

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina sancionan con fuerza de Ley:

Capítulo I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º: *Creación.* Créase el PROGRAMA NACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE LA REINCIDENCIA MEDIANTE LA INCLUSIÓN SOCIOLABORAL a los fines de garantizar el derecho al trabajo, a la educación y a la salud de las personas que hubieran estado privadas de la libertad en lugares de detención y de contribuir a la prevención de la reincidencia.

Artículo 2º: *Objetivos.* Son objetivos del PROGRAMA:

- a. Generar dispositivos laborales y educativos denominados "Polos Productivos de Inclusión" para la promoción de la seguridad y prevención de la reincidencia de las personas que egresan de los lugares de detención.
- b. Garantizar la creación, el financiamiento y la sustentabilidad de los Polos Productivos de Inclusión en todo el territorio nacional.
- c. Promover la terminalidad educativa, la formación y capacitación profesional de la población destinataria en articulación con las diferentes jurisdicciones.
- d. Garantizar que las acciones que se enmarquen en la presente ley promuevan la igualdad de género y el respeto de los derechos humanos.

Artículo 3°: *Población destinataria*. El PROGRAMA alcanza a todas las personas que hayan sido liberadas de lugares de detención de todo el país, a las que se encuentren privadas de la libertad en dichos establecimientos, a las que están sujetas a algún régimen alternativo a la pena de prisión, a sus parientes y afines. Se encuentran comprendidas tanto las personas que hubieran sido encarceladas de manera preventiva como aquellas que fueron condenadas. Asimismo, alcanza a las y los adolescentes que hayan sido sujetos a medidas privativas o restrictivas de la libertad en el marco de un proceso penal.

Tienen prioridad de ingreso al PROGRAMA las personas contempladas en el Capítulo I, Sección II de las Reglas de Brasilia sobre el Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad.

Artículo 4°: *Componentes*. El PROGRAMA incluye los siguientes componentes:

- a. Inclusión mediante el trabajo a partir de la creación y fortalecimiento de los Polos Productivos de Inclusión organizados en función de una o más actividades productivas y/o económicas.
- b. Educación y formación técnica y profesional. Se tiene el objetivo de crear e implementar dispositivos educativos y de formación técnica y profesional tanto en los lugares de detención de jurisdicción federal, provincial, o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como en los Polos Productivos de Inclusión que se organizan por fuera de dichas instituciones.

Artículo 5°: *Equiparación*. El trabajo desarrollado en los Polos Productivos de Inclusión es equiparable al desarrollado en establecimientos públicos o privados y debe ser tratado de igual manera por el juez o jueza de ejecución o juez o jueza competente que resuelva respecto a la incorporación de las personas privadas de la libertad a los regímenes de salidas transitorias, semilibertad, libertad condicional, libertad asistida, o equivalentes.

Los cursos educativos, de capacitación, de formación técnica y profesional que forman parte del PROGRAMA deben ser considerados para la aplicación del estímulo educativo según lo establecido por el Capítulo VIII de la Ley N° 24.660.

Artículo 6°: *Autoridad de aplicación.* El MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN es la Autoridad de Aplicación de la presente Ley.

Artículo 7°: *Lugar de detención.* A los efectos de la presente ley se entiende por lugar de detención cualquier establecimiento o sector bajo jurisdicción o control de fuerzas policiales y de seguridad federales o provinciales o servicios penitenciarios federales o provinciales donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad, por orden, con consentimiento expreso o tácito de autoridad judicial, administrativa o de otra autoridad pública y las instituciones en las que adolescentes se encuentren privados de la libertad.

Artículo 8°: *Entrevista e ingreso.* La Autoridad de Aplicación está facultada a realizar una entrevista en el lugar de detención a las personas que se encuentran privadas de su libertad y en condiciones de acceder al PROGRAMA a los fines de consultarle respecto a su voluntad de incorporarse al mismo.

Capítulo II

POLOS PRODUCTIVOS DE INCLUSIÓN

Sección 1ª

Acceso al trabajo

Artículo 9°: *Definición.* Se considera Polo Productivo de Inclusión a toda cooperativa de trabajo, mutual u otros grupos asociativos integrados por las personas destinatarias del PROGRAMA y esté inscripto en el Registro Único de

Polos Productivos de Inclusión. Pueden organizarse fuera o dentro de los lugares de detención.

Artículo 10: *Derecho al trabajo*. Las personas incluidas como población destinataria tienen derecho a trabajar en los Polos Productivos de Inclusión, estándoles garantizada la percepción del Salario Social Complementario conforme Ley N° 27.345 y modificatorias, así como todos los derechos laborales que por ley correspondan o el régimen que lo reemplace en el futuro.

Quienes se encuentren cumpliendo una modalidad privativa de la libertad en domicilio pueden realizar tareas laborales en los Polos Productivos de Inclusión. En el caso de adolescentes, el ejercicio del trabajo se rige conforme lo establecido en la Ley N° 26.390.

Artículo 11: *Promoción de la igualdad de género*. Los Polos Productivos de Inclusión que incorporen a personas destinatarias de este PROGRAMA que estén protegidas por los Principios de Yogyakarta reciben, por parte de la Autoridad de Aplicación, un incentivo económico cuyo monto debe ser objeto de la reglamentación de la presente ley.

Artículo 12: *Financiamiento*. La Autoridad de Aplicación debe financiar, entre otros, para cada Polo Productivo de Inclusión:

- a. Un espacio físico, maquinaria, herramientas, e insumos que permitan el desarrollo de sus actividades económicas y/o productivas.
- b. Un Equipo de Acompañamiento Comunitario coordinado por una persona liberada que, a través de un abordaje interdisciplinario, trabaje en el proceso de inclusión de las personas alcanzadas por el PROGRAMA. Deben priorizarse para la conformación de los Equipos de Acompañamiento Comunitario a las y los profesionales que hayan estado privados de la libertad. El mismo debe presentar los informes ante el juzgado o tribunal

competente a los fines promover las salidas laborales a los Polos Productivos de Inclusión.

- c. Espacios de cuidados para las infancias, de modo tal de permitir el desarrollo de las tareas laborales de padres, madres y/o tutores, procurando la distribución equitativa de las tareas de cuidado.

Sección 2^{da} Comercialización

Artículo 13: *Competitividad*. Sustitúyase el inciso j del artículo 28 de la Ley de Impuesto al Valor Agregado, t.o. 1997 y sus modificaciones, por el siguiente:

j) Las ventas, obras, locaciones y prestaciones de servicio efectuadas por las Cooperativas de Trabajo, promocionadas e inscriptas, en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social o en el Registro Único de Polos Productivos de Polos Productivos de Inclusión del Ministerio de Desarrollo Social, cuando el comprador, locatario o prestatario sea el Estado nacional, las provincias, las municipalidades o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sus respectivas reparticiones y entes centralizados o descentralizados, excluidos las entidades y Organismos comprendidos en el artículo 1° de la ley 22.016.

Artículo 14: *Fomento a la producción*. La Autoridad de Aplicación debe gestionar el pleno acceso a subsidios y/o líneas de crédito con entidades bancarias y no bancarias para garantizar condiciones de competitividad de los Polos Productivos de Inclusión.

Sección 3^{ra} Acceso a la educación

Artículo 15: *Capacitadores y educadores*. Pueden ser capacitadoras o educadoras todas aquellas personas certificadas por la Autoridad de Aplicación.

Éstas pueden ingresar a los lugares de detención, sean estos pertenecientes a jurisdicción federal, provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a los fines de desarrollar cursos de formación técnica y profesional. La Autoridad de Aplicación debe expedir con ese propósito una credencial para ser presentada ante la autoridad penitenciaria o policial. Se les garantiza un trato equivalente al recibido por el resto del personal docente conforme lo establecido por la regla 60.2 de las Reglas Mínimas de la Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos.

Artículo 16: *Certificación*. La Autoridad de Aplicación debe realizar las gestiones necesarias ante las autoridades competentes para garantizar la certificación de los cursos de formación técnica y profesional que se dicten en el marco del PROGRAMA.

Artículo 17: *Incumplimiento*. En caso de que las autoridades de los lugares de detención impidan el ingreso de las y los capacitadoras/es, las y los educadoras/es o no garanticen el acceso a espacios físicos adecuados para las capacitaciones, la Autoridad de Aplicación debe requerirles explicaciones o informaciones tendientes a solucionar los conflictos suscitados.

Artículo 18: *Capacitación en género*. Los programas de formación de los Polos Productivos de Inclusión deben contener capacitaciones obligatorias en la temática de género y prevención de la violencia de género. Asimismo, incluyen la capacitación en tareas de cuidados para el personal designado a dicha labor.

Capítulo III

MODERNIZACIÓN DE LAS CAPACIDADES ESTATALES DE GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN

Artículo 19: *Creación*. La Autoridad de Aplicación debe crear el Registro Nacional de Liberadas y Liberados (ReNaLi), cuya función principal es registrar los datos personales y de formación de las personas que recuperan su libertad, y el Registro Único de Polos Productivos de Inclusión (RUPPI), que se compondrá de todos los datos referidos a los Polos Productivos de Inclusión creados o a crearse en el marco de esta Ley. Ambos registros tienen como objetivo la construcción de información estadística para la implementación y evaluación del PROGRAMA.

Artículo 20: *Principios*. La implementación de las medidas descritas en el presente capítulo deben tender a la desburocratización, despapelización, transparencia, protección del derecho a la privacidad y eficiencia del Estado.

Artículo 21: *Informatización*. La autoridad de aplicación debe crear un sistema informático mediante el cual se centralicen los datos necesarios para la conformación del ReNaLi y RUPPI.

Artículo 22: *Fuente*. Todos los tribunales, cámaras o juzgados del país con competencia en materia penal deben remitir a la Autoridad de Aplicación, el mismo día en que queden firmes, copia digital de la parte dispositiva de los siguientes actos procesales o sus equivalentes según el ordenamiento procesal vigente en cada jurisdicción:

- a) Autos de sobreseimientos provisional o definitivo de las personas procesadas que se encontraban privadas de la libertad;

- b) Sentencias absolutorias de las personas procesadas que se encontraban privadas de la libertad;
- c) Resoluciones de incorporación a los regímenes de salidas transitorias, semilibertad, libertad condicional, libertad asistida, o equivalentes.

Artículo 23: *Deber de colaboración.* El Registro Nacional de Reincidencia, patronatos de liberados, servicios penitenciarios, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y cualquier otra agencia estatal que cuente con información atinente a los objetivos establecidos en el PROGRAMA deben remitir dicha información a solicitud de la Autoridad de Aplicación. No pueden oponerse ni invocarse razones de confidencialidad o reserva para denegar el acceso o la remisión de la información solicitada.

Artículo 24: *Confidencialidad e intimidad.* Para la conformación y procesamiento de los registros mencionados rigen los principios contenidos en la Ley Nacional n° 25.326 con el objeto de garantizar el derecho al honor y a la intimidad de las personas. Ninguna publicación del PROGRAMA contiene datos personales de la población destinataria.

Si la información requerida a otro organismo tiene carácter confidencial o reservado, dicho carácter se hace extensivo a todas las personas que, por razón de sus cargos o funciones tomen conocimiento de datos estadísticos confidenciales o reservados, están obligadas a guardar sobre ellos absoluta reserva. Tal obligación subsiste aun después de finalizado el ejercicio de su función.

Las bases de datos que integran los registros confeccionados por la Autoridad de Aplicación deben contener solamente aquellos datos necesarios para el cumplimiento de su objeto.

Capítulo IV AUTORIDAD DE APLICACIÓN

Artículo 25: *Consejo consultivo*. Instrúyase a la Autoridad de Aplicación a crear un Consejo Consultivo integrado por representantes de los Polos Productivos de Inclusión, 1 representante de la autoridad de aplicación, 1 representante del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y 1 representante del Ministerio de Seguridad de la Nación, el que tendrá a su cargo el control de la implementación del PROGRAMA.

La Autoridad de Aplicación debe dictar las normas reglamentarias que regirán el funcionamiento del Consejo.

Artículo 26: *Funciones*. Son funciones de la Autoridad de Aplicación:

- a. Requerir a las autoridades competentes información respecto a las personas que se encuentren próximas a salir en libertad o lo hubieran hecho recientemente.
- b. Articular con las agencias estatales pertinentes con el fin de gestionar el acceso a prestaciones sociales, DNI, CUIT, Monotributo Social y cualquier otra documentación necesaria para las trabajadoras y trabajadores incorporados al PROGRAMA.
- c. Llevar a cabo las acciones necesarias a los fines de garantizar la adecuada atención integral de la salud de la población destinataria del PROGRAMA, con especial atención a la salud mental y/o a las situaciones de consumo problemático de sustancias.
- d. Publicar un informe anual sobre la evolución del acceso a derechos de las personas participantes del PROGRAMA.
- e. Coordinar acciones específicas con la Dirección Nacional de Readaptación Social del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, patronatos de liberados y entidades similares de cada una de las jurisdicciones, en función de las competencias que por ley

les fueron brindadas, en pos de reducir la reincidencia mediante la inclusión sociolaboral.

Capítulo V FINANCIAMIENTO

Artículo 27: *Financiamiento*. Los gastos que demande el cumplimiento de la presente Ley durante el ejercicio vigente al momento de la promulgación de la misma serán atendidos con los recursos del presupuesto nacional asignados a la Jurisdicción 85 Ministerio de Desarrollo Social, a cuyos fines el Jefe de Gabinete de Ministros efectuará las reestructuraciones presupuestarias que fueren necesarias.

En los presupuestos subsiguientes, deberán preverse los recursos necesarios para dar cumplimiento a los objetivos de la presente Ley, a través de la inclusión del presente PROGRAMA en la jurisdicción correspondiente.

Artículo 28: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

NATALIA ZARACHO
DIPUTADA NACIONAL

FUNDAMENTOS

Sra. presidenta:

El Programa Nacional para la Reducción de la Reincidencia Mediante la Inclusión Sociolaboral (en adelante Programa) se enmarca en una estrategia de prevención del delito que busca reducir la reincidencia de aquellas personas que estuvieron privadas de su libertad a través de su integración a dispositivos educativos y formativos denominados "Polos Productivos de Inclusión". Estos dispositivos tienen como objetivo garantizar el acceso al trabajo, a la educación y a la formación profesional.

La importancia de la implementación del Programa radica, por un lado, en la necesidad de brindar una respuesta contundente e innovadora al problema de la reincidencia, el cual tiene efectos en el fenómeno delictivo. Por otro lado, también implica reconocer y establecer un marco jurídico a la labor que ya realizan las personas liberadas y familiares en espacios autogestionados de trabajo e inclusión.

La seguridad es una problemática que afecta y preocupa a la población argentina, según lo registrado por la Encuesta Nacional de Victimización (INDEC, 2017) la percepción de inseguridad alcanza a un 88% de la población: gente que declara sentirse insegura y que considera que ser víctima de un delito o un hecho de violencia es muy probable. Desde la perspectiva nacional se observa que un 41,7% de la población considera que la inseguridad respecto al delito es un problema "muy grave", un 43,4% contestó que es "bastante grave" y solo un 14,4% respondió que es "poco o nada grave".

La seguridad es un problema que impacta de manera desigual a los distintos sectores de la sociedad, es así que los sectores populares padecen en mayor medida la victimización de los delitos en la vía pública y las clases medias-altas en sus hogares (Kessler y Bruno, 2018).

Brindar seguridad a la población es un deber indelegable del Estado y es por ello que este Programa busca incidir en esta problemática de manera focalizada: reduciendo la reincidencia a partir de la inclusión sociolaboral de personas que estuvieron detenidas. Según el último informe sobre reincidencia en Argentina realizado por el CELIV (2022) las crecientes tasas de prisionización existentes en nuestro país producen más reincidentes, lo que a su vez produce más delitos (Travis, et al 2014, Bergman, 2018). Es decir, la reincidencia es un factor fundamental en la generación de este círculo vicioso entre cárcel y delito: Entre 2002 y 2019 la tasa general de reincidencia¹ se mantuvo estable en alrededor del 29% de los condenados. En cuanto a la población penitenciaria general, uno de cada diez detenidos en cárceles argentinas es reincidente.

Este Programa se propone en un contexto de aumento sostenido de la tasa de encarcelamiento. Según datos del Sistema Nacional de Ejecución de la Pena (SNEEP) Argentina pasó de tener 120 personas detenidas cada 100 mil habitantes en el año 2002 a 249 personas en 2021, lo cual significa una duplicación de la tasa en casi veinte años.

Frente a ello, y considerando que la Ley Nacional de Ejecución Penal establece entre sus principios básicos que la pena privativa de la libertad tiene por finalidad lograr la adecuada reinserción social del condenado/a, promoviendo la comprensión y el apoyo de la sociedad; la educación y el trabajo son pilares fundamentales del tratamiento penitenciario.

Sin embargo, la población penitenciaria argentina en su mayoría presenta bajos niveles de escolarización y participación laboral. Para el año 2021, según el SNEEP, el 80% de la población penitenciaria no participaba de ningún programa de capacitación laboral, a pesar de que el 43% declaró no tener ningún

¹ Se toma en cuenta para esta definición lo establecido por el Código Penal de la Nación en su artículo 50, donde será reincidente quien luego de haber cumplido una pena con privación de libertad vuelve a ser condenado por otro delito. De esta forma, si se amplía la concepción a todas aquellas personas que no necesariamente sean condenadas los índices reflejados aumentan.

oficio ni profesión antes de ingresar. Además, el 49% no participaba de ningún programa educativo dentro de las unidades, aunque el 57% del total de detenidos/as habían alcanzado únicamente el nivel de instrucción primario.

La utilización masiva de la pena privativa de la libertad, sin que se alcance el pleno acceso a la educación y al trabajo al interior de las cárceles, sumado a las condiciones de exclusión preexistentes de la mayoría de la población privada de la libertad, y el insuficiente acompañamiento al momento de la libertad, traen aparejados niveles elevados de reincidencia.

En relación a la dimensión de género, del total de personas detenidas para el año 2021, 4,4% eran mujeres y 0,2% población trans. Si bien es una población menor en comparación con la población masculina (95,4%), presenta un crecimiento de 86% entre 2002 y 2021 (SNEEP). Estos datos resultan importantes porque la privación de la libertad impacta de manera diferencial sobre las mujeres y disidencias sexuales.

En primer lugar, porque la prisionización invisibiliza las desigualdades existentes entre los géneros y las perpetúa. Existe evidencia que sostiene que la cárcel refuerza estereotipos de género (Almeda 2005; Colanzi, 2014) y profundiza desigualdades preexistentes, como la feminización de la pobreza. En segundo lugar, porque el encarcelamiento suele aplicar un "doble castigo" sobre los cuerpos feminizados (Almeda, 2006): el castigo físico y el castigo moral por apartarse de los modelos esperados de "ser mujer".

En lo que respecta al acceso a derechos dentro de las cárceles, el pleno acceso al trabajo presenta diversos problemas en el caso de las mujeres y disidencias privadas de libertad: el 78% del total de las detenidas no participaba en programas laborales dentro de las unidades penales para el año 2021.

En este aspecto, también hay que considerar la situación de la prisión domiciliaria y la priorización de las mujeres madres. Para el 2021 había 3.115 mujeres con prisión domiciliaria en todo el país. Si bien las mujeres aparecen como beneficiarias de una medida alternativa a la prisión, se las aísla en su rol de madres y cuidadoras. La modalidad de arresto domiciliario implica un

abandono muy importante de las instituciones (CELS y otros 2020), a partir del cual las mujeres no están acompañadas por mecanismos que les permitan ejercer su derecho al trabajo, el acceso a la educación, a la salud o garantizar el cuidado de sus hijos/as y/o familiares a cargo (García, 2021). Si se tiene en cuenta, además, las condiciones de exclusión y pobreza preexistentes al ingreso carcelario, estas medidas alternativas sin recursos ni acompañamiento profundizan situaciones de pobreza y marginación, no sólo para las mujeres sino también para sus familias.

Respecto de las mujeres liberadas, es fundamental destacar que cargan con los prejuicios asociados a derechos sexuales y reproductivos como así también al cumplimiento de las tareas de cuidado, debiendo asumirlas con menos posibilidades de acceder a un trabajo que un varón. Investigaciones sobre mujeres encarceladas en América Latina (Safranoff y Tiravassi, 2017) subrayan la necesidad de atender la vulnerabilidad de las mujeres una vez que salen de la cárcel, y sugieren orientar las políticas de protección social en la inserción laboral y en el apoyo del cuidado de hijas e hijos. Es por ello que se busca que este Programa genere incentivos específicos para incorporar mujeres y disidencias a los Polos Productivos de Inclusión y generar espacios de cuidado que contribuyan a la distribución equitativa de las tareas de cuidado.

En relación a las y los adolescentes privados de la libertad, el informe de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) de 2022 determinó que para el 2021 había 4.437 adolescentes en dispositivos penales juveniles. Del total 1.852 tenían hasta 17 años inclusive, 2.720 si bien tenían 18 años o más, permanecían en dispositivos del sistema penal juvenil por delitos cometidos antes de cumplir la mayoría de edad y 108 no se conoce la edad por errores de registro.

A pesar de la gran inversión presupuestaria que hay en los sistemas carcelarios, como ya mencionamos, no existe un correcto tratamiento dentro de las unidades penales y tampoco se destina presupuesto a la etapa posterior a la libertad (Förig y Gorgal, 2019). Además, las instituciones encargadas del

seguimiento postpenitenciario como patronatos de liberados o instituciones similares se encuentran desbordadas y poco jerarquizadas. Esto puede observarse en el presupuesto asignado para el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación para el 2021 donde 65,34% corresponde al Servicio Penitenciario Federal mientras que tan sólo el 0,21% se asigna a programas de readaptación social posterior. Aún cuando este es un momento crítico donde se deben invertir recursos para disminuir la reincidencia y garantizar un adecuado pasaje de la cárcel a la comunidad (Petersilla, 2009, UNDOC, 2013).

Según el informe ya mencionado del CELIV, aquellas personas que cometen delitos contra la propiedad (robos y hurtos), agrupan la mayor parte de los reincidentes. Los detenidos por delitos contra la propiedad representaban el 39% de la población privada de la libertad en 2019 y el 56% de los reincidentes.

Esta falta de inversión postpenitenciaria se traduce también en un déficit en la prevención terciaria del delito, esto es programas y políticas enfocadas específicamente en la población altamente vulnerable que puede presentar riesgos elevados de reingreso a la cárcel o de participación en nuevas actividades delictivas.

Otra dimensión que busca incorporar el Programa tiene que ver con la situación familiar de las personas que atraviesan contextos de encierro. Entendiendo que el sostén familiar resulta fundamental para lograr revertir la reincidencia y que la cárcel afecta significativamente a la red social más cercana de la persona que está detenida (Mancini, 2020). En términos económicos, impone a las familias una pérdida de ingresos y un mayor costo para el sostén del hogar y de la persona privada de libertad.

Por otra parte, según un estudio realizado por la Universidad Católica Argentina (2019), para el año 2018 había aproximadamente 146.112 niños y niñas con al menos uno de sus padres encarcelados, dimensión que es considerada como un factor de "desventaja social" específica que profundiza las brechas sociales ya existentes en nuestro país. En relación a las tareas de cuidado, el encarcelamiento profundiza el predominio de las mujeres en su realización, y en la gestión de mercadería e insumos para llevar al establecimiento penitenciario.

Esta influencia de la cárcel en los círculos familiares de las personas detenidas es entendido como un proceso de prisionalización secundaria (Ferrecio, 2018), motivo por el cual en este proyecto de ley se incluyen a las familias de las personas detenidas como personas destinatarias del Programa.

Una problemática central que hace a la situación postpenitenciaria es la dificultad que tienen las personas que salieron de la cárcel para acceder a puestos de trabajo, la cual responde a tres aspectos principalmente.

El primero, es la baja calificación que presentan las personas que atraviesan contextos de encierro en Argentina, y la baja inserción laboral previa a su ingreso. Para el año 2021, según datos del SNEEP, el 38% de las personas estaba desocupada antes de entrar a la cárcel, el 37% era trabajador/a de tiempo parcial y sólo 25% del total tenía un trabajo de tiempo completo; mientras que, durante el encierro, el 97,6% de las personas detenidas no están incorporadas a un programa de semilibertad que implica el desarrollo de tareas laborales extramuros.

El segundo aspecto involucra la solicitud del certificado de antecedentes penales al momento de requerir un empleo, que se traduce en la reducción de las posibilidades de inserción laboral.

Y el tercer aspecto refiere a la situación general del mercado de trabajo donde se evidencia un problema social creciente vinculado a la falta de empleo formal. Más precisamente por la expulsión de trabajadores del mercado asalariado registrado quienes comienzan a integrarse a las filas de la economía

popular (Grabois y Pésico, 2014). Según un informe presentado por CITRA² el universo de trabajadores/as de este sector abarca cerca del 34% de la Población Económicamente Activa.

Teniendo en cuenta estas dificultades, este proyecto de ley busca aportar soluciones a estos tres aspectos a partir de la creación de Polos Productivos de Inclusión en todo el territorio nacional. Estos Polos están pensados como dispositivos que incorporen laboralmente a aquellas personas que atravesaron contextos de encierro, con una modalidad específica de formación y capacitación que ayude a sortear la baja calificación de esta población en particular, como así también incidir en el proceso de integración comunitaria posterior a la cárcel.

Por esto, el primer eje del Programa se vincula con el derecho al trabajo, dimensión esencial para la construcción de un proyecto de vida, en tanto incluye la incorporación de habilidades, la materialización de aportes en sectores productivos o de suministro de servicios y, desde ya, la obtención de una fuente de ingresos para el sustento propio y/o de la propia familia. Además, uno de los aportes fundamentales del Programa tiene que ver con conectar a diversos sectores de la población que no logran acceder a puestos de trabajo formal con las ramas productivas de la economía popular, de modo tal de encaminar la satisfacción de las necesidades básicas de las personas y, al mismo tiempo, contribuir a la reducción de la reincidencia.

Para poder potenciar de forma virtuosa la creación de puestos de trabajo, la producción y la venta en el marco de los Polos Productivos de Inclusión resulta fundamental que se generen mecanismos que faciliten la comercialización, ya sea desde el Estado como desde el sector privado. La inserción precaria de la economía popular en las cadenas productivas demanda sobre todo un esfuerzo en lo que respecta a la venta de bienes y servicios producidos. Es por esto que el Programa cuenta con un eje específico que busca promover la comercialización de aquello producido en los Polos Productivos de Inclusión.

² <https://citra.org.ar/wp-content/uploads/2022/07/ApuntesDeEconomiaPopularN3.pdf> ver más en: <https://citra.org.ar/que-es-citra/>

El segundo eje de abordaje del Programa contempla el derecho a la educación, el cual constituye, tanto dentro de las instituciones carcelarias como en la sociedad en general, un componente insoslayable de producción de subjetividad, de construcción de identidad, pertenencia e integración social (Scarfó, 2005). Las ofertas educativas destinadas a las personas encarceladas son heterogéneas y dispares, principalmente porque en las cárceles las instancias educativas funcionan dentro de otra institución y muchas veces sus lógicas se solapan y son contrapuestas (Blazich, 2007).

Asimismo, las personas liberadas cuentan con una formación insuficiente y quienes no cuentan con condiciones económicas que garanticen sus necesidades básicas y/o las de su familia, ven vedada la posibilidad de continuar sus trayectorias educativas y/o profesionales. Por tal motivo, el Programa propone facilitar el acceso al derecho a la educación y a la formación técnica y profesional.

Para abordar el pasaje de la cárcel a la comunidad se propone la conformación, en cada Polo Productivo de Inclusión, de un equipo de acompañamiento comunitario a los fines de reconstruir las redes afectivas y subjetivas de las y los liberados, como así también realizar tareas que promuevan y fortalezcan el acceso a la justicia de los mismos y propiciar su inclusión social desde una perspectiva interdisciplinaria e integral.

Además, estos equipos tendrán a su cargo brindar apoyo psicosocial al conjunto de trabajadoras/es de cada Polo Productivo de Inclusión para una apropiada atención a la salud mental y los consumos problemático, en conformidad con los lineamientos de la Ley Nacional de Salud Mental N° 26.657.

Este proyecto de ley se inspira en un conjunto de experiencias organizativas que protagonizan personas liberadas, detenidas/os y sus familiares (Laurens, 2019) y gravitan en torno a generar oportunidades laborales y espacios de inclusión constituyéndose como un horizonte para la construcción de alternativas para el después de la cárcel. Las cooperativas y espacios de liberados y liberadas ejercen, actualmente, un rol fundamental en la constitución

subjetiva de las personas que atraviesan estos espacios y, además, se encargan de resolver el problema creciente en nuestra sociedad vinculado a la falta de trabajo.

Uno de los primeros antecedentes de este proceso fue la creación, en el año 2011, del Área de Cooperativismo en Contextos de Encierro y Liberados en la Federación de Cooperativas de Trabajo de la República Argentina, con el objetivo de dar respuestas a las necesidades laborales de las personas detenidas y liberadas, mediante la creación de la cooperativa Kbrones y el Programa de Promoción de Cooperativas para Personas Privadas de su Libertad y Liberados (Krombauer, 2015). Otro antecedente relevante en este proceso fue la creación de varias cooperativas de trabajo en el AMBA también conformadas por liberadas, liberados y familiares de detenidas/os desde el 2013 en adelante, algunas de ellas son: cooperativa Hombres y Mujeres Libres, cooperativa La Esperanza, cooperativa Esquina Libertad, Cimarrón, entre otras.

Posteriormente, en el año 2016, algunas de estas cooperativas junto a organizaciones que realizaban actividades de formación en cárceles crearon la Red de Cooperativas y organizaciones sociales en contexto de encierro. Luego, en 2017 se conformó la Comisión Nacional de Ex Detenidos. Estas experiencias impulsaron una agenda centrada en visibilizar la realidad de las personas detenidas y ex detenidas, en la que la falta de oportunidades laborales y educativas es una problemática central que atraviesa este sector (García, 2018).

También en 2017, algunas de estas cooperativas y organizaciones se acercaron a la -en ese momento- CTEP³ y crearon la Secretaría de Ex Detenidas/os y Familiares (SEDyF), con el objetivo de visibilizar las condiciones de vida de las personas que egresan de las instituciones de detención, y la ineficacia de las políticas públicas destinadas a este sector (Laurens, 2019).

Con el tiempo, estas organizaciones fueron creciendo y afianzando sus espacios de trabajo para liberados y liberadas dentro de las principales

³ Ex Central de Trabajadores de la Economía Popular, actualmente Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEPE)

organizaciones que componen la UTEP, el Movimiento Evita y el Movimiento de Trabajadores Excluidos. Paralelamente, este proceso también continuó dentro de otros espacios por fuera de la UTEP como son la Federación Unión Nacional de Cooperativas Argentinas de Trabajo (FUNCAT) y el Frente de Liberados de la Federación Nacional de trabajadores cooperativistas, precarizados y de la economía social.

El capítulo más reciente de este proceso fue en 2021 cuando se creó la mutual de liberadas, liberados y familiares "Mario Cafiero" en conjunto con el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) que nuclea a varias de las cooperativas, organizaciones, ramas y federaciones antes mencionadas.

Estas experiencias demuestran un camino para desarrollar una política de reducción de la reincidencia a través del trabajo y la educación. Esto es, la capacidad de construir desde la propia experiencia vital una estrategia que permita edificar una alternativa al encierro y al delito.

En este sentido, el Programa que aquí se presenta es el resultado del proceso colectivo antes mencionado. Por ello, resulta menester reconocer desde la administración del Estado una política de reducción de la reincidencia que se ha construido de manera comunitaria y a niveles locales para dotarla de un andamiaje jurídico que la convierta en una política pública que contribuya a generar mayores niveles de seguridad en nuestra sociedad.

Finalmente, el Programa se funda en los derechos reconocidos en el art. 14 bis de la Constitución Nacional; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; y, en general, todos los tratados internacionales de derechos humanos incorporados al art. 75 inc. 22 de la Constitución, los que contienen disposiciones relativas a la igualdad en el mundo del trabajo.

Asimismo, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos de la ONU establece, en la Regla n° 64, que el deber de los estados no termina con la liberación del recluso. "Se deberá disponer por consiguiente de los servicios de organismos gubernamentales o privados capaces de prestar al recluso puesto en libertad una ayuda postpenitenciaria eficaz que tienda a disminuir los prejuicios contra él y le permitan readaptarse a la comunidad". Al respecto, aún cuando dichas Reglas no conformen el bloque de constitucionalidad federal, lo cierto es que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha interpretado, en el fallo Verbitsky, que aquellas "se han convertido, por medio del art. 18 de la Constitución Nacional, en un estándar internacional respecto de las personas privadas de libertad"⁴.

En igual sentido, cabe mencionar la Declaración de la OIT de 1998 sobre Principio y Derechos Fundamentales en el Trabajo, que establece como uno de sus principios la eliminación de la discriminación en materia de ocupación y empleo.

Por otra parte, una de las diez recomendaciones para una América Latina Segura, establecida por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), señala que es necesario fortalecer los mecanismos para la participación de la ciudadanía en el diseño e instrumentación de las políticas públicas de seguridad y la reconstrucción del tejido social para fortalecer la capacidad de acción colectiva en las comunidades especialmente afectadas por el delito y la violencia. En este marco, el Programa realiza un aporte fundamental a las políticas de prevención del delito y la reincidencia enmarcadas en una perspectiva de seguridad ciudadana.

El Estado Nacional, como garante de los derechos humanos, asumió el compromiso de diseñar e implementar políticas públicas que garanticen el pleno

⁴ Fallos: 328:1146, Corte Suprema de Justicia de la Nación, 03/05/2005.

acceso a derechos como los que el Programa pretende tutelar: al trabajo, a la educación, a la salud integral, en definitiva, a una vida digna.

Es por lo expuesto que solicito se apruebe el presente Proyecto de Ley.

NATALIA ZARACHO
DIPUTADA NACIONAL