
Propuesta Metodológica

*Transferencias condicionadas a población
pospenitenciaria y sus efectos sobre la
reincidencia criminal: Evidencia
experimental del programa “Hacemos
Futuro” en la Provincia de Buenos Aires –
Argentina*

Contenido

1	Siglas	3
2	Introducción	4
3	Antecedentes, contexto y actores	7
3.1	Evidencia empírica sobre reincidencia criminal	7
3.2	Programas Ellas Hacen, Argentina Trabaja y Hacemos Futuro	9
3.3	Principales instituciones involucradas en la implementación del programa y su evaluación	11
3.3.1	Patronato de Liberados Bonaerense (PLB)	12
3.3.2	Ministerio de Desarrollo Social (MDS)	14
3.3.3	Dirección Provincial de Evaluación y Gobierno Abierto, Subsecretaría de Coordinación de la Gestión (SSPCG)	14
3.4	Caracterización de la población pospenitenciaria	15
4	Estrategia de Evaluación: Diseño experimental y Estrategia Empírica	19
4.1	Asignación al tratamiento	19
4.2	Estrategia Empírica	22
5	Hipótesis y preguntas de investigación	22
6	Instrumentos de medición y otras fuentes de datos	23
7	Variables de impacto	25
7.1	Variables principales	25
7.2	Variables secundarios	26
8	Bibliografía	27

1 Siglas

- ANSES: Administración Nacional de la Seguridad Social.
- CAF: Corporación Andina de Fomento.
- DEIAP: Dirección de Evaluación de Impacto y Aprendizaje de Políticas.
- HF: Programa Hacemos Futuro.
- JGM PBA: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Provincia de Buenos Aires.
- MDS: Ministerio de Salud y Desarrollo Social.
- PLB: Patronato de Liberados Bonaerense.
- SINTYS: Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social.
- SPB: Servicio Penitenciario Bonaerense.
- SSPCG: Dirección Provincial de Evaluación y Gobierno Abierto, Subsecretaría de Coordinación de la Gestión.

2 Introducción

Uno de los problemas más importantes dentro del espectro de las políticas públicas de seguridad ciudadana e inclusión social es la reincidencia criminal. En un número importante de países, una proporción elevada de ex carcelarios vuelve a cometer algún delito luego de su liberación. Por ejemplo, según Durose et al. (2014), dos tercios de los prisioneros liberados en Estados Unidos vuelven a ser arrestados y se estima que la mitad vuelve a la cárcel antes de los tres años de egresar del recinto penitenciario. De igual forma, algunos países europeos también presentan niveles elevados de reincidencia como es el caso de Holanda con tasas cercanas al 60% (Nieuwebeerta, Nagin, y Blokland, 2009) e Inglaterra y Gales cercanas al 58% en (Cuppleditch y Evans). América Latina no es la excepción en este apartado con cifras de: 37% en Argentina, 49% en Brasil, 23% y 33%¹ en Chile y México, respectivamente y 60% en Uruguay (IACHR, 2011).

Diversos estudios destacan al menos cuatro determinantes para explicar este fenómeno (Monnery, 2013): **Factores socioeconómicos², factores cognitivos y psicológicos³, historial delictivo⁴ y características del entorno⁵**. Mientras que los tres primero se refieren a factores o características de los individuos, el cuarto resalta la importancia del entorno como detonante de la reincidencia criminal.

El enfoque que resalta los factores cognitivos y psicológicos sostiene que los prisioneros suelen contar con una serie de características tales como actitudes antisociales, déficit de determinadas habilidades blandas para la resolución de conflictos, problemas de autocontrol, entre otras que suelen dificultar su reinserción exitosa en la sociedad. En un análisis de costo – beneficio, estas características propician que los costos de cometer un delito para estos sujetos sean menores a los beneficios de adoptar conductas socialmente deseables, inclusive luego de haber estado en prisión. La carencia de habilidades y herramientas necesarias para reinsertarse correctamente en la sociedad se traducen en, por ejemplo, dificultades para conseguir y preservar un empleo capaz de generar un flujo de ingresos suficiente para afrontar las cargas presupuestarias que se originan después de salir de prisión. El aspecto laboral, además de estar afectado por las características del liberado, sus niveles educativos y, generalmente, por su baja experiencia laboral, se suele exacerbar por la baja disposición de los empleadores de contratar a personas con antecedentes legales (Holzer, Raphael, & Stoll, 2007 y Mauer, 2005). En definitiva, los liberados suelen quedar excluidos de oportunidades de empleo de calidad; aspecto clave en la disposición para delinquir nuevamente.

Por otra parte, los liberados suelen reinsertarse a entornos con una elevada presencia de delincuentes; realidad común si se toma en consideración que el crimen suele encontrarse concentrado geográficamente. Este contacto recurrente con criminales agrava aún más la

¹ Estudio latinoamericano sobre población carcelaria. Año 2013 – Resultados comparados. CEILIV, UNTREF.

² Género, edad, etnia, estado civil, nivel educativo y nivel de vida (acceso a empleo, nivel de ingreso, tipo de ocupación, etc.).

³ Por ejemplo: aversión al riesgo, problemas de autocontrol, lazos familiares (capacidad para brindar soporte económico y psicológico, para ejercer un control social positivo).

⁴ Número de condenas previas, tipo de delitos, tiempo desde la última detención, tipo y duración de la sentencia, etc.

⁵ Agregados macroeconómicos (desempleo, pobreza, desigualdad), instituciones represivas, efectos de la vecindad e influencia de los pares, etc.

probabilidad de adoptar nuevamente conductas ilegales, especialmente en la medida que se generen y afiancen vínculos sociales entre ellos.

Además de los factores individuales y el entorno, es muy importante apreciar las consecuencias de la reincidencia sobre el desarrollo de los países. En particular, la existencia de elevadas tasas de reincidencia criminal y la poca efectividad de las políticas públicas focalizadas en solucionarlas, no solo se traducen en problemas de seguridad ciudadana, sino que también tiene repercusiones importantes en la acumulación de capital humano de la sociedad y, naturalmente, en la productividad agregada de los países (Aizer y Doyle, 2015; McCormack, 2016).

En este contexto, la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Provincia de Buenos Aires (en adelante, JGM PBA) y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación⁶ (en adelante, MDS) acordaron, a finales del año 2017, **extender** los beneficios del programa Hacemos Futuro⁷ a población pospenitenciaria de la provincia de Buenos Aires con el objetivo primordial de contribuir a la reinserción social de estas personas y, finalmente, reducir las tasas de reincidencia criminal.

El programa está constituido por tres componentes: 1) un ingreso mensual equivalente a la mitad de un salario mínimo vital y móvil en Argentina (\$5.750 para enero y \$6.250 para abril en 2019), que sirve para suavizar las cargas presupuestas presentes cuando se egresa del recinto penitenciario; 2) capacitación laboral; concebida para la formación de habilidades laborales u oficios básicos con la expectativa de mejorar la empleabilidad y 3) terminalidad educativa destinada a incrementar la acumulación de capital humano de esta población.

El Patronato de Liberados Bonaerense (en adelante, PLB) en conjunto con el MDS son los encargados de ejecutar y monitorear la implementación de este programa. La entrega de los recursos se encuentra condicionada al cumplimiento de los compromisos adquiridos en el esquema de libertad condicional impuesto por el juzgado, los cuales se centran en: cumplir con las presentaciones regulares a la correspondiente delegación de PLB (con una frecuencia que es específica a cada liberado, pero que, en promedio, suele ser bimensual), no delinquir, no consumir drogas y tener un buen comportamiento.

A pesar de la importancia para la sociedad de las políticas públicas diseñadas para reducir la reincidencia criminal, es muy poco lo que todavía se conoce sobre su efectividad. Aspectos como el impacto **causal** de estos programas, en qué contextos y bajo qué condiciones funcionan mejor, en cuáles poblaciones son más efectivos, en cuánto tiempo generan resultados visibles, entre otras cuestiones, siguen siendo interrogantes con pocas respuestas basadas en evidencia científica rigurosa.

En este contexto, la JGM PBA identificó la necesidad de que la implementación del programa estuviera enmarcado a la realización de un ejercicio de evaluación. Es por ello que, CAF –Banco de desarrollo de América Latina–, y la Dirección Provincial de Evaluación y Gobierno Abierto, Subsecretaría de Coordinación de la Gestión, de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la provincia de Buenos Aires (en adelante SSPCG - JGM), se encuentran trabajando conjuntamente en un ejercicio de evaluación de impacto sobre esta política. El principal objetivo

⁶ Actual Ministerio de Salud y Desarrollo Social.

⁷ Hacemos Futuro surge en febrero de 2018 a partir de la confluencia de tres programas sociales, a saber: Argentina Trabaja, Ellas Hacen y Desde el Barrio.

de la evaluación es cuantificar los efectos que tiene el programa “Hacemos Futuro” sobre la **propensión a delinquir** por parte de los liberados durante el periodo de libertad condicional, así como el periodo posterior a la obtención de la libertad plena. Asimismo, se pretenden explorar mecanismos de transmisión que expliquen los potenciales impactos del programa sobre la conducta delictiva, tales como: inserción laboral, ingresos, acceso a educación, vivienda y salud, entre otros.

En lo que respecta a la metodología de evaluación, la introducción de este programa en la población pospenitenciaria⁸ y la imposibilidad de ofrecerlo simultáneamente en todas las delegaciones de PLB por restricciones presupuestarias y logísticas, propiciaron la posibilidad de evaluar el programa a partir de una metodología experimental contemplando, inicialmente, dos niveles de aleatorización. El primer nivel consistió en aleatorizar el **orden** de implementación del programa en las delegaciones de Patronato, mientras que el segundo nivel se basó en seleccionar aleatoriamente a los beneficiarios en cada una de las delegaciones que paulatinamente empezarían a formar parte del grupo de tratamiento (producto del primer nivel de aleatorización).

La metodología experimental es considerada como el estándar de oro en las evaluaciones de impacto debido a que garantiza la obtención del mejor contrafactual. Esto no es otra cosa que construir un grupo de personas que no reciben el programa, pero son lo más parecido posible a aquellas que sí lo reciben. Con ello, ambos grupos se diferenciarán únicamente por el hecho de participar o no en el programa, por lo que las diferencias entre ellos, **una vez que reciban los beneficios del programa**, serán atribuibles exclusivamente a los efectos de la política, y no a algún otro factor externo que también pudiera influir en las dimensiones que se esperan cambiar con el programa.

Se espera que los resultados de la evaluación sirvan como insumo para determinar la escalabilidad de estos programas a otras poblaciones pospenitenciarias en Argentina y para realizar los ajustes necesarios en la política en aras de potenciar su implementación. Asimismo, el estudio pretende generar evidencia científica sobre la efectividad de programas de transferencias condicionadas focalizados en poblaciones pospenitenciarias y, con ello, aportar información útil para el diseño e implementación de políticas públicas orientadas a disminuir la reincidencia criminal.

El documento se divide de la siguiente manera: la sección 3 contiene una revisión de la literatura sobre reincidencia criminal, se describe el programa Hacemos Futuro y los organismos vinculados con el ejercicio de evaluación y, finalmente, se destacan algunas características relevantes de la población objetivo. En la sección 4 se describe el diseño de la evaluación y la estrategia empírica que se empleará para el análisis de resultados. En la sección 5 se listan los objetivos e interrogantes de la evaluación, mientras que en la sección 6 se describen las fuentes de información utilizadas para el estudio. Finalmente, la sección 7 resume las variables de impacto contempladas para el análisis.

⁸ Cabe destacar que este programa se ofrece de manera regular a poblaciones vulnerables. Por primera vez será dirigido, adicionalmente, a personas bajo esquemas de libertad condicional.

3 Antecedentes, contexto y actores

3.1 Evidencia empírica sobre reincidencia criminal

Son diversos los enfoques que abordan la problemática de la reincidencia criminal. Algunos de los más estudiados centran la atención en elementos cognitivos, la formación de capital humano y el refuerzo conductual de la población penitenciaria (Pearson et al., 2002). Los dos primeros enfoques se centran en brindar las herramientas necesarias para fomentar determinadas habilidades cognitivas⁹, así como la empleabilidad de los liberados. Por su parte, el tercero estudia la utilización de estímulos para moldear determinadas comportamientos mediante la utilización de incentivos positivos y/o negativos (recompensas y sanciones).

El enfoque cognitivo-conductual utiliza una serie de técnicas de enseñanza especializadas, enfocadas en lograr que los beneficiarios adquieran un conjunto de habilidades cognitivas y conductas adaptativas que les permitan desenvolverse de manera deseable cuando regresen a su vida cotidiana y así puedan reinsertarse exitosamente en la sociedad.

Con respecto al segundo, Lochner (2004), demuestra la existencia de una relación inversa entre la probabilidad de cometer un crimen y el nivel de capital humano acumulado por el individuo. Lo anterior sugiere que el capital humano que se desarrolla y/o se estimula, mientras los sujetos están en prisión o justo después de ser liberados, puede impactar negativamente la probabilidad de delinquir nuevamente. En este sentido, Saylor y Gaes (1997), evaluaron el impacto del trabajo industrial en prisión y un programa de entrenamiento y formación profesional en 7.000 presos en Estados Unidos. Los autores encuentran que aquellos sujetos que trabajaron en la prisión son 24% menos propensos a regresar a ella y concluyen que aquellos que formaron parte de los programas de entrenamiento y formación vocacional son un 33% menos propensos a reincidir.

Por otra parte, Sedgley et al (2010), emplearon un modelo de riesgo para analizar el impacto de un programa educativo y dos tipos de programas de empleo penitenciario (uno de carácter industrial y otro en trabajos internos en la prisión) sobre la reincidencia en un periodo de diez años para 4.515 prisioneros liberados en Ohio, Estados Unidos. Los autores concluyen que los pospenitenciarios que participaron en cualquiera de estos programas incrementaron su probabilidad de mantenerse fuera de prisión por un año en comparación con aquellos que no participaron. Steurer et al. (2001), encuentran resultados similares a través de un diseño cuasi-experimental en los estados de Maryland, Minnesota y Ohio. Por su parte, Harer (1995), analizó las tasas de reincidencia en recién liberados en el año 1987 en Estados Unidos y concluyó que la probabilidad de reincidir cuando el prisionero recibió algún tipo de educación fue menor en comparación con aquellos que no cursaron estudios en el recinto penitenciario (29% y 33%, respectivamente).

En cuanto a los programas de educación correccional para adultos, Aos et al (2006), encuentran que los programas de educación básica reducen la tasa de reincidencia en un 5%, mientras que aquellos de educación vocacional hacen lo propio en 13%. Wilson (2000), obtiene resultados similares cuando analiza 33 estudios sobre reincidencia criminal en los que se

⁹ Habilidades de resolución de problemas, autocontrol, control de ira, entre otros.

implementan programas de educación postsecundaria, vocacional y trabajo correccional¹⁰. Los resultados indican que los programas de educación postsecundaria fueron más efectivos que aquellos basados en el trabajo. Otros estudios analizan el efecto de programas que ofrecen educación universitaria en la prisión como es el caso de Kim y Clark (2013), quienes utilizando datos del estado de Nueva York encuentran que los prisioneros que recibieron y completaron los programas de educación universitaria tienen tasas de reincidencia de 9% en comparación con tasas de 17% para aquellos que no participaron.

Además de los programas educativos y laborales en prisión, los denominados refuerzos conductuales también abordan el problema de la reincidencia criminal. Estos se centran en aspectos tales como transferencias monetarias condicionadas, supervisión constante de los liberados a través de llamadas, visitas y/o la obligación de reportarse de manera frecuente a alguna oficina de control y la realización periódica de exámenes para identificar consumo de sustancias ilegales. Si bien estas intervenciones podrían ser efectivas durante su implementación, existen dudas de que su éxito sea sostenible a lo largo del tiempo en su ausencia (Pearson et al., 2002; Davidson y Wolfred, 1977). Las transferencias monetarias condicionadas han sido especialmente utilizadas para combatir la reincidencia, basándose en el hecho de que la población pospenitenciaria suele estar atada a fuertes restricciones presupuestarias luego de su liberación; cuestión que presiona en la urgencia para obtener ingresos que permitan aliviar tal situación.

Autores que han estudiado este tipo de programas, como es el caso de Munyo y Rossi (2015), se aproximan a una relación entre las transferencias monetarias y la propensión a delinquir en Montevideo, Uruguay. Utilizando una base de datos única sobre delitos y liberaciones, los autores encuentran que un incremento en el estipendio¹¹ que los prisioneros reciben al ser liberados, genera una fuerte disminución¹² en la criminalidad durante el mismo día de la liberación. Para ello, compararon la relación entre ambas variables durante los 6 meses antes y después de que este aumento entrara en vigencia, evidenciándose una correlación alta y positiva entre la cantidad diaria de liberados y los crímenes acontecidos. De igual manera, el estudio demuestra que el efecto del aumento del estipendio deja de ser significativo en los siguientes días de la semana, aunque se desconoce el efecto en plazos mayores de tiempo.

Por su parte, Mallar y Thornton (1978), evaluaron el programa *Living Insurance for Ex-Offenders* (LIFE) para 432 ex prisioneros en Baltimore, encarcelados por delitos de robo y con una alta probabilidad de reincidir de acuerdo a su perfil. El experimento consistió en brindar tres tipos de tratamiento: ayuda financiera por \$60 dólares a la semana por 3 meses; servicio de ayuda para conseguir empleo y un tercer grupo con la combinación de ambos tratamientos (ayuda financiera más apoyo para conseguir empleo). La evaluación fue de carácter experimental, por lo que un cuarto grupo de ex prisioneros no recibió ningún beneficio. Los resultados sugieren que haber recibido únicamente ayuda financiera tuvo un efecto significativo en reducir los arrestos por crímenes contra la propiedad en un 27% luego de haber transcurrido

¹⁰ Para la Provincia de Buenos Aires, Di Tella y Schargrodsky (2013), encuentran que la utilización de pulseritas de monitoreo electrónico, como alternativa al encarcelamiento, reducen las tasas de reincidencia en un 48%.

¹¹ El estipendio recibido por los liberados aumentó de 30 a 100 pesos uruguayos, lo cual implicó un aumento de 233%. Este incremento representó 20% más del monto necesario para la adquisición de la canasta alimentaria diaria.

¹² La tasa de reincidencia se redujo de 0,587 crímenes por liberación a cero.

el primer año¹³ de haber salido de prisión. De igual manera, este grupo mostró mayor predisposición a cursar estudios escolares formales y a recibir capacitaciones laborales en el corto plazo. Por el contrario, recibir solamente apoyo para la búsqueda de empleo no tuvo ningún efecto sobre la reincidencia criminal de los recién liberados.

Por su parte, Berk et al. (1980), analizaron el impacto de la entrega de dinero y el otorgamiento de puestos de trabajo a población excarcelaria a través de un experimento aleatorio con más de 2.000 ex delincuentes en los estados de Texas y Georgia. Los autores evaluaron diferentes tipos de tratamientos: un seguro de desempleo por 13 semanas, un seguro de desempleo por 26 semanas, la asignación a puestos de trabajo y diferentes tasas de impuestos aplicadas a los beneficios por desempleo una vez que encontraran trabajo. Los resultados indican que pequeñas transferencias económicas a recién liberados, **si bien desincentivan el trabajo**, reducen el número de arrestos por delitos contra la propiedad, así como otros tipos de crímenes.

De igual manera, Loureiro (2012) y Chioda et al. (2012), encuentran una relación negativa entre el programa de transferencias condicionadas Bolsa Familia en Brasil y los crímenes contra la propiedad y resultados similares son encontrados por Camacho y Mejía (2013), al evaluar los efectos del programa de transferencias condicionadas “Familias en Acción” en Bogotá, Colombia. Según estos estudios, el desempleo y la pobreza son factores determinantes de la probabilidad de reincidencia de los prisioneros recién liberados, por lo que cantidades modestas de algún tipo de ayuda financiera generan que las actividades criminales sean menos deseables.

En definitiva, la literatura disponible parece indicar que la introducción de la educación y la formación profesional dentro de la rehabilitación de los reclusos ofrece oportunidades a los delincuentes para una reintegración exitosa en la sociedad y, de esa manera, mitigan el riesgo de reincidir. Asimismo, el otorgamiento de recursos a los recién liberados pareciera lograr aliviar las restricciones presupuestarias; elemento clave para la búsqueda de empleos de mejor calidad, para el desarrollo de capital social y para el fomento de estilos de vida necesarios para iniciar con el proceso de reinserción a la sociedad.

A pesar de que numerosos estudios se aproximan a identificar el impacto de diversas políticas públicas sobre la reincidencia criminal, son pocos los que logran abordar esta temática con el suficiente rigor científico para identificar relaciones de causalidad entre los programas y sus resultados.

3.2 Programas Ellas Hacen, Argentina Trabaja y Hacemos Futuro

En el año 2009, el Gobierno Nacional implementó el Programa “Ingreso Social con Trabajo”, mejor conocido como “Argentina Trabaja”, con el objetivo de promover la inserción laboral de personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica, brindando capacitación y fomentando la organización colectiva en torno al trabajo.

En el 2013 y como consecuencia de que la mayor parte del programa atendía a mujeres con hijos y sin educación formal, se decidió implementar una nueva línea del programa denominada “Ellas Hacen”, focalizada precisamente en mujeres jefas de hogar, desocupadas, con más de dos hijos, con hijos discapacitados y/o que hayan sido víctimas de violencia de género. Ambos

¹³ También se estudió el impacto para plazos menores (uno, dos y tres trimestres) pero las diferencias no resultaron ser estadísticamente significativas.

programas tenían el mismo propósito, pero se diferenciaban en el tipo de actividades que ofrecían y la población a la que estaban dirigidos¹⁴.

Cabe destacar que en la confección y puesta en marcha de estos programas no existía una focalización explícita sobre población pospenitenciaria; es decir, los beneficiarios podían ser personas vulnerables que habían estado en la cárcel, pero no era un criterio de focalización específico de la política. En este sentido y frente a las necesidades evidentes de esta población, es que finalmente el Gobierno Nacional y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires deciden, en el 2017, focalizar una fracción de los recursos del programa en esta población.

Específicamente y en febrero de 2018, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)¹⁵ y el MDS unificaron los programas Argentina Trabaja¹⁶, Ellas Hacen¹⁷ y Desde el Barrio bajo el nombre de Hacemos Futuro¹⁸.

Hacemos Futuro (en adelante, HF) se trata de un programa de protección social basado en transferencias monetarias condicionadas a dos contraprestaciones: terminalidad educativa (con la presentación del certificado FOTE correspondiente a educación formal) y formación integral (con la presentación del certificado CEFI en relación a cursos de capacitación laboral). La entrega de los recursos tiene por objetivo aliviar las cargas presupuestarias habituales en personas que salen de prisión, mientras que las condicionalidades pretenden fomentar el desarrollo de las personas a través de mayores niveles de educación y de habilidades laborales en oficios básicos destinadas a aumentar las oportunidades de inserción laboral. La cobertura geográfica del programa es nacional y la población objetivo incluye a argentinos (nativos o por opción) o extranjeros con residencia permanente o temporal¹⁹.

Durante el 2018, HF empieza a operar formalmente con criterios de focalización definidos para la población pospenitenciaria: liberados de hasta 35 años de edad, bajo un régimen de pena morigerada o libertad condicional y bajo cumplimiento de las obligaciones fijadas por el juez a cargo de la sentencia de libertad condicional. En enero de 2019, aproximadamente 2.164 liberados de la provincia de Buenos Aires, nucleados en 48 delegaciones de PLB, fueron seleccionados aleatoriamente para ser beneficiarios del programa Hacemos Futuro, mientras que 1.501 liberados fueron asignados al grupo de control. Los detalles sobre la selección aleatoria y de la distribución del grupo de tratamiento y de control para cada una de las delegaciones, se abordan en la sección 4.

En el caso de las contraprestaciones no existen diferencias con los programas anteriores. La población pospenitenciaria debe estar cursando estudios primarios o secundarios o haber finalizado la secundaria en las instituciones educativas habilitadas, para lo cual se debe presentar

¹⁴ Vale mencionar que, adicionalmente, ambos programas habían añadido un componente titulado “Enseña y Aprende”, que brindaba la oportunidad a los beneficiarios de participar en cursos de alfabetización y de finalizar los estudios escolares primarios o secundarios a través de la participación en cualquiera de las tres modalidades del “Plan FinEs”, bien sea mediante tutorías en caso de adeudar pocas materias, o mediante el cursado del nivel escolar completo a través de materias cuatrimestrales durante tres años. Al finalizar sus estudios, el beneficiario recibe un título escolar oficial con validez nacional.

¹⁵ Ente descentralizado de la Administración Pública Nacional dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (actual Ministerio de Producción y Trabajo).

¹⁶ Res. MDS N° 3.182/2009, y modificatorias.

¹⁷ Res. MDS N° 2.176/2013.

¹⁸ Res. MDS N° 96/2018.

¹⁹ Para más detalle del programa, en particular las compatibilidades e incompatibilidades ver anexo.

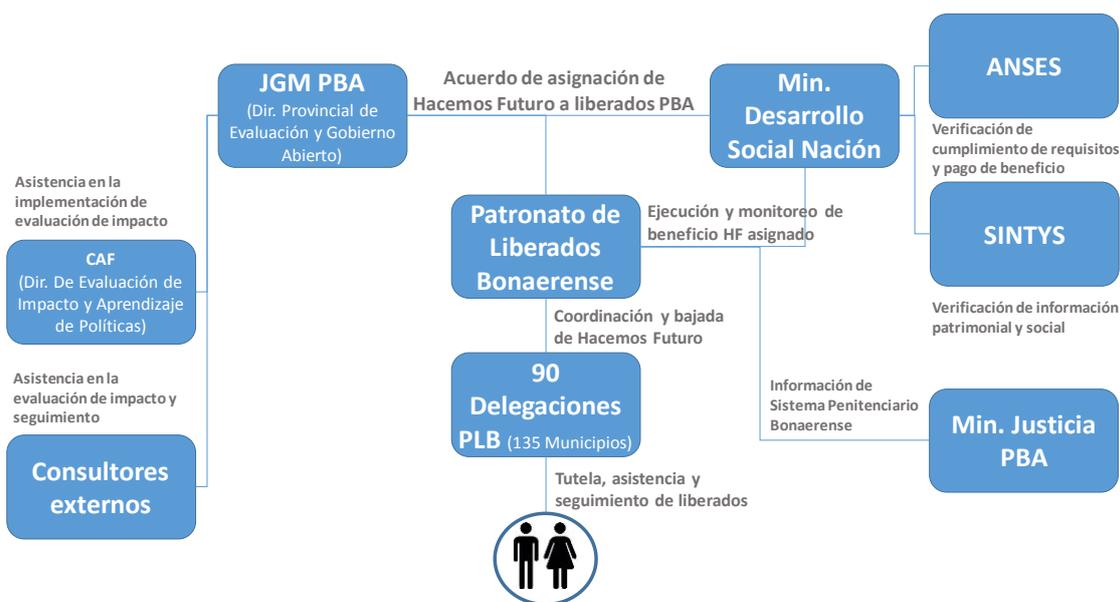
el formulario de terminalidad educativa (FOTE)²⁰ y el certificado de formación integral (CEFI). El beneficio económico corresponde a la mitad de un salario mínimo vital y móvil en Argentina, situándose, para abril del 2019, en \$6.250 pesos argentinos mensuales²¹. El beneficio tiene una duración de 12 meses, renovables por otros 12 meses siempre que se sigan cumpliendo las condiciones para la entrega de los recursos.

Cabe destacar que, a diferencia de Argentina trabaja y Ellas Hacen, en HF la obtención de un empleo formal no es causal de remoción del programa^{22,23} lo cual es positivo ya que, de existir esta condición, el riesgo de que el programa más bien ocasione efectos no deseados en la empleabilidad de los liberados es latente. Esto como consecuencia del potencial incentivo de los liberados de reducir los esfuerzos para conseguir empleo a fin de continuar percibiendo los recursos del programa.

3.3 Principales instituciones involucradas en la implementación del programa y su evaluación

En el esquema 1 se reflejan los organismos participantes en la evaluación, sus vínculos y rol específico dentro de la misma.

Esquema 1: Actores involucrados en Hacemos Futuro – Población pospenitenciaria



Fuente: Elaboración propia.

²⁰ Cabe mencionar que, a la oferta educativa de Nación, en el caso de la población pospenitenciaria se suma la oferta que brinda el PLB.

²¹ Res. MTEySS 3/2018. A partir de dic-18 el SMVyM de Argentina asciende a \$ 11.300. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/313259/norma.htm>

²² El “Plan Empalme” de 2017 establece que aquellas personas beneficiarias de programas sociales que accedan a un empleo en relación de dependencia dentro del sector privado podrán continuar percibiendo la ayuda económica de los programas durante 24 meses.

²³ Para más detalle sobre los criterios de egreso del programa ver anexo 1.

3.3.1 Patronato de Liberados Bonaerense (PLB)

El PLB es un organismo autárquico que integra el Sistema de Seguridad Pública y establece su vinculación funcional con el Poder Ejecutivo Provincial a través de la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires. De acuerdo con el artículo es el 161 de la Ley de Ejecución Penal Bonaerense y sus modificatorias (Ley 12.256, modificada por la ley 14.296), la institución tiene a su cargo las siguientes funciones:

- I. La tutela, asistencia y tratamiento de toda persona que por disposición judicial deba estar sometida a su cuidado bajo las siguientes condiciones:
 - a. Liberados condicionales;
 - b. Condenados condicionales;
 - c. Eximidos de prisión;
 - d. Excarcelados o aquellas personas que gocen de alternativas o morigeraciones a la prisión preventiva;
 - e. Condenados con libertad asistida o salidas transitorias;
 - f. Probados con suspensión del proceso;
 - g. Aquellos que deban cumplir prisión domiciliaria o cualquier otra medida o pena sustitutiva de prisión;
 - h. Liberados por cumplimiento de pena
 - i. Personas que habiendo sido sometidas a un proceso penal resultaren absueltos o sobreseídos.
- II. El seguimiento del cumplimiento de las cargas y obligaciones impuestas judicialmente al concederse la libertad condicional, libertad asistida, salidas transitorias, prisión domiciliaria, cualquier otra medida o pena sustitutiva de prisión, o alternativas y morigeraciones a la prisión preventiva.

De igual manera, el PLB tiene dentro de sus funciones coordinar y ejecutar políticas, planes y programas de acuerdo a las líneas de acción previstas en la Ley de Ejecución Penal Bonaerense en la Ley de Ejecución Penal Bonaerense, destinados a la supervisión de las obligaciones impuestas judicialmente, al tratamiento en el medio libre y a la asistencia de los tutelados, con el fin de contribuir a la prevención del delito, la disminución de la criminalidad y la reincidencia, así como a la adecuada reinserción social laboral de esta población.

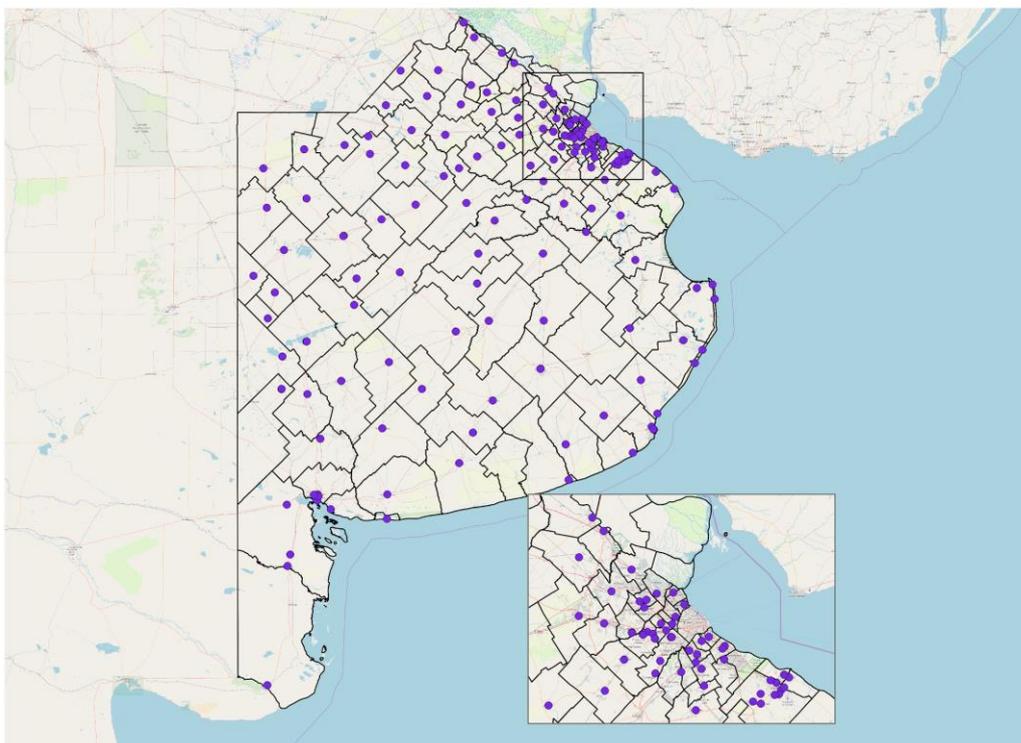
El PLB cuenta con 66 delegaciones y 94 oficinas de atención que responden a 18 Subdirecciones distribuidas en 10 regiones. Dicha estructura atiende a los 135 municipios de la Provincia de Buenos Aires, cuya extensión es de 307.571 km². El 50% de la población pospenitenciaria está concentrada en 14 municipios, de los cuales 13 están ubicados en el conurbano Bonaerense tal y como se puede apreciar en la figura 1. En cuanto a recursos humanos, la institución cuenta con 1.008 personas en su nómina, de los cuales aproximadamente 900 prestan funciones en territorio, a través de las unidades de atención. De estos, alrededor del 90% son trabajadores sociales, técnicos sociales, técnicos en minoridad, abogados, psicólogos y sociólogos que se encuentran en contacto directo con la población asistida.

En los que respecta a los programas sociales presentes en PLB, las líneas de acción de estas instituciones abarcan dos grandes frentes: la incidencia directa a través de intervenciones o programas propios y la indirecta mediante la coordinación interinstitucional que aboga por la

participación de su población en distintos programas sociales a cargo de otras entidades públicas o privadas. Con respecto a la primera, la institución ofrece y maneja los siguientes programas:

- Programa Integrar: busca facilitar el proceso de inclusión social mediante la restitución de los derechos vulnerados de sus beneficiarios a través de diferentes acciones: la entrega de becas de capacitación o formación y créditos solidarios para el desarrollo de micro emprendimientos productivos; el pago de subsidios para la autogestión en construcción y mejoramiento del hogar y el otorgamiento de alojamiento transitorio para personas en situación de calle; y la entrega de subsidios directos de “Ayuda Social” y “Madres” y de ayudas materiales como alimentos, indumentaria y medicamentos.
- POSPE: ayudas económicas mensuales, no remunerativas que se entregan por única vez a partir de tres pagos destinados exclusivamente a aquellas personas que transitaron una parte o toda su condena en contexto de encierro.
- Asistencia para la población que tenga dificultades para realizar un proyecto de vida saludable, bien sea por la adicción a sustancias o el padecimiento de alguna enfermedad psiquiátrica, clínica o discapacidad.

Figura 1: Distribución de delegaciones del Patronato de Liberados Bonaerense



Fuente: JGM PBA con base en datos provistos por el PLB.

En referencia a la segunda forma de intervención, PLB mantiene relación con distintas instituciones públicas y privadas con el fin de garantizar cupos para su público objetivo en algunas iniciativas o programas sociales. Por ejemplo, la entidad gestiona constantemente con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (actual Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación) la posibilidad de que algunos liberados participen en programas de entrenamiento para el trabajo (como “Construir Empleo” o los “Talleres de Orientación Laboral”) o se incorporen en el Seguro de Capacitación y Empleo. Acerca de la relación con organizaciones privadas, la

institución se centra en la capacitación y vinculación con el sector privado con el fin de promover e incrementar la empleabilidad de los supervisados.

En el marco de HF, PLB está a cargo de la implementación del programa y su respectiva articulación en las 66 delegaciones que posee la institución. Asimismo, se encarga de la supervisión, asistencia y acompañamiento tanto de los liberados beneficiarios como de los postulados al programa (los que no reciben el programa o conforman el grupo de control).

3.3.2 Ministerio de Desarrollo Social (MDS)

El Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación lleva adelante acciones destinadas al desarrollo social de las personas, las familias y las comunidades del país en un marco de derechos y equidad territorial, articulando intersectorialmente y con otras jurisdicciones las acciones ante situaciones de riesgo y vulnerabilidad social. Sus acciones se centran en el acceso a la vivienda digna, el cumplimiento de los compromisos asumidos en relación con los tratados internacionales y los convenios multinacionales en materia de su competencia, la seguridad social y la salud de la población y a la promoción de conductas saludables de la comunidad.

En lo referido al desarrollo social, cuenta con diversos programas y políticas vinculadas a la promoción y protección de derechos de infancia, niñez, adolescencia, adultos mayores y familia; abordaje territorial; economía social; políticas alimentarias; apoyo al empleo; proyectos productivos comunitarios, fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil, integración socio urbana y protección social.

El MDS ha sido el encargado de la gestión e implementación de los programas Argentina Trabaja, Ellas Hacen y Desde mi Barrio; sin embargo, en lo que respecta a HF, es el responsable solamente de la gestión y entrega de los recursos a los liberados beneficiarios, siendo la identificación y el seguimiento de la población elegible responsabilidad del PLB. De manera conjunta con la ANSES y el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (en adelante, SINTYS), el MDS verifica el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad para después proceder con el pago de las transferencias.

3.3.3 Dirección Provincial de Evaluación y Gobierno Abierto, Subsecretaría de Coordinación de la Gestión (SSPCG)

La SSPCG, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, tiene como finalidad diseñar e implementar evaluaciones de aquellos programas o políticas públicas priorizadas por la gestión. A partir de la generación de evidencia, se detectan espacios de mejora en los programas y se elaboran planes de acción en conjunto con las áreas ejecutoras para propiciar la implementación de tales modificaciones. Con esto en mente, la SSPCG ha realizado una amplia variedad de evaluaciones en distintas áreas de gobierno enfocadas principalmente en los ejes de salud, educación y desarrollo social.

Entre ellas, destacan las evaluaciones del programa de transferencias condicionadas a madres y niños menores de 5 años y del programa para madres que habitan con sus hijos en las cárceles de la Provincia de Buenos Aires. En lo que respecta a la cartera de evaluaciones de educación, se destaca el programa Escuelas Promotoras.

En el marco de la evaluación de Hacemos Futuro, SSPCG coordina con PLB y el MDS la postulación y seguimiento de los beneficiarios. Como se detalla más adelante, mensualmente se

obtiene del PLB un listado de postulantes en los que se realiza un primer filtro para detectar incompatibilidades con el acceso al programa. Posteriormente, se aleatoriza y se envían los informes correspondientes al MDS.

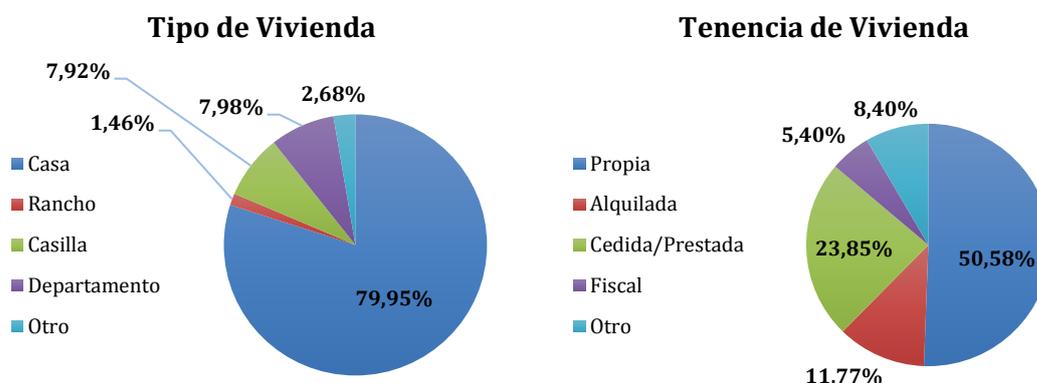
3.4 Caracterización de la población pospenitenciaria

A continuación se presenta un análisis descriptivo de la población pospenitenciaria de la Provincia de Buenos Aires a partir de información proveniente del cuestionario de seguimiento elaborado en el marco del estudio. Dicho cuestionario es aplicado por el PLB a sus tutelados y tiene por objetivo levantar información relevante sobre características individuales del tutelado y su situación judicial, las características del hogar y de la vivienda, aspectos educativos, características sociodemográficas, problemas de salud, entre otras. Inicialmente, el cuestionario es aplicado únicamente a la muestra que integra el estudio, aunque la expectativa es que, eventualmente, se establezca como herramienta de seguimiento para toda la población de tutelados distribuida en las delegaciones de la institución. Además de lo mencionado, este instrumento tiene por objetivo registrar una medida de la principal variable de resultado - reincidencia -, así como aspectos relacionados con los mecanismos explorados en el marco del estudio (educación, trabajo, salud y vivienda).

Es importante mencionar que, a la fecha de elaboración del presente informe, dicha información podría ser un poco imprecisa y, por lo tanto, no reflejar a la perfección las características de la población en estudio. Esto ocurre por dos razones fundamentalmente: 1) como se mencionó, por el momento solo se cuenta con información de algunos liberados de la muestra en estudio; y 2) aún para la muestra que se releva, una fracción de las preguntas del cuestionario no se contestan. Específicamente, la información proviene de haber encuestado al 44% de los liberados de la muestra, dentro de los cuales el promedio de llenado de los cuestionarios fue de 79%. Este porcentaje significa que, de los cuestionarios aplicados, 8 de cada 10 preguntas fueron completadas en promedio. Nominalmente, este análisis contempla 1.598 tutelados, de los cuales 856 son tratados y 742 son controles.

En lo que respecta a algunas características de los hogares, el ingreso per cápita promedio se ubica en \$4.043 y están integrados, en promedio, por cuatro miembros, de los cuales dos aportan en el ingreso del hogar y los otros dependen económicamente del tutelado. Tal y como se puede apreciar en los gráficos 1 y 2, el 51% de los tutelados vive en una casa propia, ubicada en una zona urbana y con 3 ambientes y 2 dormitorios. Por su parte, cerca del 36% viven en una vivienda cedida, prestada o alquilada.

Gráficos 1 y 2: Tipo de vivienda y situación de tenencia de vivienda

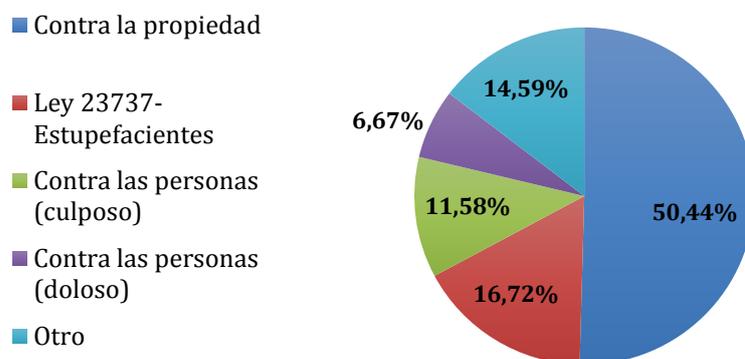


Fuente: Cuestionario socioeconómico PLB a marzo de 2019.

A pesar de que las percepciones sobre el estado de la vivienda son positivas, un indicador socioeconómico construido a partir de las condiciones y disponibilidad de los servicios públicos en los hogares, indica que el 83% de los encuestados viven en hogares en condiciones habitacionales deficientes²⁴.

En cuanto a la situación judicial de los tutelados, el 76% se está presentando a PLB por su primera causa, la cual suele ser por un delito contra la propiedad (51%) y, en menor proporción, por tenencia y tráfico de estupefacientes (17%) y delitos contra personas (12%).

Gráficos 3: Tipo de delito

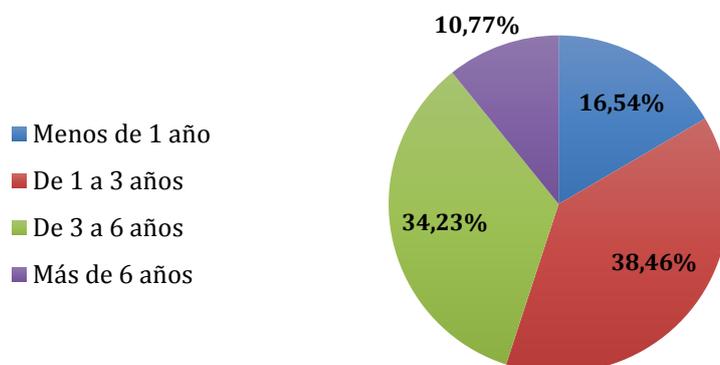


Fuente: Cuestionario socioeconómico PLB a marzo de 2019.

²⁴ Las variables utilizadas fueron: tipo de vivienda, tipo de tenencia de vivienda, material del piso, material del techo, tenencia de baño, tenencia de cocina, hacinamiento y tenencia de bienes y servicios públicos, a saber: agua caliente, teléfono fijo, teléfono móvil, TV, Internet, moto y automóvil. El ICH (Indicador de Condiciones Habitacionales) es una variable definida sobre tres categorías: Nivel Bajo, Nivel Medio y Nivel Alto. Para ver el detalle metodológico ver Anexo 5.

En los casos en los que el tutelado tiene causas previas, este número asciende a una causa previa en promedio. Entre las causas previas, solo el 17% estuvo detenido menos de un año, mientras que la mayor parte de los encuestados (38%) estuvo en detención por un periodo de entre 1 y 3 años. Un 34% estuvo detenido entre 3 y 6 años y un 11% por más de 6 años.

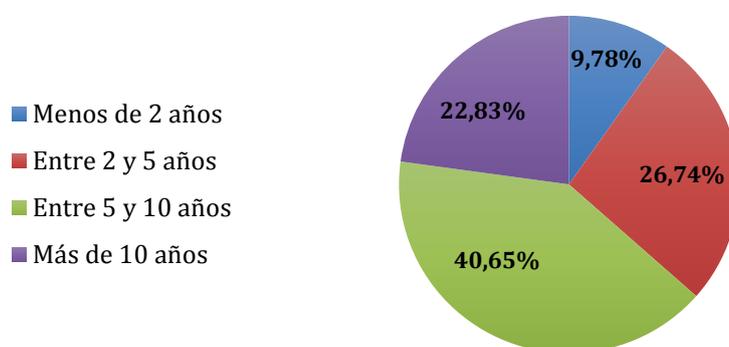
Gráfico 4. Tutelados con 2 o más causas previas. Tiempo máximo de detención



Fuente: Cuestionario socioeconómico PLB a marzo de 2019.

Un 10% de los tutelados con causa previa delinquiró dentro de los 2 años posteriores a su liberación, un 27% entre los 2 y 5 años y, la mayor parte (64%) lo hizo pasados los 5 años de su liberación.

Gráfico 5. Tutelados con 2 o más causas previas: Tiempo desde la primera causa



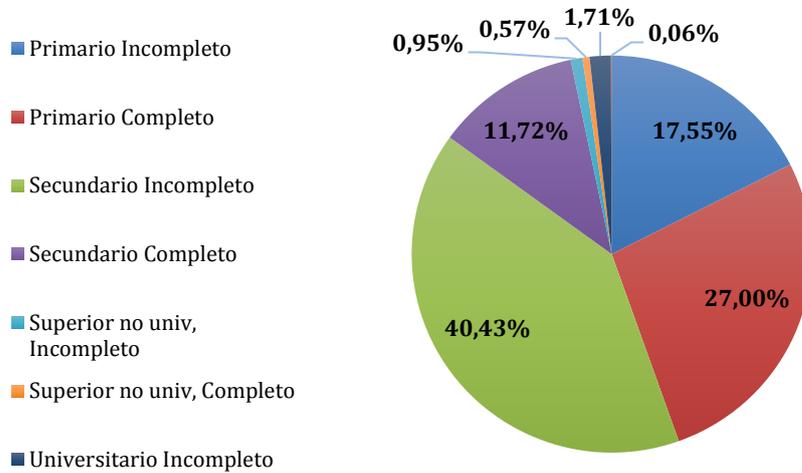
Fuente: Cuestionario socioeconómico PLB a marzo de 2019.

En términos de las características individuales, el 86% de los tutelados de la muestra son hombres mientras que el 14% restante son mujeres. El promedio de edad asciende a los 33 años y el 65% son solteros. La mayor parte de los tutelados encuestados son argentinos y el 86% poseen documento de identidad.

Tal y como se puede apreciar en el gráfico 6, el 41% de los tutelados posee educación secundaria incompleta y un 18% no ha completado la educación primaria. Asimismo, aun cuando la mayor parte de los tutelados no se encuentra estudiando (84%) ni realizando capacitaciones (78%), el 74% tienen expectativas de capacitarse en el futuro cercano. Este número podría estar

sobre reportado por la presencia del programa Hacemos Futuro y su condicionalidad en cuanto a las necesidades de capacitación de sus beneficiarios.

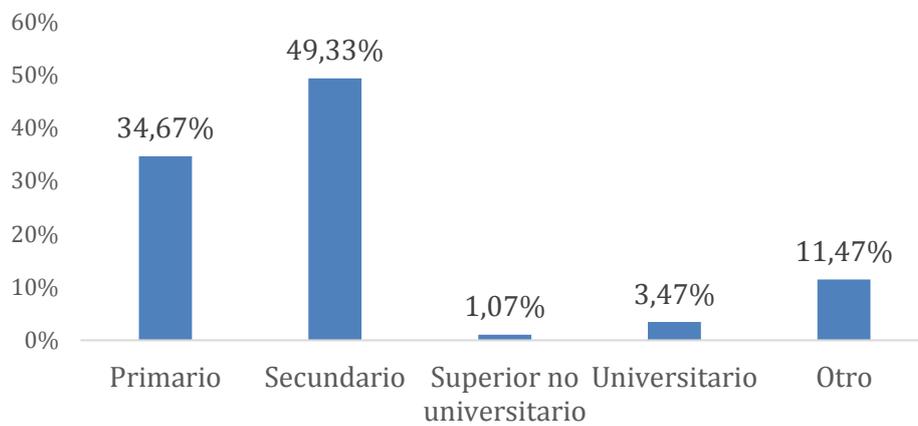
Gráficos 6. Máximo nivel educativo alcanzado



Fuente: Cuestionario socioeconómico PLB a marzo de 2019.

Vale mencionar que, el 56% de los tutelados encuestados estudiaron durante su detención: Un 49% cursó el nivel secundario sin completarlo, un 35% el nivel primario y tan solo un 5% realizó estudios superiores.

Gráficos 7. Nivel educativo cursado durante la detención



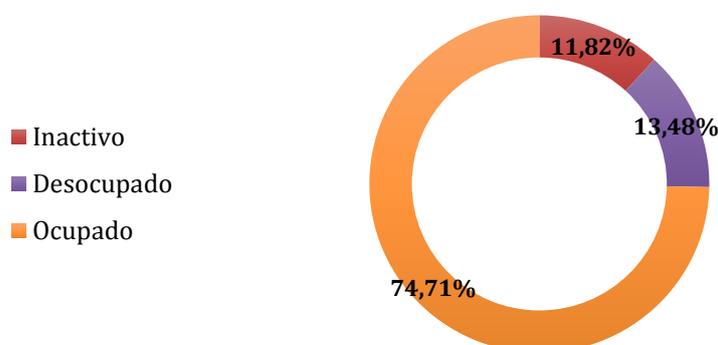
Fuente: Cuestionario socioeconómico PLB a marzo de 2019.

El 75% de los tutelados declara estar trabajando, un 14% está desempleado y un 11% se encuentra inactivo. En promedio, los años de experiencia laboral ascienden a 11 años.

Una fracción importante de los tutelados que trabajan, lo hacen en un empleo informal (solo 3% declara que realizan aportes a la obra social). Asimismo, del total de la población económicamente activa de los tutelados encuestados, el 58% buscó trabajo en los últimos 30 días, lo cual, aunado con los niveles de informalidad, podría ser un reflejo de la baja calidad de los empleos de los tutelados.

En lo que respecta a la salud, un 20% declara padecer problemas de salud y un 4% alguna discapacidad.

Gráfico 8. Condición de ocupación



Fuente: Cuestionario socioeconómico PLB a marzo de 2019.

4 Estrategia de Evaluación: Diseño experimental y Estrategia Empírica

La pregunta clave que se quiere contestar con la realización de cualquier evaluación de impacto es qué hubiese pasado con los beneficiarios en caso de no haber recibido el programa. El éxito en contestar esta pregunta depende fundamentalmente de la construcción de un buen contrafactual; es decir, de un grupo de personas que no recibirán el programa, pero son lo más parecidas posible a aquellas que sí lo recibirán, de manera que su comportamiento se aproxime a aquel de los beneficiarios **en ausencia del programa**.

En este sentido, la metodología experimental es considerada como el estándar de oro en las evaluaciones de impacto debido a que garantiza la obtención del mejor contrafactual; es decir, permite generar dos grupos **estadísticamente** iguales en características observables y, presumiblemente, balanceados en las no observables. Con ello, ambos grupos se diferenciarán únicamente por el hecho de participar o no en el programa. Cualquier diferencia entre ellos, **una vez que reciban los beneficios del programa**, será entonces atribuible exclusivamente a los efectos de la política y no a algún otro factor externo que también pudiera tener alguna influencia en las dimensiones o variables que se esperan modificar con el programa. Para el logro de esto, los beneficiarios del programa deben seleccionarse aleatoriamente; acción que permitirá que cada unidad elegible tenga **las mismas probabilidades** de acceder al programa. En este caso, los tutelados bajo esquemas de libertad condicional fueron asignados aleatoriamente a recibir el programa HF en cada una de las delegaciones pertenecientes a PLB. Asimismo, como se describe en la próxima sección, inicialmente también se aleatorizó el **orden de implementación del programa** en las delegaciones.

4.1 Asignación al tratamiento

La selección aleatoria para la conformación del grupo participante del estudio se realizó en dos niveles: en primer lugar, a partir de la selección de 39 partidos de los 135 que tiene la

Provincia de Buenos Aires, se determinó aleatoriamente el orden de implementación del programa. Con ello, se pretendía alcanzar dos objetivos: 1) simplificar o reducir las complejidades logísticas de implementar el programa simultáneamente en todas las delegaciones de PLB; y 2) tener la posibilidad de identificar el impacto del programa **a nivel de delegación** a partir de un diseño de *phase in*, el cual resultaba especialmente útil ante potenciales dificultades de aleatorizar a los beneficiarios a lo interno de las delegaciones.²⁵

No obstante, el orden de implementación del programa establecido por este primer nivel de aleatorización fue ignorado a partir de la sexta aleatorización. Desde entonces, se extendió la posibilidad de postulación a todas las delegaciones, lo cual se tradujo en que la cantidad de municipios objeto de la evaluación ascendiera de 39 a 48 delegaciones.

En segundo lugar, se seleccionaron aleatoriamente a los beneficiarios en cada delegación para la conformación de los grupos de tratamiento y control. Para ello, se siguió el detallado en la figura 2, el cual se describe a continuación:

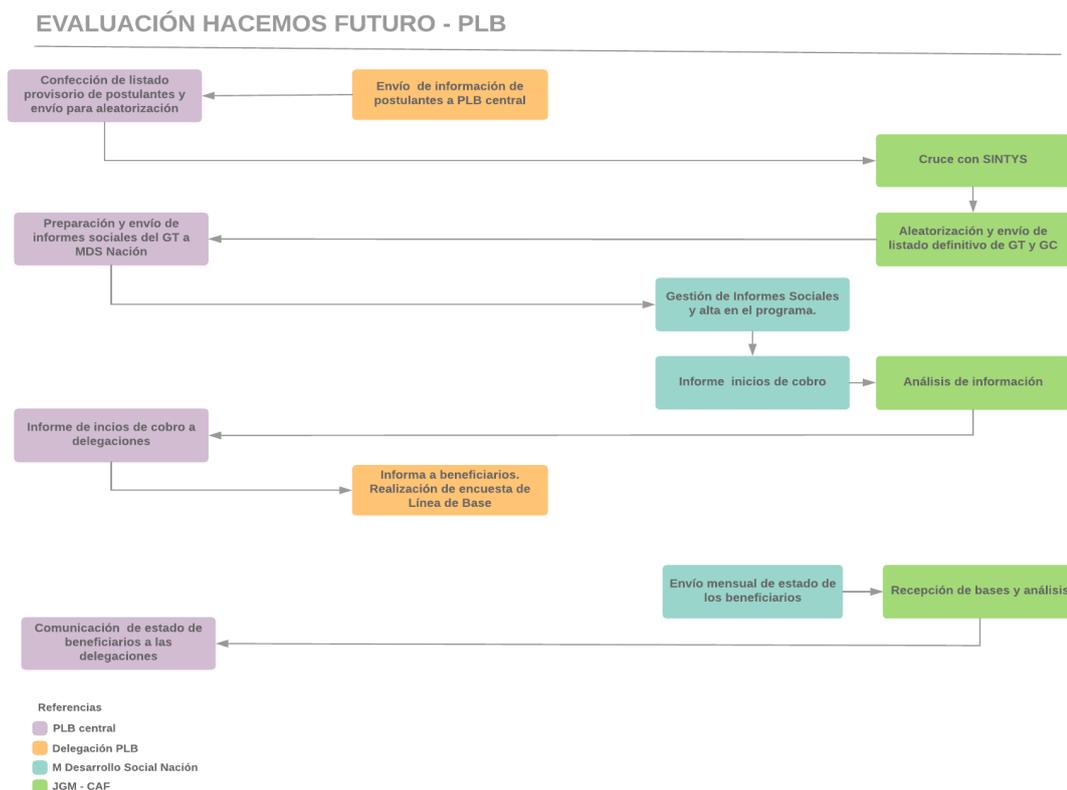
1. Definición de la cantidad de tutelados elegibles para el programa en cada delegación por parte de PLB. Los listados de potenciales beneficiarios son enviados a CAF y a la JGM, quienes validan la elegibilidad de los candidatos a través del Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS). Una vez que se obtienen las compatibilidades, los postulantes elegibles son aleatorizados al grupo tratamiento o al grupo control.
2. Envío a PLB del grupo de tutelados seleccionados solo para el grupo de tratamiento (esto para evitar contaminación entre los liberados tratados y los asignados al grupo de control).
3. Recolección de los informes sociales y otros requerimientos del MDS para los tutelados del grupo de tratamiento por parte de PLB.
4. Envío de los informes sociales y otros requisitos al Ministerio de Desarrollo Social de Nación (MDS) para comenzar con el proceso de cobro de los beneficiarios.
5. Procedimiento realizado por MDS para comenzar con las transferencias de los liberados del grupo de tratamiento. En este momento se realiza el alta como beneficiario de HF en la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y se envía la información al Banco Nación para realizar la apertura de cuenta. Luego, MDS informa a Patronato y cada delegación se comunica con los tutelados correspondientes para que finalicen el trámite en ANSES y adquieran su tarjeta en el Banco Nación.
6. Una vez que el beneficiario recibe el alta, debe dirigirse a la delegación correspondiente para realizar el cuestionario de línea de base. En esta oportunidad, se compromete a concurrir bimensualmente y a presentar la documentación para dar cuenta del cumplimiento con las condicionalidades. Estas presentaciones se corroboran mensualmente con datos de MDS y con los datos relevados en las encuestas de seguimiento.

²⁵ El diseño de *phase in* permite incidir en el orden de implementación del programa en las delegaciones de modo tal que las unidades que los ejecutasen en una primera instancia fueran similares a aquellas que los implementasen después. Es por ello que, a partir del azar, se definieron los municipios que implementarían en primer lugar el programa y aquellos que lo implementarían después de modo que ese rezago en la ejecución sirviera para medir el impacto del programa a nivel de delegación. Además, esta forma progresiva de ejecutar la política permite no solo suavizar los problemas de logísticos de implementarla simultáneamente, sino también aplicar los cuestionarios elaborados en el marco del estudio de manera progresiva.

7. El proceso se repite para cada delegación nueva o para nuevas cohortes de liberados en delegaciones en las que ya se había realizado la selección aleatoria.

En definitiva, aproximadamente el 60% de los liberados elegibles en cada delegación fueron asignados al grupo de tratamiento²⁶. Esto se concretó a partir de 14 aleatorizaciones en 48 delegaciones que representaron un total de 2.164 liberados asignados al grupo de tratamiento y 1.501 asignados al grupo de control. En el gráfico 9 del Anexo 5, se aprecia la composición de los grupos del experimento para las 48 delegaciones que finalmente conforman la muestra del estudio²⁷.

Figura 2: Selección aleatoria en la práctica



Fuente: JGM PBA.

²⁶ En algunas delegaciones, el porcentaje de liberados asignados al grupo de tratamiento fue ligeramente más elevado que la proporción asignada al grupo de control con el fin de mitigar presiones políticas centradas en incrementar el número de beneficiarios del programa. Problemas de demanda en algunas delegaciones y los múltiples criterios de elegibilidad aplicados en las distintas etapas del proceso de postulación, generaron una cantidad de beneficiarios menor a la cantidad de cupos disponibles, lo cual incrementó el riesgo de que se contaminara por completo el grupo de control. En este sentido y con el fin de incrementar el grupo efectivo de tratados, en primer lugar se estimó que aproximadamente el 54% de los aleatorizados al tratamiento no terminarían siendo beneficiarios. Luego, se decidió que la mitad del 54% (27% del total) de los liberados asignados al control se asignaran nuevamente al grupo de tratamiento y la otra mitad permaneciera en el grupo control. Sumando la cantidad original y las nuevas incorporaciones, el porcentaje final de aleatorizados al tratamiento fue de 61%. Cabe destacar que dicho porcentaje fue aplicado para las aleatorizaciones que ocurrieron a partir de este momento (8va aleatorización).

²⁷ A continuación se enumeran los municipios priorizados: Almirante Brown, Avellaneda, Azul, Bahía Blanca, Berazategui, Berisso, Chivilcoy, Escobar, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General Pueyrredón, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C Paz, Junín, La Matanza, La Plata, Lanús, Lomas De Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Necochea, Olavarría, Pergamino, Pilar, Quilmes, Saladillo, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Nicolás, Tandil, Tigre, Tres De Febrero y Vicente López.

4.2 Estrategia Empírica

Como se menciona en la sección anterior, el diseño metodológico experimental permite aproximarse a la obtención de resultados **causales** del programa Hacemos Futuro sobre la reincidencia criminal y el resto de variables y/o mecanismos de transmisión definidos en el marco del estudio tales como la reinserción laboral, la calidad del empleo, el acceso a educación y a servicios de salud, entre otros. Estos impactos potenciales del programa serán evaluados sobre la población pospenitenciaria que se encuentra en regímenes de libertad condicional bajo la tutela de PLB.

La aproximación empírica para el análisis será a través de una regresión de Mínimos Cuadrados Ordinarios (OLS, por sus siglas en inglés) que, en la práctica, comparará los promedios de las variables de interés de los sujetos tratados con los de los controles. De esta manera, cualquier diferencia estadísticamente significativa entre ambos grupos se considerará atribuible al programa.

$$Y_{i,s,t} = \beta_0 + \beta_1 T_{i,s,t} + X_{i,s,t} \delta + \rho_m + \varepsilon_{i,s,t} \quad (1)$$

En la ecuación (1) se puede apreciar un modelo básico de regresión lineal en donde $Y_{i,s,t}$ representa las variables de interés para el individuo i , de la delegación s , en el momento t . Las variables de interés incluyen, para cada individuo, indicadores de reincidencia criminal, empleo, vivienda o salud. Otras variables de interés serían aquellas vinculadas a la adquisición de mayor capital humano (mayor nivel de escolarización) y realización de capacitaciones en oficios básicos.

La variable $T_{i,s,t}$ representa una variable dummy que detalla la condición experimental; es decir, toma valor 1 si el liberado i pertenece al grupo de tratamiento y 0 si pertenece al grupo de control. A su vez, $X_{i,s,t}$ representa un vector de covariables que incluyen la delegación a la que pertenece el liberado, la edad del beneficiario, el sexo, estado civil, tenencia de DNI, el nivel educativo alcanzado, el nivel educativo de los padres, el nivel socioeconómico y si cuenta con causas penales previas.

Aunque el diseño experimental permite la obtención de resultados casuales y, en principio, no debería ser necesaria la utilización de estas variables de control, estas se incluyen en las regresiones con el objetivo de aumentar la eficiencia en los estimadores. Finalmente, ρ_m y $\varepsilon_{i,s,t}$ representan, respectivamente, efectos fijos de la delegación/municipio y el término de error.

Bajo esta especificación, y considerando el momento en el que se recopiló la información, el coeficiente de interés es β_1 representará el impacto causal que el programa Hacemos Futuro tiene sobre la tasa de reincidencia criminal de los liberados tutelados por PLB y el resto de variables que integran el estudio.

5 Hipótesis y preguntas de investigación

El objetivo del estudio es identificar y cuantificar el impacto del programa HF sobre las tasas de reincidencia criminal y sobre un conjunto de variables inherentes a las características de la población pospenitenciaria como empleo, ingreso, vivienda, salud y educación, entre otras. Este tipo de variables son relevantes para explorar los canales o mecanismos de transmisión que podrían explicar una fracción importante de los efectos potenciales del programa. Por ejemplo,

si se encontraran disminuciones significativas en la probabilidad de delinquir de los liberados beneficiarios, es de interés entender si ese efecto se debe a que las transferencias monetarias redujeron la necesidad de delinquir, incrementaron la probabilidad de conseguir empleo, mejoraron las condiciones de salud de los beneficiarios o facilitaron el acceso y así los niveles de educación de los tutelados tratados.

En este sentido, las principales **hipótesis** que se desprenden del estudio son las siguientes:

- Población pospenitenciaria bajo regímenes de libertad condicional y que son beneficiarios del programa HF pueden responder a las necesidades inmediatas de su cotidianidad mediante las transferencias monetarias recibidas y, por lo tanto, pueden mostrar una menor probabilidad de reincidir en comparación con aquellos que no reciben el programa.
- Además, la condicionalidad de las transferencias implica que los beneficiarios deben estudiar y a mayor nivel de educación se reduce la probabilidad de reincidir (Lochner, 2004).
- Los liberados que reciben la intervención pueden cubrir las necesidades inmediatas de su hogar mediante las transferencias monetarias recibidas; razón por la cual pueden invertir una mayor parte de su tiempo en su educación y/o en capacitaciones laborales que aumentan la probabilidad de conseguir trabajo.
- Además, la condicionalidad de las transferencias del programa implica que los beneficiarios deben asistir a las capacitaciones dictadas por el PLB y el MDS, las cuales mejoran las habilidades para la realización de oficios básicos y, por lo tanto, podrían incrementar la empleabilidad de los beneficiarios en comparación con los controles.
- La mejor cobertura de las necesidades básicas de su hogar puede permitir a los beneficiarios de HF acceder a mejores condiciones de salud y vivienda.

A la luz de las hipótesis, las principales **preguntas** de investigación son las siguientes:

- ¿Cuál es el impacto del programa HF sobre la tasa de reincidencia criminal de la población pospenitenciaria de la PBA que se encuentra bajo regímenes de libertad condicional?
- ¿Cuál es el efecto del programa sobre medidas de empleo y acceso a salud, educación y vivienda? ¿Posibles resultados en estas dimensiones explican los efectos sobre la reincidencia criminal?
- ¿Existen efectos heterogéneos o diferenciales de las intervenciones cuando se analizan en función a determinadas características de los liberados tales como tipo de delito cometido, nivel socioeconómico, nivel educativo, edad, lugar de residencia una vez salen del recinto penitenciario, entre otras?

6 Instrumentos de medición y otras fuentes de datos

Las fuentes de información y bases de datos que se utilizarán para el análisis de resultados se describen brevemente a continuación:

- **PLB - Cuestionario de línea de base:** Cuestionario aplicado al momento que se identifica al liberado como beneficiario del programa. Se espera obtener esta información para una fracción el grupo de control seleccionado de forma aleatoria y, para el remanente de controles, se pretende utilizar la información del informe social levantado por PLB en todos sus tutelados. Los datos del informe social deben ser utilizados con cautela debido a que no releva la totalidad de las dimensiones incluidas en el cuestionario del estudio y es posible que presente algunas deficiencias en términos de registros incompletos y, en algunos casos, sin digitalizar. Una vez se obtengan los informes sociales, se determinará su utilidad para efectos de la evaluación.
- **PLB - Cuestionario de seguimiento:** Aplicado a la muestra del estudio para la medición de las variables de resultados, así como los mecanismos de transmisión contemplados. Está constituido por una batería de preguntas de caracterización (sexo, edad, estado civil, ingresos, participación en planes de ayuda o programas sociales), características del hogar (cantidad de integrantes, ingresos, condiciones del hogar, etc.), situación laboral, nivel y expectativas educativas, condiciones salud y actividad criminal (condena, años en prisión, esquema de libertad, etc.). Finalmente, el instrumento está diseñado para obtener una primera medida de reincidencia criminal, la cual se espera complementar con registros administrativos.

En teoría, el cuestionario debe ser aplicado bimensualmente a los tratados y cuatrimestralmente a los controles. No obstante, para la fecha de elaboración de este informe, su llenado no solo está focalizado de manera importante en el grupo de tratamiento, sino que también presenta algunas inconsistencias. En la sección 2.4 se describe tal situación.

- **MDS – Aprobación de elegibilidad de los liberados:** El MDS es el responsable de confirmar la elegibilidad de los liberados del grupo de tratamiento a través de los sistemas empleados por ANSES y SINTYS. Este listado es utilizado posteriormente por PLB para informar a los tutelados beneficiarios y para planificar el seguimiento de los liberados a través de las trabajadoras sociales. Algunos de los asignados al tratamiento pueden no recibir finalmente el programa por diversos motivos. Esto se traduce en una fracción de tratados que para el análisis serán eventualmente considerados como *non compliers* o no cumplidores.
- **Ministerio de Justicia de PBA – Registros de Sistema Penitenciario Bonaerense:** Registros que permiten corroborar la totalidad de individuos de la muestra en estudio que reingresaron al Servicio Penitenciario Bonaerense (en adelante, SPB) y su causa judicial. Esta información es clave para determinar las tasas de reincidencia de los liberados.
- **Ministerio de Seguridad de PBA – Registros policiales de reincidencia:** Registros que sirven para complementar la información del Ministerio de Justicia de PBA ante la posibilidad de que el liberado ingrese a algún recinto policial, pero no así al SPB. La

sistematización y digitalización de estos datos presentan algunos problemas, por lo que todavía no es posible determinar si finalmente obtendrán y su utilidad para efectos de la evaluación.

7 Variables de impacto

7.1 Variables principales

1) Reincidencia (Ministerio de Justicia de PBA): La variable principal de esta evaluación es la “reincidencia”. En su acepción amplia se entiende reincidencia el volver a participar en actividades criminales.

- a. Específicamente y de acuerdo al Artículo 50 del Código Penal Argentino, se considera que: “Habrà reincidencia siempre que quien hubiera cumplido, total o parcialmente, pena privativa de libertad impuesta por un tribunal del país cometiese un nuevo delito punible también con esa clase de pena” (Ley Nacional 11179, 1985).

Los tutelados que cometan algún delito e ingresen nuevamente a prisión deberían ser identificados tanto por el PLB como por el MDS. Los procedimientos para que el PLB pueda identificar a los reincidentes son: a través de oficios judiciales, por medio de informes generados en el Sistema Penitenciario Bonaerense y, en última instancia, por averiguaciones de los trabajadores sociales por la inasistencia del tutelado a las presentaciones del esquema de libertad condicional.

- b. Violación de condiciones de libertad condicional: pérdida de la libertad condicional por otras razones a la de delinquir. En el Artículo 13 del Código Penal Argentino se establecen las siguientes condiciones:
 - i. Residir en el lugar que determine el auto judicial de soltura.
 - ii. Obligación de abstenerse de consumir bebidas alcohólicas o utilizar sustancias estupefacientes.
 - iii. Adoptar en el plazo que el auto determine, oficio, arte, industria o profesión, si no tuviese medios propios de subsistencia.
 - iv. Someterse al cuidado de un patronato, indicado por las autoridades competentes.
 - v. Someterse a tratamiento médico, psiquiátrico o psicológico, que acrediten su necesidad y eficacia de acuerdo al consejo de peritos.

Más allá de las interpretaciones jurídicas de la reincidencia, el objetivo de Hacemos Futuro es reducir la propensión a delinquir de liberados bajo esquemas de libertad condicional. En este sentido, disminuir, por ejemplo, la cantidad de tutelados que regresan a una estación de policía es un resultado deseable por el programa a pesar de que no sea considerado estrictamente como reincidencia. De esta forma, en la medida que se obtengan registros policiales u otros datos administrativos que permitan identificar las acciones criminales de los liberados sin que necesariamente regresen a prisión, la variable de resultado se acercará más a una medida de **propensión a delinquir**. Por el contrario, si para efectos de la evaluación solo es posible contar con los registros del Sistema Penitenciario, entonces dicha variable estará más próxima a una medida de reincidencia tal y como lo establece el código penal.

7.2 Variables secundarios

- a. Ingreso total y per cápita de los hogares.
- b. Acceso, condiciones y tenencia de la vivienda: probabilidad de habitar una vivienda sobre la que se tenga cierta autonomía, bien sea por tenencia o alquiler, y que cuente con condiciones habitacionales aceptables.
- c. Formación académica o laboral: probabilidad de estudiar o capacitarse en oficios básicos de diversa índole orientados a incrementar la empleabilidad.
- d. Acceso y condiciones de salud: probabilidad de acceso a cobertura de salud, padecer una enfermedad crónica y/o algún tipo de discapacidad.

8 Bibliografía

- Aizer, A., & Doyle, J. (2015). Juvenile Incarceration, Human Capital and Future Crime. *Quarterly Journal of Economics*, 759-803.
- Aos, S., Miller, M., & Drake, E. (2006). Evidence-Based Adult Corrections Programs: What Works and What Does Not. *Olympia: Washington State Institute for Public Policy*.
- Berk, R. A., Lenihan, K. J., & Rossi, P. H. (1980). Crime and Poverty: Some Experimental Evidence from Ex-Offenders. *American Sociological Review*, Vol. 45, No. 5, 766-786.
- Bloom, H. S., Orr, L. L., Bell, S. H., Cave, G., Doolittle, F., Winston, L., & Bos, J. M. (1997). The Benefits and Costs of JTPA Title II-A Programs: Key Findings from the National Job Training Partnership Act Study. *The Journal of Human Resources*, Vol. 32, No. 3, 549-576.
- Camacho, A., & Mejía, D. (2013). Las Externalidades de los Programas de los Programas de Transferencias Condicionadas sobre el Crimen: El caso de Familias en Acción en Bogotá. *Inter-American Development Bank Working Paper 406*.
- Chioda, L., De Mello, J., & Soares, R. (2012). Spillovers from Conditional Cash Transfer Programs: Bolsa Família and Crime in Urban Brazil. *IZA Discussion Paper 6371*.
- Cuppleditch, L., & Evans, W. (s.f.). *Re-offending of Adults: Results from the 2002 Cohort*. London: Home Office Statistical Bulletin. Home Office.
- Di Tella, R. & Schargrotsky, E. (2013). Criminal Recidivism after Prison and Electronic Monitoring, *Journal of Political Economy*, Vol. 121 (1), pp. 28-73.
- Davidson, W. S., & Wolfred, T. R. (1977). Evaluation of a community-based behavior modification program for prevention of delinquency: The failure of success. *Community Mental Health Journal*, 13, 296-306.
- Durose, M., Cooper, A., & Snyder, H. (2014). *Recidivism of prisoners released in 30 states in 2005: patterns from 2005 to 2010. Special report*. Washington: Bureau of Justice Statistics.
- Harer, M. D. (September 1995). Recidivism Among Federal Prisoners Released in 1987. *Journal of Correctional Education (1974-)*, Vol. 46, No. 3 , 98-128.
- Holzer, H. J., Raphael, S., & Stoll, M. A. (2007). The effect of an applicant's criminal history on employer hiring decisions and screening practices: Evidence from Los Angeles. En *Barriers to reentry* (págs. 117-150).
- IACHR. (2011). *IACHR Recommends Adoption of a Comprehensive Public on Prisons in Uruguay*. Inter-American Commission on Human Rights, Press Release 76.
- Kim, R. H., & Clark, D. (2013). The effect of prison-based college education programs on recidivism. *Journal of Criminal Justice* 41, 196-204.
- Kubrin, C., & Stewart, E. (2006). *Predicting Who Reoffends: The Neglected Role of Neighborhood Context in Recidivism Studies*.
- Ley Nacional 11179 (16 de enero de 1985). Código Penal de la Nación Argentina. Buenos Aires, Argentina.

- Lochner, L. (2004). Education, work, and crime: a human capital approach. *International Economic Review* 45(3), 811-843.
- Loureiro, A. (2012). Can Conditional Cash Transfers Reduce Poverty and Crime? *University of Edinburgh*.
- Mallar, C. D., & Thornton, C. V. (1978). Transitional Aid for Released Prisoners: Evidence from the Life Experiment. *The Journal of Human Resources*, Vol. 13, No. 2, 208-236.
- Mauer, M. (2005). *Thinking About Prison and its Impact in the Twenty-First Century*.
- McCormack, G. (2016). The Impact of Juvenile Detention on Recidivism.
- Monnery, B. (2013). *The determinants of recidivism among ex-prisoners: a survival analysis on french data*.
- Munyo, I., & Rossi, M. A. (2015). First-day criminal recidivism. *Journal of Public Economics* 124, 81-90.
- Nieuwbeerta, P., Nagin, D., & Blokland, A. (2009). Assessing the impact of first-time imprisonment on offenders' subsequent criminal career development: a matched samples comparison. *J. Quant. Criminol*, 25, 227-257.
- Pearson, F. S., Lipton, D. S., Cleland, C. M., & Yee, D. S. (2002). The Effects of Behavioral/Cognitive-Behavioral Programs on Recidivism. *Crime & Delinquency*, 48(3), 476-496.
- Rauma, D., & Berk, R. A. (1982). Crime and Poverty in California: Some Quasi-Experimental Evidence. *Social Science Research* 11, 318-351.
- Saylor, W. G., & Gaes, G. G. (1997). Training inmates through industrial work participation and vocational and apprenticeship instruction. *Corrections Management Quarterly*, 1(2), 32-43.
- Schnepel, K. T. (2012). Labor Market Opportunities and Crime: Evidence from Parolees. *Department of Economics, University of California, Santa Barbara*.
- Sedgley, N. H., Scott, C. E., Williams, N. A., & Derrick, F. W. (2010). Prison's Dilemma: Do Education and Jobs Programmes Affect Recidivism? *Economica, New Series*, Vol. 77, No. 307, 497-517.
- Sedgley, N. H., Scott, C. E., Williams, N. A., & Derrick, F. W. (2010). Prison's Dilemma: Do Education and Jobs Programmes Affect Recidivism? *Economica, New Series*, Vol. 77, No. 307, 497-517.
- Steuere, S. J., Smith, L., & Tracy, A. (2001). OCE/CEA Three State Recidivism Study. *MD: Correctional Education Association*.
- Wilson, D. B. (2000). A Meta-Analysis of Corrections-Based Education, Vocation, and Work Programs for Adult Offenders. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, Vol 37 (4), 347-368.