerdo a los flujos financieros. Es decir, puede anclarse en cualquier parte del mundo e ir cambiando de acuerdo a las leyes del mercado y del consumo.

En el ámbito laboral, la nueva configuración del capital ha traído graves consecuencias: precarización y flexibilización del trabajo, inestabilidad laboral, expansión de los contratos basura y debilitamiento de los sindicatos.

Como señalamos anteriormente, todo esto ocurrió en el marco de un retroceso del Estado en la regulación de la vida social. La desarticulación del Estado de Bienestar implicó un abandono de los modelos de integración social que hasta el momento habían operado como forma de gestión del conflicto social y de articulación de aquellos sectores que no eran absorbidos por el mercado de trabajo.

En este marco, el concepto de exclusión social surge desde las ciencias sociales intentando captar y explicar las consecuencias del nuevo régimen de acumulación.

Efectivamente, bajo la nueva configuración social surgen sectores de la población que quedan excluidos de los sistemas de intercambio, tanto económico como social y simbólico.

Simultáneamente, se fue configurando una mirada estigmatizante que clasifica a estos grupos como peligrosos y con tendencia a la comisión de delitos (a partir de su origen socioeconómico, su situación familiar o sus pautas culturales), reforzando así su exclusión.

La construcción social del delito

No deja de resultar llamativo que, en el marco de las significativas transformaciones que acabamos de describir, lo que aparece como problemática social emergente sea la inseguridad vinculada al delito.

La magnitud y trascendencia que ha ido cobrando esta cuestión se pone de manifiesto al observar que en muchos países aparece como prioridad fundamental de la agenda y la acción política.

En forma correlativa, se registra en las dos últimas décadas un progresivo aumento de la población carcelaria en todo el mundo occidental.

Varios autores se han ocupado de analizar de manera global y articulada las transformaciones ocurridas y los fenómenos que acabamos de mencionar.

Entre ellos, resulta esclarecedor el análisis que realiza Loïc Wacquant (1999) quien sostiene que la prisionización forma parte de un circuito a través del cual el sistema sociopolítico produce sujetos empobrecidos, que finalmente resultan encerrados-excluidos por esa misma condición.

De esta manera, las cárceles funcionan en la sociedad a modo de depósito de aquellos individuos que en cada momento histórico constituyen el sujeto o grupo social al que se le destina el encierro y el castigo.

Como expresa el título de su libro, *Las cárceles de la miseria*, Wacquant piensa la prisión como un espacio donde se “guardan” aquellas personas que, en su mayoría, no han tenido acceso a sus derechos básicos: educación, trabajo, salud.

Por otro lado, en su libro *“La cultura del Control. Crimen y orden en la sociedad contemporánea”*, David Garland describe los cambios ocurridos desde mediados del siglo XX mostrando cómo la organización social de la modernidad tardía ha provocado una serie de reajustes políticos y culturales que modificaron la manera de pensar y reaccionar de los gobiernos y los ciudadanos con respecto al crimen.

El análisis de Garland sobre el control de la criminalidad revela la lógica y el tipo de racionalidad que guían actualmente las políticas y prácticas del control. En contraste con las respuestas y actitudes existentes hasta la década del '70, Garland revela el cambio ocurrido en la respuesta social al delito, señalando que las actitudes sociales y sensibilidades culturales que produjo la nueva cultura del control renuncian de manera creciente a la reinserción en favor de la exclusión permanente de una clase de nuevos “parias” que quedan relegados a los circuitos carcelarios y la reincidencia periódica. La criminalidad aparece aquí como la contracara y el resultado de un mundo patológicamente consumista y laboralmente precario.

Desde esta perspectiva podemos entender el fenómeno del delito, e interpretar el aumento que registra, como producción y síntoma de una sociedad que excluye a parte de la población del acceso a los bienes económicos, sociales y culturales.

La visibilización que adquiere la exclusión, bajo la forma de aumentos de los índices de pobreza y desigualdad y de las tasas de delito, sumada a la mirada estigmatizadora sobre ciertos sectores de la población (estereotipados como jóvenes varones de barrios populares en América Latina, o identificados con los inmigrantes provenientes de países subdesarrollados en Europa) se propaga y reproduce desde los medios de comunicación alimentando un sentimiento de malestar e “inseguridad” en la opinión pública.

Resulta oportuno reflexionar sobre el impacto que estos procesos han tenido, ya que se ha ido construyendo un sentido común que criminaliza la miseria e invisibiliza los procesos histórico-sociales que generaron la exclusión de amplios sectores de la población a partir de la desregulación del trabajo asalariado y el deterioro de la protección social.

Se vuelve necesario señalar que en este proceso los Estados se liberan de sus responsabilidades en la génesis social y económica de la inseguridad y apelan a la responsabilidad individual como factor explicativo del delito.

A partir de esta mirada se va conformando un discurso sobre el delito que propone encerrar y castigar al peligroso-delincuente. De esta forma, un problema social que aparece como emergente queda reducido a la instancia individual y los dispositivos que se implementan, tanto en el nivel de las políticas públicas como en el de las prácticas institucionales, operan por exclusión, estigmatización y encierro de estos grupos o sujetos percibidos como “peligrosos”.

En este contexto cobran impulso las políticas públicas que apuestan a la vía punitiva como modo de resolución del problema de la inseguridad.

Surgen y se legitiman entonces las llamadas políticas y leyes de “tolerancia cero”, cuyo efecto inmediato fue el aumento exponencial de los índices de encarcelamiento registrados en América Latina, Europa y EEUU.

Al respecto, Wacquant sostiene que la denominación de “tolerancia cero” es errónea porque esconde estrategias de “intolerancia selectiva”, argumentando que no se trata de una política de aplicación rigurosa de *todas* las leyes sino de una aplicación selectiva y extremadamente discriminatoria contra ciertos grupos sociales y en determinadas zonas; situación que ejemplifica al preguntar:

“¿Dónde está la “tolerancia cero” de los delitos administrativos, el fraude comercial, la contaminación ilegal y las infracciones contra la salud y la seguridad?

(L. Wacquant, 2002:17)

Estas políticas serían expresión de lo que el autor ha denominado “pasaje del Estado providencia al Estado penitencia” para referirse al proceso en el que se redefinen las misiones del Estado reduciendo su papel social, a la vez que se amplía y endurece su intervención penal de forma selectiva.

Finalmente, Wacquant lo expresa de modo contundente al afirmar:

“el objetivo de la penalidad punitiva *made in USA* es menos combatir el delito que librar la guerra sin cuartel contra los pobres y los marginales del nuevo orden económico neoliberal” (L. Wacquant, 2002).

América Latina

Si bien los procesos generales que acabamos de describir configuran un escenario compartido, América Latina presenta algunas especificidades que vale la pena mencionar.

- **Crecimiento del delito**

Tomando la compilación de datos que realiza Gabriel Kessler (2011) para América Latina, observamos que en el año 2008 la delincuencia fue considerada como el principal problema por los latinoamericanos, dato que no resulta sorprendente si tenemos en cuenta que la región concentra el 40% de los homicidios cometidos en el mundo con armas de fuego (a pesar de representar solo el 14% de la población mundial y con menos del 4% de las armas mundiales en manos civiles). A pesar de la varianza en las cifras de delitos entre los países, los habitantes de distintas naciones coincidían en priorizar el tema, incluso allí donde las tasas de delito eran comparativamente bajas (en Costa Rica, Chile y Uruguay).

Si bien en cuanto a los homicidios las diferencias nacionales son muy importantes, las encuestas de las grandes ciudades de la región convergen en establecer entre un 30 o 40% de población victimizada en un año, dato relevante si tenemos en cuenta que en Europa Occidental este porcentaje es del 15%.

La expectativa de sufrir un hecho delictivo también muestra diferencias intercontinentales: mientras que solo el 25% de la población europea encuestada manifiesta temor, en latinoamérica este porcentaje oscila entre el 60% y 70% de los encuestados.

Otra observación importante que realiza Kessler es que la tasa de temor, en muchos países, duplica y más las tasas de delito. El autor explica este fenómeno a partir del concepto de “presión ecológica”: cuanto más personas victimizadas hay en una ciudad o en una zona, más información sobre estos hechos circula y se intensifica la preocupación, más allá de haber sufrido o no un delito personalmente. (Kessler: 2011: 83-84)

Vemos así, que el surgimiento del “problema de la inseguridad” tiene, en nuestra región, un anclaje real, a partir de los aumentos registrados en las tasas de delito. Sin embargo, varios autores señalan y estudian el fenómeno de su amplificación, y la extensión de un sentimiento de inseguridad cuyas repercusiones en el campo de las políticas públicas de seguridad parecen resultar determinantes.

- **Surgimiento de la “Criminología mediática”**

Lo que nos interesa describir aquí es la irrupción en el escenario latinoamericano de la denominada “criminología mediática” y su rol en la definición de una agenda de seguridad pública de corte represivo.

Siguiendo el planteo de Pablo Bulcourn y Nelson Cardozo (2012) podemos decir que se observa que la criminología mediática plantea un ciclo de vida de las políticas de seguridad que propicia una secuencia de acciones estatales inconexas e incoherentes que, desde el punto de vista del análisis de políticas públicas, no guardan relación entre planteo del problema, formulación e implementación.

El análisis empírico ha mostrado la ineficacia de las políticas y medidas ensayadas, formuladas a partir de las definiciones que realiza la criminología mediática, al poner en evidencia que no se registra un descenso de la tasa de delito y que el principal impacto que han generado este tipo de acciones es el aumento de la población carcelaria.

Por su parte Eugenio Zaffaroni (2011) plantea que las políticas de seguridad pública dejan de lado la prevención primaria (que han sido objeto histórico de las políticas sociales en el Estado de Bienestar), dando lugar únicamente a las políticas de prevención secundaria, que adquieren un carácter represivo.

No podemos dejar de recordar aquí que en América Latina el proceso de desmantelamiento del Estado de Bienestar comenzó en contextos represivos no

democráticos y continuó en momentos democráticos fuertemente sustentado en la legitimación que aportaban los medios de comunicación.

Como señala Manuel Castells, el control de la información y de los medios de comunicación ha sido, a lo largo de la historia, el instrumento de sostén del poder estatal. (Castells, 1999: 283)

Sin embargo, las reformas estatales desarrolladas en nuestra región, bajo los auspicios de teorías neoliberales, implicaron la privatización de gran parte de los medios de comunicación de masas, generando un nicho en el que los grupos privados pueden operar en la construcción simbólica de la realidad, disputando sentido con el Estado.

Este traspaso de la propiedad de los medios de comunicación representa un cambio significativo ya que limita y condiciona en adelante la capacidad del Estado en la definición y legitimación de sus políticas públicas.

- **El Estado, ¿realizador del bien común?**

El despliegue del Estado y su articulación con la sociedad enfrentan en nuestra región la particularidad de que muchas veces los Estados latinoamericanos revisten problemas en lo que respecta a su eficacia, como conjunto de burocracias, su efectividad, como sistema legal y, por ende, a su credibilidad como realizador del bien común de la nación o del pueblo. Esto se relaciona con el tema de la seguridad pública, a partir de que muchas veces una las burocracias vitales para la supervivencia del Estado, las fuerzas de seguridad, presentan falta de eficacia.

En la génesis de los Estados las funciones encargadas del uso efectivo de la violencia fueron fundamentales para el ejercicio de la dominación política y para garantizar cierto ordenamiento de las relaciones sociales. Las políticas de seguridad pública se

constituyen entonces en un aspecto fundamental de la estadidad, a partir de la definición que realizan sobre el crimen, el delito y el modelo de fuerzas policiales.

Nos interesa aquí señalar algunas cuestiones relevantes por sus impactos sobre estas definiciones en las últimas décadas.

Por un lado, se registra una extendida percepción en la ciudadanía de que las fuerzas de seguridad no cumplen con su función y resultan inefectivas a la hora de combatir el delito.

Esta visión, en algunos países, se asienta en realidades concretas (países con alta penetración de la economía criminal -como son los casos de México, Guatemala, Honduras y El Salvador- o una disputa por el monopolio de la violencia legítima –como en el caso de Colombia-), pero en la mayoría de los países de la región esa sensación de desprotección por parte del Estado se corresponde muchas veces con percepciones amplificadas por los medios masivos de comunicación. Como menciona Eugenio Zaffaroni, la criminología mediática genera “pánico moral”², que hace que los individuos vivan en un mundo paranoide, y emite discursos que desprestigian el accionar lento de la policía y la justicia.

Debemos aclarar en este punto que la percepción sobre la ineficacia de las fuerzas policiales y la lentitud de la justicia penal reflejan cierta realidad de nuestra región. Sin embargo, lo que nos interesa resaltar aquí es la amplificación y definición que los medios de comunicación realizan de esa realidad, por sus impactos sobre las definiciones de políticas públicas en materia de seguridad.

² “se produce cuando los medios ordinarios, comunes, que suministran información supuestamente seria, dedican muchos más minutos de televisión (...) al homicidio del día, cuando los diarios de igual naturaleza dedican muchos más metros cuadrados a lo mismo y pasa la noticia roja a la primera plana, cuando los minutos de radiotelefonía objetiva y sus comentarios aumentan considerablemente, cuando más expertos son los entrevistados (...). Esas son las variantes cuya oscilación se observa que no guardan relación con la frecuencia real de la violencia criminal” (Zaffaroni, 2011: 395)

Observamos que al instalarse este imaginario sobre la ineficiencia de la burocracia policial, la respuesta de la mayoría de sucesivos y diversos gobiernos democráticos de la región ha sido dotar a dicha burocracia cada vez de mayor autonomía³, bajo el presupuesto de que se conseguiría así una actuación policial más acelerada y efectiva para combatir los delitos contra la integridad física y la propiedad.

La mayor autonomía de las fuerzas policiales generalmente fue acompañada por políticas de “mano dura” inspiradas en el lema de “tolerancia cero”.

Simultáneamente, la misma percepción de ineffectividad recae sobre el sistema legal, alimentada por la idea de que existe una asimetría en el ejercicio de los derechos por parte de los ciudadanos. Surge así la imagen de “ciudadanía diferenciada”, en la que por un lado, aparece una tipificación del ciudadano medio (que Zaffaroni retrata como la figura de la víctima -de clase media, propietario, trabajador, etc.-) que se plantea como el legítimo depositario de derechos civiles, y que se encuentra limitado en el ejercicio de sus derechos por dos cuestiones: la acción de delincuentes que atentan contra la propiedad y la integridad y la ineficacia del accionar policial y la ineffectividad del sistema judicial. En el discurso mediático, este ciudadano medio aparece victimizado como una persona cuyos derechos han sido violados. Del otro lado, encontramos a los delincuentes, que poseen un “exceso de garantías” por parte del sistema judicial que facilita, protege y es cómplice del accionar delictivo.

Una de las principales consecuencias que trae este planteo es que crea subconjuntos poblacionales diferenciados que deben ser objeto de tratamiento desigual por parte del sistema legal de Estado. Ejemplo de ello son las recomendaciones que apuntan a un recorte de derechos y garantías a este último conjunto de población.

³ En palabras de Marcelo Sain “le otorgaron sin miramientos a las instituciones policiales la soberanía política para atender cuestiones de seguridad pública” (Saín, 2010: 33)

Vemos surgir una imagen dicotómica a partir del par delincuentes-víctimas que genera un quiebre de solidaridades al interior de la sociedad. Aparece entonces un enemigo interno, socialmente focalizado y territorialmente localizado en las áreas pobres de las ciudades (villas de emergencia, chabolas, favelas, barrio, ciudad perdida, etc.).

La solución de política pública que se suele recomendar es la ocupación territorial de estas zonas para el combate del delito.

Esta asociación entre pobreza y criminalidad ha sustentado la adopción de medidas tales como cercar o allanar salvajemente villas miseria y barrios populares. El ejemplo claro de este tipo de intervención policial son los operativos llevados a cabo en las favelas de Río de Janeiro en los últimos años, en donde las fuerzas de seguridad pública, partiendo del supuesto de que hay una ausencia de dominio del Estado en un territorio, proceden a su ocupación para ganar el control e instalar un orden.

Esta misma lógica dicotómica señala Zaffaroni en su análisis del sistema penal y penitenciario en América Latina, al develar su carácter netamente selectivo.

- **Crecimiento de la población encarcelada**

Como se menciona más arriba, el efecto principal de las políticas de seguridad pública implementadas desde la década del '90 fue un aumento exponencial del número de personas encarceladas. Los estudios realizados en los distintos países latinoamericanos, muestran que se registra un crecimiento promedio del 10% anual de la población carcelaria (incluso en países como Chile, donde se registra uno de los índices de violencia más bajos de la región).

El denominado “populismo punitivo” (Sozzo: 2007) ha llevado a que en América Latina la población carcelaria crezca en una proporción seis veces mayor que las tasas de crecimiento de la población. Este crecimiento no se explica por un aumento paralelo de

las tasa delito ni por una mejora de la eficacia de las burocracias policiales, sino por factores vinculados a la misma cárcel y al sistema judicial-penal: reincidencia, incremento de las penas, establecimiento de nuevos delitos y políticas carcelarias.

Diversos estudios han demostrado también que en las cárceles se recluye a los delincuentes pobres vinculados a delitos menores y no a los más peligrosos (Bergman: 2003).

Otro dato sobresaliente es el alto porcentaje (aproximadamente 70%) de presos sin sentencia dentro de las cárceles, sea porque la administración de la justicia es ineficiente o corrupta. Este tipo de detención sobrecarga las cárceles de manera innecesaria y establece una inserción socialmente diferenciada a la justicia.

Por otro lado, el crecimiento de la población carcelaria no fue acompañado por un incremento proporcional de construcción de infraestructura, provocando condiciones de hacinamiento que llegan a niveles intolerables de degradación de las condiciones carcelarias. Las condiciones sanitarias, la alimentación, la salud, las celdas y el equipamiento son totalmente precarios, insuficientes y de pésima calidad, ofreciendo a los detenidos condiciones de vida inhumana.

El encarcelamiento como respuesta estatal privilegiada a la demanda social de seguridad parece desconocer que, desde sus orígenes, la cárcel, como institución rehabilitadora, no solo ha sido cuestionada desde la teoría sino también desde la práctica, ante la evidencia de que no corrige ni cura a nadie, sino que solo produce mayor reincidencia.

La corroboración empírica también viene dada por la necesidad de políticas rehabilitadoras *posteriores* a la prisión, lo que agrega un paso más a las políticas de seguridad: después de la cárcel, que resulta ineficiente, se requería una nueva instancia de resocialización, rehabilitación y reinserción. En este marco surgieron los Patronatos de Presos o Reos, destinados a continuar el “tratamiento” iniciado en la cárcel.

Las críticas al modelo correccional dieron origen a las denominadas penas alternativas a la prisión. Sin embargo, a pesar que estas medidas alternativas surgieron como una propuesta de *menos cárcel*, lo que se concreto en la realidad, especialmente a partir de la adopción de políticas de tolerancia cero, fue *más cárcel para los pobres y penas alternativas para los demás*.

Argentina

En nuestro país la preocupación y el temor al delito han mostrado un constante incremento en las últimas décadas. Mientras las encuestas de mediados de los años '80 registraban alrededor de un 20% de población preocupada por el tema y un 40% a fines de los '90, la inquietud alcanza a casi un 80% de los entrevistados en el 2009 – llegando a ubicarse en segundo lugar mundial entre 42 países en una investigación del 2006, sólo superada por África del Sur. (Kessler: 2011)

Gabriel Kessler explica este fenómeno nacional señalando que la sociedad sufre una dislocación de su relación tradicional con el delito. Dicha dislocación estaría dada porque la tasa de delito ha ido mostrando un aumento en las ultimas década (250% acumulado) que sobrepasa la media histórica, sin que se detecte paralelamente una mayor aceptabilidad de las nuevas tasas, ni se vislumbre un futuro cambio favorable en este sentido según muestran las encuestas. Muy por el contrario, el descontento es creciente y la extensión social del sentimiento de inseguridad también.

Finalmente, Kessler comprueba que no hay relación directa entre el sentimiento de inseguridad de la población frente a los datos reales de delito en el país. Cómo señala el autor:

“No hay duda de que la preocupación y el temor no siguen la evolución de los hechos ni son un reflejo de la victimización que sufre cada categoría, pero ¿significa acaso que estamos frente a un fenómeno que escapa a toda lógica o, al menos, que el intento de explicarlo debe prescindir de la gravitación del delito? No creemos que sea así. El desafío es encontrar el plano en el que se encuentre la racionalidad entre delito y temor” (Kessler: 2009: 68)

Otro aspecto que nos interesa destacar es la selectividad que exhibe la agenda de seguridad. En este sentido, vemos que dicha agenda está centrada exclusivamente en el microdelito urbano, ese pequeño delito violento en la calle es el que preocupa a la sociedad según las encuestas de opinión; delito que, por lo general, está protagonizado por jóvenes varones de sectores populares.

El problema consiste en que una agenda totalmente centrada en el microdelito urbano es, más allá de la voluntad de los actores, una agenda anti-pobres (Kessler, 2006). Lo cierto es que la agenda delictiva o de seguridad tal cual está construida hoy en la Argentina, excluye los delitos de cuello blanco, los delitos fiscales, y aquellos vinculados con los llamados accidentes de tránsito, los daños al medio ambiente, etc.

Esta selectividad se constata también, según Zaffaroni, en la selectividad estructural del sistema penal argentino, que, en palabras del jurista, se convierte en la más elemental demostración de la falsedad de la legalidad procesal (art.18 de la Constitución Nacional) y la igualdad (art. 16 de la Constitución Nacional) proclamada por el discurso jurídico penal.

Asimismo, el sistema de justicia en nuestro país adolece de una extrema falta de celeridad y eficacia en los mecanismos de procesamiento y juicio que permite que actualmente más del 50% de las personas alojadas en unidades penitenciarias se encuentren en un estado de indefinición en relación con una presunta condena futura (SNEEP, 2007). Es decir, más de la mitad de la población que hoy habita las cárceles

argentinas se encuentra procesada, sin condena firme, lo que implica que aún no se ha comprobado su culpabilidad por el hecho que se les imputa.

La selectividad mencionada se expresa claramente a la hora de hacer una radiografía de las cárceles argentinas en la actualidad. De manera global, algunas de las estadísticas del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación señalan que la mayor parte de la población que habita las cárceles argentinas tiene trayectorias educativas y laborales interrumpidas, y plagadas de experiencias de fracaso y exclusión. El Informe SNEEP 2007 elaborado por la Dirección Nacional de Política Criminal, ofrece la siguiente radiografía carcelaria:

- 58 % de las personas presas se encuentran procesadas, sin condena.
- 94 % son varones.
- 47 % tiene el primario incompleto; sólo el 5 % completó el secundario.
- 71 % son solteros.
- 80 % de las personas presas se encontraban desocupadas o realizando trabajos descalificados al momento de ser detenidas.
- 89 % de los presos residía en zona urbana al momento del delito, **el 50 % del total en la provincia de Buenos Aires.**
- 82 % de los presos está bajo Servicio Penitenciario Provincial (SPP).
- 83 % no ha recibido capacitación para el trabajo.
- el delito más penado es el robo o tentativa de robo, es decir, delitos contra la propiedad privada.
- casi el 70 % por delitos primarios.

Diversos estudios señalan un proceso de encarcelamiento creciente en nuestro país que no puede relacionarse únicamente con un aumento demográfico y/o con un incremento de la tasa de delito (CELS, 2008). Por el contrario, se trataría de este conjunto de

decisiones políticas que han privilegiado el recurso al sistema penal como modo de resolución de problemáticas sociales complejas.

Como explicamos más arriba, se dieron procesos que permitieron que se legitime socialmente la gestión policial y judicial de la “pobreza que molesta”, la que se ve en el espacio público y alimenta un sentimiento difuso de malestar e inseguridad.

Origen de los Patronatos de Liberados

Realizando un rastreo histórico encontramos que los primeros vestigios de asistencia post-carcelaria aparecen en Inglaterra en el siglo XVIII, cuando, en 1772, el Parlamento inglés establece el deber de asistencia para el liberado que regresaba a su pueblo o ciudad.

Hacia 1890, el primer Congreso Internacional del Patronato reunido en Amberes proclamó que la obra de un establecimiento carcelario no estaría completa si no se le une a ella los servicios de asistencia post-carcelaria desarrollados por un Patronato de Liberados, entendido como complemento de todo sistema penitenciario.

“Si bien son distintas las funciones y alcances de los Patronatos de presos y liberados, según se tratare de detenidos o de liberados a los que se le brindare asistencia, lo cierto es, que una es necesariamente la continuación de la otra, puesto que no sirve una asistencia penitenciaria si al egresar el reo ya liberado a la sociedad, no obtiene una adecuada ayuda moral y espiritual” (Careaga y Costas: 2001:91).

En la Argentina, el Poder Ejecutivo Nacional creó en 1906 la figura del Patronato de Excarcelados en los establecimientos carcelarios dependientes del Gobierno Federal,

atribuyendo a los directores de dichos establecimientos, determinar las reglas a que debía ajustarse la acción futura del Patronato.

Tiempo después, en 1918, Jorge H. Frías creaba el Patronato de Liberados de la Capital Federal, institución de carácter civil, encargada de prestar asistencia post-carcelaria.

La acción de los patronatos consistía fundamentalmente en realizar la “vigilancia” de los penados prescripta por ley, y cooperar en la readaptación social y la reeducación de los liberados. Para ello debía supervisar su inserción en un ambiente “apropiado para su rehabilitación”, así como facilitar trabajo, casa y comida durante los primeros días de egreso, o procurar los medios para su traslado al lugar de residencia o de trabajo.

La financiación de la actividad de los patronatos provenía de diversas fuentes: por un lado, el Estado contribuía a través de subsidios que debían ser distribuidos por la Dirección General de Establecimientos Carcelarios; por otro lado, los aportes de instituciones privadas, cuotas de socios, etc.

La cuestión acerca de si el ejercicio de los patronatos debía corresponder al Estado o a la sociedad civil fue ampliamente debatida. Sin embargo, la ley nacional admitía ambas posibilidades.

En la provincia de Buenos Aires existían diversos patronatos locales, constituidos por asociaciones y organizaciones civiles con personería jurídica, que se encargaban de desarrollar las funciones post-carcelarias.

Intentaremos ahora reconstruir, a partir de la legislación provincial y las pocas fuentes halladas, el desarrollo del Patronato de Liberados Bonaerense a partir de su creación como organismo público en 1950.

Historia del Patronato de Liberados Bonaerense

Durante las primeras décadas del siglo XX surgió a nivel mundial un movimiento denominado constitucionalismo social; su principal objetivo era incorporar un principio de justicia social que superara las declaraciones puramente formales de derechos humanos individuales y contemplara la posición del individuo en la sociedad en su carácter de trabajador. Para ello, se planteaba la necesidad de realizar reformas constitucionales que incorporaran derechos sociales y otorgaran al Estado un rol activo como garante de dichos derechos.

Prácticamente todas las constituciones del mundo occidental reorganizaron sus textos, recogiendo los derechos y garantías que caracterizaban al constitucionalismo social y reorganizando al Estado para orientarlo activamente hacia esos fines. Así lo muestran la Constitución de México de 1917, la Constitución de la República de Weimar en 1919, la Constitución Española de 1931, las reformas en Francia en 1946, Suiza en 1947, Perú en 1933, Uruguay en 1934, Brasil en 1946, y la Ley de Seguridad Social aprobada en 1935 en EEUU.

Argentina no estuvo ajena a este movimiento. En 1949 se realiza la reforma de la Constitución de la Nación Argentina, incorporando no solo derechos laborales sino también normas económicas, sociales y culturales, entre las que se destacan las garantías sobre vivienda, salud, seguridad social y educación pública y gratuita.

En el apartado sobre Derechos, Deberes y Garantías de la Libertad Personal, el Artículo 29 contemplaba también los derechos de las personas detenidas:

“Siempre se aplicará, y aun con efecto retroactivo, la ley penal permanente más favorable al imputado [...] En caso de duda, deberá estarse siempre lo más favorable al procesado. Quedan abolidos para siempre la pena de muerte por

causas políticas, toda especie de tormento y los azotes. Las cárceles serán sanas y limpias, y adecuadas para la reeducación social de los detenidos en ellas”

Las ideas plasmadas en dicho artículo buscaban reformular los viejos principios liberales del constitucionalismo decimonónico que, basados en una concepción totalitaria y represiva del derecho penal, entendía que la función de la pena era aplicar un castigo justo:

“A través de la imposición de un mal, la culpabilidad que el autor carga sobre sí como consecuencia de su accionar delictivo es retribuida en forma justa.” (Meana: 2011: 2)

El concepto de *reeducación social* que introdujo la reforma constitucional, refleja un cambio de paradigma respecto a la función de la ley penal y los establecimientos carcelarios. La misión de la pena es la prevención, por ello la prisión ya no es vista como mero castigo, sino que apunta a una “resocialización” de los detenidos para su posterior inserción social. En palabras de Arturo E. Sampay, convencional por la provincia de Buenos Aires:

"Quien delinque libremente es un hombre normal, falta de principios morales que se adquieren por la educación, y la sociedad debe reeducarlo para que vuelva a la vida social, que es convivencia humana asentada en principios morales [...] Por eso nosotros, queremos que las cárceles sean, no lugares para castigo, sino centros reeducativos de los penados. Y éste, Señor Presidente, es el fundamento humanista que basamenta las adiciones de carácter penal introducidas en la Constitución".
(Sampay: 1949: 58)

En concordancia con el nuevo paradigma penal, que aborda el delito como un fenómeno social complejo que requiere de una adecuada intervención estatal, en octubre de 1949

se crea por decreto⁴ del Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires, el Instituto de Investigaciones y Docencia Criminológica, en cuya fundamentación se expresa:

- *Que la lucha contra la delincuencia, como deber de la comunidad, impone al Estado la obligación de mantener constantemente actualizados los presupuestos de la política criminal que desarrolla;*
- *Que el delito, en cuanto conducta del hombre en la sociedad en pugna con las valoraciones vigentes, solo puede ser combatido eficazmente a condición de comprenderlo en su cabal complejidad;*
- *Que el estudio del delincuente y del medio ambiente de que forma parte, debe ser completado con el de su personalidad y de su mundo cultural en atención a la unidad estructural que integran y constituyen;*
- *Que el examen de los casos concretos, aparte de servir para el correcto tratamiento individual, ha de utilizarse también como material de investigación del delito como fenómeno social;*
- *Que el estudio integral del delincuente y el delito, conforme a la programación trazada, permitirá orientar la política criminal del Estado según directivas que, trascendiendo la sugestión de las meras aproximaciones empíricas, tengan su fundamento en hechos metódicamente comprobados.*

Poco después, en noviembre de 1950, se sanciona el primer Código de Ejecución Penal de la Provincia de Buenos Aires, incorporando el decreto precedente y creando el Patronato de Liberados y Excarcelados como un ente autárquico de derecho público dependiente del Ministerio de Gobierno.

⁴ Decreto 23.958 de fecha 11 de Octubre de 1949

La creación de este organismo implicaba el traspaso al ámbito público de funciones que, hasta el momento, llevaban adelante organizaciones de la sociedad civil. Con su entrada en vigencia

“los patronatos de liberados que funcionan en la provincia con carácter de personas jurídicas cesaran en sus funciones desde el momento en que se constituya el nuevo organismo” (Art. 226° – Ley 5619/50)

El nuevo Código de Ejecución Penal provincial retomaba la idea de “reeducar” moral y socialmente a los condenados y encausados, e instituía para ello un “Régimen Común de Adaptación Progresiva” cuyas diferentes etapas serian llevadas adelante por distintos organismos públicos.

De esta manera, quedaba bajo la órbita de la Dirección General de Establecimientos Penales la aplicación del “tratamiento reeducativo” de los internados; y se asignaba al Patronato de Liberados las funciones de control judicial y asistencia social, correspondientes a la etapa de “adaptación social postcarcelaria” o “reintegración” del individuo a la sociedad.

El capítulo II del Código explicitaba la función asistencial encomendada al Patronato de Liberados *“La asistencia se hará con el fin primordial de que el ex recluso se adapte a su nueva situación de vida en libertad, procurando colocarlo en las mejores condiciones morales y materiales para una vida honrada y de trabajo.”* Definía también su ámbito de incumbencia *“...corresponde particularmente a este servicio proteger moral y materialmente a los liberados condicionales sometidos a su cuidado y vigilancia por las autoridades judiciales y a los demás egresados de las cárceles que residan en la Provincia y se sometan a su protección”*.

Para que el nuevo organismo lleve adelante su doble función de asistencia social y control judicial, el Código creaba una estructura burocrática conformada por un Consejo

Directivo, Juntas Departamentales y Delegaciones en distintos puntos de la provincia; asignando para su funcionamiento una partida presupuestaria propia.

En conjunto, las reformas referidas buscaban generar un sistema penal acorde al nuevo paradigma de reeducación y resocialización de las personas detenidas. En materia de derecho penal, se exhortaba a los jueces a aplicar un trato más benevolente hacia los procesados; respecto al sistema penitenciario, quedaba explícita su función como centros de “tratamiento” reeducativo para los “internos”; el Patronato de Liberados debía supervisar, acompañar y facilitar el último tramo del tratamiento, a fin de lograr la exitosa reinserción social de los liberados condicionales; finalmente, el Instituto de Investigación y Docencia Criminológica se ocuparía de generar el conocimiento necesario para proyectar adecuadas políticas de seguridad pública.

En 1957 el Patronato de Liberados pasó a depender del Instituto y, ante la necesidad de contar con personal especializado para desarrollar sus funciones, se creó una escuela de Asistentes Sociales Criminológicos. Hacia comienzos de la década del '70 el Patronato contaba con una planta aproximada de 150 cargos, de los cuales 60 eran asistentes sociales criminológicos egresados del Instituto, reconocidos legalmente como personal del Sistema de Seguridad Pública.

Sin embargo, en 1972, al aplicarse la Ley 7.575 de reforma estatutaria y escalafonaria de la administración pública provincial, el Patronato quedó fuera del Sistema de Seguridad Pública perdiendo su autarquía y equiparación escalafonaria al disolverse el Instituto de Investigaciones y Docencia Criminológica. Comenzó entonces una larga etapa que llevó prácticamente a la inexistencia del organismo. (Batista: 2007)

Capítulo 2

Un nuevo Patronato de Liberados Bonaerense

En este capítulo abordamos el análisis del actual patronato bonaerense. Como veremos a continuación en las dos últimas décadas se produjeron una serie de cambios, tanto en la legislación penal como en las políticas de seguridad, cuyos impactos sobre el organismo derivaron en una importante reconfiguración institucional.

Reformas en la legislación penal

Durante la década del '90 se sucedieron una serie de modificaciones en la legislación penal que cambiaron y agravaron la situación en que se encontraba el Patronato de Liberados.

En 1990 Argentina adhirió al sistema de Reglas de Tokio, adoptadas por la Asamblea General de la ONU, en cuyo texto se estipula que:

“...A fin de asegurar una mayor flexibilidad, compatible con el tipo y la gravedad del delito, la personalidad y los antecedentes del delincuente y la protección de la sociedad, y evitar la aplicación innecesaria de la pena de prisión, el sistema de justicia penal establecerá una amplia serie de medidas no privativas de libertad...”

En línea con ello, y buscando descomprimir el sistema penal, en 1994 el Senado y la Cámara de Diputados de la Nación sancionan la Ley 24.316, que incorpora al Código Penal (Art. 27 bis) la aplicación de *reglas de conducta* para los condenados condicionales y la figura de la *Suspensión de Juicio a Prueba* (Art. 76 bis) para aquellos delitos cuya pena máxima no superara los tres años. Quienes accedían a esta nueva figura penal quedaban sujetos al cumplimiento de las reglas de conducta que fijara el

juez interviniente. En ambos casos, la supervisión del cumplimiento de dichas reglas quedaba a cargo de los patronatos de cada provincia.

Dos años después se promulga la Ley 24.660 de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad, que venía a complementar el Código Penal vigente, instituyendo nuevas modalidades para la ejecución de la pena privativa de la libertad. El objetivo era flexibilizar los parámetros de detención creando para ello nuevos programas de tratamiento, consistentes en un régimen más progresivo, en el que las medidas restrictivas iban disminuyendo de forma gradual confiriendo a los internos un paulatino avance hacia su libertad.

La ley incorpora en el capítulo II una serie de figuras alternativas al encierro carcelario bajo el título "*Alternativas para situaciones especiales*". Entre ellas contempla la prisión discontinua (Art. 36), la semidetención (Art. 39, con sus dos modalidades prisión diurna y prisión nocturna) y los trabajos para la comunidad (Art. 50). Surgieron entonces nuevas obligaciones a cumplir por los patronatos, que ahora debían supervisar y asistir también a las personas que se encontraran bajo estos nuevos regímenes de semidetención.

El capítulo XIII de la ley explicitaba las tareas de asistencia postpenitenciaria que debían cumplir los Patronatos:

“Los egresados y liberados gozarán de protección y asistencia social, moral y material pospenitenciaria a cargo de un patronato de liberados o de una institución de asistencia pospenitenciaria con fines específicos y personería jurídica, procurando que no sufra menoscabo su dignidad, ni se ponga de manifiesto su condición. Se atenderá a su ubicación social y a su alojamiento, a la obtención de trabajo, a la provisión de vestimenta adecuada y de recursos suficientes, si no los tuviere, para solventar la crisis del egreso y de pasaje para trasladarse al lugar de la República donde fije su residencia”. (Art. 172)

“Las gestiones conducentes al cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 172, se iniciarán con la debida antelación, para que en el momento de egresar, el interno encuentre facilitada la solución de los problemas que puedan ser causa de desorientación, desubicación o desamparo. A tales efectos se le conectará con el organismo encargado de su supervisión en el caso de libertad condicional o asistida y de prestarle asistencia y protección en todas las demás formas de egreso.” (Art. 173)

“Las relaciones del interno con su familia, en tanto fueren convenientes para ambos y compatibles con su tratamiento, deberán ser facilitadas y estimuladas. Asimismo se lo alentará para que continúe o establezca vínculos útiles con personas u organismos oficiales o privados con personería jurídica, que puedan favorecer sus posibilidades de reinserción social.” (Art. 168)

La misma ley imponía a las provincias el plazo de un año para revisar sus legislaciones y reglamentaciones penitenciarias a efectos de adaptarlas a las nuevas disposiciones nacionales.

En este contexto, en 1999 la provincia de Buenos Aires promulga la Ley 12.256 de Ejecución Penal Bonaerense siguiendo los lineamientos de la precedente ley nacional.

En sus primeros artículos puede leerse:

“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” y “La asistencia y/o tratamiento estarán dirigidos al fortalecimiento de la dignidad humana y el estímulo de actitudes solidarias inherentes a su condición de ser social, a partir de la satisfacción de sus necesidades y del desarrollo de sus potencialidades individuales.”

Siguiendo estos preceptos, la ley estipula modificaciones dentro de los regímenes penitenciarios y en la instrumentación de los programas de asistencia y tratamiento allí

aplicados, con el explícito objetivo de reducir las diferencias que puedan existir entre la vida en prisión y la vida en libertad. (Art. 8)

En lo que respecta al Patronato de Liberados, la ley establece que sus funciones son las de control, asistencia y tratamiento de toda persona que por disposición judicial deba estar bajo su tutela. Establecía también para las personas cumplidas⁵ y absueltas (dentro de los dos años del cumplimiento de la medida judicial) el derecho a solicitar asistencia al Patronato para ellos y su grupo familiar.

Paralelamente, la ley estipula que el Patronato debía realizar las tareas de pre-egreso en los establecimientos penitenciarios bonaerenses. Esto implicaba que el Patronato debía realizar una entrevista a todo condenado en la provincia que se encontrase próximo a su libertad (sea condicional, asistida o definitiva). La tarea consistía también en la comunicación con los familiares y la elevación de un informe al juez competente.

De esta forma, quedaban comprendidas bajo la órbita del Patronato todas aquellas personas que se encontraran bajo algún tipo de medida judicial, ya sea en libertad, semilibertad o detención, así como quienes ya no lo estaban pero requerían su asistencia.

Respecto a la **función de control** asignada al Patronato, la misma consistía en supervisar el cumplimiento de las reglas de conducta impuestas judicialmente, informando sobre dicho cumplimiento o incumplimiento al juez competente. Esta supervisión se desarrollaría a través de: presentaciones periódicas de los tutelados en delegación o lugar que determine el Patronato de Liberados; entrevistas profesionales; visitas domiciliarias periódicas; constataciones de domicilio y todo otro procedimiento técnico adecuado para ese fin.

⁵ El término *Cumplido* hace referencia a aquellas personas que completaron la pena judicial impuesta (sea con o sin privación de libertad) y que, por ende, ya no se encuentran sujetas a ningún tipo de control judicial.

Respecto a la **función asistencial**, la ley establece que la asistencia sería personalizada y dirigida al tutelado y su grupo familiar. Se entendía como asistencia la realización de gestiones a fin de procurar:

- orientación hacia la capacitación e inserción laboral;
- conservación y mejoramiento de las relaciones con el núcleo familiar;
- establecimiento de relaciones con personas e instituciones que favorezcan las posibilidades de integración social;
- obtención de documentación personal y de la seguridad social;
- suministro de alimentos, medicamentos, vestimenta, alojamiento, asistencia médica y psicológica;
- asesoramiento jurídico;
- traslado al lugar de residencia, trabajo o asistencia médica;
- orientación hacia la alfabetización o continuación de estudios formales;
- orientación en caso de necesidad de tratamiento médico y/o psicológico;
- prevención de conductas de riesgo personal o social;
- acompañamiento en las distintas etapas del proceso de inserción social y fortalecimiento del sentido crítico.

En cuanto a la **función de tratamiento**, la ley hace referencia a la incorporación a programas formativos y educativos, con el fin de evitar la reiteración y la reincidencia en el delito. Establece para ello la necesidad de evaluar en cada caso: situación procesal y reglas de conducta impuestas, evaluación obtenida en el pre-egreso, antecedentes judiciales, conducta, personalidad del tutelado y lugar de residencia. Esta evaluación debía volcarse en un informe socioambiental en el que se plasmaran las líneas de acción a seguir y la propuesta de inclusión en los programas de tratamiento para cada tutelado.

El seguimiento de cada caso debía realizarse mediante informes sociales de evaluación periódica.

Por otro lado, la misma ley establecía que todas las acciones referentes al control, asistencia y tratamiento debían estar plasmadas en un legajo personal donde constara, también, toda documentación relevante sobre cada tutelado.

Por último, el Patronato debía notificar periódicamente al juez competente acerca de la conducta y situación de los tutelados (Art 200), así como prestar colaboración al Poder Judicial en todo trámite que le sea requerido vinculado a la conducta y situación socio ambiental de éstos.

A fin de que el Patronato pudiese llevar adelante estas tareas la ley estipulaba, por un lado, que su futura reglamentación debía establecer la estructura orgánica, planta funcional, estatuto y escalafón de la institución; por otro lado, la creación de un fondo (destinado a asistencia social directa y microemprendimientos laborales) cuyo calculo de recursos estaría incluido anualmente en la Ley de Presupuesto.

Crisis institucional y declaración del estado de emergencia

Hasta 1993 el Patronato de Liberados se ocupaba exclusivamente de *liberados post-penitenciarios*. Sin embargo, esta situación cambio radicalmente a medida que las distintas modificaciones ocurridas en la legislación y el sistema penal, fueron generando nuevas obligaciones al organismo.

En este aspecto el impacto inmediato fue un abrupto y sostenido crecimiento de los casos a atender, cuyo correlato fue el surgimiento de una vertiente *no penitenciaria* de personas bajo supervisión del Patronato.

Según datos del Ministerio de Justicia de la provincia, la población bajo supervisión paso de 3600 personas en 1994 a 12588 en 1999. A pesar del continuo incremento, los recursos asignados al organismo no variaron en la misma proporción.

En relación a este punto, observamos que en 1994 el Patronato contaba con un presupuesto anual de \$ 1.055.200 para atender a 3600 personas, mientras que en 1998 el presupuesto fue de \$ 2.012.110 para atender a una población que ya sumaba 11.279 tutelados/liberados.

En materia de recursos humanos, a pesar de que el Art. 212 de la nueva ley bonaerense de Ejecución Penal establecía que la dotación de personal del organismo debía estar regulada en función del número de tutelados a supervisar “tendiendo a lograr la proporción de un trabajador social cada 30 liberados”, hacia 1999 el Patronato contaba con un total de 117 cargos (de los cuales sólo 30 se encargaban de tareas de supervisión), lo que arrojaba un promedio de 420 casos por supervisor.

La imposibilidad del organismo para cumplir sus funciones con los recursos existentes fue advertida en ocasión del tratamiento de la ley de presupuesto para el ejercicio 1999:

“La falta de recursos traerá aparejada como consecuencia inevitable el incremento de la inseguridad de la población, al no poder supervisar la ejecución penal y la falta de respuesta a prestaciones sociales indispensables, repercutirán, necesaria y fatalmente en el incremento de la actividad delictiva en general. La imposibilidad de concretar estas acciones preventivas con la finalidad de evitar nuevas transgresiones penales, provocara a su vez mayores erogaciones en acciones represivas y punitivas al producirse la reincidencia delictual...”⁶

No obstante, los recursos presupuestarios asignado para ese año, no solo no se incrementaron sino que se redujeron levemente en relación al año anterior; y tampoco se contemplo la creación de nuevos cargos para el organismo.

⁶ Tomo III de la publicación oficial del presupuesto - ejercicio 1999 - Pág. 292

Por otro lado, en el marco de la política de “mano dura” promovida por el entonces gobernador Carlos Ruckauf, la sanción de leyes que promovían el incremento del uso de las prisiones preventivas y limitaban la capacidad de los jueces para otorgar libertades, sumadas a la demora excesiva de los procesos penales, generaron un aumento extraordinario de la población encarcelada (tanto en unidades del Servicio Penitenciario Bonaerense como en comisarías), cuyo crecimiento fue de más del 100% entre 1997 y 2004.⁷

Como podemos apreciar, durante la década del '90 a través de dos vías diferentes, el surgimiento de una vertiente no penitenciaria y el aumento de la población encarcelada, el patronato bonaerense registro un incremento sustantivo de los casos a asistir.

Esta situación se veía aun mas agravada por el contexto socioeconómico. El crecimiento de los índices de pobreza y desocupación, que impactaban directamente sobre los sectores populares, amplificaban sus efectos dentro de la población bajo supervisión del Patronato (caracterizada por altos índices de vulnerabilidad social), agudizando las problemáticas a abordar e incrementando la demanda de asistencia de parte del organismo.

El escenario fue agudizándose año a año. La crisis económica y social que atravesaba el país, y que estallo a fines de 2001, ahondo la crisis institucional que venía atravesando el Patronato. Hacia 2002, según datos del Ministerio de Justicia, 24.994 personas se encontraban bajo supervisión del organismo sin que se hubiese destinado nuevo personal para cumplir esta tarea. Simultáneamente, por aplicación de la Ley de Emergencia Económica, se recorto un 30% de su presupuesto.

⁷ Informe Preliminar año 2004 Sistema Nacional de Estadísticas sobre la Ejecución de la Pena – SNEEP. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Disponible en <http://www.polcrim.jus.gov.ar>

Así es como se llegó al año 2004 con más de 38.000 personas bajo tutela del Patronato, contando para ello sólo con 30 supervisores, lo que significaba que cada supervisor tenía aproximadamente 1300 personas a las que controlar, asistir y tratar.

Entre 1994 y 2004 la población bajo supervisión del Patronato había crecido un 1000%, al pasar de 3600 a 38000 casos respectivamente. Sin embargo, durante el mismo periodo prácticamente no hubo asignación de nuevos recursos.

En este contexto, el organismo se encontraba prácticamente imposibilitado de llevar adelante sus funciones básicas. La falta de recursos materiales y humanos impedía: desarrollar la supervisión de las reglas de conducta impuestas judicialmente a los tutelados/liberados; prestar asistencia social; informar a la justicia sobre la situación de los supervisados.

La crisis institucional llevó a la declaración del estado de emergencia del Patronato de Liberados en mayo de 2004 (Ley 13.190). En ese marco, se elaboró un Plan Trienal de Fortalecimiento Institucional que buscó actualizar su estructura y dotación de recursos a fin de que el organismo pueda desempeñar las funciones asignadas por la ley provincial de Ejecución Penal.

Plan de Fortalecimiento Institucional

La ley que declaró la emergencia del Patronato, contemplaba la incorporación de 1592 cargos de planta permanente para el periodo 2004 – 2007, y la reasignación presupuestaria correspondiente.

Meses después, el decreto 3407 modifica el rango y la estructura del Patronato, declarándolo organismo descentralizado (dentro del Ministerio de Justicia) dependiente de la Subsecretaría de Política Penitenciaria y Readaptación Social.

El decreto creó la figura de Presidente como autoridad máxima del organismo, y una estructura administrativa que contenía: 3 Direcciones Provinciales, 19 Direcciones, 8 Subdirecciones y 81 Departamentos, repartida en 6 regiones (jurisdicciones) y 18 delegaciones en distintos puntos de la provincia.

Esta reestructuración implicó también un refuerzo en materia presupuestaria, entre 2004 y 2005 el presupuesto asignado al Patronato pasó de \$ 2.494.700 a \$ 14.724.300.

Las reformas apuntaban a diseñar un sistema de supervisión descentralizado y con anclaje territorial que permitiera cumplir eficazmente la función de control y comunicación correspondiente a los juzgados.

Dentro de las líneas de acción contempladas en el Plan de Fortalecimiento Institucional, se planteaba la **necesidad de abordar el problema de la seguridad desde una perspectiva preventiva y no represiva, apostando para ello a la inclusión social de los tutelados**. Por ello, las funciones de asistencia y tratamiento, **orientadas a cortar la reiterancia o reincidencia delictiva**, se plasmaron en la conformación de dos Unidades que serían las encargadas de organizar, planificar y desarrollar las distintas estrategias institucionales destinadas a mejorar la calidad de vida de los tutelados/liberados y su grupo familiar.

Bajo esta premisa, se crea la Unidad de Coordinación de Programas de Tratamiento en el Medio Libre y surge el Programa de Promoción y Cuidado de la Salud, orientado a: facilitar el acceso a la atención médica y a tratamientos de rehabilitación (en caso de problemáticas de adicciones); y a brindar bienes y servicios esenciales para la salud.

Paralelamente, se crea la Unidad de Coordinación de Programas de Asistencia Tutelar encargada, por un lado, de coordinar con los diferentes niveles de gobierno y organizaciones de la sociedad civil el acceso de los tutelados a los distintos programas de asistencia vigentes; y por otro lado, de generar programas propios que den respuesta

a las principales necesidades registradas en la población bajo supervisión (inserción laboral, precariedad habitacional, falta de cobertura de necesidades básicas, problemas de acceso/tramitación de D.N.I.). Para ello, se implementaron 5 programas diferentes: Becas, Microemprendimientos, Autogestión en Construcción, Ayuda Social, POSPE y Documentación.

Hacia fines de 2007, terminado el periodo de fortalecimiento institucional, el Patronato contaba con un total de 1330 trabajadores (en su mayoría profesionales de las Ciencias Sociales), un presupuesto cercano a los \$ 25.000.000, y una estructura organizacional descentralizada conformada por: una sede central, 6 regionales dotadas de autonomía operativa, 18 delegaciones departamentales y 155 oficinas de atención.

En 2010, siguiendo “las normas de ejecución penal y demás obligaciones inherentes al cumplimiento de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos”⁸, se realizó una reforma de la estructura territorial del organismo buscando propiciar una política de atención inmediata a los liberados según la proximidad de su domicilio.

Desde entonces la estructura del Patronato se desagrega a partir de una *Sede Central*, y 6 *Direcciones Regionales* ubicadas en distintas jurisdicciones de la provincia. Cada una de estas regiones se subdivide en *Zonas* (hay 30 zonas en total), que a su vez aglutinan diferentes *Delegaciones y Subdelegaciones* (distribuidas por partidos, localidades y barrios) que suman 186 puntos de atención (89 delegaciones y 97 subdelegaciones) a lo largo del territorio bonaerense.

⁸ Decreto 2117/10 Provincia de Buenos Aires

El Patronato de Liberados Bonaerense hoy

A partir de la recolección de datos realizada en el trabajo de campo, podemos ahora, retomando el esquema de análisis propuesto por Oscar Oszlak, intentar inferir el grado de compatibilidad entre los recursos y objetivos del Patronato de Liberados. Analizaremos para ello las dimensiones: recursos (materiales y financieros) y sistema normativo.

Recursos

Actualmente el Patronato cuenta con una planta total de 1404⁹ trabajadores, distribuidos en aproximadamente 200 oficinas a lo largo de la provincia, para cumplir las tareas de control, asistencia y tratamiento de las 44.436¹⁰ personas que se encuentran bajo su supervisión. El presupuesto asignado al organismo para el ejercicio 2014 fue de \$ 152.246.000¹¹.

Sistema Normativo

Como detallamos al principio de este capítulo, la ley de Ejecución Penal provincial establece que su fin es la adecuada inserción social de los procesados y condenados a través de la asistencia o tratamiento dirigidos al fortalecimiento de la dignidad humana y el estímulo de actitudes solidarias, a partir de la satisfacción de sus necesidades y el desarrollo de sus potencialidades individuales. La misma ley establece los criterios generales de asistencia que debe prestar el Patronato de Liberados provincial a las personas bajo su tutela.

⁹ Según datos extraídos de la Ley 14552 – Presupuesto General de la Administración Provincial

¹⁰ Datos de Mayo de 2014 según página web del organismo www.plb.gba.gov.ar

¹¹ Ley N° 14552 - Presupuesto de gastos y recursos de la administración provincial

Analizaremos ahora cómo el patronato traduce esos objetivos generales en políticas y cursos de acción cada vez más concretos.

En la página web del patronato podemos leer que su misión se traduce en los siguientes objetivos institucionales:

- Coordinar y ejecutar a través de sus dependencias, en todo el ámbito territorial de la Provincia de Buenos Aires, las políticas, planes y programas contemplados en la Ley de Ejecución Penal Bonaerense y/o los aprobados por el Ministerio de Justicia, destinados al control de las obligaciones impuestas judicialmente, al tratamiento en el medio libre y a la asistencia de los liberados ó tutelados, con el fin de contribuir al mantenimiento de la paz social y a la disminución de la criminalidad y la reincidencia.
- Coordinar, planificar y atender la etapa pre-liberatoria en todas las unidades carcelarias de la Provincia de Buenos Aires, con la debida antelación al otorgamiento de la libertad y con el fin preventivo de disminuir la reiteración del delito, a través de la adecuada contención profesional, familiar y comunitaria, tendiendo a mantener la continuidad en el tratamiento penitenciario y post-penitenciario.
- Organizar y fiscalizar el tratamiento integral de los liberados condicionales, condenados condicionales, excarcelados, eximidos de prisión, condenados con libertad asistida, probados con suspensión de proceso; de todo aquel que deba cumplir medidas o penas sustitutivas de prisión y de aquellos liberados cumplidos que requieran su intervención, haciendo extensiva la asistencia al núcleo conviviente con el fin de facilitar su inserción al medio social.

- Participar, realizar y promover los estudios e investigaciones para la elaboración de proyectos, propuestas y programas tendientes a la ejecución de acciones afirmativas y formulación de acciones positivas destinadas a los liberados, como parte de la política de prevención criminal de la Provincia.
- Instrumentar los medios de comunicación más adecuados, a fin de que la temática tome estado público y se instale en la población la conciencia de que el adecuado control, asistencia y tratamiento de las personas sancionadas judicialmente, contribuye eficazmente a la resolución del problema de inseguridad. Difundir e informar a la comunidad la problemática del liberado a fin de requerir su colaboración en el proceso de inserción social.

Constan también otros objetivos vinculados más específicamente a la función de control desarrollada por el organismo, sin embargo este trabajo no se ocupara de ese aspecto sino que nos concentramos en las funciones de asistencia y tratamiento, analizando para ello las líneas de acción planteadas en esa dirección.

Volviendo a la información que presenta su página web, vemos que el Patronato plantea que su finalidad es promover la inclusión social:

“Para cumplir con este fin, mediante un conjunto de prestaciones asistenciales implementadas con recursos propios y/o de forma articulada con otros organismos gubernamentales y no gubernamentales, el Patronato de Liberados, contribuye a superar situaciones de vulnerabilidad social y económica del tutelado y de su grupo familiar conviviente.”¹²

Describimos a continuación cada una de las prestaciones ofrecidas, analizando, en cada caso, el objetivo que persiguen y las líneas de acción planteadas en esa dirección.

¹² Pagina web Patronato de Liberados Bonaerense – Programas de Asistencia y Otras prestaciones asistenciales

- **Programa Integral de Promoción y Cuidado de la Salud:** el programa consiste básicamente en una actividad de articulación y derivación. A partir de la detección de una problemática de salud del tutelado o su grupo familiar, cada caso es derivado a los centros de salud o de atención correspondientes; ofrece también facilitar la gestión de medicamentos, prótesis y ortesis.
- **Documentación:** ofrece agilizar los mecanismos de tramitación y obtención de documentación ante el Registro Provincial de las Personas, y expedir constancias para la eximición del pago de tasas de trámites.
- **Jubilaciones y Pensiones:** su propósito es facilitar los mecanismos de tramitación y obtención de jubilaciones y pensiones ante la ANSES y el IPS, y contribuir con los gastos de tramitación.
- **Fondos Permanentes de Atención al Tutelado:** su propósito es atender de manera directa situaciones de extrema emergencia social. Consiste en desembolsos dinerarios (sin cargo de reintegro) destinados a asistir necesidades puntuales y situaciones en las que no se disponga de recursos locales, comunitarios y/o de otros organismos gubernamentales y, cuya urgencia, requiera atención inmediata.
- **Centros de Inclusión:** en la ciudad de La Plata el Patronato creó dos espacios destinados a actividades de formación y capacitación para aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social. El objetivo de los centros es promover el acceso a educación y capacitación, entendiendo que se trata de

herramientas fundamentales para el acceso a mejores condiciones de vida, y resultan centrales para el desarrollo de los sujetos.

Los centros ofrecen: apoyo escolar, planes de terminalidad de estudios para adultos, cursos de formación en oficios, clases de artes plásticas para niños, cursos de alfabetización en informática.

A través de la articulación que realiza con distintas instituciones públicas, los centros ofrecen también asesoramiento jurídico, talleres sobre problemáticas de salud y orientación laboral, entre otras actividades.

- **Programas Asistenciales (POSPE e INTEGRAR):** se trata de dos líneas de programas propios del organismo, cuyo presupuesto anual es de \$ 14.000.000.

- **POSPE (Postpenitenciario de Inclusión Social):** este programa se implementa con la finalidad de brindar una respuesta a las personas que egresan de establecimientos penitenciarios, y atraviesan situaciones de vulnerabilidad social, en el período inmediato a la liberación. El objetivo es contribuir tempranamente a mejorar su calidad de vida, la de su grupo familiar.

El programa otorga un subsidio consistente en una transferencia dineraria por un total de \$5.000, que se abona mediante desembolsos parciales de 6 cuotas mensuales consecutivas.

- **INTEGRAR:** El objetivo general del Programa es brindar las oportunidades y los recursos necesarios para favorecer la integración e inclusión social de las personas tuteladas, a través de respuestas

adecuadas a sus necesidades e iniciativas y las de su grupo familiar conviviente.

En el siguiente capítulo analizaremos detenidamente los lineamientos y objetivos de este programa.

Finalmente, dado que nuestro interés es realizar un ejercicio de evaluación que nos permita analizar la adecuación entre objetivos y recursos, un aspecto que no estudiamos sistemáticamente aquí, pero consideramos debemos tener en cuenta, son las características de la población que se encuentra bajo supervisión del patronato.

A partir de publicaciones del propio organismo, podemos saber que en su mayoría presentan “estándares de vida deprimidos y con una marcada desigualdad en el acceso de las necesidades básicas”¹³ presentando problemáticas vinculadas a la falta de acceso a bienes y servicios sociales, recursos y oportunidades.

En lo que respecta a la situación judicial, observamos que el 24,82% de los actuales tutelados son liberados *Postpenitenciarios*, el 59,1% son personas que se encuentran bajo supervisión judicial por causas penales que no acarrearán privación de la libertad (*No Penitenciarios*), y casi el 16,06% está compuesto por personas que se encuentran bajo diferentes situaciones judiciales, siendo la mayoría de ellos *Cumplidos* (personas que ya no se encuentran bajo supervisión judicial pero solicitaron asistencia del organismo).

¹³ Centro Educarte - Proyecto presentado por el Patronato de Liberados en la Convocatoria Premio Provincial a la Innovación - Edición 2011 - Gobierno Abierto. Disponible en <http://www.gpublica.sg.gba.gov.ar>



Fuente: web Patronato de Liberados. <http://www.plb.gba.gov.ar/Estadisticas>

Algunas conclusiones preliminares

A partir de la investigación realizada para conocer la historia y desarrollo del Patronato de Liberados Bonaerense, así como de la información y datos recopilados en el trabajo de campo, podemos ahora esbozar algunas conclusiones respecto a la función asignada al organismo, la forma en que ésta se traduce en políticas y programas específicos, y la adecuación entre sus objetivos y los recursos con que cuenta.

Independientemente de la tarea de control judicial que le compete al patronato, nos interesa analizar la forma en la que el patronato aborda sus objetivos de contribuir al mantenimiento de la paz social y a la reducción de la criminalidad y la reincidencia.

En líneas generales vemos que las políticas preventivas en materia de reiterancia delictiva que implementa el patronato apuntan explícitamente a promover la inclusión

social de sus tutelados y grupo conviviente a través de acciones y programas que contribuyan a superar situaciones de vulnerabilidad social y económica.

La forma concreta que adoptan estas acciones podemos agruparlas en tres tipos de respuestas institucionales: en primer lugar, *acciones de articulación* con otros organismos a fin de derivar la atención de cuestiones relativas a tramitación de documentación, pensiones, y atención de la salud; en segundo lugar, *asistencia dineraria directa* para la atención de situaciones de *extrema emergencia social* (solo cuando su resolución no pudo canalizarse por otras vías); finalmente, los *programas propios* del organismo que apuntan a *contribuir* a la mejora de las condiciones de vida a través de financiación directa para: cobertura de gastos básicos (solo para los casos de egresados post-penitenciarios y las mujeres que se encuentran cumpliendo arresto o prisión domiciliaria), mejoramiento de las condiciones habitacionales, actividades formativas, atención de tutelados que se encuentran en situaciones de calle, compra de mobiliario básico y enseres domésticos, y proyectos de microemprendimientos (en este caso con reintegro).

Hasta aquí pareciera que las líneas de acción planteadas con el objetivo de “promover la inclusión social” y “superar situaciones de vulnerabilidad social y económica” guardan cierta consistencia, si entendemos por ello la cobertura de algunas necesidades básicas y cierta promoción de actividades formativas y laborales. Sin embargo, cuando analizamos los recursos con que cuenta el patronato, encontramos que el presupuesto anual destinado a financiar los programas del organismo es de 14 millones de pesos, para atender a una población caracterizada por “la falta de acceso a bienes y servicios básicos” que presentan “estándares de vida deprimidos” y que suman actualmente 44.436 personas, más sus grupos convivientes. La cuenta es sencilla, \$ 314 anuales por tutelado es la suma con que cuenta el patronato para asistir con sus programas a la

población supervisada. Si tenemos en cuenta que dichos programas contemplan un límite de hasta \$ 5000 cada uno (\$ 3000 para el caso de las becas) podemos estimar que dicho presupuesto alcanza para adjudicar aproximadamente 2800 programas por año, lo que representa una capacidad de cobertura sólo del 6,3% de las personas bajo supervisión del patronato.

A partir de estos datos, no resulta difícil concluir que existe una inconsistencia marcada entre objetivos y recursos disponibles. Si bien el marco normativo del patronato no se plantea *resolver* las situaciones de vulnerabilidad social y económica de sus tutelados, sino que se limita a *promover* o *contribuir* en la superación de dichas situaciones, incluso este limitado objetivo difícilmente pueda alcanzarse.

En el capítulo que sigue analizaremos el programa INTEGRAR y su desempeño durante 2013, y recogemos las opiniones de algunos usuarios de la ciudad de La Plata.

Capítulo 3

El programa INTEGRAR

Como se menciona anteriormente, el objetivo general del programa Integrar es “Brindar las oportunidades y los recursos necesarios para favorecer la integración e inclusión social, a través de respuestas adecuadas a las necesidades e iniciativas de los tutelados y/o sus familias, mejorando la eficacia y eficiencia en la inversión social de los recursos asignados”¹⁴.

Los destinatarios del programa son las personas que se encuentran bajo supervisión del Patronato de Liberados, y los miembros de su grupo familiar conviviente, que atraviesan situaciones de vulnerabilidad social, especialmente aquellas vinculadas a la falta de acceso a bienes y servicios sociales, recursos y oportunidades. El texto del programa especifica que entiende por vulnerabilidad social “...la desocupación o precariedad laboral; la educación básica incompleta; la carencia de cobertura social; la falta de vivienda y/o problemas de habitabilidad; y/o cualquier otra situación que, asociada a su condición legal, ocasione serias dificultades para su integración social, inclusión laboral y participación comunitaria”.

Los objetivos específicos que se plantea el programa son:

- Atender situaciones de emergencia social y cubrir necesidades básicas que contribuyan a resolver situaciones críticas de extrema vulnerabilidad social.
- Fomentar la autoconstrucción y facilitar iniciativas de mejoramiento habitacional.
- Apoyar iniciativas de formación y capacitación orientadas a mejorar la calificación laboral.

¹⁴ Programa Integrar - Lineamientos Generales

- Promover y apoyar emprendimientos productivos individuales y/o colectivos que permitan el sostenimiento económico del tutelado y su grupo familiar.

A partir de estos objetivos, el programa se estructura en tres tipos de componentes o modalidades (subsidios, becas y créditos solidarios) que, a su vez, contienen distintas líneas de prestaciones.

a) SUBSIDIOS: Se instrumentan con la finalidad de asignar recursos financieros para la adquisición de bienes que impacten tanto en el mejoramiento de las condiciones materiales de vida, como en el acceso a bienes y servicios sociales.

Esta modalidad se caracteriza por ser una inversión social de corto plazo, tendiente a cubrir una situación crítica e inmediata del tutelado y/o su grupo familiar.

Consiste en desembolsos dinerarios para adquisición de bienes y servicios, sin obligación de reintegro.

Bajo esta modalidad encontramos cuatro líneas de prestaciones específicas destinadas a la asistencia de distintas problemáticas y necesidades.

- **Ayuda Social (AS):** su objetivo es atender situaciones críticas de emergencia social, intentando cubrir necesidades básicas. La prestación ofrece un subsidio dinerario (de hasta \$ 5000) para la adquisición de bienes (por ejemplo, equipamiento mínimo del hogar) y servicios básicos.
- **Ayuda Habitacional (AH):** su objetivo es atender situaciones de emergencia habitacional (desalojo o situación de calle) de los tutelados y su grupo familiar.

El programa ofrece un subsidio dinerario (de hasta \$ 5000 en total, a pagarse en 6 cuotas mensuales) para el pago de alquiler de vivienda y/o habitación en hotel o pensión.

- **Madres:** esta prestación esta específicamente orientada a mujeres que se encuentran en situación de arresto o prisión domiciliarios y presentan dificultades para cubrir sus necesidades básicas y la de sus hijos menores de edad. Ofrece un subsidio dinerario (de hasta \$ 5000 a pagarse en 6 cuotas mensuales) para la compra de bienes y servicios básicos para la subsistencia de la tutelada y sus hijos.

- **Mejoramiento Habitacional (MH):** apunta a mejorar las condiciones de habitabilidad de los tutelados y su grupo conviviente a través de un subsidio destinado a la construcción, ampliación, refacción o acondicionamiento de la vivienda. Está orientado a personas que habitan viviendas precarias o en condiciones de hacinamiento. El subsidio ofrece un monto máximo de \$ 5000 para la compra de viviendas/casillas prefabricadas livianas, o de materiales de construcción (de carácter permanente o desmontables).

b) BECAS: Se instrumentan con la finalidad de asignar recursos financieros para la adquisición de bienes y servicios sociales que contribuyan a la formación educativa, capacitación laboral y formación profesional del destinatario. El objetivo es fortalecer y desarrollar las habilidades y competencias de los tutelados y/o integrantes de su grupo familiar, a fin de mejorar su calificación laboral.

Esta modalidad se plantea como una inversión social de mediano plazo, consistente en transferencias dinerarias (de hasta \$ 3000 con desembolsos parciales y sin cargo de reintegro) destinadas a cubrir gastos de inscripción o matrícula, cuotas mensuales, adquisición de bibliografía y/o materiales de estudio/taller, fotocopias, traslados hasta el establecimiento educativo y cualquier otro elemento inherente a la realización de cursos de formación y capacitación.

c) CREDITOS SOLIDARIOS: Se instrumentan con la finalidad de asignar recursos para financiar actividades productivas, tanto de bienes como de servicios, que los beneficiarios decidan emprender en forma individual o colectiva.

Esta modalidad se caracteriza por ser una inversión social de mediano/largo plazo, tendiente a generar un autoempleo que permita el sustento económico del destinatario y su grupo familiar.

Consiste en desembolsos dinerarios para adquisición de bienes y servicios, instrumentados como microcréditos (sin garantías ni intereses), con obligación de reintegro.

Bajo esta modalidad existen dos tipos de prestaciones complementarias: Capital Inicial y Capital de Refuerzo.

- **Capital Inicial (CI):** tiene como objetivo apoyar financieramente el inicio y desarrollo de microemprendimientos productivos “con el fin de incentivar la inclusión sociolaboral de las personas tuteladas, cuya factibilidad en cuanto a conocimientos, experiencia en el rubro y sustentabilidad en el tiempo se evalúen favorablemente”¹⁵.

¹⁵ Programa Integrar - Prestaciones

La prestación consiste en el otorgamiento de un Microcrédito (de hasta \$ 5000) destinado a la adquisición de maquinarias, insumos, equipamiento, difusión o cualquier elemento que resulte imprescindible para el inicio o desarrollo de micro emprendimientos productivos o de servicios.

A diferencia de las prestaciones anteriormente descritas, en este caso el dinero debe ser reintegrado (sin cargos de interés) en hasta 36 cuotas parciales. Aunque se estipulan periodos de gracia en periodos de baja productividad, el incumplimiento injustificado de las actividades previstas para el microemprendimiento y/o la mora en el pago de 4 cuotas consecutivas, acarrea la caducidad automática de las cuotas del microcrédito otorgado y permite exigir al beneficiario la totalidad de la suma entregada o de los bienes entregados.

- **Capital de Refuerzo (CR):** el propósito de esta prestación es “favorecer y apoyar financieramente la continuidad de microemprendimientos productivos y/o laborales (producción de bienes de bienes y servicios) tanto individuales como familiares o asociativos con terceros, que se encuentren en una situación coyuntural crítica y necesiten financiamiento para atravesarla con éxito; o que se encuentren en una situación favorable para su afianzamiento y/o crecimiento pero no tengan acceso al crédito”¹⁶.

Solo pueden acceder a este programa aquellos tutelados que previamente hayan sido beneficiarios del “Capital Inicial” y hayan reintegrado la totalidad del microcrédito, o al menos 12 cuotas, y no hayan incurrido en una mora superior de (2) meses.

¹⁶ Programa Integrar - Prestaciones

El Microcrédito está destinado a reforzar los microemprendimientos en marcha a través de la adquisición de maquinarias, insumos, equipamiento, difusión o cualquier otro elemento que resulte imprescindible para su continuidad o desarrollo.

Ofrece hasta \$ 3000 a reintegrarse bajo las mismas condiciones que el Capital Inicial.

A partir de esta descripción, el trabajo de campo realizado busco conocer:

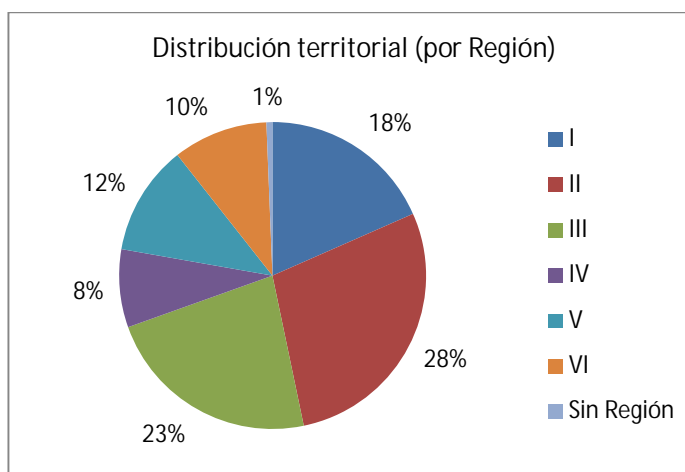
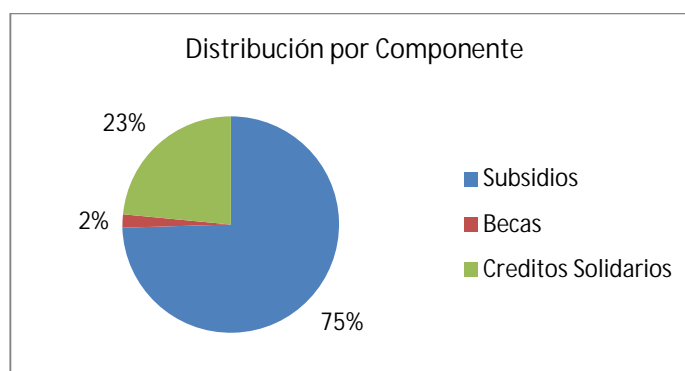
- La cantidad de programas adjudicados durante el año 2013, desagregados por prestación y localización geográfica dentro de la provincia (la variable utilizada serán las regiones en que se divide el patronato bonaerense). Esta información busca indagar, por un lado, cual o cuales de las prestaciones presentan mayor demanda; por otro lado, conocer el alcance provincial del programa y el grado de cobertura sobre el total de la población bajo supervisión del patronato. Utilizaremos para ello los datos estadísticos del Ministerio de Justicia de la provincia y del Patronato de Liberados Bonaerense.
- Indagar en qué medida el programa INTEGRAR logra cumplir sus objetivos generales y específicos, y conocer los mecanismos de implementación del programa (formas de difusión, requisitos solicitados para acceder al programa, mecanismos y/o modos de efectivización del programa) para detectar dificultades y fortalezas. Indagamos estos aspectos a partir de la perspectiva de los usuarios, para ello se realizaron 25 entrevistas semi-estructuradas a tutelados de la ciudad de La Plata.

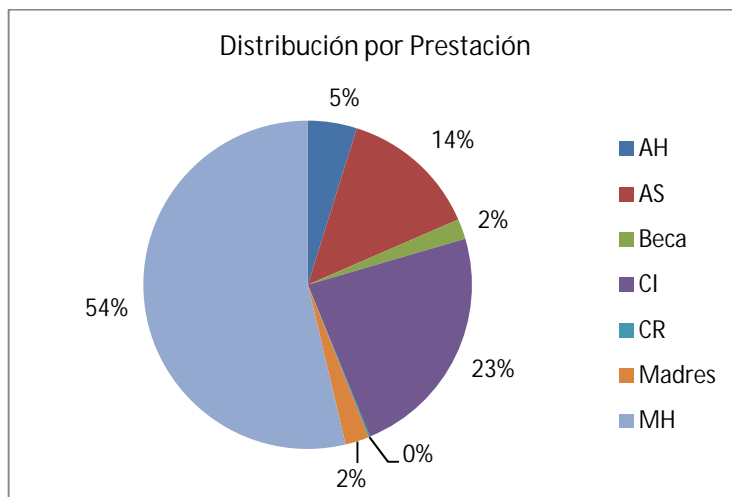
Programa INTEGRAR - Análisis de los datos

A partir de los datos estadísticos obtenidos pudimos conocer que en 2013 se adjudicaron un total de 1402 programas Integrar. Desagregando este dato por línea de prestación y distribución territorial obtuvimos el siguiente cuadro:

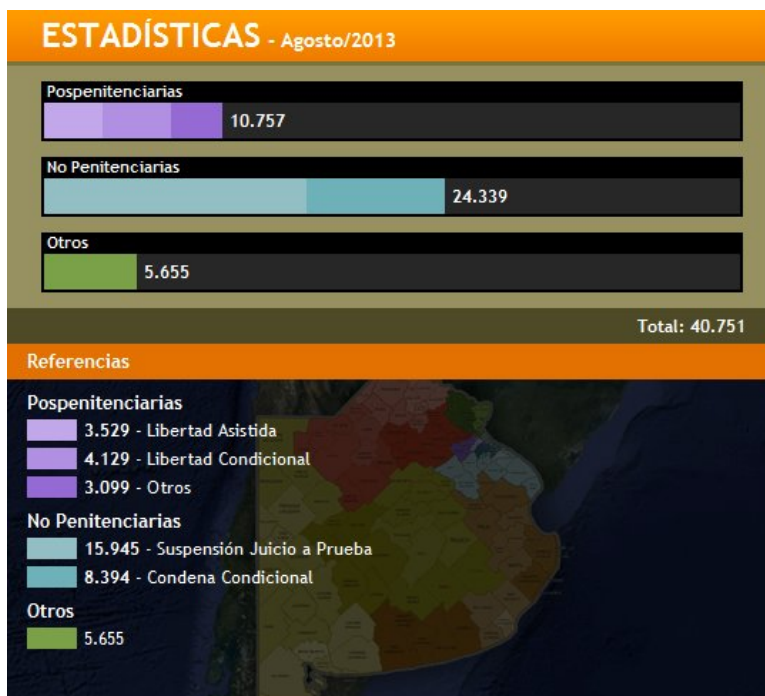
Región	AH	AS	Beca	CI	CR	Madres	MH	Totales	%
I	3	40	8	59	0	8	140	258	18,41
II	5	57	4	72	0	7	252	397	28,31
III	42	33	9	65	0	7	164	320	22,82
IV	0	5	2	44	0	5	59	115	8,22
V	10	19	1	43	2	4	84	163	11,62
VI	3	37	3	42	0	2	53	140	9,98
Sin Región	5	0	1	2	0	0	1	9	0,64
Totales	68	191	28	327	2	33	753	1402	
%	4,85	13,62	1,99	23,32	0,14	2,35	53,7		

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires





El siguiente grafico nos ofrece información sobre la población bajo tutela del Patronato a agosto de 2013, discriminada por condición legal.



Fuente: web Patronato de Liberados Bonaerense (www.plb.gba.gov.ar)

Analizando la distribución territorial de las personas supervisadas, observamos que el 19,87% reside en la Región I, el 31,43% en la Región II, el 10,38% en la Región III, el 16,86 en la Región IV, el 8,87% en la Región IV y el 12,57% en la Región VI.

La recolección de datos realizada nos permite observar:

- Durante 2013 el programa Integrar sólo cubrió al 3,44 % de la población supervisada
- Respecto a la cobertura territorial, observamos que las regiones I y II absorben casi el 47% de los programas adjudicados, dato que resulta consistente si tenemos en cuenta que concentran el 50% de la población supervisada por el patronato. Esta situación se invierte en el caso de las regiones III y IV, mientras la primera representa el 10,38% de la población supervisada, absorbe el 23% de los programas; en cambio la región IV (que abarca, entre otros, los partidos de La Matanza, Lomas de Zamora, Merlo y Morón) aglutina casi el 17% de población supervisada pero absorbe solo el 8% de los programas adjudicados durante 2013. Situación similar presentan las regiones V y VI aunque con márgenes de diferencia menores: la región V concentra casi el 9% de la población supervisada y contiene el 11,62% de programas tramitados; la región VI concentra un 12,57% de tutelados y absorbió casi el 10% de los programas adjudicados.
- Respecto a la prestaciones, notoriamente más de la mitad (54%) de los programas adjudicados están destinados a la mejora de las condiciones habitacionales, mientras que el 23% tiene como destino la puesta en marcha de microemprendimiento, y el 14% se destina a la compra de mobiliario básico. Las prestaciones Ayuda Habitacional, Madres y Beca muestran escasa adjudicación.

- Si cruzamos los datos por prestación y región, observamos que la región II es la que presenta mayor tramitación de las prestaciones Mejoramiento Habitacional, Capital Inicial y Ayuda Social, la región III es la que mayor demanda de Ayuda Habitacional y Becas presenta, y la prestación Madres presenta un demanda casi idéntica en las regiones I, II y III.
- Si recordamos que el presupuesto total destinado a programas propios del patronato es de \$ 14 millones, vemos que el programa Integrar absorbió durante 2013 la mitad de dicho presupuesto, por lo que deducimos que el programa POSPE (destinado exclusivamente a personas post-penitenciarias) absorbió la otra mitad del presupuesto.

Análisis de las entrevistas

Se realizaron 25 entrevistas a usuarios del programa INTEGRAR de la ciudad de La Plata. La selección de los entrevistados fue realizada al azar, basada en un criterio de accesibilidad, por lo tanto la información y conclusiones que obtuvimos no resultan extensivas al conjunto de usuarios de la provincia, sino que sólo aportan información respecto a las formas de implementación del programa y la valoración que de éste realizan los usuarios entrevistados.

Casi todas las entrevistas se pautaron previamente y se realizaron en los domicilios de los entrevistados. Solo en un caso la entrevista se realizo en otro ámbito dada la lejanía del domicilio del entrevistado.

De las 25 entrevistas realizadas, 14 casos habían solicitado un programa de Mejoramiento Habitacional, 6 solicitaron un programa de Ayuda Social, 4 habían solicitado un programa de Capital Inicial, y 1 caso solicitó un programa Madres.

A continuación detallamos el ejercicio de evaluación que pudimos realizar sobre los mecanismos de implementación del programa:

- **Forma de incorporación:** en todos los casos entrevistados la incorporación al programa se realizó a través de la trabajadora social responsable de la supervisión del tutelado. En 20 de los casos entrevistados fue la trabajadora social quien informó sobre la existencia de estos programas, en los otros 5 esta información llegó a través de amigos y conocidos y fue el tutelado quien solicitó a la trabajadora social su incorporación al programa. En todos los casos el programa fue solicitado durante el transcurso de la supervisión judicial del Patronato.
- **Selección de la prestación solicitada:** en 14 casos los entrevistados cuentan que, conociendo todas las prestaciones, fueron ellos quienes seleccionaron cual solicitar basándose en criterios de: mayor necesidad (12 casos), mayor facilidad en la tramitación requerida (2 casos); en los 11 casos restantes los entrevistados manifiestan que fue la trabajadora social quien ofreció solicitar una prestación específica (5 de ellos desconocían la existencia de otras prestaciones).
- **Requisitos para solicitar el programa:** para la solicitud del programa en todos los casos, excepto en el programa Madres, los solicitantes debían presentar 2 presupuestos por cada elemento solicitado al momento de iniciar su pedido de

incorporación al programa. Excepto dos de los entrevistados, que manifestaron dificultades a la hora de conseguir los presupuestos, los demás manifiestan que este requisito no les presento dificultad y que fueron asesorados y ayudados por la trabajadora social que los asistía.

- **Tiempo transcurrido entre solicitud y adjudicación:** de las entrevistas realizadas surge como un problema recurrente la demora que existe entre el inicio de la solicitud del programa y el momento en que se efectiviza. En los casos en que las demoras fueron prolongadas, el problema que surgió es que, al momento de comprar los elementos solicitados y presupuestados, los precios habían aumentado, por lo que con el dinero adjudicado los usuarios ya no comprar lo que esperaban, y debieron readaptar lo proyectado; mientras, en otros casos, se observa que el programa llega para atender una situación específica que, durante el tiempo transcurrido hasta la adjudicación, ha cambiado, por lo que el programa queda desfasado ante las necesidades que presenta el tutelado en ese momento.
- **Modo de adjudicación de los elementos solicitados:** excepto en el caso de la prestación Madres (se trata de un programa bancarizado, la usuaria recibio una tarjeta de debito y retiraba mensualmente el dinero depositado por el Patronato), el mecanismo implementado es el siguiente: la trabajadora social designada paga el monto adjudicado por el programa al comercio donde el tutelado había solicitado previamente el presupuesto, y le entrega al tutelado una orden de compra para que estipule directamente con el comercio la forma de entrega. En algunos casos la trabajadora y el tutelado van juntos al comercio, seleccionan los

elementos a adquirir y se retiran en el momento o se pauta la entrega con el comercio.

El programa INTEGRAR desde la perspectiva de los usuarios

Alberto, tiene 20 años, vive con su madre y 3 hermanos menores en la periferia de La Plata, en una casa muy precaria que les presta un familiar, de construcción mixta (cocina comedor de material y 2 habitaciones de madera). El poco mobiliario que hay en la casa está muy deteriorado y resulta insuficiente para el grupo familiar. Actualmente trabaja en una cooperativa municipal y está cursando el secundario bajo la modalidad del Plan Fines. En 2012 solicito una Ayuda Social para comprar mobiliario básico (mesa, sillas, cocina y lavarropas), 8 meses después la trabajadora social le aviso que *“me había salido el programa, y a la semana vinieron del negocio a traer las cosas”*. Cuando le pregunto para qué le sirvió el programa dice *“y ayudo a tener cosas que no teníamos, que ayudan para la rutina. Antes teníamos que cocinar adelante (se refiere a la casa de su tío que está en el frente del terreno) así que nos ayudo a la vida de todos los días”*. Cuenta también que parte de las cosas las perdieron en la inundación del 2 de Abril, la heladera y la cocina aun funcionan, pero la mesa y las sillas, que eran de madera, se arruinaron mucho *“se aflojaron todas, se rompieron, se pusieron verdes, las tuvimos que tirar las que quedaron”*.

Sebastián, 35 años, vive con su pareja y sus 7 hijos (todos menores de edad). Trabaja realizando changas *“de todo un poco”*, su pareja recibe una pensión por madre de 7 hijos y su familia los ayuda con entrega de alimentos *“cuando pueden, a ellos tampoco les sobra, digamos”*. Viven en una casilla de madera precaria, y solicito al patronato un

programa de Mejoramiento Habitacional para comprar una casilla con la que ampliar la que habitan actualmente. Sin embargo, cuenta que *“yo presente todos los papeles, me dijo la trabajadora que iba a tardar, pero igual la necesitamos, así que esperábamos, no había problema. Al año, más o menos, nos avisan que ya estaba, que la habían comprado. Me dieron el teléfono del negocio para que llame y arregle que día la traían ellos. Pero llame y me dijeron que todavía no estaba lista, que no le habían llegado las maderas, que me avisaban ellos. Pasó más de una semana y los volví a llamar, y me decían que todavía no la pudieron hacer. Así que me fui al patronato y les avise. Ellos dicen que ya la pagaron, que me la tienen que dar y que insista. Fui y el hombre me decía siempre algo distinto, que no tenía maderas, que le había faltado el chico, y así, siempre una excusa. Todavía no me la trajeron... ya pasaron como 3 meses”. “Yo la necesito... con 7 chicos. Pero ¿qué le voy a hacer? No puedo hacer nada yo, no quiero más problemas”.*

Nazareno, 35 años, vive con su pareja y 1 hijo de 20 años en una casa de material en buen estado de conservación. Nazareno tiene un empleo informal en un lavadero de autos. Solicito un programa de Mejoramiento Habitacional para comprar materiales y construir una habitación más en la casa. Respecto al programa comenta *“me salió rápido, me dieron una orden de compra y yo iba retirando del corralón”, “Levante las paredes, puse las aberturas y pude hacer el techo, las chapas me las dio la municipalidad”.* Cuando indago acerca de su valoración del programa dice *“todavía tengo que terminar, me falta escombros y materiales para el contrapiso, pero me sirvió, y las chapas también, si no, no podía hacer la pieza”.*

Iván, 22 años, vive con su madre y un hermano. Trabaja realizando changas y cursa el último año del secundario, quiere estudiar música *“pero también voy a estudiar bromatología, así tengo trabajo”*. En 2012 solicitó una Ayuda Social para comprar una mesa, sillas, modular, banqueta y un sillón. Un año después la trabajadora social le avisó que ya tenía adjudicado el programa, ella fue a un comercio a comprar las cosas y dejarlas pagas y días después llegaron a la casa de Iván. Cuenta que en lugar de un sillón le llevaron una cama, por lo que reclamó en el momento el cambio *“así que se llevaron la cama, pero nunca más me trajeron el sillón, le avisé a la trabajadora, pero no pasó nada.”* Respecto al mobiliario que recibió dice *“sirvió, estábamos más cómodos. Pero nos agarró la inundación y se arruinaron, ¿ves? (señala un modular de madera bastante deteriorado) se le salieron las puertas, quedo así”, “eran cosas malas, las sillas se desoldaron solas, no fue por el agua, estaban mal hechas”*.

Eduardo, 24 años, vive con su pareja y 3 hijos menores de 5 años y trabaja realizando changas de albañilería. Viven en una casilla de madera que le fue adjudicada anteriormente con un programa del Patronato. El mobiliario con que cuentan es insuficiente (solo cuentan con 2 camas para todo el grupo familiar) y se encuentra deteriorado. En 2012 solicitó una Ayuda Social para comprar una heladera y una cocina, que recibió aproximadamente 6 meses después, dice que *“fue una gran ayuda porque nosotros no podíamos comprarlas, y la cocina anterior andaba mal, perdía gas por todos lados”, “Nos ayudó mucho el patronato, nosotros no teníamos nada”*. Ahora se encuentra a la espera de que le adjudiquen un programa de Capital Inicial, en el que solicitó herramientas para desarrollar su trabajo como albañil *“pedí un trompo, unos baldes, una maza... las herramientas, así puedo trabajar por mi cuenta y tener más*

trabajo, porque ahora me tienen que prestar las cosas, me presta mi cuñado cuando puede, porque el también trabaja”.

Aníbal, 21 años, vive con su madre, padrastro y 4 hermanos en una precaria casilla de madera de 4 habitaciones con baño externo. Trabaja en una cooperativa municipal. Solicito un Mejoramiento Habitacional para comprar maderas, tirantes y chapas, sin embargo cuando el programa le fue adjudicado (aproximadamente 1 año después) no pudo comprar lo que esperaba porque los precios habían aumentado. De todas maneras dice *“construimos en dos días una habitación mas, para mi que dormía en la cocina.”* *“Ahora tengo mi dormitorio”.*

Cesar, 35 años, vive con su pareja, 3 hijos y 1 nieto en una vivienda de construcción mixta (cocina-comedor de material y 3 habitaciones de madera sin revestir y con contrapiso. En 2013 solicito un programa de Capital Inicial para trabajar por su cuenta como herrero (oficio que le estaba enseñando un amigo). El programa fue adjudicado 11 meses después y pudo comprar una soldadora y una amoladora. Estuvo trabajando por su cuenta entre 4 y 5 meses con dichas herramientas, *“me vino muy bien porque yo estaba trabajando con un amigo, lo ayudaba y él me enseñaba, y cuando me dieron las cosas podía tener más trabajo, agarraba trabajos yo, por mi cuenta también”* pero cuenta que le robaron la soldadora y además tuvo un accidente (espera turno en el Hospital San Martín para operarse un brazo) por lo que actualmente no está trabajando, solo cuentan con los ingresos de su pareja que participa del programa “Ellas Hacen” y cobra la AUH al igual que su hija mayor.

Lucas, 23 años, tiene un empleo informal en el que trabaja 3 veces por semana vendiendo alimento balanceado y está cursando el secundario. Vive con su madre que trabaja como enfermera y su hermano que trabaja como ingeniero en una casa de material que se encuentra en buen estado. Solicito una Ayuda Social para comprar una cama y una heladera. En este caso entre la solicitud y la adjudicación del programa solo pasaron 3 meses. Cuando le pregunto para qué le sirvió el programa dice *“para armarme mi lugar acá, pero independiente”* se refiere a una habitación que se encuentra separada de la casa.

Adrian, 31 años, vive con su pareja y esperan un hijo. Tiene un problema visual y necesita un trasplante de cornea, por lo que se encuentra en lista de espera en el Hospital Rossi. Adrian esta sin trabajo y recibe ayuda económica de sus padres. Habitan una casilla de madera cedida por su familia, no cuentan con baño propio por lo que comparten el de la casa de sus padres que viven en el frente del terreno. Tramito una Ayuda Social para la compra de heladera, sillas, ropero chico, mesa, modular y acolchado por un valor total de \$5000. Sin embargo el programa le fue adjudicado 1 año después por lo que la mesa y el acolchado no pudieron comprarlos. Dice que *“el programa nos ayudo mucho, tardo bastante pero nos ayudo, ya nos había dicho la asistente que tardaba”, “Yo no puedo trabajar todavía, estoy esperando la operación. Mi familia nos ayuda con la mercadería, pero no podíamos comprar nada nosotros, así que nos vino bien, nos dio una mano la asistente, nos ayudo mucho.”*

María tiene 33 años, es jefa de hogar y tiene 6 hijos menores de edad. Actualmente trabaja en una cooperativa municipal en el marco del programa Argentina Trabaja. Vive en una casa de material, pero deteriorada, falta revoque en las paredes, las aberturas

están rotas y la vivienda tiene filtraciones. Cuenta que tramito el programa Madres en 2012, mientras se encontraba cumpliendo un arresto domiciliario. En aquel momento no tenía ingresos, solo la ayuda del padre de 2 de sus hijos, y estaba cursando un embarazo de riesgo, por lo que debía hacer reposo. Cuando le pregunte qué piensa sobre el programa, y para qué le sirvió dice que *“fue una gran ayuda para el día a día, la comida de los chicos... y les pude comprar unas sabanas también, aunque duermen de a dos no tenia en todas las camas. Sí, me ayudo mucho, imaginate”*. Le pregunto cómo imagina que hubiese sido su situación sin recibir el programa en ese momento *“no, no, no, no sé como hubiera hecho. Yo no quiero volver a hacer lo mismo, mis hijos sufrieron mucho, sobretodo la mayor que se tuvo que hacer cargo de los hermanos cuando yo estaba detenida. Por suerte me dieron el arresto, pero al principio no podía trabajar, no podía salir de mi casa... y el padre de los chicos estaba preso. No, no, fue muy feo, imaginate yo sola con los chicos.”*

Gabriel, 28 años, vive con su pareja y 3 hijos menores de 5 años. Trabaja como chofer de remis. Solicito a principios de 2012 un programa de Mejoramiento Habitacional para comprar materiales y arreglar una construcción en la parte trasera de la casa de su padre donde se instalaría con su familia. La trabajadora social le aviso casi un año después que el programa ya había sido adjudicado. Fueron juntos al corralón y compro *“maderas, chapas y aberturas. Necesitaba también ladrillos, cemento y vigas, pero eso no lo podía comprar con el programa porque no tenía la escritura, solo podía comprar materiales desmontables. Igual sirvió, mi papa me ayudo a comprar lo demás.”*, *“No, no tuve ningún problema. Solamente que habían aumentado un 20% las cosas, no pude comprar todo”*. Cuando le pregunto para qué le sirvió el programa contesta *“pude cerrar y techar esa parte de allá (señala la habitación) y ahora estamos más cómodos,*

quedo más amplio, todavía me falta revocar ahí y arreglar el techo de acá (se refiere a la cocina comedor donde nos encontramos) porque filtra cuando llueve”.

Javier, 38 años, casado y padre de 3 hijos (menores de 3 años). Viven de forma temporal en una casa cedida que se encuentra muy deteriorada. Trabaja vendiendo pan, que él mismo fabrica, de forma ambulante. En 2012 solicitó un Capital Inicial para la compra de una motosierra, proyectaba realizar trabajos de poda y jardinería. Al preguntarle sobre el programa manifiesta estar muy disconforme *“un año y medio me tardo el programa, y cuando me trajeron la motosierra ya no era época, ya no había trabajo. Y además no me compraron la motosierra que yo pedí, me trajeron otra, que no sirve, mire “(va busca la motosierra y la muestra explicando que no sirve para realizar poda porque es chica). “Esta no me sirve, la use una vez y se rompió la sierra. Para colmo la municipalidad me pedía que me anote en un registro y pague impuestos porque si no, no me habilitaban, no podía trabajar”, “...y encima tengo que pagar las cuotas, tengo que devolver la plata. Yo fui a hablar al patronato para devolverles la motosierra, les explique que no servía y que no podía trabajar con esto y que no iba a poder devolver la plata. Les pedí que me la cambien por una amasadora, porque ahora yo hago pan y vendo, me va bien, si tengo una amasadora podría hacer más porque haría más rápido. Pero no, me dijeron que no la puedo devolver. Así que acá está, sin uso... nueva, ves?... esta sin uso” , “... yo ofrecí todas las opciones, yo quiero devolver la plata, les explique que esto yo no lo iba a poder usar, que lo quería devolver y hacer un trámite nuevo para comprar la amasadora, aunque tarde 1 año. Pero no nada.”, “A mí no me ayudaron en el patronato, todo mal hizo la trabajadora esa”.*

Daniel, 25 años, vive con su pareja e hija de 7 años, compartiendo vivienda con su suegra. Se trata de una construcción de material, amplia pero incompleta (cocina incompleta, baño incompleto y sin descarga de agua, paredes sin revocar). Solicito un Mejoramiento Habitacional para comprar una casilla donde planeaba vivir con su familia. La adjudicación del programa llego 1 año después “*y ya nos habíamos mudado acá, nos vinimos cuando murió mi suegro... la casilla se la prestamos a mi hermana que tampoco tenía.*” Cuenta también que la casa donde viven se inundó y que “*el gobierno nos entrego materiales después de la inundación, estamos arreglando esta parte (un ambiente contiguo comunicado con la casa de su suegra) y vamos a vivir acá*”.

Juan, 35 años, vive con su madre, su hermana y 2 sobrinos menores de edad en una vivienda de material, en buen estado de conservación pero pequeña para el grupo familiar. Es dueño de un comercio dedicado a la venta de fiambres y embutidos. En 2012 solicito un programa Capital Inicial para comprar herramientas pensando en dedicarse a trabajos de electricidad, en ese momento estaba realizando un curso. El programa tardo aproximadamente 4 meses en adjudicarse, y pudo comprar todo lo solicitado e iniciar su emprendimiento. “*Trabaje como 1 año en eso, me gustaba, pero ganaba poco, no tenía mucho trabajo, es difícil hay mucha competencia y yo recién empezaba.*”, “*y después falleció mi papa, y yo me puse la fiambrería al hombro, y ya no tenía tiempo*”.

Ángel, 22 años, vive con sus padres y 2 hermanos. Trabaja en cooperativa municipal en el marco del programa “Argentina Trabaja”. Solicito en 2013 un programa de Mejoramiento Habitacional para la compra de materiales (ladrillos, chapas, cal,

cemento, arena) para terminar de revocar las paredes de su casa y arreglar el techo. Sin embargo, el programa tardo casi 1 año en adjudicarse, y para ese entonces ya habían podido arreglar su casa con los materiales que les entregaron *“el gobierno nos trajo, a todos acá, por la inundación”*. La trabajadora social le recomendó entonces cambiar el destino del programa y comprar una casilla para ampliar la casa *“y ahora es mejor, tenemos mas lugar, esta es mi pieza y la de mi hermano”* manifiesta Ángel cuando se le pregunta por la utilidad del programa.

Oscar, 35 años, vive con su pareja y 3 hijos menores de edad. Trabaja realizando changas como albañil. Solicito a fines de 2012 un Mejoramiento Habitacional para comprar una casilla, que le fue adjudicada 1 año después. Respecto a la valoración que realiza del programa manifiesta *“me dieron una distinta, no era como la que me habían mostrado, le faltaban partes* (la casilla presupuestada incluía un espacio separado que oficiaba como baño) *y era de otra madera, me dejaron los paneles y la tuve que armar yo”* sin embargo dice *“la arregle y me sirvió para agrandar la casa, los chicos ahora duermen ahí porque la casa vieja se llueve por todos lados. Cuando pueda le voy a hacer la carpeta porque ahora la tuve que poner ahí, sobre la tierra”*.

Alejandro, 26 años, vive con su pareja y trabaja actualmente como casero en zona rural. Su familia lo ayuda entregándole alimentos. Solicito un Mejoramiento Habitacional para comprar una casilla, dice que en 6 meses se la habían entregado. *“Fue fácil, la arme con mi hermano en dos días, la tengo ahí en el terreno de él. Me falta hacer el piso y quiero revestirla con ladrillos, por ahora estamos viviendo acá, cuidamos. Cuando tenga plata la termino”*. Cuando le pregunto para que le sirvió el

programa del patronato contesta *“Me sirvió, me sirvió mucho. Ahora tenemos nuestra casa, le falta terminar pero tenemos una casa para nosotros, porque acá es temporal”*.

Diego, 24 años, vive con su pareja e hija de 4 años y trabaja en una cooperativa en el marco del programa “Argentina Trabaja”. A comienzos de 2013 solicito una casilla a través del programa de Mejoramiento Habitacional y 8 meses después se la entregaron. Actualmente vive allí y manifiesta *“no tenía nada cuando la pedí, ahora nos entregaron materiales por la inundación y estamos construyendo una casa... la casilla la vamos a usar para agrandar la casa que estamos haciendo”*.

Hugo, 53 años, vive con su pareja y 1 de sus hijos (tiene otros 9 hijos de su pareja anterior, casi todos mayores de edad, pero no viven con él). Trabaja en una cooperativa municipal desarrollando tareas en el cementerio. Tramito ante el patronato un programa de Mejoramiento Habitacional para la compra de una casilla, al respecto cuenta *“fue rápido, tardo 3 o 4 meses nomás y me trajeron los paneles a mi casa. Pero todavía no la termine, ya hice el contrapiso para ponerla pero todavía falta... es que no tengo mucho tiempo, trabajo todo el día en el cementerio”*.

Carlos, 26 años, vive con su familia de origen (madre, 4 hermanos, 2 sobrinos) y tiene 2 hijos menores de 5 años. Viven en una casa suburbana de material, que resulta pequeña para el grupo familiar (solo tiene dos habitaciones sin contar baño y cocina). Actualmente no trabaja porque tuvo un accidente y tiene quebrados pierna y brazo izquierdos. Solicito un programa de Mejoramiento Habitacional a fines de 2012, y casi 9 meses después le otorgaron una casilla. Respecto al programa se muestra decepcionado *“fue la trabajadora y la compro ella sola, no compro la que yo pedía. Me*

trajeron unos paneles sueltos, estaban todos mal, mal hechos. La tuve que armar yo, pero estaba todo mal, quedaba chueco, entendés?”. “Las aberturas estaban mal, era un cuadrado de 5 por 3 (metros) todo mal hecho, la madera una porquería, no era lo que me habían mostrado en el negocio... un desastre la casilla” “la cambie por una moto para trabajar (trabajaba como pintor y albañil) pero después tuve el accidente”.

Tomas, 24 años, vive con su pareja y 2 hijos menores de 5 años. Realiza changas como albañil y viven en una casilla de madera. Solicito un programa Capital Inicial para comprar desmalezadora, motosierra, tijeras de podar y rastrillos e iniciar un emprendimiento de poda y jardinería. La adjudicación del programa tardo un año “y cuando me salió había aumentado todo, la motosierra no la pude comprar”. Cuando le pregunto para qué le sirvió el programa dice “y... *todavía no sé, porque todavía me estoy capacitando. No use las cosas todavía*” le pregunto si piensa que hubiese necesitado algún otro tipo de asistencia por parte del patronato “y... *si, asesoramiento y capacitación en jardinería*”.

Gustavo, 39 años, vive con su pareja y dos hijos adolescentes en una casilla de madera, de un solo ambiente, y realiza changas eventuales. Tiene problemas de salud “*tengo un pulmón pinchado, la clavícula quebrada y problemas para mover este brazo*. Solicito en 2012 un programa de Mejoramiento Habitacional para comprar una casilla. A los 5 meses se la llevaron a su casa, el negocio vendedor la instalo allí “*si, la instalaron ellos, pero estaba incompleta, le faltaba un panel divisor y me habían dicho que venia con el baño aparte, y no, no trajeron nada de eso, la casilla así pelada*”. Respecto a la valoración del programa dice “*está bien, está muy bien, nos ayudo el patronato, queríamos ampliar la casa y nos ayudo. El problema fue el negocio... unos chantas, no le tienen que comprar más a esos*”.

Roberto, 41 años, vive con su pareja y 7 hijos (6 de ellos menores de edad) en una casilla de madera cedida por su suegra. Trabaja de forma estable en Ferrocarriles Argentinos. Solicito un programa de Ayuda Social para la compra de una cocina, frazadas y sabanas. En 6 meses ya tenía adjudicado el programa y llegaron a su casa las cosas solicitadas. Respecto al programa dice *“compramos la cocina para nosotros y para vender comida en el barrio, es un microemprendimiento nuestro, preparamos prepizzas, sándwiches de milanesa, ya nos conocen en el barrio y nos piden, como lo hacemos acá no podemos hacer muchas cosas, pero bueno, ayuda, ayuda”, “Nos sirvió mucho esa ayuda, porque con mi sueldo no nos alcanza, así que vamos viviendo con esto de la comida.”*

Leandro, 23 años, vive con su pareja y 3 hijos de 7, 4 y 1 año. Trabaja como chofer de remis y su pareja recibe la AUH. Viven en una casilla de madera de 3 ambientes que instalaron en el terreno donde vive la familia de su pareja. Solicito al patronato un Mejoramiento Habitacional y 6 meses después fue junto con la trabajadora social al corralón de la zona a comprar materiales. No pudo comprar todo lo necesitaba *“quería revestir las paredes y hacer un baño”, “compramos ladrillos, cemento, cal y una puerta de chapa. No pudimos comprar las chapas para el techo ni las maderas, ni los sanitarios”*. Sin embargo dice *“mejoro mucho la casilla porque se llenaba de agua. Fue un cambio grande”*.

Ezequiel, 21 años, vive junto a sus padres, hermanos y la familia de éstos (constituyen un grupo conviviente de 10 personas, 6 de ellas menores de edad) en una casa de material que consta de 3 habitaciones, baño y cocina-comedor. La construcción presenta problemas de filtraciones porque falta revoque en algunas paredes. Solicito un programa de Mejoramiento Habitacional al patronato, no recuerda exactamente cuánto demoro la

adjudicación pero cuenta “*cuando fui al patronato me dieron el papel para que vaya a buscar los materiales al corralón donde pedí los presupuestos, pero habían aumentado los precios y no pude comprar todo*”. Había solicitado el programa para comprar materiales pensando en revocar paredes y techar una habitación que hay en el fondo de la casa, de igual forma dice “*podimos hacer casi todo, todavía seguimos arreglando*”, cuando le pregunto para qué sirvió el programa responde “*a la comodidad, la casa esta mas acomodada y no entra frio*”.

Algunos comentarios sobre el programa INTEGRAR

A partir de los datos recolectados pudimos obtener una suerte de mapa sobre la cobertura territorial y la demanda que presenta cada una de las prestaciones que ofrece el programa Integrar, pudimos también conocer el grado de cobertura que presenta sobre el total de las personas supervisadas.

Las entrevistas realizadas en los domicilios de los usuarios del programa nos permitieron conocer las formas en que éste se implementa y las dificultades que se presentan en algunos casos. Respecto a la valoración que realizan sobre el programa vimos que la mayoría de los entrevistados (20 casos) lo valoran positivamente manifestando que éste represento “una ayuda”, mientras 4 de los entrevistados se muestran decepcionados o enojados porque el programa no ofreció la respuesta que esperaban.

Antes de aventurar algunas conclusiones conviene recordar aquí los objetivos que se plantea el programa Integrar. En sus lineamientos generales leemos que su finalidad es “Brindar las oportunidades y los recursos necesarios para favorecer la integración e

inclusión social, a través de respuestas adecuadas a las necesidades e iniciativas de los tutelados y/o sus familias”, aspiración que luego se traduce en objetivos específicos orientados a:

- Atender situaciones de emergencia social y cubrir necesidades básicas que contribuyan a resolver situaciones críticas de extrema vulnerabilidad social.
- Fomentar la autoconstrucción y facilitar iniciativas de mejoramiento habitacional.
- Apoyar iniciativas de formación y capacitación orientadas a mejorar la calificación laboral.
- Promover y apoyar emprendimientos productivos individuales y/o colectivos que permitan el sostenimiento económico del tutelado y su grupo familiar.

Intentando cotejar estos objetivos con los resultados observados podemos decir, en primer lugar, que los recursos presupuestarios disponibles condicionan desde el inicio la posibilidad de cumplir los objetivos planteados dada la poca cobertura que ofrecen al conjunto de la población supervisada, recordemos que solo alcanza a cubrir poco más del 3%.

Por otro lado, debemos recordar que cada programa presenta un monto máximo de adjudicación de \$5000 para atender situaciones caracterizadas por un alto grado de vulnerabilidad social y económica. Realizar las entrevistas en los domicilios nos permitió observar que las condiciones de vida de los usuarios del programa eran muy precarias en la mayoría de los casos, por lo que la adjudicación del programa solo se constituía en “una ayuda”, como ellos mismos manifiestan, que prácticamente no modifica la situación de vulnerabilidad y cuyo impacto sobre la condiciones de vida es bastante limitado.

Otra limitación que al parecer se presenta, de acuerdo a las entrevistas realizadas, es el tiempo transcurrido entre la solicitud y la adjudicación del programa (entre 3 meses a 1 año). Dependiendo del objetivo que persiga cada prestación esta situación puede representar el éxito o fracaso del programa. Por ejemplo, en los casos en que el objetivo es atender *situaciones críticas de extrema vulnerabilidad social*, un lapso de tiempo semejante disuelve la capacidad de respuesta que ofrecería el programa.

A modo de conclusión podemos decir que, ya se trate del objetivo amplio de favorecer la inclusión social a través de respuestas a las necesidades de los tutelados o de los objetivos más restringidos que apuntan a atender situaciones críticas, el programa Integrar difícilmente pueda alcanzar sus metas. En primer lugar por su escasa cobertura, en segundo término por lo limitado de los montos que adjudica en relación a las necesidades que intenta resolver; por último, si los tiempos de adjudicación que manifestaron los entrevistados representan la una constante a nivel provincial, la respuesta que presenta el programa no solo es muy limitada sino que, presumiblemente, quede desfasada de las necesidades que busca atender.

Comentarios Finales

Actualmente el “problema de la inseguridad” se ha transformado en una cuestión central en la agenda social y estatal. Los medios de comunicación destinan una gran cantidad de horas y hojas en tratar esta cuestión, las encuestas de opinión muestran que un altísimo porcentaje de la población identifica a “la inseguridad” como uno de los problemas centrales de nuestra sociedad, los discursos de los políticos retoman la cuestión intentando mostrar su preocupación y resaltando sus esfuerzos por resolverla. En este marco, el objetivo de este trabajo consistió en tratar de indagar algunos aspectos sobre las políticas públicas de seguridad desarrolladas en la provincia de Buenos Aires, específicamente aquellas orientadas a prevenir la reincidencia y reiterancia delictiva.

Recordemos aquí que toda persona mayor de edad, residente en la provincia de Buenos Aires, que haya cometido algún delito por el que se encuentre judicializada suele quedar sujeta a la intervención del patronato bonaerense, organismo cuya función, dentro del Sistema de Seguridad Pública, consiste en controlar, asistir y tratar a sus tutelados con la finalidad específica de favorecer una adecuada inserción social tendiente a evitar la reincidencia. Abordar entonces el estudio del Patronato de Liberados Bonaerense nos permitió conocer la posición que adopta el estado provincial frente al problema de la seguridad y, dentro de éste, las políticas que promueven la inclusión social desde una perspectiva preventiva de la reiterancia.

A partir del análisis del sistema normativo que establece las misiones y objetivos del patronato orientando el sentido de sus acciones, pudimos ver que en la legislación penal provincial subyace un concepto sobre las causas del delito que relaciona esta conducta con las características individuales del sujeto, presuponiendo que las fallas en su socialización explican la conducta delictiva. En este sentido, la ley de Ejecución Penal

provincial explícitamente manifiesta que su fin último es la adecuada inserción social de los procesados y condenados a través del fortalecimiento de la dignidad humana y el estímulo de actitudes solidarias. Todo el cuerpo de la ley habla de la aplicación de un tratamiento reeducativo progresivo, basado en el estímulo de las potencialidades individuales a través del trabajo, la educación y la disciplina. La etapa final de este tratamiento se produce en libertad bajo la tutela del patronato, quien debe orientar su acción a fin de favorecer una reinserción social exitosa, es decir evitando la reincidencia. Ya analizamos las políticas que implementa el patronato en función de este objetivo. Lo que resaltamos allí es que la definición de inclusión social que realiza parece limitarse a prestar asistencia en situaciones de extrema vulnerabilidad social, así como a fomentar actividades formativas y laborales cuyo objetivo apunta a fortalecer las capacidades individuales, presumiendo con ello la posibilidad de una exitosa inserción sociolaboral que desincentivaría entonces la comisión de un nuevo delito. En estos supuestos parecen basarse tanto la ley provincial como las políticas implementadas por el patronato bonaerense. Si bien estas políticas suponen que la vulnerabilidad social y económica se constituyen en causas del delito, pareciera ser que las causas de dicha vulnerabilidad quedan del lado de los individuos, de su falta de formación y capacidad para insertarse exitosamente en el mercado laboral y procurarse mejores condiciones de vida.

Las políticas de inclusión social desarrolladas por el patronato se limitan entonces a “contribuir” a superar situaciones de vulnerabilidad social y económica. Ya vimos también que esta contribución tiene un alcance muy limitado si consideramos que los recursos con que cuenta el patronato para la financiación de sus programas sociales representan una capacidad de cobertura de solo el 8% de la población a la que supervisa.

En esta instancia, vale recordar las recomendaciones tanto de Oscar Oszlak como Manuel Tamayo Sáez, quienes señalan que el análisis de los recursos presupuestarios ofrece una medida acertada de la importancia adjudicada a cada política específica. Dentro del ámbito de las políticas de seguridad, conocer la asignación de recursos destinada a los organismos intervinientes en el Sistema de Seguridad Pública puede ofrecernos un punto de comparación interesante.

Año	Presupuesto General de la Administración Provincial	Patronato de Liberados Bonaerense	%	Poder Judicial**	%	Servicio Penitenciario Bonaerense (SPB)	%	Policía	%
1997	8.681.721.739	1.847.310	0,02%	356.741.300	0,40%	127.883.435	0,14%	625.355.970	7,20%
1999	10.812.949.402	2.006.470	0,01%	526.432.000	4,86%	196.750.740	1,81%	923.737.013	8,54%
2004	13.029.801.700	2.494.700	0,01%	598.345.000	4,59%	314.918.200	2,41%	1.177.816.600	9,03%
2007*	27.867.050.367	24.894.800	0,08%	1.110.562.800	3,98%	Min. Justicia 692.531.200	2,48%	Min. Seguridad: 2.360.212.600	8,46%
2010*	65.860.460.163	58.265.884	0,08%	2.879.675.700	4,37%	Min. Justicia: 1.449.281.000	2,20%	Min. Seguridad: 4.950.496.765	7,51%
2014*	180.506.022.412	152.246.000	0,23%	8.596.886.000	13,05%	Min. Justicia: 4.033.621.000	6,12%	14.112.607.000	7,81%

Fuente: elaboración propia en base a las leyes provinciales de presupuesto

* En la ley de presupuesto no aparece discriminado, como en otros años, el monto asignado al SPB y a Policía, por ello se toma el monto asignado a los ministerios de Justicia y Seguridad, de quienes dependen dichos organismo respectivamente. Sin embargo sabemos que entre un 80% y 90% de los presupuestos de dichos ministerios se destinan al SPB y la Policía.

** El dato corresponde al conjunto del poder judicial, sin discriminar entre fuero penal, civil y comercial.

Como podemos apreciar en este cuadro, los porcentajes del presupuesto provincial asignados a las instituciones que forman parte del sistema de seguridad pública muestran un sistemático sesgo a favor de los organismos que desempeñan funciones específicas de control y represión (SPB y Policía).

Si recordamos que el patronato se ocupa de asistir a las personas que se encuentran judicializadas y que se caracterizan por la falta de acceso a bienes y servicios básicos, y que la misión del organismo es trabajar en su inserción social con el fin de contribuir así

a la paz social, reducir la criminalidad y la reincidencia, la asignación de recursos con que cuenta convierte este objetivo en una tarea prácticamente imposible.

Las asignaciones de recursos que observamos presentan una correlación con la perspectiva que parece asumir el gobierno provincial en relación al problema de seguridad. Si analizamos el mensaje que acompañó al proyecto de ley de presupuesto provincial para el ejercicio 2014, vemos que en materia de seguridad, las líneas de acción ejecutadas y proyectadas para el próximo año se centran en el refuerzo de las fuerzas represivas. Vale la pena transcribir aquí los párrafos referidos a las políticas de seguridad:

“En virtud de la complejidad y el dinamismo que presentan los fenómenos delictivos, el Estado provincial se ha readecuado para poder responder a estas nuevas exigencias, por lo que se decidió la creación de la cartera de Seguridad y la cartera de Justicia, ley que esta Honorable Legislatura acompañó recientemente.

Por otra parte, nuestra gestión impulsa una firme y sostenida política en materia de seguridad mediante la provisión de los recursos operativos, la logística y la infraestructura necesaria para el esclarecimiento y la prevención de los hechos delictivos.

En este sentido, con la apertura de nuevos institutos descentralizados culminaremos el corriente ejercicio con la incorporación de 5.000 oficiales de policía. Con el apoyo del Gobierno Nacional se concluyó la adquisición de 410 camionetas patrulleras, 350 motos y 100 cuatriciclos, blindados y completamente equipados.

Asimismo, se suscribieron una serie de convenios entre la Cartera de Seguridad y los Municipios para la asignación de subsidios que posibiliten a las comunas la obtención de nuevos móviles destinados a reforzar el despliegue de los ya existentes en sus jurisdicciones. De la misma manera, y en el marco del Programa de Instalación de Monitoreo Integral por Cámaras en el Territorio Bonaerense, durante el año 2013 se han asignado fondos, en carácter de aportes no

reintegrables, a 35 municipios para la instalación de modernos sistemas de video vigilancia, totalizando 74 municipios desde 2011.

A partir del 1° de enero de 2013 se incrementaron las transferencias destinadas a gastos de funcionamiento de las Policías Comunes, a la vez que se incorporaron al sistema 4 municipios.”

Dentro de las líneas de acción planteada para el 2014 en materia de seguridad, el texto destaca:

“Cabe mencionar la incorporación de 6.000 nuevos cargos de efectivos policiales para la Provincia de Buenos Aires, medida que propenderá a combatir el delito y garantizar la seguridad de todos los ciudadanos.”

Como vemos, en relación a las políticas de seguridad provinciales, las acciones implementadas apuntan a una prevención basada en la represión y vigilancia, sin siquiera mencionar la intención de abordar el problema de la seguridad a partir de políticas preventivas centradas en la inclusión social.

Pareciera confirmarse así, la tendencia que marcan, entre otros, Lois Wacquant y David Garland respecto al rol que asume el estado en la nueva configuración que adquieren las sociedades en la actualidad. Un estado cuya respuesta al fenómeno del delito, como síntoma de una sociedad que excluye a amplios sectores de su población, se orienta a la represión y el control, abandonando cualquier pretensión real de inclusión social. En este sentido, la asignación de recursos presupuestarios y las acciones promovidas por el gobierno de la provincia en materia de seguridad resultan más que elocuentes.

Bibliografía

Batista, Alejandro (comp). (2007): *Estado, Justicia y Ciudadanía*, Obep – Observatorio de Ejecución Penal – Patronato de Liberados, Buenos Aires.

Bergman, Marcelo. (2003): “Delincuencia, Marginalidad y desempeño Institucional”, Ed. CIDE, México.

Devoto, Eleonora, (1988): “Readaptación social y realidad penitenciaria Argentina”, en Cuadernos de Investigaciones N° 7. Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Ambrosio L. Gioja", Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. U.B.A. Buenos Aires

Bardach, Eugene. (1998): *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*, Ed. CIDE-Porrúa, México DF.

Barzelay, Michael. (2004): *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*, IDES, Washington.

Bulcourn, Pablo y Cardozo, Nelson (2012): “Estado y seguridad pública: problemas y desafíos”. En revista *Cuadernos de Seguridad*, N° 15. INEES, Buenos Aires.

Castel, Robert. (1991): "La dinámica de los procesos de marginalización: de la vulnerabilidad a la exclusión", en *El Espacio Institucional*, Buenos Aires, Lugar Editorial.

Castells, Manuel. (1999): *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Siglo XXI, Buenos Aires.

CELS, Centro de Estudios Legales y Sociales, Derechos humanos en Argentina: informe 2008. Siglo XXI, Buenos Aires.

Cid Moliné, José y Larrauri Pijoan, Elena. (2001): *Corrientes criminológicas. Explicación y prevención de la delincuencia*, Ed. Bosch, Barcelona

Deleuze, Giles. (1995): “Post scriptum. Sobre las Sociedades de control”, en *Conversaciones*, Pre-Textos, Valencia.

Espinoza Mavila, Olga y Martínez Mercado, Fernando (2007): “Políticas de reinserción post penitenciaria. Eliminación de antecedentes penales en Chile”, en URVIO Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, N° 1. Flacso. Ecuador.

Foucault, Michel. (1976): *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*, Siglo XXI, México.

Foucault, Michel. (1996): *La verdad y las formas jurídicas*, Gedisa, Barcelona.

Garcilazo, Joaquin. (2011): “Estudios de caso como estrategia de investigación aplicada a las organizaciones” trabajo presentado en III Jornadas de Administración del NEA y I Encuentro Internacional de Administración de la Región Jesuítico Guaraní, Posadas.

Garland, David. (2005): *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Ed. Gedisa. Barcelona.

Gayol, Sandra. y Kessler, Gabriel. (comp.) (2008): *Violencias, delitos y justicias en la Argentina.*, Manantiales, Buenos Aires.

Herrera, Paloma y Frejtman, Valeria. (2010): *Pensar la educación en contextos de encierro: primeras aproximaciones a un campo en tensión*, Ministerio de Educación de la Nación, Buenos Aires.

Kessler, Gabriel. (2004): *Sociología del delito amateur*, Buenos Aires, Paidós.

Kessler, Gabriel. (2006): “Las teorías sobre el Delito: Propuestas y Críticas”, Conferencia dictada en Trayecto Formativo: Educación en contextos de Encierro. Desafíos, problemas y perspectivas”, Ministerio de Educación, 27 de junio, INET.

Kessler, Gabriel (2009): *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Siglo XXI, Buenos Aires.

Kessler, Gabriel (2011): “La extensión del sentimiento de inseguridad en América Latina: relatos, acciones y políticas en el caso argentino”. En Revista de Sociología e Política, v. 19, N°. 40, Curitiba, Brasil.

Meana, Marcela (2011): “Las suspensión del juicio a prueba: un mecanismo alternativo de revalorización de la víctima” Disponible en <http://www.pensamientopenal.com.ar>

Oszlak, Oscar (2006): “Burocracia Estatal: política y políticas públicas”. Postdata Revista de Reflexión y Análisis Político N° 11, Buenos Aires.

Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1984): “Estado y políticas públicas en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, en Kliksberg, B. y Sulbrandt, J. (comps), *Para investigar la Administración Pública*, INAP, Madrid.

Pizarro, Luis Roberto, Careaga, Ana Maria y Costa, Maria Noel (2001): “*Prevención especial y Patronato de Presos y Liberados*”, Premio “Dr. Ricardo C. Núñez” instituido en el año 2000 por el Ministerio de Justicia de la Provincia de Córdoba. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, volumen XXVII. Argentina.

Sain, Marcelo (2010): *La reforma policial en América latina. Una mirada crítica desde el progresismo*. Prometeo, Buenos Aires.

Sampay, Arturo E. (1949): “La Reforma Constitucional”. Ed. De Biblioteca LABOREMUS, Buenos Aires.

SNEEP - Sistema Nacional de Estadística Penitenciaria. (2007): “Informe. Dirección Nacional de Política Criminal, “Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos

de la Nación, Buenos Aires.

Sozzo, Máximo (2005): “Metamorfosis de los discursos y prácticas sobre la seguridad urbana en la Argentina”, en Dammert, Lucía y Bayley, John (eds): Reformas policiales en las Américas. Experiencias y desafíos, Siglo XXI, México.

Sozzo, Máximo (2007), “¿Metamorfosis de la prisión? Proyecto normalizador, populismo punitivo y “prisión-depósito” en Argentina”, en URVIO Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, N° 1. Flacso. Ecuador.

Tamayo Sáez, Manuel (1997): “El análisis de las políticas pública”, en Bañón, R. y Carrillo, E. (comps), *La nueva administración pública*, Alianza, Madrid.

Wacquant, L. (2000): *Las cárceles de la miseria*, Buenos Aires, Manantial.

Wacquant, L. (2001): *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*, Buenos Aires, Manantial.

Zaffaroni, Eugenio Raul. (1998): *En busca de las penas perdidas. Deslegitimación y dogmática jurídico-penal*, Buenos Aires, Ediar.

Zaffaroni, Eugenio Raul. (2001): “La lógica del carnicero”, en *Derecho Penal*. Disponible en <http://www.derechopenalonline.com>.

Zaffaroni, Eugenio Raul. (2006): *El enemigo en el derecho penal*, Buenos Aires, Ediar.

Zaffaroni, Eugenio Raul, Slokar, Alejandro y Alogia, Alejandro. (2000): *Manual de Derecho Penal*, Buenos Aires, Ediar.

Zaffaroni, Eugenio R. (2010): *Crímenes de masa*. Ediciones Madres de Plaza de Mayo, Buenos Aires.

Zaffaroni, Eugenio R. (2011a): *La palabra de los muertos. Conferencias de criminología cautelar*. Ediar, Buenos Aires.

Zaffaroni, Eugenio R. (2011b): “Estado y seguridad pública: algunas consideraciones básicas”. En revista *Cuadernos de Seguridad*, N° 14. INEES, Buenos Aires.

Legislación consultada

- Código Penal de la Provincia de Buenos Aires
- Ley Nacional N° 24660 de Ejecución Penal
- Ley Nacional N° 24316 de Suspensión del Juicio a Prueba
- Ley Provincial N ° 12.256 de Ejecución Penal Bonaerense

- Ley Provincial N° 13190 de Declaración del estado de emergencia Patronato de Liberados Bonaerense
- Decreto del Poder Ejecutivo provincial 3407/2004 de Estructura orgánico-funcional Patronato de Liberados
- Decreto del Poder Ejecutivo provincial 2117/2010 de Modificación estructura orgánico-funcional Patronato de Liberados
- Leyes de presupuesto provincial (1997 a 2014)
- Ley N° 12154 – Sistema provincial de seguridad pública

Otras fuentes consultadas

<http://www.pensamientopenal.com.ar>

<http://www.plb.gba.gov.ar>

<http://www.polcrim.jus.gov.ar>

<http://www.ministeriocarcelario.wordpress.com>