

Programa de Justicia e Inclusión.

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

Autora: Nilia Viscardi

Introducción

El presente texto sintetiza algunos elementos del primer informe elaborado a instancias del diálogo establecido, a la vez que incluye aportes de la mesa de trabajo que fueron tomados con posterioridad a la elaboración de ese informe. Los principales objetivos trazados fueron los de: 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; y 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. Nos concentraremos, en esta síntesis, en los aportes vinculados al primer punto.

Educación en cárceles en Uruguay: avances institucionales (2000-2015)¹.

Es preciso destacar, desde una perspectiva de derechos, los principales cambios legales y organizacionales que han tenido lugar a nivel nacional. A partir del año 2002 el Centro Nacional de Rehabilitación (CNR) que se creó constituyó 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 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. 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.

La Coordinación de Educación y Cultura (CEC) es una dependencia perteneciente a la Subdirección Nacional Técnica del INR que articula con diversas instituciones educativo-culturales, así como orienta y establece lineamientos a los Departamentos de Gestión de Educación y Cultura de las distintas UIPPL del país. Con alcance nacional, es el área responsable de establecer los lineamientos de gestión con el fin de coordinar, planificar y realizar seguimiento y evaluaciones de las actividades desarrolladas en los Departamentos de Gestión de Educación y Cultura de las Unidades de Internación para Personas Privadas de Libertad (UIPPL).

La creación del CEC en diciembre de 2013 está ligada a la Ley de Humanización de Cárceles N° 17.897 de setiembre de 2005 y con los procesos previos atravesados por el INR. En este marco, se identifica la necesidad de jerarquizar la educación y la cultura no solamente como derechos, sino como herramientas para los procesos de rehabilitación de las personas privadas de libertad (PPL) y como referencia para la formación y prácticas tanto de los funcionarios penitenciarios, como de actores que provienen de otras instituciones. Un aspecto a destacar del INR es el ingreso y la

¹ Para delimitar los fundamentos, diagnósticos y principales aportes, en este apartado, se sistematizaron los siguientes insumos: 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)

Programa de Justicia e Inclusión.

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

capacitación de operadores penitenciarios civiles, técnicos y profesionales. Ello se complementa con nuevas estructura en las subdirecciones tales como la creación de la CEC y otras coordinaciones técnicas, la constitución de los DGEC con gestor técnico y cargos, además del ingreso y capacitaciones de civiles operadores, técnicos y profesionales².

Estos cambios nos dejan un panorama promisorio a futuro, que debe continuar expandiéndose, mejorándose y fortaleciéndose. Es claro que el nexos con la Educación Formal y No Formal debe continuar profundizándose por vía de la articulación con el Sistema de Educación Nacional de Educación Pública. Si partimos de la importancia de promover espacios educativos en contexto de encierro, la asunción de esta prioridad hace necesario destinar fondos públicos y generar compromisos interinstitucionales para ello. Ello significa mejora en la adjudicación de espacios y recursos y, también, mayor coordinación: esto es, generar instancias formales de articulación para que los diferentes órganos y/o instituciones desarrollen políticas de educación integrales, adaptadas y transversales.

Por otra parte, la experiencia innovadora al interior del INR abre márgenes para el fortalecimiento de la intervención socio-educativa, el trabajo con la comunidad a efectos de implementar las medidas alternativas a la privación de libertad y la implementación de formas alternativas de acceso a la educación para personas privadas de libertad. De conjunto, estas nuevas apuestas legales, institucionales y sus correlativos cambios nos obligan a evaluar la experiencia vivida para fortalecerlas y proyectar nuevas intervenciones socio-educativas articuladas con el sistema educativo (formal y no formal).

La situación de la población privada de libertad en Uruguay

El panorama 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%). 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

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. Es claro que aún hablamos de una experiencia “...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.”³ No obstante, también deben señalarse los crecientes avances en la materia: la CEC ha realizado esfuerzos en meta-gestión importantes con el MEC y otras instituciones y programas que resulta fundamental sostener. Un avance significativo a la hora respaldar institucionalmente las intervenciones educativo-culturales, es la creación de los Departamentos de Gestión de Educación y Cultura (DGEC) de las Unidades de Internación (2014), a nivel nacional.

² La creación de distintos escalafones introducen en las Penitenciarias nuevos perfiles: operador penitenciario, técnicos y profesionales. Se crea el Centro de Formación Penitenciaria (CEFOPEN) comenzando procesos de formación y profesionalización de los distintos actores que intervienen en las UIPPL.

³ Ordóñez, Fernando y Techera, José (2011): *Educación formal en cárceles. Diálogo en construcción*. PNUD e INR; Montevideo, página 15.

Programa de Justicia e Inclusión.

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

Debemos acentuar que el trabajo en los diferentes espacios de la educación en cárceles supone en primera instancia una mirada más profunda a la realidad educativa de cada Unidad. En este sentido, la multiplicidad de la experiencia educativa en cárceles nos lleva a la necesidad de seguir generando conocimiento para determinar si la convivencia en el sistema penitenciario de distintas concepciones de educación obstaculiza la tarea. Algunas preguntas son claves para guiar la construcción de acciones futuras: ¿es posible que las diversas propuestas se elaboren desde un horizonte compartido? ¿Se pueden construir horizontes compartidos desde la diversidad de metodologías, concepciones y encuadres institucionales? ¿Cómo ha de plasmarse ello en la gestión de los programas?

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

Promover la educación en el ámbito institucional carcelario implica el intento de fortalecer transformaciones vinculadas a la convivencia con otros a quienes reconocer y por quienes ser reconocido. Se trata de educar en la *alteridad* y *asegurar los procesos de subjetivación y afiliación de las personas*, ligados a los procesos de inclusión social. Ello obliga a transformar la prisión en lugar de educación a diferencia de la idea de que los detenidos son receptores de secuencias educativas⁴.

La definición de un perfil de educador que atravesase 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”*⁵.

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. A todas luces, es claro que se trata de un proceso en el cual también la demanda insatisfecha es muy alta⁶.

Cantidad de PPL inscriptos en cursos de educación formal 2013-2015

Oferta educativa	Cantidad de inscriptos 2013	Cantidad de inscriptos 2015
Primaria	713	1284
Secundaria	1667	3066
Talleres de UTU	709	974
Total	3089	5324

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INR y Filgueira (2014)

Es claro el paulatino impacto de las nuevas políticas de promoción de derechos en la privación de libertad a nivel educativo en la Educación Formal ya que la inscripción se ha ampliado. Lo mismo ocurre en el ámbito de la Educación No Formal del Sistema Nacional de Educación. Como se

⁴ 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.

⁵ Fundación Entre Todos (2011): *Aportes para el diseño de una matriz socioeducativa integral no formal en el sistema carcelario uruguayo*. FET y KAS; Montevideo

⁶ Filgueira, Fernando (Coordinador) (2013): *Educación para la población privada de libertad. Diagnóstico y propuesta estratégica 2015-2025*. OIT/Cinterfor – Programa de Justicia e Inclusión.

Programa de Justicia e Inclusión.

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

mencionara, existe una nueva institucionalidad como base para el cambio: la creación del INR con el objetivo de establecer un Sistema Penitenciario nacional. Esto implicó un proceso gradual de incorporación de centros de reclusión para personas adultas a la órbita del INR (culminó en el 2015). En el marco de la reforma se construye y cobra fuerza la transformación e innovación en el ámbito de las intervenciones socioeducativas y su gestión. Se vienen consolidando las Direcciones y Subdirecciones en las UIPPL y se establecen espacios colectivos de toma de decisión tales como lo son las Juntas de Tratamiento. Asimismo, los equipos de dirección abordan aspectos que tienen que ver con la seguridad, la administración y el tratamiento. En particular las Subdirecciones Técnicas han instalado espacios de gestiones educativo-culturales, laborales, de deporte y recreación, así como se vienen implementando programas de salud.

Respecto de los compromisos institucionales del Sistema Nacional de Educación, debe mencionarse el Programa en Contexto de encierro del Consejo de Educación Secundaria que amplió su propuesta teniendo presencia a nivel nacional en el año 2014. La Dirección Sectorial de Educación de Adultos (DSEA) ha trabajado coordinadamente con la CEC para ver la posibilidad de poder destinar horas para un docente nivelador que aborde competencias básicas en lectoescritura y matemáticas. El Programa Aprender Siempre (PAS) del MEC mantiene su oferta en el 2016 y ha realizado adaptaciones en su contenido y modalidad, articulando el trabajo de gestores y educadores. A ello se suman el Plan Nacional de Lectura (PNL), Ciudadanía Cultural, Fábricas de Cultura, Usinas Culturales y Centros MEC. En otros ámbitos, es preciso aún sostener el crecimiento y diversificar la oferta (situación de UTU)

A seguir enunciamos algunos desafíos para pensar la oferta socio-educativa pensada al cruce de diversas tensiones:

- la capacidad existente para dar cuenta de las necesidades de la población privada de libertad; los avances emprendidos y los obstáculos a los mismos en la articulación de los diferentes subsistemas educativos;
- 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 y la importancia de sostener una nueva concepción de sujeto de derecho y de derecho a la educación;
- en algunos ámbitos, la primacía del castigo como visión preponderante en un conjunto de los operadores aún herederos de antiguas prácticas y concepciones.

Respecto de la educación *en cárceles* entendemos que debe prestarse atención al choque cultural entre los docentes formados en la Educación Formal (primaria, secundaria y técnica) y el perfil de la población reclusa tanto para la recuperación y acreditación de saberes, como para la formación laboral. Por ello mismo, es sustantivo sostener la participación de actores externos en el diseño de proyectos para el cambio.

No obstante, más allá de los desafíos que existen, podemos afirmar que en los últimos años se han implementado una serie de acciones que han permitido un acceso más igualitario a la educación y la cultura en contextos de privación de libertad, motivo por el cual es necesario consolidar el diálogo entre los actores para consolidar los logros y avances. En la actualidad, los esfuerzos del país en la materia se verifican en la *mejora de la oferta educativa, la generación de políticas específicas y la mayor participación de las personas privadas de libertad en los programas ofrecidos.*