



Educación para la población privada de libertad

Diagnóstico y propuesta estratégica 2015-2025

Informe de Consultoría
Proyecto OPP-Unión Europea

Educación para la población privada de libertad

Diagnóstico y propuesta estratégica 2015-2025

Coordinador¹
Fernando Filgueira

Equipo de Investigación
María Bengoa
Silvana Bruera
Sergio Lijtenstein

1 Este documento es para distribución general. Se reservan los derechos de autoría y se autorizan las reproducciones y traducciones siempre que se cite la fuente. Queda prohibido todo uso de esta obra, de sus reproducciones o de sus traducciones con fines comerciales. Los textos incluidos en esta publicación reflejan la opinión de sus autores y no comprometen de ninguna forma la opinión de las entidades que suscriben el Proyecto Conjunto Apoyo a la Reforma de las Instituciones para personas privadas de libertad.

2 Este informe de consultoría fue coordinado y supervisado por OIT/Cinterfor, y contó con el apoyo de múltiples especialistas y actores del sistema. Las entrevistas señaladas en el apéndice fueron de fundamental importancia para la elaboración de este documento. En particular quisiéramos agradecer los aportes de Carlos Aloisio quien ofició como asesor del conjunto del documento y que más allá de las entrevistas puntuales donó su tiempo, materiales e ideas para la fundamentación y desarrollo del presente documento.

Presentación

El presente informe se generó en el marco del Programa “Justicia y Reinserción Social”, coordinado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay –OPP- y financiado por la Unión Europea.

El proyecto persigue el objetivo global de contribuir a la mejora de la cohesión social en Uruguay a través de la consecución de un sistema de justicia penal eficiente y respetuoso con la protección de los derechos humanos. A través de acciones encaminadas a: Apoyar la reforma integral de la política de justicia penal con especial hincapié en la implementación de una nueva legislación en el ámbito penal y reforzar la instrumentación de penas alternativas así como el reforzamiento del funcionamiento institucional del sistema carcelario, con especial atención a la capacitación del personal desde una perspectiva de Derechos Humanos. Apoyar el respeto y cumplimiento de los Derechos Humanos en los centros de internación de privados de libertad de Uruguay, apoyando la mejora de las condiciones de vida de los presos, con especial atención a las cuestiones de salud y educación, promoviendo la reinserción social y profesional de las personas reclusas. Todas las áreas de intervención refieren a personas adultas y adolescentes.

La intervención del Programa de Justicia y Reinserción Social, en el área de educación busca alcanzar el siguiente resultado:

- desarrollar una estrategia nacional de educación para personas privadas de libertad (adultas y adolescentes) en los niveles de educación formal (primaria, secundaria y técnica) y no formal, con la capacitación acorde del personal implicado.

El resultado se alcanzará mediante dos grandes líneas de acción:

1. Diseño e implementación de la estrategia de educación en contextos de encierro (incluye equipamiento y diseño de materiales acorde).
2. Diseño e implementación de un plan de capacitación de los recursos humanos vinculados a educación en los centros de privación de libertad que pueda ser incorporado como formación permanente.

El informe que aquí se presenta pretende constituir un avance para el desarrollo de la primera línea de acción y fue desarrollado por el Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional, de la Organización Internacional del Trabajo, OIT/Cinterfor, en el marco de una solicitud realizada por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay. Las actividades que han permitido la generación de este documento formaron parte de la “Asistencia técnica para apoyar la elaboración de un plan de trabajo 2014-2016 en el Área de Educación del Programa” (Contrato de Servicio Nro. 6, Número de identificación de procedimiento 015/13CD).

Resumen Ejecutivo

El objetivo de esta consultoría es diagnosticar y ofrecer recomendaciones en una dimensión específica del tratamiento luego de la privación de libertad: las acciones educativas. Se verá, sin embargo que en este informe que los autores eligen extender los horizontes de dicha acciones al menos en dos sentidos:

1. Considerando las alternativas antecedentes y posteriores a la etapa de tratamiento en la privación de libertad, en el entendido de que la efectividad de dichas acciones están indisolublemente ligadas al uso que se hace de las estrategias punitivas y de reinserción.
2. Proponiendo una concepción amplia de la acción educativa en los centros penitenciarios, que va más allá del campo de la educación formal orientada a la acreditación educativa formal.

Son al menos cuatro los objetivos inmediatos que persigue un modelo socioeducativo en cárceles: 1) mejora de la convivencia y la vida cotidiana en contexto de privación de libertad, 2) incremento de la autoestima de la PPL, favoreciendo en los sujetos la creación de un proyecto de vida dentro de la cárcel, 3) la oferta de diferentes herramientas, conocimientos y competencias que permitan la superación personal, y finalmente, 4) la oferta de mecanismos de acreditación formal de los aprendizajes con el fin de completar ciclos educativos

Se entiende que las políticas penitenciarias – que buscan promover la conducta disciplinada y reforzar la seguridad pública–, no deben concentrarse en el castigo de los transgresores, sino en socializar e integrar a los reclusos. Esta posición enfoca el problema de la educación en contextos de encierro desde una perspectiva de derechos: si la pena de privación de libertad es inevitable, entonces deberá ser considerada como la expresión moral, política, económica y cultural de la sociedad hacia los ofensores, y no como una respuesta instrumental a la inseguridad pública. Desde esta perspectiva, la educación en cárceles supone más bien un trabajo de justicia social y de educación moral, y no un elemento secundario y auxiliar de las políticas penales y penitenciarias.

Cuatro principios acompañan a este documento en la evaluación y propuesta de un modelo socioeducativo para cárceles.

- **ASEQUIBILIDAD:** que la enseñanza sea gratuita, financiada por el Estado, y que exista una infraestructura adecuada, con docentes formados y capaces de sostener la prestación de educación. Es decir, que la educación esté disponible.
- **ACCESIBILIDAD:** que el sistema sea no discriminatorio, accesible a todos y que se adopten medidas positivas para incluir. Incluye no solo el acceso, sino también la permanencia y egreso del sistema educativo.
- **ACEPTABILIDAD:** que el contenido y métodos de la enseñanza sean relevantes éticamente, no discriminatorios, culturalmente apropiados, de calidad y consecuentes con la Educación en Derechos Humanos.

- **ADAPTABILIDAD:** que la educación pueda evolucionar a medida que cambian las necesidades de la sociedad y puede contribuir a superar las desigualdades, como la discriminación de género, y que pueda adaptarse localmente para adecuarse a contextos específicos. Es decir una educación dirigida a un sujeto singular (la persona privada de la libertad) y a un contexto específico (la cárcel).

El incremento de la población penitenciaria y la persistencia de las malas condiciones de encierro, tanto para la población adulta como muy especialmente la población menor de edad tornan difíciles la realización de los principios antes mencionados. Ello no inhibe el reconocimiento que los datos sustentan, de mejoras y esfuerzos especialmente en el sistema carcelario de adultos. Pero este documento deja en claro que las actuales tendencias de prisionización, hacinamiento y relación entre procesados sin pena y penados, así como la evidencia comparativa en esta materia, torna muy difícil desarrollar y sustentar un modelo socio-educativo adecuado. Una primera recomendación es por tanto la de revisar el vínculo entre delito, pena y encierro y procurar desarrollar en forma más robusta alternativas al encierro.

La evaluación del modelo de servicio y de la oferta del sistema de educación en situación de encierro considera cuatro elementos claves: cobertura, continuidad, pertinencia y logros.

Cobertura: Se destacan los avances en cobertura y acceso, especialmente en adultos en secundaria, educación no formal y dinámicas socio-laborales. Se identifican las brechas de cobertura, las cuales son todavía importantes en el conjunto de la PPL. Más de un 60% de la PPL no accede a ofertas formales y las ofertas no formales y socio-laborales son todavía limitadas. Las brechas respecto a la población prioritaria son aún muy altas al cotejar la misma, con la demanda real, la inscripción y la asistencia. Ello resulta de limitaciones de infraestructura, recursos humanos disponibles y reglas de elegibilidad. Se recomienda un plan de ampliación de infraestructura y uso más pleno de la misma mediante la dotación de recursos humanos adecuados y la plena utilización de los nuevos operadores carcelarios como agentes de socialización colectivos. Se plantean metas de cobertura para el año 2025 que lleven a la totalidad de la población a contar con algún tipo de oferta socioeducativa y/o sociolaboral, con sistemas de acreditación acordes.

Continuidad: Se destaca el incremento de la demanda en ciclo básico como evidencia de logros en continuidad. Un modelo socio-educativo en cárceles y situación de encierro debe otorgar chances de continuidad dentro y fuera de la institución carcelaria. Se plantea la necesidad de adecuar la oferta a los niveles superiores de acreditación y revisar los mecanismos de acreditación actuales reconociendo la necesidad de implantar modelos flexibles e integrales –no por asignaturas- de acreditación de nivel o ciclo. Se insiste en la necesidad de una mejor coordinación entre el INR y el sistema educativo para avanzar en este sentido. Se propone la definición de una malla de actividades socio-educativas y socio-laborales estables e integradas de tal manera de permitir la construcción de trayectos individuales y personalizados para la PPL.

Pertinencia: Se reconoce el importante esfuerzo adaptativo de la oferta de primaria en contexto de encierro. Se discute y critica la modalidad de educación media básica y

media superior como modelo de baja pertinencia, pero se reconoce los esfuerzos recientes por extender la oferta por transformar dicho modelo en adultos. No se percibe una opción similar en menores de edad, aunque si un incremento de la oferta socio-laboral. Se propone un cambio drástico en la oferta tanto para adultos como para menores de edad de esta etapa de ciclo medio, especialmente ciclo medio básico. Se recomienda la adopción de una versión similar a rumbos de UTU como modelo base, pero reformulada. La propuesta implica una plena integración de las modalidades formales, no formales y socio-laborales orientadas a las competencias y habilidades. El sistema de acreditación debe disociarse de la oferta inmediata y las tutorías deben asumir el rol de acercar la oferta a los criterios de acreditación. Pero se sugiere también acercar los criterios de acreditación a esta nueva malla curricular amplia no formal.

Logros: Se propone una redefinición de logros, desde la acreditación hacia la disminución del tiempo de encierro en celda y el incremento de las actividades colectivas significativas en formación. Se considera como logro el incremento del egreso, pero se enfatiza la necesidad de dotar a la PPL de actividades significativas y formativas cotidianas.

Se definen un conjunto de metas institucionales, de cobertura y de acreditación para la PPL adulta:

Metas institucionales

- Creación en todos los establecimientos de un equipo técnico integrado por el director técnico, operadores penitenciarios y docentes –aquellos que asumirán alta carga en el establecimiento-.
- Acuerdos con Primaria, Secundaria y Técnica para formar una comisión técnica encargada de definir los perfiles de egreso y nuevos sistemas de acreditación para los tres niveles.
- Convenio con UTU para el desarrollo de la modalidad Rumbos –con adaptaciones- en establecimientos piloto.
- Convenio ANTEL-CEIBAL para el desarrollo de laboratorios de trabajo con computadoras del Plan y desarrollo de herramientas pedagógicas adecuadas por parte de los desarrolladores de contenidos del Plan CEIBAL.
- Convenio revisado con INEFOP para fortalecer la oferta socio-laboral.
- Llamado a empresas estatales y privadas para el desarrollo de bibliotecas y salas de lectura en los establecimientos.
- Publicación y presentación al inicio de cada semestre de la grilla de actividades ofertadas por el establecimiento.
- Convenios con establecimientos deportivos para el uso de sus facilidades y recursos humanos y generación de protocolos de transporte y seguridad para dichas actividades.

Metas de cobertura socio-educativa y socio-laboral

- Contar con un mínimo de 50% de cupos por PPL en tres turnos de tres días semanales.
- Alcanzar a toda la demanda real al 2025.

- Alcanzar mediante incentivos a la demanda y aumento de capacidad al 100% de la PPL en alguna actividad formativa o socio-laboral que conlleve al menos un espacio de cuatro horas diarias tres veces a la semana.
- Incrementar y monitorear el logro de la meta de disminución de tiempo de encierro e incremento en las actividades colectivas formativas, de recreación y socio-laborales.

Metas de acreditación

- Al 2020 un 50% de la población con una duración media de encierro superior a los dos años deberá acreditar el ciclo inmediato que no ha logrado a la fecha (primaria, ciclo básico o bachiller general). Al 2025 la totalidad.
- Al 2020 un 50% de la población con una duración menor a 2 años deberá poder acreditar alguna capacidad o competencia laboral adquirida en algún taller o práctica laboral. Al 2025 la totalidad.

Se definen otro subconjunto de metas institucionales, de cobertura y de acreditación para la población menor de edad:

Metas institucionales

- Responder y demostrar en forma satisfactoria que se han incorporado las recomendaciones del INDDHH
- Fortalecer el sistema de diagnóstico y derivación que ya ha dado un paso importante con la inauguración reciente del nuevo centro.
- Conformación de un equipo de convivencia y formación con jerarquía sobre las regulaciones cotidianas de los establecimientos conformado por técnicos especializados de nivel terciario.

Metas de cobertura socio-educativa

- Toda la población debe asistir a la oferta curricular correspondiente a cada nivel. Ello no implica nuevamente, la oferta de la malla curricular tradicional de primaria y secundaria.
- Desarrollar actividades formativas y recreativas para toda la población en meses de verano.
- Educación física y deportes al menos dos veces a la semana para toda la población en privación de libertad.

Metas de acreditación

- La acreditación en el caso de SIRPA debe admitir formatos de grado y de ciclo. Nuevamente para grado la lógica no debe ser de asignaturas sino de competencias generales.
- Toda la población con duraciones superiores o equivalente a un año deberán poder acreditar grado o ciclo.

Índice general

Introducción: en búsqueda de un modelo integral de educación en contextos de encierro	3
Capítulo 1. Seguridad ciudadana, privación de libertad y estrategias socioeducativas: un abordaje conceptual	6
1. Una tríada compleja	6
2. La educación en contextos de encierro: fundamentos de su relevancia	8
2.1. Lo socio-educativo como una premisa de derechos	10
2.2. Lo socio-educativo como una dimensión instrumental: el problema de eficiencia y eficacia.....	13
2.2.1. Programas de rehabilitación intra-carcelaria.....	14
2.2.1.1. Educación formal en contextos de encierro	14
2.2.1.2. Programas terapéuticos para tratamiento del consumo de drogas en prisión	15
2.2.1.3. Programas terapéuticos de tipo cognitivo-conductual.....	16
2.2.2. Programas de reintegro social (“reentry”).....	17
2.2.2.1. Programas comunitarios de apoyo al reintegro social.....	17
2.2.2.2. Programas de reinserción laboral	17
2.2.3. Intervenciones aplicadas durante la ejecución de medidas alternativas a la privación de libertad (probation / parole)	18
2.3. Lo Socio-educativo como dimensión organizacional y de convivencia.....	19
Capítulo 2. El contexto uruguayo: seguridad ciudadana y población privada de libertad (PPL) 22	
1. Tendencias: delito y población privada de libertad	22
1.1. Evolución de la violencia y la criminalidad.....	22
1.2. Situación del sistema penitenciario de adultos	25
1.3. Situación del sistema penal de adolescentes.....	28
1.4. Limitaciones estructurales a la implementación de un modelo socioeducativo en prisiones: alta reincidencia de los más jóvenes y corta estadía en el sistema penitenciario	31
1.5. Privación de libertad en perspectiva comparada.....	33
1.6. Algunas observaciones finales en relación a la posibilidad de implementar medidas de carácter socio-educativo en el contexto penitenciario actual	35
Capítulo 3. Las políticas públicas en materia de Seguridad Ciudadana y gestión de la privación de libertad	36

1. Hitos del Sistema de Seguridad ciudadana y gestión de privación de libertad para adultos.....	36
2. Hitos de política del sistema penal adolescente	51
Capítulo 4. El modelo socio-educativo actual en INR	57
1. El modelo de servicio educativo formal	57
1.2. Educación primaria.....	59
1.3. Educación Secundaria	60
2. El modelo de servicio educativos no-formales	64
3. La oferta socio-laboral y sus expresiones actuales	66
4. Lo educativo en la propia dinámica carcelaria: los nuevos operadores carcelarios	67
5. Cupos y capacidades edilicias para la actividad socio-educativa y socio-laboral	69
Capítulo 5. El Modelo socio-educativo actual en SIRPA.....	74
1. El modelo educativo formal	74
Capítulo 6. Una propuesta estratégica para el decenio 2015-2025.....	78
1. Instituto Nacional de Rehabilitación	78
1.1. Un nuevo modelo de servicio: proyecto de centro y ofertas flexibles sin fines instrumentales inmediatos	78
1.2. Los sistemas de acreditación y apoyo a la acreditación como parte de dicho modelo: primaria, media básica y media superior	82
1.3. Metas 2015-2025	84
1.3.1. Metas institucionales	84
1.3.2. Metas de cobertura socio-educativa y socio-laboral	85
1.3.3. Metas de acreditación.....	86
2. Sistema de Responsabilidad Adolescente.....	86
2.1. Metas 2015-2025	87
2.1.1. Metas institucionales	87
2.1.2. Metas de cobertura socio-educativa.....	88
2.1.3. Metas de acreditación.....	88
Bibliografía consultada.....	89
Entrevistas Realizadas	93

Introducción: en búsqueda de un modelo integral de educación en contextos de encierro

Cuando pensamos en el funcionamiento de nuestro sistema penal, inmediatamente nos vienen a la mente tres dispositivos para lidiar con quienes quiebran las leyes: 1) una respuesta punitiva inicial, 2) un proceso de tratamiento al ofensor y 3) la reinserción social del infractor, una vez cumplida su pena². A su vez, normalmente asociamos dichos dispositivos con una secuencia típica: a) pena de privación de libertad, b) experiencia de encierro y c) retorno a la vida en libertad.

Sin embargo, una vez que se comete una ofensa, y ésta es detectada por el sistema de seguridad pública, existe una amplia variedad de respuestas punitivas, que a su vez derivan en diferentes secuencias alternativas al esquema tríptico anterior, que normalmente no son consideradas como primera opción. Manteniendo la secuencia de tres fases, se puede establecer la siguiente secuencia: i) multa, ii) ausencia de tratamiento y iii) mantenimiento de todos los derechos del ofensor. Otra opción es: i) multa, ii) servicio comunitario, iii) levantamiento de pena. Más allá del esquema de tres etapas, podemos pensar en una secuencia como: i) internación en modelo médico, ii) tratamiento en libertad, iii) levantamiento de la pena y iv) reinserción. Otro ejemplo en la misma dirección puede ser: i) pena sin prisión, ii) acción comunitaria, iii) levantamiento de la pena y iv) reinserción social.

El objetivo de esta consultoría es diagnosticar y ofrecer recomendaciones para el primer modelo de funcionamiento penal, y específicamente, para la segunda fase de la secuencia: el tratamiento luego que una pena de privación de libertad ha sido establecida. Específicamente, se intenta aportar recomendaciones en una dimensión específica del tratamiento luego de la privación de libertad: las acciones educativas. Se verá en este informe que los autores eligen extender los horizontes de dicha acciones al menos en dos sentidos:

² Existe, claro está, un momento previo que es el de prevención y disuasión del delito, que escapa a los objetivos del presente estudio.

3. Considerando las alternativas antecedentes y posteriores a la etapa de tratamiento en la privación de libertad, en el entendido de que la efectividad de dichas acciones están indisolublemente ligadas al uso que se hace de las estrategias punitivas y de reinserción.
4. Proponiendo una concepción amplia de la acción educativa en los centros penitenciarios, que va más allá del campo de la educación formal orientada a la acreditación educativa formal.

La dimensión educativa en la vida carcelaria se enmarca necesariamente en las condiciones básicas de convivencia, la interacción cotidiana entre los operadores carcelarios y la personas privadas de libertad (en adelante, PPL), las ofertas educativas no formales, las ofertas laborales y socio-laborales, así como la educación orientada a la acreditación formal.

Como se verá a lo largo de este documento, la idea misma de educación formal, solo adquiere sentido, en el marco de un proyecto de centro que abarca mucho más que la educación formal. Partes integrales de la educación en contextos de encierro son el ofrecimiento de una experiencia de vida significativa que transforma la cultura organizacional y las expectativas de presos y operadores carcelarios así como los horizontes de vida de los sujetos de derecho que se encuentran privados de su libertad.

Son al menos cuatro los objetivos inmediatos que persigue un modelo socioeducativo en cárceles: 1) mejora de la convivencia y la vida cotidiana en contexto de privación de libertad, 2) incremento de la autoestima de la PPL, favoreciendo en los sujetos la creación de un proyecto de vida dentro de la cárcel, 3) la oferta de diferentes herramientas, conocimientos y competencias que permitan la superación personal, y finalmente, 4) la oferta de mecanismos de acreditación formal de los aprendizajes con el fin de completar ciclos educativos. Como sugiere la Figura 1, dichos objetivos se encuentran íntimamente relacionados entre sí, conformando así un modelo integral de educación durante la privación de libertad.

Figura 1. Objetivos complementarios de la acción socioeducativa en contextos de encierro.



Fuente: elaboración propia.

Capítulo 1. Seguridad ciudadana, privación de libertad y estrategias socioeducativas: un abordaje conceptual

1. Una tríada compleja

La seguridad ciudadana constituye una preocupación de la sociedad en general, especialmente en lo que tiene que ver con el funcionamiento del sistema carcelario. En perspectiva histórica, la privación de libertad como respuesta al crimen, puede considerarse como una señal de progreso, en tanto ha permitido dejar atrás prácticas inhumanas como la tortura y los apremios físicos, y en menor medida, la pena de muerte³.

Ciertamente, desde hace dos siglos, la reclusión en centros penitenciarios ha sido el paradigma del castigo social: el mecanismo estatal privilegiado para la resolución de la conflictividad social y el mantenimiento de la seguridad pública.

Desde el enfoque de la criminología crítica, existe un consenso generalizado respecto a que la prisión moderna, como institución, se encuentra en crisis. Ha fracasado en su objetivo de mantener la seguridad pública, la que se supone su razón de ser. La mayoría de los presos no se rehabilitan, aparecen nuevas generaciones de criminales y los índices de delincuencia han aumentado a nivel mundial. Sin embargo, como señala Garland:

“ni la prisión ni ninguna otra institución penal depende únicamente de su capacidad para lograr fines instrumentales. Pese a las esperanzas utópicas y las afirmaciones exageradas de los reformadores, el hecho llano es que ningún método de castigo ha logrado elevar los índices de rehabilitación ni reducir notoriamente los índices de criminalidad...y ninguno lo logrará jamás” (1999: 334).

³ Foucault (1977) fue pionero en la demostración de la naturaleza ritual del castigo en las sociedades pre-modernas. La tortura física extrema se infligía en elaborados rituales, en los que se sometía al delincuente a una muerte lenta de forma antinatural. La cantidad de dolor a infligir era cuidadosamente calculada, y a menudo el principio de hacer que el castigo se ajustase al delito de distorsionaba hasta llegar a la desproporción. Por otra parte, el castigo tenía una naturaleza pública y teatral, con un repertorio en el que figuraban el potro de tortura, la hoguera, la horca y arrastrar al delincuente por las calles de la ciudad. El objetivo de estos castigos era que los condenados sufriesen las penas del infierno antes de morir.

De acuerdo con el autor, los castigos fracasan porque sólo los procesos de socialización son capaces de motivar conductas adecuadas de forma constante. En la medida que el objetivo del sistema penitenciario sea mantener la seguridad pública, el castigo está destinado a fracasar, porque las condiciones para inducir conformidad quedan por fuera de la órbita de las instituciones carcelarias.

Esta concepción “estrecha” de las funciones del sistema carcelario contrasta fuertemente con la realidad y las doctrinas penitenciarias de las cárceles contemporáneas. Hoy en día las prisiones son concebidas como instituciones complejas, que buscan articular sus funciones penales y sociales con la realidad de la comunidad social en la que están insertas. Por otra parte, ni siquiera desde sus orígenes, las cárceles han buscado solamente controlar la desviación social. Al respecto, resulta acertada la opinión de Gutiérrez - Vázquez, respecto a que *“cualquier noción de cárcel conlleva una concepción que podríamos calificar de educativa y esta no es la excepción: la de que el castigo es en sí mismo una lección, que el castigo educa”* (2006: 4).

Es así que las nociones de privación de libertad y educación (aún en esta forma amplia y rudimentaria de entender a la última), se presentan mutuamente interrelacionadas y han formado parte de la concepción de la prisión desde sus orígenes. Resulta claro que no hay relaciones simples entre castigo, reclusión y seguridad ciudadana. Y en muchos casos, la relación causal esperada entre privación de libertad y mantenimiento de la seguridad pública se ha invertido y ha adoptado un signo negativo: el aumento de la privación de la libertad ha tendido a disminuir los niveles de seguridad ciudadana, a través del aumento de la reincidencia.

Ciertamente, la privación de libertad es casi siempre un mal – a veces necesario –, pero de ninguna forma debe ser considerada como la primera respuesta política o social hacia la delincuencia. En el presente informe, se propone considerar a la educación en contexto de encierro en el marco de su inherente complejidad política, social e institucional.

2. La educación en contextos de encierro: fundamentos de su relevancia

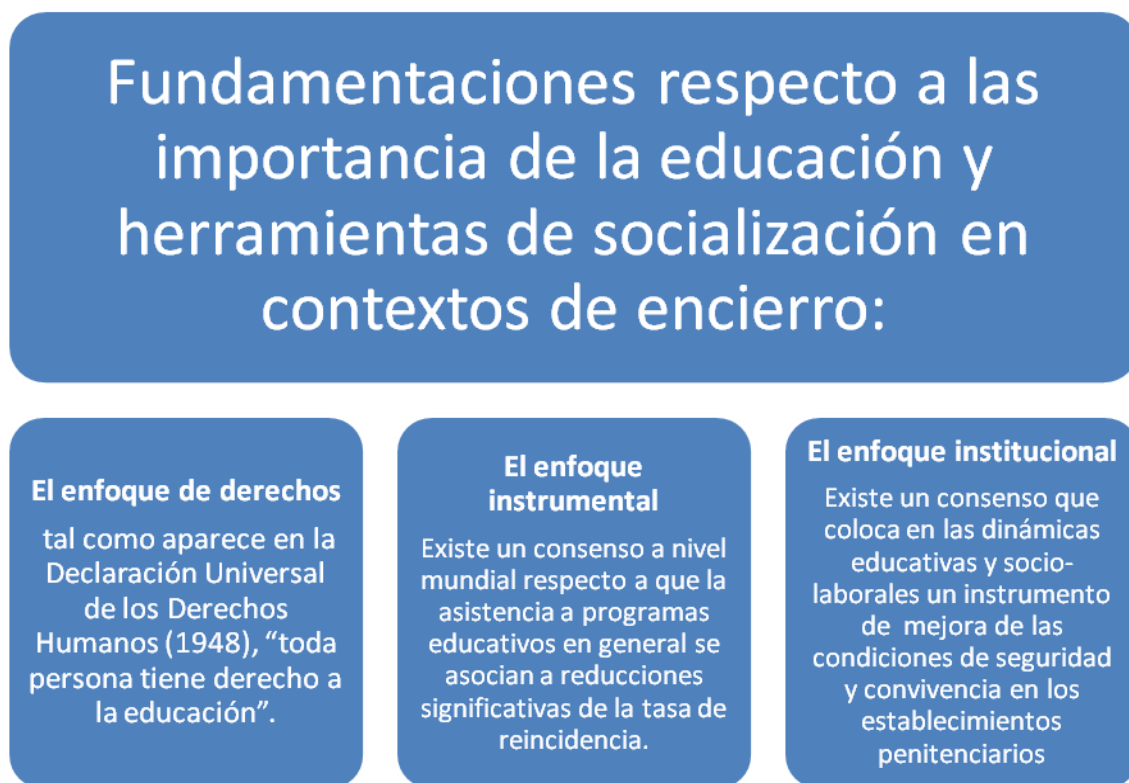
En primer lugar, se entiende que las políticas penitenciarias – que buscan promover la conducta disciplinada y reforzar la seguridad pública–, no deben concentrarse en el castigo de los transgresores, sino en socializar e integrar a los reclusos. Esta posición enfoca el problema de la educación en contextos de encierro desde una perspectiva de derechos: si la pena de privación de libertad es inevitable, entonces deberá ser considerada como la expresión moral, política, económica y cultural de la sociedad hacia los ofensores, y no como una respuesta instrumental a la inseguridad pública. Desde esta perspectiva, la educación en cárceles supone más bien un trabajo de justicia social y de educación moral, y no un elemento secundario y auxiliar de las políticas penales y penitenciarias.

En segundo lugar, es inevitable considerar a la educación en el marco de la privación de libertad como un problema de eficacia y eficiencia: en parte para moderar los males que genera la privación de libertad al individuo que transgrede las normas penales, y también para mitigar el potencial daño que las prácticas basadas en concepciones simplistas de la institucionalidad de la prisión pueden generar a la sociedad en su conjunto.

Por último, la educación y las acciones formativas y de socialización en cárceles persiguen un tercer conjunto de efectos que no hacen ni a la rehabilitación y posterior reinserción social, ni a la realización de derechos durante el período de reclusión, sino a la propia convivencia y dinámica carcelaria. El desarrollo de un conjunto de actividades por parte de la población privada de libertad persigue en muchos casos la generación de un ámbito de convivencia e interacción que si bien se toca en diferentes puntos con la rehabilitación, la realización de derechos y el reintegro social, posee un mérito propio: facilitar y promover dinámicas de convivencia que hacen a la calidad de vida de todos los involucrados en la experiencia carcelaria y contribuyen, no desde la punición, a la generación de espacios de seguridad y a la construcción de capital social básico desde la propia experiencia de convivencia cotidiana.

La Figura 2 muestra en forma sintética las tres funciones que en forma complementaria cumplen los dispositivos de formación y socialización en contextos de encierro.

Figura 2. Enfoque complementarios que fundamentan la acción socioeducativa en contextos de encierro.



Fuente: elaboración propia.

A continuación desarrollamos con mayor profundidad estas tres dimensiones de la educación en el marco de la privación de libertad. En el propio desarrollo resultara claro que a pesar de ser analíticamente distinguibles, estos tres fundamentos se superponen y complementan de diversas maneras.

2.1. Lo socio-educativo como una premisa de derechos

De acuerdo con María Noel Domínguez (2007), en el terreno del Derecho Penal contemporáneo, es posible identificar dos mecanismos complementarios que constituyen un enfoque renovado de la ejecución de las penas de privación de libertad:

- a) **La reclusión carcelaria como oportunidad para el ejercicio de derechos fundamentales negados en la etapa anterior a la criminalización de los individuos.**

Desde esta perspectiva, se asume la cárcel es el lugar en el cual terminan aquellas personas que, en su mayoría, no han gozado plenamente de educación, trabajo, salud, vivienda y otro tipo de garantías y derechos.

La privación de libertad debe entonces constituir una oportunidad para que el Estado – dentro de una política de protección integral de los derechos humanos – pueda realizar los derechos insatisfechos en la etapa previa al ingreso a prisión.

En la práctica, este enfoque se traduce en una nueva conceptualización jurídica del trato penitenciario, lo que significa *“reconstruir integralmente, como derechos del detenido, los contenidos posibles de toda actividad que pueda ser ejercida, aun en las condiciones negativas de la cárcel, a su favor. Por tanto, el concepto de tratamiento debe ser redefinido como ‘servicio’ [y no como una obligación que pueda imponerse de forma coactiva]”* (Baratta, 1990: 2).

Ese enfoque procura evitar el daño producto del aislamiento en la cárcel, y deben orientarse a facilitar la vinculación de la persona privada de libertad con su familia y con la comunidad social. Para que esta política sea efectiva, debe existir un alto grado de articulación entre la autoridad carcelaria con diferentes organismos estatales, así como también con las organizaciones de la sociedad civil, de forma de mejorar la oferta de servicios y oportunidades, asegurando la continuidad de los programas intra-carcelarios con los servicios de reinserción social en la fase post – penitenciarias.

La reinserción del recluso debe ser entendida como una política de corrección de las condiciones de exclusión social previa, con el objetivo de prevenir que la liberación del preso no signifique regresar a la marginalidad de su grupo social de pertenencia, lo que aumentaría sus chances de reincidencia.

b) La reducción de los daños y la minimización del efecto deteriorante del encierro penitenciario.

Desde la perspectiva de derechos se plantea no sólo promover la plena realización de derechos que en el contexto social anterior le fueron negados, sino también lograr la reducción de los daños y la minimización deterioro producto del encierro penitenciario.

La ejecución de la pena de penitenciaría debe tender a la reducción de los daños y la minimización del deterioro ocasionado por la privación de libertad. Se busca reducir la vulnerabilidad de las PPL ante el poder criminalizante del Estado, garantizando un trato humano y dignificante (Baratta, 1999; Zaffaroni, 1995; Zaffaroni et al, 2000). Actuando en el marco del respeto de los Derechos Humanos, el Estado debe garantizar que el trato del sistema carcelario no interfiera con sus deberes de garante de derechos, siguiendo los siguientes lineamientos:

- Máximo tratamiento humano en términos de seguridad personal, higiene, salud, etc.
- Minimización del deterioro producto de la institucionalización, que puede provocar patologías regresivas al comportamiento desviado.
- Ofrecimiento de abandonar el rol que motivó su comportamiento criminal y renunciar al comportamiento auto-agresivo, con el fin de reducir su vulnerabilidad hacia el sistema penal. En otras palabras, salirse del estereotipo que causó su selección como criminal por parte del poder punitivo.

Estos dos mecanismos del derecho penal contemporáneo, que suponen una aplicación integral de los derechos de las PPL durante y después del cumplimiento de su pena, hacen posible pensar en el desarrollo de servicios educativos de alta calidad en contextos de encierro. Esta posición, sin embargo, plantea un interrogante: ¿cómo establecer en la práctica, la calidad de los servicios educativos en contextos de encierro desde una perspectiva de derechos?

Sobre este punto, debe considerarse la propuesta de Katherine Tomasevski (2003), quien fuera relatora especial sobre el Derecho a la Educación de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. La autora propone una batería de indicadores específicos que permiten estimar la realización del derecho educativo en prisiones. Esta metodología, conocida como *“las 4-Aes de la educación en privación de libertad”*, es considerada uno de los medios más eficaces para evaluar la situación del derecho a la educación. Las 4-Aes se pueden resumir de la siguiente manera:

- **ASEQUIBILIDAD:** que la enseñanza sea gratuita, financiada por el Estado, y que exista una infraestructura adecuada, con docentes formados y capaces de sostener la prestación de educación. Es decir, que la educación esté disponible.
- **ACCESIBILIDAD:** que el sistema sea no discriminatorio, accesible a todos y que se adopten medidas positivas para incluir. Incluye no solo el acceso, sino también la permanencia y egreso del sistema educativo.
- **ACEPTABILIDAD:** que el contenido y métodos de la enseñanza sean relevantes éticamente, no discriminatorios, culturalmente apropiados, de calidad y consecuentes con la Educación en Derechos Humanos.
- **ADAPTABILIDAD:** que la educación pueda evolucionar a medida que cambian las necesidades de la sociedad y puede contribuir a superar las desigualdades, como la discriminación de género, y que pueda adaptarse localmente para adecuarse a contextos específicos. Es decir una educación dirigida a un sujeto singular (la persona privada de la libertad) y a un contexto específico (la cárcel).

2.2. Lo socio-educativo como una dimensión instrumental: el problema de eficiencia y eficacia

La discusión sobre la eficiencia y efectividad de los programas educativos (formales e informales) se enmarca en un debate más amplio sobre eficacia y eficiencia de diferentes programas de rehabilitación carcelaria. Por esta razón, conviene realizar un repaso general de los principales hallazgos en esta materia, con el fin de comprender mejor el papel de la educación en tanto mecanismo de rehabilitación específico.

Durante buena parte de la década de 1960 y principios de 1970, los criminólogos sostenían que el estudio científico de las causas del crimen sentarían las bases para tratamientos de rehabilitación individualizados que reducirían las tasas de reincidencia (Cullen y Gendreau, 2001). Sin embargo, las reglas cambiaron a partir de mediados la década de 1970, con la publicación de los resultados de investigación de Martinson (1974), quién estudió la efectividad de los principales programas de rehabilitación implementados en las cárceles de Estados Unidos. Basado en un análisis metodológicamente sólido y relativamente exhaustivo⁴, el autor concluyó que los programas de rehabilitación no tenían un efecto significativo en la disminución de la reincidencia. Años más tarde, otros investigadores concluyeron lo mismo (Gottfredson ,1979; Logan y Gaes, 1993) y lograron que la idea de que nada servía en materia de programas de rehabilitación se transformara en una doctrina popular, comúnmente denominada en la literatura como “Nothing Works” (“Nada Funciona”).

La reacción contra los resultados pesimistas de Martinson no se hizo esperar. En contrapartida, Palmer (1975), Gendreau y Ross (1987) y Andrews et al. (1990) entre otros, refutaron la idea propuesta por Martinson, encontrando una sólida evidencia de que algunos programas de rehabilitación funcionaban. Más recientemente, el Instituto Australiano de Criminología y el Congreso de Estados Unidos han afirmado que la rehabilitación logra reducir la conducta delictual en algunos reclusos, con lo cual la clave no está en descubrir si algún programa funciona o no, sino en cómo y para quién

⁴ La investigación de Martinson se fundamentó en el análisis de 231 estudios publicados entre 1945 y 1967, todos ellos contando no solamente con un grupo de tratamiento, sino también con un grupo de control.

funciona, pasando de la doctrina del “Nothig Works” a la del “What Works” (“Qué funciona”). En este contexto, se ha postulado que los programas de rehabilitación efectivos son aquellos que logran conjugar cada programa con las necesidades, circunstancias y estilos de aprendizaje de los individuos.

Existe una amplia variedad de programas de rehabilitación ofrecidos al interior de los establecimientos penitenciarios del mundo, cuyos resultados varían en términos de eficacia y eficiencia. En el terreno de los programas de rehabilitación intra – carcelaria, además de la educación formal, encontramos programas dirigidos a rehabilitación de adictos a las drogas y programas de terapia cognitivo conductual. Por otra parte, en el plano de la reinserción post-reclusión, es posible identificar programas de apoyo comunitario y de reinserción laboral. Finalmente, es necesario señalar que también se ha estudiado la eficacia y eficiencia de las intervenciones realizadas en el marco de medidas no privativas de libertad. A continuación se describen las principales características de los programas antes mencionados, y la evidencia disponible respecto a su efectividad en la disminución de la reincidencia.

2.2.1. Programas de rehabilitación intra-carcelaria

2.2.1.1. Educación formal en contextos de encierro

Año	Tipo de evidencia	Resultado
2009	Meta-análisis	<p>Una revisión reciente de evaluaciones de programas de educación penitenciaria concluyó que las intervenciones de educación vocacional pueden generar, en promedio, disminuciones del 9,8% en la reincidencia delictual.</p> <p>En complemento, el mismo estudio plantea que la revisión de 17 evaluaciones de programas de educación general en prisión (en niveles básico a post-secundario) pueden producir, en promedio, disminuciones del 8,3% en términos de reincidencia delictual, generando además beneficios económicos debido a los ahorros asociados a la menor reincidencia, tanto para las víctimas potenciales como para los contribuyentes que financian la operación del sistema de justicia penal (Drake, Aos y Miller, 2009).</p>

Fuente: elaboración propia.

2.2.1.2. Programas terapéuticos para tratamiento del consumo de drogas en prisión

Las comunidades terapéuticas para el tratamiento del consumo de drogas en la cárcel se han extendido progresivamente como una alternativa de intervención penitenciaria para internos con problemas de consumo abusivo de drogas (Welsh 2007). Estas intervenciones se describen como programas residenciales intensivos que proveen ambientes pro-sociales altamente estructurados para el tratamiento del abuso y dependencia de sustancias. Difieren de otras intervenciones principalmente por el uso de la comunidad como un agente clave para el cambio, en el cual el equipo de tratamiento y los pacientes interactúan tanto en formas estructuradas como no estructuradas para influenciar actitudes, percepciones y conductas asociadas con el uso de drogas (Welsh 2007). Diversos reportes han establecido la efectividad de algunas comunidades de tratamiento, especialmente cuando la intervención se combina con la continuación del tratamiento en comunidades terapéuticas fuera de la prisión, o con otras formas de apoyo estructurado después de la salida de la prisión.

Año	Tipo de evidencia	Resultado
2004	Evaluación de programa	Estudio del modelo de tratamiento segmentado en 4 niveles implementado por el Departamento Correccional de Connecticut, que se destaca técnicamente por ingresar usuarios a uno de cuatro niveles de intensidad de tratamiento, en función del nivel de abuso de drogas detectado. La evaluación evidenció que tras 18 meses de seguimiento los sujetos que recibieron el tratamiento mientras estaban encarcelados presentaron una proporción de 47% de nuevos arrestos, en comparación con el 57% del grupo control (Daley, Love, Shepard, Petersen, White y Hall, 2004).
2006	Meta-análisis	Revisión de 5 evaluaciones de programas, estableció que los tratamientos del consumo abusivo de drogas en la comunidad pueden producir una reducción promedio de 12,4% en la reincidencia delictual (Aos, Miller y Drake, 2006).
2007	Evaluación de programa	Estudio de diseño cuasi-experimental examinó los resultados de una muestra de internos que participaron de programas de comunidad terapéutica para el tratamiento de drogas en comparación con grupos de control tras 2 años de seguimiento post-carcelario, en 5 prisiones de los Estados Unidos. Como resultado, el programa de comunidad terapéutica de tratamiento en drogas redujo significativamente los nuevos arrestos (24% en grupo de tratamiento y 34% en grupo control) y las re-encarcelaciones (30% en grupo de tratamiento y 41% en grupo control, $p<0.05$) de la población intervenida, pero no los porcentajes de recaída en consumo de drogas (Welsh, 2007).
2009	Meta-análisis	Revisión de 21 evaluaciones de programas de tratamiento del abuso de drogas en prisión concluyó que este tipo de intervenciones, en promedio, generan disminuciones de la reincidencia delictual del 6,4% en las poblaciones atendidas en relación con grupos de comparación equivalentes (Drake, Aos y Miller, 2009).

Fuente: elaboración propia.

2.2.1.3. Programas terapéuticos de tipo cognitivo-conductual

Este tipo de programas ha ido tomando fuerza en los últimos años. Adoptan esquemas de tratamiento diferenciados, de carácter individual. Estos programas están orientados a modificar cogniciones distorsionadas o disfuncionales (reestructuración cognitiva) y/o a la enseñanza de nuevas habilidades cognitivas. Para el logro de estos objetivos, los programas integran experiencias de aprendizaje estructurado diseñadas para afectar procesos cognitivos y para la interpretación de indicadores sociales, el monitoreo de los propios procesos de pensamiento, la identificación y compensación de distorsiones o errores de pensamiento, el razonamiento sobre comportamientos correctos o equivocados, la generación de soluciones alternativas, y la toma de decisiones sobre comportamientos adecuados (Landenberger y Lipsey, 2005).

Año	Tipo de evidencia	Resultado
2005	Meta-análisis	Revisión de 58 investigaciones con diseños experimentales o cuasi-experimentales que evaluaron experiencias de implementación de distintos programas de intervención penitenciaria cognitivo conductual aplicados con jóvenes o adultos. Se observó que la probabilidad de éxito (no reincidencia en un período post-intervención de 12 meses) para individuos en grupos de tratamiento es una y media veces mayor que para los participantes de los grupos comparación no intervenidos (Landenberger y Lipsey 2005).
2005	Meta-análisis	La revisión de experimentos con asignación aleatoria de casos en condiciones de tratamiento y de control con muestras iguales o superiores a 100 sujetos, permitió a Farrington y Welsh identificar estudios que reportaron resultados estadísticamente significativos en términos de disminución de reincidencia en delito en sujetos sometidos a tratamientos cognitivo-conductuales, en contraste con grupos de comparación, con tamaños de efecto que variaron entre ⁵ $d=0,08$ a $0,49$ (Farrington y Welsh, 2005). Estas medidas sugieren efectos leves a moderados sobre los porcentajes de reincidencia de las poblaciones intervenidas.
2005	Meta-análisis	La revisión de 20 estudios de evaluación de resultados de intervenciones cognitivo-conductuales grupales sobre la reincidencia en infractores de ley permite sostener que este tipo de programas produce consistentemente efectos favorables sobre la reincidencia delictual de los grupos de tratamiento. Las diferencias en los porcentajes de reincidencia varían entre 8 y 16 puntos porcentuales a favor de los grupos de intervención (Wilson, Allen y Mackenzie, 2005)

Fuente: elaboración propia.

⁵ Los tamaños de efecto medidos en d se refieren a las diferencias de medias estandarizadas. Mas detalles en Farrington y Welsh, 2005, p. 13.

2.2.2. Programas de reintegro social (“reentry”)

Los programas de reintegro a la sociedad una vez cumplida la condena, son de fundamental importancia, en el entendido que la rehabilitación no puede limitarse a la oferta de programas intra-carcelarios, sino debe continuar luego de que el individuo es puesto en libertad.

2.2.2.1. Programas comunitarios de apoyo al reintegro social

Los programas comunitarios de apoyo al reintegro social tienen como requisito indispensable un elevado nivel de articulación de las autoridades penitenciarias con organismos estatales y organizaciones civiles, de forma de asegurar orientación a los ex reclusos en la búsqueda de oportunidades de trabajo, de vivienda, y en la continuación de los estudios. En la medida en que estas vinculaciones estén disponibles, puede decirse que existe evidencia que indica un considerable nivel de efectividad.

Año	Tipo de evidencia	Resultado
2009	Evaluación de programa	Una evaluación aplicada a un programa de reinserción social en Boston, a apoyar la transición de retorno al barrio tras la salida de cárcel en infractores de ley violentos a través de estrategias de mentoring ⁶ , servicios sociales, tratamientos del consumo de drogas u otros problemas de salud mental, y educación, permitió observar reducciones del 30% de las nuevas detenciones en un grupo de sujetos que participaron del programa, en relación con un grupo de comparación (Braga, Piehl y Hureau, 2009).

Fuente: elaboración propia.

2.2.2.2. Programas de reinserción laboral

La reintegración de la persona que ha cumplido condena al mundo laboral suele constituir una de las tareas más complejas de concretar, debido a las barreras de acceso al empleo que encuentran las personas con antecedentes penales. Aunque el tema laboral es, además, una de las principales demandas de ayuda que formula la población de liberados, los efectos de los programas laborales o de mejoramiento de la empleabilidad sobre la reincidencia delictual no están claramente establecidos.

⁶ Monitoreo y apoyo de casos a cargo de un/a tutor/a, que puede ser o no profesional, en función de los objetivos y metodologías de intervención del programa.

Año	Tipo de evidencia	Resultado
2005	Meta-análisis	Orientado a evaluar el efecto de distintos programas de empleabilidad sobre la reincidencia en delito, permitió afirmar que dichos programas, por sí mismos, no generan un impacto significativo sobre la reincidencia (Vischer, Winterfield y Coggeshall, 2005)
2008	Evaluación de programa	Una evaluación de los resultados preliminares de las intervenciones realizadas por el Centro de Oportunidades de Empleo de Nueva York, indica que los grupos intervenidos tienen 16% menos probabilidad de reincidencia que los casos no atendidos (Western, 2008)
2009	Meta-análisis	Un proyecto que aborda el desarrollo de la empleabilidad y el acceso al empleo puede generar impactos promedio de 4% a 6,4% de disminución de la reincidencia delictuales (Drake, Aos y Miller 2009).

Fuente: elaboración propia.

2.2.3. Intervenciones aplicadas durante la ejecución de medidas alternativas a la privación de libertad (probation / parole)

Año	Tipo de evidencia	Resultado
2006	Meta-análisis	A partir de la revisión de resultados de 24 evaluaciones, se estableció que los programas de supervisión intensiva orientados a la vigilancia de los usuarios no genera ningún impacto en su reincidencia delictual, mientras que la revisión de 10 evaluaciones de programas de supervisión intensiva orientados a la intervención de los casos evidenció una reducción promedio de 21,9% en la reincidencia de los usuarios (Aos, Miller y Drake 2006). Esto sugiere que la efectividad de los programas de supervisión intensiva depende del grado en que se orienten a prestar apoyo y tratamiento a los sujetos en proceso de reinserción social.
2009	Meta-análisis	Los programas de tratamiento correccional en la comunidad aplicados en el contexto de medidas de supervisión intensivas pueden generar reducciones del 17,9% de la reincidencia delictual (Drake, Aos y Miller 2009).
2009	Evaluación de programa	En cuanto a los servicios de intervención cognitivo-conductual, se evaluó que un programa implementado en la comunidad, denominado "Thinking for a change" (TFAC o T4C), puede producir una diferencia estadísticamente significativa en las proporciones de reincidencia, las que llegan a 23% en los grupos de tratamiento, y a 36% en los grupos de control (Lowenkamp, Hubbard, Makarios y Latessa 2009).

Fuente: elaboración propia.

2.3. Lo Socio-educativo como dimensión organizacional y de convivencia

"When people think of prisons they tend to consider their physical aspect: walls, fences, a building with locked doors and windows with bars. The reality is that the most important aspect of a prison is the human dimension, since prisons are primarily concerned with people. The two most important groups of people in a prison are the prisoners and the staff who look after them. The key to a well-managed prison is the nature of the relationship between these two groups" (Andrew Coyle, 2009)

Más allá de la realización de derechos y más próxima a la dimensión instrumental orientada a la rehabilitación y reinserción de sujetos privado de libertad, se encuentra otra función fundamental de la acción socioeducativa: el cambio organizacional y de convivencia en el marco institucional de las prisiones. Si se quiere, esta fundamentación puede ser considerada como el último eslabón causal de las finalidades de realización de derechos y rehabilitación. Pero es importante destacar su naturaleza intrínseca a riesgo que la misma se pierda en las fundamentaciones finalistas (derechos y rehabilitación).

Goffman (1961) fue pionero en el estudio de los efectos del ambiente carcelario sobre la vida cotidiana de la PPL. En su visión, las cárceles son entendidas como "instituciones totales", espacios de clausura moral, de *"residencia y trabajo, donde un gran número de individuos en igual situación, aislados de la sociedad por un periodo apreciable de tiempo, comparten en su encierro una rutina diaria, administrada formalmente"*. (Goffman, [1961] 2009, 15). De acuerdo con el autor, la prisión constituye una pseudo – sociedad, que tiene sus propios mecanismos de socialización (entendida en este caso como contaminación), desarrollando hábitos de convivencia, rutinas y valores que normalizan a los sujetos, anulando sus singularidades⁷. Para el sujeto privado de libertad, pero también, aunque en menor medida para el operador carcelario, durante el tiempo de interacción conjunta, la vida cotidiana está completamente inmersa en la realidad de la institución.

⁷ Adicionalmente, el ingreso a la prisión es asociado por Goffman a la generación de un estigma. El estigma es una expresión que señala lo "anormal", confirmando al mismo tiempo la normalidad: en otras palabras, nadie es en sí mismo "normal" o "anormal", sino en relación a otro. Es así que el estigma supone "una ideología para explicar la inferioridad y dar cuenta del peligro que representa esa persona, racionalizando a veces una animosidad que se basa en otras diferencias". (Goffman, [1963] 2010: 17).

La existencia de rutinas, programas y actividades que se desarrollan en dichas instituciones, determinan en grado supremo la realidad cotidiana de dichos sujetos. Teniendo en cuenta el planteo original de Goffman, puede afirmarse que la introducción de la dimensión socio-educativa en una institución total de genotipo punitivo es por definición una subversión del modelo. Una forma no de reformar sino de redefinir sus propósitos y dinámicas.

La introducción de dimensiones socioeducativas en la experiencia carcelaria es por lo tanto una forma de transformar la cotidianeidad y las bases de legitimidad organizacional del sistema. Es también una nueva herramienta para el manejo de los conflictos, interacciones y rutinas organizacionales. En tanto tal puede ser un instrumento funcional a la mejora de la convivencia y del orden social en dicha organización, o una distorsión que afecta negativamente dichos propósitos.

Pensado desde esta perspectiva, el eje socioeducativo no debe ser evaluado solamente como un problema de derechos, ni solamente como un problema de eficiencia y eficacia de la rehabilitación, sino como un eje de mejora organizacional y de cotidianeidad.

Si la transformación organizacional es un objetivo intermedio y necesario para el cambio orientado a los derechos y la rehabilitación, lo socio-educativo es en este sentido, no solo realización de las metas, sino de gestión del cambio organizacional.

Por ello mismo no es deseable ni posible pensar lo educativo formal como una adición ad-hoc del modelo penitenciario. Ello es falaz tanto en su alcance como en sus posibilidades. La incorporación de la educación formal y no formal, las dinámicas socio-educativas y socio-laborales en general deben ser una herramienta de transformación organizacional y de la cotidianeidad de la experiencia carcelaria.

En este sentido lo socioeducativo deja de ser un programa, un servicio o una acción puntual para pasar a ser un eje de transformación organizacional de la vida cotidiana de la PPL y de los operadores carcelarios. Su principal objetivo es transformar el uso del tiempo de la PPL y de los operadores en la vida cotidiana de las cárceles. El

tiempo de celda, el ocio y las actividades colectivas son transformados a partir de este nuevo paradigma, contribuyendo a una redefinición de la vida en cárcel.

Capítulo 2. El contexto uruguayo: seguridad ciudadana y población privada de libertad (PPL)

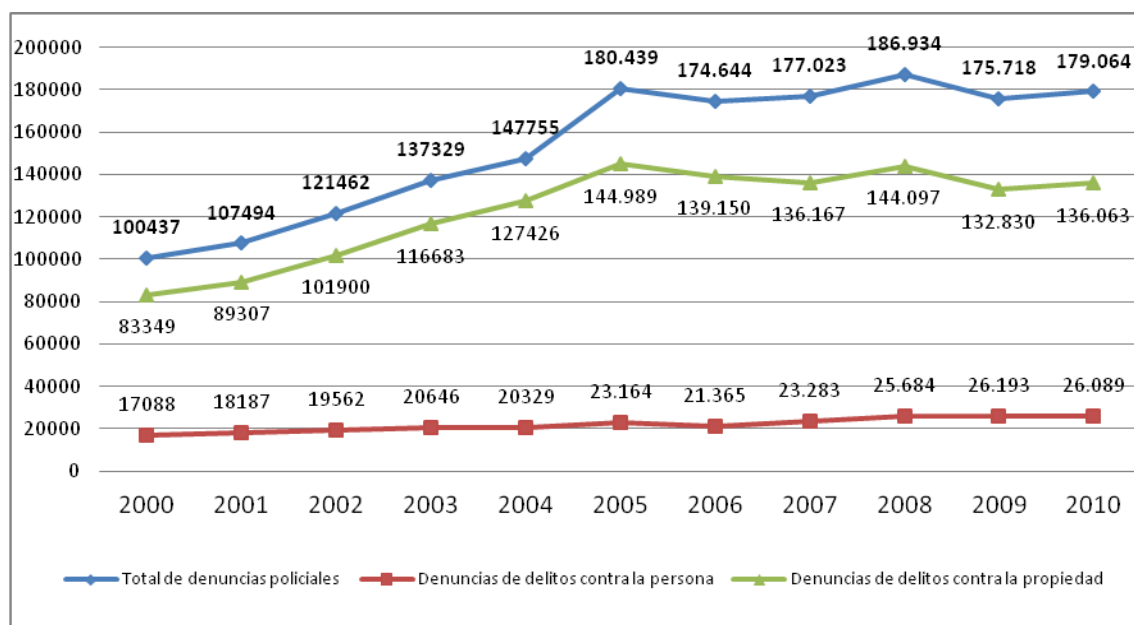
1. Tendencias: delito y población privada de libertad

El presente capítulo brinda un panorama del estado de la seguridad ciudadana en el Uruguay contemporáneo. El mismo se divide en cuatro secciones. Primero, se describe la evolución de las denuncias policiales contra la persona y contra la propiedad en los últimos años. Segundo, se analiza la evolución de figuras delictivas específicas (hurto, rapiña y homicidio). Tercero, se ofrece una visión panorámica de la situación de los adultos privados de libertad. Cuarto, se describe el estado actual de la adolescencia en infracción. Quinto, se ofrece una valoración de las limitaciones estructurales a la implementación de un modelo socioeducativo en prisiones. Sexto, se presenta una el caso de la privación de libertad uruguayo desde una perspectiva comparada (a nivel regional y extra-regional). El capítulo se cierra con algunas consideraciones respecto a la posibilidad de implementar medidas de carácter socio-educativo en el actual contexto penitenciario uruguayo.

1.1. Evolución de la violencia y la criminalidad

La sociedad uruguaya ha asistido en forma sistemática a un incremento de los delitos desde ya hace tres décadas. En el inicio del siglo el total de denuncias ascendía a 100000, de la cuales la gran mayoría eran delitos contra la propiedad (rapiña y hurtos) y una proporción mucho menor eran delitos contra la persona (lesiones y homicidios). A lo largo de la década puede observarse un importante incremento en los delitos contra la propiedad. Entre 2000 y 2005 se concentra el incremento de estos delitos pasando de aproximadamente 83000 a 145000, para luego estabilizarse en valores cercanos a los 140000. Los delitos contra las personas presentan un ascenso continuo –con un descenso puntual en 2006– durante la década, llevando los totales anuales de 17000 a 26000.

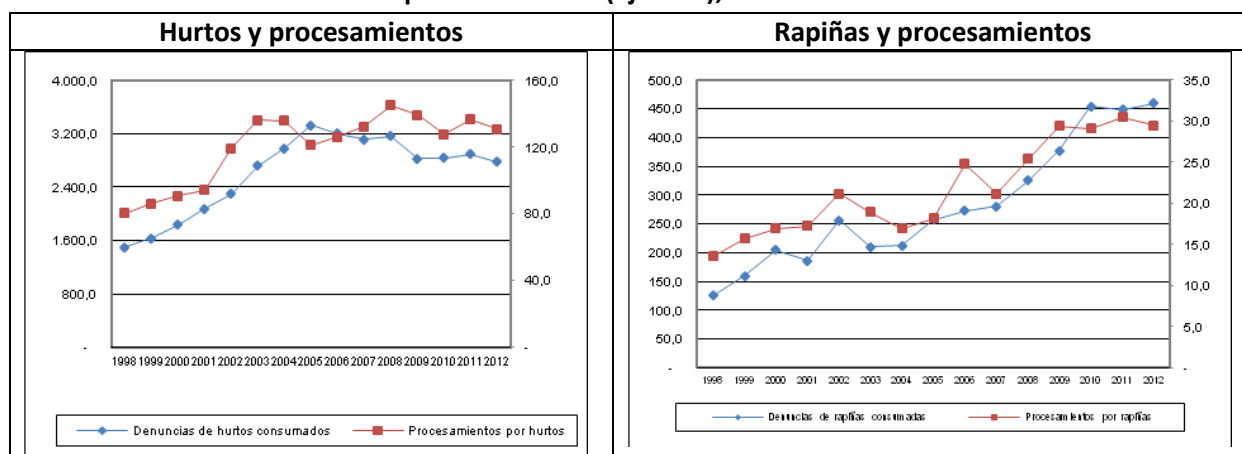
Gráfico 1. Evolución del total de denuncias de delitos, 2000-2010



Fuente: División Estadísticas y Análisis Estratégicos, Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, Ministerio del Interior

Al observar las tasas de delitos cada 100.000 habitantes puede observarse este mismo incremento abierto por hurtos y rapiñas. Resulta claro que si bien en la primera mitad de la década se incrementan tanto los hurtos como las rapiñas, las últimas continúan su incremento en la segunda mitad, mientras que los hurtos se estabilizan. En forma bastante correlativa se incrementan los procesamientos por estos delitos para el período 2000-2012.

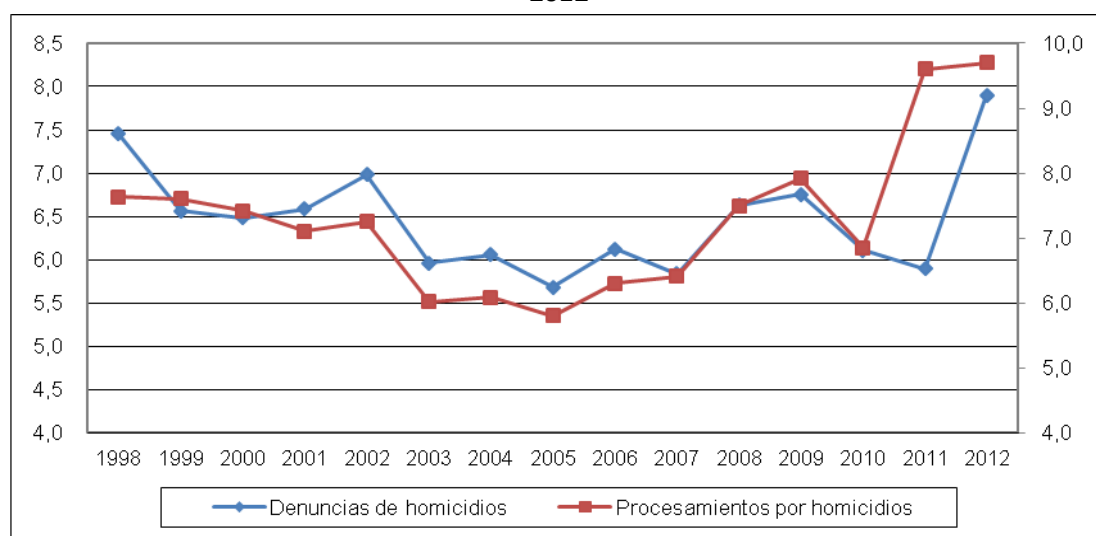
Gráfico 2. Evolución de Hurtos y Rapiñas cada 100.000 habitantes, denuncias (eje izq.) y procesamientos (eje der.), 1998-2012



Fuente: División Estadísticas y Análisis Estratégicos, Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, Ministerio del Interior

En materia de homicidios lo más destacable en una tendencia más bien estable –punta a punta– es el incremento de los mismos entre 2005 y 2012 (con un salto importante en el período 2012 – 2013 de acuerdo a evidencia no presentada en este gráfico). La información en su conjunto indica claramente un incremento de la delincuencia –expresada a través de las denuncias policiales– siendo más marcado y reciente el incremento de los delitos de mayor peligrosidad y vulneración de la seguridad personal –rapiñas y homicidios por sobre hurtos–.

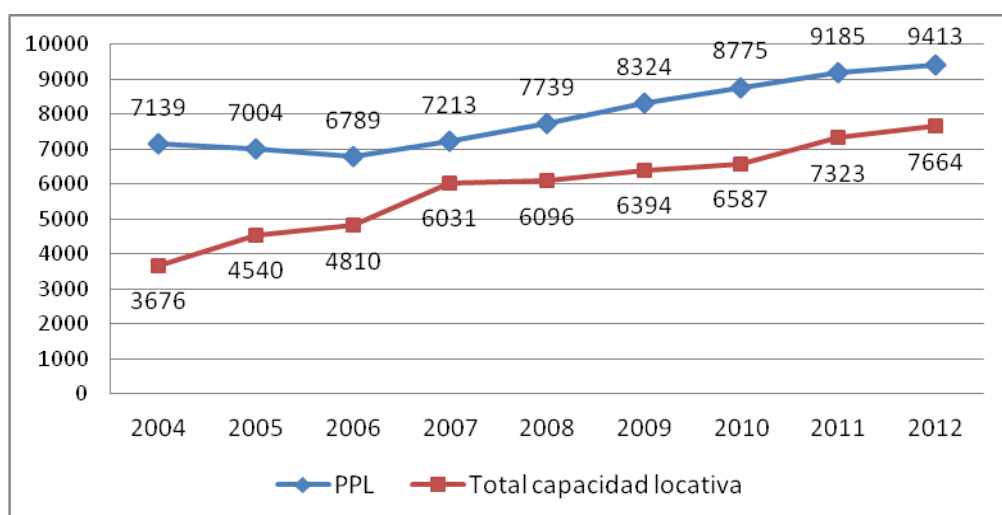
Gráfico 3. Evolución de homicidios cada 100.000 habitantes, denuncias (eje izq.) y procesamientos (eje der.), 1998-2012



1.2. Situación del sistema penitenciario de adultos

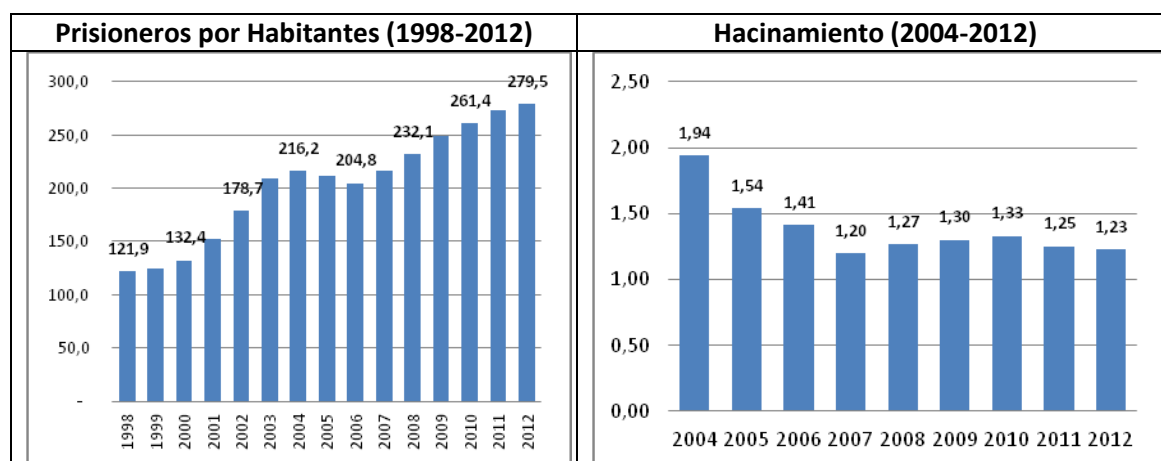
La población privada de libertad presenta un incremento marcado tanto en la población adulta como en los menores de edad. Este aumento de la PPL adulta se produce a un ritmo sostenido entre 1990 y 2004 llevando la misma de poco menos de 3000 a más de 7000. Entre 2004 y 2006 la PPL adulta disminuye levemente, para luego retomar un incremento continuo que la sitúa en la actualidad cerca de los 10000 presos -9413 al 2012 en la serie que se presenta-. Las plazas disponibles para atender a esta población en aumento se han situado sistemáticamente por debajo de niveles necesarios lo que arroja una situación de sobrepoblación para todo el período que ilustra el gráfico. A pesar de ello puede observarse una mejora, -especialmente entre 2004 y 2007-. Sin embargo dados los ritmos de aumentos posteriores a esa fechas los niveles de sobre-población dejan de disminuir en forma significativa para lo que resta del período.

Gráfico 4. Evolución de la Población Privada de Libertad adulta y capacidad locativa, 2004 – 2012



La evolución de la PPL adulta arroja, como es de esperar en una población adulta general estable, un marcado incremento de la tasa de prisionización, llevando la misma desde 121 en 1998 a 280 en el año 2012. A su vez la evolución de las plazas carcelarias ha sido tal que ha permitido a pesar del importante incremento de la PPL disminuir entre 2004 y 2012 el nivel agregado de hacinamiento. Aunque tal como se señalaba, dicha disminución es clara entre 2004 y 2007, estancándose luego la mejora.

Gráfico 5. Evolución de la tasa de prisionización y tasa de hacinamiento para períodos seleccionados

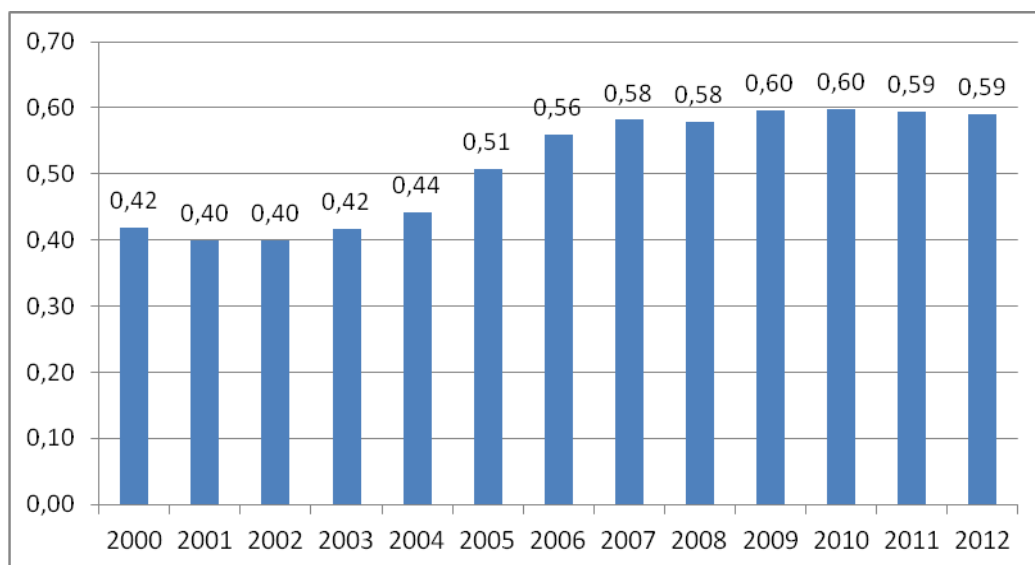


Fuente: División Estadísticas y Análisis Estratégicos, Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, Ministerio del Interior

Los perfiles de la población penitenciaria también presentan importantes cambios en el período analizado. Esto es una importante señal de alerta, en tanto las condiciones organizativas cada vez más complejas de los centros penitenciarios imponen los límites en que debe desenvolverse una política penitenciaria humana, eficiente y eficaz, así como también para el desafío de sostener rutinas cotidianas de convivencia adecuadas.

El porcentaje de PPL que es reincidente ha aumentado en forma marcada a lo largo de la última década, ubicándose hacia el 2012 en el 60% de la población. Es cierto que luego de un marcado incremento en la población reincidente se produce una meseta en la segunda mitad del período. Pero también es cierto que estos valores se ubicaban por debajo del 30% hace tan sólo dos décadas.

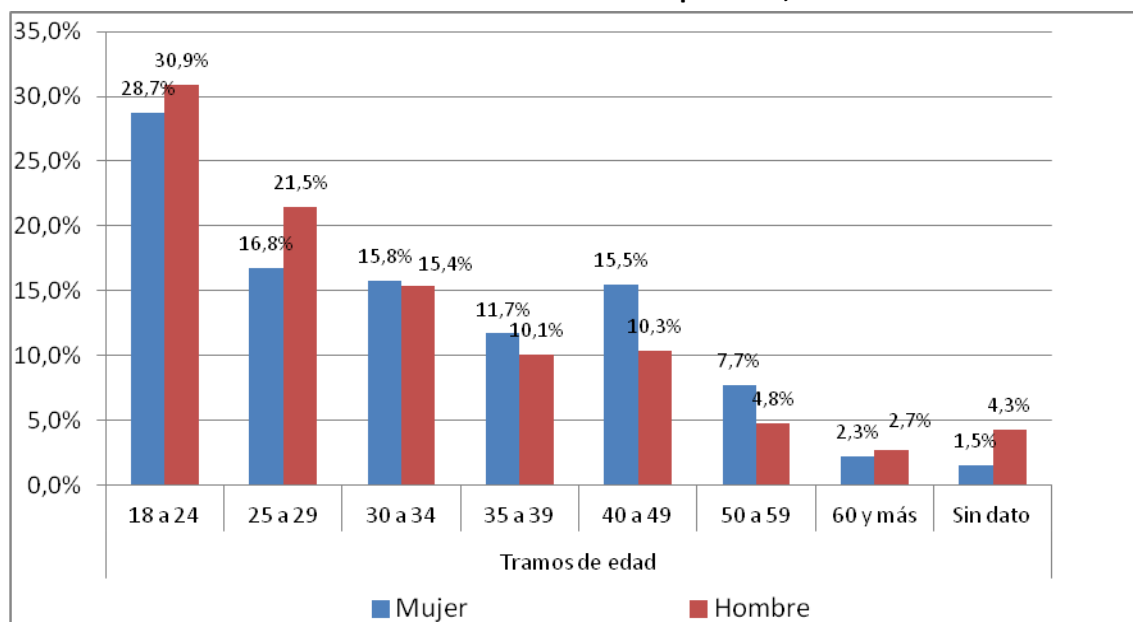
Gráfico 6. Evolución del porcentaje de reincidentes en la PPL adulta, 2000 – 2012



Fuente: División Estadísticas y Análisis Estratégicos, Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, Ministerio del Interior

Otro dato preocupante se ve reflejado en la estructura de edades de la PPL. La misma no refleja en nada la estructura etárea de la población, aunque si claramente la estructura de vulnerabilidad social en el Uruguay. Existe una importante sobre-representación de la población joven en esta población. Si bien este rasgo ya se encontraba presente con niveles de prisión muchos más bajos, la pauta se ha agudizado notoriamente. Los resultados del último censo carcelario de 2010 muestran que más del 50% de la PPL es menor de 30 años y un 30% aproximadamente menor de 25 años. Si a esta evidencia le sumamos la relativa a la población privada de libertad y con medidas de semi - libertad menor de 18 años, estamos ante un total de PPL menor de treinta años que supera las 5000 personas. En 1990 el total de la población carcelaria no superaba las 3000 personas.

Gráfico 7. Estructura de edades por sexo, 2010

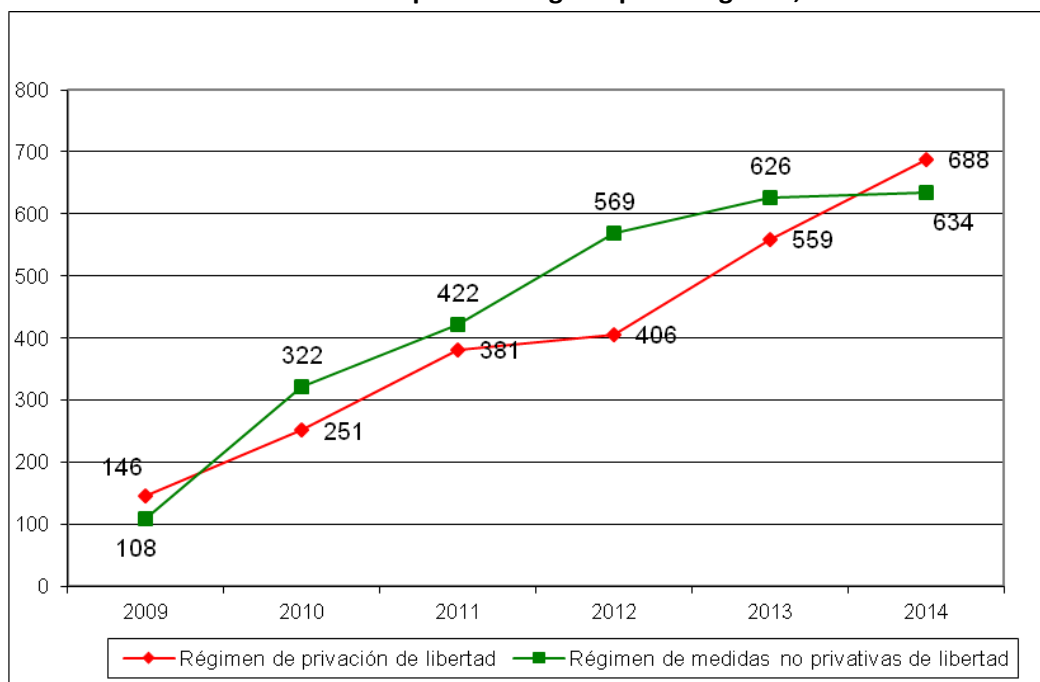


Fuente: elaboración propia en base al I Censo Nacional de Reclusos (Ministerio del Interior /DS-FCS-UdelaR)

1.3. Situación del sistema penal de adolescentes

La evolución entre 2009 y 2014 de los adolescentes con medidas privativas de libertad sumada a los que cumplieron medidas de semi - libertad en el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescentes (SIRPA – INAU), marca una tendencia preocupante y absolutamente insustentable sise pretende mejorar las condiciones de encierro. Partiendo de un total de 135 adolescentes y jóvenes privados de libertad en Marzo de 2009 (SIPI, 2014) se alcanza un total de 674 en marzo de 2014. Esto implica un crecimiento de más del 400% en la PPL menor de edad.

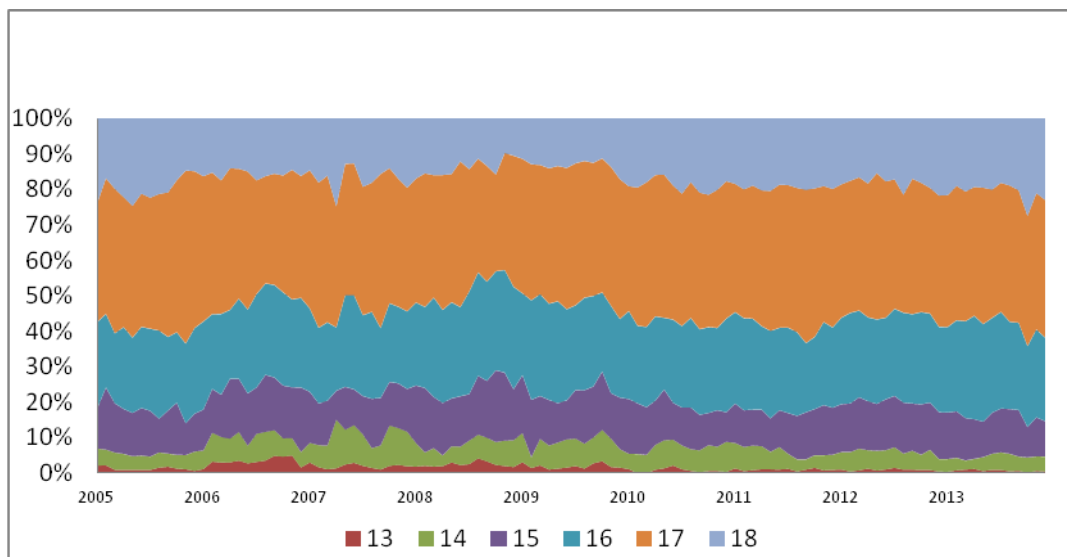
Gráfico 8. Adolescentes penados según tipo de régimen, 2009-2014.



Fuente: elaboración propia en base a datos del S.I.P.I. – INAU. Datos al 31 de Marzo de cada año

La estructura de edades de la PPL adolescente no presenta modificaciones significativas, representando el 40% a la población entre 13 y 16 años y cerca del 60% la población de 17 y 18 años. El crecimiento más marcado punta a punta en términos de edades se produce en la población de 18 años –población que ingresó con 17 años– lo cual estaría indicando menor cantidad de fugas y penas más largas.

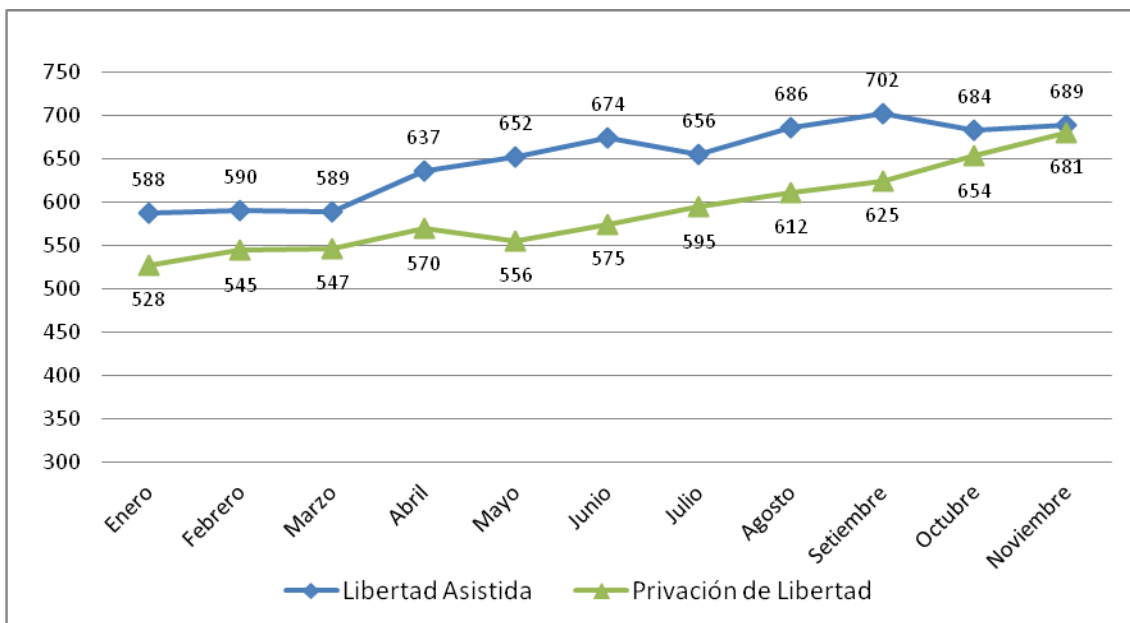
Gráfico 9. Evolución de la estructura de edades de la población privada de libertad en SIRPA.



Fuente: elaboración propia en base a datos del S.I.P.I. – INAU.

Detrás marcado incremento de la PPL adolescente y joven se encuentra las nuevas normas relativas al cambio en la relación delito-privación de libertad, el incremento de penas y al establecimiento de penas mínimas para cierto tipo de delitos. En este sentido, cabe señalar caso de las rapiñas, que a partir de la Ley de Seguridad Ciudadana de 1995, no admite ni el procesamiento sin prisión ni la excarcelación bajo libertad provisional. Un crecimiento similar puede constatar en las personas en régimen de medidas no privativas de libertad, lo cual también se deriva de los cambios normativos antedichos. A ello se suma una importante disminución de las fugas de los establecimientos SIRPA. De contar con fuentes de datos más desagregadas y en series históricas más largas sería posible establecer cuanto contribuyen a estos aumentos el cambio en la normativa, la disminución de fugas y el aumento del tiempo de pena. En cualquier caso, observando tan sólo un año, el 2013, se puede vislumbrar el escenario apocalíptico que puede derivarse de una tendencia sostenida similar a la de esta última etapa.

Gráfico 9. Evolución de adolescentes en régimen de privación de libertad (medida de privación de libertad y semi-libertad) y en régimen de medidas no privativas de libertad (libertad asistida y libertad vigilada), 2013

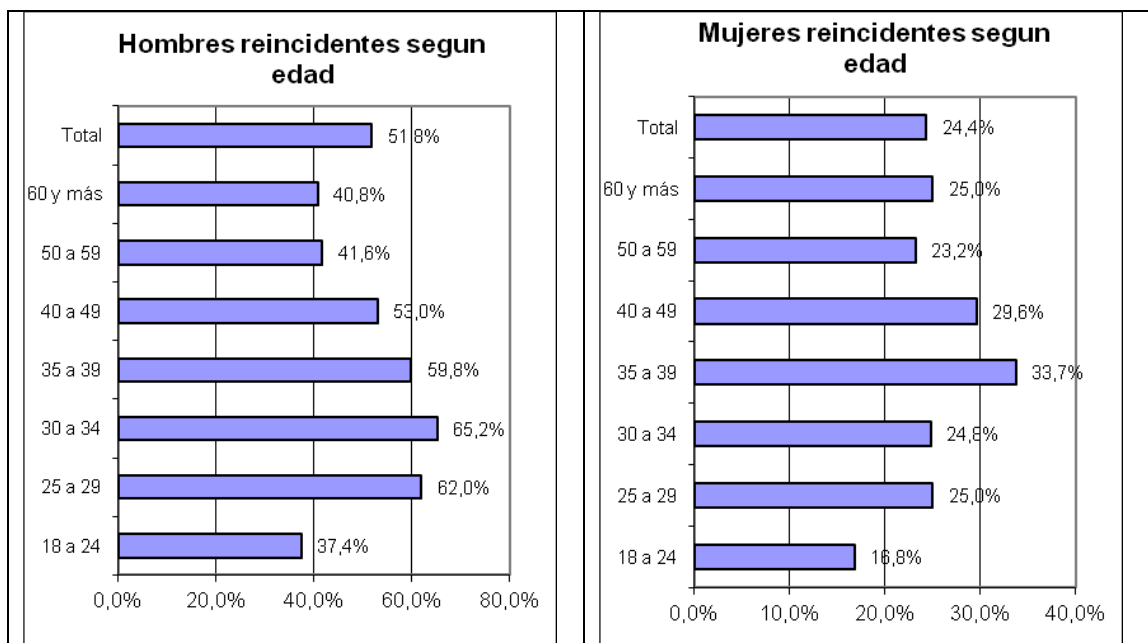


Fuente: elaboración propia en base a datos del S.I.P.I. – INAU. CAMBIAR LEYENDA GRÁFICO

1.4. Limitaciones estructurales a la implementación de un modelo socioeducativo en prisiones: alta reincidencia de los más jóvenes y corta estadía en el sistema penitenciario

La evidencia combinada de edades y reincidencia marca una situación de virtual fracaso del sistema penitenciario en tanto mecanismo disuasorio de delincuencia y que favorezca la reinserción, logrando así una disminución de la delincuencia y de la reincidencia. El 62% de los hombres privados de libertad entre 25 y 29 años son reincidentes. Y más de un 35% de los menores de 25 años también lo son. En el caso de las mujeres la reincidencia es notoriamente menor en todas las edades y los guarismos más altos se encuentran en edades más avanzadas. Aún así, la evidencia indica un notorio incremento de la población carcelaria femenina –derivada predominantemente de delitos vinculados a drogas– y una tendencia hacia las edades más jóvenes.

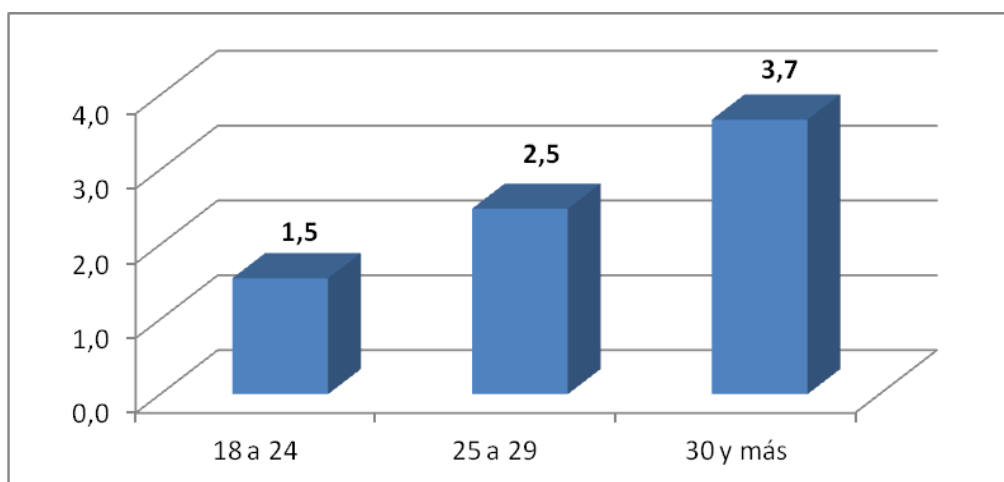
Gráfico 10. Tasas de reincidencia por sexo y edad, 2010



Fuente: elaboración propia en base al I Censo Nacional de Reclusos (Ministerio del Interior /DS-FCS-UdelaR)

Cabe detenerse también en los tiempos promedio de reclusión. Ello es relevante en tanto ofrece un dato clave para pensar los modelos educativos así como permite aproximarse a la estabilidad de la PPL. Debe quedar claro que este indicador mide en la PPL presente al momento del censo el tiempo medio de reclusión. No es por tanto una medida real del tiempo medio de reclusión ya que no mide el promedio entre ingreso y egreso. Pero si permite aproximarse a la “juventud” de la población carcelaria y su estabilidad. Derivado de un incremento notorio del encarcelamiento por penas menores que caracteriza al país a partir de la reforma de penas de 1995 puede verse que los tiempos transcurridos de reclusión promedios son bajos, colocando un desafío a cualquier estrategia socio-educativa y advirtiendo sobre un sistema que prioriza la privación de libertad por períodos cortos para población de baja peligrosidad que es inserta en contextos de mayor peligrosidad.

Gráfico 10. Tiempos de reclusión cumplida promedio por estructura de edades, 2010

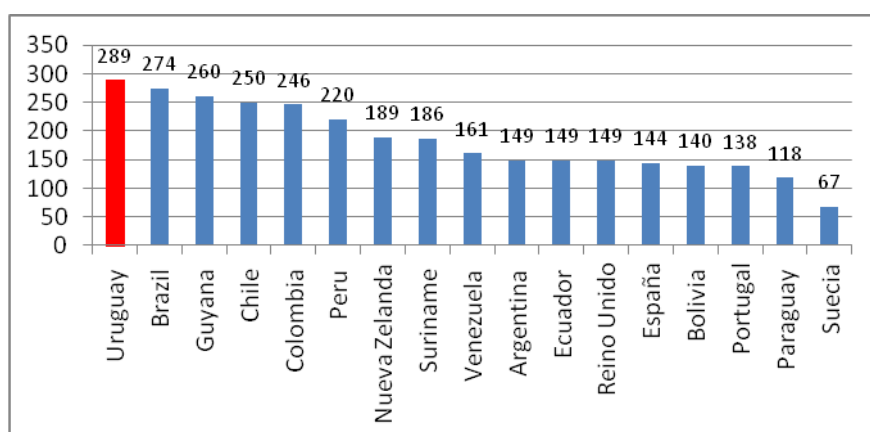


Fuente: elaboración propia en base al I Censo Nacional de Reclusos (Ministerio del Interior /DS-FCS-UdelaR)

1.5. Privación de libertad en perspectiva comparada

Como punto final es importante detenerse aunque sea brevemente en la comparación de esta evidencia en forma comparada. Más allá de la evolución anotada, ¿cómo se comparan los valores actuales en algunos indicadores básicos con otros países? La comparación es preocupante en tres indicadores claves de salud penitenciaria: tasa de prisionización o encarcelamiento, tasas de densidad o hacinamiento y un tercer indicador que hace tiempo torna a Uruguay un caso extremo –la tasa de PPL sin condena-.

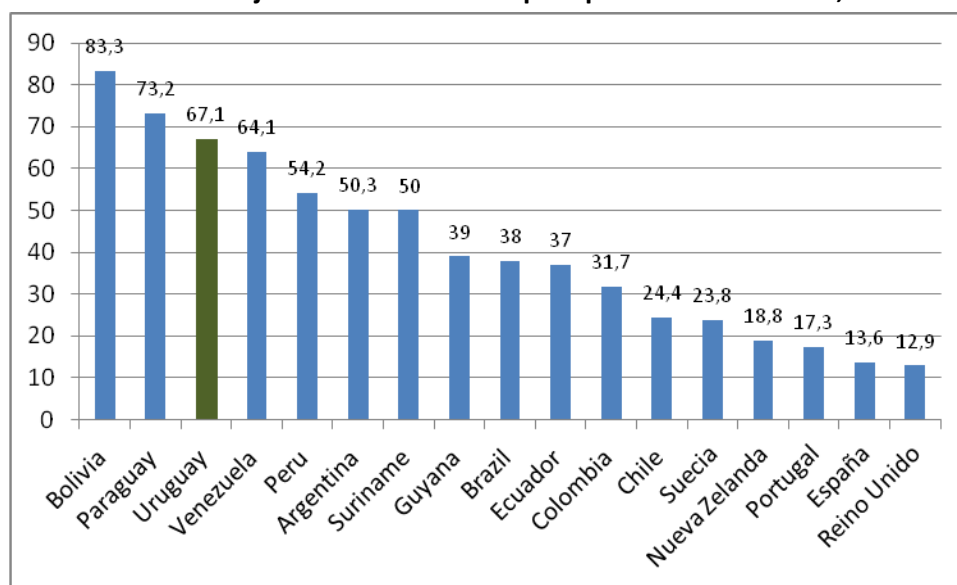
Grafico 11. Tasa de Prisionización para países seleccionados, circa 2013



Fuente: elaboración propia a partir del World Prison Brief. International Centre for Prison Studies, 2013.

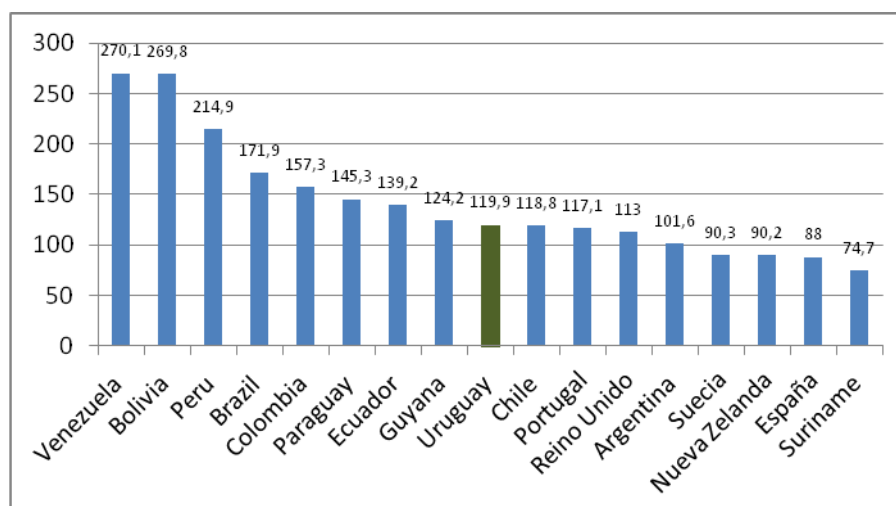
Uruguay ocupa el primer lugar en Sudamérica en lo que hace a la relación entre PPL y población general y ocupa de acuerdo al *International Centre for Prison Studies* el lugar 36 entre poco más de 200 países del mundo en este indicador. Por su parte en materia de PPL sin condena Uruguay ocupa el tercer lugar en Sudamérica. Dado que la región presenta una muy mala performance en esta materia, la posición de Uruguay en el mundo en este indicador es aún peor que la relativa a la prisionización. Uruguay es el décimo quinto país con el mayor valor en este indicador.

Gráfico 12. Porcentaje de PPL sin condena para países seleccionados, circa 2013



Fuente: elaboración propia a partir del World Prison Brief. International Centre for Prison Studies, 2013.

Gráfico 13. Tasa de Hacinamiento (“occupancy rate”) para países seleccionados, circa 2013



El tercer indicador, es como señalábamos el que más avances positivos ha presentado en Uruguay en la última década. En Sudamérica la posición relativa de Uruguay lo ubica por debajo del promedio con la tercera menor tasa de hacinamiento. Sin embargo en el mundo Uruguay continúa presentado valores peores al promedio y un lugar relativo mejor, pero lejos de los países con mejores valores. Uruguay se encuentra en un ranking de mayor a menor en el lugar 85 entre 210 países en su grado de hacinamiento.

1.6. Algunas observaciones finales en relación a la posibilidad de implementar medidas de carácter socio-educativo en el contexto penitenciario actual

La evidencia hasta aquí presentada sirve en primer lugar para contextualizar a partir de la población objetivo y de la situación carcelaria las condiciones de partida del esfuerzo educativo y socio-laboral. En segunda instancia coloca una advertencia sobre las posibilidades de desarrollar una política humana y eficiente carcelaria de no mediar cambios en las normas y procedimientos penales que vinculan delitos con privación de libertad y privación de libertad con penas y condiciones de vida carcelarias. Asimismo esta evidencia no se produce por azar o destino, ella es el producto de decisiones tomadas por la política pública y por la evolución de las condiciones sociales y de vulnerabilidad de la población general. Finalmente, estos datos, han suscitado también, de diversas maneras y con énfasis diferentes en variadas etapas del Uruguay post-dictatorial, respuestas de política pública que, en el acierto o en el error han procurado dar respuesta a los diversos problemas de seguridad ciudadana y de cárceles descritos arriba. Por esta razón, comenzamos el siguiente capítulo realizando un repaso de los principales hitos de política pública vinculados a la seguridad pública y a la privación de libertad (para adultos y adolescentes), desde la recuperación democrática hasta el presente.

Capítulo 3. Las políticas públicas en materia de Seguridad Ciudadana y gestión de la privación de libertad

1. Hitos del Sistema de Seguridad ciudadana y gestión de privación de libertad para adultos

El sistema penitenciario está en la órbita del Ministerio del Interior. Hasta el año 2010 las cárceles nacionales dependían de la Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación (DNCPCR); en tanto las cárceles

departamentales respondían a sus correspondientes Jefaturas de Policía. En prácticamente todos los casos, las cárceles eran gestionadas totalmente por personal policial.

Una experiencia diferente y destacable en rehabilitación se registra a partir de 2002 con el Centro Nacional de Rehabilitación (CNR), producto del Programa de Seguridad Ciudadana (PSC). El CNR fue un centro de pre-egreso que operaba a través de un sistema progresivo de transición a la libertad. Su propósito era rehabilitar jóvenes primarios de entre 18 y 29 años mediante la implementación de un programa con un fuerte componente cognitivo conductual. El CNR fue el único establecimiento del país gestionado por funcionarios civiles con autonomía técnica y administrativa.

En 2010 se crea la figura del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR), con el objetivo de unificar el sistema penitenciario y mejorar su gestión.

En la actualidad, la institución responsable en el Uruguay del sistema penitenciario es el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR). El mismo pasa a sustituir a la Dirección Nacional de Cárceles y Penitenciarias y Centros de Recuperación del Ministerio del Interior. El Instituto surge por Ley de Presupuesto Nacional, Período 2010 - 2014, en donde se realizará la unificación de las cárceles en forma progresiva.

Desde su surgimiento las unidades de internación de la Dirección Nacional de Cárceles estuvieron en la órbita del INR. Las unidades de las cárceles del interior dependían de las jefaturas departamentales. Con la creación del Instituto se está implementó un pasaje a la administración del INR, de las cárceles ubicadas en los departamentos de Canelones, Rocha, Maldonado y Rivera. En el mediano plazo, , se integrarán las cárceles de Río Negro, Soriano, Paysandú, Salto y Artigas. En el largo plazo que comprende el período 2015, se integrarán las cárceles de Paso de los Toros, Durazno, Flores, Florida y Treinta y Tres.

El Instituto Nacional de Rehabilitación según el artículo 221 de la Ley N° 18.719 tendrá jurisdicción nacional y dependerá directamente del Ministro del Interior. Asumiendo todas las atribuciones y cometidos que le correspondían a la Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación.

Los objetivos y cometidos del Instituto Nacional de Rehabilitación aparecen explicitados en el Proyecto INR, y en la Ley N° 18.719, Presupuesto Nacional, Período 2010 – 2014.

En el Proyecto INR, en el Título II aparecen los objetivos del sistema penitenciario nacional. Los mismos en su artículo 9 dicen:

A) Mantener y asegurar la privación de libertad en los centros penitenciarios nacionales de aquellas personas respecto de las cuales existen órdenes de restricción a la libertad ambulatoria, dictadas por el Poder Judicial.

B) Custodiar y brindar seguridad a las personas privadas de libertad y al personal de los centros penitenciarios a efectos de mantener el orden, la disciplina y el buen clima de convivencia en los mismos a efectos de mantener el orden y la disciplina dentro de los mismos.

C) Garantizar condiciones y trato digno en todas las etapas del período de reclusión a las personas privadas de libertad.

D) Garantizar el desarrollo de un tratamiento integral, que responda a las necesidades particulares de cada uno de los privados/as de libertad.

E) Organizar y ejecutar políticas afirmativas que promuevan la capacitación y el trabajo intra y extra muros carcelarios, con el fin de favorecer el retorno a la sociedad de las personas privadas de libertad.

F) Apoyar, preparar y facilitar la reinserción integral, de carácter social, laboral, familiar, y de todo tipo, de las personas que egresan, luego de una privación de libertad.

En la Ley N° 18.719 se presentan los cometidos del INR, siendo los mismos:

a. La organización y gestión de las diferentes instituciones penitenciarias establecidas o a establecerse en el país, que se encuentren bajo su jurisdicción.

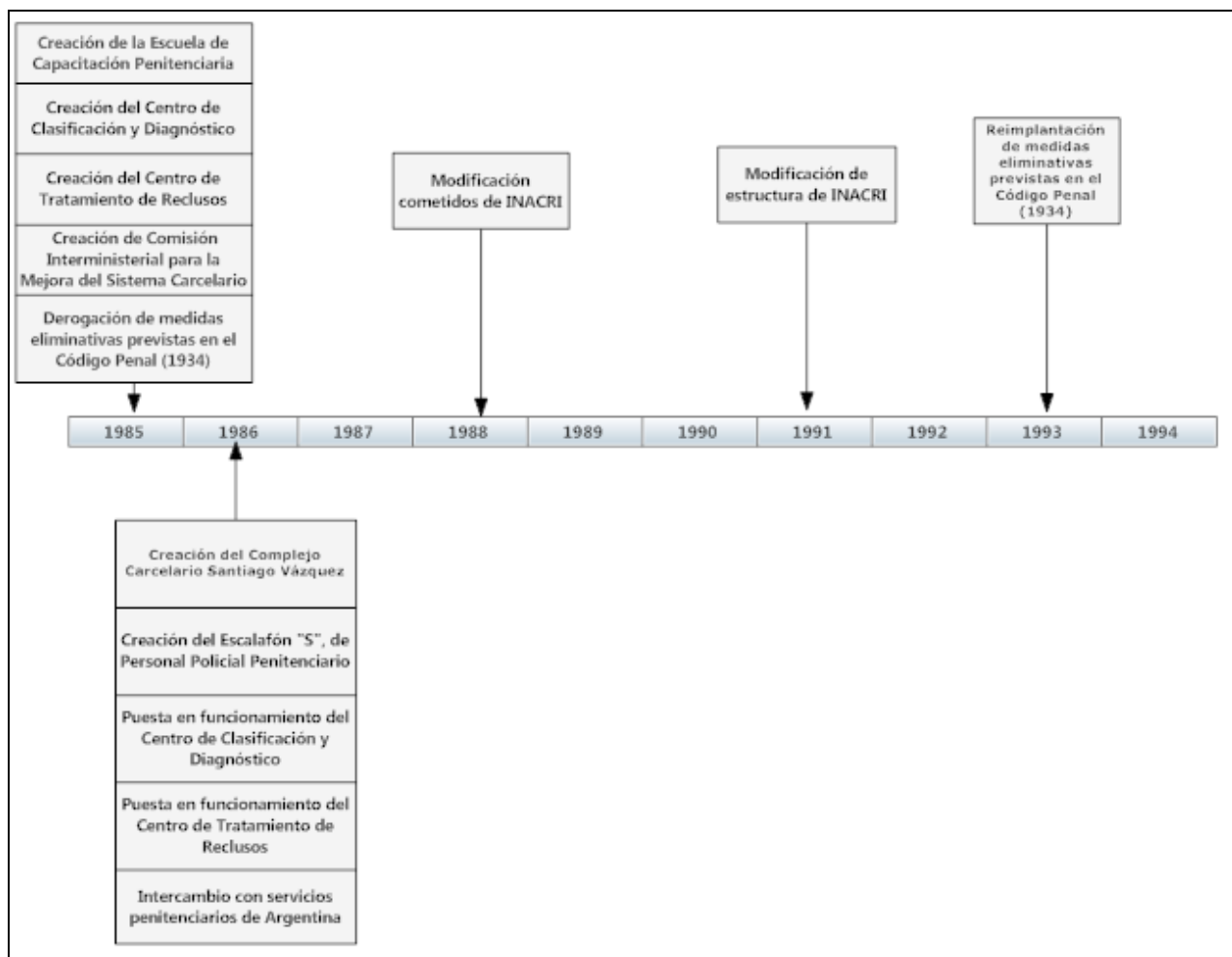
b. La rehabilitación de los procesados y los penados.

c. La administración de las medidas sustitutivas a la privación de libertad.

Un aspecto a destacar del INR es el ingreso y la capacitación de operadores penitenciarios civiles, técnicos y profesionales. Algunos agentes del gobierno nacional sostienen que en el futuro las cárceles no deberían depender de la Policía.

Otros actores importantes del sistema penitenciario son el Instituto Nacional de Criminología (INACRI) y el Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados (PNEL), ambos pertenecientes al Ministerio del Interior. El INACRI cumple una función de centro de observación, diagnóstico y tratamiento. Su trabajo es un insumo relevante para el otorgamiento de las libertades condicional y anticipada. Por otro lado, el PNEL tiene el cometido de contribuir a la reinserción social de quienes sufrieron prisión preventiva, cumplieron penas privativas de libertad o se encontraron en régimen de libertad vigilada. El PNEL brinda apoyo a familiares privados de libertad, y es el organismo gestor de las penas alternativas a la privación de libertad.

Figura 3. 1985 – 1994 (período de gobiernos de Sanguinetti y Lacalle)



Fuente: elaboración propia en base a las memorias anuales del Ministerio del Interior

Tabla 1. Eventos claves 1985-1994

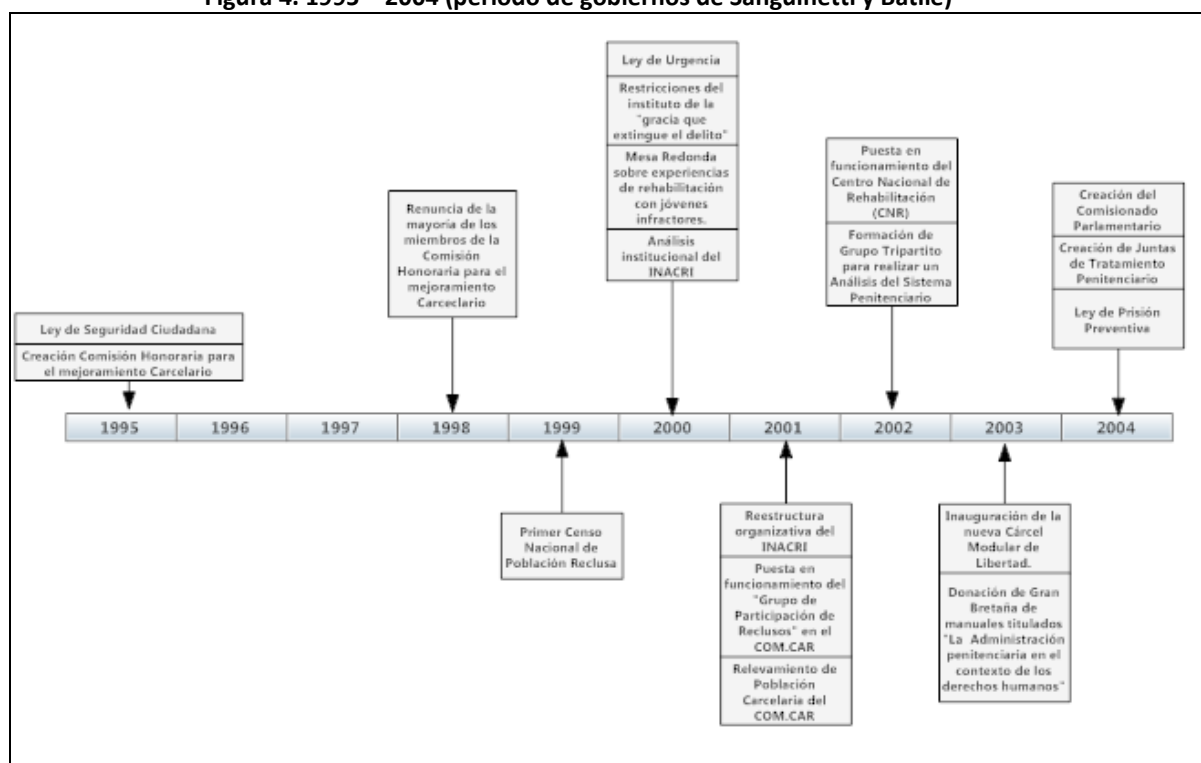
Año	Nombre de la política	Instituciones involucradas	Descripción u objetivo de la política	Población objetivo
1985	Creación de Escuela de Capacitación Penitenciaria	DNCPCR – (MI)	Se postula el funcionamiento de una Escuela de Capacitación Penitenciaria especializada y permanente, dado que se reconoció como insuficiente la previsión de alguna materia específica en el plan curricular de la Escuela Nacional de Policía.	Funcionarios del sistema penitenciario
1985	Creación de Centro de Clasificación y Diagnóstico de los reclusos en la órbita del COM.CAR	DNCPCR – (MI)	Se postula la creación de un Centro de Clasificación y Diagnóstico de los reclusos, en el marco de una reforma penitenciaria hacia un sistema progresivo. Se crea por decreto de 25 de octubre de 1985	Reclusos
1985	Creación de Centro de Tratamiento de los reclusos en la órbita del COM.CAR	DNCPCR – (MI)	Se postula la creación de un Centro de Tratamiento de los reclusos, en el marco de una reforma penitenciaria hacia un sistema progresivo. Se crea por decreto de 25 de octubre de 1985.	Reclusos
1985	Creación de la Comisión Interministerial para Mejora del Sistema Carcelario	MI y MEC	Coincidiendo con el impulso que significaba la restauración del régimen democrático, en 1985 se inició un proceso de reforma penitenciaria. A tales efectos fue creada una Comisión integrada por los representantes de los Ministerios del Interior y de Educación y Cultura. El espíritu de lo proyectado fue elevar en lo posible los niveles de realización de los Derechos Humanos en el ambiente carcelario. Se partía de la concepción de procurar organizar la convivencia en la prisión con el objeto de reducir el deterioro condicionante y atender a todas las carencias en el plano social.	Sistema penitenciario

1985	Derogación de medidas eliminativas previstas en el Código Penal (1934)	Poder Ejecutivo y Poder Legislativo	Las medidas de seguridad previstas en el Código Penal de 1934 se clasifican en “curativas”, “educativas”, “preventivas” y “eliminativas”. Las primeras son aplicables a enfermos, alcoholistas, intoxicados por el uso de estupefacientes declarados irresponsables y a los ebrios habituales. Las segundas, a los menores de 18 años y a los sordomudos. Las preventivas se aplican a los autores de delitos imposibles, putativos o provocados por la autoridad. Las eliminativas se aplican a los delincuentes habituales, a los homicidas que por la excepcional gravedad del hecho derivada de la naturaleza de los móviles, de la forma de ejecución, de los antecedentes y demás circunstancias que denuncien gran peligrosidad. Los individuos sometidos a medidas eliminativas tienen el mismo régimen de trabajo disciplina, recompensas y privaciones que los condenados a la pena de penitenciaría. La pena de penitenciaría propiamente dicha y la medida de seguridad eliminativa no se diferencian para los individuos que las reciben, ya que se identifican por la misma finalidad: la defensa social. Las medidas de seguridad eliminativas fueron derogadas por el artículo 19 de la Ley 15.737 de Pacificación Nacional de 1895.	Población en general
1986	Creación del Complejo Carcelario Santiago Vázquez - Sistema Progresivo	DNCPCR – (MI)	Puesta en marcha efectiva del Complejo Carcelario en Santiago Vázquez, lugar donde son trasladados la totalidad de los reclusos que cumplan sus condenas en el Establecimiento de Detención de Miguelete y el correccional de Punta Carretas. El intento de reforma penitenciaria iniciado en 1986 comenzó a funcionar definitivamente en septiembre de 1986, al inaugurarse dicho complejo carcelario. Se adopta un régimen caracterizado por la progresividad y la diversidad de niveles de confinamiento que se cumplirían en establecimiento de seguridad – máxima, media y mínima – los cuales estarían precedidos por un nivel de observación, uno de tratamiento y uno de prueba.	Reclusos
1986	Puesta en funcionamiento del Centro de Clasificación y Diagnóstico	DNCPCR – (MI)	Puesta en funcionamiento del Centro de Clasificación y Diagnóstico en el COM.CAR. con la finalidad de diagnosticar y pronosticar la peligrosidad y adaptabilidad del recluso a la vida social y considerando su personalidad (indicada por la naturaleza del delito cometido). Si se preveía que la estadía del recluso fuese menor a los seis meses, se lo alojaría en un sector de breve permanencia. Si se preveía que la estadía fuera mayor, se deriva al infractor al Centro de Tratamiento. Este organismo nunca llegó a concluir ningún diagnóstico.	Reclusos
1986	Puesta en funcionamiento del Centro de Tratamiento de Reclusos	DNCPCR – (MI)	Puesta en funcionamiento del Centro de Tratamiento en el COM.CAR. con la finalidad se asignar a los reclusos a establecimientos adecuados a su personalidad, fijándose su tratamiento específico, de acuerdo a la previsión de su estadía en el sistema penitenciario (más de seis meses). Este organismo nunca llegó a establecer ninguna clase de tratamiento.	Reclusos
1986	Intercambio con servicios penitenciarios de Argentina	DNCPCR – (MI)	Intercambio cultural y profesional entre los Servicios Penitenciarios con el fin de acrecentar los conocimientos del personal.	Funcionarios del sistema penitenciario
1988	Modificación de objetivos del INACRI	DNCPCR – (MI)	Por Decreto del Poder Ejecutivo Nº 876 de 1988, se le asigna al Instituto los siguientes objetivos generales: 1) Asesoramiento al Poder Judicial (Art. 327 y 328 del C.P.P.) y a otras autoridades a nivel nacional, 2) Desarrollo de investigación científica criminal, 3) Actividad docente y formación continua de profesionales y 4) Asistencia directa y elaboración de planes de tratamiento.	

1991	Modificación de estructura de INACRI	DNCPCR – (MI)	<p>El Decreto Nº 648 de 1991 prevé la existencia de tres Centros de actuación discriminada y específica:</p> <p>1) Centro Nacional de Dictámenes Criminológicos (CNDIC): Es el encargado de evaluar a toda la población reclusa del país por Libertades Anticipadas (Art. 328º C.P.P.), Libertades Condicionales (Art. 327º C.P.P.) y Estudios de Personalidad y Peligrosidad. Dicho Informe es preceptivo, asesorando al Poder Judicial.</p> <p>2) Centro de Observación, Diagnóstico y Tratamiento (CODYT): Este centro tiene una tarea, diagnóstica y asistencial de la población reclusa alojada en los diferentes centros de rehabilitación dependientes del Instituto Nacional de Rehabilitación. También asesora respecto de las solicitudes de salidas transitorias (Informe preceptivo) y de Traslados.</p> <p>3) Centro Nacional de Estadística y Censo Criminal (CNEYCC): Realiza el relevamiento censal y estadístico de toda la población reclusa del país. Cuenta con una base de datos histórica, discriminada por Departamento y Establecimiento con datos personales y jurídicos de cada persona privada de libertad.</p>	Reclusos
1992	Curso para Guardias Penitenciarios, Centro de Derechos Humanos de la ONU en coordinación con el MRREE	ONU – MRREE – DNCPCR – (MI)	Capacitación a funcionarios	Funcionarios del sistema penitenciario
1993	Reimplantación de medidas eliminativas previstas en el Código Penal (1934)	Poder Ejecutivo – Poder Legislativo	Las medidas eliminativas previstas en el artículo 99 del Código Penal son reimplantadas por la Ley 16.349 de 1993, y son aplicables ahora a los violadores, ampliando el ámbito de aplicación que las mismas tenían según el artículo 92 del mencionado Código.	Población en general

Fuente: elaboración propia en base a las memorias anuales del Ministerio del Interior

Figura 4. 1995 – 2004 (período de gobiernos de Sanguinetti y Batlle)



Fuente: elaboración propia en base a las memorias anuales del Ministerio del Interior

Tabla 2. Eventos claves 1995-2004

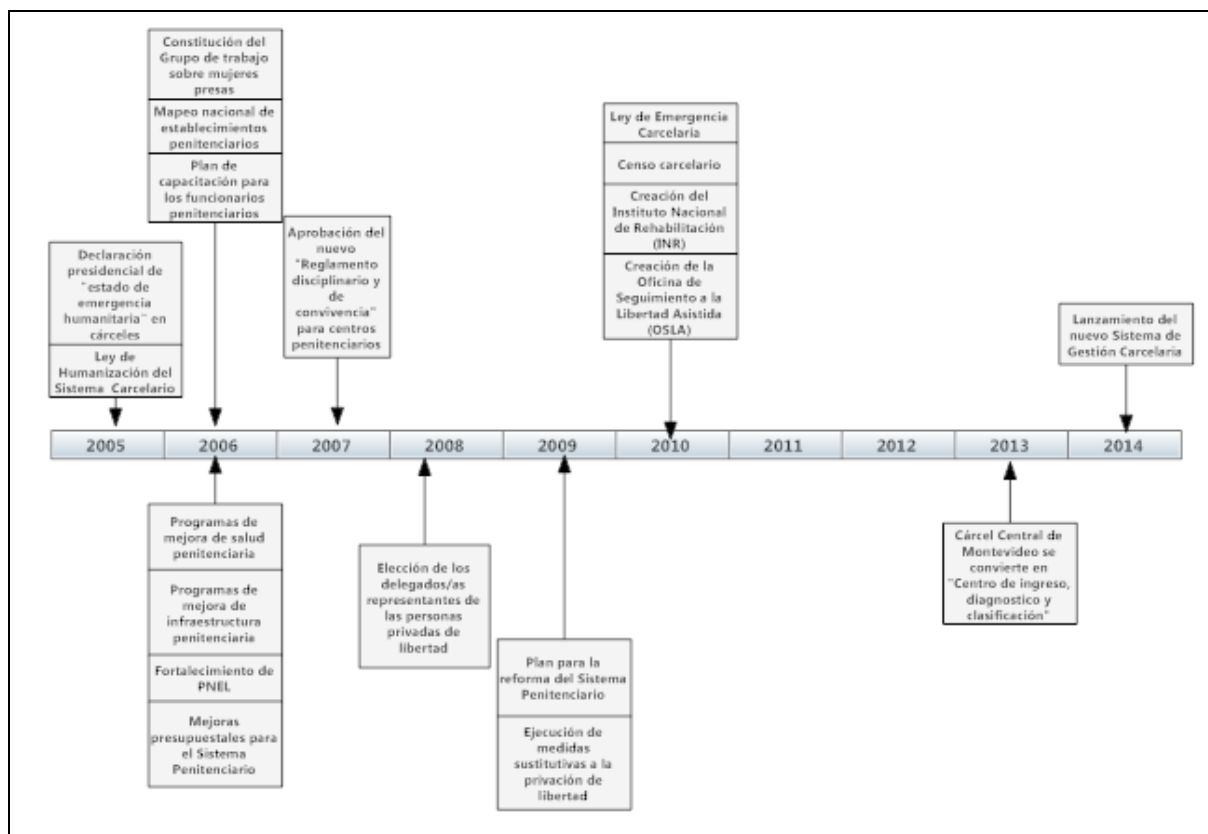
Año	Nombre de la política	Instituciones involucradas	Descripción u objetivo de la política	Población objetivo
1995	Ley de Seguridad Ciudadana	Poder Ejecutivo - Poder Legislativo - Poder Judicial	La Ley N° 16.707 de 1995 conocida como “Ley de Seguridad Ciudadana” es aprobada en acuerdo con todos los partidos políticos y : a) abreviaba el proceso penal; b) reforma del Código Penal; c) modificación del Código del Niño; d) mejoramiento de las normas carcelarias; e) mejoramiento de las normas sobre policía; f) legislación sobre alcoholes e inhalantes; g) legislación sobre sustancias que producen dependencia psicológica; h) apoyo a las víctimas; i) empresas privadas de seguridad; j) educación y la información; k) delitos y faltas ambientales. La norma fundamentalmente se orienta a crear nuevas figuras delictivas y/o agravar las penas para otras ya existentes. Uno de los delitos creados es el de violencia doméstica. Incluye la facultad de los jueces penales de “internar” adolescentes mayores de 16 años en cárceles para adultos.	Población en general
1995	Creación de Comisión Honoraria para el Mejoramiento Carcelario	9 miembros honorarios	El artículo 34 de la Ley de Seguridad Ciudadana creó una Comisión Honoraria (conocida informalmente como “Comisión Tommasino” de nueve miembros con el cometido de asesorar al Poder Ejecutivo, en todo lo relativo al mejoramiento del sistema carcelario. Esta Comisión era designada por el Poder Ejecutivo y tuvo la siguiente integración: un miembro propuesto por la Suprema Corte de Justicia -ex Ministro de dicha Corporación- que la presidió (Dr. Armando Tommasino); uno propuesto por el Ministerio de Salud Pública; uno propuesto por la Presidencia de la Asamblea General del Poder Legislativo; otro por la Facultad de Derecho de la Universidad de la República; otro por el Colegio de Abogados; un ex Juez en lo Penal; un ex Fiscal; un técnico en materia penal propuesto por el Ministerio del Interior y otro por una terna propuesta por Organizaciones No Gubernamentales de protección de los Derechos Humanos. Entre los cometidos de esta Comisión destacan: a) promover la actualización de la legislación penitenciaria armonizándola con las normas internacionales aprobadas por el país en la materia; b) proponer métodos para mejorar la clasificación de los reclusos, observando el sistema progresivo; c) analizar la habilitación de instalaciones de máxima seguridad; d) proyectar la reglamentación de la actividad laboral de los reclusos, el aprendizaje y su adecuación a la legislación laboral y de la seguridad social; e) y analizar la creación de los Jueces de Ejecución y Vigilancia en materia penal, entre otros. La Comisión inició sus tareas en 1995, hasta elevar su informe con recomendaciones al Ministerio del Interior en 1996.	Sistema penitenciario
1998	Renuncia de la mayoría de los miembros Comisión Honoraria para el Mejoramiento Carcelario	9 miembros honorarios	La falta de apoyo desde lo institucional motivó que quienes elaboraron la reforma e intentaban llevarla adelante renunciaran en su gran mayoría a inicio de 1998.	Sistema penitenciario
1999	Primer Censo Nacional de Población Reclusa	DNCPCR – INACR – MI	Primer censo de población reclusa	Reclusos
2000	Ley de Urgencia	Poder Ejecutivo - Poder Legislativo - Poder Judicial	Agravamiento de las penas – generado fundamentalmente por la Ley de Urgencia N° 17.243 de 29 de junio de 2000 que en sus artículos 64, 65 y 68 estableció una pena mínima de 2 años para los hurtos con penetración domiciliaria, por sorpresa o con destreza, la rapiña en grado de tentativa y el atentado violento al pudor, cerrando toda posibilidad de libertad provisional.	Población en general

2000	Restricciones del instituto de la "gracia que extingue el delito"	Poder Ejecutivo - Poder Legislativo - Poder Judicial	LA Ley Nº 17.27 de 2000 restringe el alcance de la "gracia" reglamentada por la Ley de Amnistía	Población en general
2000	esa Redonda sobre Rehabilitación de jóvenes infractores	MI	Mesa redonda de discusión sobre políticas de rehabilitación para jóvenes infractores en el marco de la Ley de Seguridad Ciudadana	MI – Poder Judicial – Actores de la sociedad civil – público en general
2000	Análisis institucional del INACRI	INACRI - MI	Análisis institucional del INACRI en atención a su participación como órgano asesor y provisión de equipamiento informático	INACRI – DNCPCR – MI
2001	Reestructura organizativa del INACRI	INACRI - MI	Reestructura organizativa del INACRI, producto del análisis institucional realizado en 2000. Se redefinen sus cometidos: tiene como función principal el estudio criminológico de los ingresados en los establecimientos penales, en calidad de procesados o penados. Para ello, tiene como cometidos: (a) intervenir en el tratamiento indicado para su rehabilitación; (b) asesorar a las autoridades judiciales sobre la respuesta al tratamiento penitenciario y lo referente a su pronóstico criminológico, a nivel nacional; y (c) recoger y procesar los datos relativos a la delincuencia para procurar su prevención.	INACRI – DNCPCR – MI – Poder Judicial
2001	Puesta en funcionamiento del "Grupo de Participación de Reclusos" en el COM.CAR	DNCPCR - MI	Puesta en práctica de una nueva forma de organización dentro del Complejo Carcelario Santiago Vázquez. Se trata de la conformación de lo que se ha denominado: "Grupo de Participación de Reclusos" que se integra con internados que han sido elegidos por los propios reclusos, a razón de un delegado por Sector, con el cometido fundamental de recepcionar y canalizar como voceros, las inquietudes, deseos y sugerencias de la población carcelaria.	Reclusos del COM.CAR
2001	Relevamiento de Población Carcelaria del COM.CAR	DNCPCR – MI	Censo de reclusos en el COM.CAR	Reclusos del COM.CAR
2002	Puesta en funcionamiento del Centro Nacional de Rehabilitación (CNR)	BIB – PNUD – MI	Puesta en Funcionamiento del Centro Nacional de Rehabilitación. A los efectos de diseñar e implantar un modelo de atención a jóvenes infractores que permita la reinserción social efectiva, se crea el Centro Nacional de Rehabilitación (CNR) en el Ex-Hospital Musto, el cual fue reacondicionado, para 300 varones entre 18 y 29 años que estén en una etapa de mínima seguridad, prontos para egresar y reúnan ciertos requisitos con relación a sus características potenciales para integrarse a programas de rehabilitación social. Se trató de un modelo de atención a jóvenes infractores que buscaba la reinserción social efectiva, dirigido a reclusos provenientes del sistema carcelario que cumplieren con una serie de requisitos y voluntad expresa para su ingreso.	Jóvenes de entre 18 y 29 años provenientes del sistema carcelario
2002	Formación de Grupo Tripartito de Análisis del Sistema Penitenciario	En sede del MI comenzó a trabajar el Grupo Tripartito. A los representantes del Poder Ejecutivo, de la Suprema Corte de Justicia y de la Comisión de DDHH de la Cámara de Representantes se sumaron el Colegio de Abogados, el PNEL, el MSP, la fundación Kolping, Serpaj, y otras instituciones públicas y privadas, además de otros participantes a título personal.	Luego de un motín en el Penal de Libertad, donde mediaron autoridades gubernamentales de los tres Poderes del Estado, se comprometieron frente a los amotinados en que se instalaría una comisión para analizar los problemas carcelarios. El 4 de marzo en sede del Ministerio del Interior comenzó a trabajar el Grupo Tripartito. Dicho grupo hizo público un documento de "Análisis de la realidad carcelaria y recomendaciones para superar sus problemas"	Sistema penitenciario
2003	Inauguración de la nueva Cárcel Modular de Libertad.	DNCPCR – MI	Se entregaron de 200 módulos totalmente equipados con una capacidad para 600 reclusos. Los módulos especiales de alojamiento y reclusión consisten en unidades antivandálicas de máxima seguridad que incluyen colchón y almohada	Reclusos del Penal de Libertad

			antiflama, artículos sanitarios en acero (incluyendo ducha), de iluminación, todos también antivandálicos, cerraduras de máxima seguridad y aislamiento de paredes.	
2003	Donación de Gran Bretaña de manuales titulados "La Administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos"	Embajada de Gran Bretaña – DNCPCR – MI	Se recibió del Embajador de Gran Bretaña Sir John Everard la donación de manuales realizados por el Centro Internacional de Estudios Penitenciarios, y publicados por el Ministerio de Asuntos exteriores de dicho país. Se trata de una guía práctica para el personal que trabaja en las prisiones denominada "La Administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos".	Sistema penitenciario
2004	Creación del Comisionado Parlamentario	Poder Legislativo	A través de la Ley N° 17.684 de 2004 se crea la figura del Comisionado Parlamentario, como un órgano de promoción y protección de los derechos de las personas privadas de libertad. Sus principales cometidos son: (a) asesorar al Poder Legislativo en su función de control del cumplimiento de la normativa nacional y de los convenios internacionales ratificados por el Estado referidos a la situación de las personas privadas de libertad; y (b) supervisar la actividad de los organismos encargados de la administración de los Establecimientos carcelarios y de la reinserción social del recluso o liberado.	Sistema penitenciario
2004	Creación de Juntas de Tratamiento Penitenciario		A partir de un estudio comparado de modernos sistemas penitenciarios, se observó que los mismos cuentan con Órganos Asesores que le permite direccionar el sistema de tomas de decisiones con mayor eficacia hacia el objetivo del Tratamiento Penitenciario. Por esa razón y al no existir en el ámbito nacional órganos de esa naturaleza se crearon las Juntas de Tratamiento que operan en los distintos Centros Penitenciarios: 1) Comisión asesora de traslado: tiene como finalidad analizar respecto a las solicitudes de traslado intercarcelario de los reclusos. Está compuesta por las diferentes áreas del Servicio que deben involucrarse en el tema atendiendo el Régimen Penitenciario Progresivo y además, brindar la más absoluta transparencia en materia de traslado. 2) Creación de la Oficina de Atención al Familiar del Recluso: fundamental para la atención de problemas familiares de los internos, donde la trilogía Institución – Familia – Interno constituye uno de los pilares fundamentales para descomprimir la gran demanda que debido a la sobrepoblación imperante estaban sometidos los establecimientos. 3) Instalación de Teléfonos Tarjeteros en los Establecimientos para permitir a los reclusos el tener comunicación oral sin censura al exterior de manera permanente. Se instalaron también buzones para la correspondencia epistolar directa con la Comisión Tripartita para el Mejoramiento Carcelario.	
2004	Ley de Prisión preventiva	Poderes: Legislativo, Judicial y Ejecutivo	A través de la ley 17.726 de 2004 se faculta a los jueces a establecer penas alternativas a la prisión preventiva para determinados delitos y circunstancias	Población en general

Fuente: elaboración propia en base a las memorias anuales del Ministerio del Interior

Figura 5. 2005 – 2014 (período de gobiernos de Vázquez y Mujica)



Fuente: elaboración propia en base a las memorias anuales del Ministerio del Interior

Tabla 3. Eventos claves 2005-2014

Año	Nombre de la política	Instituciones involucradas	Descripción u objetivo de la política	Población objetivo
2005	Declaración presidencial de "estado de emergencia humanitaria" en cárceles	Poder Ejecutivo	El Dr. Tabaré Vázquez, en su discurso de asunción presidencial declara "estado de emergencia humanitaria" en todos los Establecimientos carcelarios del país.	Población en general
2005	Ley de Humanización del Sistema Carcelario	Poderes: Legislativo, Judicial y Ejecutivo	Implementación de la Ley N° 17.897 de Libertad provisional y anticipada, fortaleciendo el rol de PNEL, modificaciones al Código del Proceso Penal y a la Ley de Seguridad Ciudadana 16.707 de 1995. En 2006 se reglamento la Redención de Pena por Trabajo y Estudio y puesta en funcionamiento de la misma. Convocatoria y puesta en funcionamiento en 2006 de las Comisiones creadas por la Ley 17897 (reforma del Código Penal y reforma del Proceso Penal. Fortalecimiento del Patronato Nacional y de los Patronatos departamentales con recursos humanos y materiales.	Reclusos
2006	Constitución del Grupo de trabajo de mujeres presas	Consejo de Educación Secundaria, ONG ANIMA, Comisionado Parlamentario, PNEL, Patronato Departamental de Canelones, SERPAJ, INACRI, INAMU, DNCPCR (MI), MSP, entre otros.	Constitución del Grupo de trabajo sobre mujeres presas, lo que permitió implementar recomendaciones para una mejor atención de las reclusas.	Reclusas
2006	Mapeo nacional de establecimientos penitenciarios	DNCPCR - MI	Visitas a los establecimientos penitenciarios con el objetivo de realizar un mapeo nacional para la futura unificación del sistema. Pasaje del Establecimiento penitenciario de Canelones a la órbita de la DNCPCR.	Sistema penitenciario
2006	Plan de capacitación para los funcionarios penitenciarios	DNCPCR – MI – Departamento de Justicia de Catalunya	Aprobación del plan de capacitación para los funcionarios penitenciarios que ingresan en el grado de Agte. de 2da., Cursos de Derechos Humanos, firma del acuerdo de cooperación entre el Ministerio	Funcionarios del sistema penitenciario

			del Interior y el Departamento de Justicia de Catalunya.	
2006	Programa de mejora de la salud penitenciaria	CNR – DNCPCR – MI – SMU - MSP	<p>Diseño de dos anteproyectos para mejorar las instalaciones donde se atiende a los reclusos/as (Saint Bois y Vilardebó) y un anteproyecto para la construcción de una nueva sala penitenciaria en el CNR.</p> <p>Ejecución de tres proyectos de prevención con el Programa Nacional de SIDA (Tablada, Cárcel de Canelones y CNR).</p> <p>Convenio con SMU para cursos médicos del sistema penitenciario.</p> <p>Mejor coordinación con los Hospitales Públicos.</p> <p>Contratación de siete médicos y siete enfermeros (sin perjuicio de los cargos creados por la ley de rendición de cuentas).</p> <p>Plan de vacunación para el personal penitenciario.</p>	Sistema penitenciario
2006	Programa de mejora de infraestructura penitenciaria	DNCPCR – MI – MTOP	<p>La Comisión de Infraestructura Penitenciaria ha desarrollado un Plan Nacional de Infraestructura y constitución de Comisiones Departamentales (ej. Rivera y Treinta y Tres), además de realizar intervenciones edilicias concretas: Barraca Nro. 7 en el COMCAR, finalización de las obras de la cárcel de Canelones, inauguración de barracas en Lavalleja, ampliación de alojamientos para la guardia en COMCAR, mejoramiento de los locutorios para defensores en COMCAR y Libertad, reciclaje de 10 aulas en COMCAR, continua la obra por convenio con el MTOP en el Penal de Libertad, nuevo Establecimiento de Rehabilitación Penitenciaria en San José, etc.</p>	Sistema penitenciario
2006	Fortalecimiento del PNEL	PNEL – DNCPCR - MI	Fortalecimiento (en recursos humanos y materiales) del Patronato Nacional y de los Patronatos Departamentales.	Beneficiarios del PNEL
2006	Mejoras presupuestales para el Sistema Penitenciario	OPP – Poder Ejecutivo – MI – Poder Legislativo	Creación de 500 cargos para el sistema carcelario (ejecutivo, técnico, administrativo y de servicio) e incremento de los rubros de funcionamiento e inversión. (Ley de rendición de cuentas).	Sistema penitenciario
2007	Aprobación del nuevo "Reglamento disciplinario y de convivencia" para centros penitenciarios	DNCPCR - MI	<p>Resolución Ministerial que aprobó el nuevo "Reglamento disciplinario y de convivencia", el que parte de la premisa que, con la excepción de las limitaciones que son evidentemente necesarias por el hecho del encarcelamiento, todas las personas privadas de libertad siguen gozando de los derechos y libertades fundamentales consagrados en los instrumentos nacionales e internacionales de Derechos Humanos y deben ser tratadas humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano. Este Reglamento elaborado en forma participativa y recogiendo las recomendaciones de organismos especializados en la materia tiene por objetivos:</p> <p>1) Actualizar el marco que regula los aspectos disciplinarios y de convivencia del sistema carcelario, ajustándolo a la normativa nacional e internacional vigente en la materia (normas identificadas en el artículo 2 del Reglamento).</p> <p>2) Establecer un procedimiento nacional y bases</p>	Sistema penitenciario

			<p>comunes con el objetivo de avanzar en la unificación del sistema penitenciario, sin perjuicio de respetar las diferencias que caracterizan cada realidad departamental.</p> <p>3) Determinar pautas generales sobre el régimen penitenciario y la progresividad, estableciendo claramente sobre qué principios deberán organizarse los establecimientos penitenciarios (artículo 3 del Reglamento).</p> <p>4) Definir los fines y principios rectores del régimen disciplinario procurando alcanzar el justo equilibrio entre los derechos y las obligaciones de las personas privadas de libertad (artículos 10 y 11), tipificar con precisión las faltas y sus respectivas sanciones (como innovación consagra la excepcionalidad y limitación en el aislamiento reservando esta sanción para el director nacional o jefe de policía) así como las agravantes y atenuantes.</p> <p>5) Ajustar el procedimiento disciplinario a los principios de legalidad, proporcionalidad, y debido proceso, en procura de asegurar un trato</p> <p>6) En lo que refiere al procedimiento disciplinario prevé el derecho a la defensa digno e igualitario a las personas presas y coloca dicho procedimiento bajo la responsabilidad del director del establecimiento quien actuará asesorado por una Junta de disciplina dándole la mayor transparencia al mismo.</p> <p>7) Por último el Reglamento consagra un sistema de estímulos ante la realización de conductas positivas lo que implica una sustancial modificación en la concepción del régimen disciplinario y sus fundamentos.</p>	
2008	Elección de los delegados/as representantes de las PPL	DNCPCR – MI	<p>Elección de los delegados y delegadas representantes de las personas privadas de libertad. Reglamento General sobre las Mesas Representativas de Personas Privadas de Libertad Plan para la Reforma del Sistema Carcelario: creado por la Comisión Asesora Interinstitucional para la reforma del Sistema carcelario integrada por la Junta Nacional de Droga que la presidió, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio del Interior.</p> <p>Sistema de Gestión Carcelaria (SGC): plataforma de Gestión para la administración y gestión de prisiones. Permite la administración y control de la población reclusa y de las visitas. En 2009 se comenzó la fase de diseño.</p> <p>Infraestructura Penitenciaria: con la puesta en marcha del plan para la descongestión del sistema penitenciario, se han implementado los siguientes proyectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ampliación Establecimiento Penitenciario Las Rosas: construcción de 4 módulos de celdas ampliando la capacidad del establecimiento en 256 plazas (3.570m2). Cada módulo cuenta con aula-taller, consultorio, locutorio, sala de visitas y salas 	Reclusos
2009	Plan para la reforma del Sistema Penitenciario	JND – OPP – MEC – MSP – MIDES - MI		Sistema penitenciario

conyugales.

- Ampliación Establecimiento Penitenciario COMCAR: construcción de 6 módulos de celdas, ampliando la capacidad del establecimiento en 310 plazas (4.780 m²). Cada módulo cuenta con aula-taller, consultorio, locutorio, sala de visitas y salas conyugales.

- Ampliación Establecimiento Penitenciario de Libertad: construcción de 7 módulos ampliando la capacidad del establecimiento en 360 plazas (7.900 m²). Cada módulo cuenta con aula-taller, consultorio, locutorio, sala de visitas y salas conyugales.

- Hogar maternal: adecuación de edificio existente para 30 plazas. Contará con 16 habitaciones con baño, enfermería, boxes de atención multidisciplinaria, cocina, comedor, patio abierto y sector de guardia. El Ministerio de Desarrollo Social asumió el costo de arrendamiento del inmueble.

- Reforma y ampliación para un nuevo establecimiento penitenciario en Punta de Rieles (642 plazas). Se subdivide en 4 Sectores destinados a la población reclusa penada. Cada Sector cuenta con servicio de guardia, salas de visitas, salas conyugales y aula-taller. El área de intervención es de 5.800 m².

- Ampliación del Centro N° 2 de Libertad: construcción de 62 nuevas plazas individuales en condiciones de mínima seguridad. Se construyen 1.350 m².

- Nueva Cárcel de Rivera: su construcción finalizó en 2010. Tiene una superficie de 7520 mts.2, con una capacidad para 422 reclusos.

- 15 nuevas camas de internación en el COMCAR.

- Inauguración de la Cárcel de Juan Soler en San José, con una capacidad para 119 internos, quedando el mismo bajo la órbita de la DNCPCR.

- Alojamientos para Personal Policial en los Centros de Reclusión: Se construyeron 17 en “La Tablada”, se construyeron 16 en “Las Rosas”, y se han recuperado 128 en el Penal de Libertad.

A las obras señaladas corresponde agregar refacciones varias, tanto de los establecimientos dependientes de la DNCPCR como de las Jefaturas de Policía Departamentales.

Se implementó la ejecución de medidas sustitutivas a la privación de libertad, en conjunto con el Centro de Estudios Judiciales del Uruguay (CEJU) y PNEL, y entre 2008 y 2009 se trabajó con más de 40 procesados.

Población procesada sin prisión

2009

Ejecución de Medidas Sustitutivas a la Privación de Libertad

PNEL – MI – CEJU

2010

Ley de Emergencia Carcelaria

DNCPCR – MI – Partidos Políticos – Organizaciones de la Sociedad Civil

La Ley. N° 18.667, de “Emergencia Carcelaria” está destinada a la reducción del hacinamiento. Transfirió una ingente cantidad de recursos financieros del

Sistema penitenciario

Estado para el mejoramiento de las condiciones de vida en las cárceles, la culminación de obras pendientes y otros.

En la distribución de esos recursos, tienen prioridad: a) el aumento de las remuneraciones del personal, b) la construcción de establecimientos carcelarios., c) la optimización de los recursos humanos, mediante la puesta en práctica de programas de capacitación de largo aliento, d) el mejoramiento de la calidad de vida del personal policial, atendiendo especialmente a temas como la vivienda, salud, recreación, etc., e) el mejoramiento de la infraestructura edilicia, tecnológica y del equipamiento.

Como el hito más importante, se señala el diseño organizacional y funcional del Instituto Nacional de Rehabilitación, cumpliendo con los acuerdos multipartidarios, en el cual se genera una organización de carácter civil, dependiendo del Ministro del Interior, con despliegue nacional (ver fila a continuación).

Paralelamente y antes de la implementación final de este proyecto, es prioritario atender la emergencia carcelaria en cuanto al hacinamiento y la escasa capacidad de brindar educación y trabajo para la redención de la pena de las personas privadas de libertad. Es así que, en este año se emprendieron proyectos de infraestructura que propendieron a disminuir el déficit de plazas, como así también crear puestos de trabajo en el sistema penitenciario y capacitar a las personas privadas de libertad para su posterior inclusión social.

Dentro de los establecimientos bajo la responsabilidad de la Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación se ha construido la Cárcel El Molino con participación de una empresa privada contratada y personal de obra de la unidad. Otro de los emprendimientos más relevantes, ha sido la construcción de la Cárcel de Punta de Rieles, establecimiento de media seguridad, con capacidad para 920 PPL.

En el orden de la ampliación de capacidad, se encuentran en construcción módulos de alta seguridad en el COM.CAR y Libertad para 300 PPL cada uno, como también en Rivera y Maldonado (Las Rosas).

2010	Censo Carcelario	MI – UDELAR, FCS, Departamento de Sociología	Censo nacional de la población reclusa	Reclusos
2010	Creación del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR)	MI	Pilar del Plan para la reforma del Sistema Penitenciario y producto de la Ley de Emergencia, se creó el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR), que unifica institucionalmente el Sistema Carcelario, e incorpora a OSLA, PNEL y CNR, junto con las cárceles departamentales. Supone la separación de los roles de las funciones de Policía con las de Guardia Penitenciaria.	Reclusos
2010	Creación de Oficina de Seguimiento a la Libertad Asistida (OSLA)	INR – MI	Creación de la OSLA para supervisar a las PPL que se encuentran en reclusión domiciliaria o realizando tareas comunitarias.	Reclusos

2013	Cárcel Central de Montevideo se convierte en "Centro de ingreso, diagnóstico y clasificación"	INR – MI	Cárcel Central de Montevideo se convierte en "Centro de ingreso, diagnóstico y clasificación" de las personas detenidas en Montevideo, Canelones y San José.	Reclusos
2014	Lanzamiento del nuevo Sistema de Gestión Carcelario	INR – MI	La puesta en producción comenzó en enero de 2014 en la Unidad Nº 5 Femenino que fue seleccionada como centro piloto y en febrero se realizó la presentación oficial.	Sistema penitenciario

Fuente: elaboración propia en base a las memorias anuales del Ministerio del Interior

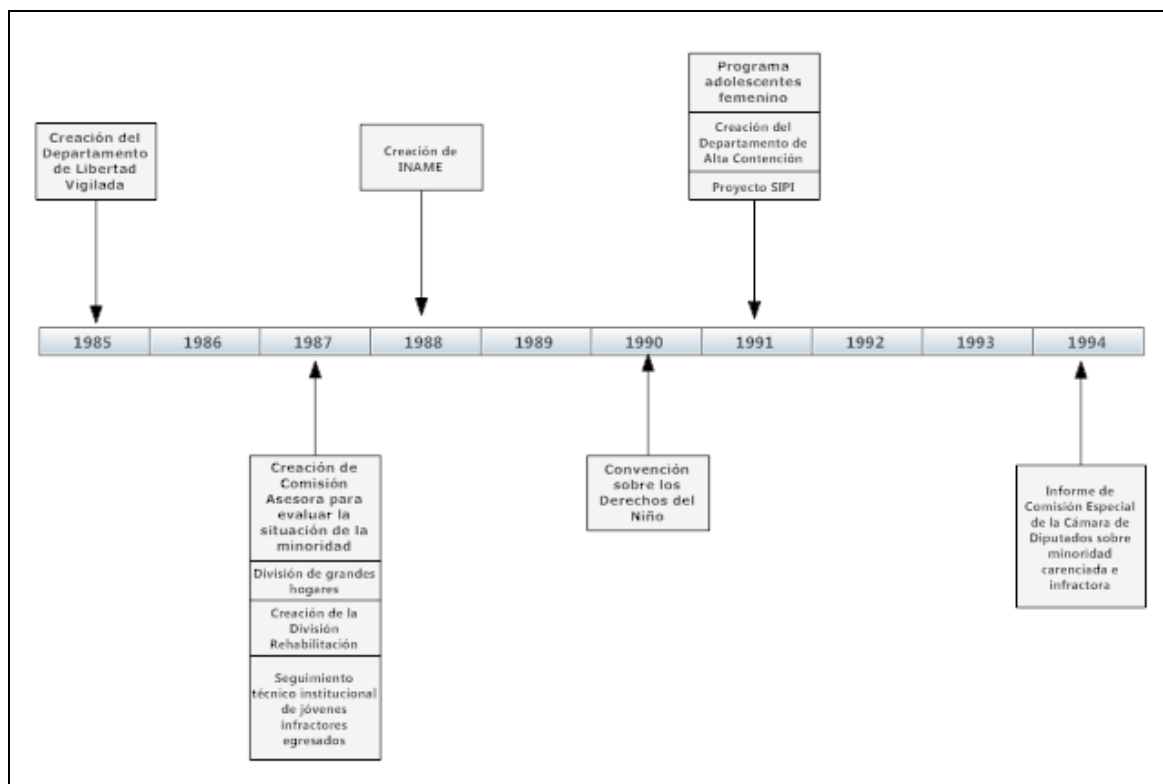
2. Hitos de política del sistema penal adolescente

El artículo 68 del Código del Niño y Adolescente del Uruguay designa al Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) como el órgano administrativo rector en materia de políticas de niñez y adolescencia.

Hasta 2010 en el INAU se encontraba el Sistema de Ejecución de Medidas a Jóvenes en Infracción (SEMEJI), el cual se encargaba de gestionar las medidas penales a los adolescentes infractores. El SEMEJI estaba compuesto por tres programas: i) Programa Escuela Educacional Dr. Colonia Berro; ii) Programa Montevideo; y iii) Programa de Medidas Socioeducativas de Base Comunitaria.

Actualmente se completó la transición hacia un nuevo órgano desconcentrado denominado Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA). El SIRPA se conforma como una institución autónoma, que podrá derivar en un servicio descentralizado con mayor especialización en el trabajo con adolescentes en conflicto con la ley. Cuenta con cinco programas: i) de Ingreso, Estudio y derivación; ii) de Medidas Socioeducativas no Privativas de Libertad y Mediación; iii) de Medidas Socioeducativas Privativas de Libertad y Semi-libertad; iv) de Medidas Curativas; y v) de Inserción Social y Comunitaria (egreso).

Figura 6. 1985 – 1994 (período de gobiernos de Sanguinetti y Lacalle)



Fuente: elaboración propia en base a las memorias anuales Consejo del Niño e INAME

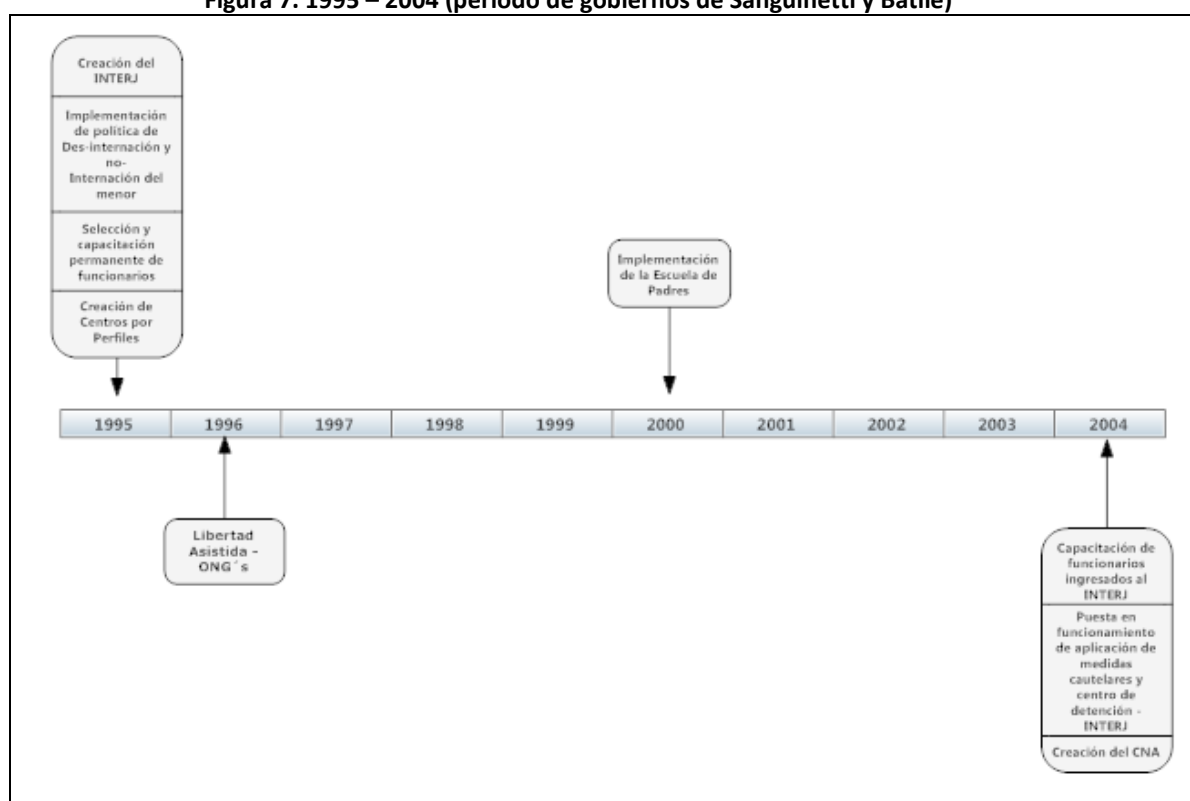
Tabla 4. Eventos claves 1985-1994

Año	Nombre de la política	Instituciones involucradas	Descripción u objetivo de la política	Población objetivo
1985	Creación del Departamento de Libertad Vigilada	Consejo del Niño	Tratamiento interdisciplinario en régimen abierto, su tarea es realizar una tarea preventiva, buscando el fortalecimiento del núcleo familiar.	Niños/as y jóvenes asistidos por el Consejo del Niño
1987	Creación de Comisión Asesora para evaluar la situación de la minoridad	Consejo del Niño	Comisión asesora del Poder Ejecutivo para evaluar la situación de la minoridad	Niños/as y jóvenes asistidos por el Consejo del Niño
1987	División de grandes hogares	Consejo del Niño	Política de división de los grandes hogares en pequeños, con una población manejable y posible de recibir un trato racionalizado y humanizado	Niños/as y jóvenes asistidos por el Consejo del Niño
1987	Creación de la División Rehabilitación	Consejo del Niño	Surge con dos programas uno destinado a mayores de 15 años y otro para menores de 15 años	Menores con tendencia infractora y/o riesgo social grave
1987	Seguimiento técnico institucional de jóvenes infractores egresados	Consejo del Niño	Los jóvenes infractores egresados se encuentran en el régimen de seguimiento técnico institucional a través de los Equipos Técnicos o del Departamento de Ocupación Laboral	Jóvenes en situación de infracción a la ley penal egresados
1988	Creación de INAME	INAME	La ley N° 15.977 crea el Instituto Nacional del Menor, servicio descentralizado que sucedió al Consejo del Niño	Niños/as y jóvenes asistidos por el INAME
1990	Convención sobre los Derechos del Niño	Naciones Unidas – Uruguay	Tratado internacional de las Naciones Unidas por el que los estados firmantes reconocen los derechos del niño. La convención está compuesta por 54 artículos que consagran el derecho a la protección de la sociedad y el gobierno, el derecho de los menores de 18 años a desarrollarse en medios seguros y a participar activamente en la sociedad	Niños/as y jóvenes asistidos por el INAME

1991	Programa adolescentes femenino	INAME – División de Rehabilitación	Programa de rehabilitación de adolescentes femeninos	Jóvenes femeninas con tendencia infractora y/o riesgo social grave
1991	Creación del Departamento de Alta Contención	INAME	Controla tres establecimientos en los que se alojan menores de extrema peligrosidad	Jóvenes de extrema peligrosidad
1991	Proyecto SIPI	INAME	Sistema de recopilación de datos e información sobre todos los menores asistidos, en sus diferentes sistemas de atención, por parte del INAME en todo el territorio nacional	Funcionarios del INAME y Niños/as y jóvenes asistidos por el INAME
1994	Informe de Comisión Especial de la Cámara de Diputados sobre minoridad carenciada e infractora	Poder Legislativo	Entre sus principales conclusiones destacan: 1) los menores de hogares con NBI están más expuestos a participar en actos de violencia; 2) el INAME se encuentra desbordado y no tiene capacidad de respuesta; 3) no se cumplen los procedimientos establecido por el Código del Niño y 4) se aplican penas más severas a los menores en relación a los adultos por el mismo delito, entre otras.	Niños/as y jóvenes carenciados e infractores

Fuente: elaboración propia en base a las memorias anuales Consejo del Niño e INAME

Figura 7. 1995 – 2004 (período de gobiernos de Sanguinetti y Batlle)



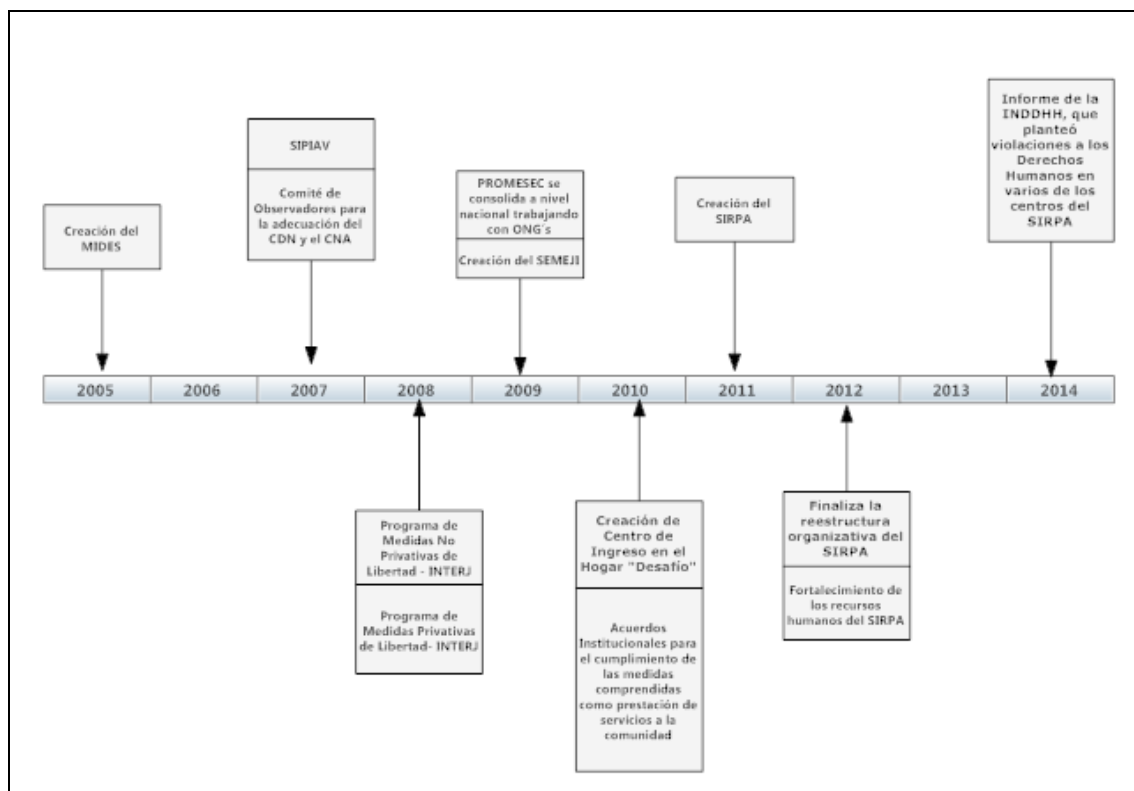
Fuente: elaboración propia en base a las memorias anuales del INAME

Tabla 5. Eventos claves 1995-2004

Año	Nombre de la política	Instituciones involucradas	Descripción u objetivo de la política	Población objetivo
1995	Creación del INTERJ	INAME	Programas: Libertad Asistida y convenios; Centros con Medidas de Seguridad; Centros sin Medidas de Seguridad. Unidades: Escuela de Padres; Asesoramiento y Coordinación Judicial; Seguimiento	Jóvenes en situación de infracción a la ley penal
1995	Implementación de política de Des-internación y no-Internación del menor	INAME	Asistiendo al menor en su núcleo familiar como abordaje metodológico privilegiado. Esta política estará basada en el trabajo con la familia	Niños/as y jóvenes asistidos por el INAME
1995	Selección y capacitación permanente de funcionarios	INAME	Planteada como forma ideal e imprescindible para proyectar la optimización de las tareas y con ello mejorar la gestión institucional.	Funcionarios del INAME
1995	Creación de Centros por Perfiles	INAME	Creación de Centros por Perfiles, que reúnan niños o jóvenes con características comunes evitando la mezcla de problemáticas. Se procura con esto ofrecer respuestas adecuadas en la atención de problemáticas específicas.	Niños/as y jóvenes asistidos por el INAME
1996	Libertad Asistida – ONG's	ONG's – INAME	La libertad asistida se concreta a través del sector privado y suponen instancias de inserción en el trabajo formal e informal, en educación formal, recreativos, incluyen la participación de adolescentes que habiendo cometido una infracción, la justicia resuelve no internarlos. . Estos jóvenes que asisten a estos programas permanecen con su familia y en su comunidad.	Niños/as y jóvenes asistidos por el INAME
2000	Implementación de la Escuela de Padres	INAME	Espacio instituido para el trabajo con familias en el marco del Instituto, posibilitaría, en primera instancia, comprometerlas e incluirlas activamente en el proceso de reintegro del hijo a la comunidad	Niños/as y jóvenes asistidos por el INAME
2004	Capacitación de funcionarios ingresados al INTERJ	INAME	Diseño e implementación de un programa de capacitación anual y obligatorio para todo personal.	Funcionarios del INTERJ
2004	Puesta en funcionamiento de aplicación de medidas cautelares y centro de detención - INTERJ	INAME	Implementación de Centros de Internación Cautelar y del Centro de Detención Adolescente - INTERJ	Niños/as y jóvenes asistidos por el INAME
2004	Creación del CNA	Poder Legislativo	La Ley 17.823 impone el Código de la Niñez y la Adolescencia, que viene a suceder al Código del Niño de 1934	Niños/as y jóvenes

Fuente: elaboración propia en base a las memorias anuales del INAME

Figura 8. 2005 – 2014 (período de gobiernos de Vázquez y Mujica)



Fuente: elaboración propia en base a las memorias anuales del INAU

Tabla 6. Eventos claves 2005-2014

Año	Nombre de la política	Instituciones involucradas	Descripción u objetivo de la política	Población objetivo
2005	Creación del MIDES	Poder Ejecutivo y Poder Legislativo	La Ley N° 17.866 crea el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), estableciendo en su artículo 8 que este será el organismo a través del cual el INAU se relaciona con el Poder Ejecutivo.	Población en general
2007	SIPIAV	INAU	Sistema Integral de Protección a la Infancia y la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV), con el fin de fortalecer y articular las políticas y programas de atención al maltrato	Niñas, niños y adolescentes
2007	Comité de Observadores para la adecuación del CDN y el CNA	INAU	Comité de Observadores del proceso de adecuación del sistema de ejecución de medidas de la justicia penal de adolescentes a la CDN y al CNA, con el cometido de monitorear el grado de respeto a los derechos de los adolescentes en el sistema, mantener informado al directorio y emitir opinión en forma colectiva cuando lo considere necesario.	Niñas, niños y adolescentes
2008	Programa de Medidas No Privativas de Libertad - INTERJ	INAU	Se consolidó el Programa de Medidas Socioeducativas de Base Comunitaria	Jóvenes en situación de infracción a la ley penal
2008	Programa de Medidas Privativas de Libertad - INTERJ	INAU	Departamento de Áreas Pedagógicas, viene implementando el Programa de Formación en Enseñanza Secundaria para jóvenes privados de libertad en el sistema INTERJ. El mismo cuenta con la participación de profesores de Enseñanza Secundaria que concurren semanalmente a la Colonia Berro para la enseñanza de diferentes materias	Jóvenes en situación de infracción a la ley penal
2009	PROMESEC se consolida a nivel nacional trabajando con ONG's	INAU - ONG's	Se completó la expansión de las medidas no privativas a todo el país	Jóvenes en situación de infracción a la ley penal
2009	Creación del SEMEJI	INAU	Sistema de ejecución de medidas sobre jóvenes con infracciones, que viene a suceder al INTERJ.	Jóvenes en situación de

				infracción a la ley penal
2010	Creación de Centro de Ingreso en el Hogar “Desafío”	SEMEJI – INAU	Creación de un nuevo Centro de Ingreso para adolescentes de entre 13 y 17 años en el Hogar “Desafío”, que funciona como servicio independiente.	Jóvenes en situación de infracción a la ley penal
2010	Acuerdos Institucionales para el cumplimiento de las medidas comprendidas como prestación de servicios a la comunidad	UDELAR, Jardín Botánico Y Biblioteca Figueiras IMM, ANEP-CODICEN, Plan Ceibal, CENFORES, Biblioteca Aurelia Viera, Biblioteca Ma. Stagnero de MUNAR, Museo Nacional de Artes Visuales	Acuerdos institucionales a fin de viabilizar las derivaciones dispuestas por los Jueces competentes para el cumplimiento de las medidas comprendidas como Prestación de servicios a la Comunidad. En tal sentido se realizaron acuerdos con diferentes actores locales	Jóvenes en situación de infracción a la ley penal
2011	Creación del SIRPA	Poder Ejecutivo y Poder Legislativo	La Ley N° 18.771 crea el Instituto de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA) en la órbita del INAU. Este organismo viene a suceder al Sistema de Ejecución de Medidas para Jóvenes en Infracción (SEMEJI), en todo lo relativo a la ejecución de las medidas socioeducativas prevista en el CNA (2004). De acuerdo con la nueva ley se crea una Comisión Delegada, con carácter de órgano político, una Gerencia General y una SubGerencia General, una Dirección General Técnica y otra, Administrativa. Bajo la órbita de la Dirección General Técnica quedaron los siguientes Programas: a) Programa de Ingreso, Estudio y Derivación; b) PROMESEC; c) Programa de Medidas Curativas; d) Programa de Medidas privativas y semi-libertad y e) Programa de inserción socio comunitaria y atención al Egreso.	Jóvenes en situación de infracción a la ley penal
2012	Finaliza la reestructura organizativa del SIRPA		Se completó la implementación de la nueva estructura organizativa del SIRPA, incorporando las siguientes áreas: a) División General Administrativa, b) División Jurídica, c) División de Protección de Derechos Psico-psicosociales, d) Programa de Estudio, Ingreso y Derivación, e) Programa de Medidas Curativas, f) Departamento de Planeamiento Estratégico, g) Departamento de Salidas Laborales y h) Departamento de Interior.	Jóvenes en situación de infracción a la ley penal
2012	Fortalecimiento de los recursos humanos del SIRPA		Incorporación de 300 nuevos funcionarios al SIRPA destinados a fortalecer el sistema de cuidados y apoyar a los adolescentes en conflicto con la ley penal	Funcionarios del SIRPA
2014	Informe de la INDDHH, que planteó violaciones a los Derechos Humanos en varios de los centros del SIRPA.	INDDHH – Poder Legislativo – SIRPA – INAU	Informe de Institución Nacional de Derechos Humanos sobre los centros de reclusión del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente. Según el trabajo, basado en reiteradas visitas a lo largo de 2013 y comienzos de 2014 en 17 centros, se configuran situaciones de violaciones a los derechos humanos de los internados. Se reiteran apreciaciones sobre las horas de encierro (en algunos casos más de veinte al día), hacinamiento, falta de higiene y maltrato. Se denuncia la prohibición al acceso a material de lectura y la situación de varios adolescentes que duermen en el piso en celdas sin ventilación. Se coincide en señalar que las condiciones verificadas impiden la rehabilitación y reinserción social de los infractores.	Jóvenes en situación de infracción a la ley penal

Fuente: elaboración propia en base a las memorias anuales del INAU

Capítulo 4. El modelo socio-educativo actual en INR

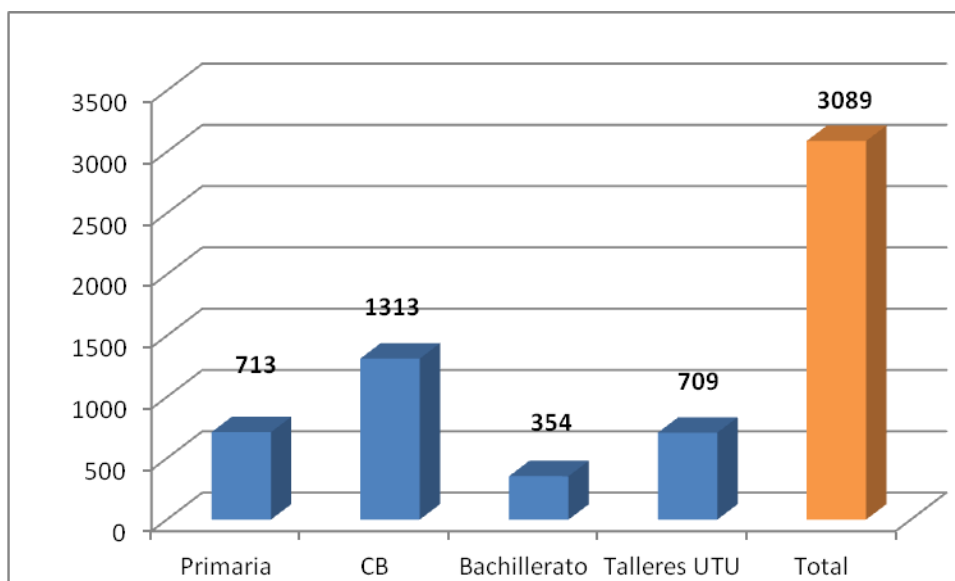
En términos funcionales cabe destacar que en cada centro penitenciarios existe un referente educativo con el que se articulan las diferentes ofertas educativas desde la Coordinación de Educación del INR. Asimismo se realizan jornadas con operadores penitenciarios para ir incorporando las principales líneas de acción y los lineamientos operativos, de tal manera que su práctica con los objetivos generales de llevar e instalar una fuerte dimensión socioeducativa en las cárceles.

En términos operativos el acceso está determinado por un conjunto de procedimiento y reglas, sumado a la disponibilidad de cupos la cuál por su parte depende de la dotación de docentes/horas y de la capacidad edilicia de los establecimientos. Existen dos períodos de inscripción (febrero y julio) en donde las PPL expresan su voluntad de participar en alguna actividad educativa. A partir de ello se confecciona una lista de prelación de acuerdo a lo que indica el Decreto 225 que da ciertos puntajes por edad, por ser primario, y otras características de la PPL. De dicha lista se seleccionan las PPL que asisten a la educación según los cupos existentes. Acto seguido, el área de educación entrega ese listado preliminar a la Junta de Tratamiento para ser avalada. Por último, cabe señalar que en algunos centros existe una importante lista de espera.

1. El modelo de servicio educativo formal

En la actualidad el INR ofrece a las PPL un conjunto de ofertas de servicio educativo formal que abarcan la asistencia/aula para avanzar y egresar en los niveles de primaria, media básica y bachillerato, a lo que se suman talleres de UTU. Un continuo incremento de la demanda de la población privada de libertad permite alcanzar en la actualidad un nivel de inscripción –esto es de solicitud para realizar estudios formales– de aproximadamente un tercio de la PPL total. La cantidad de inscriptos de mayor significación se concentra en el ciclo básico, seguida de primaria, talleres de UTU y luego de bachillerato.

Gráfico 14. Cantidad de PPL inscriptos en cursos de educación formal, 2013

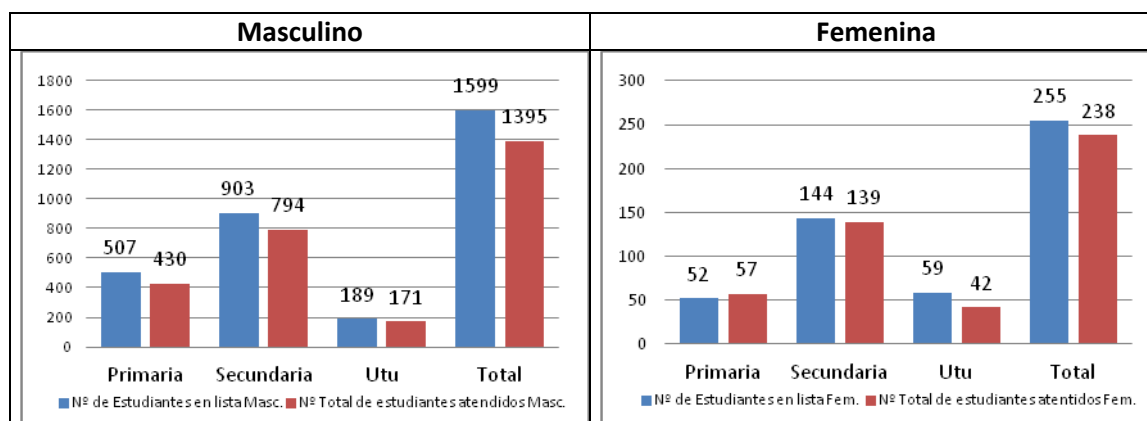


Fuente: elaboración propia a partir de datos del INR

Ahora bien, tal como se señalara más arriba, la inscripción no implica el quedar seleccionado, y formar parte de lista final tampoco es equivalente a la asistencia real. El número de personas que quedan finalmente en lista es notoriamente menor, y es también un poco más bajo aún el número que efectivamente asiste. Es cierto que los registros de inscripción y asistencia no son estrictamente comparables ya que provienen de diferentes fechas en el año 2013. Pero los datos, aún con esta salvedad, indican con claridad niveles importantes de demanda insatisfecha.

Para 2013, el número total de personas en lista fue de 1854. La asistencia real se ubicó por debajo de estos niveles, alcanzando un total de 1633 de las PPL, y se distribuyó por niveles de forma proporcional a la demanda expresada durante las inscripciones. En rigor, la oferta formal propiamente dicha es inferior, ya que si bien UTU se contabiliza aquí, ofrece talleres y no cursos de ciclos con acreditación de trayecto formal. Por otra parte, esta oferta se compone de modalidades presenciales de aula, pero también tutoriales y de apoyo para la presentación a exámenes que permiten acreditar la culminación de grados y ciclos educativos sin que ello implique siempre o necesariamente participación en aula.

Gráfico 15. Distribución por sexo de la cantidad de PPL inscriptas y PPL que asisten a cursos de educación formal, 2013



Fuente: elaboración propia a partir de datos del INR

1.2. Educación primaria

En lo que refiere a primaria, el modelo predominante consiste en dar apoyo a los diferentes alumnos para habilitar a una prueba de egreso o acreditación general. La estructura de servicio se basa en modelos de aula multigrado con un maestro o maestra y con una densidad diaria, cuando lo habilita el cupo, de cuatro horas promedio. En 2013 asistieron a dicha modalidad presencial un total de 487 personas en los centros pertenecientes a esa fecha al INR. Se suma a las actividades de aula lógicas de talleres y trabajos prácticos que escapan al modelo tradicional de primaria.

Surge de las entrevistas dos temas centrales en lo que hace a la oferta de primaria:

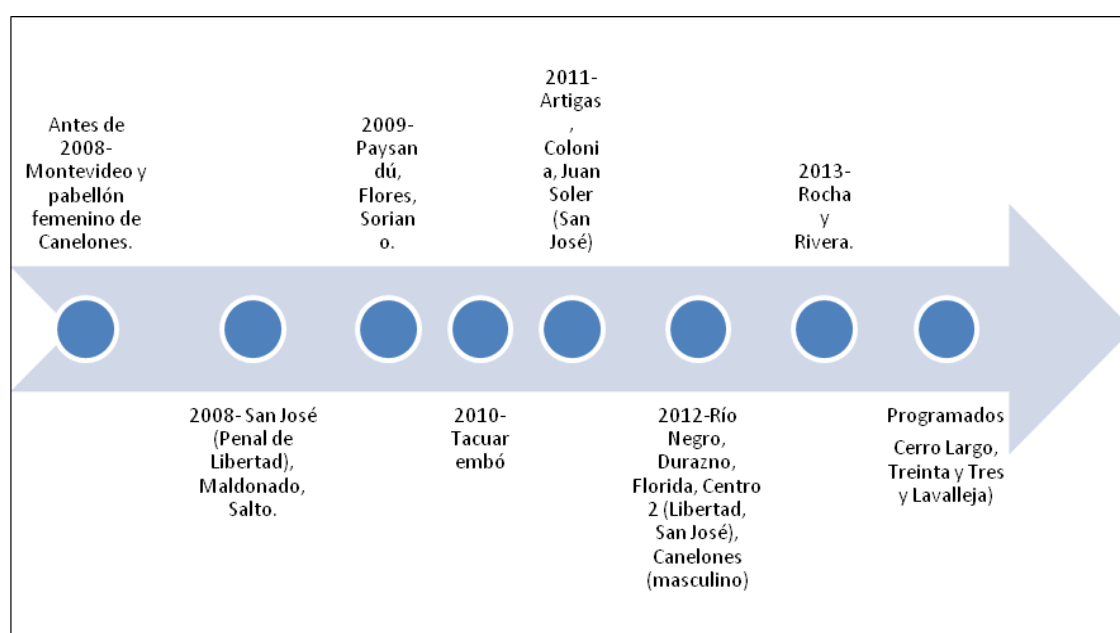
- La necesidad de capacitar a los maestros para contextos de encierro y la importancia de dar continuidad al ciclo educativo de la PPL, generando acuerdos y vínculos con secundaria y UTU.
- La importancia del desafío de ir más allá del rol acreditador de esta modalidad y la importancia del aula como espacio de socialización.

Más allá de estas cautelas y preocupaciones el modelo de servicio de primaria presenta una importante adecuación a las necesidades de la PPL y un rol esencialmente positivo en la cultura organizacional de los establecimientos.

1.3. Educación Secundaria

En lo que respecta a la educación secundaria, lo primero y más importante a destacar es el enorme esfuerzo que en los años recientes se ha hecho para instalar esta oferta en el sistema carcelario. Una línea de tiempo simple muestra la creciente presencia de esta oferta en el sistema penitenciario.

Figura 9. Evolución de la oferta de educación secundaria en sistema penitenciario de adultos, 2008 - 2014



Fuente: elaboración propia en base a datos de DNCPCR e INR

En forma consistente con lo postulado en la formación de adultos, la educación secundaria procura – al menos declarativamente –, brindar una educación vinculada con temas y opciones de aprendizajes basados en las necesidades e intereses de la PPL a atender, con el fin de permitir el desarrollo de conocimientos y competencias necesarios para desenvolverse en mejores condiciones en los ámbitos personal, familiar, laboral y social, elevando así su calidad de vida.

El desembarco de las ofertas de secundaria tanto en el ciclo básico como en el bachillerato ha implicado un importante aumento de la presencia docente en los establecimientos penitenciarios del país. La oferta educativa se estructura en torno a los requerimientos clásicos de la secundaria para adultos en contexto normal. Así

existen docentes asignados para cada asignatura, quienes mediante aulas y apoyos o tutorías preparan al estudiante para los exámenes del ciclo o aprueban su pase de grado y ciclo. En general se intenta trabajar en forma multigrado por asignatura. Hay profesores para todas las materias de 1º a 6to. En cada centro hay mínimamente trece docentes, aunque en algunos casos faltan docentes para algunas materias (italiano y contabilidad se señalaron como casos reiterados). Este dato, refleja con claridad los problemas de intentar reproducir una estructura tradicional –que ya presenta problemas en el afuera- en el contexto de encierro.

Los responsables de secundaria abocados al trabajo en cárceles son conscientes de ello y abogan y han procurado desarrollar innovaciones que permitan un cambio en el modelo. Sintéticamente, pueden identificarse las siguientes orientaciones, que los propios responsables reconocen no se han logrado plasmar en un nuevo modelo:

- a) No se pretende replicar un liceo en la cárcel, se busca desarrollar una propuesta que tenga en cuenta a quién va dirigida y qué se espera de ella.
- b) Las acciones pedagógicas deben incluir:
 - Acciones que faciliten una autocrítica sobre la propia cultura
 - Desarrollo de proyectos colectivos que incluyan la aceptación de la importancia de los derechos y deberes para el bien colectivo
 - Desarrollar capacidades para verse, analizarse y reflexionar sobre ellos mismos para lograr la modificación de la autoimagen
 - Autonomía y desarrollo del aprendiente, partiendo de que el orden explicador deje de ser parte de nuestras prácticas habituales

A pesar de estas orientaciones, el formato curricular es el aplicado en el nocturno de secundaria. Si bien se intenta adaptar dicha modalidad, o directamente suplantarla como en su momento se planteó, procurando implantar la modalidad UTU de Rumbos, no se ha logrado avanzar en forma sistemática en este sentido.

Las exigencias que el modelo tradicional coloca en materia de recursos humanos tornan muchas veces complejo el logro del personal necesario para cubrir a la población objetivo. A ello se suma que en los últimos años ha habido un crecimiento de la demanda en secundaria y un decrecimiento en primaria, lo cual se explicaría por el avance a niveles superiores.

Por otra parte el hecho de ajustar las pautas de acreditación y aula del modelo de secundaria clásico al sistema educativo medio formal en cárceles sufre de algunos de los mismos problemas que presenta en contextos abiertos: una baja presencia promedio de los docentes en el establecimiento, limitando así la construcción de relaciones más personalizadas que permitan el trabajo formativo y de contención en forma articulada.

La búsqueda de transformar a los equipos docentes en agentes culturales a través de la educación formal ha generado sin embargo innovaciones sumamente interesantes como ha sido la experiencia **“pres y diario”**, que consiste en la elaboración de una diario o publicación en formato revista-diario que liderado por un equipo docente desarrolla una conjunto de actividades con los estudiantes, las cuales constan a su vez como créditos que luego permiten certificar el cumplimiento de los requisitos de culminación de ciclo. Este modelo se aleja notoriamente de un formato tradicional y apuesta al trabajo colectivo y a la formación de competencias en donde el aprendizaje es parte de un proceso de creación y movilización de conocimiento.

El caso de las tutorías constituye una experiencia de interés. En el caso del Penal de Libertad, en 2012 se planteó la necesidad de implementar las tutorías ya que no había forma de tener clases. Para esto se dejan trabajos, fichas y luego se hacen 2 o 3 encuentros de asistencia obligatoria para evaluar y después presentarse a los exámenes. Para asistir a esos encuentros el docente avisa en la cárcel y se le indica al guardia penitenciario, pero la PPL no sabe qué día tiene que ir a encontrarse con el docente, por lo cual no logra estar lo suficientemente preparado para rendir examen, etc. En otros centros están abiertas las dos opciones y entonces el docente hace un contrato con el estudiante para decidir cuando está preparado para presentarse al examen.

De alguna manera las experiencias innovadoras procuran desvincular el formato de aula y apoyo de los requisitos de acreditación estandarizados. Lo hacen en el entendido que la función fundamental de la experiencia educativa es que los alumnos:

- Reconozcan e integren experiencias y conocimientos que ya tienen.
- Enriquezcan sus conocimientos con nuevos elementos que les sean útiles y significativos para su desarrollo.
- Mejoren su capacidad de búsqueda y manejo de la información para seguir aprendiendo
- Fortalezcan sus habilidades básicas de lectura escritura cálculo, expresión oral y comprensión del ambiente natural y social que estén a su alrededor.
- Comprendan y expliquen con sus propias palabras los fenómenos sociales y naturales
- Tomen decisiones razonadas y responsables, a partir de su creatividad, el estudio y la aplicación de métodos y procedimientos lógicos y científicos.
- Fortalezcan las capacidades, actitudes y valores que les permitan mejorar y transformar su vida en un marco de legalidad, respeto y responsabilidad y con elevación de su autoestima.

Este conjunto de metas puede perfectamente definir un perfil de egreso básico de los sería el ciclo básico medio, pensando por tanto en un modelo de acreditación general y no por asignaturas.

2. El modelo de servicio educativos no-formales

El programa señero de la educación no formal es el PAS (Programa Aprender Siempre). La propuesta educativa PAS brinda cursos de corta duración en todos los contextos institucionales, lo cual incluye una línea específica de trabajo educativo en contextos carcelarios. Cada curso es conducido por una dupla educativa que planifica el espacio de acuerdo a los intereses de los participantes. En el año 2007 se desarrollaron las primeras experiencias en las cárceles de San José y Canelones. En la actualidad el programa PAS ha desarrollado actividades en cárceles en 13 departamentos del país. La tabla 7 muestra el peso de los cursos en cárceles en el total de la oferta PAS, así como el número de participantes total y promedio por curso para el total de la oferta PAS.

Tabla7. Oferta total cursos del Programa PAS, cantidad de cursos en cárceles y cantidad de PPL participantes promedio, 2012 - 2013

Año	Cantidad de Cursos Previstos y Realizados (TOTAL)	Cantidad de Cursos realizados en Cárceles (%del total)	Participantes [promedio por grupo]
2012	70 – 65	13 [20%]	865 [13,3 x curso]
2013	80 – 94	20 [30%]	1497 [15,9 x curso]

Fuente: elaboración propia en base a datos del PAS, Ministerio de Educación y Cultura

En la tabla 8 se muestra con mayor detalle los cursos brindados en cárceles, mostrando un importante crecimiento entre 2010 y 2013 tanto en alcance de centros como en participantes.

Tabla 8. Cursos brindados por el PAS en cárceles, según departamento, año, temática, duración y cantidad de PPL participantes

	Año	Temática	Duración	Cantidad total de participantes
Artigas	2011	Arte con énfasis en teatro	2 cursos (6 meses)	75
	2012	Comunicación y XO	2 cursos (6 meses)	
	2013	Articulación de saberes	Anual	
Canelones	2013	Participación y Cultura	1 semestre	25
Colonia	2012	Ciencia y Tecnología Arte y Murga	Dos semestres	45
	2013	Género Arte y Cultura	Anuales	

Durazno	2013	Recreación y deporte	1 semestre	40
Florida	2010	Salud sexual y reproductiva- género y derechos/ salud nutricional/juegos y actividades	1 semestre	
	2011	Recreación	1 semestre	
	2012	Recreación , Vida Saludable	2 semestres	50
	2013	Identidad, Comunicación y Participación	1 semestre	
Lavalleja	2010	Alternativas al Egreso	1 semestre	
	2013	Salud y entornos saludables (hombres) Arte, lenguaje y comunicación (mujeres)	Anual	35
		CABILDO / Comunicación y XO	1 semestre	
	2010			50
Montevideo		CNR/ Trabajo y Educación	1 semestre	
		MOLINO / La crianza de los niños. niñas y adolescentes en el siglo actual	1 semestre	
		MEDIO CAMINO/ ¿Cómo prevenir accidentes en la casa y en la calle?	1 semestre	
		CNR/ Recreación	1 semestre	30
	2011	CABILDO/ Género	1 semestre	
		MOLINO/ Recreación	1 semestre	
	2012	CMRF /Recreación, Genero e Identidad	2 semestres	20
	2013	CMRF /Recreación, Genero e Identidad (2 espacios)	Anual	94
Paysandú		PUNTA DE RIELES/ 1. Medio Ambiente. 2. Taller de Comunicación	1. Semetral 2. Anual	
	2013	Arte y Cultura	1 semestre	
				15
Rio Negro	2010	Primeros Auxilios	1 semestre	20
	2011	Arte y cultura	1 semestre	18
	2012	Arte y cultura	2 semestres	40
	2013	Alimentación y Entornos Saludables	Anual	40
	2012	Recreación	2 semestres	40
Rocha	2013	Bienestar en contexto de encierro (alimentación, nutrición, actividad física y huerta	Anual	40

Salto	2013	orgánica) Arte y cultura	1 semestre	12
		Exploración artística y teatral		
Soriano	2011	La crianza de los niños	1 semestre	17
	2012	Vida Saludable / Participación	1 semestre	

Fuente: elaboración propia en base a datos del PAS, Ministerio de Educación y Cultura

El PAS y más en general el área de Educación No Formal (ENF) del MEC viene planteando en forma reiterada la necesidad de integrar las diferentes ofertas socio-educativas y socio-laborales en forma articulada, como un set o menú de actividades que se interconectan y complementan, ampliando el abanico de opciones formativas para la PPL.

3. La oferta socio-laboral y sus expresiones actuales

La débil inserción previa de las PPL en el mercado laboral y más aún en el mercado laboral formal es un indicador claro de la ausencia de habilidades y competencias con que los reclusos llegan generalmente a la situación de privación de libertad: causa y consecuencia muchas veces de dicha situación. El desarrollo de ofertas laborales en situación de encierro se ha venido fortaleciendo en los últimos años. Estas ofertas pueden clasificarse gruesamente en las siguientes opciones:

- Opciones laborales vinculadas a las tareas propias de funcionamiento de los establecimientos⁸.
- Presentación de proyectos laborales por parte de los reclusos⁹.
- Actividades laborales desarrolladas por los reclusos pero administradas pero en emprendimientos administrados por el centro penitenciario.

⁸ En este sentido la experiencia de mayor significación se desarrolla en el Complejo Carcelario Santiago Vázquez. En esta institución se dan un conjunto de contrataciones para el desarrollo de tareas necesarias para el establecimiento. En este sentido aparecen las categorías de Fajineros (tareas de limpieza interna), Rancheros (reparto de comida), Mantenimiento (tareas de albañilería, sanitaria, pintura, etc), Limpieza externa (tareas de jardinería) y Quintas.

⁹ En este tipo de tareas se incluyen artesanato, producción de alimentos, producción de quintas, reciclaje, tapicería, carpintería, etc. La cárcel de Piedra de Indios, el Complejo Santiago Vázquez, la cárcel de Paysandú todas presentan interesantes ejemplos en estas modalidades.

- Emprendimientos de empresas privadas en convenio con la administración carcelaria.
- Trabajos fuera del establecimiento carcelario en modalidad vigilada o asistida.

Estas diversas modalidades enfrentan tres desafíos centrales:

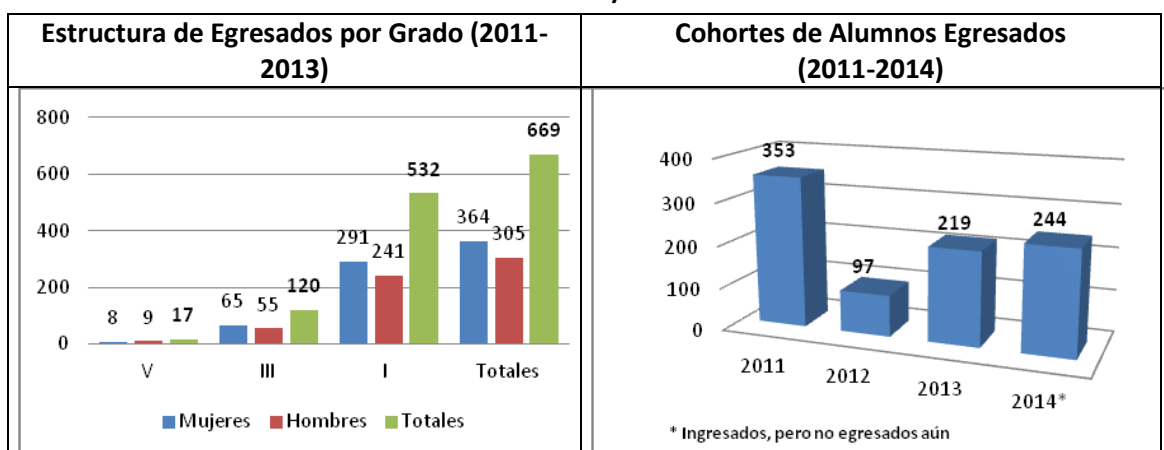
- 1) Mantener la continuidad como ofertas laborales estables.
- 2) Limitaciones generadas por los criterios de selección regulados por el sistema de conmutación de pena por trabajo más un conjunto de decretos que regulan la asignación de estos cupos, que no favorecen un aumento de la demanda (decreto 225/006 y el decreto complementario 102/009).
- 3) Débil vínculo de las iniciativas con lo educativo. En muchos casos las actividades carecen de un componente formativo explícito, desperdiciando así una importante oportunidad para la adquisición de competencias y para la integración entre lo formativo y lo laboral.

4. Lo educativo en la propia dinámica carcelaria: los nuevos operadores carcelarios

El establecimiento penitenciario constituye en sí mismo una experiencia y una herramienta de socialización y formación de actitudes y saberes. La interacción cotidiana entre PPL y entre estas y el personal penitenciario constituye la experiencia inmediata más importante para la persona recluida, determinando en buena medida la dimensión de socialización clave de la experiencia de privación de libertad. Las reformas realizadas en el marco de la creación del INR, tienen entre sus objetivos más ambiciosos la transformación integral del personal penitenciario, redefiniendo el componente policial por uno formativo y de garantías de derechos. En este sentido la creación de un escalafón específico y 1500 cargos de operadores penitenciarios que a su vez están siendo y serán formados en la Escuela Penitenciaria es un eje clave del nuevo proyecto de cárceles y gestión carcelaria.

Entre 2011 y 2014 han egresado operadores de los primeros cursos de la Escuela Penitenciaria, con una clara mayoría de los grados más bajos, los cuales estarán orientados al trabajo cotidiano con los reclusos. Pero también con perfiles técnicos en grados 3 y 5 se ha formado un importante número de operadores. Estos suplantarán en forma casi completa el rol policial previo de las cárceles, salvo en los aspectos de seguridad perimetral y algunos aspectos de seguridad interna.

Grafico 16. Evolución de egresados de la Escuela Penitenciaria y distribución por grados 2011-2013/2014



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Escuela Penitenciaria - INR

El INR, a través de la entonces denominada Unidad de Coordinación Nacional de Desarrollo Penitenciario, diseñó un Curso de Capacitación, dirigido a los Recursos Humanos requeridos por el Sistema Penitenciario Nacional, pertenecientes al Escalafón "S".

La Escuela Penitenciaria brinda en la actualidad un curso base para operadores penitenciarios, I, III y V pertenecientes al escalafón "S". La propuesta educativa incluye las siguientes áreas de formación: 1) Orientación Institucional, 2) Ética Profesional, 3) Introducción a los Derechos Humanos, 4) Introducción al Derecho Penal, 5) Práctica Penitenciaria, 6) Psicología Penitenciaria, 7) Primeros Auxilios, 8) Mediación, Negociación Resolución de Conflictos, 9) Género, 10) Trabajo en equipo, 11) Manejo de situaciones críticas, 12) Liderazgo, 13) Sociología Penitenciaria y 14) Educación Física - Defensa personal. Con variantes, estos 14 cursos son los que se han venido aplicando en la formación de estos nuevos operadores, sumados a una práctica presencial en los establecimientos penitenciarios del INR.

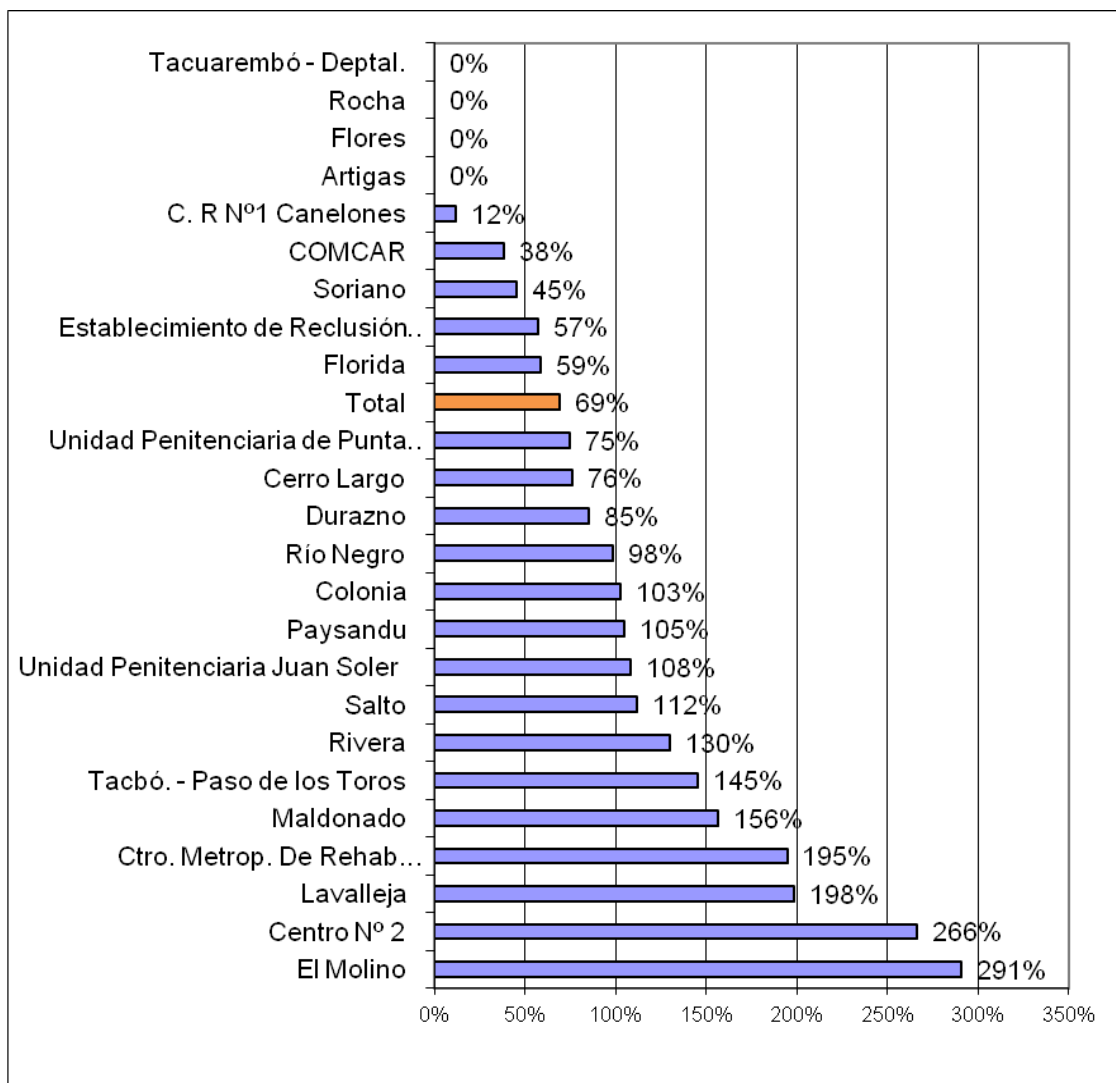
5. Cupos y capacidades edilicias para la actividad socio-educativa y socio-laboral

Más allá de los importantes logros que en materia de cobertura y continuidad sea logrado desde que dio inicio el esfuerzo educativo en cárceles, resulta claro que aún se está lejos de alcanzar los niveles de cobertura requeridos para garantizar a las PPL el acceso a experiencias formativas y socio-laborales. Una parte de los déficits responden a limitaciones edilicias, en tanto otra responde a que aún contando con las facilidades en infraestructura, se carece del personal que permita multiplicar turnos de trabajo socio-educativo y socio-laboral.

En la actualidad desarrollan actividades educativas formales unos 1800 reclusos, en tanto se suman a las actividades desde la educación no-formal aproximadamente 350 personas más. En comparación a 10 años atrás este es un incremento destacable. Sin embargo, en relación a las necesidades actuales, en una población aproximada de 9400 PPL, se está lejos de niveles de cobertura adecuados.

Considerando solamente una definición restringida de población prioritaria (aquella con menos de ciclo básico) y considerando en forma generosa una utilización plena a 3 turnos de las facilidades edilicias para desarrollar tareas formativas en aula – no necesariamente en educación formal–, la mayor parte de los establecimientos, y especialmente los de mayor porte y población presentan déficits importantes.

Gráfico 17. Ratio de Plazas potenciales a 3 turnos sobre Población Prioritaria, 2014¹⁰

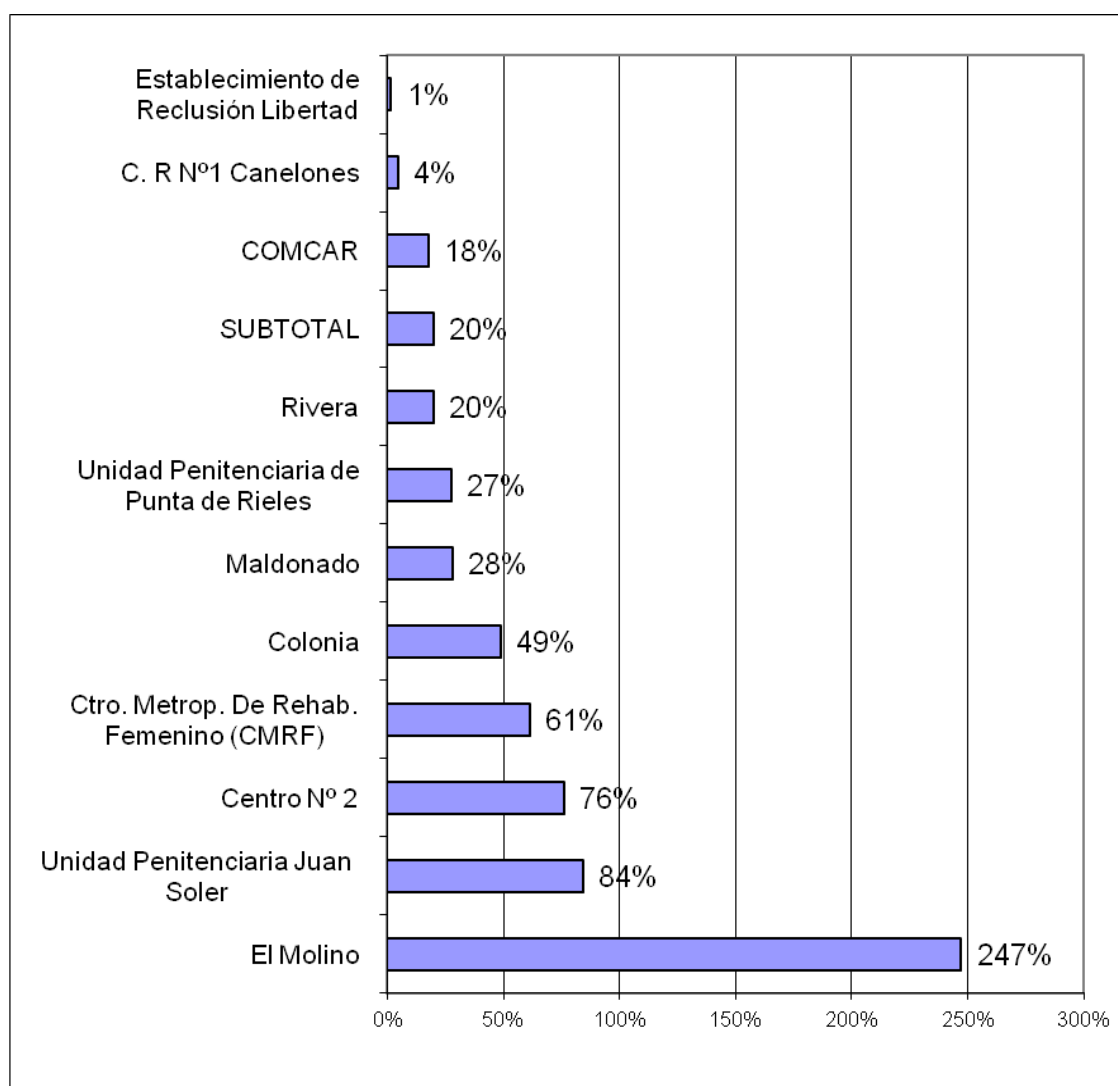


Fuente: elaboración propia en base a datos del INR

Ahora bien, si nos orientamos por las plazas efectivamente ofertadas o en servicio y comparamos dichos valores contra la población prioritaria, los déficits son mucho más marcados. Ello responde a una menor utilización del recurso edilicio que el supuesto de tres turnos. Esto, a su vez, puede responder a la existencia de una menor demanda efectiva o como veremos, más probablemente, a menor cantidad de cupos dados los recursos humanos disponibles.

¹⁰ PPL con Ciclo Básico incompleto o menos, estimada aplicando estructura de edades y niveles educativos según tipo de centro: 1) grandes, 2) femeninos, 3) resto de establecimientos carcelarios.

Grafico 18. Ratio de Plazas disponibles para Primaria y Ciclo Básico (ofertadas) sobre Población Prioritaria, 2014¹¹



Fuente: elaboración propia en base a datos del INR

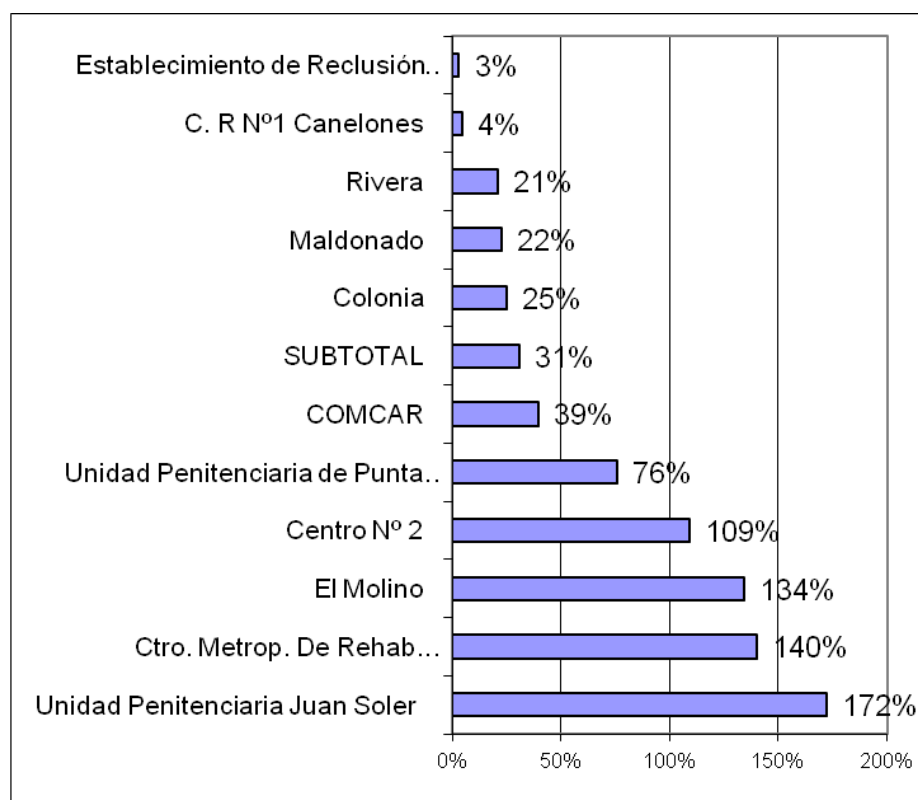
El gráfico 19 despeja la duda anteriormente planteada. Al considerar la razón entre plazas efectivamente ofertadas y demanda (no población prioritaria, sino población que solicita acceso) solo en materia de educación formal, los déficits, si bien disminuyen, persisten y son notorios. También persisten los déficits al comparar las plazas efectivamente ofertadas o en servicio contra las inscripciones.

¹¹ PPL con CB incompleto o menos, estimada aplicando estructura de edades y niveles educativos según tipo de centro: 1) grandes, 2) femeninos, 3) resto de establecimientos carcelarios.

Nuevamente, ello no permite establecer si tal problema responde a una limitación en el uso de los recursos edilicios por otros usos que se les da a esta infraestructura o a una subutilización de los mismos, dadas las limitaciones en recursos humanos. Una razón adicional en las diferencias entre las inscripciones y las plazas efectivas puede responder a los criterios de selección y habilitación a cursar determinadas por el régimen de redención de penas y sus decretos reglamentarios.

Es importante insistir en la idea que estos recursos edilicios, aun en sus limitaciones admiten una utilización de al menos tres turnos de trabajo en aula de hasta cuatro horas cada uno. Es también importante resaltar que dicha utilización no tiene por qué pensarse solamente para modalidades de aula de educación formal, por lo que no requiere necesariamente el personal de secundaria o primaria. El desarrollo de educación no formal y el y el trabajo de capacitación para actividades socio-laborales puede ser una parte sustantiva de la oferta.

Grafico 19. Ratio de Plazas disponibles para Primaria y Ciclo Básico (ofertadas) en relación a la Demanda, 2014



Fuente: elaboración propia en base a datos del INR

En suma, es claro que los avances en materia de cobertura no son suficientes para garantizar acceso a un subconjunto de población que podemos definir como prioritaria, ni a la demanda efectiva y a los inscriptos.

Procurar alcanzar los niveles de cobertura adecuados solamente desde la multiplicación de la oferta formal tal y como hoy se presta, resulta a todas luces, complejo. Por ello el nuevo modelo socio-educativo y socio-laboral, debe desde sus fortalezas actuales redefinirse buscando alcanzar una meta que se orienta más a garantizar acceso a experiencias formativas, de socialización y adquisición de competencias y capacidades significativas, antes que a la cobertura en el modelo formal actual, especialmente en lo que refiere a la oferta -y demanda- más voluminosa que se ubica en el ciclo medio básico.

Capítulo 5. El Modelo socio-educativo actual en SIRPA

1. El modelo educativo formal

Tal como se señalara en puntos anteriores, entre 2009 y 2014 la PPL en SIRPA ha crecido en forma exponencial. A diferencia de lo sucedido en el INR, en donde a pesar de persistir niveles importantes de hacinamiento, se ha logrado mejorar, en el caso de SIRPA un aumento del 400% de la PPL, no ha podido ser acompañado de una expansión de las instalaciones que permita ponerle un freno. Para el 2014, se espera un importante esfuerzo edilicio y de personal que deberá contribuir a mejorar dicha situación que atenta contra los esfuerzos socio-educativos.

Recientemente se anunció inauguración el Centro de Ingreso, Estudio Diagnóstico y Derivación. Los adolescentes que ingresen al sistema recibirán en este centro una evaluación médica, psicológica y educativa para posteriormente ser derivados a otros centros con un proyecto individual de rehabilitación.

En esta primera etapa de la obra cuenta con 55 piezas, con habitaciones de dos personas, con baño y ducha. Con mejoras notorias en aspectos básicos de confort en centro apunta efectivamente a ir subsanando en imagen y sustancia la penosa situación que ha presentado en el último tiempo. Señala la nota de prensa de presidencia, en este sentido que *“hay un sistema de energía solar y cada habitación tiene loza radiante, y los espacios comunes cuentan con espacios verdes y buena luminosidad.”*¹²

Dicho centro contará con un equipo técnico multidisciplinario conformado por psicólogos, psiquiatras, maestros, asistentes sociales y talleristas. El mismo deberá sustituir al viejo Centro de Derivación de Burgues y al Centro de Internación Transitoria (CIT). Estos dos centros presentan problemas serios de hacinamiento y condiciones básicas de higiene e insuficiencia marcada de actividades socioeducativas y recreativas.

¹² Vease nota de Presidencia del 22 de abril de 2014, disponible en: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/sirpa-centro-derivacion>

En tanto se trata centros de entrada, ello no sería necesariamente crítico, pero en muchos casos los adolescentes presentan estadías en estos centros que superan los 3 meses.

Dentro de este contexto general es innegable el esfuerzo realizado para incrementar el componente educativo en los centros SIRPA. En 2013, en materia de educación Primaria, se contaba con maestros en todos los Centros del SIRPA. En cuanto a la educación Secundaria, se cuenta con tres cursos completos de Primer Ciclo en el Centro de Medidas Cautelares en Montevideo, en el Centro de Internación Femenino (CIAF) y en la Escuelita de Berro, donde asisten los adolescentes de los distintos centros de la Colonia Berro.

En el área de Educación no Formal se ha procurado desarrollar clases de informática, repostería, cocina, plástica, macramé, educación física, música, pintura, expresión artística, pasando por oficios como mimbtería, orfebrería, albañilería, carpintería, herrería, peluquería, costura hasta talleres de comunicación, derechos sociales y sexualidad.

Además, se suscribió un convenio con INJU para realizar talleres de Hip-Hop, Capoeira, murga y percusión. Con el Ministerio de Educación y Cultura se trabaja en un proyecto sobre el área de conocimiento artístico y en acuerdo con Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) se realizarán talleres de orientación laboral y social.

Según el Director del SIRPA, Ruben Villaverde, dado que los jóvenes que ingresan al INAU permanecen por distintos períodos de tiempo que van desde 30 o 60 días se considera difícil tener un programa educativo consolidado puesto que lo primero que se busca es una adaptación del joven a la situación de privación de su libertad e incluso el tratamiento de adicciones si presenta problemática con las drogas. Esta perspectiva tiende a confundir limitación y necesidad de adaptación, con imposibilidad. El tratamiento de adolescentes con problemas de adicción es claramente un problema de corte sanitario, no educativo. La naturaleza del problema hace que la infracción sea en muchos casos el síntoma de una patología médica del infractor, lo que requiere en todo caso la implementación de una política de salud

pública, y no una medida punitiva. En este contexto, la existencia de una oferta educativa, aun en caso de población de corta edad, constituye un derecho y un factor fundamental de contención emocional.

Si bien las autoridades destacan que en la actualidad 130 jóvenes están trabajando en empresas que tienen convenio con el SIRPA y que 440 internos están realizando educación primaria y secundaria no existen registros adecuados que permitan confirmar dichas cifras. La evaluación cualitativa realizada por el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDDHH) sugiere una realidad muy diferente.

De los 12 centros considerados –incluidos aquí los de privación de libertad y los de semi-libertad–, tan sólo en dos de ellos disponen de una adecuada oferta y participación de la PPL en actividades educativas y de recreación, dentro o fuera de la institución. Lo que el relevamiento del INDDHH identifica, por el contrario, es una marcada tendencia al predominio de los criterios de seguridad por sobre las acciones formativas y de socialización, lo que se traduce en una elevada proporción de población que pasa un alto porcentaje del tiempo en situación de encierro en celdas inadecuadas y en condiciones de hacinamiento.

Ello no implica ausencia de esfuerzo fiscal y de recursos humanos como se puede documentar en el incremento de horas y asignaturas solicitada por el INAU para la PPL en situación de encierro y el otorgamiento de dichas horas solicitadas por parte del Consejo de Educación Secundaria (ver Tabla 9).

El fortalecimiento de la Escuelita de Berro, los convenios con liceos en donde la PPL puede participar y la creación de docentes referentes en los centros de privación de libertad, son todas acciones constatables que confirman el intento de combinar un modelo de capacidades propias con aportes desde el afuera y participación en instancia externas. A ello se suman convenios socio-laborales que han permitido desarrollar, a muchos adolescentes y jóvenes, primeras experiencias laborales.

Sin embargo estos esfuerzos parecen darse de bruce con una cultura institucional que procura garantizar la “cero fugas”, y enfrenta el incremento aluvional de la población privada de libertad, limitando la cotidianeidad a las condiciones de

seguridad, apostando al encierro para el logro de dichos objetivos, antes que a instancias de interacción social y formativas significativas. En buena medida esto parece ser también la única forma adaptativa que personal limitado en cantidades encuentra para balancear cantidad personas y calidad de convivencia.

Tabla 9. Creación de las horas de docencia directa, a ser desempeñadas en Hogares Cerrados de Montevideo – SIRPA¹³

TURNO	ASIGNATURA	Horas 2º CICLO
2E	BIOLOGÍA	10
2E	DIBUJO	6
2E	ED.MUSICAL	6
2E	ED. SOCIAL	4
2E	GEOGRAFÍA	10
2E	HISTORIA	10
2E	ID. ESPAÑOL	10
2E	INGLÉS	10
2E	LITERATURA	4
2E	MATEMÁTICA	10
2E	CS. FÍSICAS	8

Fuente: creación propia en base a datos del SIRPA

Finalmente en lo relativo al modelo educativo propiamente dicho, sorprende nuevamente, al igual que en el INR, la adhesión a la modalidad clásica, asignaturista del ciclo medio: modalidad que ya ha expulsado a estos jóvenes en contextos abiertos, y que muy posiblemente vuelva a fracasar en contextos de encierro.

¹³ De acuerdo al siguiente detalle: I) A estas horas se le agregarán 2 horas de Coordinación por Docente-Centro, además de las que correspondan por otros planes; II) Aprobar también una unidad de 30 (treinta) horas docentes indivisibles, para cumplir funciones de Referente de Hogares Cerrados de Montevideo-SIRPA; III) Disponer que las mismas se designen cumpliendo con las pautas de designación establecidas para el presente año lectivo; IV) Disponer que no se aceptarán renunciaciones como tampoco se concederá reserva o licencia extraordinaria en horas docentes ya designadas; V) Disponer que las horas sean abonadas en la modalidad de segundo ciclo extendido y de acuerdo al costo horario que cada docente ostente.

Capítulo 6. Una propuesta estratégica para el decenio 2015-2025

1. Instituto Nacional de Rehabilitación

1.1. Un nuevo modelo de servicio: proyecto de centro y ofertas flexibles sin fines instrumentales inmediatos

El esfuerzo realizado hasta el momento en materia socio-educativa y socio-laboral debe ser reconocido plenamente. Existe un incremento claro en tres dimensiones sustantivas: cobertura, calidad y continuidad. Efectivamente los datos muestran mejoras en las tres dimensiones. Restan sin embargo cuatro consideraciones que no están presentes en los indicadores básicos: suficiencia en la cobertura, articulación de acciones socio-educativas, eficacia y pertinencia de la oferta. Al considerar dichas dimensiones resulta claro que el actual sistema de medidas socio-educativas y socio-laborales presenta aún claros desafíos.

El desarrollo de las diferentes ofertas se ha producido en forma fragmentada y dependiente de los cánones del “afuera”. Con excepción de primaria, que parece haberse adaptado correctamente al desafío del contexto de encierro, la educación media y la oferta no formal conviven en un acuerdo básico pero poco productivo.

La clave está en superar la idea de programas externos a los cuales adaptarse y apostar a un proyecto pedagógico y de convivencia integral.

Ello implica modificar la mirada desde las ofertas programáticas verticales a un proyecto de establecimiento socio-educativo en donde la oferta cultural, recreativa, de educación formal y no formal y las prácticas socio-laborales se encuentra anidada.

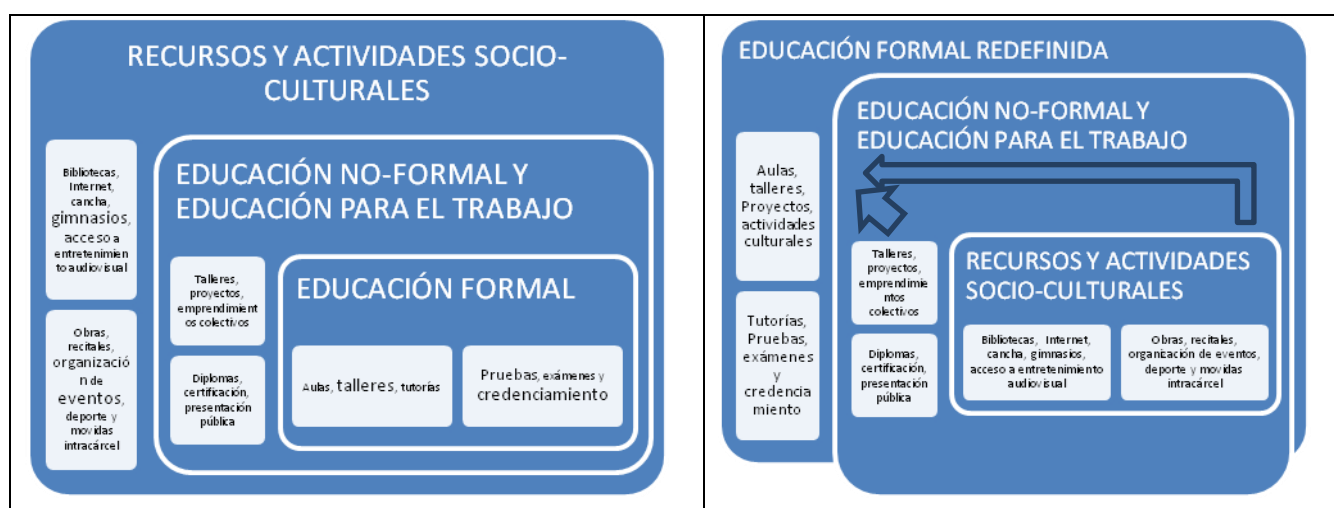
Existen dos alternativas ideales posibles:

- a) o bien el componente de educación formal es redefinido de tal manera de incluir en su malla curricular la educación no formal y la experiencia socio-laboral,

- b) o bien se construye una nueva grilla de actividades y oferta liderada desde lo no formal, en donde la trayectoria formal es parte de una oferta más amplia, y en donde la acreditación adquiere relativa autonomía de las ofertas presenciales y de convivencia, socialización y acciones formativas.

En ambos casos se requiere disociar el modelo de servicio dominante de las modalidades tradicionales de acreditación. Ello supone llegar a un acuerdo con secundaria y primaria – aunque una forma de ello ya existe – para definir dos grandes exámenes de acreditación genéricos, para ciclo básico y para primaria, fuertemente orientado a la generación de competencias fundamentales, y abierto a múltiples formas de acceso al mismo, mediante la oferta presencial, tutoría y soporte informático para preparación de exámenes.

Figura 10: Posibles modelos anidados de oferta de servicio integral

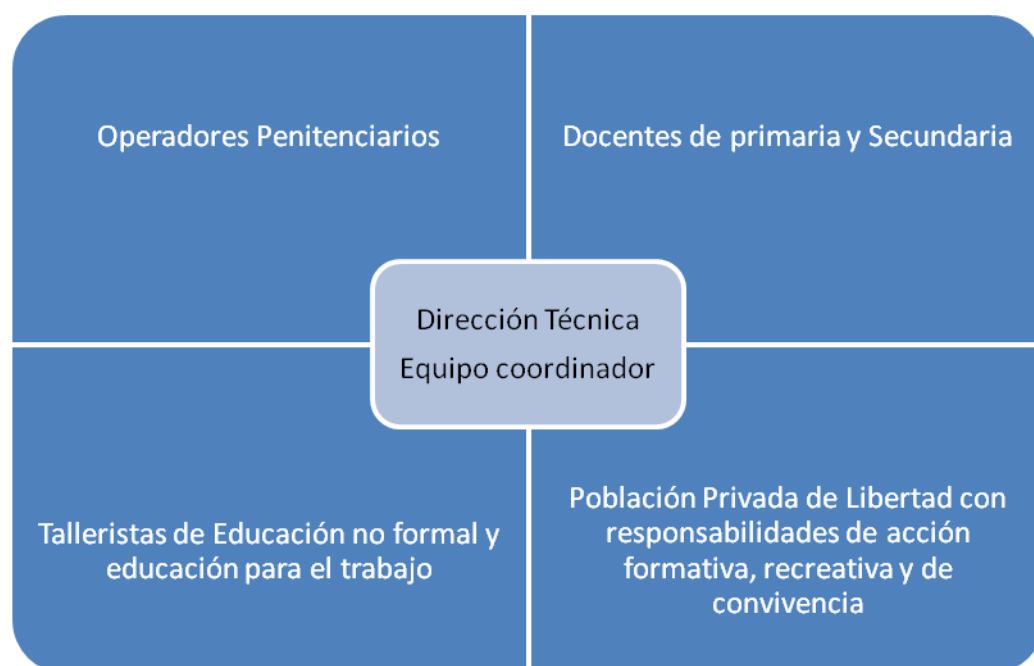


Fuente: elaboración propia

Los ingredientes fundamentales en materia de recursos humanos están, o estarán presentes a la brevedad –en la medida que se amplíen algunos de los perfiles-. Es en la utilización plena y adecuada de los mismos donde descansa la posibilidad de un nuevo modelo de acción socio-educativa y formativa en general.

Ello implica trabajar en modelos de establecimiento socioeducativo, que estructuran una grilla de ofertas integradas y articuladas ofreciendo el servicio en sí y las posibilidades de continuidad formativa con mecanismos de acreditación de ciclos formales y habilidades y competencias adquiridas en lo socio-laboral.

Figura 11. Grilla organizativa de modelo socioeducativo integrado para INR



Fuente: elaboración propia

Los operadores penitenciarios pueden subsumirse a ser suplentes de la acción policial previa o constituirse en verdaderos agentes de socialización, convivencia y formación. Para ello la apuesta debe apostar a integrarlos en las ofertas socio-educativas, recreativas y socio-laborales colectivas, y no sólo en las funciones individuales que les competan. A su vez ello requiere de un equipo técnico que articule un programa anual de ofertas y mallas de actividades y despliegue curricular, vinculando las diferentes ofertas entre sí.

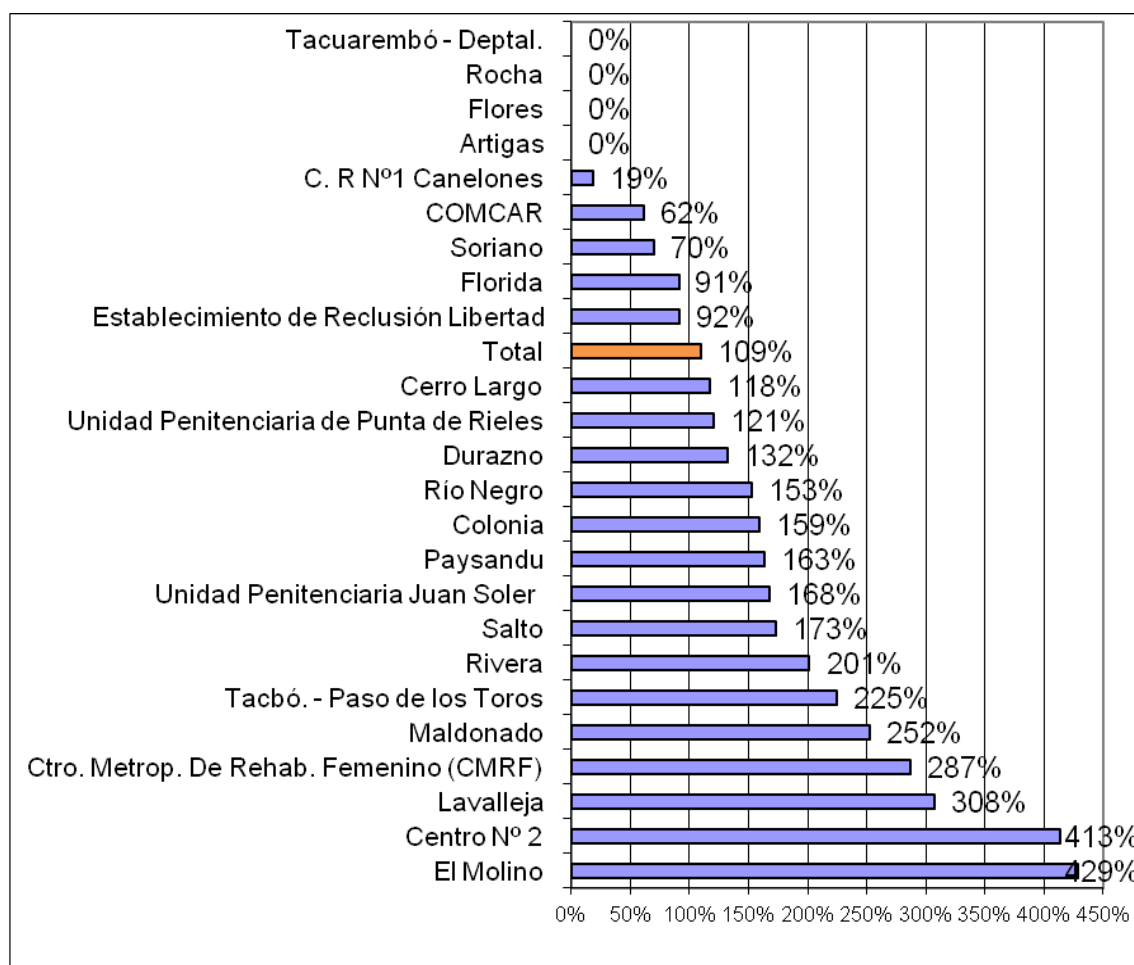
Los docentes de primaria y secundaria se estructuran en esta propuesta como un actor con doble finalidad:

- 1) Desarrollo de apoyos colectivos e individuales para la preparación de exámenes de acreditación de ciclo.
- 2) Participación activa en la coordinación y definición de contenidos y cometidos de las actividades de educación no formal y de las actividades socio-laborales, integrando transversalmente a las otras actividades contenidos formativos útiles en la conformación de las habilidades y competencias que se requieren en los procesos de acreditación.

A su vez, el aprovechamiento edilicio debe ser máximo, para poder ampliar la cobertura de la PPL en el conjunto diverso de actividades que se ofertarán. Además de los espacios específicamente definidos como espacios de aula, deberán agregarse otros y utilizarse otros espacios comunes (patios, jardines, cocina, zonas que requieren mantenimiento) como espacios reservados en ciertos horarios para prácticas formativas y socio-laborales.

Una estimación de utilización plena de la capacidad locativa de aula asumiendo una utilización de la PPL de tres días semanales de cuatro horas –sin considerar los domingos– arroja una notoria disminución del déficit, aunque es cierto debe admitir un uso menos intensivo por cada persona.

Gráfico 20. Ratio de Plazas de 3 turnos a 3 días por semana por persona en relación a cantidad de PPL



Fuente: elaboración propia en base a datos del INR

1.2. Los sistemas de acreditación y apoyo a la acreditación como parte de dicho modelo: primaria, media básica y media superior

La continuidad de la educación formal constituye un norte que no debe perderse. La insistencia en desanudar dicha acreditación del modelo de servicio central a proveer a la PPL tiene en buena medida que ver con que los requisitos de acreditación actuales conllevan una camisa de fuerza en los modelos educativos a ofertar. Sin embargo la construcción en acuerdo con el CODICEN y sus órganos desconcentrados de un marco curricular común orientado a competencias y con perfiles de egreso acordes, ayudaría a reducir la disociación entre el modelo de servicio que aquí se propone y los mecanismos y criterios de acreditación posteriores.

Para ello es fundamental avanzar en dicho marco curricular definiendo un conjunto de habilidades y competencias comunes que serán evaluadas en su nivel correspondiente para acreditar los tres ciclos actuales de la educación formal: primaria, ciclo básico y una acreditación que denominaremos de bachiller general.

En este esquema, las Habilidades y Capacidades Básicas constituyen los ejes fundamentales:

- **Capacidad para leer y entender.** Esto no refiere simplemente a la lecto-escritura, sino a la capacidad de ordenar información, decodificar textos, y aproximarse a los lenguajes fundamentales del siglo XXI: lengua nativa, lengua extranjera, alfabetización digital y mensajes y lenguajes provenientes del espacio visual y oral de las telecomunicaciones masivas.
- **Capacidad para producir significado, expresarse y comunicarse.** Nuevamente en este caso se aplican las dimensiones y advertencias anteriores. No estamos tan sólo enseñando las formas sintácticas correctas. Estamos buscando que el estudiante desarrolle capacidades y confianza para comunicarse: artísticas, escritura, orales, de lenguaje corporal.

- **Capacidades matemáticas, analítico-deductivas, analógicas y promover saltos en los niveles de abstracción.** La matemática como forma de fortalecer las capacidades de abstracción, deducción y análisis. Pero este objetivo o meta no se agota en la matemática, todas las disciplinas y asignaturas deben desarrollar estas capacidades entendiendo dichos objetivos no como acumulación de contenidos, sino herramientas de razonamiento y aprendizaje.
- **Capacidades para entender y cuestionar el orden natural y social: cultura y herramientas científicas.** El siglo XXI requiere una alfabetización e incorporación de la herencia acumulada en materia de conocimiento por las ciencias naturales y sociales. Pero ello nuevamente debe orientarse a su apropiación y aplicabilidad a las realidades cotidianas y no a la proto-preparación disciplinaria. Descubrir una disciplina desde sus modelos de razonamiento y herramientas para entender el mundo que nos rodea y poder movilizar dicha herencia en el abordaje de problemas concretos.
- **Capacidad de discernimiento en materia valórica: sujetos morales y éticos que se construyen cotidianamente.** Nuevamente ello no se imparte solamente desde el deber ser y la memoria que lo repite, se deben generar situaciones problemáticas en donde estos preceptos adquieren sentido y significado.
- **Capacidad para aprender y emprender nuevos desafíos.** Creatividad, competencia, esfuerzo, disciplina, autoconfianza y tolerancia a la frustración.
- **Capacidad para convivir y compartir.** Tolerancia, empatía, manejo emocional de los conflictos interpersonales.
- **Capacidad para acumular conocimiento y consistencia en torno a formas disciplinarias y tornar estos aprendizajes en competencias útiles para la vida cotidiana.** Sean éstas científicas, técnicas, o vinculadas a oficios.

El conjunto de las actividades formales, no formales, recreativas y socio-laborales deben apostar a construir estas capacidades y habilidades dentro y fuera de la situación aula. Dos estrategias fundamentales debieran dominar esta construcción: a) el abordaje de situaciones-problema y b) el desarrollo de proyectos individuales y colectivos.

La acreditación de primaria, que ya es más acorde a estas perspectivas, debe afinarse y acotarse a lo aquí planteado, dejando de lado una parte importante de los contenidos más rutinarios que muchas veces se solicitan. El cambio más importante debe producirse en el ciclo básico trabajando en evaluaciones en base a proyectos y resolución de situaciones problemas que requieren movilizar contenidos, pero que se orientan a evaluar competencias.

Finalmente, el trayecto hoy denominado bachillerato debiera redefinirse como un trayecto mucho más orientado a capacidades prácticas y laborales y no tanto a una propedéutica universitaria. Para aquellos alumnos que quieran efectivamente realizar un preparatorio tradicional, la opción de tutorías individuales a distancia y con bajo componente presencial, es el formato adecuado.

1.3. Metas 2015-2025

1.3.1. Metas institucionales

- Creación en todos los establecimientos de un equipo técnico integrado por el director técnico, operadores penitenciarios y docentes –aquellos que asumirán alta carga en el establecimiento-.
- Acuerdos con Primaria, Secundaria y Técnica para formar una comisión técnica encargada de definir los perfiles de egreso y nuevos sistemas de acreditación para los tres niveles.

- Convenio con UTU para el desarrollo de la modalidad Rumbos –con adaptaciones- en establecimientos piloto.
- Convenio ANTEL-CEIBAL para el desarrollo de laboratorios de trabajo con computadoras del Plan y desarrollo de herramientas pedagógicas adecuadas por parte de los desarrolladores de contenidos del Plan CEIBAL.
- Convenio revisado con INEFOP para fortalecer la oferta socio-laboral.
- Llamado a empresas estatales y privadas para el desarrollo de bibliotecas y salas de lectura en los establecimientos.
- Publicación y presentación al inicio de cada semestre de la grilla de actividades ofertadas por el establecimiento.
- Convenios con establecimientos deportivos para el uso de sus facilidades y recursos humanos y generación de protocolos de transporte y seguridad para dichas actividades.

1.3.2. Metas de cobertura socio-educativa y socio-laboral

- Contar con un mínimo de 50% de cupos por PPL en tres turnos de tres días semanales.
- Alcanzar a toda la demanda real al 2025.
- Alcanzar mediante incentivos a la demanda y aumento de capacidad al 100% de la PPL en alguna actividad formativa o socio-laboral que conlleve al menos un espacio de cuatro horas diarias tres veces a la semana.
- Incrementar y monitorear el logro de la meta de disminución de tiempo de encierro e incremento en las actividades colectivas formativas, de recreación y socio-laborales.

1.3.3. Metas de acreditación

- Al 2020 un 50% de la población con una duración media de encierro superior a los dos años deberá acreditar el ciclo inmediato que no ha logrado a la fecha (primaria, ciclo básico o bachiller general). Al 2025 la totalidad.
- Al 2020 un 50% de la población con una duración menor a 2 años deberá poder acreditar alguna capacidad o competencia laboral adquirida en algún taller o práctica laboral. Al 2025 la totalidad.

2. Sistema de Responsabilidad Adolescente

El modelo general planteado para el INR es también adecuado para SIRPA. Sin embargo se recomienda que para un conjunto importante de la PPL menor de edad se apunte a trabajar en modalidad de semi-libertad o al menos en forma vigilada se incremente el número de personas que puede asistir a centros educativos para la población general.

En el excelente trabajo sobre justicia restaurativa de Ivonne Martínez (2012) y más allá de los riesgos interpretativos dada la estructura de la información, se presenta evidencia fuertemente sugerente respecto al impacto diferencial de la privación de libertad contra las formas de libertad asistida en los niveles de reincidencia. Si bien no cabe duda que puede estar operando un efecto de selectividad (tal como bien advierte la autora) y que además la reincidencia como criterio de adecuación y efectividad debe ser cautelosamente considerado, las diferencias son de tal magnitud que sugieren, al menos la necesidad de tomar seriamente, el argumento acerca de la efectividad diferencial de las medidas privativas de libertad contra las formas no privativas.

Tabla 10. Reincidencia de adolescentes infractores, según tipo de medida socio-educativa, 2011

	Población	Reincidencia	Porcentaje
Medidas no privativas	757	213	28.1
Medidas privativas	1457	1108	76.0
Total	2214	1321	59.7

Fuente: elaboración en base a datos de Martínez, I (2012).

Más allá de esta recomendación que hace a una etapa previa a la privación de libertad, en los contextos de encierro, es indispensable modificar las actuales condiciones de vida y convivencia de dicha población. La apuesta fundamental por tanto en SIRPA refiere a un cambio global del ethos y las prácticas institucionales. Dicho en forma más cruda: si el sistema logra niveles de fuga cero a cambio de incrementar la vulneración de derechos y el efecto de ello sobre la predisposición delictiva de la población, la aparente ganancia en seguridad para los de “afuera” es meramente ilusoria, sin mencionar la renuncia a una sociedad de derechos básicos y humanidad que ello implica.

La disminución del tiempo de encierro en celda, la mejora de los abrumadores niveles de hacinamiento actuales, la transformación del ethos funcional e institucional que resguarde derechos de la PPL, son condiciones sin las cuales los esfuerzos educativos y de personal docente caerán en saco roto.

2.1. Metas 2015-2025

2.1.1. Metas institucionales

- Responder y demostrar en forma satisfactoria que se han incorporado las recomendaciones del INDDHH
- Fortalecer el sistema de diagnóstico y derivación que ya ha dado un paso importante con la inauguración reciente del nuevo centro.

- Conformación de un equipo de convivencia y formación con jerarquía sobre las regulaciones cotidianas de los establecimientos conformado por técnicos especializados de nivel terciario.

2.1.2. Metas de cobertura socio-educativa

- Toda la población debe asistir a la oferta curricular correspondiente a cada nivel. Ello no implica nuevamente, la oferta de la malla curricular tradicional de primaria y secundaria.
- Desarrollar actividades formativas y recreativas para toda la población en meses de verano.
- Educación física y deportes al menos dos veces a la semana para toda la población en privación de libertad.

2.1.3. Metas de acreditación

- La acreditación en el caso de SIRPA debe admitir formatos de grado y de ciclo. Nuevamente para grado la lógica no debe ser de asignaturas sino de competencias generales.
- Toda la población con duraciones superiores o equivalente a un año deberán poder acreditar grado o ciclo.

Bibliografía consultada

- Andrews, D.; Zinger, I.; Hoge, R.; Bonta, J.; Gendreau, P. y Cullen, F. [1990] (1997) "Does correctional treatment work? A clinically relevant and psychologically informed meta-analysis", En Cullen, F. y Applegate, B. (Eds.) *Offender Rehabilitation: Effective Correctional Intervention*. Ashgate Publishing Company, Estados Unidos, 167-202.
- Baratta, A. (1990) *Criminología Crítica y Crítica del Derecho Penal. introducción a la Sociología Jurídico-Penal*. Siglo XXI Editores. Argentina.
- Baratta, A. (1999) "Reintegración Social del Detenido. Redefinición del Concepto y Elementos de Operacionalización". En Martínez, M. (Comp.) *La Pena. Garantismo y Democracia*. Gustavo Ibáñez. Colombia.
- Braga, A.; Piehl, A. y Hureau, D. (2009). "Controlling Violent Offenders Released to the Community: An evaluation of the Boston Reentry Initiative". *Journal of Research in Crime and Delinquency*. Vol. 46, 411-436.
- Consejo del Niño. Memoria anual 1986. Planeamiento y Presupuesto.
- Consejo del Niño. Memoria anual 1987. Planeamiento y Presupuesto.
- Coyle, A. (2009) *A Human Rights Approach to Prison. Handbook for Prison Staff*. International Centre for Prison Studies. Reino Unido.
- Centro de Formación y Estudios del INAME. Infancia, adolescencia y familia. Informe. Estado de situación de los procedimientos y marcos normativos e institucionales comprendidos en la administración de justicia de Menores. Material de Apoyo. Año 1 – N° 1, Montevideo, diciembre de 2000. CENFORES.
- Cullen, F. y Gendreau, P. (2001) "From Nothing Works to What Works: Changing Professional Ideology in the 21st Century". *The Prison Journal*, Vol. 81, 313-338.

- Daley, M.; Love, C.; Shepard, D.; Petersen, C.; White, K. y Hall, F. (2004). "Cost-effectiveness of Connecticut's in-prison substance abuse treatment. *Journal of Offender Rehabilitation*, Vol. 39, 62-92.
- Domínguez, M. (2007) "Hacia una Reinterpretación de la Reinserción Social en el Contexto de los Derechos Humanos: la Experiencia Uruguaya". *Debates Penitenciarios*. N° 5, 4 – 12.
- Drake, E.; Aos, S. y Miller, M. (2009), "Evidence – based public policy options to reduce crime and criminal justice cost: Implications in Washington State". *Journal of Victims and Offenders*, Vol. 4, 170-196.
- Farrington, D. y Welsh, B. (2005). "Randomized experiments in criminology: What have we learned in the last two decades?" *Journal of Experimental Criminology*, Vol. 1, 9-38
- Foucault, M. (1977) *Discipline and Punish: The Birth of Prison*. Allen Lane. Londres.
- Garland, D. (1999) *Castigo y Sociedad Moderna. Un Estudio de la Teoría Social*. Siglo XXI Editores. México.
- Gendreau, P. y Ross, R. (1987) "Revivification of Rehabilitation: Evidence for the 1980s" *Justice Quarterly*, Vol. 4, 349-407.
- Goffman, E. [1961] (2009) *Internados. Ensayos sobre la Situación de los Enfermos Mentales*. Amorrortu. Buenos Aires.
- Goffman, E. [1963] (2010). *Estigma. La Identidad Deteriorada*. Amorrortu. Buenos Aires.
- Gottfredson, M. [1979] (1997) "Treatment Destruction Techniques", En Cullen, F. y Applegate, B. (Eds.) *Offender Rehabilitation: Effective Correctional Intervention*. Ashgate Publishing Company, Estados Unidos, 57-72.
- Gutiérrez-Vázquez (2006) "Crimen y Castigo: ¿Labor de la Policía, o Territorio de Filósofos, Sociólogos, Políticos y Educadores?" *Decisio*, N° 14, 3-11.
- INAME 1986 – 1989. Documento sin carátula. Planeamiento y Presupuesto.
- INAME. Memoria anual 1991. Planeamiento y Presupuesto.

- INAME. Memoria anual 1992. Planeamiento y Presupuesto.
- INAME. Memoria anual 1993. Planeamiento y Presupuesto.
- INAME. Indicadores de gestión – Período 1995 – 1999. Unidad de Planeamiento y Presupuesto.
- INAME. Memoria anual 2000. Planeamiento y Presupuesto.
- INAME. Memoria anual 2001. Planeamiento y Presupuesto.
- INAU. Memoria Anual 2005.
- INAU. Memoria Anual 2006.
- INAU. Memoria Anual 2007.
- INAU. Memoria Anual 2008.
- INAU. Memoria Anual 2009.
- INAU. Memoria Anual 2010.
- INAU. Memoria Anual 2011.
- INAU. Memoria Anual 2012.
- INAU. Memoria Anual 2013.
- Informe y Memoria Anual de la gestión del Gobierno Nacional–Ministerio del Interior – 1985 a 1999. Biblioteca de Presidencia de la Republica.
- Informe y Memoria Anual de la gestión del Gobierno Nacional–M. del Interior – 2000. <http://archivo.presidencia.gub.uy/mem2000/info/MI.htm>
- Informe y Memoria Anual de la gestión del Gobierno Nacional–M. del Interior– 2001. <http://archivo.presidencia.gub.uy/mem2001/info/MI2001.htm>
- Informe y Memoria Anual de la gestión del Gobierno Nacional–M. del Interior– 2002. <http://archivo.presidencia.gub.uy/mem2002/minterior.pdf>
- Informe y Memoria Anual de la gestión del Gobierno Nacional–M. del Interior– 2003. <http://archivo.presidencia.gub.uy/mem2003/minteriorl.pdf>
- Informe y Memoria Anual de la gestión del Gobierno Nacional–M. del Interior– 2004. <http://archivo.presidencia.gub.uy/mem2004/MI.pdf>

- Informe y Memoria Anual de la gestión del Gobierno Nacional–M. del Interior–2005. http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/MEM_2005/MI_2005.pdf
- Informe y Memoria Anual de la gestión del Gobierno Nacional–M. del Interior–2006. http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/mem_2006/MI.pdf
- Informe y Memoria Anual de la gestión del Gobierno Nacional–M. del Interior–2007. http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/MEM_2007/MINT.pdf
- Informe y Memoria Anual de la gestión del Gobierno Nacional–M. del Interior–2008. http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/MEM_2008/MI.pdf
- Informe y Memoria Anual de la gestión del Gobierno Nacional–M. del Interior–2009. http://archivo.presidencia.gub.uy/_Web/MEM_2009/MI.pdf
- Informe y Memoria Anual de la gestión del Gobierno Nacional–M. del Interior–2010. http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/MEM_2010/m_interior.pdf
- Martínez, I. (2012). *Justicia Restaurativa. Las posibilidades de las alternativas de los jóvenes en conflicto con la ley penal*. INAU. Uruguay.
- Landeira, R.; y Scapusio, B. (1997) Sistema penal. Revisión y alternativas. Carlos Álvarez Editor, Montevideo.
- Landenberger, N. y Lipsey, M. (2005). “The positive effects of cognitive-behavioral programs for offenders: A meta-analysis of factors associated with effective treatment”. *Journal of Experimental Criminology*, Vol 1: 451-476.
- Logan, C. y Gaes, G. [1993] (1997) “Meta- Análisis and the Rehabilitation of Punishment”, En Cullen, F. y Applegate, B. (Eds.) *Offender Rehabilitation: Effective Correctional Intervention*. Ashgate Publishing Company, Estados Unidos, 37-55.
- Martinson, R. [1974] (1997) “What Works? - Questions and Answers about Prison Reform”, En Cullen, F. y Applegate, B. (Eds.) *Offender Rehabilitation: Effective Correctional Intervention*. Ashgate Publishing Company, Estados Unidos, 3-35.
- Palmer, T. (1975) “Martinson Revisted”. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, Vol. 12, 133-152.

- Tomasevski, K. (2003) “Contenido y Vigencia del Derecho a la Educación”, *Cuadernos Pedagógicos*. IIDH. San José de Costa Rica.
- Visher, C.; Winterfield, L. y Coggeshall, M. (2005). “Ex-offender Employment Programs and Recidivism: A meta-analysis”. *Journal of Experimental Criminology*, Vol. 1, 295-315.
- Welsh, W. (2007). “A multisite evaluation of prison-based therapeutic community drug treatment”. *Criminal Justice and Behavior*, Vol. 34, 1481-1498.

Entrevistas Realizadas

- Anahí Laroca, Coordinación de Educación y Cultura INR
- Felipe Machín, Director Sectorial de Educación de Adultos ANEP – CODICEN
- Gustavo Belarra, Sub director Nacional Técnico INR
- Gustavo Crisoldo Caraballo, Director de la Escuela Penitenciaria INR
- Ignacio Lucas, Coordinador Educación y Cultura INR
- Ivonne Martínez, Directora Planeamiento Estratégico INAU – SIRPA
- Jorge Camors, Coordinador del Área de Educación no Formal del MEC.
- José Luis Lacaste, Coordinación de Educación y Cultura INR
- María Noel Pereira, Coordinación de Educación y Cultura INR,
- Miguel Millán, docente de secundaria INR
- Mónica Segovia, Educación SIRPA
- Omar Vera, Estadísticas INR
- Oscar Rora, responsable de “Pres y diario” Proyectos Educativos Especiales de Secundaria –INR
- Patricia Banchemo, Directora del Programa PAS (Aprender Siempre) MEC.
- Rocío López, Educación SIRPA
- Ruben Villaverde, Presidente del SIRPA
- Sandra Gardella, Coordinadora de Educación en Contexto de Encierro de Programas Educativos Especiales ANEP – CES
- Carlos Aloisio. AGEV, OPP.

Apéndice 1

Consultoría sobre estrategias socioeducativas orientadas a Personas Privadas de Libertad

Propuesta para primera adquisición de equipamientos

Fundamentación

BREVE FUNDAMENTACIÓN Y EXPLICITACIÓN DE CRITERIOS PARA LAS RECOMENDACIONES DE COMPRA

Para presentar estas recomendaciones de compra, se realizaron: relevamiento de antecedentes y literatura comparada, análisis cuantitativos de capacidades, demanda y servicios prestados, y, entrevistas con informantes calificados y referentes del INR, SIRPA, Primaria, Secundaria, MEC, etc. En base a dichos insumos se estimaron las necesidades actuales y las que se desprenden de una nueva propuesta educativa en el marco de un proyecto que integra como ejes la convivencia, las actividades expresivas y socio-laborales con componentes de educación no formal y la propuesta educativa formal propiamente dicha.

Cabe destacar que, pese a las carencias locativas constatadas, no será posible recomendar en esta instancia la construcción o reforma de espacios dedicados especialmente a las actividades educativas dadas las limitaciones que el propio proyecto establece en materia de compras habilitadas. Sin embargo, la disponibilidad de espacios específicos resulta central para el desarrollo de las actividades en cada una de las unidades de reclusión tanto del INR como del SIRPA por lo cual es importante que existan líneas presupuestales específicas con base a rentas generales que permitan abordar dichos desafíos.

El listado que presentamos muestra los materiales y equipamientos que se consideran imprescindibles para revitalizar los espacios que hoy existen, y proyectarse hacia nuevas propuestas. Aparecerán por “destino” (INR y SIRPA).

El total del gasto proyectado se distribuye en un 75% para el INR y un 25% para el SIRPA, como fuera acordado con el Comité de Seguimiento Técnico Educativo.

Algunas consideraciones sobre las necesidades del INR

1.- Como hemos visto en la presentación, ha crecido la población privada de libertad que es atendida con servicios educativos en las diferentes unidades del INR, y nuevas cárceles departamentales se integran al sistema. Los locales disponibles se encuentran sin equipamiento didáctico y tecnológico adecuado. Requieren de elementos tecnológicos básicos

para el mejor desarrollo de las actividades e insumos didácticos específicos para el despliegue de una nueva estrategia y modelo formativo y didáctico.

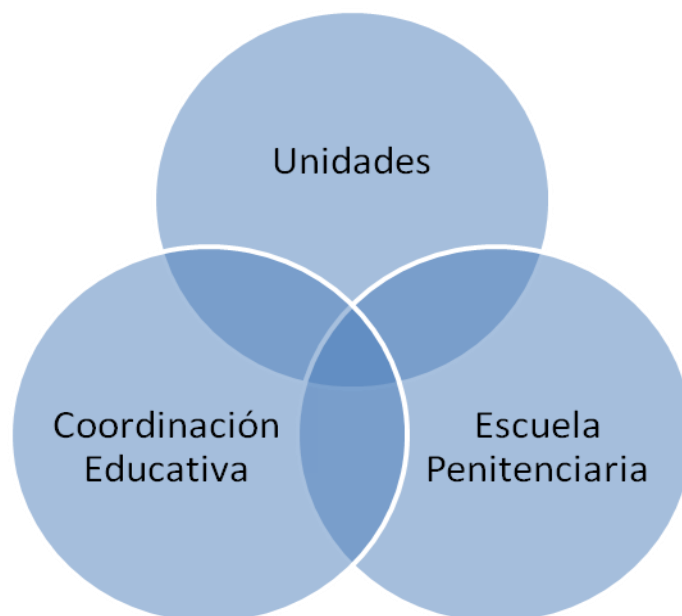
2.- Es reciente la creación de equipos referentes educativos en las diferentes unidades. No cuentan con el mínimo equipamiento tecnológico, lo cual limita las posibilidades de registro y seguimiento, mostrando especialmente dificultades para alimentar las imprescindibles bases de datos. Por otra parte, se hace necesario contar con elementos para la gestión de los proyectos educativos, y realizar una adecuada administración de actividades.

3.- Las diferentes unidades muestran la necesidad de comunicación con la Coordinación Educativa y Cultural del INR, y ésta tampoco está dotada de elementos básicos para llevarla adelante. El equipo, de reciente formación, tiene la responsabilidad de integrar a todas las unidades en una propuesta nacional referida a lo educativo y cultural. El avance representado por la creación de este núcleo especializado, debe poder acompañarse de un adecuado equipamiento para realizar tareas administrativas, de planificación, de análisis y reflexión sobre las prácticas.

4.- Por último, la instalación en el viejo local de la Cárcel de Cabildo de la Escuela Penitenciaria, creada en el 2013, hace necesaria la dotación de recursos que permitan realizar las instancias de capacitación a los nuevos operadores penitenciarios. La Escuela está hoy separada de la Escuela de Policía, y tiene la responsabilidad de formar en este período a un total de 1.500 personas.

En suma existen tres demandas complementarias de materiales e insumos tecnológicos, didácticos y de infraestructura básica que se articulan en tres ejes estratégicos de fortalecimiento del proyecto socio-educativo y del nuevo modelo de cárceles.

Nuestra propuesta ha considerado necesario aportar en las tres instancias institucionales que destacamos y que son parcialmente complementarias: Unidades, Coordinación Educativa y Escuela penitenciaria.



La distribución de los recursos disponibles en estas instancias, expresa líneas estratégicas diferentes aunque complementarias. Por ello presentamos algunas alternativas que deben dar cuenta de la voluntad institucional.

En la **Opción A** se prioriza el fortalecimiento de la Coordinación, en la hipótesis de que su presencia pueda definir líneas de planificación central que contribuyan a homogeneizar los estándares educativos en todo el país. Las acciones desplegadas desde este espacio pueden tener mayor impacto en lo que hace a la visibilidad del sistema y su propuesta educativa. Puede resultar un esfuerzo "económico" en el uso de recursos, si desde esa instancia hubiera capacidad para la planificación, coordinación y articulación.

Como podrá verse, en esta alternativa A se dota a los centros de un recurso que en rigor se controla desde la Coordinación -como el aula móvil-, que permite responder a diversas necesidades en todo el país. Sin embargo, su función transformativa apunta esencialmente al desarrollo desde las unidades, en esta primera etapa (aunque será necesariamente incluido en la siguiente), pero el control de la misma descansa en la coordinación.

La **Opción B**, por el contrario, se basa en el apoyo de algunas acciones a desarrollar desde las unidades. Como se sabe, en cada unidad existe un potencial para nuevas formas de trabajo y estudio basado en las tareas de mantenimiento del centro, que actualmente se realizan de manera acotada y que muestra diferencias importantes, según el tamaño de la unidad y los recursos humanos disponibles.

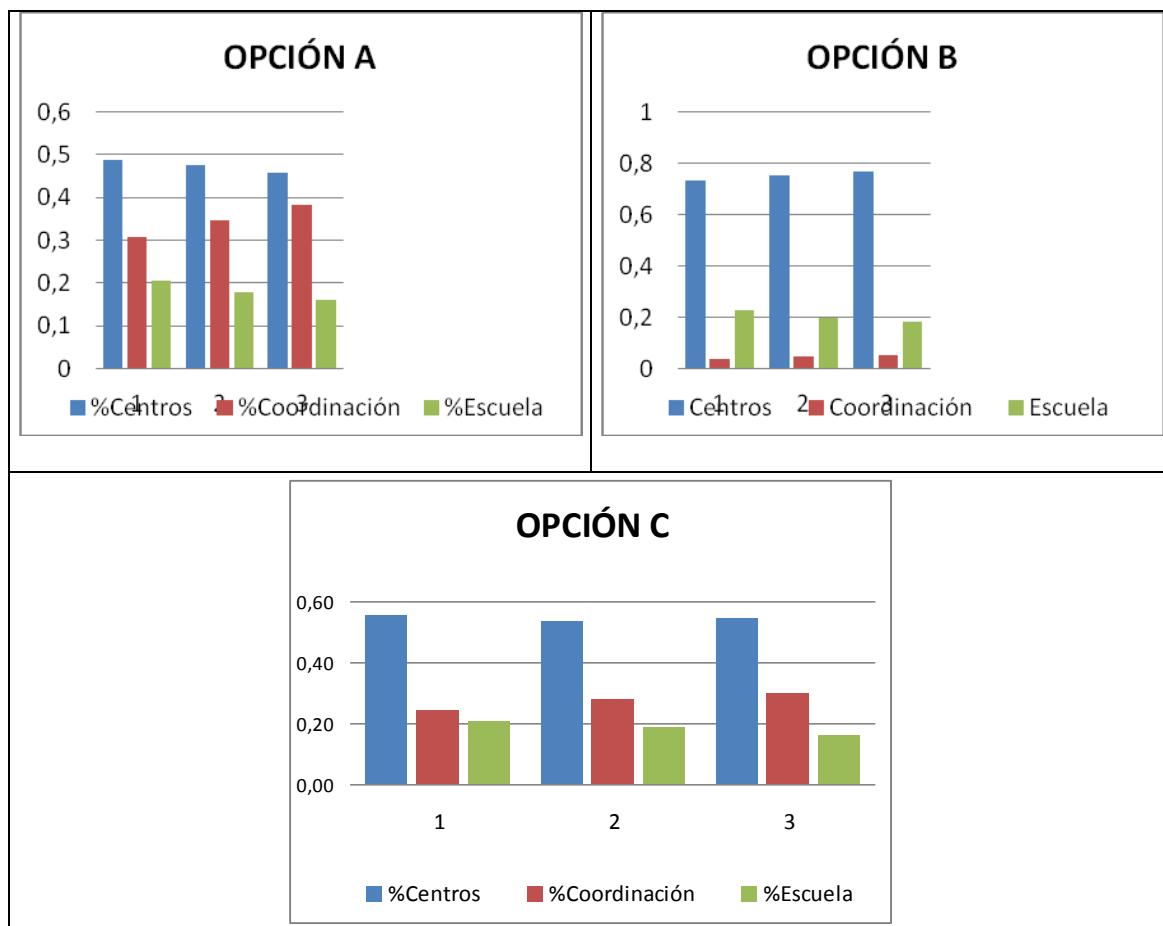
En esta línea, la propuesta de compra dota de herramientas y enseres básicos a todas las unidades, y equipamiento para el trabajo de los equipos educativos. Como se verá, se ha tomado en cuenta el tamaño del centro para la adjudicación de alguno de estos elementos. Esta alternativa requiere de un trabajo previo de fortalecimiento de los equipos y las propuestas educativas y laborales, que tomen la masa crítica con la que cuenta cada una de las unidades.

Finalmente, se plantea la **Opción C**, que combina -en una magnitud diferente en cuanto a la extensión a establecimientos de los elementos para el trabajo de los equipos socioeducativos-, los elementos diferenciales de las dos opciones anteriores.

En ese sentido, se mantiene el requerimiento de capacidad para la planificación, coordinación y articulación desde el ámbito central en lo que refiere a la administración del recurso del aula móvil, con la contrapartida de que su presencia pueda definir líneas de planificación central que contribuyan a homogeneizar los estándares educativos en todo el país tanto y esfuerzos.

A su vez, la reducción en la cantidad de "kits para actividades sociolaborales" (consistentes en equipamientos para las tareas de mantenimiento y reparaciones de los establecimientos, así como de las áreas verdes), implica seleccionar un conjunto más reducido de establecimientos en los que centrar esta actividad. Esto permitiría apuntar más fácilmente a que esta tarea se desarrolle bien con un apoyo desde ámbitos centrales en cuanto a recursos humanos y/o planificación de los fines educativos de dicho equipamiento, o bien seleccionar el destino de estos equipamientos en esta primera instancia, derivándolo a aquellos centros que posean mayores fortalezas en virtud de los perfiles de recursos humanos con que cuentan al presente, lo que facilitará posteriormente la sistematización de buenas prácticas y lecciones aprendidas pasibles de extender a los restantes establecimientos una vez se los dote de los equipamientos.

En forma gráfica puede verse el esfuerzo diferencial en las distintas opciones en términos de las asignaciones presupuestales:



Algunas consideraciones sobre las necesidades de SIRPA

Con respecto a SIRPA se detectaron diversas necesidades referidas a los locales, su equipamiento y materiales didácticos. Se ha priorizado lo locativo, en esta primera etapa, por lo cual el grueso del compromiso presupuestal se orienta a la adquisición de un aula móvil que incrementa la capacidad locativa y combina la incorporación de elementos didácticos en forma flexible y multiuso.

Dada la reducción del costo estimado inicialmente del aula móvil, se propone agregar a las solicitudes relevadas en esta instancia un conjunto de equipos y elementos tecnológicos y/o didácticos claramente orientados a reforzar los recursos y equipamientos a destinar a las acciones educativas.

Finalmente, en lo referido al “Torso humano bisexuado” que reincluyera entre los planteos, se requiere confirmar si el costo estimado refiere efectivamente a una cifra en dólares (16.800), o si por un error de relevamiento, en realidad dicha cifra es en pesos uruguayos, en cuyo caso no se plantearían objeciones a su inclusión en esta adquisición.

Apéndice 2

Objetivos y modos de trabajo del Comité de Seguimiento Técnico del Proyecto “Apoyo a la reforma del sistema de justicia penal y a la mejora de las condiciones de vida y de re inserción socioeconómica de las personas privadas de libertad”

Como lo establece el Proyecto “Apoyo a la reforma del sistema de justicia penal y a la mejora de las condiciones de vida y de re inserción socioeconómica de las personas privadas de libertad”, se han creado Comités de Seguimiento Técnico –uno por sector de intervención- de carácter interinstitucional que asesoran y apoyan la ejecución del proyecto. En estos comités se han integrado también los organismos beneficiarios de la subvención.

Integración del Comité de Seguimiento Técnico

En el Sector de Intervención 4 el Comité de Seguimiento Técnico se integra con referentes de las instituciones públicas y agencias involucradas en el proyecto.

ANEP – CES

ANEP – CETP/UTU

ANEP – CODICEN

AUCI

INAU – SIRPA

INR – Coordinador Educación y Cultura

INR- Sub Dirección Nacional Técnica

INR- Escuela Penitenciaria

MEC

MEC - Dirección de Cultura

MEC- Aprender Siempre

OIT/CINTERFOR

OPP

El Comité se integrará con un máximo de 20 personas, nombradas formalmente por las instituciones y agencias a las que representan.

Objetivos del Comité de Seguimiento Técnico

- Realizar el seguimiento del diseño y formulación de la estrategia educativa en contexto de encierro, su plan de implementación, avances y resultados. Realizará también el seguimiento de la propuesta de compras que requiera dicha estrategia y su asignación.
- Acompañar y apoyar el proceso de implementación de la experiencia piloto, aportando desde lo institucional a su desarrollo.

Sobre el Comité Operativo

Estos objetivos deberán concretarse a través de un plan de trabajo que resulte viable y operativo. En este sentido es necesario que se conforme un grupo más reducido que trabaje con agilidad.

La integración del Comité Operativo será estable, al menos por un período razonable (6 meses), de manera de tener continuidad en sus labores. Tendrá un máximo de 8 integrantes elegidos en el seno del Comité de Seguimiento Técnico.

Sus funciones serán: participar regularmente de las instancias de información e intercambio, acompañar los pasos a seguir en la concreción de la estrategia -tanto en sus contenidos como en la adquisición de implementos y materiales que hagan posible su despliegue-, aportar criterios y análisis que enriquezcan la experiencia, e informar regularmente sobre la marcha del Proyecto.

Este Comité Operativo podrá asignar a algunos de sus integrantes para el seguimiento de actividades específicas del Proyecto, como pueden ser capacitaciones y formaciones destinadas a operadores, docentes o personal de los diferentes Centros de reclusión.

Esta delegación de funciones no debería resultar en una autonomización, por el contrario, debería volcarse regularmente información en las instancias colectivas de trabajo.

El Comité Operativo deberá establecer espacios de información regulares sobre los avances del proyecto, de fácil acceso por parte de todas y todos quienes integran el Comité de Seguimiento Técnico; establecer la agenda y realizar la convocatoria.

Complementariamente, podría generar una plataforma en la web que facilite la circulación de información mensualmente. Este espacio puede recoger inquietudes, sugerencias y aportes en general.

Plan anual de Trabajo del Comité de Seguimiento Técnico

- ✓ Al menos dos reuniones de carácter general que incluyan a todas las personas e instituciones que integran el Comité de Seguimiento Técnico (ampliado).

Estos encuentros deberán contar con un orden del día establecido con anterioridad (de manera de ser integrados los asuntos que resulten de interés para las personas e instituciones que participarán). Su contenido debería ser de carácter informativo, pero también resultar instancias de intercambio, debate y sugerencias. En definitiva, se trata de encuentros que permitan realizar el seguimiento, acompañar el proceso y dar los avales necesarios para el mejor desarrollo de la estrategia.

- ✓ Designar a las y los integrantes del Comité Operativo en el mes de mayo 2014.
- ✓ Establecer las fechas regulares de las reuniones mensuales del Comité Operativo.

El grupo operativo requiere de encuentros más frecuentes que se nutran de la información más pormenorizada sobre el trabajo que se realiza, tanto por parte de quienes implementan la estrategia nacional, como de sus “delegados” en diferentes instancias. Estas reuniones tienen como centro el acompañamiento concreto de las actividades que se desarrollarán, así como también serán instancias de facilitación de los procesos que se vayan desarrollando.

El proyecto plantea que para este componente se generará una estrategia nacional de educación en contextos de encierro, que incorporará educación formal (primaria, secundaria y técnica), educación no formal y cultural. Que la misma será diseñada e implementada como experiencia piloto, y que se realizarán adquisiciones y se instalarán equipamientos que faciliten el desarrollo de la estrategia.

En este sentido, los objetivos del Comité de Seguimiento Técnico serían:

- Realizar el seguimiento del diseño y formulación de la estrategia educativa en contexto de encierro, su plan de implementación, avances y resultados. Al mismo tiempo que el Comité realizará el seguimiento de la propuesta de compras que requiera dicha estrategia y su asignación.
- Acompañar el proceso de implementación de la experiencia piloto, aportando desde lo institucional a su desarrollo.

Estos objetivos deberán concretarse a través de un plan de trabajo que resulte viable y operativo. En este sentido parece necesaria la conformación de un grupo más reducido – elegido en el seno del Comité- que pueda participar regularmente de instancias de información e intercambio, acompañar los pasos a seguir en la concreción de la estrategia -tanto en sus contenidos como en la adquisición de implementos y materiales que hagan posible su

despliegue-, y aporte criterios y análisis que enriquezcan la experiencia. Parece necesario que la integración de este grupo sea estable, al menos por un período razonable (6 meses), de manera de tener continuidad.

Este grupo operativo podría asignar a algunos de sus integrantes para el seguimiento de algunas actividades específicas, como pueden ser capacitaciones y formaciones destinadas a operadores, docentes o personal de los diferentes Centros de reclusión.

Esta delegación de funciones no debería resultar en una autonomización respecto al Comité, ni al grupo operativo, por el contrario, debería volcarse regularmente en las instancias colectivas de trabajo.

Si esta forma de trabajo fuera aceptable para el Comité, deberá establecerse una periodicidad de los encuentros generales y los operativos. Así mismo, deberían establecerse espacios de información regulares sobre los avances del proyecto, de fácil acceso por parte de todas y todos quienes integran el Comité. Se podría generar una plataforma en la web que facilite la circulación de información mensualmente. Este espacio puede recoger inquietudes, sugerencias y aportes en general.

Se deberían establecer al menos dos reuniones de carácter general que incluyan a todas las personas e instituciones que integran el Comité. Esos encuentros deberían contar con un orden del día establecido con anterioridad (de manera de ser integrados los asuntos que resulten de interés para las personas e instituciones que participarán). Su contenido debería ser de carácter informativo, pero también deberían resultar instancias de intercambio, debate y sugerencias. En definitiva, se trata de encuentros que deberían acompañar el proceso y dar los avales necesarios para el mejor desarrollo de la estrategia.

El grupo operativo requiere de encuentros más frecuentes que se nutran de la información más pormenorizada sobre el trabajo que se realiza, tanto por parte de quienes implementan la estrategia nacional, como de sus “delegados” en diferentes instancias. Estas reuniones tienen como centro el acompañamiento concreto de las actividades que se desarrollarán, así como también serán instancias de facilitación de los procesos que se vayan desarrollando. En este sentido parece necesario que se realicen mensualmente con la presencia de todos sus componentes.