

Programa de Justicia e Inclusión.

“Diálogo hacia una estrategia nacional de educación para personas en conflicto con la ley penal”

Responsable del producto: Nilia Viscardi.

Fecha: 23 de diciembre de 2015

SUMARIO

Introducción.....	2
1. Educación en cárceles en Uruguay: diagnósticos, perspectivas y avances.....	2
1.1 Perspectiva de derechos, cambios legales y organizacionales a nivel nacional	4
1.2 La normativa internacional	8
1.3 La situación de la población privada de libertad en Uruguay.....	9
1.4 Las acciones educativas en cárceles en Uruguay.....	13
1.5 ¿Qué horizontes tiene la educación (formal) en un sistema penitenciario?.....	17
1.6 Programas y propuestas para la Educación en contextos de encierro en Uruguay ...	19
1.7 ¿Educación en cárceles?	20
2. Justicia, inclusión y educación en contexto de encierro: una mirada desde las dinámicas sociales e institucionales de violencia en Uruguay.....	24
2.1 Violencia y sociedad: pensar la rehabilitación desde las dinámicas del delito.....	24
2.2 Conflicto social, violencia y papel de las instituciones	25
2.3 Políticas de subjetividad, culturas institucionales y transformación democrática.....	27
2.4 Emergencia de una nueva orientación en materia de justicia, seguridad y educación	29
2.5 Entre el castigo y la educación: oscilaciones y retraducciones de los operadores del campo	38
2.5 Justicia y demandas punitivas: el escenario actual.....	32
2.6 La visión de los actores del sistema educativo	40
3. Primera instancia de diálogo del grupo de trabajo sobre educación para personas adultas en conflicto con la ley penal.....	44
3.1 Instituciones participantes.....	44
3.2 Proyecciones, propuestas y desafíos	44
4. Hacia la conformación de un modelo y sistema de evaluación de la educación en cárceles	48
4.1 La centralidad de las propuestas realizadas en los centros: superar la capacitación, privilegiar la construcción conjunta, recomponer colectivos.....	50

Bibliografía 52

Introducción

Con el objetivo de promover el proceso hacia el diálogo, el diseño y la implementación de una estrategia nacional de educación para personas en conflicto con la ley penal (educación formal primaria, secundaria y técnica; educación no formal y cultura) en este informe nos proponemos:

- 1) Analizar y sistematizar aportes vinculados a la educación en contextos de encierro, producidos por colectivos multisectoriales desde 2010 a la fecha.
- 2) Dar cuenta de los principales resultados de la primera instancia de diálogo del grupo de trabajo sobre educación para personas adultas en conflicto con la ley penal que tuvo lugar el día 30 de noviembre con el objetivo de fortalecer las bases que orienten el diseño y la implementación de una estrategia nacional de educación para las personas en conflicto con la ley penal.
- 3) Ampliar los resultados de este diálogo y de los materiales anteriores a la luz de investigaciones vinculadas al rol de la justicia, la educación, las políticas de subjetividad, el fortalecimiento de los derechos humanos y el trabajo intersectorial en Uruguay.

1. Educación en cárceles en Uruguay: diagnósticos, perspectivas y avances

“Entendemos a la educación como el vehículo fundamental (pero no único) para tratar de lograr cambios actitudinales y reforzar la autoestima de una población a todas luces vulnerable. Si estamos en el 70% de personas con edades por debajo de los 29 años y nada hacemos para remediarlo, daremos la espalda a nuestra juventud.” (Ramos, 2010: 50)

Para delimitar los fundamentos, diagnósticos y principales aportes, en este apartado, sistematizaremos algunos insumos producidos sobre la Educación en Cárceles desde el año 2010 a la fecha. Fundamentalmente, los aportes relevados en las siguientes publicaciones: 1) *La educación en cárceles del Uruguay. Balance y perspectivas* (CAEC, 2010); 2) *Aportes para el diseño de una matriz socioeducativa integral no formal en el sistema carcelario uruguayo* (Fundación entre Todos, 2011); 3) *Educación formal en cárceles. Diálogo en construcción* (Ordóñez, Techera, 2011); 4) *Educación para la población privada de libertad. Diagnóstico y propuesta estratégica 2015-2025*. (Filgueira, 2013); 5) *Sujetos al cambio. Ensayos sobre la intervención y gestión educativo-cultural en contexto de encierro*; (Coordinación de Educación y Cultura del INR, 2014)

El primero de los textos cuyo contenido analizaremos, editado al año 2010, se denomina “La educación en cárceles en Uruguay. Balance y perspectivas” y fue redactado por la

Comisión de Apoyo a la Educación en Cárceles. El texto contiene aportes de representantes de todas las áreas que la integraban: Dra. Luisa María Dutka y Cristina Gil por el El Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados del Ministerio del Interior; Mtro. Fernando Cardarelo por Educación No Formal en el contexto de Cárcel del Ministerio de Educación y Cultura; Mtro. Diego Barboza, Delegado del Comisionado Parlamentario en la CAEC; el Mtro. Felipe Machín por la Dirección Sectorial de Educación de Adultos de la ANEP; la Profa. Marisa Bada, Coordinadora Proyecto Establecimientos de Alta Contención del Consejo de Educación Secundaria de la ANEP; el Lic. Fernando Ubal por el Consejo de Educación Técnico Profesional de la ANEP; el Mtro. Eduardo Camejo, Jefe del Departamento de Educación del COM. CAR., Ministerio del Interior; el Inspector Mayor Carlos De León, Coordinador de Desarrollo Penitenciario. Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación, Ministerio del Interior; el Sub Comisario Mtro. Wilson Ramos, Jefe del Departamento de Educación y Extensión Educativa de la Dirección Nacional de Cárceles, Ministerio del Interior. Como se observa, primaban en la constitución de la Comisión representantes de la ANEP y del Ministerio del Interior.

Un año después se publicaba “Educación formal en cárceles. Diálogos en construcción” de Fernando Ordóñez y José Techera como expresión del proyecto “Apoyo a la reforma de las instituciones para personas privadas de libertad” fue ejecutado entre julio de 2010 y noviembre de 2011 como parte del Programa Conjunto 2007-2010 “Construyendo capacidades para el desarrollo” del Sistema de Naciones Unidas y el Gobierno del Uruguay para atender una prioridad nacional: la implementación de una reforma penitenciaria que hiciera posible un nuevo modelo de reinserción social.

“Su intención dista de la reflexión de pretensión objetiva. Representan miradas fundadas en la teoría educativa y filosófica sobre la educación en contextos de encierro, pero desde una concepción de la educación que se centra en la persona y sus derechos. La búsqueda es la construcción de mapas comunes dentro de un territorio complejo, que requiere definir con precisión los posibles lugares de trayecto común.” (Ordoñez, Techera, 2011: 8)

En tercera instancia, y también del año 2011, es el documento de los grupos de trabajo que fueron coordinados por la Fundación Entre Todos con el apoyo de Konrad Adenauer Stiftung y dieron lugar al documento “Aportes para el diseño de una matriz socioeducativa integral no formal en el sistema carcelario uruguayo” (Fundación Entre Todos, 2011). El texto aporta tres líneas de trabajo que surgen del trabajo de un conjunto importante de instituciones del Estado, de los Ministerios, de la Cooperación Internacional y de la sociedad civil. Las mismas son las condiciones de reclusión, la gestión de los centros y lo referido a la integración e inclusión social, abordando cada una de ellas, a su vez, diferentes temas.

El trabajo “Educación para la población privada de libertad. Diagnóstico y propuesta estratégica” Coordinado por Filgueira (2014) consiste en un informe de consultoría coordinado y supervisado por OIT/Cinterfor. Para dicho diagnóstico, se relevaron datos y se realizaron entrevistas de diferentes actores y referentes.

Finalmente, desde la Coordinación de Educación y Cultura de la Sub-dirección Nacional Técnica/INR se publicó “Sujetos al cambio. Ensayos sobre la intervención y gestión educativo-cultural en contexto de encierro” (2014), con el objetivo de dar cuenta de diversos procesos, presupuestos y aplicabilidad de los modelos llevados adelante en la educación en cárceles. Junto a ello, los aportes de estos trabajos se integraron en un conjunto de ideas, preguntas y datos provenientes de investigaciones y reflexiones que permiten sumar procesos de conjunto fundamentales para pensar el impulso a una política educativa y laboral en personas privadas de libertad.

Asimismo, se ha incluido en el informe el resultado de la mesa de diálogo que tuvo lugar con actores referentes en la consolidación y construcción de un modelo socio-educativo para la PPL. En este sentido, presentamos las instituciones participantes cuyos representantes asistieron y los principales aportes que surgieron del intercambio.

1.1 Perspectiva de derechos, cambios legales y organizacionales a nivel nacional

“La educación formal administrada por el sistema educativo nacional se plantea como mandato constitucional brindar educación de calidad a todos sus ciudadanos. La ley 18.437/08 en su artículo 8 establece la necesidad de “asegurar los derechos de aquellos colectivos minoritarios o en especial situación de vulnerabilidad [...] el pleno ejercicio del derecho a la educación y su efectiva inclusión social”. En el artículo 35 se acota que “la educación formal de jóvenes y adultos debe asegurar como mínimo el cumplimiento de la educación obligatoria de las personas mayores de quince años”.” (Ordoñez, Techera, 2011:10)

En marzo de 2005 la Educación No Formal fue definida como política educativa del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) coordinada desde la Dirección de Educación a través del *Área de Educación No Formal* creada con el objetivo de reflexionar, sensibilizar, coordinar y desarrollar este espacio educativo. Conceptualmente, la educación se enmarca a partir de cuatro ejes conductores para el Área:

- La educación es un derecho humano fundamental y garantizarlo es responsabilidad del Estado.
- La educación es entendida como un proceso que se extiende a lo largo y ancho de la vida de las personas.
- La educación no se reduce ni se confunde con alfabetización. Esta idea no sólo amplía el alcance de la educación sino que además trasciende a la escuela como la única y la más potente institución para educar.
- La educación formal y no formal son modalidades de proponer educación, por lo tanto, ambas contribuyen a garantizar el derecho a la educación.

Como derecho universal supone pensarla aún para aquellos que han vulnerado los derechos de otros y más allá de la situación de detención, que suspende algunos

derechos, pero conserva otros: entre ellos, el de la educación. Esto significa que la educación, en tanto derecho básico, no puede ni debe ser brindada como prevención; ni como un modo de “llenar el tiempo” y menos aún, como un regalo o beneficio. Aparece así una revisión de la idea de seguridad que muchas veces aparece junto al tema de los derechos. La seguridad refiere a un reclamo permanente y sostenido del colectivo social y los medios masivos de comunicación de mayor seguridad. Como resultado, desde “*el afuera*” prevalece el criterio de “*seguridad sobre rehabilitación*”. La riqueza del documento está en plantear **la autonomía del espacio educativo en las cárceles**: los mismos son ámbitos se rigen por una normatividad propia que no es la de la normatividad represiva. Ello instala lo que se vive, hasta el día de hoy, como una dualidad, la de mantener espacios donde se respeten las reglas y la normativa de las prisiones pero también donde se resguarde el lugar del saber como un derecho. Espacios donde circulen los saberes y donde se empiece a recuperar la autoestima de las personas planteo este, lo sabemos, contradictorio con los planteos de Goffman (1961) en relación a la cárcel como institución total que supone el “quiebre del yo”.

El entonces Coordinador de Desarrollo Penitenciario de la Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación del Ministerio del Interior aludía a la Ley No. 17.897 aprobada en setiembre de 2005 que instituyó en su Art. 13 el Régimen de Redención de Pena por Trabajo y Estudio. El Decreto No. 225/06 del 20 de julio de 2006 aprobó el Reglamento de aplicación de dicho régimen y el Decreto No. 102/09 del 9 de marzo de 2009 lo modificó en algunos aspectos puntuales.

Desde entonces, la Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación es la Unidad dependiente del Ministerio del Interior encargada de administrar los principales establecimientos penitenciarios de la República Oriental del Uruguay. Por el Art. 89 de la Ley. 17.930, está dispuesta también la administración por dicha Dirección Nacional de todas las cárceles del Interior del país, lo que en la práctica sólo se ha cumplido con la incorporación de la Cárcel Departamental de San José, en su edificio ubicado en las cercanías del Pueblo Juan Soler de dicho Departamento.

Destaca el Coordinador de Desarrollo Penitenciario del MIN que la Comisión de Apoyo a la Educación en Cárceles surgió en el **ámbito y por iniciativa de la Dirección Nacional de Cárceles en el año 2007**. Desde su inicio representaron a la Dirección Nacional el Jefe del Departamento Educativo y de Extensión Educativa y el Jefe del Departamento de Educación del COM. CAR. Posteriormente CAEC pasó a sesionar en la Sede del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados lo que le dio una mayor autonomía de funcionamiento.

La Coordinación de Desarrollo Penitenciario fue creada en la Dirección Nacional de Cárceles el 11 de agosto de 2008, comprendiendo entre sus cometidos, fomentar y orientar acciones de desarrollo de actividades laborales y educativas, así como controlar y asesorar la aplicación del régimen de redención de pena por trabajo y estudio para personas privadas de libertad establecido en el mencionado Art. 13 de la Ley 17.897. La misma se integró a la CAEC a fines del año 2008 como representante de las autoridades penitenciarias.

Tal como se sintetiza en Techera y Ordóñez (2011:11):

Ofrecer educación a todos los habitantes del país sin discriminación ni estigmatización alguna forma parte de la misión del Estado asumida a través de su sistema de educación, administrado en nuestro país por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), dando cumplimiento al mandato que plantea como “obligatorias la enseñanza primaria, media, agraria o industrial” (artículo 70). La ley antes mencionada es específica en cuanto al alcance de la educación, que debe ser “de calidad y para todos sus habitantes a lo largo de toda la vida”.

- *En la situación particular de la población privada de libertad existen referencias legales que directa o indirectamente fundamentan la oferta educativa en cárceles como uno de sus ejes principales. La Constitución nacional, en su artículo 26, plantea que las cárceles perseguirán como finalidad la reeducación, “actitud para el trabajo y profilaxis del delito” de los procesados y penados por proceso judicial.*
- *Una disposición más fundamenta el desarrollo de la educación en cárceles a partir de 2005 al promulgarse la Ley de Humanización del Sistema Penitenciario (Nº 17.897/05), en la que se concede la redención de pena por estudio, “debiendo asignar el máximo de los recursos disponibles para lograr que progresivamente, por todos los medios se ocupen dichas plazas” y que “la instrucción de analfabetos y jóvenes sea obligatoria”. (Decreto 884/009 del Poder Ejecutivo).*

Los desafíos eran varios ya que se trataba –y se trata-, fundamentalmente, de reafirmar que:

- *“...el Estado debe seguir siendo el jefe de obra de la educación en las prisiones, la educación no formal es el primer paso hacia secuencias de educación más sistemáticas,*
- *la presencia de la sociedad civil en este contexto, por definición cerrado, es indispensable,*
- *el trabajo cotidiano se hará, en la medida de lo posible, con sus familias y algunas de sus redes sociales personales, así como con la cooperación del equipo completo de la prisión,*
- *la educación no es un producto a difundir ni una mercancía, es un proceso que concierne al conjunto de las personas en relación con la prisión (los detenidos, los custodios, el equipo de formación, el personal).*
- *Es necesario transformar la prisión en un lugar de educación y no transformar a los detenidos en receptores de secuencias educativas.” (CAEC, 2010: 8)*

Un cambio fundamental se produjo en el año 2010. Hasta entonces las cárceles nacionales dependían, en la órbita del Ministerio del Interior, 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 la mayoría de los casos, las cárceles eran gestionadas por personal policial.

A partir del año 2002 con el **Centro Nacional de Rehabilitación (CNR)**, producto del Programa de Seguridad Ciudadana (PSC) se permitió la generación de un sistema alternativo. 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, siendo el único establecimiento del país gestionado por funcionarios civiles con autonomía técnica y administrativa.

En el año 2010 se crea la figura del **Instituto Nacional de Rehabilitación (INR)**, Institución al día de hoy responsable en el Uruguay del sistema penitenciario. El mismo pasa a sustituir a la Dirección Nacional de Cárceles y Penitenciarias y Centros de Recuperación del Ministerio del Interior y surge por Ley de Presupuesto Nacional, Período 2010 - 2014.

Asumiendo todas las atribuciones y cometidos que le correspondían a la Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarias 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. En el Proyecto INR, en el Título II aparecen los objetivos del sistema penitenciario nacional. Los mismos en su artículo 9 dicen:

- 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.
- 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.
- Garantizar condiciones y trato digno en todas las etapas del período de reclusión a las personas privadas de libertad.
- Garantizar el desarrollo de un tratamiento integral, que responda a las necesidades particulares de cada uno de los privados/as de libertad.
- 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.
- 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:

- La organización y gestión de las diferentes instituciones penitenciarias establecidas o a establecerse en el país, que se encuentren bajo su jurisdicción.
- La rehabilitación de los procesados y los penados.
- 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 (Filgueira, 2014: 36-39).

1.2 La normativa internacional

Si la privación del derecho a circulación pública es la medida de seguridad pública más extrema que prevé nuestro sistema, no se trata de la ruptura de la persona con su tiempo vital sino que debe brindarse una oferta que garantice el derecho a mantener su identidad y su dignidad. En el marco de Derechos Humanos existen múltiples instrumentos jurídicos que se aplican y han sido ratificados por el Estado uruguayo y, por tanto, constituyen obligaciones contraídas por este ante la comunidad internacional y sus ciudadanos. En lo relativo a los establecimientos penitenciarios: la Declaración Universal de Derechos Humanos, del 10 de diciembre de 1948 (resolución 217A –III–) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (resolución 2200A –XXI–, del 16 de diciembre de 1966, en especial los artículos 13 y 14).

En cuanto a las normas emanadas de la organización internacional, se destacan **las Normas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos** (258), que fueron adoptadas en 1957 por el Consejo Económico y Social en su resolución 663C (XXIV) y ampliadas por la Asamblea General en su resolución 45/111, que contiene los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos. Otro conjunto de principios, las **Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (las Reglas de Beijing;** resolución 40/33 de la Asamblea General, anexo), establecen normas acerca de los derechos de los menores de edad en conflicto con la ley, que de manera análoga se pueden aplicar en casos de reclusos adultos.

El 24 de mayo de 1990, el Consejo Económico y Social aprobó nuevas e importantes resoluciones sobre la educación en los establecimientos penitenciarios (resolución 1990/20) y sobre educación, capacitación y conciencia pública en la esfera de la prevención del delito (resolución 1990/24). El 14 de diciembre de 1990, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 45/111, aprobó los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos. Entre los principios adoptados figura el principio Nº 6, que declara que todos los reclusos “tendrán derecho a participar en actividades culturales y educativas encaminadas a desarrollar plenamente la personalidad humana”.

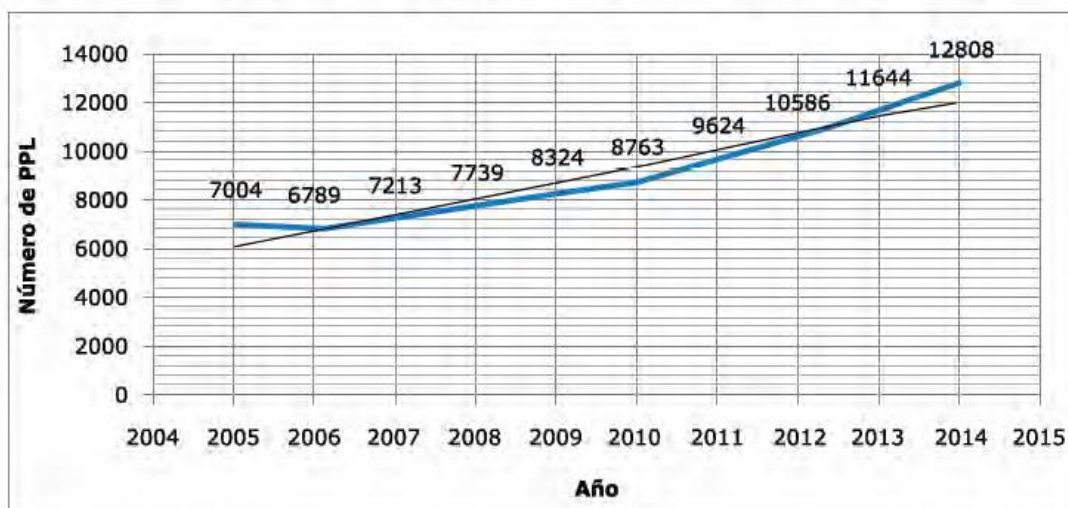
En la misma fecha, la Asamblea General aprobó la resolución 45/122 confirmando que la educación debía desempeñar una importante función en materia de prevención del

delito y justicia penal mediante la educación. En el marco latinoamericano la Convención Americana de Derechos Humanos, o Pacto de San José, basada en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 1948, es un instrumento primordial de derechos humanos en América Latina. Aunque este documento no menciona específicamente el derecho a la educación, su Protocolo sobre derechos sociales y culturales, el Protocolo de San Salvador, se refiere en los artículos 14 y 15 a la educación.

1.3 La situación de la población privada de libertad en Uruguay

Tal como se indica, el contexto educativo a inicios del 2010 en las cárceles del país, estaba signado por la cantidad de reclusos que cuyo aumento no registraba interrupciones desde el año 2006. Al finalizar junio del 2009 el número de personas privadas de libertad era de 8403, distribuidas en 29 establecimientos de los cuales 16 registraban hacinamiento considerado crítico (120%).

Evolución del número de población privada de libertad por año



Fuente: Ordóñez, Techera, 2011: 17 en base a datos del Censo del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Udelar) a toda la población privada de libertad del país a pedido del MI.

Si atendemos a la capacidad locativa y su relación con la evolución de la Población Privada de Libertad en el período 2004 encontramos que las plazas disponibles para atender esta población en aumento se han situado sistemáticamente por debajo de niveles necesarios, con lo cual la sobrepoblación es el dato para todo el período.

Evolución de la PPL adulta y capacidad locativa, 2004-2012

Año	Total Capacidad Locativa	PPL
2004	3676	7139
2005	4540	7004
2006	4810	6789

2007	6031	7213
2008	6096	7739
2009	6394	8324
2010	6587	8775
2011	7323	9185
2012	7664	9413

Fuente: Filgueira, 2013:25 en base a datos de la División Estadísticas y Análisis Estratégicos, Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, MIN.

Por otra parte, esta tendencia al aumento se verifica, como es de esperar, en un aumento de la tasa de prisionización por habitantes, la cual pasa de 121,9 en 1998 a 280 en el año 2012 (Filgueira, 2013: 26). La tasa de hacinamiento de la PPL, con oscilaciones, presenta una mejora en el conjunto del período, especialmente entre los años 2007 y 2008. “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 de hacinamiento.” (Filgueira, 2013:26)

Evolución de la tasa de hacinamiento 2004-2012

Año	Hacinamiento
2004	1,94
2005	1,54
2006	1,41
2007	1,20
2008	1,27
2009	1,30
2010	1,33
2011	1,25
2012	1,23

Fuente: Filgueira, 2013:26 en base a datos de la División Estadísticas y Análisis Estratégicos, Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, MIN.

Es significativo que nuestro país sea de los que, en una tabla comparada a nivel internacional, tenga los mayores niveles de prisionización. Al año 2013 Uruguay tiene una tasa de prisionización de 289, liderando la comparación con Brasil (274), Guyana (260), Argentina (149), Reino Unido (149), Paraguay (8118) y Suecia (67). A ello se suman la cantidad de personas sin condenas, en la que el Uruguay también presenta, a nivel comparativo internacional, altas tasas: 67,1 de la PPL sin condena frente a 50 para Argentina, 24,4 para Chile y 12,9 para el Reino Unido (Filgueira, 2013 en base a datos del World Prison Brief). Nuestros indicadores carcelarios, en suma, son preocupantes. Si bien pueden ser alentadores los datos relativos a la disminución de la tasa de hacinamiento, es difícil pensar en alcanzar un modelo sustentable si olvidamos el sostenido aumento de la población carcelaria en el país. Si, existe la apuesta a una política de educación en cárceles por motivos de creencia en una nueva filosofía de

derechos humanos y/o también por motivos de apuesta a éste como un modelo que disminuye la reincidencia, los datos –una vez más- son inquietantes pues la reincidencia no ha dejado de aumentar en el período 2000-2012.

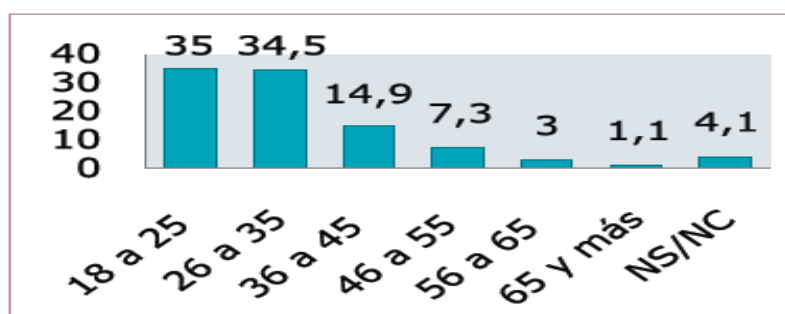
Evolución del porcentaje de reincidentes en la PPL adulta, 2000-2012

Año	%
2000	0,42
2001	0,40
2002	0,40
2003	0,42
2004	0,44
2005	0,51
2006	0,56
2007	0,58
2008	0,58
2009	0,60
2010	0,60
2011	0,59
2012	0,50

Fuente: Filgueira, 2013:26 en base a datos de la División Estadísticas y Análisis Estratégicos, Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, MIN.

En lo que hace a la estructura de edades, al año 2010 el 71% de los encarcelados tenía menos de 35 años de edad y el 68% de los primarios alojados en el módulo V del COMCAR entre 18 y 25 años. Queda claro, por tanto, **que la población reclusa en el Uruguay, en su gran mayoría, está compuesta por jóvenes nacidos entre 1975 y 1990** (CAEC, 2010).

Población Privada de Libertad por tramos de edad en %



Fuente: Ordóñez, Techera, 2011: 18 en base a datos del Censo 2010 del DS/FCS, UDELAR.

Población privada de libertad por sexo en %



Fuente: Ordóñez, Techera, 2011: 18 en base a datos del Censo 2010 del DS/FCS, UDELAR.

En el año 2007 la CAEC promovió un estudio sobre el nivel educativo de la población carcelaria. La consulta se aplicó a 5781 internos de todo el país: de ellos 40% tenía la educación primaria incompleta, mientras que el 31% declaraba tener el primer nivel de estudios completo. Es decir, que **el 71 % de la población** reclusa no superaba como nivel educativo los 6 años de escolaridad.

La mayoría de los reclusos censados (58,5%) afirma que trabajó. Entre ellos se observaba una temprana inserción en el mercado de trabajo ya 16,6% de los mismos tuvo su primer trabajo estable y remunerado antes de los 14 años y 34% entre los 14 y los 17 años. El trabajo infantil y el inicio de la actividad laboral antes de la mayoría de edad son claves en su historia laboral. Pero también es verdad que 16,2% de los reclusos censados declaró no haber trabajado o no haber tenido nunca trabajo estable.

La mayoría (68,9%) de los reclusos señala que ni él ni su hogar recibió el Ingreso Ciudadano, componente del Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES) implementado por el Ministerio de Desarrollo Social (Mides) durante el período 2005-2007. El porcentaje de quienes fueron beneficiarios de esta política social es de 17,9%.

Por su parte, la política social del Plan de Equidad tiene una mayor cobertura entre la población censada. Poco más de una cuarta parte (27,3%) declara que él o su hogar son destinatarios de esta política, siendo beneficiarios de alguno de los componentes del Plan de Equidad.

“En cuanto al tiempo de reclusión, 40% ha estado preso en los últimos dos años. La relación primarios-reincidentes se equilibra en dos mitades, y el tiempo de privación de libertad para 25,7% es de siete años o más. Una cuarta parte (25,8%) de los reclusos han estado internados en un hogar del Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay o establecimiento similar en su infancia o adolescencia.” (Ordóñez, Techera, 2011: 19)

Más de la mitad de los reclusos señalan que son solteros y 29,5% se encuentra en pareja (casado o en concubinato). El 6% no contestó sobre su estado civil. El 63,4% de los reclusos censados declara tener hijos y el 30,6% que no los tiene.

Los departamentos con mayor porcentaje de residentes al momento del Censo fueron Montevideo (54,1%), que agrupa a más de la mitad de los reclusos/as, y en segundo lugar Canelones (12,7%)

(Ordóñez, Techera, 2011: 17 en base al Censo de 2010 del DS/FCS/UDELAR)

Nivel de educación formal

14,2 % Primaria incompleta
26,0 % Primaria completa
19,2 % Ciclo Básico
incompleto
7,8 % Ciclo Básico completo
6,2 % Bachillerato
9,2 % UTU
2,1 % Estudios terciarios

Fuente: Ordóñez, Techera, 2011: 18 en base a datos del Censo del DS/FCS UDELAR 2010.

1.4 Las acciones educativas en cárceles en Uruguay

Respecto de los formatos pedagógicos y del perfil del educador, se aceptaba que la cárcel mantenía su función como institución de castigo y aislamiento, a la vez que se verificaba su fracaso en tanto institución re-educadora. De hecho, el documento adjudicaba a esta falla el alto porcentaje de reincidencia a la vez que lo asumía como muestra “de la ineficiencia del sistema educativo formal” (CAEC, 2010). Ello llevó a transitar nuevos formatos

pedagógicos e instrumentar la validación y evaluación de aprendizajes adquiridos fuera de instituciones educativas, a los efectos de posibilitar la continuidad educativa.

Este giro fue posible también por el propio auge de la educación de adultos que defendía una concepción del aprendizaje a lo largo de toda la vida colocando en el centro al aprendizaje y aceptando que el mismo no culmina ni se resume a la enseñanza obligatoria o a la alfabetización. Aprender se reconoce como una necesidad sin fin y esta concepción permite tomar en cuenta la gran diversidad de sujetos individuales y colectivos, sus condiciones culturales y socioeconómicas y diseñar técnicas, metodologías y bases para el auto-aprendizaje en contextos de vida cotidiana. Se impulsa por tanto un proyecto que no se concibe en el aislamiento, incluyendo espacios de intercambio y reflexión pedagógica con educadores y docentes.

Wilson Ramos, Jefe del Departamento de Educación y Extensión Educativa de la Dirección Nacional de Cárceles, MIN, señalaba que la Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación abarcaba casi el 50% de la población reclusa de nuestro país. Dentro de ella, el Departamento de Educación y Extensión Educativa creado en 1992 era el que se encontraba a cargo de las actividades culturales y de la educación como parte fundamental de aquella. La meta planteada en aquel entonces era la de **universalizar la oferta educativa en el sistema carcelario nacional**. No obstante, la Dirección Nacional contaba para esa tarea apenas con 18 Maestros.

La **Dirección Nacional de Cárceles (DNC)**, por intermedio de la coordinadora de **Desarrollo Penitenciario**, fue hasta 2010 la entidad pública encargada de coordinar los proyectos vinculados al sistema carcelario, particularmente en el área metropolitana, aunque de hecho fue asumiendo la coordinación de las acciones vinculadas a la efectivización de los procesos educativos y laborales que llevan a la redención de pena. Desde la DNC se confeccionó un reglamento de procedimientos vinculados a la posibilidad de redención de pena por trabajo y estudio para el cual existe un manual redactado y trabajado por el organismo en las Jornadas Nacionales de Redención de Pena (2007, 2008, 2009) (Ordóñez, Techera, 2011).

La nueva estructura del INR ubicó de manera transitoria las competencias educativas en el nuevo Patronato y desde la Coordinación Nacional de Desarrollo Penitenciario se

diseñaron proyectos de política en el área educativa, proponiendo desarrollar un sistema integral de educación y capacitación profesional en los centros de reclusión en todo el país. La realidad de la propuesta educativa hasta 2010 no contaba con un organigrama claramente definido y las decisiones últimas de la efectivización de las propuestas parecían estar libradas a la realidad de cada centro de reclusión, incluso a la de cada turno de la guardia.

Los aportes los constituían profesores y maestros provenientes de:

A) **Dirección Sectorial de Educación de Adultos**, de ANEP, que proporcionaba docentes que interactuaban en los Establecimientos con el plantel docente de la DNCP y CR.

B) **Consejo de Educación Secundaria** en forma ininterrumpida desde 2002, con Docentes que integraban un listado específico.

C) **U.T.U.: la enseñanza de oficios** que permitía a los reclusos y reclusas, acceder al mercado laboral y auto-gerenciarse una plaza de trabajo a corto plazo dentro y principalmente fuera de su estado actual de reclusión.

D) Continuidad de convenios con la **Educación No Formal**, con el Ministerio De Educación y Cultura, DINAPYME y con la educación **Formal** (Secundaria, U. T. U., Educación de Adultos). Se procuraba así reorientar la oferta educativa en las cárceles, de manera de incidir en una política penitenciaria lógica y coherente con énfasis en la educación e implícitamente, en la humanización y en la disminución de la vulnerabilidad.

El campo de la Educación No Formal existe desde hace largo tiempo en nuestro país¹ y cuenta con gran diversidad de experiencias. La ENF, tal como se recoge en la Ley General de Educación (Ley N° 18.437), tiene un valor educativo en sí mismo promoviendo el aprendizaje a lo largo de toda la vida, así como gran potencia para promover la reinserción y continuidad en el sistema educativo formal (Fundación entre todos, 2011).

La educación no formal puede generar un espacio de interrogación, conocimiento y experiencia para el individuo. A través de actividades culturales, a menudo desconocidas por los detenidos, estos espacios les ayudan a recobrar y reconstruir motivaciones, emociones, proyectos... Estas son también una ocasión para reencontrar personas de la sociedad civil y de este modo (re) establecer cierto vínculo con el mundo exterior.” (Fundación entre todos, 2011: 4)

¹ Cabe mencionar como antecedente valioso que desde el **Ministerio de Educación y Cultura** (MEC), que define la educación no formal como política educativa coordinada desde la Dirección de Educación a través del Área **de Educación no Formal** (ENF), se llevó adelante un proyecto cultural diseñado como propuesta de ENF, para la cárcel de Canelones entre 2006 y 2007, en reacción a un pedido concreto que se realizó desde este centro carcelario, royecto presentado en el congreso internacional Eurosocial realizado en Hamburgo (2007). En mayo de 2010, también desde el MEC, se organizó el *Coloquio sobre arte y cultura en cárceles* (Torre Ejecutiva, 2010).

Pero todo ello suponía iniciar la construcción de un nuevo modelo de intervención, que necesariamente pasara por la comprensión de todos los actores: docentes, agentes penitenciarios, autoridades del Ministerio de Educación y Cultura, del Ministerio del Interior, de la Administración Nacional de la Educación Pública, jueces, fiscales y reclusos. *“Y pasa también por convertirlo en un proyecto que, en último término, intervenga sobre la realidad, con finalidades, objetivos plazos, medios, formas y ámbitos de actuación definidos y específicos”* (CAEC, 2010: 5)

En consideración a los objetivos de la Ley de Humanización del Sistema Penitenciario, N° 17.897, desde un primer momento fue propósito del Patronato contribuir a la implementación de ámbitos propicios para el desarrollo de actividades educativas en todos los centros de reclusión del país. Por ello, el Patronato resolvió dotar a todos los Centros de Reclusión del país, de material educativo y útiles escolares en relación directa con el número de educandos de cada uno. Asimismo y a requerimiento de los docentes se fueron contemplando las necesidades de los distintos talleres (peluquería, electricidad, panadería, etc.) y del área de educación no formal (teatro, ajedrez, música, murga, etc.).

“Si bien históricamente el Patronato ha procurado siempre apoyar las iniciativas laborales y de capacitación, como elemento facilitador de la reinserción social y laboral de los internos, encontramos en la CAEC, a través de su integración interinstitucional, el ámbito propicio para poder dar cabal cumplimiento a ese aspecto de nuestra misión.” (CAEC, 2010: 10)

En respuesta a las realidades de vida, traslados, libertades, así como factores emocionales que se vio incidían en la permanencia en los cursos, se comenzó a trabajar contenidos básicos de las distintas asignaturas y cursos. Esto también significó un cambio en cuanto a los tiempos de implementación, quedando en aquel momento la siguiente una distribución temporal en trimestres para Ciclo Básico y en semestres para el Bachillerato. Se realizaron también adaptaciones curriculares para el desarrollo de la propuesta educativa en estos nuevos medios consistentes en ajustes o modificaciones en los diferentes elementos de la propuesta curricular tras una valoración del alumno/a y del contexto, respondiendo a la historia escolar y social por la que no se han dado las condiciones para un aprovechamiento efectivo de las oportunidades escolares disponibles.

La Fundación Entre Todos, en su documento (2011:5) , establece claramente que las estrategias de intervención socio-educativas deben darse en el Centro de Reclusión. Para ello, las acciones habrán de:

- 1- Planificar de forma conjunta actividades con referentes y responsables de diferentes espacios educativos dentro de la cárcel (tallertitas, maestras, operados, guardias, etc.). Ello armoniza permite articular cultura y cotidianidad;
- 2- Desarrollar actividades educativas diferencias con un eje común que atravesase distintas propuestas;
- 3- Espacios de formación para funcionarios;

- 4- Espacios de trabajo con directores de las diferentes áreas para que la cárcel tenga un “proyecto de centro” con cierto nivel de impacto en la sociedad, con énfasis en la construcción o reconstrucción de espacios colectivos (o no) pero necesariamente visibles.

En lo relativo a la **educación técnico profesional en los centros de reclusión (CETP-UTU)**, el Lic. Fernando Ubal (Techera, Ordóñez, 2011) da cuenta del conjunto de metas que orientaron la participación de esta institución educativa: 1) Reestructurar la formación profesional de base y potenciar la formación superior: profesional, técnica y tecnológica en consonancia con la estrategia nacional de desarrollo productivo y social; 2) incluir en el sistema educativo formal a jóvenes y adultos que no encuentran en la propuesta educativa actual una opción pedagógica que atienda sus intereses y necesidades; 3) lograr que las actividades de extensión se conviertan en una herramienta genuina de transferencia de nuestro trabajo educativo y de innovación; 4) potenciar la interacción entre la educación hacia el mundo del trabajo y la necesaria práctica en las diversas estructuras productivas y de gestión.

En este marco, las propuestas desarrolladas en los centros de reclusión se definieron como capacitaciones profesionales básicas encuadradas en el “Marco de Capacitaciones 2007”. Recordando que la capacitación es un proceso a corto plazo en el que las personas aprenden conocimientos, habilidades y actitudes en función de objetivos definidos, mediante ella se busca elevar los niveles de competencia de las personas para el desempeño de las labores relacionadas con el proceso de producción de determinados bienes o servicios.

Pueden ser **cursos de capacitación profesional**, que surgen de los requerimientos que presenta una población, sector social u ocupacional determinado y responden a los niveles básicos que le permiten el acceder al primer empleo; **cursos de reconversión laboral**, que son el resultado de una necesidad de ponerse en contacto con otras realidades ocupacionales más acordes a la realidad productiva de lo local o regional; **cursos de actualización**: se realizan con el propósito de poner al día los conocimientos de poblaciones definidas previamente y con conocimientos previos, permitiéndoles acceder a los aportes más recientes de cada disciplina, originados en la práctica profesional, en la investigación o en los cambios tecnológicos y sociales; **cursos de especialización**, que promueven la profundización de conocimientos de una serie de disciplinas, esta modalidad no necesariamente debe contemplar una oferta formal y permanente de cursos de especialización, sino que es preciso considerar necesidades que varían en el tiempo, dando una rápida respuesta a los cambios en las demandas.

- Entre 2007 y 2009 se llevaron a cabo cursos en 12 centros, incluyendo carpintería (13), panadería (6), albañilería (6), cocina (2), electricidad (5), tapiz (3), sanitaria (3), Vestimenta (2), ropa sport (2), controles automáticos (2), jardinería (2), mecánica general (1), agricultura (1), obra blanca (1), muebles (1), soldadura y forja (1).

Finalmente, es importante mencionar los esfuerzos que realizan las organizaciones de la sociedad civil y empresas privadas en este sentido. En junio de 2010 se llevó a cabo el

Seminario Nacional de Cárceles, Aprendizajes y Confluencias, organizado por la Fundación Entre Todos junto con la DNC. Se presentaron 25 experiencias con características sociopedagógicas y de tratamiento que apuntaban a las dimensiones de “trabajo y educación”, “vínculos sociales y comunicación” y “derechos humanos e Inclusión social”.

A lo largo del año 2011 también existieron diversas experiencias que permitieron dar cuenta de que la participación conjunta del Estado y la sociedad civil en este tema se fue tornando sostenida. Fue el caso de los Coloquios sobre Cultura y Arte en Centros de Reclusión, organizados por el MEC, y el seminario internacional *El trabajo en condiciones de privación de libertad*, organizado en forma conjunta con la organización de la sociedad civil Alternativa Solidaria.

“Podemos concluir que han existido esfuerzos importantes en los últimos años para colocar el tema de la educación (junto con el del trabajo) en cárceles en los distintos ámbitos de discusión. Asimismo, consideramos que se trata de esfuerzos aislados y todavía con características de fragmentación, ya que se trata de una frontera en la que conviven sistemas y lógicas distintas, como son la educativa y la penitenciaria más tradicional, así como concepciones diferentes de la educación y su finalidad en estos contextos. La coordinación de este tipo de experiencias aparece como una tentativa que requeriría mayor sustento institucional.” (Ordóñez, Techera, 2011: 15)

1.5 ¿Qué horizontes tiene la educación (formal) en un sistema penitenciario?

Una primera idea podría ser que toda finalidad educativa está puesta en el sujeto en tanto actor y protagonista de la cultura y la sociedad. Son las instituciones, en el sentido amplio del término, que establecen el horizonte de la educación como necesidad colectiva que habilita a los integrantes de la sociedad para la convivencia. Estas necesidades se satisfacen en el sistema educativo formal y, en el caso específico, en el propio sistema penitenciario. Graciela Frigerio establece que al *acto educativo como acto político*, es decir, que implica la toma de decisiones tanto de individuos como de instituciones.

Colocar la educación en el ámbito institucional carcelario implica el intento de transformaciones vinculadas a aprender a convivir con otros a quienes reconocer y por quienes ser reconocido, lo que implica educar en la alteridad.

Una segunda idea que persigue el educar es *asegurar los procesos de subjetivación y afiliación de las personas*, ligados a los procesos de inclusión social. Desde esta perspectiva, señalemos que el concepto de subjetivación retoma la cuestión del otro. Rancière (1998: 87)

En la población privada de libertad, se ven implicados procesos de des-identificación y re-identificación, necesarios para la construcción de relatos de vida personales, combatiendo a su vez los efectos despersonalizantes de la llamada prisionización y los “lazos únicos” ligados a la condición de ser “nombrado” preso. Educar desde la

perspectiva del sujeto implica la posibilidad que ofrece la educación para hacer posible que algo se vuelva otra cosa, sin identidades clausuradas, confiados en el principio de un futuro posible y mejor para la persona y para todos²⁶. Cuando el encierro es tomado como condición, la escuela (educación) puede habilitar un espacio de libertad, no para “rehabilitar” para un futuro (cuando se salga en libertad), sino interviniendo en el hoy para constituirse en un espacio en el que la dignidad sea posible.

“Así la educación rompe con la lógica de ocupar una plaza y pasa a formularse en la de habitar un lugar, lo que “implica un espacio y un tiempo para determinar en condiciones de fluidez, como sinónimo de construcción; entonces habitar deviene estrategia de subjetivación”; agregando que este habitar devenga también en una resignificación de su vida en el relato de su historia personal.” (Ordóñez, Techera, 2011: 35)

La definición de un perfil educador que atraviese el rol de los operadores penitenciarios, asumiendo el aspecto integral de la educación, parece prioritario, en cuanto que “atender lo educativo es a su vez atender los aspectos de seguridad, violencia, vinculación con el entorno y con los diversos actores involucrados (guardias, operarios penitenciarios, educadores, técnicos, voluntarios) en el sistema carcelario. No se trata de una yuxtaposición o suma cuantitativa de sus partes sino de una integración e interrelación de las mismas desde la unidad de la persona” (Fundación Entre Todos, 2011).

La segunda “presencia” a pensar son las características de la oferta educativa (como propuesta o programa) a llevar a cabo. La educación formal específicamente se plantea como meta el logro de aquellas competencias y certificaciones que van habilitando a la persona a la continuidad dentro del sistema educativo, haciéndose parte de él. Sin duda queda claro en puntos anteriores que hay contenidos insoslayables que surgen del mandato social y de la cultura, como son los que precisamente se plantean en la educación formal con sentido de obligatoriedad: alfabetización, educación básica primaria y media, que habilitarían a la vida productiva/laboral y la continuidad de estudios terciarios y universidad. El punto de mayor tensión es que los sujetos a quienes se dirigen las ofertas son jóvenes y adultos que, como se establece más arriba, plantean altos grados de abandono y corte con la oferta dada por el sistema.

A todas luces, es claro que se trata de un proceso en el cual también la demanda insatisfecha es muy alta. Para interpretar los datos que se muestran a continuación, debemos tomar en cuenta que, si ya la tasa de inscriptos a diversos cursos es baja, estar inscripto (a lo cual aluden las cifras citadas más abajo) no quedar seleccionado, ni formar parte de la lista final es tampoco equivalente a la asistencia real (Filguiera, 2014).

Cantidad de PPL inscriptos en cursos de educación formal, 2013

Oferta educativa	Cantidad de inscriptos
Primaria	713

Ciclo Básico	1313
Bachillerato	354
Talleres de UTU	709
Total	3089

Fuente: Filgueira, 2014, en base a datos del INR

1.6 Programas y propuestas para la Educación en contextos de encierro en Uruguay

El modelo socio- educativo del INR se desarrolla, desde un punto de vista funcional, en base a proyectos desarrollados en cada centro penitenciario por un referente educativo con el que se articulan diferentes ofertas educativas. Es la Coordinación de Educación y Cultura del INR el organismo encargado de supervisar este proceso.

En lo relativo a los procedimientos operativos, el acceso está determinado por un conjunto de procedimientos y reglas que se suma a la disponibilidad de cupos. Esta última depende de la dotación de docentes/horas y de la capacidad edilicia de los establecimientos. Existen dos períodos de inscripción.

“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 bachillerato.” (Filgueira, 2014: 57)

Sin embargo, esta demanda demostró ser difícilmente atendida, lo cual hace a la necesidad de aumentar los esfuerzos en este sentido. Al año 2013, del número total de personas en lista inscriptos en cursos de educación formal registrados por el INR, la asistencia real se ubicó por debajo de estos niveles, alcanzando un total de 1633 de las PPL (Filgueira, 2013). Así, encontramos que los desafíos para pensar la oferta socio-educativa en el INR se encuentra al cruce de diversas tensiones:

- la capacidad existente para dar cuenta de las necesidades de la población privada de libertad;
- las condiciones estructurales del propio INR y de las UIPPL;
- las dificultades burocráticas y de gestión en la articulación de los diferentes subsistemas;
- la disponibilidad de recursos humanos para la docencia, la educación, la formación para el trabajo y el trabajo socio-educativo;
- las concepciones y prácticas de la educación en el encierro;
- las dificultades que el país tiene, en todas las instituciones, de hacer primar una nueva concepción de sujeto de derecho y de derecho a la educación;
- la primacía del castigo como visión preponderante en un conjunto de los operadores del sistema carcelario.

1.7 ¿Educación en cárceles?

Muchos autores (Ordóñez, Techera, 2011) coinciden en el ordenamiento de las distintas etapas que va atravesando una persona presa:

1. Ruptura con el mundo exterior y consecuente privación, drástica disminución y sustitución de estímulos sensoriales. El preso se integra a un mundo pequeño con celdas, cerrojos y muros.
2. Mutilación del yo. La prisión se presenta con una sucesión de rituales que le hace perder su identidad. Comienza un proceso de despersonalización, que lo lleva a ser un “número” dentro de un colectivo masificado.
3. El hacinamiento, la pérdida de intimidad, las ceremonias degradantes como las requisas, las formaciones de recuento, la reglamentación de las mínimas actividades cotidianas, lo llevan a un proceso de infantilización y de ausencia de responsabilidad personal.

Existe acuerdo en que las cárceles presentan constantes universales que prevalecen sobre las particularidades de los diversos países, entre otras:

1. Ejercen un efecto contrario al de la reeducación y reinserción social del condenado y, por el contrario, favorecen su integración a la población criminal.
2. Son lo opuesto a todo moderno ideal educativo, porque este estimula la individualidad, el respeto propio y la espontaneidad del individuo, en tanto la cárcel tiene un carácter represivo y unificante.

“En este marco, la educación puede ofrecer la posibilidad de narrar nuevamente la historia personal, al proponer un tránsito por experiencias fundantes de lo personal en el plano simbólico, que de ser exitosas pueden abrir a una nueva mirada sobre sí mismo de la persona privada de libertad, que normalmente vive la educación formal como una experiencia de fracaso.” (Ordóñez, Techera, 2011: 26)

Para poder repensar la educación en la Población Privada de Libertad, es necesario abordar el problema de la convivencia y de las instituciones carcelarias. En este sentido, las dimensiones que se señalan a seguir, tal como surge de los programas de formación de los operadores penitenciarios y del diálogo establecido, establecen condiciones auspiciosas para pensar los siguientes elementos claves de la convivencia.

- Procesos y reglas establecidos en el vínculo con *el otro*.
- *Tensiones* que se ponen de manifiesto en la *vida cotidiana* de las instituciones, las prácticas y las interacciones entre los actores.
- Implica compartir con otros *espacios* (físicos, simbólicos, sociales) y *recursos*.
- Este cúmulo de elementos puestos en acto en la interacción es el que resulta susceptible de generar el *conflicto*.

Es claro que convivir con otros en la privación de libertad establece para esta misma convivencia en los límites establecidos por el *sistema penal* por lo que la relación se establece de manera forzada. Ello potencia la asimetría de recursos, saberes y posiciones

Por otra parte, sea en la educación para la convivencia como en las bases del impulso a un sistema educativo para las PPL, debe tomarse en cuenta algunas **claves de la organización de la vida cotidiana**:

- Todas las etapas de las actividades diarias están programadas.
- Todas las actividades se imponen desde arriba, mediante un sistema de normas y un cuerpo de funcionarios.
- Las tareas y actividades están regladas por un conjunto de lineamientos prescriptivos.
- Cada etapa de la actividad diaria se desarrolla en la compañía de otros (no hay intimidad)
- ¿Es posible superar la cárcel como sistema de castigo? (Fundación entre todos, 2011) Todo indica que es fundamental superar el sistema de *premios y castigos* al que aludíamos con anterioridad. Se ha constatado la existencia de un *sistema de premios y castigos*, en tanto lo que se castiga es la transgresión de las reglas y lo que se premia es el apego a las mismas
- Ello emerge en la idea de “hacer conducta”

La educación se percibe como premio, no como derecho (Ordóñez, Techera, 2011) Ello obliga a **transformar la prisión en lugar de educación** a diferencia de la idea de que **los detenidos son receptores de secuencias educativas** (Coordinación de Educación y Cultura del INR, 2014)

- ¿“Hacer conducta” es importe porque la libertad futura se juega, dentro del sistema de privilegios, en tanto ciertos actos pueden prolongar la internación, mientras que otros pueden ser un medio para acortar la duración de la pena. **La idea de educación inserta en un sistema de premios y castigos, del “hacer conducta” refuerza la obediencia ciega, el sistema de amenazas, el proceso de infantilización y la anulación del rol social que le cabe a un joven o a un adulto.** Se distancia, por tanto, de los preceptos básicos de la educación de adultos y de la educación a lo largo de toda la vida.

- Existe la necesidad de cuestionar las bases tradicionales que rigen la vida de la PPL en la vida cotidiana de la organización carcelaria: el conocido proceso de “quiebre del yo” (Goffman, 1961) se establece en dinámicas vinculares y castigos que se traducen en la pérdida de ciertos “privilegios” e implican violaciones a la intimidad y humillaciones, obediencia ciega, aislamiento: inhabilitación de espacios colectivos y reducción de tiempos de convivencia, alimentación reglada y anulación del rol social. Aunque muchos proyectos socio-educativos tocan estos temas, es preciso que se logre un mayor alcance de los mismos (Ordóñez, Techera, 2011).

Respecto de la educación EN cárceles es claro que:

- Las dinámicas de convivencia anteriormente mencionadas hablan de la importancia de trabajar la educación en cárceles con el personal a cargo de la población reclusa
- Asimismo, obliga a prestar atención al choque cultural entre los docentes formados en la Educación Formal (primaria, secundaria y técnica) tanto para la recuperación y acreditación de saberes, como para la formación laboral
- Centra la atención en la importancia de la Educación No Formal (CAEC, 2011)
- También obliga a pensar en la participación de actores externos en el diseño de proyectos para el cambio. En ese sentido, se habla de la terciarización o privatización de la gestión de los centros de reclusión como una posibilidad (Fundación entre todos, 2011)
- Obliga a pensar la interacción entre PPL y funcionarios: la interacción es relatada en general como conflictiva, lo cual no ocurre siempre con los docentes; los motivos son similares al conflicto escolar (las desatenciones, la violencia verbal, la falta de respeto).
- Para que exista un modelo educativo en el INR (formal, no formal, socio-laboral y en convivencia en cárceles) de lo que se trata es de generar de dinámicas de reconocimiento
- Las dinámicas de humillación y menosprecio deben ser erradicadas, fuentes primarias de años de cultura del castigo
- El concepto de reconocimiento implica la necesidad de un “otro” para que el sujeto pueda construir su identidad, por lo que se basa en el concepto de intersubjetividad.

Para que exista un modelo educativo en el INR (formal, no formal, socio-laboral y en convivencia en cárceles) de lo que se trata es de generar de dinámicas de reconocimiento. Las dinámicas de humillación y menosprecio deben ser erradicadas, fuentes primarias de años de cultura del castigo. El concepto de reconocimiento implica la necesidad de un “otro” para que el sujeto pueda construir su identidad, por lo que se basa en el concepto de intersubjetividad.

Si lo que es percibido por como positivo y significativo del vínculo con los referentes de la institución es su reconocimiento, la educación debe centrarse en la ratificación de este reconocimiento en términos de seres humanos portadores de sentimientos, en tanto jóvenes y adultos; en tanto personas capaces de realizar actividades útiles para la sociedad. Asimismo, como sujetos de derechos y obligaciones, como personas portadoras de saberes y por tanto como sujetos que pueden aprender y enseñar. Aludimos, así a **modos de reconocimiento** claves para cualquier actividad socio-educativa en tanto vínculo entre seres humanos portadores de derechos.

En suma:

- Será necesario que las prácticas socioeducativas y de reconocimiento de los actores en los centros se transformen en políticas institucionales integrales, sostenidas, coordinadas y sustentables en el tiempo.
- Existen acciones concretas que deben universalizarse a nivel de todos los niveles y modalidades educativas.
- Existen ejemplos de Educación en Cárceles que deben indagarse, fortalecerse y conocerse mejor.
- El trabajo, para ser viable, requiere de sujetos que se revaloricen y de un vínculo modificado con la sociedad.
- Este vínculo debe tomar en cuenta la generación de colectivos y la integración a la comunidad, reconociendo las dificultades que existen actualmente para creer en la “segunda chance” (rehabilitación) y en aquellos que han sido tocados por la ley penal.
- Deben existir criterios homogéneos y estandarizados así como abordajes coherentes de parte de las instituciones, que aporten hacia la profesionalización de su personal y también de sus prácticas.
- Para que la lógica de la sanción y del castigo sea opacada por una lógica socioeducativa es necesario que se reconozca a los reclusos –jóvenes- en tanto sujetos de derechos aún en la privación de libertad.
- Es imprescindible el trabajo con el poder judicial
- Es fundamental fortalecer el trabajo de aquellos que tienen, como educadores, capacidades y formación específicas y ello tanto en relación a los funcionarios del INR como de los docentes
- Es imprescindible recordar que el aparente corte SIRPA/INR es ficticio, y que en el SIRPA se producen y reproducen dinámicas que anteceden aquellas que encontramos en las cárceles de adultos

2. Justicia, inclusión y educación en contexto de encierro: una mirada desde las dinámicas sociales e institucionales de violencia en Uruguay

2.1 Violencia y sociedad: pensar la rehabilitación desde las dinámicas del delito

La violencia social ha aumentado mucho en los últimos años. Muy especialmente, las rapiñas, modalidad delictiva protagonizada en su mayoría por adolescentes y jóvenes. Concebidas como un proceso propio de la modernidad, las múltiples violencias sociales, la violencia política, la violencia de género, la violencia en el deporte, las violencias juveniles, la infracción adolescente, las violencias delictivas, la violencia institucional, etcétera, son fenómenos regulares de la vida cotidiana.

La violencia una categoría moral, histórica y socialmente constituida (Elías, 2011) etiqueta y visibiliza un conjunto cada vez más amplio de prácticas sociales.

“Otro aspecto a tener en cuenta es que las conductas que ocultan el acto delictivo no dejan de validar la cultura o moral dominante, por el contrario, la reconocen en el ocultamiento de la acción ‘desviada’.” (Coordinación de Educación y Cultura, INR, 2014: 37)

Las violencias adolescentes y juveniles se destacan en la modernidad tardía (Tavares dos Santos, 2009) y su clasificación, persecución e intervención a través de las políticas públicas de los Estados constituyen un fenómeno político novedoso de alcance universal.

En Uruguay, los niveles de violencia social en general y aquellos que involucran a los jóvenes como víctimas o como victimarios han aumentado sistemáticamente en los últimos 25 años. Este aumento se verifica en todas las tasas de delitos y el pasaje de una tasa de homicidios que se situaba en el entorno de los 4 homicidios cada 100.000 habitantes para pasar oscilar entre 6 y 8 homicidios cada 100.000 habitantes. En el período 1985-2010 la tasa de delitos contra la propiedad pasó de 1.908 a 4.987 cada 100.000 habitantes, el total de hurtos creció en 96%, el de lesiones en un 85% y el de delitos sexuales en un 50% (González; Rojido; Trajtenberg, 2012).

Frente a ello, los Estados, en consonancia con diversas políticas transnacionales y la difusión de los Derechos Humanos, fueron incorporando nuevas concepciones en las políticas de Seguridad procurando nuevas alianzas con las Políticas Sociales y de Inclusión. Es verdad que persisten los procesos de estigmatización de todas las poblaciones que han protagonizado violencias -especialmente juveniles y adolescentes, pero de todos aquellos “tocados por la Ley” (Guemureman, 2015)-, desde las circunstancias categorizadas como “conflictivas con la Ley Penal” hasta las consideradas “disruptivas”, “anómalas”; “antisociales”. Este proceso se acentúa con el rol jugado por los medios de comunicación (Baleato, 2010; Fundación entre todos, 2011; Viscardi, 2011).

Pero asimismo debemos señalar los esfuerzos de los Estado, y del Estado uruguayo, por generar nuevas Leyes y prácticas institucionales que permitan revertir estos procesos. Nuevas leyes –educativas, penales, de drogas, de seguridad, de Niñez y Adolescencia– incorporan el paradigma de Derechos y enfatizan la importancia de las dimensiones educativas, sociales y comunitarias como camino de búsqueda en la integración y recomposición de derechos vulnerados. Ello deviene de un largo camino ya que la relación entre violencia social e instituciones del Estado en Uruguay ha mostrado que las medidas socioeconómicas por sí solas no bastan para cambiar la situación si no se ingresa en acciones que se planteen revertir la reproducción institucional de prácticas de violencia en determinadas esferas (Viscardi, 2011). Son fundamentales, en este sentido, *políticas de subjetividad* que, típicamente, pueden canalizarse mediante acciones educativas en los más diversos ámbitos (sistema educativo, asistencia, control social y justicia). Ello debe ser guiado por la idea de que la actividad educativa es un eje sustantivo de intervención pública capaz de incidir en la reducción de la violencia social. Esto, siempre y cuando se integren en un conjunto más amplio de acciones estructurales (Techera, Ordóñez, 2001).

En la década de los noventa se consolidaron respuestas neoliberales que se habían impuesto gradualmente durante la etapa dictatorial profundizando los efectos de una crisis vivida por el país sin solución de continuidad desde mediados de los años sesenta. La violencia social, que aumentó sostenidamente en los noventa y se consolidó con posterioridad, se explicaba como el efecto de muchos años de políticas de desinversión. La interpretación predominante de la recomposición social y por tanto de la disminución de la violencia desde mediados de los noventa fue la apuesta a la redistribución, la prevención y la asistencia social, junto con una mayor inversión en el área de niñez y adolescencia. Se asumió que la violencia social retrocedería modificando sus causas estructurales como resultado de un conjunto de transferencias económicas y políticas realizadas muy especialmente sobre la infancia y la adolescencia. Esta idea, en parte acertada, omite actuar sobre los procesos que tenían y tienen lugar en las instituciones educativas, de protección a la infancia, de justicia y de transmisión cultural, que también inciden en la producción de la vulnerabilidad y la violencia social. *Esto supone asumir que la violencia social puede producirse o continuarse a nivel institucional y que debe ser intervenida para no reproducir formas de exclusión y desintegración social.*

2.2 Conflicto social, violencia y papel de las instituciones

Las respuestas dadas al conflicto social a inicios del siglo XXI parecen consolidar la legitimidad de argumentos que naturalizan tendencias y demandas sociales punitivas por encima de estrategias que privilegian el diálogo, la participación y la prevención en materia de políticas públicas en diferentes escenarios sociales. Ello se verifica muy especialmente en el debate vinculado a violencia y juventud y en los ámbitos institucionales que se ocupan de niños, adolescentes y jóvenes. El eco creciente de demandas de castigo y encierro de poblaciones que se visualizan como responsables del delito y se sitúan por fuera de la «sociedad» se hace presente como «respuesta» eficaz

frente a la violencia. Estas demandas canalizan los sentimientos de protección frente a la inseguridad y los miedos y tienen a los adolescentes y jóvenes como uno de sus focos privilegiados.

Es difícil comprender la legitimidad de tales demandas en Uruguay, renovadas en el reciente y fracasado pedido de baja de la edad de responsabilidad penal, cuando el aumento de la población carcelaria en los últimos veinte años y la recurrente aplicación de medidas de privación de libertad a menores de 18 años no han incidido en la disminución de los niveles de violencia. A juzgar por el impacto que han tenido estas medidas, resta evaluar las raíces sociales de la violencia sobre las que se construyen y naturalizan estos argumentos que, en definitiva, constituyen la parte final y más visible de un proceso profundo que encarna, desde la base, en las instituciones de socialización e integración social.

La sobreexposición de los delitos protagonizados por jóvenes —especialmente aquellos vinculados a hurtos y rapiñas— en la crónica roja oculta el hecho de que los niños, adolescentes y jóvenes de contextos de pobreza y exclusión siguen siendo aquellos que ven sus derechos mayormente vulnerados (Paternain, 2008). En este contexto, las nuevas propuestas de reinserción y rehabilitación procuran revertir la violencia vivida en espacios institucionales tan diferentes como los programas de rehabilitación, la cárcel, los hogares del Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU) y los centros educativos.

Si bien un discurso que legitima representaciones de defensa no cesa de crecer, alimentándose de informaciones o desconocimientos que resulta difícil revertir, la lucha sostenida por la transformación de prácticas institucionales, recomposición de derechos, de relación con el saber y con el trabajo es fundamental. Por ejemplo, una de las dificultades más importantes en las percepciones del sistema de judicialización de adolescentes por infracciones a la ley penal es la ausencia de claridad acerca de los conceptos que se manejan: el desconocimiento de la existencia de un sistema de responsabilidad penal de adolescentes está en la base de lo que se expresa hoy en día en la demanda de bajar la edad de responsabilidad penal (Tenenbaum, 2010). La idea de que la baja de edad de responsabilidad penal (existente en diversos proyectos de Ley desde el año 1985) constituye una medida respuesta al problema para casi la mitad de la población del país (un país dividido en dos) quedó demostrada al año 2014 cuando dicho pedido no alcanzara por poco la cantidad de votos necesarios para aprobar la propuesta legal.

El desafío aparece a la hora de pensar políticas de seguridad, de educación y de justicia juvenil. Con la expansión de una percepción que naturaliza la violencia más allá de sus límites reales, surge la urgencia de generar una nueva noción de seguridad ciudadana que impacte en los actores y sus prácticas concretas (Tavares dos Santos, 2004). No obstante, este discurso no crece en el aire. En las últimas dos décadas, la violencia social en sus diferentes aspectos ha aumentado en el país. El papel de las instituciones que sostienen los diferentes programas y políticas de seguridad e integración social, nuevamente, ha de ser repensado: una política que pretenda revertir estos procesos debe

tomar en cuenta las prácticas institucionales que se encuentran en el origen de la reproducción de discriminaciones, estigmatizaciones y violencias.

Las iniciativas como el impulso de la Educación para la población privada de libertad forma parte de las medidas y nuevas formas organizacionales que pueden contrarrestar el aumento de la violencia social. Es por tanto central analizar su eficacia a la luz de los resultados obtenidos y vislumbrar la mejora de la política desarrollada. La reforma del Estado en materia de justicia y seguridad tiene aquí uno de sus mayores desafíos: trabajar la violencia social transformando la violencia institucional, esto es, aquella que tiene lugar en el seno del propio Estado y sus aparatos de poder (Mallo; Viscardi, 2010).

Algunas transformaciones se han implementado en la materia. La Ley General de Educación y la Ley de Violencia Doméstica, por ejemplo. En el caso de la justicia juvenil, el CNA, con la introducción de la perspectiva de lo “socio-educativo”, constituye uno de los mayores desafíos en el proceso jurídico de justicia juvenil, en un contexto en que la falta de formación específica, la tradición tutelar, la lógica penal y las prácticas de humillación y maltrato de las instituciones de privación de libertad han de ser revertidas radicalmente (Barbero, Viscardi, 2012; Barbero, 2014).

Por otra parte, la interinstitucionalidad se propone como eje para la atención de diversos problemas sociales, exigiendo una transformación de las lógicas de antiguas instituciones como el sistema educativo, la policía o el Poder Judicial. En diversos campos, ella se ha impulsado en clave de desarrollo de una perspectiva de lo social por oposición a lo punitivo y represivo.² Esta oposición, suele dificultar los procesos de cambio. El sentimiento de amenaza y de invasión al campo expresa las concepciones tradicionales de los roles institucionales que se adjudican a determinados ámbitos. La asociación entre la tarea de enseñanza y el sistema educativo, la aplicación de la ley y el Poder Judicial, la función de represión y la policía, la misión de amparo y el INAU aparecen como las atribuciones de subsistemas que difícilmente puede romper una articulación entre instituciones, programas o actores si no es mediante una modificación estructural de las culturas institucionales.

¿Cómo introducir la educación y el trabajo social en la justicia y en las sentencias dictadas? ¿Cómo trabajar la prevención del delito y la violencia doméstica desde la policía y su contacto con la sociedad y las comunidades? ¿Cómo construir ciudadanos activos desde la lógica del amparo prevalente en el INAU? Estas interrogantes se suman a la urgencia de generar nuevas prácticas que atiendan debidamente los derechos de las PPL (adolescentes, jóvenes y adultos).

2.3 Políticas de subjetividad, culturas institucionales y transformación democrática

² Un ejemplo claro es el Sistema Integral de Protección a la Infancia y la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV) creado el 25 de abril de 2007 y presidido por el INAU. Este está integrado además por el MIDES, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio del Interior y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), y cuenta con el apoyo de UNICEF y PNUD.

“Crear que una comunidad social participa de una única cultura, homogénea y coherente en su totalidad, es desconocer la desigualdad no solo social sino cultural, operando en múltiples espacios de relaciones sociales.... El encuentro entre actores muchas veces es un encuentro cultural, de sujetos distintos, cargados de ajenidad y extrañamiento. Mirar desde el plano de la gestión institucional esa convergencia cultural desde el juego de imposiciones y resistencias, implica reconocer la relación social, cultural y educativa desde la dialéctica, en un vínculo que tiene tanto de autonomía como de sumisión.”
(Coordinación de Educación y Cultura, INR, 2014: 26)

Las condiciones de realización de la democracia y de producción de una sociedad integrada obligan a focalizar las claves institucionales para la realización de una ciudadanía que respete los derechos económicos, sociales, políticos y subjetivos en cada uno de los campos que tienen por misión trabajar con personas privadas de libertad (Ordóñez, Techera, 2011). Ello nos lleva a señalar insistentemente la relación existente entre instituciones o programas institucionales (Dubet, 2006) y consolidación de prácticas de inclusión e integración social que inciden en los procesos que producen o consolidan la violencia social (Viscardi, 2011).

Consideramos, como se mencionó, que existen algunos elementos determinantes de la relación entre violencia, juventud e institucionalidad que son claves. La idea de que la violencia estructural puede ser desarticulada por los programas institucionales y la convicción de que las medidas socioeconómicas son insuficientes si no se ingresa en disposiciones que se planteen la violencia institucional —material y simbólica— como las que las *políticas de subjetividad* permiten canalizar. Por ello, en varios espacios, la actividad educativa es un eje sustantivo de intervención capaz de incidir en la reducción de la violencia estructural e institucional.

En Uruguay las especificidades de las prácticas institucionales de atención a la niñez y la adolescencia se relacionan con la configuración temprana de un Estado de bienestar muy desarrollado, que no ha sido totalmente «desmantelado» gracias a una cultura política estatista. A partir de la década de los setenta varios procesos sociales vienen a cuestionar la imagen de una sociedad integrada y amortiguadora de los conflictos, pero que incumple los derechos fundamentales de niñas, niños y adolescentes, así como de las personas privadas de libertad o alcanzadas por la Ley Penal. Por esa razón las actuales políticas dirigidas a estos segmentos poblacionales tienen como horizonte el nuevo CNA aprobado en Uruguay en setiembre de 2004, pieza jurídica esencial en la redefinición de la ciudadanía de este sector de la población. Asimismo, la Ley de Violencia Doméstica, la nueva reforma del Código Penal y la Ley General de Educación. Sin embargo, el pasaje de una ciudadanía tutelar a una ciudadanía plena no puede lograrse solamente con cambios en la normativa.

En líneas generales el Estado ha protegido a los adultos mayores mediante el sistema de seguridad social, pero la protección otorgada a las generaciones más jóvenes ha sido históricamente insuficiente. Se hace imprescindible consolidar esta reducción trabajando y revirtiendo los factores que ocasionan esa brecha en las instituciones y

programas sociales, que no se revierten únicamente con el aumento de asignaciones y transferencias económicas. Se trata de abordar la dimensión institucional, esto es, cultural, de las políticas en el ámbito del Estado (Viscardi, Alonso, 2013).

En este contexto, establecemos que pensar las políticas institucionales en los ámbitos referidos supone pensar las *políticas de subjetividad*. Si observamos los procesos educativos, vemos que en Uruguay, al igual que en la región, las transferencias que se realizaron requieren cada vez más de políticas institucionales que aborden las subjetividades y los sujetos. A pesar de la importante expansión educativa a nivel global, que ha conducido a un aumento continuado de las tasas de escolarización en enseñanza primaria y secundaria, las tasas de pobreza y desigualdad a nivel global y regional se han mantenido altamente invariables (Bonal y Tarabini, 2010). Por otra parte, las distancias existentes en América Latina entre los niveles objetivos de seguridad y las percepciones de inseguridad tienen su máxima expresión en nuestro país. Se constata una tendencia por la cual en los países más seguros (Argentina y Uruguay) se presentan los niveles más altos de percepción de inseguridad (BID, 2008), lo que muestra que es necesario trabajar los elementos subjetivos de la relación entre violencia y medios. La cuestión de los medios —y de la violencia simbólica— es capital en una sociedad marcada por una política de comunicación que, además, trasciende los límites del Estado en su carácter global (Fundación entre Todos, 2011). Finalmente, el aumento de la población carcelaria y la falta de medidas eficientes de rehabilitación han sido históricamente factores de reproducción de la violencia (Body Gendrot, 1997; Wacquant, 1999).

¿Dónde focalizar? Deben resolverse las tensiones institucionales de los ámbitos a disposición. ¿Qué penalizar cuando se debe responsabilizar a alguien porque ha cometido un delito a la ley penal, pero además se debe aplicar una sanción de carácter educativo? Se tensiona al máximo, de hecho, la relación entre castigar y educar en el ámbito del sistema punitivo del Estado. El sistema judicial debe aplicar medidas socioeducativas, y para hacerlo debe existir un sistema institucional que efectivamente pueda dar cuenta de ellas. No es la realidad en muchos programas de privación de libertad, algunos de ellos aún marcados por una fuerte cultura carcelaria del castigo y con grandes dificultades para incorporar acciones vinculadas a la educación, al trabajo y al vínculo con la comunidad. De hecho, es débil e incipiente el sistema de medidas socioeducativas sobre en la privación de libertad y es clara y necesaria la revisión del “...sistema político y judicial” (Fundación entre todos 2011: 2) en lo que refiere a los costos asociados al tema carcelario. Lo mismo en relación a las medidas alternativas.

2.4 Emergencia de una nueva orientación en materia de justicia, seguridad y educación

Del año 1995 es la Ley 16,707 de Seguridad Ciudadana, que abrevia el proceso penal, reformando el Código Penal, modifica el Código del Niño y mejora las normas carcelarias. También crea el delito de violencia doméstica, faculta a los jueces penales a internar adolescentes mayores de 16 años en cárceles de adultos y agrava las penas para

algunas figuras delictivas. En estos años, se elaboran un conjunto de diagnósticos a impulso del gobierno y financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (Bastón, 2005; Campanella, 2005; Tudela; López, 2006). Estos trabajos sitúan a los jóvenes en el centro de las políticas de seguridad ciudadana, las propuestas que elaboran intentan fortalecer los dos ámbitos sociales que –según entendían– inciden en sus comportamientos: la familia y el sistema educativo. Se inician acciones para visibilizar, prevenir y tratar la violencia doméstica, así como para prevenir las violencias juveniles a través de dispositivos en los centros educativos, que afectan a los educadores y su formación en estos temas (Campanella, 2005).

Una serie de acciones se llevan a cabo en el marco del Programa de Seguridad Ciudadana (PSC) del Ministerio del Interior (BID-PNUD-MIN): Participación de la Comunidad (PSC, 1998), Violencia Doméstica (PSC, 1998), Comisiones de Seguridad Barrial (PSC, 1999) y Acciones con los Jóvenes (PSC, 1998). Se sostiene también, desde el año 2005, la importancia de trabajar la formación con contenidos en acción policial preventiva y comunitaria, protección de los derechos humanos, formación en género y violencia doméstica y el establecimiento de normas de conducta ética para los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley. Para ello, se propone la revisión de la currícula de la formación policial, la capacitación de docentes de la ENP y la participación de docentes universitarios en el dictado de sus cursos; la implementación de cursos de relaciones públicas y atención a la ciudadanía, de cursos especializados de recepción y derivación de casos de violencia familiar y, por último, se propone el seguimiento y evaluación de los cursantes (Bastón, 2005).

La continuidad de la violencia social medida en el aumento sostenido de las diferentes tasas de violencia (violencia interpersonal, violencia doméstica, violencia juvenil, violencia contra la propiedad, etc.) determinó la necesidad de consolidar una agenda política de seguridad ciudadana enmarcada ahora en el contexto de un gobierno progresista (Fraiman, Viscardi, 2014). En este período el Ministerio del Interior amplía la agenda de investigación e impulsa políticas que continúan los diagnósticos del Programa de Seguridad Ciudadana. El crecimiento de los índices delictuales, la crisis humanitaria del sistema carcelario, la dificultad de dar respuestas institucionales y la sensación de inseguridad creciente (Paternain y Sanseviero, 2008), son las notas salientes de los diagnósticos de este período.

Continúa el trabajo en violencia de género y doméstica, a través de desarrollos institucionales consolidados y cambios legales de importancia, tales como los intentos de poner en práctica la Ley de Violencia Doméstica número 17,514 aprobada en el año 2002 y el Código de la Niñez y la Adolescencia del año 2004. Hay un conjunto de violencias sociales reconocidas, que se plasma en diferentes problemáticas: abuso infantil, violencias juveniles, adolescentes privados de libertad, violencia en el tránsito, maltrato laboral y violencia escolar (Viscardi, 2011).

A fines del primer gobierno de izquierda ya se observan oscilaciones entre el endurecimiento punitivo y las medidas preventivas. Asimismo, los cambios que se efectivizaron en leyes, códigos y normas fueron, sobre todo, resultantes de presiones de

la opinión pública. Las tasas de encarcelamiento resultaban muy altas incluso para el contexto latinoamericano y no existía una política penitenciaria organizada y sistemática, a pesar de la relevancia de algunos programas del Ministerio del Interior o del Ministerio de Desarrollo Social (Paternain y Sanseviero, 2008).

En el año 2008 el Plan Integral de Seguridad Ciudadana, del que participan varios ministerios, procura la coordinación del Estado en materia de seguridad mediante el fortalecimiento de la prevención, la modernización y especialización de la gestión de las unidades represivas y la atención a víctimas del delito. El intento de consolidar la reforma policial que dé cuenta de los crecientes niveles de seguridad fue el signo del período.

En este contexto, la formación policial continuó siendo una línea de trabajo incuestionada. Concretamente, se impulsó la formación de oficiales y el pasaje de grado. Se crea el CEFOCAPS (Centro de Formación y Capacitación en 2009), así como se estimula la formación permanente por vía de cursos a distancia. Entre las acciones más visibles, se creó el Observatorio de Violencia y Criminalidad para sistematizar los datos de criminalidad y violencia del país. Los diagnósticos del período, sin embargo, señalan que conocer las causas del delito y la criminalidad debe complementarse con la transformación de la gestión y formación policial.

El segundo período del gobierno progresista profundiza algunas estrategias del período anterior. En materia de formación policial, el período está signado por la movilización que supuso la puesta en práctica de la nueva Ley General de Educación núm. 18,437. La ENP continúa dependiendo institucionalmente del Ministerio del Interior y tiene autonomía para fijar el contenido de sus planes curriculares y asignaturas. No obstante, integra al Sistema Nacional de Educación creado por la Ley. Su artículo 105, refiere a la educación policial y militar. La educación policial se regirá por los mismos criterios que los niveles educativos correspondientes. Esta inserción propiciada por el nuevo marco legal fue realizada a efectos de impulsar un Sistema Nacional de Educación homogéneo en sus distintos niveles educativos y de consolidar ciertos contenidos, conocidos como “ejes transversales”.³

Las áreas que el artículo 40 de la Ley General de Educación ordena contemplar en cualquier nivel y modalidad del Sistema Nacional de Educación –las líneas transversales– son las siguientes: 1) La educación en derechos humanos; 2) La educación ambiental para el desarrollo humano sostenible; 3) La educación artística; 4) La educación científica; 5) La educación lingüística; 6) La educación a través del trabajo; 7) La educación para la salud; 8) La educación sexual, y 9) La educación física, la recreación y el deporte.

3 Específicamente, el Sistema Nacional de Educación Pública creado por la nueva Ley de Educación procura que se implanten en todos los niveles educativos e instituciones que lo integran un conjunto de principios por los cuales la educación nacional debe velar, principios conocidos como líneas transversales. Este conjunto de ejes se encuentra desigualmente desarrollado al interior de cada uno de los niveles educativos del país: educación primaria, media, media superior, universitaria, no formal, militar y policial. Cada Institución, se espera, habrá de implementar los procedimientos necesarios para adecuar sus prácticas educativas, diseños curriculares y organizacionales con el fin de dar cuenta de estos lineamientos.

En educación policial los aspectos más desafiantes refieren tanto al contenido curricular y a las prácticas educativas que deben dar cuenta de los ejes transversales, como a la necesidad de asegurar una política de acreditación de conocimientos adquiridos fuera del sistema, de fortalecer el proceso de formación a lo largo de toda la vida y de transformar las condiciones de incorporación de docentes a la estructura. Sobre este último punto algunos estudios (Faroppa, 2011; Frühling, Araya, 2010) avizoran la necesidad de evitar un colapso en el sistema de educación policial por falta de docentes debidamente habilitados para dictar clases en un centro de formación de nivel terciario. Estas modificaciones no refieren únicamente a los contenidos curriculares, sino a las prácticas educativas y de convivencia que existen en la ENP. En este sentido, la apuesta a la formación de operadores penales apunta a generar otras prácticas y concepciones de sentido en la institución policial (Fraiman, Viscardi, 2014). Cabe entonces señalar, al amparo de esta Ley y en el marco de la política de humanización de cárceles la formación de educadores para atender el trabajo en las UIPPL.

Así, tanto los actores de la organización policial comienzan a aceptar que la formación es un componente clave de una moderna política de seguridad ciudadana, los representantes del propio sistema educativo. Hoy, al igual que en diferentes países de América Latina (Ramos da Costa, 2012), los actores universitarios ya no defienden la idea de que colaborar con el Ministerio del Interior o la ENP a través de cursos solicitados por ella o de convenios constituye una señal de apoyo a las políticas represoras o tendencias dictatoriales. Esta tendencia, de continuarse más allá de los cambios políticos en el gobierno de la educación o del país, permite un intercambio más estrecho que podría resolver las dificultades estructurales de la Educación para PPL.

2.5 Justicia y demandas punitivas: el escenario actual

Desde los años noventa, diferentes acciones y políticas se han implementado para abordar las manifestaciones de la violencia y generar una política de seguridad ciudadana. No obstante, dados los escasos resultados obtenidos y un panorama definido por el aumento constante de las tasas de delito y de la población encarcelada, es necesario profundizar el nexo entre la investigación de los fenómenos de violencia en el Uruguay actual y la generación de políticas y acciones en materia de justicia y seguridad.

La sensación de inseguridad es alta en Uruguay y esta orienta la práctica de los actores del campo judicial. Los datos relevados por el BID (2008) muestran un panorama elocuente en América Latina. Se observa allí que en la región la relación entre inconformidad con la seguridad y violencia no es lineal. Los países que tienen los mayores niveles de violencia social son los que tienen la menor sensación de inseguridad y, a la inversa, los países más “inseguros” en términos de inconformidad con la seguridad son los más “seguros” en términos de violencia social. Tal es el caso de Uruguay cuyas tasas de homicidios son las más bajas de América Latina (6 cada 100.000 habitantes) en tanto alcanza el mayor nivel de inconformidad con la seguridad (60% de la población desconforme). A ellos podemos comparar el caso de El Salvador

con más de 40 homicidios cada 100.000 habitantes y Colombia con más de 80 homicidios cada 100.000 habitantes, pero cuya inconformidad con la seguridad se reduce a 30% de la población para el caso de El Salvador y algo más de 40% para Colombia.

Este escenario se tensiona con la presencia de una verdadera demanda social por más protección frente al incremento de la criminalidad, canalizada de modo más o menos irracional como demanda de castigo (Garland, 2001). Efectivamente, las respuestas dadas al delito a inicios del siglo veintiuno parecen consolidar la legitimidad de argumentos que naturalizan tendencias y demandas sociales punitivas. El eco creciente de estas demandas y la justificación del castigo y del encierro de poblaciones que se visualizan como responsables del delito y se sitúan por fuera de la “sociedad” se hacen presentes en los procesos que vinculan violencia, seguridad y miedos. En Uruguay, el aumento de la población carcelaria en los últimos veinte años y la recurrente aplicación de medidas de privación de libertad a menores de 18 años no han incidido en la disminución de los niveles de violencia. A juzgar por el impacto que han tenido estas medidas resta evaluar su eficacia ya no en relación al problema que pretenden resolver (el delito) sino en términos de la consolidación de un nuevo orden social más excluyente.

¿Qué realidad tiene nuestro país en términos del Poder Judicial? Los reclamos colectivos que se han expresado en nuevas legislaciones como la Ley de Violencia Doméstica, el CNA, los cambios en materia laboral y los Derechos Humanos chocan con un Poder Judicial que en los hechos aún carece de los recursos presupuestales y la necesaria autocrítica para cumplir con esas exigencias (Vázquez, 2007).

El apuntado proceso de judicialización de los conflictos⁴ se ha verificado con particulares características. A diferencia de lo que ha sucedido en los países desarrollados, “...la judicialización política en América Latina tiene que ver más con la debilidad del Estado y su colonización corporativa –en última instancia, con las dificultades crónicas de inclusión y formación de ciudadanía- que con su fortaleza y su papel en el establecimiento de derechos de nueva generación” (Sarlo, Trujillo, 2007: 14) Efectivamente, concordamos los autores cuando plantean que un origen de la judicialización se halla en los bloqueos institucionales, sobre todo los del sistema político lo cual se verifica claramente hoy en el debate sobre la reducción de la edad de responsabilidad penal. Además, esta judicialización se relaciona con el desacople entre las instancias de toma de decisión colectivas y la esfera pública. A ello se suman transformaciones culturales que dan lugar a nuevas demandas, como la despenalización del aborto, cuya historia se subsume en lo antedicho. Así, las nuevas reformas legislativas “...ponen al sistema judicial y a sus decisiones en el ojo de la tormenta de

⁴ La judicialización se comprende a partir de las primeras teorías acerca del Estado que establecían un poder judicial restringido o abocado únicamente a “los peligrosos” y la regulación de los intercambios económicos a través de la protección de los contratos. Pero en las primeras décadas del siglo veinte en los países desarrollados esta concepción entra en crisis y comienza un proceso por el cual crece el poder de los jueces y el Poder Judicial se extiende a diversas áreas de la sociedad (Sarlo, Trujillo, 2007).

toda la población, que en su imaginario atribuye a los Jueces el poder de solucionar todos los problemas.” (Pérez Manrique, 2007: 27).

Cabe cuestionarse si, como lo plantea Pérez Manrique (2007), son éstas manifestaciones del ensanchamiento del campo de intervención judicial. Si pensamos en el sentido real de sus actuaciones guiadas por criterios nuevos como es el caso del CNA, así como en la capacidad de transformarse que tiene el campo judicial para atender las nuevas demandas, este ensanchamiento se vuelve relativo. En el caso de los procesos que tocan a los niños y adolescentes deben reforzarse políticas sociales que atiendan a las causas de la violencia y el delito capaces de trabajar con los adolescentes para que disminuyan los niveles de violencia que están por detrás del aumento de la demanda punitiva. Tal como lo planteáramos, también supone actuar sobre la violencia institucional en el plano de la justicia, la seguridad, la educación y los sistemas de protección de la niñez y la adolescencia.

Tradicionalmente, el proceso penal se ha definido como un proceso “inquisitivo” en el cual el juez y el fiscal son una misma persona. *“El término se refiere al diseño general del sistema y en particular al papel del juez, que no sólo se encarga de juzgar el caso sino también de dirigir la investigación que busca descubrir la verdad con relación a los actos lesivos.” (Duce, Pérez Perdomo, 2005: 93)* Si analizamos los discursos respecto de la aplicación de normas nuevas es preciso supone dar cuenta del contexto a que están sometidas:

“El operador sociológico del sistema penal es no tanto el enunciado de la norma..., sino su funcionamiento, digamos su aplicación o no aplicación ya que entre el enunciado y la aplicación o “descarga” de la norma existe un “espacio de mediación” cuyo observable es el funcionamiento concreto del sistema penal de la cual la norma forma parte.” (Pegoraro, 2008: 370).

El campo de la justicia, juvenil se estructura, al comparar las diferencias discursivas, en dos grandes bloques cuya oposición es interesante analizar para comprender los dilemas que las acciones de rehabilitación y alternativas a la privación de libertad pueden tener en la justicia penal (de mayores de 18 años de edad). El discurso de jueces, defensores y fiscales se sitúa –valga la redundancia- en un *discurso jurídico*. Los elementos resaltados se vinculan a las bondades o dificultades en la aplicación del Código, y los elementos vinculados al contexto cultural y social de la aplicación de la norma o de la realidad social de los adolescentes son aspectos restrictivos de la acción jurídica. Este *discurso jurídico* que puede expandirse a la justicia penal de donde deviene así como a la visión gran parte del Poder Judicial y sus actores tienen de la inserción de medidas socio-educativas.

Nos basaremos, para ilustrar este conjunto de ideas en las visiones de los actores de este campo a partir de una investigación que tuvo lugar en los jueces, fiscales, defensores e integrantes de Equipos Técnicos Asesores de los Juzgados Letrados de Justicia Juvenil al año 2010 cuyos (Viscardi, Barbero, 2012) cuyos resultados ilustran gran parte de las representaciones de un conjunto de actores del sistema judicial sea de adultos sea de adolescentes. Escindiendo las visiones de los actores del sistema de justicia juvenil entre

operadores jurídicos por un lado y profesionales de lo social por otro, en particular integrantes de los Equipos Técnicos de Asesoramiento a los Jueces existentes tanto en los juzgados de familia como de justicia juvenil, encontramos los siguientes elementos en lo que refiere a los representantes del *discurso jurídico*, o sea, jueces, fiscales y defensores de oficio.

- Una crítica al CNA, esto es, a las *medidas socio-educativas y alternativas a la privación de libertad* que se suponen deben promoverse, en el sentido de que no hay condiciones para su implementación. La libertad de interpretación a que abre conduce a una situación de anomia. El mismo, para varios operadores “no es realista” y “viene impuesto de otros países”, en términos de su aplicación. No se cuestiona su filosofía de fondo ni la Convención Internacional de los Derechos del Niño –como, estimamos, no se cuestionarían las medidas socio-educativa y el vínculo con el trabajo como eje de la rehabilitación en los adultos- ni el abandono de la filosofía tutelar. Pero aún así, estos principios se establecen sobre la base de un trasfondo filosófico que no es posible poner en práctica. Algunos operadores señalan elementos positivos en el nuevo procedimiento, como el mayor contacto del juez con el adolescente y su familia.

- La convicción de que *el contexto social* no permite la reinserción ni es un espacio de potencialidades que pueda ser activado pensando medidas alternativas a la privación de libertad. La medida alternativa en que se piensa es una medida institucional que debería estar en un programa del INAU – o de las UIPPL-, pero *no se piensa la realidad comunitaria como espacio amplio de aplicación y ejecución de la medida*. La filosofía de la rehabilitación sobre la base del trabajo comunitario “choca” contra el dispositivo que tiene el cometido de su implementación institucional y la práctica laboral de los jueces.

- La evaluación de que el trabajo de los Equipos Técnicos de Asesoramiento Directo (ETAD’s) –esto es, de los profesionales de lo social o mano blanda del Estado en términos de Bourdieu (1999) y Donzelot (2000) no modifica la naturaleza del proceso judicial.

- La certeza de que la formación de los operadores jurídicos y su trabajo es el potencial del sistema.

- La sensación de que existe un “discurso” desde el Comité de los Derechos del niño, las ONG’s y los organismos internacionales de ayuda a la infancia que cuestiona la práctica jurídica sin una comprensión de las limitantes que enfrenta. Para los operadores del sistema este discurso es ideológico en su matriz y no toma en cuenta limitantes de naturaleza institucional.

- La evaluación de que la medida privativa de libertad es aplicada en última instancia y que no se aplica de forma “desproporcional” para el caso de la justicia juvenil.

- La aceptación de que las características sociales del adolescente infractor –y probablemente aún más de los mayores de 18 años que son jóvenes en su gran mayoría- hacen que sea necesaria su *institucionalización*, equivalente a la *privación de libertad*. Si esta se realiza en malas condiciones estructurales en el INR o en el INAU, ello constituye el trasfondo del asunto: son estas instituciones las que no brindan las respuestas necesarias para la correcta aplicación de las medidas socio-educativas, de

revinculación con el saber, el trabajo y la comunidad. Se enfatiza también que es una realidad la violación de los derechos de la PPL, circunstancia que suele reforzar “los códigos del delito”. Se asume que *no es esta la intención del operador, pero sí una realidad determinada por el campo institucional encargado de aceptar la medida.*

- El trabajo policial no es cuestionado usualmente.
- Existe una visión “fatalista” respecto del contexto social del que provienen las personas en conflicto con la ley (familia, comunidad, trabajo), contexto que con el paso del tiempo solo empeora. En algunos casos se mencionó la posibilidad de que se realizaran políticas sociales que permitieran revertir estas circunstancias.

En suma, el *discurso jurídico* se establece en tanto discurso del orden de lo formal en que la realidad aparece más como un impedimento a la aplicación de una norma (ideal) que como fuente de agencialidad, potencialidad y creatividad. Esto se refleja en la visión de la situación social de las personas en conflicto con la Ley, descrita en términos restrictivos: adicción, familias “disfuncionales”, pobreza, “malos hábitos”, “malas juntas”: prima la idea del “capital social negativo” y por tanto de la comunidad como fuente de problemas. A esta “norma” que debe aplicarse en un mundo sin solución, se suma el problema de una institución ineficiente en la aplicación de las medidas impuestas por el juez. El trabajo policial no es cuestionado, pero sí el de los medios de comunicación en aras de la legitimación de la violencia. En algunos casos se determina que los medios inciden generando inseguridad, en otros que reflejan la realidad de una violencia en aumento.

El interés de abordar la perspectiva de los integrantes de los ETAD’s en el caso de justicia de adolescentes radica en que representan la emergencia de “lo social” a nivel del proceso jurídico, espacio discursivo asociado, como lo señaláramos, a los responsables de la inserción de dinámicas de inclusión social en los procesos de justicia a través del reforzamiento de medidas socio-educativas, comunitarias y de fortalecimiento de lazos con el mundo del trabajo, lo cual constituye una de las innovaciones en la materia en el país. En los años noventa la misma se ha expresado a través de la inserción de las profesiones asociadas al trabajo social o la psicología en ámbitos nuevos, fuera de aquellos tales como el INAU o programas de asistencia social. Nos referimos a la creación de “equipos multidisciplinarios” integrados por psicólogos y trabajadores sociales insertos en escuelas, liceos y escuelas técnicas así como en el ámbito de los Juzgados de Familia, así como a los aludidos procesos de transformación al interior del INR por vía de la formación de operadores del sistema penitenciario con una formación alternativa a la que existía en la tradicional Escuela Nacional de Policía al centrarse en el eje educativo, social y de promoción de Derechos.

Este *discurso social* aparece con tensiones en relación al resto de los operadores. A grandes rasgos:

- Se define la arbitrariedad en la aplicación de la norma y en el lugar dado al asesoramiento social, lo cual en parte se vincula a la falta de formalización del rol de los operadores.

- Se cuestionan las prácticas diferenciales de los jueces en la aplicación de las medidas del Código.
- El vínculo con lo social está dado por la mayor sensibilidad en términos de la comprensión de las causas de la infracción, la posibilidad de diálogo con las familias y la interacción con el medio. No obstante, también trasciende un cierto fatalismo en la visión de lo social.
- El campo de justicia de adolescentes se visualiza como más rígido en relación al de la justicia de familia para avanzar en términos del trabajo en vulnerabilidad social.
- La idea de que el trabajo de los jueces está influido por la opinión pública.
- La falta de tiempo para realizar el diagnóstico social, seguir la medida cautelar e informar adecuadamente.
- La dificultad de realizar una ruptura entre “lo judicial” y lo “social” para ir a un trabajo multidisciplinario en materia de justicia de adolescentes.

En síntesis, la realidad del campo de la justicia de adolescentes mirada desde la posibilidad de aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad, de inserción de programas socio-educativos y comunitarios, aún parece débil en términos, concretamente, “de campo”. Los discursos que estructuran las representaciones no muestran diferencias en torno al campo de la justicia de adolescentes en general. Esto es, las diferencias entre lo que dice un juez o un fiscal existen, pero son menores en comparación con las diferencias de los discursos de los asistentes sociales y psicólogos. En suma, el campo de las profesiones aún determina el campo de la justicia de adolescentes, y los discursos que lo estructuran oponen lo social a lo jurídico. Esto no es sorprendente si pensamos en lo reducido del campo y en la novedad del mismo: solamente cuatro juzgados letrados en la ciudad de Montevideo con pocos operadores judiciales y una historia reciente que surge como separación del campo del derecho penal y de familia (Viscardi, Barbero, 2012).

Si el trasfondo de la mirada jurídica no cesa de ser ideológica (Duncan, 2010), la oposición conservador/progresismo es una oposición que aparece recurrentemente junto a la referencia a una visión alternativa. Los polos conservador/tradicional y progresismo/cambio pueden no obstante relativizarse. Para algunos operadores “...es el asistente social el instrumento de ese sistema inquisitivo” (Dell’Aglia, 2004: 95) Efectivamente, una visión de conjunto diría que esta oposición que el Uruguay transita es una falsa oposición. Tal como lo establece Donzelot en sus investigaciones, partiendo de la voluntad de reducir el recurso a lo judicial, a lo penal, el trabajo social se apoyaría sobre un saber psiquiátrico, sociológico, psicoanalítico, para anticipar el drama, la acción policial, sustituyendo el brazo secular de la ley por la mano amiga del educador. Esta tarea, frenada por el peso de las mentalidades represivas, conduciría idealmente a la supresión de cualquier sanción estigmatizante en provecho de una toma en consideración del caso de cada individuo. “*El saber disuadiría al poder represivo*” No obstante, este encadenamiento de intervenciones unas a partir de otras las hace a todas proceder originalmente de una misma definición judicial. “*En ese saber criminológico en forma de muñeca-múltiple hay un modelo inicial, el judicial, del que todos los demás no son más que copias envolventes.*” (Donzelot, 2000: 170) La sustitución de lo

educativo por lo judicial puede también leerse como extensión de lo judicial, refinamiento de sus métodos, ramificación infinita de sus poderes.

La voluntad de imponer “lo social” cobra fuerza tal que los actores del campo entienden que el sentido de la justicia se juega fundamentalmente en el sistema jurídico, invisibilizando el impacto o la influencia de las instancias concomitantes: el impacto de las políticas e instituciones que trabajan a nivel general sobre la población en conflicto con la Ley. A esta constatación se suma la ausencia de un necesario debate referido a un derecho penal que es “del hecho” cuando debemos tomar en cuenta que el concepto de medida socioeducativa necesariamente implica al sujeto y su situación familiar, económica y educativa. En otras palabras, el criterio rector del campo jurídico mal se armoniza con la idea de sujeto que rige el concepto de lo educativo (Viscardi, Barbero, 2012).

2.5 Entre el castigo y la educación: oscilaciones y retraducciones de los operadores del campo

Existe así una dificultad para traducir una justa sanción en medidas socioeducativas o alternativas a la privación de libertad (atadas a la idea e impulso de una justicia restaurativa). Esta dificultad entrelaza dos problemas: el de la proporcionalidad de las medidas aplicadas en relación con las infracciones cometidas por los adolescentes (lo justo) y el de la dificultad de implementación de las medidas socioeducativas sean ellas no privativas de libertad o ejecutadas en la privación de libertad.

Respecto de la primera tendencia, todo parece indicar que el campo judicial sigue estructurado por criterios y prácticas institucionales que no permiten el desarrollo de instrumentos que abran curso a una efectiva aplicación de medidas socioeducativas. Efectivamente, se justifica la primacía de la medida de privación de libertad como resultado de un proceso que involucra diferentes instancias.

Para los técnicos, *un operador clave es la policía*, la cual, en articulación con el juez, solo remite los casos “graves y gravísimos” a proceso judicial. Los casos que por su naturaleza ameritarían una medida socioeducativa no serían objeto de proceso judicial en la perspectiva de los técnicos del trabajo social. Por otra parte, también de aquellos de quienes se espera que breguen por la medida socioeducativa se obtiene una postura inesperada. Los técnicos de lo social cuestionan a la defensa y no la visualizan como un actor que favorezca los intereses de los adolescentes, sino que retroalimenta las tendencias propias del campo: *...en general las defensas, logran más detenciones, no digo más detenciones, algunos casos no son defensas, no se comportan como tal.* (Psicólogo, 2)

En síntesis, lo que se echa de menos es un trabajo de prevención temprana del delito que la medida socioeducativa podría lograr si fuera aplicada sistemáticamente. Ello es rebatido por parte de los operadores judiciales que entienden que en muy pocos casos se utilizan las sanciones de mayor gravedad y que existe presión por parte de ciertos sectores para desacreditar las prácticas de la institución. Así, la visión de ciertos jueces,

fiscales y defensores respecto de la severidad de las medidas que se aplican a los adolescentes establece un contexto diferente: no sólo sostienen que no hay severidad y sino que además consideran que debería haber penas más duras.

El hecho de que *el concepto estructurador del campo judicial continúa siendo lo punitivo (el castigo sobre el cuerpo como sanción)* determina la complejidad que para un juez, un defensor o un fiscal supone traducir lo punitivo en lo educativo. La oscuridad de *traducir lo punitivo en lo educativo* se aumentada por la falta de tradición en formación de operadores del campo de la justicia en nuestro derecho tradicional; y la debilidad de las instituciones encargadas de las personas privadas de libertad para generar y sostener programas socioeducativos alternativos a la privación de libertad.

Para Malet (2009), aunque la elaboración de las medidas socioeducativas necesita mejoras legislativas, la preocupación debe centrarse en el apuntalamiento de los esfuerzos de los recursos humanos que concretan las expectativas creadas por la ley, de modo de asegurar estas medidas sin perjuicio de la imprescindible y urgente reconstrucción de las medidas privativas de libertad. De ello depende que se respete en ellas la dignidad de los personas en conflicto con la Ley y del propio Estado si quiere éste fortalecerse como Estado de Derecho.

Asimismo, la dificultad de aplicación de las medidas socioeducativas, la aceptación de las causas que explican la medida de privación de libertad (aunque no el reconocimiento de la falta de proporcionalidad de las medidas impuestas en relación con las infracciones) que resultan de procesos que se explican por déficits sociales (familia y pobreza) e institucionales (SIRPA-INR). Desde la construcción del caso hasta la selección de las medidas a aplicar, las lógicas que inciden en los altos niveles de discrecionalidad de los jueces se vinculan tanto a la necesidad de institucionalizar a las personas en conflicto con la Ley como a la dificultad de traducir lo educativo en lo punitivo, pasando todo ello por la incapacidad del sistema de atender debidamente al conjunto de los casos y de instrumentar programas socioeducativos efectivos.

El horizonte de la inserción social, que se supone debería primar en la definición de las medidas, está en falta porque los operadores del sistema judicial no creen en él, porque los programas tiene muchas dificultades en efectivizarlos y porque hacen falta políticas sociales de prevención del delito y sus causas. En este contexto, la falta de profesionales formados en la materia y su vínculo directo con una población estigmatizada y excluida, se retraducen en un desprestigio y castigo profesional para los jueces que actúan en el área.

El tradicional Poder Judicial no es hoy campo intocado en materia de justicia de adolescentes, pero sí espacio institucional obligado a cambiar, confrontarse y pensarse. Como en diversos aspectos de la sociedad en la dinámica de la modernidad tardía, este cambio difícilmente surgirá únicamente a partir de una nueva normativa. Los cambios económicos, la necesidad de integración social, las tendencias punitivas en materia de opinión pública, el papel de los medios son aspectos claves que la justicia procesa con autonomía formal pero con límites reales. Aunque es difícil avizorar qué sentido histórico cobrarán estos procesos, sí es importante destacar el trabajo a realizar de

acuerdo a los déficits que aún se verifican en términos del acceso e inserción a programas y políticas de impacto real en las personas privadas de libertad –aquellas mayormente provenientes de sectores de exclusión-, de la desigualdad social que se consolida y del alejamiento de un grupo importante de la PPL de los canales tradicionales de integración social, tales como el sistema educativo o el mundo del trabajo.

González y Leopold (2011) muestran que en los escenarios de evaluación diagnósticos con niños y adolescentes en el ámbito socio-jurídico en Uruguay la pobreza aparece como “... *un fracaso de la estrategia individual de conducir la existencia propia y de la familia. De esta manera es posible reconocer que si las vicisitudes que atraviesa la vida de una familia pobre son producto de decisiones responsablemente asumidas en función de un cálculo sopesado de riesgos, las desigualdades sociales quedan invisibilizadas en una mirada tecno-instrumental que se especializa en describir trayectorias vitales y evaluar la pertinencia de las decisiones adoptadas con total independencia de sus condicionamientos sociales, políticos, económicos o culturales.*” (González; Leopold, 2011: 90) Es este procedimiento el que borra vulnerabilidades socialmente inscriptas en una sociedad de clases atribuyendo a sujetos individuales y a los grupos familiares más frágiles la responsabilidad de conductas que atentan contra una “... *concepción aséptica de salud pública y de orden social que se define previamente.*” (González, Leopold, 2011: 91) En este sentido, el campo de los operadores judicial y de los ETAD’s, con mínimas diferencias, parece homogéneo.

Fundamentalmente, es través de la visión de los actores que se ponen al desnudo las tensiones del campo de la justicia pero, particularmente, las retraduce en el arduo espacio del control social y la sanción penal. Martínez (2005) parte de la idea de que el Estado moderno, organizado según los lineamientos de la dominación legal racional, funciona conforme a los procesos enunciados y prescriptos por Weber a comienzos del siglo XX (para la burocracia, dominación es primariamente administración). Así, las burocracias estatales son los lugares en que esa dominación administrativa se materializa en una multiplicidad de encuentros entre los agentes administradores de la dominación legal, identificables como funcionarios, y aquellas personas que ocasional o periódicamente son administradas según sus reglas. Podrían agruparse bajo la categoría de público, pero desde la perspectiva de los funcionarios son considerados como verdaderos *otros administrados*. Por tanto, el efecto es la dificultad de defender el derecho de los vulnerados y “reinsertar, responsabilizar y educar”, aumentando la distancia social entre las personas en conflicto con la Ley y el sistema de justicia.

2.6 La visión de los actores del sistema educativo

Tampoco podemos pensar la interacción del sistema penitenciario y de los funcionarios de las UIPPL con los representantes del sistema de enseñanza sin abordar brevemente las visiones del conflicto social, de la violencia y del control social con que el propio sistema de enseñanza aborda sus conflictos. De hecho, las unidades y programas educativos de la ANEP y de sus Consejos de Enseñanza (CEIP, CES y CETP

fundamentalmente) que trabajan con PPL pueden representar una *excepción* en términos de su mirada del conflicto. Pero no por ello estarán eximidas de dialogar con un conjunto de docentes atravesados por miradas y prácticas concretas de larga duración en relación al conflicto social, la violencia, las respuestas a la transgresión y la mirada de aquellos que están en conflicto con las instituciones y con la Ley.

El sistema educativo público, a inicios del siglo XXI, verifica y procesa de distintos modos la fragmentación social propia del mundo del capitalismo tardío: de un lado, resulta del desarrollo histórico de nuestro sistema de enseñanza, un proceso de fragmentación cultural de su matriz anteriormente universal que determina diferentes formatos escolares y trayectorias educativas (Filardo, Mancebo, 2013; Viscardi, Alonso, 2013). De otro, se experimentan en la vida cotidiana diferentes desencuentros y conflictos que debilitan el proceso de construcción de la cohesión social, de transmisión del saber y de transferencia del acervo cultural, socialmente disponibles, afectando las dinámicas de transmisión de conocimientos de una generación a otra.

Desde los años noventa en adelante, el fenómeno identificado como “violencia escolar” –heredero de las visiones sobre la violencia social y sus causas- comienza a recibir respuestas cuyo impacto en la conformación de prácticas institucionales, subjetividades y sentimientos colectivos es preciso “re-trazar”. En tensión entre vertientes que acentúan respuestas de defensa social y prácticas disciplinadoras, y vertientes que procuran la movilización de los actores de la educación en tanto *sujetos políticos* e *integrantes de colectivos*, lo que continúa en el centro del debate es la relación que individuo y Estado tienen en la escuela.

Al focalizar en el asistencialismo o la sanción punitiva, las primeras vertientes han generado, en mayor medida, procesos de desintegración social al consolidar formas de etiquetamiento que surgen en paralelo a la emergencia de un discurso de la peligrosidad, asociado al de las patologías sociales y a la constitución de un “otro” ajeno a esta comunidad (usualmente, el adolescente y el joven).

Otras, orientadas a la democratización del sistema de enseñanza por vía de la integración de quienes no tienen voz ni voto, promueven los principios de participación y representación de actores colectivos como modo de impulsar una cultura de derechos. Por vía de los colectivos y sus representantes, se busca fomentar la participación de *todos* los que conforman el universo escolar. Sin embargo, las derivas del discurso de la inseguridad pueden llevar –como efecto inesperado– a la exclusión de los más vulnerables. Esto es, al rechazo de los malos alumnos, los malos padres o los jóvenes indeseables del barrio, muchas veces, a los ojos de la *comunidad educativa*. Conllevan, así, el riesgo de consolidar procesos de exclusión presentes anteriormente en el imaginario de la *comunidad educativa* y ratificados en las dinámicas políticas que legitiman quién puede hablar y quién no, quién puede estar y quién no (Viscardi, Alonso, 2013).

La oposición ideológica entre vertientes que acentúan respuestas de *defensa social* (Pegoraro, 1996) y prácticas disciplinadoras y vertientes que procuran la movilización de los actores de la educación en tanto *sujetos políticos* e *integrantes de colectivos*,

estructura las dinámicas educativas que se vinculan a las características culturales diferenciadas en la oferta educativa, son relativas a la política de convivencia y a las concepciones respecto de lo que constituye “violencia escolar”, sus causas y sus respuestas.

Las primeras vertientes han tenido derivas similares a las que operan en la mayoría de las políticas vinculadas al binomio “seguridad o inclusión” como respuesta a la violencia social. Ellas van desde la prevención en su versión asistencialista a la implementación de medidas de seguridad. Concretamente, de la creación de Equipos Multidisciplinarios integrados por Asistentes Sociales y Psicólogos a la introducción de personal policial. Estas respuestas se han generalizado en todo el sistema y permanecen hoy como prácticas regulares que los actores solicitan mantener y/o aumentar. “Más policía” “más asistentes sociales y psicólogos”, dirán varios de los docentes y directores de centros educativos.

Hoy en día, según los resultados relevados por el Primer Censo de Convivencia y Participación de la ANEP (Viscardi, Alonso, 2015) la figura del policía o guardia de seguridad tiene una presencia importante en varios centros educativos. Es en la enseñanza media donde predomina: en 84% de los centros educativos del Consejo de Educación Secundaria y en el 50% de los centros educativos del Consejo de Educación Técnico Profesional. A nivel de enseñanza primaria está presente en 31% del total de las escuelas y, finalmente, en la mitad de los centros de Formación Docente del país. En lo que refiere a las medidas asistencialistas, observamos que se mantiene una menor participación de las mismas en el nivel de Enseñanza Primaria, llegando únicamente al 6% del total de las escuelas. Esto contrasta con su importancia en la enseñanza media: tienen equipo multidisciplinario el 38% de los centros educativos del Consejo de Educación Técnico Profesional y el 26% de los Liceos del Consejo de Educación Secundaria. Nuevamente, en Formación Docente, su relevancia es menor: 4% del total.

Así, los centros de enseñanza constituyen espacios en los cuales el conflicto y la violencia son tramitados permanentemente. En la mayoría de ellos, se observa la naturalización de la figura del adolescente violento como causante del conflicto escolar, de los pedidos de mano dura, asistencialismo y medicalización. Asimismo, crece paulatinamente la separación del centro educativo y de la comunidad, separación que se agudiza con los actos de violencia que algunos padres tienen contra los docentes. Malos resultados, exclusión escolar, construcción de la figura de adolescente peligroso y separación de la comunidad y de los padres constituyen los ejes en que se juega y expresa el conflicto educativo.

Estas respuestas sitúan en el origen del conflicto al adolescente violento hijo de una sociedad de la que la escuela debe preservarse para funcionar. Al decir de Charlot (2006) el problema teórico de la “Reproducción Social” se materializa en las relaciones sociales escolar en la visión docente que traslada esta teoría a una visión concreta: el alumno problemático que tiene “hándicaps educativos” que se explica por provenir de una familia “disfuncional”. El asistencialismo y las vertientes movilizadoras ofrecen soluciones institucionales cuyos soportes pueden promover otros mecanismos de

continentación. No obstante el asistencialismo rápidamente puede transformarse en patologización del conflicto y negación del derecho a la educación, limitando las vertientes participativas y de promoción de derechos y consolidando la participación de los alumnos más fortalecidos en el sistema.

3. Primera instancia de diálogo del grupo de trabajo sobre educación para personas adultas en conflicto con la ley penal

3.1 Instituciones participantes

Poder Ejecutivo

- Cooperación Internacional-Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)
- Oficina Internacional del Trabajo del Uruguay (OIT)-OPP

Ministerio del Interior (MIN):

- Instituto Nacional de Rehabilitación (INR)
- Coordinación de Educación y Cultura, INR
- Coordinación de Deportes y Recreación INR
- Instituto Nacional de Criminología (INACRI)
- Unidad de Internación para Personas Privadas de Libertad (UIPPL) N° 13 “Las Rosas”
- UIPPL N°4
- Subdirección Nacional Técnica (INR)
- Centros de Formación Penitenciario (CEFOPEN)

Ministerio de Educación

- Centros MEC

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

Servicios descentralizados

- Fiscalía General de la Nación

Entes Autónomos

Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)

- Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP)-ANEP
- Centros Educativos Comunitarios (CEC) – Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP)
- Coordinación de Programas Educativos Especiales (ECE) -Consejo de Educación Secundaria (CES)

Universidad de la República (UDELAR)

- Facultad de Psicología

Sociedad Civil

- Universidad Católica del Uruguay (UCUDAL)
- Sindicato Único de la Aguja y Ramas afines (SUA Vestimenta)
- El Abrojo

3.2 Proyecciones, propuestas y desafíos

Del debate entre los diferentes actores surgieron una serie de propuestas, proyecciones y cuestionamientos a las prácticas educativas y laborales que tienen lugar hoy en día.

- Coordinar entre las instituciones: coordinar los proyectos, coordinar la formación de los operadores penitenciarios y de los docentes y educadores que participan en las diversas instancias de recuperación de saberes, acreditación, capacitación y formación.
- Repensar la relación educación trabajo y los paradigmas en que se amparan.
- El hecho de que gran parte de los reclusos no hayan tenido fallo judicial definitivo y estén en prisión preventiva hace difícil la planificación educativa y el trabajo psicosocial.
- Coordinar al interior del INR las diversas instancias de gestión, evaluación y formación. Importancia de continuar fortaleciendo la formación de formadores en el INR. Generar conocimiento y diagnósticos al interior del INR que permitan conducir los cambios.
- Generar espacios de diálogo y escucha para reformar.
- Pensar proyectos en las UPPL que combinen: el reconocimiento de la diversidad de situaciones de los reclusos (cuya gran variabilidad se señala) y de las propias unidades. ¿Cómo recuperar el bagaje cultural de cada persona para realizar un proyecto educativo? La diversidad de las trayectorias individuales lo requiere, la modalidad “Universal” que prima en el sistema de enseñanza a través de los programas curriculares lo dificulta. Instalar prácticas que reflejen una visión alternativa de los sujetos a la que está vigente actualmente.
- Instalar el cuidado de sí a través de: la educación física, la relación con el saber, la formación en ciudadanía, la recuperación de lazos afectivos, la salud y la psicoterapia.
- Instalar prácticas de convivencia a través de: el deporte, la recreación, la formación, las reglas vinculadas a la visita, la vida sexual en la cárcel y la revisión de las dinámicas institucionales.
- Modificar la idea de educación en cárceles: como derecho y no como moneda de cambio. Recuperar las experiencias docentes vividas como positivas por parte de docentes y reclusos. Superar la idea de la enseñanza como un conjunto de “técnicas” y pensarla como formación integral del sujeto: ello supone modificar la selección en el perfil de los educadores. Pensar, incluso en la formación técnica, la formación de ciudadanos. Superar la idea de formación para la unidad penitenciaria por la idea de “proyectos de centro”.
- Se señala el proyecto “Las Rosas” como modelo de proyecto Piloto a seguir.
- Insertar la idea de autoevaluación institucional: en el INR, en los Consejos Educativos.
- Importancia de la inclusión digital.
- Educación para el trabajo: diferentes visiones conviven. Algunas incorporan el paradigma de la capacitación para oficios. El cooperativismo se destaca como una experiencia alternativa a las que priman en el sistema.

- Se cuestionan problemas estructurales tales como el hacinamiento que se suman a prácticas instaladas de falta de autonomía y lógica del castigo. Estas dinámicas chocan con la posibilidad de desarrollar proyectos educativos en general, y muy en particular experiencias creativas, de respeto por los saberes existentes y promotoras de la autonomía. Esto fortalece la idea de educación como “hacer conducta”.
- Usualmente, en la comunidad, no existe apertura a las iniciativas y proyectos que provienen de la cárcel. Ejemplo claro lo constituye el trabajo en cooperativismo, que tiene dificultades en enlazar el proyecto promovido con movimientos sociales organizados y opera más como formación en saberes que puedan ser reapropiados para otras tareas, así como en el desarrollo de proyectos autónomos. Ante la realidad de desafiliación institucional que presenta la mayor parte de la población reclusa, el asociativismo y la formación de colectivos parece una salida interesante, aunque las condiciones culturales para su aceptación en el medio y la sociedad (o comunidad) son débiles en Uruguay.
- Aunque apoye un vínculo con el trabajo desde el “adentro”, una vez recuperada la libertad si no existe un trabajo previo a nivel de relación consigo mismo, con los otros y en convivencia, difícilmente se sostienen estas experiencias.
- Contexto cultural: “descreencia” en la rehabilitación, en la segunda chance y en la reinserción que afecta las acciones e iniciativas exitosas que se producen en las UPPL asociadas a la educación y al trabajo.
- La idea que prima a nivel cultural en la cárcel se instala en la práctica educativa: está de la mano con las estructuras que hay. No hay docentes ni salas. Cómo no hay para todos es difícil hacer la elección de quiénes recibirán elección, con lo cual comienza la lógica del premio y del castigo. ¿Cómo eliminar la lógica del sistema castigo? La dualidad “premio/castigo” tiene que ver con las prácticas de infantilización del joven o del adulto privado de libertad como parte del castigo social. Es, de hecho, una práctica social más que carcelaria.
- Gran parte de los problemas que surgen no son privativos de este contexto carcelario: al sistema educativo le cuesta mucho mirar al otro, adaptar, flexibilizar, diagnosticar.
- Necesidad de trabajar a nivel de salud: ausencia de ASSE y de políticas de salud. A su vez, se observa una importante cantidad de suicidios y depresiones. Las respuestas del sistema médico son la tendencia a la patologización de los sujetos conviviendo con el recurso excesivo a la medicación psiquiátrica. Esto alimenta un sistema de dolor y castigo.
- Desafíos: combinar educación con habilidades para la vida y la convivencia. Articular lógicas colectivas con políticas de subjetividad.

Siguiendo a Filgueira (2013), podemos retomar cuatro objetivos inmediatos que un modelo socioeducativo en cárceles ha de perseguir:

- 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. Para el autor, dichos objetivos se encuentran íntimamente relacionados entre sí, conformando así un modelo integral de educación durante la privación de libertad.

4. Hacia la conformación de un modelo y sistema de evaluación de la educación en cárceles.

Varios de los trabajos (CAEC, 2010; Techera Ordóñez, 2011; Filgueira, 2014) hablan de cuatro principios que han de guiar un modelo socioeducativo en 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).

Ello abre paso a la posibilidad de generar un sistema de evaluación de la oferta del sistema de educación en situación de encierro (Filgueira, 2013) ella se basa en el seguimiento de la cobertura, la continuidad, la pertinencia y los logros. Al año 2013, el informe de Filgueira daba cuenta de los siguientes avances en relación a estos indicadores:

Cobertura: Se destacaban los avances en cobertura y acceso, especialmente en adultos en secundaria, educación no formal y dinámicas socio-laborales. Las brechas de brechas de cobertura eran aún muy importantes en el conjunto de la PPL. Al año 2013:

“Más de un 60% de la PPL no accede a ofertas formales y las ofertas no formales y sociolaborales 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.” (Filgueira, 2013: 4)

Continuidad: A la fecha del informe también se destacaba el incremento de la demanda en ciclo básico como evidencia de logros en continuidad. Ello plantea también la necesidad *otorgar chances de continuidad dentro y fuera de la institución carcelaria.* Asimismo, 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: a dos años de este trabajo, Filgueira ya reconocía el importante esfuerzo adaptativo de la oferta de primaria en contexto de encierro. Aunque el autor cuestionaba la modalidad de educación media básica y media superior como modelo de baja pertinencia, reconocía los esfuerzos crecientes por extender la oferta y por transformar dicho modelo en un modelo factible para adultos. Recomendaba, en este sentido, la adopción de una versión similar a “rumbos de UTU” como modelo base, pero reformulada: dicha propuesta implicaba una plena integración de las modalidades formales, no formales y socio-laborales orientadas a las competencias y habilidades.

Logros: Se proponía, finalmente, 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. Por ejemplo, se considera en este modelo como logro el incremento del egreso, pero se enfatiza la necesidad de dotar a la PPL de actividades significativas y formativas cotidianas.

Este sistema de indicadores habría de traducirse en metas institucionales, de cobertura socio-educativa y laboral y de acreditación. Tomado de Filgueira (2013: 84-85), podemos dar un ejemplo del tipo de encuadre que un sistema de indicadores permitiría para racionalizar las acciones y alcanzar objetivos concretos a nivel educativo y laboral en personas privadas de libertad.

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.

4.1 La centralidad de las propuestas realizadas en los centros: superar la capacitación, privilegiar la construcción conjunta, recomponer colectivos

En diversas instancias, desde nuestra perspectiva y suscribiendo los planteos realizados en diversos documentos (CAEC, 2010; Ordóñez, Techera, 2011; Coordinación de Educación y Cultura, INR, 2014) hemos destacado la importancia de las propuestas de Educación No Formal en articulación con la Formal, de las propuestas realizadas tomando en cuenta la realidad de la PPL en las propias UIPPL, la relevancia del trabajo de operadores civiles dentro del sistema penitenciario con especial formación para el área. Por este motivo, es importante destacar el rol que habrá de cumplir no únicamente la articulación con la educación formal, sino la construcción de proyectos educativos en las propias UIPPL.

¿Porqué? Ello únicamente puede constituirse dando voz a los intereses y perspectivas de las personas privadas de libertad, a la vez que puede transformar las condiciones de convivencia –y por ello mismo erradicar la cultura del castigo-, a la vez que conducir a bases más sólidas de revinculación con el mundo social y las relaciones laborales. Una política de subjetividad no se articula desde ámbitos y esferas burocráticas lejanas. Las toma en cuenta para sus metas y para los objetivos de una educación que debe cumplir mandatos universales. Pero se ve obligada a construirse en la situación concreta, en el centro en que tiene lugar la interacción de los diversos actores.

En este sentido, en los centros pequeños es verdad que es plausible realizar un acompañamiento personalizado por parte de los operadores o funcionarios a partir de la motivación de las PPL (Coordinación de Educación y Cultura, INR, 2014). A imagen y semejanza del sistema de enseñanza, la masificación atenta contra cualquier proyecto educativo y de promoción de la convivencia. Por otra parte, esta experiencia de construcción es, por definición, colectiva, permitiendo enlazar la subjetividad con la construcción de procesos sociales. Estamos hablando de experimentar procesos

colectivos que, muchas veces, en los contextos de carencia y pobreza, están en la base de la experiencia social marcada por la desafiliación (Castel, 1997).

“En la legislación actual los internos redimen pena por trabajo y estudio, este aspecto puede ser un punta pié inicial, pero no es el motor para sostener procesos continuos y comprometidos, con impacto en los proyectos individuales y colectivos. El esfuerzo de los educadores ha estado orientado, entre otros, a la sostenibilidad de los procesos educativos desde la apropiación y significatividad de las personas privadas de libertad. (Coordinación de Educación y Cultura, INR, 2014: 84)

Finalmente, recreando la antigua división entre trabajo manual e intelectual, trabajo y estudio no deben ser tomados como caminos separados: se trabaja o se estudia. Desde las prácticas cotidianas, es fundamental que se realice un abordaje con las PPL teniendo en cuenta programas progresivos que abarquen ambas dimensiones. Tal como lo establece la Coordinación de Educación y Cultura en su texto (2014) es necesario superar la idea de trabajo asociado a salario, siendo oportuno enfatizar aspectos relacionados con la *creatividad, la posibilidad de exploración y experimentación*. Ello implica no solamente introducir la idea de habilidades para la vida. Supone trascender una idea profundamente arraigada en las concepciones de la formación para el trabajo:

“Educar a través del trabajo implica trascender el concepto clásico de capacitación (desarrollo de competencias exclusivamente manuales para la realización de una tarea u oficio concreto) o de respuesta a las demandas específicas de mano de obra, sino que se trata de apostar a la educación integral.” (Coordinación de Educación y Cultura, 2014: 103)

Bibliografía

- Baleato, Paula (2010): *Niñez y adolescencia en la prensa escrita uruguaya. Monitoreo de medios. Informe de resultados*. Montevideo: Voz y Vos, UNICEF.
- Baleato, Paula (2011): *Adolescentes en conflicto con la ley en la prensa uruguaya. Enero – junio 2011*. Montevideo: Voz y Vos, Red ANDI.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2008): *Calidad de vida: más allá de los hechos*. Disponible en: <http://www.iadb.org/idbdocs/1776313.pdf>
- Barbero, Marcia (2014): *Entre hogares y alternativas: un análisis de nuestra cultura del castigo en el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente*. Tesis de Maestría en Sociología, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR Montevideo.
- Bastón, Carlos (2005): *Programa de Seguridad Ciudadana*, Montevideo, Banco Interamericano de Desarrollo en: http://www.iadb.org/publications/search.cfm?query=&filter=publication_topic%3D%3DSeguridad%20ciudadana--CRSE%0Acountry%3D%3DUruguay--UR&lang=es
- Bonal, Xavier; Tarabini, Aina (eds.) (2010): *Ser pobre en la escuela. Hábitus de pobreza y condiciones de educabilidad*, Buenos Aires: Miño Dávila.
- Bourdieu, Pierre (1999): *La miseria del mundo*. Akal, Madrid.
- Bourdieu, Pierre; Wacquant, Loïc (1995) : *Respuestas. Por una antropología reflexiva*. Grijalbo, México.
- CAEC (2010): *La educación en cárceles del Uruguay. Balance y perspectivas*. MEC; Montevideo.
- Campanella, Jorge (2005): *Experiencia del Programa de Seguridad Ciudadana para la Prevención de la Violencia: República Oriental del Uruguay*, Montevideo, Banco Interamericano de Desarrollo en: http://www.iadb.org/publications/search.cfm?query=&filter=publication_topic%3D%3DSeguridad%20ciudadana--CRSE%0Acountry%3D%3DUruguay--UR&lang=es
- Castel, Robert (1997): *Las metamorfosis de la cuestión social*. Paidós, Buenos Aires.
- Charlot, Bernard (2006): *La relación con el saber. Elementos para una teoría*. Montevideo, Trilce.
- Coordinación de Educación y Cultura del INR (2014); *Sujetos al cambio. Ensayos sobre la intervención y gestión educativo-cultural en contexto de encierro*. MEC, INR, MI; Montevideo.
- Dell`Aglia, María (2004): *La práctica del perito trabajador social. Una propuesta metodológica de intervención social*. Buenos Aires: Espacio Editorial
- Donzelot, Jacques (2000): *La Policía de las familias*. Buenos Aires: Nueva Visión.

- Dubet, François (2006): *El declive de la institución. Profesiones, sujetos e individuos en la modernidad*, Barcelona: Gedisa.
- Duce, Mauricio; Pérez Perdomo, Rogelio (2005); *La seguridad ciudadana y la reforma del sistema de justicia* En: Frühling, Hugo; Tulchin, Joseph, Golding, Heatear (Editores). *Crimen y violencia en América Latina*. Bogotá: FCE: 91-116.
- Duncan, Kennedy (2010): *Izquierda y derecho. Ensayo de teoría jurídica crítica*. Buenos Aires: siglo veintiuno.
- Elías, Norbert (2011): *El proceso de la civilización*. Fundación de cultura económica: México, DF. Primera edición 1939.
- Faroppa, Juan (2011): *La gestión local de la seguridad ciudadana y la convivencia desde un enfoque de derechos humanos*. Cuaderno N° 14, Cuadernos de seguridad, Buenos Aires. <http://www.minseg.gob.ar/la-gesti%C3%B3n-local-de-la-seguridad-ciudadana-y-la-convivencia-desde-un-enfoque-de-derechos-humanos>
- Filardo, Verónica; Mancebo, María Ester (2013): *Universalizar la educación media en Uruguay. Ausencias, tensiones y desafíos*. Art. 2 CSIC, UDELAR, Montevideo.
- Filgueira, Fernando (Coordinador) (2013): *Educación para la población privada de libertad. Diagnóstico y propuesta estratégica 2015-2025*. OIT/Cinterfor – Programa de Justicia e Inclusión.
- Fonseca, Claudia; Cardarello, Andrea (2005): *Derechos de los más y menos humanos*. En: Tiscornia, Sofia; Pita, María Victoria (Editoras) *Derechos Humanos, tribunales y policías en Argentina y Brasil. Estudios de antropología jurídica*. Argentina: Editorial Antropofagia: 9-42.
- Fraiman, Ricardo; Rossal Marcelo (2011): *De tranacas, calles y botones*. Ministerio del Interior, Montevideo, 2011.
- Fraiman, Ricardo; Rossal, Marcelo (2009): *Si tocás pito te dan cumbia*. Cebra, Montevideo, 2009.
- Fraiman, Ricardo; Viscardi, Nilia (2014): *Educación Policial en Uruguay. Transformaciones para la consolidación de un modelo de Educación Integral*. En: Barreira, César; De Aquino, Jania Perla; Damasceno de Sá, Leonardo. “Violencia, ilegalismos e lugares morais”, Pontes Editores, Campinas, p. 417-440.
- Frühling, Hugo; Araya, Jorge (2010): *Consultoría análisis del sistema de formación de la policía uruguaya y propuestas de rediseño*. Montevideo, Ministerio del Interior/ENP.
- Frühling, Hugo; Tulchin, Joseph (2005): *Crimen y violencia en América Latina*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Fundación Entre Todos (2011): *Aportes para el diseño de una matriz socioeducativa integral no formal en el sistema carcelario uruguayo*. FET y KAS; Montevideo.
- Garland, David (2001) : *The Culture of Control*. Oxford: Oxford of University Press.

- Goffman, Ervin (1961): *Internados. Ensayos sobre la situación de los enfermos mentales*. Amorrortu, Buenos Aires, 2a. Edición, 2009.
- Gonzalez Laurino, Cristina; Leopold Costábile, Sandra (2011): *Discurso del riesgo y prácticas diagnósticas con niños y adolescentes en el ámbito socio-jurídico*. UDELAR, CSIC.
- González, Víctor; Rojido, Emiliano; Trajtenberg, Nicolás (2012): *Políticas Públicas en Criminalidad e Inseguridad*, Montevideo: UDELAR/FCS.
- Guemureman, Silvia (2015): *Adentro y afuera. Juventudes, sistema penal y políticas de seguridad*. Grupo Editor Universitario, Buenos Aires.
- Isla, Alejandro; Míguez, Daniel (2010): *Instantáneas de la sociedad actual*. Buenos Aires: Paidós.
- Malet Vázquez, Mariana (2009): *La apuesta por las medidas socio-educativas en régimen de libertad*. Morás, L. E. (Compilador). *Nosotros y los Otros. Estudios sobre la Seguridad en tiempos de Exclusión y Reclusión*. Montevideo: Ediciones del CIEJ.
- Mallo, Susana; Viscardi, Nilia (2010): *Seguridad y miedos. Qué ciudadanía para los jóvenes*. FCS, CSIC, UDELAR, Montevideo.
- Martínez, María Josefina (2005): *Viaje a los territorios de las burocracias judiciales. Cosmovisiones jerárquicas y apropiación de los espacios tribunalicios*. En: Tiscornia, Sofia; Pita, María Victoria (Editoras) “Derechos Humanos, tribunales y policías en Argentina y Brasil. Estudios de antropología jurídica”, Buenos Aires: Editorial Antropofagia: 167-184.
- Ordóñez, Fernando y Techera, José (2011): *Educación formal en cárceles. Diálogo en construcción*. PNUD e INR; Montevideo.
- Paternain, Rafael (Compilador) (2008): *Panorama de la violencia, la criminalidad y la inseguridad en el Uruguay*. Montevideo: PNUD-Ministerio del Interior.
- Paternain, Rafael; Sanseviero, Rafael (2008): *Violencia, inseguridad y miedos en Uruguay. ¿Qué tienen para decir las Ciencias Sociales?* Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung.
- Pegoraro, Juan (2008): *Hablemos del delito... y de la sociedad. La compleja relación entre el orden normativo y la realidad social*. En: Bergalli, Roberto; Rivera Beiras, Iñaki; Bombini, Gabriel. (Compiladores). “Violencia y sistema penal”. Buenos Aires: Editores del Puerto: 369-382.
- Pegoraro, Juan (1996): *Teoría, Control Social y Seguridad. El nuevo escenario de los años 90*. En: Pavarini, Massimo; Pegoraro, Juan. “El Control Social en el fin de siglo”, CBC, UBA, Buenos Aires, 1996, p. 5-41.
- Pérez Manrique, Ricardo César (2007): *Conflicto social y sistema judicial: hacia una justicia restaurativa*. En: Revista “Espacio Abierto”. Ciej-Afju. Judicialización de la sociedad. Año IV – N°7 – Noviembre / 2007e: 27-30.

- Ramos da Costa, Naldson (2011): *Modelo operacional, violencia policial e democracia*. En: Tavares dos Santos, José Vicente; Niche Teixeira, Alex; Russo, Mauricio. “Violência e Cidadania. Práticas sociológicas y compromissos sociais” Porto Alegre: Salinas.
- Rona, José Pedro (1963): *La frontera lingüística entre el portugués y el español en el Norte del Uruguay*. En: “Veritas”, Vol VIII, Nº 2, Porto Alegre, pp. 201-221.
- Sarlo, Oscar; Trujillo, Henry (2007): *Sistema judicial y judicialización en Uruguay*. En: Revista “Espacio Abierto”. Cieja-Afju. Judicialización de la sociedad. Año IV – Nº7 – Noviembre, pp. 12-26.
- Tavares Dos Santos, José Vicente (2004): *Violências e dilemas do controle social nas sociedades da “modernidades tardia*, São Paulo: em Perspectiva, 18 (1): 3-12.
- Tavares Dos Santos, José Vicente (2009): *Violências e conflictualidades*. Porto Alegre: Tomo Editorial.
- Tenenbaum, Gabriel: (2010) *Controlando la inseguridad. Estudio de opinión pública acerca de la edad de imputabilidad y la legítima defensa como dos modalidades de protección social*. Montevideo: Aludec.
- Tudela, Patricio; López, Beatriz (2006): *Propuesta de marco conceptual para el estudio de políticas públicas de seguridad ciudadana. Los casos de Argentina, Chile y Uruguay (RG-P1065)*. Montevideo: Banco Interamericano de Desarrollo en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=910450>
- Vázquez, Ricardo (2007): *Un vistazo a la justicia* En: Revista “Espacio Abierto”. Cieja-Afju. Judicialización de la sociedad. Año IV – Nº7 – Noviembre, pp. 8-11.
- Viscardi, Nilia (2011): *Juventud, violencia y ciudadanía en el Uruguay del siglo XXI. Medios, justicia y educación*. Montevideo, Fesur.
- Viscardi, Nilia; Alonso, Nicolás (2013): *Gramáticas de la Convivencia*. ANEP, Montevideo.
- Viscardi, Nilia; Alonso, Nicolás (2015): *Convivencia, Participación y Formación de ciudadanía. Un análisis de sus soportes institucionales en la educación pública uruguaya*. ANEP-CODICEN, Montevideo.
- Viscardi, Nilia; Barbero, Marcia (2012): *Justicia de adolescentes ¿Un campo en construcción? Un estudio desde los juzgados letrados de adolescentes*” En: “Revista de Ciencias Sociales. Exclusión, cambio y discursos” Nº 30, Departamento de Sociología/FCS/UDELAR. Montevideo, p. 33-54.
- Wacquant, Loïc (1999) : *Les prisons de la misère*, Paris: Raisons d’Agir.