

# DEFINICION DE PROBLEMAS Y FORMULACION DE POLITICAS PUBLICAS

## DEFINICION DE PROBLEMAS

Perspectivas sobre los problemas sociales

- \* Positivistas: los problemas son hechos objetivos que podemos tratar científicamente**
- \* Funcionalistas: los problemas como síntomas de disfunciones.
- \* Pluralistas: los problemas ponen de manifiesto intereses sociales divergentes
- \* Neomarxistas: quien tiene poder establece qué es un problema social y qué no lo es
- \* Interaccionismo simbólico: los problemas son construcciones sociales, fruto de visiones y definiciones que se entrecruzan.

Si no tenemos solución, no tenemos problema: Un político define siempre un problema de manera que pueda tratarlo y darle una solución con los medios de que disponga

No hay problemas objetivos: éstos son contruidos por los observadores. Los problemas son construcciones sociales que plasman ciertas concepciones de la realidad

- De la definición del problema depende la solución
- Drogas: ¿problema de salud pública o problema de seguridad ciudadana?
- Menores:
- Agua: ¿problema de solidaridad nterterritorial, de escasez o problema de conservación medioambiental?
- Vivienda: ¿mercancía o derecho?

## FORMULACION DE POLITICAS

Fase del proceso de políticas que va desde la inclusión del problema en la agenda a la decisión formalizada

Secuencia
1) Análisis
Recopilación de información e individualización (en sede administrativa, <i>mass media</i> o centros de investigación) de las posibles alternativas
2) Selección de alternativas
Identificación de las opciones más plausibles mediante aplicación de soluciones ya consolidadas, analogía (aplicación de soluciones utilizadas en otros sectores de políticas) o de un modo más creativo
3) Actividad de legitimación
Deliberación, argumentación y construcción del consenso alrededor de una opción preferida, características del <i>drafting</i> (redacción normativa), etc.

TIEMPO Y CICLO ELECTORAL

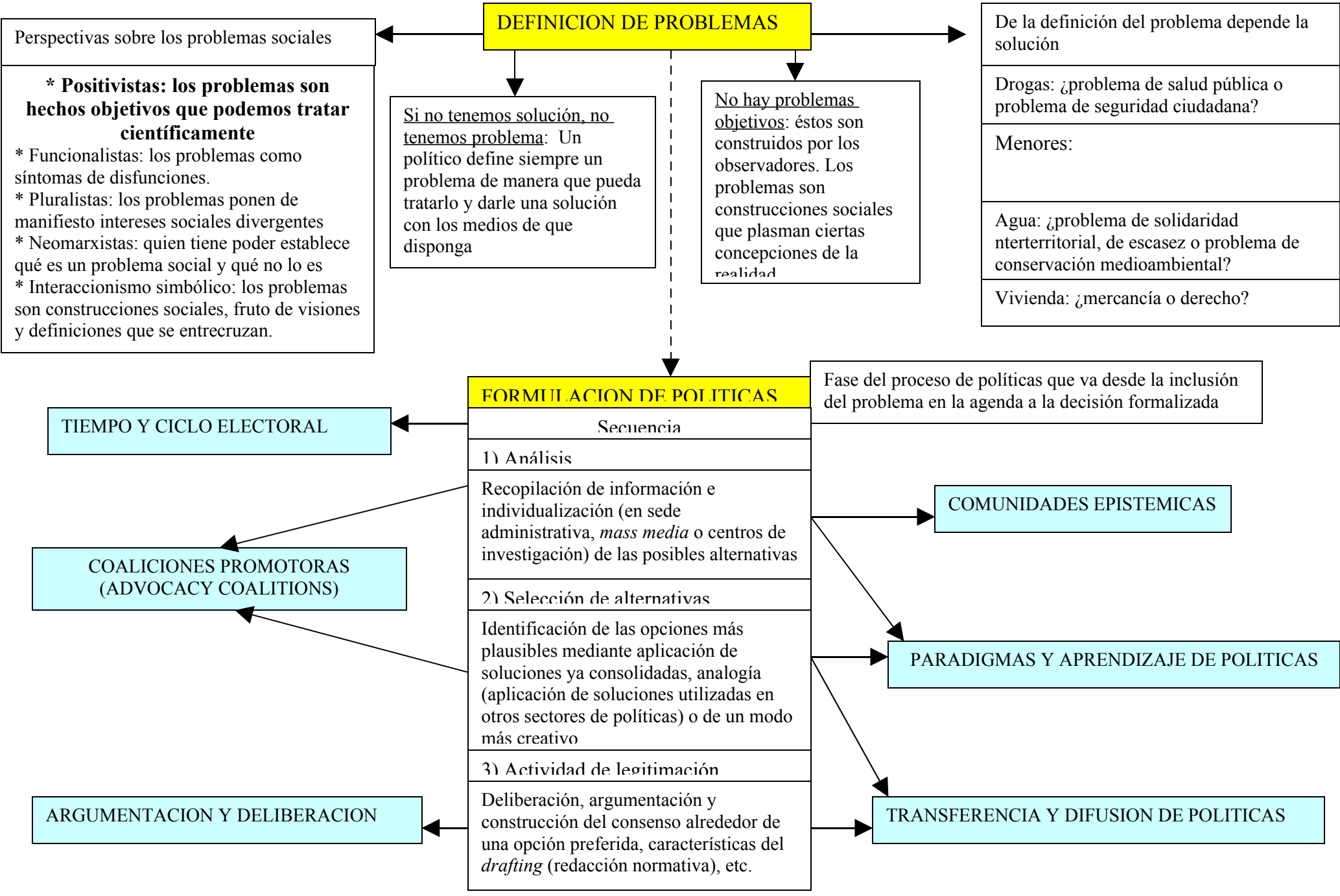
COALICIONES PROMOTORAS (ADVOCACY COALITIONS)

ARGUMENTACION Y DELIBERACION

COMUNIDADES EPISTEMICAS

PARADIGMAS Y APRENDIZAJE DE POLITICAS

TRANSFERENCIA Y DIFUSION DE POLITICAS



# ARGUMENTOS SOBRE EL CAMBIO EN POLITICAS

## ARGUMENTOS CONSERVADORES O REACCIONARIOS

## ARGUMENTOS REFORMISTAS

### TESIS DE LA PERVERSIDAD O DEL EFECTO PERVERSO

### TESIS DEL DESASTRE INMINENTE

“La reforma o política prevista traerá consecuencias desastrosas”

“No llevar a cabo la reforma prevista traerá consecuencias desastrosas”

Referida a las consecuencias involuntarias o imprevistas de cualquier política. Es la más importante objeción a la “acción social con un propósito” (Merton). El efecto colateral procede de la ciencia médica.

Es imperativa una acción inmediata porque si no nos encontraremos pronto en una “situación desesperada”.

Origen: las *Reflections on the Revolution in France* de Burke y el pensamiento de la Ilustración escocesa. Así, para Burke, De Maistre o Bonald la revolución había acarreado cambios pero perversos y desastrosos.

Perversidad y desastre inminente son casos extremos de la argumentación sobre los efectos o consecuencias de una política: una se centra en los peligros de la acción y otra en los de la inacción. Pero el análisis debe hacerse tanto de las consecuencias indeseadas como de las positivas

Ejs. Las “leyes de pobres” fueron atacados por alentar la “pereza”: la asistencia pública a los pobres actúa como incentivo irresistible para los que trabajan con bajos salarios. Hoy la protección por desempleo puede inducir a la pereza y no a la búsqueda intensa de otro trabajo. El salario mínimo es otro ejemplo.

El mundo es muy volátil

### TESIS DE LA FUTILIDAD

### TESIS DE LA LEY O CORRIENTE DE LA HISTORIA

“La política prevista intenta cambiar unas características estructurales –“leyes”- del orden social y, por tanto, está destinada a ser enteramente inefectiva e inútil.” Es la tesis del efecto nulo.

“La política prevista está respaldada por poderosas fuerzas históricas que están en marcha y oponerse a ellas es profundamente inútil”

Origen: Tocqueville en *L'ancien régime et la Révolution*, que sugirió que la Revolución no representó una ruptura tan total como se piensa respecto al Antiguo Régimen. Un desarrollo es la crítica de Mosca y Pareto a la democracia afirmando que ésta mantiene la división entre gobernante y gobernados y el dominio de la élite, y otro la clásica crítica de los radicales a los socialdemócratas y reformistas.

Contrapartida de la tesis de la futilidad: serían los dos tipos de leyes básicos en la historia de las ciencias sociales. El problema es que ambas dejan poco margen a la acción humana. Son visiones deterministas. Ej. marxismo.

Una variante es el argumento de la “desviación”: los programas sociales han servido para dar empleo a administradores y trabajadores sociales y, por tanto, no llegan a los “pobres”; la prestación por desempleo va a la clase media pues los pobres trabajan en empleos sin cobertura o débil cobertura

Una variante es el argumento de la “imitación” o “difusión” internacional como ejemplo para la adopción de políticas

El mundo es muy estable y está regido por leyes immanentes

La tesis de la perversidad y la futilidad comparadas: ambas tesis son incompatibles y no es posible argumentar simultáneamente, por ejemplo, que los pagos del bienestar tienen efectos perversos en el comportamiento de los pobres y que no llegan a esos pobres. Por otra parte, la tesis de la perversidad es más devastadora que la de la perversidad porque un mundo donde existe el efecto perverso aún es accesible a la intervención humana, pero con la futilidad no hay esperanza de alterar unas leyes al margen de la acción humana.

### TESIS DEL RIESGO O AMENAZA

### TESIS DEL APOYO MUTUO O SINERGIA

“La nueva política pondrá en riesgo la anterior”. Pondrá en riesgo logros previos y apreciados.

“La nueva y la vieja política se reforzarán mutuamente”

\* “El síndrome de quedar varado” en la etapa temprana de una secuencia de reforma  
\* La secuencia de “navegar contra el viento”: imposibilidad de avanzar a la vez en dos direcciones

La tesis del riesgo y la del apoyo mutuo son los dos casos extremos sobre cómo interactuarán dos reformas o dos políticas: concentrarse en los conflictos entre una reforma y las precedentes o señalar que dos reformas se reforzarán mutuamente. En medio, desde luego, hay otras posibilidades.

Origen: leyes de reforma hacia la democracia en Inglaterra (1832-1867). Ejs.: las primeras críticas al E° Bienestar sostenían que era una amenaza para la democracia (Hayek); después que ponía en riesgo el crecimiento económico.

Interacción entre reformas

Comparación con otras tesis: campo más reducido de aplicación. porque el riesgo o la sinergia requieren que haya reformas previas y una memoria de ellas

## **PROBLEMAS PENITENCIARIOS ACTUALES:**

1. **Número de reclusos** se ha multiplicado por 5 desde 1979, cuando se prueba la LOGP. En 2000 ya era de más de 45000; en 2002 se superaron los 50.000 y en 2004 los 60.000.

**Hacinamiento o “sobreocupación:** En los 66 centros gestionados por Interior con unas 38800 celdas había en noviembre 2005 más de 53.000 personas. De las celdas disponibles, el 81,4% se destinan a personas en régimen ordinario, el 13% a funciones complementarias del sistema y el 5,3% a internos en régimen abierto. Esto significa que Interior necesitaba a principios de 2005 más de 15.500 celdas funcionales nuevas en régimen ordinario y unas 2.000 en régimen abierto. En Cataluña hay unos 8.000 internos. En total, 61.000 reclusos. 61.000 reclusos en 77 prisiones.

La cárcel de Sangonera está ocupada al 264% según Acaip (el sindicato mayoritario).

El 56% de las celdas está ocupada por 2 personas.

- **Cambios cuantitativos:** En los últimos 5 años la población interna ha aumentado un 35%. El ritmo actual de crecimiento, según Mercedes Gallizo, es de 6000 personas cada cuatro años.

- **Cambios cualitativos.** El 30% de los internos es extranjeros. En 5 años el número de internos extranjeros ha crecido en un 126%. En el último año y medio la población interna vinculada al terrorismo islamista se ha incrementado en más de un 300 por ciento.

- Régimen abierto: A finales de 2004 había más de 1900 personas clasificadas en tercer grado por el art. 83 del Reglamento penitenciario y otras 4000 susceptibles de ejecución de su pena en estas instalaciones. Sin embargo, el número de celdas disponibles en estos tiempos para cumplimiento en régimen abierto o semilibertad era de 600 celdas y la capacidad máxima de alojamiento era de 836 personas. A ellas hay que añadir unas 1400 celdas procedentes de la utilización de centros declarados a amortizar. Incluso 453 personas clasificadas en tercer grado ocupaban celdas de régimen ordinario por la carencia de centros de inserción social.

Hay 4 prisiones cuya edificación está en marcha y que entrarán en funcionamiento a final de 2007 o en el primer semestre de 2008 (Puerto de Santa María –Cádiz-, Morón de la Frontera –Sevilla-, Albocasser –Castellón- y Estremera –Madrid-, al igual que otras 3 que levanta la Generalitat catalana (Quatre Camins, Can Briñas II y Lledoners): serán 6532 plazas más.

## **2. Dotación de Personal:**

Aumento de un 7% de la plantilla de funcionarios entre 2000-2004 mientras que los internos han aumentado un 31,5% en ese periodo. La ratio internos/personal penitenciario ha paado del 2,07 del 2000 al 2,53 a finales de 2004.

### **3. Tasa de personas privadas de libertad en relación con la población total:**

De 90 personas por cada 100.000 habitantes en 1992 se ha pasado a 140 personas en 2005. En Alemania son 96 y Francia tiene 95 internos por cada 100.000 habitantes e Italia tiene 100.

España tiene la 3ª mayor tasa de población reclusa de Europa tras Polonia (210) y la Rep. Checa (178). Es similar Portugal con 130.

Naturalmente aún lejos de los 715 reclusos por 100.000 habitantes de Estados Unidos y los 584 de Rusia.

#### **CAUSAS:**

- La causa fundamental está en el endurecimiento de penas del CP 95, reforzado aún más en el 2003. La reforma de 1995 tardó 2 años en apreciarse y la de 2003 empezará a verse a partir de ahora. Medidas de endurecimiento de penas no acompañadas por un plan de construcción de centros porque, extrañamente, pensaron que la población reclusa no crecería, que el endurecimiento disuadiría de la comisión de delitos.
- También la importación de doctrinas como la tolerancia cero.
- Inmigración y mayor presencia de delincuentes llegados de otros países
- Dificultades en el acceso al tercer grado y la libertad condicional
- Abuso de la prisión preventiva
- Introducción de nuevos delitos de peligro abstracto

PP: Si hay más gente en la cárcel es porque se delinque más y porque el actual gobierno no adopta las medidas sociales que suelen anunciar en estas materias para impedir que crezca la delincuencia.

#### **PROPUESTAS:**

##### **1. NUEVAS CARCELES**

- Coste de construcción y puesta en marcha de una cárcel media:

Construcción: 53 millones de euros

Equipamiento: 10 millones.

Gastos anuales: 12 millones de euros (2,5????)

Puestos de trabajo: 500 funcionarios de prisiones, 25 educadores, enfermeros y monitores y 100 miembros de fuerzas de seguridad para la custodia exterior.

##### **2. FLEXIBILIZACION DEL SISTEMA**

PSOE: En la UE hay un debate sobre la flexibilización del sistema que aún no ha llegado a España en el que se tiende a una apuesta fuerte por las penas alternativas, las libertades condicionales, la semilibertad, el cumplimiento de penas en centros de deshabitación por parte de los toxicómanos, las medidas telemáticas y los trabajos en beneficio de la comunidad.

## POLITICA PENITENCIARIA

<b>POLITICA DE PERSONAL</b>	<p>PP: Política de personal al servicio de las administraciones penitenciarias:                  * <b>oferta de empleo público (2500)</b>: Aumento de un 7% de la plantilla de funcionarios entre 2000-2004.                  * <b>centro de estudios penitenciarios</b>,                  * nuevo modelo organizativo de los centros                  * desarrollo del <b>nacto firmado en 1999</b> entre la administración penitenciaria y los sindicatos.</p>		
	<p>PSOE: - Oferta de empleo público                  - revisión de plantillas y relación de puestos de trabajo; definición de funciones                  - aumento salarial...</p>		
<b>POLITICA DE INFRAESTRUCTURAS</b>	<b>PLAN DE INFRAESTRUCTURAS PENITENCIARIAS</b> (Plan de amortización y creación de centros penitenciarios), 1991	Reformas: 1/3/1996; 30/4/1998; 10/3/2000; 13/7/2001; 2/11/2001; 24/1/2003; <b>2005?</b>	1991-2004: 22.733 nuevas celdas; amortización de 8320. Total: 14400 nuevas celdas en 14 años de gestión del plan.. De ellas casi 3.000 son complementarias para enfermerías, ingresos, traslados, etc.
	<p><b>PP (Yuste)</b>: apostó por la evolución a la baja de la población penitenciaria y revisó en 1998 el Plan de amortización prescindiendo de alguno de los centros tipo inicialmente previstos y centrando su apuesta y sus esfuerzos en el régimen de semilibertad y los centros de inserción social.                  * Así, se proyectó la construcción de 24 <b>centros de inserción social</b>: para impulsar el tratamiento para internos clasificados en tercer grado, posibilitando el mantenimiento de la actividad laboral y los vínculos sociofamiliares. En 2004 había siete iniciados y uno abierto (los socialistas inauguraron seis más a lo largo de 2004).</p>		
	<p><b>PSOE (Gallizo)</b>: Plan de Amortización y Creación de Centros Penitenciarios, reforma 2005. Inversión 2006-2012: 1647 millones de euros.                  * Construcción de otras 11 cárceles hasta 2012: Murcia, Navarra, Ceuta, Santa Cruz y Fuerteventura, San Sebastián, , Menorca, , Soria, ... Plazas previstas: 12.000                  * Plan de Centros de Inserción Social y Centros mixtos: construcción de 32 centros de inserción social, para el cumplimiento de la pena en régimen de semilibertad (tercer grado). Plazas previstas: 6000                  * 5 unidades de madres: cumplimiento de nena con hijos menores</p>		
<b>POLITICA DE REHABILITACION Y REINSENCION SOCIAL</b>	<b>ASISTENCIA SANITARIA</b>	* Programas a través del convenio de colaboración con el <b>Plan nacional de sida</b> ; otras enfermedades infecciosas graves (hepatitis B y C, tuberculosis...); problemas odontológicos; asistencia psiquiátrica * Implantación de <b>unidades de acceso restringido en hospitales de la red pública</b> (1999-2001), para garantizar a los internos enfermos una atención hospitalaria	
	<b>DROGODEPENDENCIA Y TRAFICO DE DROGAS</b>	* Reducción de daños: Programas para los internos con problemas de <b>toxicomanía</b> : deshabituación en espacios terapéuticos específicos; prevención, desintoxicación, tratamiento con sustitutivos como la metadona, programas de intercambio de jeringuillas... * Control del tráfico de drogas en los centros: vías de introducción, mejora de los medios de detección, control perimetral de recintos, etc.	
	<b>SEGURIDAD</b>	Aumento de la actividad dentro de los centros, política de dispersión de determinados grupos de internos...	
	<b>PROGRAMAS DE TRATAMIENTO</b>	* Programa de prevención de suicidios: * Programa de agresores sexuales * Programa contra la violencia de género * Programas específicos de tratamiento para internos extranjeros: formación, aprendizaje del idioma... * Programas con mujeres. madres con niños y jóvenes	
	<b>TRABAJO Y TALLERES PRODUCTIVOS</b>	Organismo autónomo Trabajo y prestaciones penitenciarias: orientado hacia la formación para el empleo, incluida la formación profesional, los programas de orientación laboral y de acompañamiento para la inserción laboral. * Trabajo en talleres productivos, también en talleres extramuros y en proyectos de empleo social en convenio con otras administraciones	
	<b>EDUCACION Y CULTURA</b>	* Alfabetización y educación básica * Educación universitaria: convenio marco con la Conferencia de rectores para ampliar las enseñanzas ofertadas (no sólo UNED) * Deportes de recreación y deportes de competición, fomento de la lectura...	

<b>REFORMAS NORMATIVAS FLEXIBILIZACION DEL SISTEMA</b>	<p>* COMPUTO DE BENEFICIOS PENITENCIARIOS: <b>Cómputo de los beneficios penitenciarios sobre la pena global</b>, sobre la totalidad de la pena impuesta, y no sobre la pena máxima a cumplir cuando ésta no llegue a la mitad de las penas impuestas.</p> <p>* TERCER GRADO: No <b>acceso al tercer grado</b> desde el primer día de reclusión y en delitos graves se requerirá haber cumplido la mitad de la condena.</p> <p>* PRISION PREVENTIVA: Antes sólo para penas de más de 3 años de prisión, pero ahora se ha bajado a 2 años con lo que se incluye toda una gama de delitos</p>	<b>P P</b>
	<p><b>Reformas normativas:</b></p> <p>* Grupo de trabajo y de estudio de la <b>Ley Orgánica General Penitenciaria (“relectura”)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- RD sobre nueva pena de localización permanente</li> <li>- Regulación de las medidas de seguridad y de sustitución de penas privativas de libertad (intentando suplir las lagunas existentes)</li> <li>- Nueva reglamentación de la pena de trabajo en beneficio de la comunidad (derogando al Reglamento del RD 690/1996)</li> <li>- Modificación de la Instrucción 9/2003, que exigía tener satisfechas responsabilidades civiles para acceder al tercer grado y libertad condicional. Al ser declarados insolventes por el juez no pueden acceder a estos beneficios penitenciarios y a reinsertarse trabajando con el objeto de poder hacer frente a esta responsabilidad civil.</li> <li>- Reforma de la Instrucción 8/1999 sobre el sistema de evaluación para la concesión del beneficio de adelantamiento de la libertad condicional (ex art. 91 CPenal)</li> </ul> <p><b>Alternativas a la pena de privación de libertad</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Penas de localización permanente:</b> Gracias a las nuevas tecnologías y a los programas de control telemático (reconocimiento de voz, seguimiento por GPS...) es posible hacer más efectivas estas penas.</li> <li>2. <b>Trabajos en beneficio de la comunidad:</b> Es necesario firmar convenios con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), con Ayuntamientos y con entidades públicas y privadas sin ánimo de lucro. En el primer semestre de 2005 se registraron un 400% más de sentencias que imponían esta pena que en el total impuesto en 2003, lo que muestra su auge.</li> </ol> <p><b>Potenciación de formas especiales de ejecución o cumplimiento de la forma de prisión:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Centros de Inserción Social.</b> Cumplimiento en centros abiertos (163 Reglamento Penitenciario)-. Apuesta por estos Centros en la reforma del Plan de Infraestructuras.</li> <li>2. <b>Centros especializados de deshabituación para drogodependientes</b> (182 Reglamento Penitenciario)</li> <li>3. <b>Unidades de madres:</b> Madres internas que tienen hijos menores de 3 años. Estudio de cumplimiento en casas de acogida y otros centros (unidades de madres...), suspensión de ejecución, etc.</li> </ol> <p>* Mayor incidencia del control electrónico y de la aplicación de sistemas de control electrónico (pulseras, tobilleras...) a personas con responsabilidades familiares, con trabajo y sin riesgo de reincidencia.</p> <p>El problema de estas formas especiales de cumplimiento es el déficit de plazas (especialmente en lo que hace a los Centros de Inserción Social, una modalidad al borde del colapso por su gran demanda y la escasa oferta de plazas), lo que dificulta el desarrollo de la política de cumplimiento en semilibertad.</p>	<b>P S O E</b>

