



**DIÁLOGOS**

**ESTRATEGIA NACIONAL DE EDUCACIÓN  
PARA PERSONAS EN CONFLICTO  
CON LA LEY PENAL**

**GRUPO DE TRABAJO SOBRE ADULTOS**

**SÍNTESIS/ JULIO 2016**

---

---

Proyecto URU/14/01/URU

Programa de Justicia e Inclusión

Este documento fue elaborado a partir del informe de Nilia Viscardi en el marco de la *Consultoría para la facilitación del proceso hacia una estrategia nacional de educación para personas en conflicto con la ley penal*, así como de algunos materiales producidos para los diálogos por el Programa de Justicia e Inclusión.

Por razones gramaticales, y para facilitar su lectura, en este documento se utiliza el género masculino para referirnos tanto a hombres como a mujeres.

---

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

Antecedentes	Pág. 04
Introducción	Pág. 06
Intervenciones socioeducativas en contextos de privación de libertad	Pág. 08
Avances	Pág. 10
Desafíos	Pág. 12
Propuestas: límites y posibilidades	Pág. 16
Política de integración al mundo del trabajo	Pág. 18
Conflictos	Pág. 18
Desafíos	Pág. 20
Interinstitucionalidad y autonomía en debate. Apuntes para la reflexión	Pág. 24
Siglas y acrónimos utilizados	Pág. 31
Bibliografía	Pág. 32
Anexos:	
Anexo I: Instituciones / participantes	Pág. 33
Anexo II: Experiencia. Caso piloto en Las Rosas	Pág. 35

---

## ANTECEDENTES

La construcción de una **Estrategia nacional de educación para personas en conflicto con la ley penal** es uno de los objetivos de intervención del Programa de Justicia e Inclusión.

Una mesa interinstitucional, integrada por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR), el Instituto de Inclusión Social Adolescente (INISA) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se encargó de generar aportes para dicha estrategia.

En ese marco, en julio de 2015, se instalaron experiencias piloto de trabajo coordinado para dinamizar acciones dirigidas a la gestión y la intervención socioeducativa y laboral, además de promover el fortalecimiento de las capacidades y la generación de oportunidades de inclusión social para las personas privadas de libertad.

En una segunda etapa, se convocó a un espacio de intercambio participativo que culminó, en el mes de noviembre de 2015, con el lanzamiento del **Diálogo hacia una estrategia nacional de educación para personas en conflicto con la ley penal**.

Participaron en este lanzamiento autoridades y técnicos de diversas instituciones: ANEP-CODICEN; Consejo de Educación Secundaria (CES); Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP/UTU); Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU); Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Ministerio de Educación y Cultura (MEC); Plan Ceibal; Universidad de la República (UDELAR), Universidad Católica Dámaso Antonio Larrañaga (UCUDAL); Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA, ex SIRPA); Instituto Nacional de Rehabilitación (INR); Dirección Nacional de Atención al Liberado (DINALI, ex PNEL); Comisionado Parlamentario para el Sistema penitenciario; Poder Judicial (PJ); Comité de los Derechos del Niño; Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP); Secretaría de Deportes; Organización Internacional del Trabajo (OIT/Cinterfor); Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Asociación de Educadores Sociales, organizaciones de sociedad civil y otros expertos.

Los aportes generados durante la jornada lanzamiento constituyeron los insumos clave para el desarrollo de tres nuevas instancias de diálogo, realizadas en los meses de abril y mayo de 2016. El objetivo fue alcanzar acuerdos para la definición de estrategias comunes que contribuyeran hacia el efectivo desarrollo del derecho a la educación de las personas en conflicto con la ley penal, y al mejoramiento de sus oportunidades de inclusión social.

---

Los diálogos se organizaron en torno a la discusión de tres temas estratégicos que se analizaron para dos grupos específicos: adolescentes y adultos.

- Diálogo I: La intervención socioeducativa
- Diálogo II: Las fronteras entre la educación formal y no formal
- Diálogo III: El vínculo educación y trabajo

En el presente documento se sintetizan los principales aportes, específicamente referidos a la educación para población adulta en conflicto con la ley penal, generados durante los tres diálogos.

---

## INTRODUCCIÓN

Existen diversas confluencias que habilitan a pensar en la posibilidad de implementar un nuevo modelo de educación en cárceles en Uruguay. Acciones institucionales, normativas y legales que se expresan en la vida cotidiana de las Unidades de Internación para personas privadas de libertad (UIPPL) y que representan avances para impulsar este nuevo modelo.

En tal sentido, los diálogos constituyeron instancias de intercambio y debate para la definición de los aspectos centrales que deberán formar parte de una Estrategia nacional de educación para personas en conflicto con la ley penal. Se organizaron en base a tres temas específicos, y se trabajó a partir de preguntas disparadoras de la discusión.

### Diálogo 1. La intervención socioeducativa

El proyecto socioeducativo implica un conjunto articulado de acciones profesionales e institucionales en favor de la promoción social, educativa y cultural de las personas privadas de libertad. En el contexto de transformaciones actuales resulta pertinente preguntarse acerca de las estrategias para modificar la matriz institucional desde el enfoque custodial hacia un modelo socioeducativo.

#### Preguntas disparadoras del Diálogo I

¿Qué rutinas y actividades organizan la vida cotidiana de las personas privadas de libertad? ¿Cuáles son los espacios e instituciones que participan?

¿De qué forma construir un proyecto que garantice a todas las personas privadas de libertad una propuesta socioeducativa de calidad que se sostenga en la corresponsabilidad entre el INR, la ANEP, el MEC, el INEFOP, etc.

¿Con qué capacidades institucionales e interinstitucionales se cuenta y qué obstáculos se identifican para profundizar un proyecto socioeducativo?

¿Cuáles son los aprendizajes institucionales significativos para la elaboración de políticas educativas que emergen de la experiencia de los proyectos pilotos que se están implementando? Identificar qué aspectos de la experiencia pueden ser replicados y por qué.

¿Cuáles son los compromisos concretos que tienen que asumir las distintas instituciones para garantizar a las personas privadas de libertad el acceso y la continuidad a las propuestas educativas, laborales, culturales y deportivas?

¿Cómo se podrían involucrar otras redes sociales y familiares en los procesos de intervención socioeducativa, para su fortalecimiento?

---

## Diálogo II. Vínculos Educación Formal y Educación no Formal

Como establece el artículo 37 de la Ley General de Educación (LGE):

*La educación no formal estará integrada por diferentes áreas de trabajo educativo, entre las cuales se mencionan, alfabetización, educación social, educación de personas jóvenes y adultas.*

*Se promoverá la articulación y complementariedad de la educación formal y no formal con el propósito de que ésta contribuya a la reinserción y continuidad educativa de las personas.*

### Preguntas disparadoras del Diálogo II

¿Qué aspectos deberían ser fortalecidos y creados para lograr una corresponsabilidad acorde a las necesidades del contexto entre el Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP) y el INR para garantizar el derecho a la educación de las personas en conflicto con la ley penal?

¿Qué experiencias educativas que vinculen las propuestas de educación formal y no formal han sido exitosas y deberían replicarse? ¿Por qué?

¿Cómo se complementan las propuestas de educación formal y no formal para la promoción de aprendizajes significativos y de inserción social de las personas privadas de libertad?

## Diálogo III. Vínculos Educación y Trabajo

La LGE en su artículo 12, referido a los fines de la política educativa, señala en el literal H una de las formas de establecer la relación entre educación y trabajo: integrar el trabajo como uno de los componentes fundamentales del proceso educativo, promoviendo la articulación entre el trabajo manual e intelectual. Asimismo, en el artículo 40, establece lineamientos transversales del SNEP, indicando como prioridad el desarrollo de “la educación a través del trabajo”. En el mismo artículo afirma que: “La educación a través del trabajo tendrá como propósito incorporar a los educandos en el concepto del trabajo como actividad propia de los seres humanos e integradora a la vida social”.

### Preguntas disparadoras del Diálogo III

¿Cuál es la relación que esperamos establecer entre la educación y el trabajo para garantizar estos derechos a las personas en conflicto con la ley penal?

¿Qué instrumentos y estrategias de promoción de la relación de educación y trabajo se debieran instalar como parte de una estrategia educativa en el sistema penal de adultos?

¿Cuál es el alcance de la capacitación laboral, las becas y pasantías laborales en el ámbito estatal y privado, y el acceso a puestos laborales en el mercado de trabajo formal? ¿Pensamos en una focalización de estas herramientas o son un derecho de todas las personas?

---

Este informe se estructura a partir del estudio de las intervenciones de los participantes en las diferentes instancias de diálogo y se organiza en torno a los diferentes ejes temáticos. Tomando como fuente los elementos vertidos por los participantes, se reconstruyen los ejes de tensión, las oportunidades, los saberes, las dificultades y las potencialidades para la educación destinada a personas en conflicto con la ley en Uruguay.

Para contextualizar el desarrollo de la educación en cárceles, se explicitan las diferentes orientaciones normativas que conviven en ella y que configuran un entramado de prácticas que facilitan u obstaculizan el proceso de ampliación de las experiencias educativas. Las prácticas expresan a las diferentes esferas institucionales de donde provienen. Así, en el ámbito carcelario la dimensión seguridad no es la única que se encuentra operando en las prácticas cotidianas, ni en el contexto normativo, ni en los mandatos institucionales. Del mismo modo, los temas de seguridad no son privativos del sistema penitenciario configurando también los ámbitos educativos, el mundo del trabajo y la comunidad.

La educación en cárceles evidencia las nuevas modalidades que ha asumido la política de seguridad: hacen hincapié en el sujeto, buscan integralidad en su articulación y diseño (Viscardi, Fraiman, 2013) y apuestan a la salida de un modelo custodial para conformar un modelo de recomposición de derechos vulnerados en acuerdo con las características sociales de la mayoría de las personas alcanzadas por la ley penal. Además, abren paso a políticas de subjetividad que generan las condiciones para que emerja la voz de los sujetos que trabajan (CEC, 2014).

Si bien puede parecer que es sencillo articular las acciones que se desarrollan en nuestro país a nivel de la enseñanza primaria, media, universitaria y no formal, perfeccionándolas y ajustándolas para que lleguen a las personas privadas de libertad, surgen en los diálogos múltiples conflictos y límites, aunque también potencialidades, que tornan complejo el proceso.

Los diálogos permiten reconocer los posibles acuerdos y las perspectivas de los actores vinculados a la construcción de una estrategia integral de educación para personas en conflicto con la ley penal, basada en la intersectorialidad y la transversalidad. Suponen, en tanto encuentro con otros, afinar la escucha, potenciar el uso de los recursos y consensuar objetivos realistas.



---

## INTERVENCIONES SOCIOEDUCATIVAS EN CONTEXTOS DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD

Las intervenciones socioeducativas en contextos de privación de libertad, como parte de una política social, implican diversidad de actores, tanto del ámbito penitenciario como extra penitenciario.

Durante los diálogos se señala la necesidad de:

- cuestionar las tradiciones y prácticas educativas que se reproducen al interior de las UIPPL;
- valorar que existe voluntad institucional dentro del SNEP para continuar con las acciones educativas que se desarrollan actualmente en UIPPL:

ANEP, Consejo de Educación Secundaria (CES) , Programa de Educación en Contextos de Encierro; Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP/UTU), División de Capacitación y Acreditación de Saberes; Consejo Directivo Central (CODICEN), Dirección Sectorial de Jóvenes y Adultos; Universidad de la República (UDELAR), Programa Metropolitano de la Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio, Programas de la Facultad de Psicología; Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Programa Aprender Siempre del Área de Educación no Formal, de la Dirección de Educación y programas Fábricas de la Cultura y Usinas Culturales, de la Dirección de Cultura

- articular el conjunto de acciones que se vienen desarrollando en un proyecto pensado para cada UIPPL;
- destacar las innovaciones educativas en curso. Si bien algunas propuestas desarrolladas por los consejos de educación, facultades y ministerios representan una continuidad de las prácticas existentes, también se han realizados innovaciones educativas en el ámbito de la educación para jóvenes y adultos;
- replicar las experiencias positivas;
- continuar fortaleciendo la relación educación-trabajo al interior de las UIPPL como un aspecto central de la nueva política de seguridad.

### **Transformaciones del marco normativo nacional**

Dos aspectos son destacados como avances hacia la consolidación de los procesos socioeducativos: un marco legal adecuado a las nuevas perspectivas y experiencias que sirven de referencia.

La educación para adultos constituye un desafío que el país ha comenzado a explorar, fundamentalmente a partir de la habilitación que promueve la LGE, plasmándose en diversas propuestas de educación formal y no formal. No sería posible hablar de educación para personas privadas de libertad sin disponer de un modelo pedagógico que conceptualice la educación para adultos. Pero también es necesario considerar las dinámicas y representaciones de los operadores penales a la hora de poner en práctica la legislación vigente.

La ley no es un instrumento comprensible fuera de la ideología de los operadores del sistema judicial (Kennedy, 2010), por lo que es importante explicitar su filosofía y articularla con una clara concepción social y pedagógica de la relación existente entre la medida judicial, que justifica la privación de libertad, y el proceso socioeducativo a impulsar una vez impuesta la sanción penal. Así, la reforma del Código del Proceso Penal, que entrará en vigencia en el año 2017, constituye un elemento clave para pensar la estrategia de educación dirigida a personas privadas de libertad.

### **Experiencias y buenas prácticas**

Por otra parte, junto a una legislación que avanza en el sentido de incorporar lo socioeducativo en los ámbitos de privación de libertad, existen algunas experiencias que evidencian la posibilidad de su implementación.

En la Unidad Nro. 13, Las Rosas, del departamento de Maldonado, se llevó adelante un modelo educativo concebido como propuesta integral, flexible, pertinente y contextualizada. A través del trabajo coordinado de varias instituciones, la experiencia creció, diversificó la oferta educativa para la población privada de libertad, a través de propuestas adaptadas al contexto de encierro y a las particularidades de su población, diseñadas desde el enfoque de la educación para el trabajo y mediatizadas por las tecnologías de la información y la comunicación. (Ver Anexo 2: Experiencia en Las Rosas)

Con relación al modelo de Las Rosas, durante los diálogos se discute respecto a su perfectibilidad así como sus posibilidades de réplica. Se señala, por ejemplo, que existen UIPPL en las que, por las dimensiones poblacionales resulta difícil el desarrollo de acciones educativas. Sin embargo, también se plantea que en todas las UIPPL se desarrollan actividades educativas, más allá de la sobrepoblación y que, cuando la oferta educativa es menor a la demanda, se buscan alternativas combinadas para permitir el acceso a actividades educativas y

---

laborales.

Por otra parte, son sostenidas las referencias a las dificultades institucionales. Aunque el IRN promueve la educación en cárceles, surgen conflictos vinculados con las dimensiones de cada institución así como sus modalidades de gestión. La viabilidad de las propuestas depende del tamaño de la institución, de la concepción que cada director tiene respecto a la organización de la unidad que dirige, así como de las instituciones contrapartes.

En general, se entiende que la experiencia de Las Rosas es un modelo evaluable, replicable y aplicable, bajo ciertas condiciones, a la realidad de diferentes UIPPL. Aplicable, fundamentalmente, en cuanto a la filosofía que subyace a su diseño, que puede ser puesta en práctica con las herramientas institucionales y los recursos existentes. Sobre esta experiencia se señala durante los diálogos: “el aprendizaje, entendido en su amplia concepción y con todos los actores que intervenimos, ya puede ser evaluado”.

Es decir, para aquellos actores que hoy en día están impulsando acciones educativas para personas privadas de libertad, de existir los recursos necesarios y apoyo institucional de las diferentes dependencias del Estado involucradas, existe saber acumulado como para poder desarrollar acciones educativas para las personas en conflicto con la ley y aumentar paulatinamente la población alcanzada por ella. Sin embargo, hacen falta nuevos diseños y andamiajes organizativos y administrativos que permitan, por ejemplo, desarrollar propuestas de formación específica, seleccionar docentes y operadores, construir espacios de coordinación, etc.

Se sugiere, además, que la expansión de estas acciones permitiría una mayor habilitación para la inserción laboral, en la medida que se modifican los vínculos con la comunidad y se recuperan derechos vulnerados.

La experiencia de Las Rosas hace pensar que es posible implementar, en las UIPPL, modelos alternativos e integrados. El programa de Coordinación de Educación y Cultura (CEC) del INR ha creado una estructura de gestión que, potenciada, permite sostener un modelo alternativo.

Por otra parte, el desarrollo de innovaciones educativas en diversos ámbitos ha confluído en experiencias de educación en cárceles: tutorías por pares, Programa Aprender Siempre (PAS), Usinas de la Cultura, etc. Si bien los sectores más resistentes a la innovación educativa suelen ser los más tradicionales, fundamentalmente la educación primaria y secundaria, es posible pensar que la situación de privación de libertad requiera de la innovación pedagógica e interpele algunos formatos tradicionales: la autoridad del adulto docente contra el “no-saber” del alumno niño; la separación intelectual-manual (educación-trabajo); la propuesta curricular centralizada que no da voz a los alumnos; la negación de la experiencia de vida; la idea de ciclos progresivos acumulativos que es preciso recrear, etc.

Las dos dimensiones anteriores, una nueva filosofía educativa que se expresa en acciones concretas para impulsar la educación de adultos así como experiencias y prácticas en desarrollo, habilitan a considerar viable, bajo ciertas condiciones, reproducir nuevas experiencias socioeducativas en las UIPPL.

### Gestión y sustentabilidad

Las unidades de privación de libertad son espacios donde es posible desarrollar acciones educativas. Surge durante los diálogos que cuando las cárceles abren sus puertas, y se logra vincular el proyecto institucional del centro con la tarea educativa, se generan mayores condiciones para el desarrollo de propuestas integrales y significativas.

La situación de encierro en sí no parece constituir el obstáculo para lo educativo. Las principales dificultades devienen, más que de la relación pedagógica y de la falta de recursos humanos o materiales, de las condiciones generales de la institución, operativas que condicionan o habilitan la movilización y optimización de los recursos. Dimensiones temporales y espaciales que inciden en la implementación de proyectos socioeducativos sustentables.

Se trata, en definitiva, de instalar el espacio. Darle importancia, destinar tiempo y abrir las puertas. Como expresa uno de los participantes durante el diálogo, es necesario que la educación media tenga un espacio físico y simbólico en la cotidianidad de la privación de libertad, algo que constituye aún un desafío, particularmente en el interior del país.

Asimismo, es viable llevar propuestas que vinculen educación y trabajo y acercar el mercado de trabajo al proyecto educativo, como la Cámara Empresarial, en el piloto Las Rosas, que permitió adecuar la propuesta educativa del CETP/UTU a la oferta laboral propuesta. Se señala durante el diálogo que: “Esto permite el trabajo desde antes del egreso, para propuestas concretas de inserción. Implica para la UTU el importante desafío de adecuar su oferta y su propuesta al servicio del vínculo adentro-afuera. El aprendizaje es ubicar en su justo término la referencia y el contexto en el abordaje de la persona-sujeto. Fue un gran motivador para evaluar la necesidad de formación específica para trabajar en contextos de encierro. No la tienen; pueden tener experiencia en algún contexto complejo, pero esto que puede ser a favor, necesita una sistematización pedagógico-didáctica”.

La alfabetización de adultos, en tanto proceso pedagógico, no tiene una especificidad como educación en cárceles sino en tanto educación para adultos. Requiere incluir en su diseño las biografías de las personas involucradas, así como sus intereses, para poder sustentar el proceso educativo trabajando fundamentalmente en base a una metodología de proyecto. Esto es, desarrollar un plan de acción sujeto a los intereses y posibilidades de cada persona, dirigido a alcanzar un objetivo. Se trata de una perspectiva diferente a la que prima hoy en la enseñanza primaria, media y universitaria en la que el trayecto educativo se encuentra predefinido.

Un aspecto importante que la noción de proyecto pone en juego es la participación. Durante el trabajo en proyectos las PPL tienen voz y forman parte de las elecciones relativas a su orientación educativa y laboral. El proyecto individual debe tener, por otra parte, la suficiente flexibilidad para adaptarse a realidades diferentes, tanto durante el encierro como en el egreso.

---

## **Difundir y legitimar**

Un aspecto que emerge durante las discusiones es la necesidad de dar difusión y legitimidad a las acciones de educación en cárceles a la vez que transformar el horizonte de vínculos entre seguridad, cultura y ciudadanía. En tal sentido, expresa un participante que: “Debe ponerse en la agenda pública cuánto le cuesta al Estado sustentar este escenario de violación de derechos. Porque si la opinión pública sabe cuál es el presupuesto para esto, capaz es más proclive a buscar otras alternativas”.

## **Formación de educadores**

No existe educación sin educadores ni educación de calidad sin educadores formados. La titulación, la formación, el salario, el reconocimiento, son factores clave que operan en la conformación de toda práctica educativa a la hora de evaluar sus logros e impactos.

Asimismo, la reflexión sobre la práctica educativa que se lleva adelante en el encierro, sus particularidades y sus desafíos, van constituyendo un campo que tiene sus dinámicas epistémicas, filosóficas y pedagógicas particulares.

Durante los diálogos se señala que uno de los límites más importantes de la acción educativa en los ámbitos de privación de libertad deviene del peso del modelo custodial, expresado a través de la figura de los “llaveros” o cuidadores de cárceles. Actualmente, la modificación, resignificación y formación específica a la nueva función cumplen un rol fundamental que permite auspiciar un modelo sustentable de educación en cárceles.

También es preciso romper, en la educación de personas privadas de libertad, el círculo vicioso de “fortalecimiento de los fortalecidos. Al igual que en el sistema de enseñanza, es preciso evitar que el nuevo modelo incluya dinámicas de elección de lugares donde trabajar que lleve a que los docentes más formados y capacitados elijan los centros que cuentan con las mejores condiciones de trabajo. Al respecto se indica que: “un problema que quedó evidente con el piloto es la escasez de docentes, y con adecuada formación profesional. Esto nos llevó a que los mismos docentes intervienen en el piloto en tres modalidades diferentes”.

La inserción de la educación universitaria permite el acercamiento de un actor que acostumbra a trabajar con adultos y jóvenes, y en tal sentido resulta prometedora. Además, habilita una mirada que supone aumentar la expectativa depositada en los sujetos que reciben educación. Aunque la autoestima debilitada opera desde la infancia como un factor clave de exclusión del sistema educativo, la posibilidad de revertirlo se encuentra abierta.

## **La ley como restricción vs la ley como oportunidad**

Existen dos procesos complementarios que pueden tener diferentes resultados. El primero refiere a la relación con la ley que se puede tener a través de la educación. Diversos estudios muestran que la formación en ciudadanía y la relación con la ley varían de acuerdo a las instituciones educativas, y que esta variabilidad no es aleatoria sino que se asocia a los

---

públicos escolares, hoy segmentados, que asisten al sistema educativo. Usualmente, las propuestas educativas que fomentan una relación participativa, crítica y proactiva de la ley, vista como espacio de creación y potencialidad, de respeto al otro y de conocimiento del derecho de cada uno y de los otros, en confluencia con dinámicas dialógicas de generación de acuerdos colectivos y promoción de un sujeto que participa en la polis activamente, se asocian a ciertas propuestas escolares.

Pero en general, la ley es concebida en los centros educativos como restricción y su uso está exclusivamente ligado a la aplicación de un castigo cuando se infringe la norma. La disciplina, la pena, el castigo y la sanción son las facetas de la ley que mayormente se ponen en práctica y son conocidas en el sistema de enseñanza (Litichever, Núñez; 2015). De este modo, en función de las características sociales de las PPL, es importante sugerir dos caminos. Por un lado, sustituir esa imagen de la ley en tanto restricción y pena, acrecentada por la sanción penal. Por otra parte, poner en práctica otra relación con la ley, a través de la educación, habilitando asimismo nuevas formas de acercamiento a las habilidades, los vínculos sociales y la participación.

No se trata de una tarea fácil en la medida que el proceso educativo suele ser negado en el modelo custodial, una práctica que la educación en cárceles justamente intenta transformar. Un primer paso para lograrlo será que todos los operadores y funcionarios del sistema penitenciario revean el modo en que se relacionan con la ley y el modo en que la ponen en práctica.

De lo contrario, el proceso de alejamiento de la ley y el derecho mencionado por Méndez (1997) seguirá configurando una forma central de organización y distribución de las poblaciones. Sumándose a la diferenciación social y económica, la segmentación cultural, los trayectos educativos y la relación con la ley parecen tener asociaciones que es preciso desandar para generar un nuevo modelo educativo y social que favorezca la inclusión social.

Trabajar la relación educación-trabajo en la privación de libertad supone transformar los contenidos curriculares de las propuestas y tocar centralmente el nudo neurálgico de la exclusión social. Esto es, acercar una oferta que actúe en el plano cultural, educativo y económico a través de los instrumentos que la pedagogía y el hacer permiten estructurar.

En el actual escenario son diversos los agentes institucionales que están tensionando prácticas y configuraciones de sentido arraigadas en el modelo custodial para ir hacia un modelo socioeducativo. Impulsos que son sostenidos, amparados y puestos en práctica en algunos ámbitos de privación de libertad.

Aunque esta nueva perspectiva se encuentra legitimada por la LGE y por las concepciones acerca de la seguridad que se expresan en la nueva institucional que el INR impulsa, la distancia existente entre las prácticas de vigilancia y las prácticas socioeducativas muestra que es fundamental continuar tensionando la realidad de las UIPPL a efectos de sustituir las primeras por las segundas.

---

## **Articulación institucional para el fortalecimiento del modelo socioeducativo**

Una posibilidad, enunciada en diversos momentos de la discusiones, es constituir una mesa interinstitucional para aceitar los mecanismos legales, hacer confluir recursos disponibles, corresponsabilizar a los actores y acumular las experiencias enriquecedoras. De hecho, la principal característica de Uruguay en materia de educación en cárceles no reside tanto en lo novedoso de las propuestas sino en la dificultad para ampliar las prácticas existentes y generalizarlas. La imposibilidad de acumular memoria institucional y de sumar recursos, cumpliendo con las responsabilidades atribuidas a los referentes institucionales en los marcos legales vigentes, conduce a reflexionar sobre los siguientes aspectos:

- es necesario generar un modelo integral para la puesta en práctica de dinámicas socioeducativas. Para hacerlo será necesario pensar las dinámicas institucionales y del Estado por un lado, y las prácticas culturales que rigen y sobre las que anclan las dinámicas institucionales, por otro;
- la LGE habilita transformaciones y ampara acciones dirigidas a transformar las prácticas de educación y trabajo para PPL. Es necesario considerar qué articulaciones pueden pautarse, a nivel de la sanción penal, en relación con la aprobación del nuevo Código del Proceso Penal. El SNE creado por la LGE obliga a una articulación que es fundamental para la transformación de la educación en cárceles.

Existe acuerdo en que la generación de una mesa interinstitucional de diálogo puede habilitar a sostener acciones, reconstruyendo sus sentidos y aunando sus objetivos. Asimismo, fortalecerá los lazos entre aquellos actores mandatados por la LGE a trabajar por el desarrollo de la educación para personas en conflicto con la ley penal y consolidará el compromiso de las instituciones para la asignación de recursos.

De crearse esta mesa interinstitucional, deberá recuperar la memoria de lo ya hecho, antecedentes de coordinación entre actores que es preciso tener en cuenta. Al mismo tiempo, deberá luchar contra las retracciones institucionales y las asignaciones decrecientes de recursos o su supresión.

Para que la educación se consolide y universalice como práctica para todas las personas privadas de libertad, es preciso que se instituya en tanto razón de Estado y deje de ser una acción fragmentaria y puntual, poco visible y sin nexo con las experiencias previas. Además, deberán acrecentarse los recursos humanos, institucionales, normativos y sistémicos, fortaleciéndose la coordinación entre actores y la responsabilidad institucional.

Existe en nuestro país un marco legal, normativo e institucional para desarrollar una práctica sostenida de educación para PPL. No obstante, aún no se ha transformado en rutina cotidiana y práctica recurrente por lo que las acciones escasamente se expanden y acrecientan, siendo las más innovadoras, creativas y habilitantes las más difíciles de sostener. Por otra parte, tanto se trate de acciones tradicionales o innovadores, constituyen propuestas débiles si se consideran las necesidades y el tamaño de la población objetivo.

El impulso de una unidad especializada en el INR ha redundado en un mayor acceso a la educación por parte de personas privadas de libertad y en el sostén de acciones destinadas a

---

que las personas privadas de libertad se eduquen, a formar a los operadores y a generar un diseño institucional para fortalecer y habilitar el proceso de ampliación de este derecho para PPL. Estos aspectos demuestran que la política educativa está determinada fuertemente por trabajo institucional del organismo del Estado del que dependen las UIPPL: el Ministerio del Interior (MI).

Que la educación se impulse desde el MI, organismo que tiene por objetivo pensar en políticas de seguridad más que educativas, muestra una debilidad del sistema. Por eso es preciso fortalecer la participación del conjunto de los agentes del mundo de la educación a través de una coordinación institucional que apunte al trabajo conjunto con PPL. Sin embargo, es posible preguntarse si la gestión a través de este ministerio, que se ocupa de las medidas de seguridad, permitirá la incorporación de las innovaciones educativas necesarias o si, por una dinámica de competencias, se terminarán debilitando los recursos destinados a la educación.

## **PROPUESTAS: LÍMITES Y POSIBILIDADES**

Si bien el impulso de nuevas prácticas y las acciones dirigidas a su sustentabilidad constituyen procesos en curso en nuestro país, se señalan durante los diálogos los límites más importantes para el desarrollo de la educación en cárceles:

- la cultura custodial centrada en la privación de libertad, en la gestión del dolor y en el vacío temporal. Concebida como castigo y no como oportunidad;
- la cultura educativa con fuertes anclajes institucionales que separa lo manual de lo intelectual y divide ámbitos institucionales en la enseñanza media reproduciendo esta separación;
- la separación formal de ámbitos institucionales entre los agentes de la educación a la que se suman prácticas arraigadas de trabajo y transmisión de conocimiento que son interpeladas por la educación en cárceles, fundamentalmente cuando se propone trabajar con una metodología de proyecto centrada en el interés de las PPL;
- la separación entre educación formal y no formal;
- la separación entre la educación como preparación para el trabajo, y el trabajo: es preciso pensar la educación como recuperación integral de saberes en relación con el trabajo y la puesta en práctica de esos saberes;
- la tradicional concepción de progreso que sitúa en la enseñanza primaria la formación en competencias y valores; cuando se trabaja con adultos, se entiende que el proceso de formación en habilidades para la vida ya ha finalizado. Sin embargo, según expresan diferentes operadores, los adultos privados de libertad también requieren fortalecer sus habilidades y competencias para el trabajo y la vida, de forma paralela y conjunta con la recuperación de saberes. El trabajo puede ser un buen pretexto dada la importancia social que se le atribuye en tanto factor de rehabilitación en la cárcel por encima de la educación;



- 
- la falta de educadores y docentes formados para la alfabetización de adultos y la educación de adultos.

### **Educación en UIPPL e innovación pedagógica**

Específicamente en relación con lo formal y lo no formal, se señala durante los diálogos que los medios de comunicación y las posibilidades que ofrecen las Tecnologías de la Información y la Comunicación (Tics) permiten acercamientos importantes: “Hemos incorporado dos cosas: la educación no formal (también considerada en la redención de penas); también talleres sobre habilidades comunicacionales, espacios digitales proporcionados por ANTEL, en tanto instancias educativas”.

Asimismo se menciona que el trabajo en recreación, cultura y arte constituyen experiencias fundamentales en las cárceles.

Por otra parte, la articulación con nuevos programas universitarios y nuevas prácticas educativas ha acercado experiencias que permiten una real acreditación de aprendizajes mediante dinámicas pedagógicas adaptadas a las necesidades de quienes ya no están en edad de transitar por la enseñanza primaria y media.

La experiencia de educación en cárceles muestra que pueden potenciarse un conjunto sustantivo de nuevas prácticas pedagógicas hoy formalizadas en programas que tienen lugar en el sistema de enseñanza media o terciaria, y que son pertinentes cuando pensamos en la educación de adultos. En la visión de los actores, la idea de enlazar con la Universidad apunta fundamentalmente a permitir que los ciclos educativos tengan continuidad, que mejore la calidad y que se promuevan niveles de titulación más altos, no es tan clara la potencialidad de la educación terciaria como fuente de innovación pedagógica para la educación de jóvenes y adultos.

En este sentido, parecería de interés que, de conformarse, la nueva mesa intersectorial, establezca estrategias sostenibles para las diferentes UPPL y las PPL de acuerdo a los recursos existentes y en los diferentes programas de la ANEP, del MEC y de la UDELAR.

El relato de experiencias diversas muestra el actual trabajo en educación en cárceles en tanto semillero de innovación pedagógica.

---

## POLÍTICA DE INTEGRACIÓN AL MUNDO DEL TRABAJO

Un factor clave para sostener acciones en contextos de privación de libertad es que las instituciones responsables tengan certeza y convicción en los objetivos de las mismas. Durante los diálogos resulta evidente la certeza que transmiten los actores que participan del programa Las Rosas en contraste con los aportes realizados por otros agentes vinculados al mundo del trabajo que mencionan la escasa experiencia, los pocos antecedentes y la imposibilidad de referir una experiencia acumulada.

En general refieren a una historia débil que se corresponde con una sociedad a la que le cuesta entender al trabajo como un derecho y como una oportunidad para las PPL, así como aceptar la necesidad de que perciban una remuneración regular y que tengan un contrato de trabajo que les asegure cierto resguardo a la hora de recuperar la libertad.

Según algunas posturas, el trabajo puede tener un componente moralizador superior a la educación pero también una mayor eficacia práctica para lograr que se construyan vínculos con la sociedad, en la medida que aceptar un trabajo es asumir normas y reglas sociales.

El imperativo por evitar la reincidencia y disminuir el proceso de paulatino aumento de la PPL en Uruguay obliga a tener una mirada sobre el mundo del trabajo en tanto canal privilegiado de relacionamiento e inserción social, así como estrategia de sobrevivencia y de provisión económica.

Por otra parte, si la actividad laboral es percibida como mera actividad moralizante, cuyo único rol es el de reducir la pena, la relación con el trabajo continuará separándose de la relación con el saber, sin lograr que aumente la participación y el compromiso de las PPL en los procesos laborales y educativos que transitan.

### CONFLICTOS

Existe acuerdo entre los actores de que en la cultura penitenciaria la seguridad está primero, la salud en segundo lugar, el trabajo luego y, finalmente, la educación. Señala un participante durante los diálogos: “Me preocupan algunas señales desde la institución penitenciaria que estarían diciendo que lo productivo prima sobre lo educativo, dicotomizando estudiar o trabajar. Veo como retroceso que no existan pasantías para las PPL que salgan a trabajar a organismos públicos que a su egreso conservaron el puesto laboral. Con la creación de la DINALI (Dirección Nacional de Apoyo al Liberado) se visibiliza el divorcio de las etapas de pre-egreso y egreso”.

El trabajo de transformación del vínculo entre educación y trabajo debe comenzar en las propias UIPPL, en los operadores judiciales y en todos los funcionarios y docentes que trabajan en los centros. Una oportunidad podrá ser la aplicación del nuevo Código del Proceso Penal que configura otras formas de penalidad y sanción.

---

Otro aspecto a considerar es la necesidad de hacer coincidir las agendas de trabajo entre la educación y la vida cotidiana de las UIPPL. Actualmente las dos actividades se encuentran desacompañadas. Por ejemplo, debido al mecanismo de elección de horas docentes que acompaña al calendario escolar, recién en el mes de abril los docentes ingresan a las UIPPL. Sin embargo, en las UIPPL es necesario y posible realizar actividades socioeducativas todo el año. Por ello, pensar la educación para personas privadas de libertad supone un trabajo intersectorial.

Por otra parte, la educación en las UIPPL se encuentra desacoplada del resto de las rutinas en los centros, organizadas en función de los niveles de seguridad. Existe la idea de que las personas privadas de libertad tienen derechos a la educación diferenciales según el tipo de medidas a que se encuentran sujetas: máxima, media o baja seguridad. Por lo tanto, también la educación reproduce el castigo y asimila la estructura de seguridad. Esta situación es más compleja en las unidades de mayor tamaño: “En las unidades de mediana y pequeña población se puede hacer otro tipo de trabajo. La reforma penitenciaria estableció tres subdirecciones nacionales en el INR: operativa, administrativa y técnica. Estas tres áreas pretenden asegurar el enfoque integral de la intervención en privación de libertad. El problema es el del hacinamiento. En ComCar, Libertad, Canelones, con más del 50% de la población carcelaria, los programas de intervención son prácticamente inexistentes”.

El INR se encuentra trabajando hacia la construcción de un modelo que, según se expresa durante los diálogos, permita “... la normalización de la vida en la prisión, atravesada por la educación, el trabajo, la recreación, el deporte. Pero la legislación establece los cupos para trabajadores encarcelados y liberados, que es un límite. El INR impulsa una herramienta de trabajo: el Plan Individual de Trabajo”.

Asimismo se menciona el trabajo de convivencia al interior de las UIPPL como un aspecto clave. En tanto el acto de educar depende de la construcción de vínculos con el otro, es necesario conocer las condiciones estructurales que habilitan dicha construcción. El hacinamiento, las malas condiciones edilicias, la falta de espacios recreativos, sociales, de deportes, atentan contra esta posibilidad. A ello se suman los códigos propios de la vida cotidiana, marcados por el seguimiento de rutinas y disciplinas. Señala un participante al respecto: “antes de rehabilitar a alguien debemos estabilizar las prácticas de convivencia. El 53% de la población está hacinada; ahí hay que estabilizar las prácticas de convivencia para luego pensar en qué es rehabilitar”.

Al problema de la convivencia en la vida cotidiana, se suma el peso estructural de las prácticas del campo judicial. Se señala que: “El recurso de la reincidencia, fuertemente debatido académicamente, sigue siendo el utilizado para dirimir las libertades o la prisión. Esto está directamente relacionado con la posibilidad de la inclusión. Si no se resuelve el proyecto de vida, la reincidencia es un eslabón seguro. Redención de pena es el “primer anzuelo” para estimular el deseo de trabajar y estudiar. ¿Cómo hacer que la justicia se verifique en la inclusión de más gente en procesos educativos o laborales? ¿Cómo encender el deseo del estudio y el trabajo en la privación de libertad? Parece que la motivación económica, junto con la posibilidad de redimir la pena son los elementos que determinan que las PPL tengan el deseo de trabajar”.

El propio sistema penal desestimula al estudio y al trabajo, en tanto establece que hay 90 días,

---

al ingreso a la UIPPL, en que la persona no puede estudiar ni trabajar. Estas prácticas se suman al impacto que la privación de libertad en sí misma tiene.

Un aspecto en discusión es la necesidad de que la propuesta socioeducativa se adecue los diferentes tipos de pena a que se encuentra sujeta cada persona. En primera instancia, podría establecerse que la misma diferenciara entre PPL y personas sujetas a medidas no privativas de libertad. Sin embargo, esta división debería operar únicamente en lo relativo a lo judicial y a los espacios en los cuales tiene lugar la propuesta socio-educativa, no así en lo relativo a la concepción, calidad y objetivos de la misma.

## DESAFÍOS

### **Educación, trabajo, comunidad**

Los actores participantes en los diálogos refieren a dos niveles en los que es necesario fortalecer la relación educación-trabajo. Por un lado, intensificar las asociaciones externas, en el marco de un modelo educativo implementado en cada centro, con las empresas, el Estado y la comunidad. Se trata de buscar la colaboración de agentes externos a la vez que de fortalecer la interinstitucionalidad en consonancia con una política sostenida.

Se señala la necesidad de: “pensar interinstitucionalmente cómo vamos a abordar integralmente el proceso de la privación de libertad: educación, trabajo, salud, etc. No solo a escala piloto o a voluntad. Si defino que la rehabilitación es una política pública estratégica, tiene que tener recursos de todo orden, que la hagan sostenible. Y luego, en el afuera, cómo se acompaña ese proceso, para construir alternativas. Tienen que haber políticas institucionales para la continuidad de lo trabajado durante el encierro. Coordinar de forma integral, secuencial, progresiva, inclusiva”.

Por otra parte, es necesario transformar las propuestas para romper con la escisión educación-trabajo. Actualmente, el trabajo en las UIPPL se resume a un conjunto de prácticas separadas de las acciones educativas en el espacio, en el tiempo y en la concepción. El objetivo sería forjar un modelo integral y generar y pedagogía alternativa, como expresa uno de los participantes: “Considero que los espacios educativo y laboral tienen que tener un fin; que si es la rehabilitación, se planifique y se llene de contenidos. Esto en la práctica de la unidad no es un problema; es más, cuando se superpone trabajo y educación, aunque no es lo ideal, se jerarquiza la educación. En relación con la oferta educativa, no se está llegando a todos. Los cursos o talleres aislados no aportan al abordaje integral”.

Las UIPPL pueden transformarse en un ámbito en el que el sistema educativo revierta la idea de que el currículum debe adaptarse al mundo del trabajo o reflejarlo. Se trata de una oportunidad para construir en conjunto propuestas que, basadas en la acumulación de saberes, en la originalidad y en las potencialidades de las personas que desean reinsertarse y aprender, generen nuevas opciones a ser consideradas por el sistema productivo.

Enlazar integralmente las propuestas educativas y laborales constituye un aspecto consensuado durante los diálogos, lo que hace reflexionar sobre la posibilidad de generar una nueva política social. Al respecto, se señala durante los diálogos: “Todas las intervenciones han

---

afirmado que educación y trabajo son un par imprescindible para la rehabilitación. También queda claro que no hay apropiación, que este vínculo de la educación y el trabajo no está en la agenda de las instituciones y mucho menos en la agenda de la seguridad en su sentido integral. El eje de la importancia educativa se desplazó; la discusión sobre seguridad quedó reducida a la instrumentación del Código del Proceso Penal; hay mucho por trabajar en esta red vincular que se teje de esta manera”.

Por otra parte, no es posible deslindar el trabajo del regreso a la comunidad, a la polis, a la red de relaciones. Los actores encargados de promover políticas de empleo concuerdan en que no se trata de enlazar meramente la formación para el trabajo con el empleo. Se trata de un abordaje integral que analice el modo en que los sujetos articulan el regreso al trabajo con su retorno a la comunidad. Se señala, por ejemplo: “Dentro del sistema penitenciario hay mucho trabajo, pero son formaciones preocupacionales; entiendo que falta el trabajo para la etapa posterior. El abordaje integral con la comunidad, las empresas públicas y privadas. Hay convenios de prácticas laborales pero desconocemos el impacto de esas experiencias. Me preocupa que en los convenios que van a las formaciones específicas y transversales se trabaje también el manejo de las frustraciones. En el INEFOP también sucede que esto no está en la agenda de trabajo. Sí hemos definido que la formación se trabaje con un abordaje de tres patas: las competencias generales, las específicas y las transversales.”

Se trata de un proceso de construcción que es simultáneamente práctico y simbólico. Es necesario, por un lado, concretar las acciones que las instituciones habrán de llevar adelante y que los acuerdos, las normativas y las leyes permiten. Pero también es necesario trabajar en las construcciones de sentido que permiten la comprensión de lo que implica una política integral de seguridad y si es necesario pensarla desde el lugar de la seguridad: “El vínculo educación y trabajo no está pensado integralmente y para todos. Esto es una omisión y por ende, una urgencia. Me gratifica encontrar tanto nivel de acuerdo y sobre la necesidad de construir una mirada pedagógica sobre el tiempo de encierro, garantizando las condiciones de convivencia básica. Debe colocarse en la agenda de los tomadores de decisiones que este es un grupo de personas sobre las que hay que colocar prioridades. Esto implica desarrollar una línea de trabajo en sensibilización: empresas, medios de comunicación, etc., (para que) comiencen a desarrollar una mejor mirada sobre este trabajo”.

Asimismo se señala: “...debemos discutir sobre la historia laboral, los derechos de seguridad social que la persona no tiene, que se suspenden durante el encierro. Un concepto que va asociado a la construcción de educación y trabajo como díada, que va también atravesada de la construcción de ciudadanía. La oferta es un acercamiento a un espacio formal legal, es un aporte. Falta la intermediación para el trabajo; quizás el Projovent (son personas jóvenes sin experiencias o con escasas experiencias de trabajo formal), los préstamos y cómo sostener el trabajo autónomo. Todo esto en un Estado ausente en políticas de trabajo, aún más difícil en la privación de libertad”.

Si bien suele colocarse a la práctica laboral por encima de la educación, la experiencia de los gestores, educadores y operadores del sistema penitenciario demuestra que la posibilidad de sostener un trabajo no depende meramente de las oportunidades de realizarlo, sino también de las capacidades sociales y de los conocimientos puestos en práctica.

---

A la barrera que constituye la necesidad de contar con ciertas capacidades y habilidades para el trabajo, se suma el estigma social y el rechazo que la realización de un delito y la sanción penal conllevan.

El estigma de la violencia y el delito excluyen más que la pobreza, lo que configura un círculo vicioso para los sectores más vulnerables de la sociedad. Este círculo vicioso es alimentado por la exclusión del sistema de enseñanza. La exclusión del derecho a la educación, cuando se suma a la exclusión de otros derechos como salud, identidad, trabajo, vivienda, políticas sociales, puede conducir a la realización de actividades delictivas. Y la sanción penal profundiza, en las actuales condiciones de reclusión, la distancia con el mundo de la educación y del trabajo. Aunque la privación de libertad habilite la revalorización del trabajo y de la educación, la carencia de saberes para sostener las actividades educativas, la falta de habilidades vinculares, de conocimiento de reglas y normas de intercambio laboral, la ausencia de oportunidades concretas de acceso al mundo del trabajo y la desconfianza social que pesan sobre la PPL, hacen que la voluntad de educarse y trabajar, muchas veces, no llegue a materializarse.

*La intervención en la privación de libertad tiene que ser una política social, con la consecuente participación de una diversidad de actores extra penitenciarios.*

*Las oportunidades son en sí mismas una herramienta para la valorización de las personas, aun cuando no haya un interés específico en el contenido de la oportunidad. El trato humano es tratar y comprender a las personas desde su status de persona. La cultura de la organización educa en su integralidad; vale la pena considerar también qué y cómo educa recibir a las visitas, a las familias y a los niños en condiciones vinculares y de infraestructura poco dignas. La falta de recursos técnicos podría suplirse a través de convenios también con la sociedad civil, y esto debiera planificarse. Cómo el vínculo con el afuera también construye en posibilidades de relacionarse de forma diferente al egreso.*

*Todas las intervenciones han afirmado que educación y trabajo son un par imprescindible para la rehabilitación. También queda claro que no hay apropiación, que este vínculo de la educación y el trabajo no está en la agenda de las instituciones y mucho menos en la agenda de la seguridad en su sentido integral. El eje de la importancia educativa se desplazó; la discusión sobre seguridad quedó reducida a la instrumentación del Código del Proceso Penal; hay mucho por trabajar en esta red vincular que se teje de esta manera”.*

*En el encierro, algunas cuestiones básicas están aseguradas; en el afuera eso desaparece y quizás nunca estuvieron. La tensión entre el adentro y el afuera (trabajar en el adentro para una condición en el afuera). El trabajo solo con la persona privada de libertad es una restricción para la efectividad de la intervención. Debe considerarse también el trabajo con el núcleo familiar y con la comunidad. Es la línea de poder trabajar la capacidad de construir proyectos de vida, un escenario deseable en el que desarrollar mi vida, mis vínculos, mis afectos por oposición a llegar donde se puede.*

*¿Qué herramientas les estamos brindando a la PPL para una real inserción? No podemos ser cándidos pensando que con solo primaria, secundaria o algún curso, construimos esa herramienta.*

*...pensar interinstitucionalmente cómo vamos a abordar integralmente el proceso de la privación de libertad: educación, trabajo, salud, etc. No solo a escala piloto o a voluntad. Si defino que la rehabilitación es una política pública estratégica, tiene que tener recursos de todo orden, que la hagan sostenible. Y luego, en el afuera, cómo se acompaña ese proceso, para construir alternativas. Tienen que haber políticas institucionales para la continuidad de lo trabajado durante el encierro. Coordinar de forma integral, secuencial, progresiva, inclusiva.*

*Considero que los espacios educativo y laboral tienen que tener un fin; que si es la rehabilitación, se planifique y se llene de contenidos. Esto en la práctica de la unidad no es un problema; es más, cuando se superpone trabajo y educación, aunque no es lo ideal, se jerarquiza la educación. En relación con la oferta educativa, no se está llegando a todos. Los cursos o talleres aislados no aportan al abordaje integral.*

*Dentro del sistema penitenciario hay mucho trabajo, pero son formaciones preocupacionales; entiendo que falta el trabajo para la etapa posterior. El abordaje integral con la comunidad, las empresas públicas y privadas. Hay convenios de prácticas laborales pero desconocemos el impacto de esas experiencias [...] Sí hemos definido que la formación se trabaje con un abordaje de tres patas: las competencias generales, las específicas y las transversales.*

*Más allá de las iniciativas muy valiosas, debemos centrar la reflexión en que quizás falte una articulación, una coordinación de lo que es una política pública de inclusión social, que integre el adentro y el afuera.*

*Un modelo educativo que no solo esté orientado al desarrollo de oficios o al saber enciclopédico, sino a dar funcionalidad a los saberes que voy incorporando. La integralidad no es solo de áreas y enfoques, sino también de la tensión entre el adentro y el afuera.*

---

## INTERINSTITUCIONALIDAD Y AUTONOMÍA EN DEBATE

### Apuntes para la reflexión

#### **Institucionalidad del Sistema Nacional de Educación Pública**

El debate nacional sobre políticas sociales y educativas en los últimos tres períodos de gobierno ha tenido como uno de sus ejes primordiales la transformación institucional. Se destacan, en tal sentido, las formas peculiares que ha asumido la educación formal no universitaria, que permite diferenciar a nuestro país dentro y fuera de la región.

El artículo 202 de la Constitución de la República define las instituciones a las que corresponde el gobierno de la educación pública y establece que: “La Enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística, serán regidas por uno o más Consejos Directivos Autónomos”. Respecto de los cometidos y atribuciones que tendrán él o los Consejos Directivos Autónomos, la Constitución (artículo 204) establece que los mismos serán determinados por “ley sancionada por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara”.

En consecuencia, los mecanismos institucionales que regulan el sistema educativo nacional están condicionados por las restricciones que se desprenden de la Constitución. Sin embargo, dentro de esos límites existe un amplio espacio para la consideración de diferentes alternativas respecto a la composición, atribuciones y mecanismos de designación del o de los Consejos Directivos Autónomos de la educación pública no universitaria. Por ejemplo, la Constitución vigente abre la posibilidad de establecer por vía legal diferentes grados de autonomía del sistema educativo público. Esta orientación general puede expresarse, como ocurre en la actualidad y como ha ocurrido en el pasado, en esfuerzos para establecer criterios de selección tendientes a enfatizar el perfil técnico de las personas que pueden ser electas para desempeñar algunos cargos en el gobierno de la educación. En todos sus niveles, la autonomía del gobierno de la educación no debe representar un obstáculo para que toda la ciudadanía, beneficiaria o no del sistema, tenga derecho a exigir que se rindan cuentas por su gestión.

Por otra parte, la peculiar trayectoria histórica del sistema educativo nacional ha terminado por asociar la idea de autonomía a la creación de un orden institucional caracterizado, en el nivel no universitario, por la coexistencia de varios Consejos Desconcentrados. Esta peculiar ingeniería institucional se ha visto enfrentada a los cambios provocados por la creciente demanda social de acceso a los servicios educativos y la consecuente masificación del sistema en todos sus niveles. Estos fenómenos han llevado a promover, por vía legislativa, diversos mecanismos de coordinación de política.

En el marco de la nueva LGE se ha creado el SNEP y se han redefinido diversos aspectos que tocan a la gestión de la educación, la evaluación de las políticas educativas y el planeamiento. En lo que refiere a la ANEP, la organización que se desprende de la ley de educación actualmente vigente atribuye al Consejo Directivo Central las funciones de planeamiento y a los Consejos Desconcentrados las de ejecución. Paralelamente, se creó un Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED), encargado de las funciones de evaluación del sistema no



---

universitario de educación.

La enseñanza inicial y primaria está a cargo del Consejo de Educación Inicial y Primaria; la enseñanza media básica y superior es responsabilidad del Consejo de Educación Secundaria y la enseñanza media básica superior de carácter técnico del Consejo de Educación Técnico Profesional. Finalmente, la formación docente está a cargo del Consejo de Formación Docente.

### **Caracterización de la educación pública en Uruguay**

La educación pública constituye desde hace más de un siglo uno de los pilares de la sociedad uruguaya. El sistema educativo público ha desempeñado un papel determinante en la historia nacional: un papel clave en la conformación de la sociedad uruguaya, en la construcción de sus identidades colectivas, en la formación de ciudadanía y en la generación de las bases del desarrollo económico y productivo. La matriz del sistema educativo nacional fue fundada a partir de los principios de gratuidad, laicidad y obligatoriedad de la enseñanza. En comparación con el resto de los países de la región fue construida tempranamente, en el último cuarto del siglo XIX, en paralelo con la consolidación del Estado Nacional y como componente esencial del mismo.

Hasta la década del sesenta, el sistema educativo uruguayo exhibía niveles de desarrollo (tasas de alfabetización, cobertura educativa, egreso, etc.) que ubicaban al país en una posición destacada dentro de la región, incluso en comparación con los países de mayor desarrollo socioeconómico. A pesar de este valioso legado, Uruguay no alcanzó a incluir a toda la población, especialmente a los más vulnerables a nivel económico, cultural y social. El país fue perdiendo el nivel educativo adquirido en los últimos treinta años, tanto con relación a las sociedades más desarrolladas como en comparación con sus pares de la región.

A la dificultad para incluir a todos, que la sociedad uruguaya ha experimentado en las últimas décadas, se suman profundos cambios sociodemográficos que consolidaron la exclusión social. La pauperización de la infancia y la segregación residencial, el aumento de los fenómenos de violencia social y el sistemático crecimiento de la población carcelaria, han tenido impacto sobre el sistema educativo, en particular la ANEP, que resultan insoslayables para cualquier acción de inclusión social. Desde la restauración democrática se han sucedido diversas iniciativas tendientes a dar respuesta a los profundos cambios que la misma vivía. En particular, en los últimos diez años la ANEP ha desplegado un conjunto de políticas que tuvieron por objetivo mejorar la calidad de la educación y asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso al sistema educativo. No obstante, más allá de algunos avances tales como el incremento de la cobertura de educación inicial y la expansión de las Escuelas de Tiempo Completo (ETC), o la oferta de formación docente en el interior del país, el subsistema público de educación básica, media y de formación docente requiere de una profundización y diversificación tanto de los objetivos de sus acciones como de las modalidades institucionales para operar las mismas.

Entre las principales dificultades para alcanzar una educación de calidad podemos mencionar: a) una educación inicial que no ha llegado a ser universal para los niños de 4 años, en un contexto en que su extensión al grupo de 3 años parece necesaria; b) una educación primaria que no ha reducido significativamente la tasa promedio de repetición, sobre todo en contextos

---

sociales desfavorables; c) a nivel de educación media, sólo una tercera parte de los alumnos que ingresan al primer año de educación primaria llegan a completarla debido a la gran deserción; d) sólo una quinta parte de los que ingresan al primer año de educación media llegan a quinto grado sin repetir, afianzando el fenómeno de rezago educativo.

En este contexto, la educación para personas privadas de libertad tiene dos objetivos:

- saldar los déficits educativos que enfrenta el Uruguay y que tocan muy especialmente a las personas privadas de libertad; y
- generar un proyecto sustentable con personas jóvenes y adultas privadas de libertad

Es importante reflexionar sobre las causas profundas de los fenómenos descritos. Un análisis global muestra que uno de los mayores cambios que ha experimentado la ANEP en las últimas décadas ha sido el incremento de la matrícula, en un contexto de sostenido rezago de inversión en educación. En los primeros diez años posteriores a la restauración democrática, el número de alumnos inscriptos aumentó levemente, pasando de 547.455 a 578.829. Sin embargo, entre 1995 y 2004 la matrícula registró un crecimiento significativo, llegando en ese último año a 740.361 alumnos. El fenómeno fue particularmente importante en tres de los subsistemas educativos. La educación inicial pasó de 46.618 alumnos en 1995 a 87.237 en 2004. El subsistema de educación secundaria experimentó el mayor crecimiento absoluto: de 166.239 alumnos a 236.538 (45% de incremento matricular) en el mismo período. Formación docente creció por su parte de 7.306 a 21.026 estudiantes mostrando un incremento porcentual explosivo.

Por otra parte, si bien en los últimos años la ANEP desarrolló algunas políticas y acciones tendientes a mejorar la calidad de los aprendizajes, los resultados alcanzados hasta el momento distan de ser satisfactorios. En este sentido, el descenso en las tasas de repetición escolar, de primero a sexto año en escuelas públicas, registrado en los últimos años, ha sido muy limitado: del 10,7% al 8,6% entre 1996 y 2004 (ANEP 2005). Los altos niveles de repetición en primer año de primaria (que afectan a uno de cada cinco alumnos) se han mantenido relativamente estables, sin perjuicio de la moderada reducción constatada en los últimos años. Entre los principales desafíos para una educación de calidad podemos mencionar la urgente necesidad de mejorar los aprendizajes de la educación básica, acortando las diferencias entre los alumnos de distintos estratos socioeconómicos; la importancia de reducir las altas tasas de deserción que presenta el Ciclo Básico de educación media; ampliar la oferta educativa a sectores de insuficiente escolaridad y transformar sustancialmente la organización y gestión de la ANEP para alcanzar a las poblaciones que quedan excluidas del derecho a la educación.

A nivel de la enseñanza media el problema del rezago educativo permanece como uno de los más importantes. Aunque la matrícula ha aumentado en forma pronunciada, la población en edad de asistir a este nivel que efectivamente concurre al ciclo correspondiente a su edad ha crecido en forma muy leve, mostrando que si bien el sistema ha podido avanzar en el acceso a la educación, no ha alcanzado mejoras visibles en los logros educativos. Del mismo modo que en el ciclo primario, en la educación media los logros de los estudiantes presentan grandes diferencias entre los distintos contextos socioculturales.

---

El problema del aumento y expansión del sistema educativo público a amplios conjuntos de la población, en contextos de carencia de recursos y pagando el tributo de años de rezago en inversión educativa, determinan en gran parte los resultados educativos alcanzados. Esto ha limitado la capacidad de cumplir con las funciones regulares e introducir las mejoras edilicias y las innovaciones necesarias para atender al nuevo conjunto de jóvenes. No obstante, en esta dirección, también es importante señalar que un conjunto importante de docentes no poseen el título habilitante que garantice la formación disciplinaria y pedagógica imprescindible para desempeñar sus funciones.

En lo que hace a la calidad global del sistema, cabe agregar que los comentarios que preceden refieren solamente a las modalidades formales de la educación. Franjas muy amplias de la población, según los últimos censos, no han recibido instrucción alguna, no han completado la educación primaria o el tramo obligatorio de la educación media. No se puede hablar de equidad educativa mientras el país carezca de servicios variados, abiertos y flexibles de educación para adultos. En este sentido, la nueva LGE ha impulsado mecanismos de acreditación de saberes y creado el Consejo de Educación No Formal con el cometido de impactar en estas realidades.

Desde la asunción de los gobiernos progresistas, en marzo de 2005, se ha trabajado tanto en la redefinición de las líneas políticas, como en la instrumentación de acciones que procuran dar cuenta de los principales problemas que el sistema educativo enfrenta. Fundamentalmente, los problemas que se ha buscado subsanar son: el malestar docente y estudiantil, la insuficiente cobertura de la educación inicial; la mala calidad de los aprendizajes a nivel de educación primaria; el problema del abandono a nivel de enseñanza media; el déficit a nivel de la formación docente y los problemas de gestión del ente educativo.

Podemos ubicar algunos ejes sistemáticos de actuación: a) construcción participativa de las políticas educativas y trabajo con las comunidades locales; b) fortalecimiento de una perspectiva de derechos y desarrollo humano; c) transformación general del sistema; d) fortalecimiento de una estrategia de desarrollo científico y tecnológico; e) coordinación interinstitucional de políticas sociales y fortalecimiento de las redes interinstitucionales; f) generación de programas de innovación educativa; g) implementación de las líneas transversales educativas llevadas a cabo por la nueva LGE; h) trabajo en conjunto con el SNEP (ANEP-MEC-UDELAR); i) fortalecimiento de la formación docente.

### **Cohesión social, educación y cambios institucionales para una nueva política educativa**

La interinstitucionalidad que se propone como eje para la atención de diversos problemas sociales requiere de una transformación de las lógicas y concepciones de antiguas instituciones como la ANEP, el MEC, la policía o el Poder Judicial. Varias de ellas han sido implementadas desde organismos nuevos, como el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) o a través del Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP) creado por la LGE que promueve la articulación de instancias internas en el sistema educativo público. El desafío refiere a problemas de competencias y atribuciones, ya no entre instituciones de gobiernos o municipalidades diferentes, sino al interior de las diferentes divisiones de la ANEP (Divisiones, Direcciones, Consejos Desconcentrados, etc.) y en las posibilidades de articulación con otros ministerios y organismos del Estado.

---

Dicha interinstitucionalidad se ha pensado en clave de una perspectiva de lo social por oposición a la clausura educativa de cada consejo desconcentrado, para promover la inclusión social y educativa y el trabajo en las comunidades locales. Esta nueva dinámica enfrenta diversos obstáculos. Fundamentalmente, la escasez de recursos y las concepciones rígidas de los roles institucionales.

En los años noventa, las gestiones educativas procuraron atender a las situaciones de pobreza y el objetivo de la equidad se sitúa a nivel de la educación básica. Hoy en día, la inclusión se está centrando en el apoyo al pasaje de la educación primaria a la secundaria, con programas que apoyan a los estudiantes vulnerables en este tránsito. Asimismo, con programas institucionales e interinstitucionales (Tránsito Educativo, PIU, Aulas Comunitarias, becas del MEC, Compromiso Educativo) que buscan revertir la desafiliación.

Otra línea interinstitucional del trabajo entre ANEP y UDELAR ha buscado el desarrollo de la competitividad junto al impulso de competencias básicas para las nuevas demandas del sistema productivo. En este sentido, podemos observar una continuidad en los últimos años, dado que nuestro sistema educativo está llamado a dialogar con el aparato productivo.

Es en este contexto que la búsqueda de la cohesión a través del vínculo con los sujetos, pero sin olvidar los problemas de distribución, abre un camino de desafíos nuevos en las políticas interinstitucionales. El panorama podría ejemplificarse del siguiente modo:

*Un elemento a considerar aquí tiene que ver con el cambio del lugar social de la enseñanza media en el país: desde un espacio central en los procesos de clasificación social a mediados del siglo XX, hacia un ámbito al que se le exige un funcionamiento democrático que incluya a sectores sociales tradicionalmente excluidos de su seno.*

*Otro elemento que se agrega a la complejidad que presenta el ámbito de la enseñanza media es el que tiene que ver con los resultados en términos de aprendizajes de los estudiantes. La amplia difusión que han tenido a nivel de la opinión pública los resultados de las pruebas PISA ha contribuido a dar visibilidad a esta problemática.*

*En grandes rasgos el Informe PISA muestra a Uruguay con niveles de resultados buenos para el contexto latinoamericano, pero alejados de los alcanzados por los estudiantes de los países mejor posicionados en la evaluación. Por otra parte, se muestra una fuerte polarización en los resultados educativos en función del nivel socio-cultural de pertenencia del estudiante (ANEP – CODICEN, 2010). (Martinis, 2011: 10)*

Martinis retoma una perspectiva europea que enfatiza la cohesión como un concepto que refleja la consistencia y calidad de lo social y lo institucional para el bienestar de todos (Consejo Europeo, 2005). En este sentido, la dificultad de avanzar en políticas de este tipo tiene tres límites sustantivos: la falta de indicadores cualitativos; el problema de los derechos humanos y de la primacía de una perspectiva correctiva; la segmentación social que se expresa en un conjunto de propuestas educativas de diversa calidad, desarticuladas y sin conocimiento entre los distintos subsistemas.

Ubicarse en la nueva perspectiva no implica proponer una oferta homogénea ante situaciones y realidades diversas. Significa concebir la oferta educativa desde una profunda preocupación por el otro, por la satisfacción de sus derechos, hacia la construcción de un futuro digno. Pensar la educación en clave de cohesión social supone pensar la oferta educativa como un

---

conjunto con continuidad lógica. Nuevamente, la centralidad debería ubicarse en el sujeto de la educación y no en estructuras anquilosadas que no propician el desarrollo de experiencias educativas. En tal sentido:

*La Ley de Educación 18.437 otorga un lugar fundamental a los procesos de coordinación en el marco del sistema educativo. Para ello dispone algunas transformaciones institucionales y acrecienta las posibilidades de participación de los diversos actores de la realidad educativa. El proceso de implementación de los cambios que introduce la ley podría significar una oportunidad única para avanzar en la construcción de un sistema educativo articulado e integrado". (Martinis, 2011: 13)*

La LGE constituye una oportunidad para un cambio institucional que permita abrir paso a la preocupación por el otro a la vez que establecer la coordinación en una estructura institucional fragmentada. Habrá que ver si esta coordinación tendrá los elementos necesarios para revertir las bases históricas y sociales de la segmentación cultural del sistema que consolidan las bases educativas de la desigualdad social.

Una nueva agenda puede vislumbrarse enfrentando problemas nuevos que interpelan la autonomía y la interinstitucionalidad en clave de práctica educativa y reconocimiento del otro. Es razonable pensar que la educación favorezca las bases de la cohesión social, estableciendo nuevos marcos para la relación con el otro y para la constitución de un sujeto pedagógico (y político). Ello implica atribuir importancia a la cultura sin negar el problema de la distribución de la riqueza.

Permanece, asimismo, el desafío cultural del encuentro con el otro en una cultura de cuño estatal y centralista que hereda las discriminaciones sociales del mundo actual. El riesgo se encuentra en que la exclusión, la disciplina y el control permanezcan como la respuesta más eficaz para mantener un orden que "incluya" si no puede "integrar".

Finalmente, el concepto de comunidad, desde el cual se postula la participación, debe ser interrogado a partir del conocimiento de las bases reales de nuestra comunidad. Sin ello, toda política de derechos anclada en la participación de sujetos se transforma más en un acto de buena voluntad que en una real política de integración de los más vulnerables, de aquellos que de hecho no ocupan un lugar en la comunidad. Actualmente en los centros educativos el poder se encuentra en educadores y docentes, no en los estudiantes ni en la comunidad. Enunciar una política nueva supone fortalecer a estos sujetos debilitados y defender sus intereses, los de los no educados, cuando se enuncian: los de los niños, de los jóvenes, de las familias, del barrio.

### **Desarticulación institucional y segmentación cultural**

Asumir la educación como responsabilidad del Estado y de la sociedad implica impactar en una política del sujeto y en un trabajo institucional que dé cuenta de una complejidad que fragmenta trayectorias sociales (Tiramonti, 2009). De hecho, es necesario evaluar la discriminación en el propio Estado, a nivel de la consolidación de trayectorias educativas segmentadas. El fortalecimiento del diseño institucional en tanto dimensión sistémica supone un trabajo que no es de diseño sino de cambio político en los espacios y sectores institucionales anclados y con derechos. Supone asumir los costos políticos frente a resistencias institucionales. Aunque el diálogo es imprescindible, las lógicas de acuerdos

---

sociales y consultas a los referentes, la construcción participativa de políticas institucionales, siempre se enfrentan a la urgencia y necesidad de estos cambios institucionales.

La mayor exigencia hacia quienes están al frente de la tarea educativa es un elemento clave: en el cuidado del otro, en la enseñanza, en la formación y en la actualización. El proceso por el cual los niños más vulnerables trabajan con los docentes menos preparados es un ejemplo de aquello que debe transformarse para modificar las condiciones de enseñanza. Supone, fundamentalmente, enfrentar desde el Estado un conjunto de prácticas socialmente legítimas para el cuerpo docente, ancladas en derechos y sistemas burocráticos y cuya legitimidad está fundada históricamente.

Uruguay, en materia de educación, inició un largo camino de trabajo participativo a diferentes niveles y está concretando diversos cambios acordados de distintos modos. La LGE es expresión de ello. Pero no debemos olvidar cuáles son las bases de construcción de estos acuerdos legítimos, que pueden suponer el enfrentamiento de sectores que no sustentan la cohesión social pero sí la del Estado. Es decir que si la LGE constituye una oportunidad de trabajar la coordinación a nivel sistémico, debemos tener por norte los logros y avances alcanzados para el retroceso de la desigualdad y la fragmentación así como para el acceso a saberes y aprendizajes.

---

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS UTILIZADOS

ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEC	Coordinación de Educación y Cultura
CES	Consejo de Educación Secundaria
CETP-UTU	Consejo de Educación Técnico Profesional - Universidad del Trabajo del Uruguay
CODICEN	Consejo Directivo Central
CURE	Centro Universitario Regional del Este
ECE	Educación en Contextos de Encierro
FHUCE	Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación
DINAE	Dirección Nacional de Empleo
DINALI	Dirección Nacional de Apoyo al Liberado
INEED	Instituto Nacional de Evaluación Educativa
INEFOP	Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional
INISA	Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente
INR	Instituto Nacional de Rehabilitación
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MI	Ministerio del Interior
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
SIRPA	Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente
SNEP	Sistema Nacional de Educación Pública
OIT	Organización Internacional del trabajo
PAS	Programa Aprender Siempre
PNEL	Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPL	Personas Privadas de Libertad
PUE	Programa Uruguay Estudia
PROMESEM	Programa de Medidas Socioeducativas y Mediación
UCUDAL	Universidad Católica Dámaso Antonio Larrañaga
UDELAR	Universidad de la República
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UIPPL	Unidades de Internación para Personas Privadas de Libertad

---

## BIBLIOGRAFÍA

- ANEP: "Proyecto de Presupuesto 2010-2014", Montevideo: CODICEN, 2010.
- ANEP: "Proyecto de Presupuesto, Sueldos, Gastos e Inversiones 2005-2009", CODICEN, Montevideo, 2005.
- Comerlato, Denise Maria (1998): "Os trajetos do imaginário e alfabetização de adultos", Educat: Porto Alegre.
- 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.
- Filgueira, Fernando (Coordinador) (2013): *Educación para la población privada de libertad. Diagnóstico y propuesta estratégica 2015-2025*. OIT/Cinterfor, Programa de Justicia e Inclusión.
- Fundación Entre Todos (2011): *Aportes para el diseño de una matriz socioeducativa integral no formal en el sistema carcelario uruguayo*. FET y KAS; Montevideo
- Kennedy, Duncan (2010): "Izquierda y derecho. Ensayos de teoría jurídica crítica". Siglo XXI editores, Buenos Aires.
- Martinis, Pablo: "Los procesos educativos y la cohesión social en Uruguay". Seminario cohesión social, CLAEH, Montevideo, 2011.
- Núñez, Pedro; Litichever, Lucía (2015): *Radiografías de la experiencia escolar. Ser joven(es) en la escuela*. Colección juventudes argentinas hoy: tendencias, perspectivas, debates, GEU, Buenos Aires.
- Pinheiro, Paulo Sérgio (1997): "La efectividad de la ley y los desfavorecidos en América Latina". En: Méndez, Juan E; O'Donnell, Guillermo; Pinheiro, Paulo Sérgio (Comps.) "La (in) efectividad de la ley y la exclusión en América Latina", Paídos, Buenos Aires, p. 15-28.
- Tiramonti, Guillermina: "Una aproximación a la dinámica de la fragmentación del sistema educativo argentino. Especificaciones teóricas y empíricas." En: Tiramonti, Guillermina. Montes, Nancy (compiladoras). *La escuela media en debate. Problemas actuales y perspectivas desde la investigación*. Manantial, Flacso, Buenos Aires, 2009, pp. 25 a 38.
- Viscardi, Nilia (2012): "El gobierno de la educación en Uruguay: autonomía e interinstitucionalidad en debate". En: Coria, Adela; Reguera, Alejandra (Comps.) "V Encuentro Internacional de Investigadores de Políticas Educativas (VEIPE)", AUGM, PPE, NEPI, Córdoba, p 269-279.
- Viscardi, Nilia; Alonso, Nicolás (2013). "Gramáticas de la convivencia", ANEP, Montevideo.
- Viscardi, Nilia; Fraiman, Ricardo (2013): "Educación policial en Uruguay. Transformaciones para la consolidación de un modelo de protección integral" En: Conflictos sociales, luchas sociales y políticas de seguridad ciudadana. Barreira, César; Tavares dos Santos, José Vicente; Zuluaga Neto, Jaime; González Arana, Roberto; González Ortiz, Felipe (Coords.) Clacso, Buenos Aires, p . 281-310.
- Yarzabal, Luis (Director): "Una transformación en marcha: políticas instrumentadas por el Codicen" Uruguay. Administración Nacional de Educación Pública. Consejo Directivo Central. Montevideo: CODICEN, 2010.



---

## ANEXO 1

### DIÁLOGOS: INSTITUCIONES/PARTICIPANTES

Amparo Díaz	MEC, PAS
Ana Germán	Subdirección Administrativa UIPPL N°3
Anahí Laroca	INR, Subdirección Nacional Técnica, Coordinación Nacional de Educación
Anaía Rivero	UdelaR, Programa Integral Metropolitano
Andrea Gil	MEC, PAS
Carlos Pasos	MEC, PAS
Carlolina Martirena	OIT/Cinterfor. Piloto educativo laboral Unidad Nro. 13
Claudia Zapía	INEFOP, Supervisión de cursos de capacitación
Diana Noy	INR, Subdirección Nacional Técnica
Enrique Mesa	INR, CEPLA
Estela Alem	ANEP-CODICEN, Dirección Sectorial de Jóvenes y Adultos con condicionamiento
Eugenia Rubio	UDELAR. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Espacio de Formación Integral, Unidad N° 6 Punta de Rieles
Gianina Montemóño	INR, Subdirección Nacional Técnica
Gonzalo Larrosa,	INR, Dirección UIPPL N° 13
Graciela Ripoff	Oficina del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario
Ignacio Lucas,	INR, Subdirección Nacional Técnica, Coordinación Nacional de Educación
Jorge Méndez	MEC, Área de Educación no Formal
Joselín Romero	INR, Unidad Nro. 13, Las Rosas
Juan Iccardi	INR, Subdirección Nacional Técnica, Coordinación Nacional de Deportes
Juan Miguel Petit	Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario
Laura Britos	IRN, Centro de Formación Penitenciario, Coordinación Académica
Laura Munumurra	MTSS, DINA E
Leonardo Rodríguez	MEC, Dirección Nacional de Cultura
Leticia Camejo	UDELAR, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHUCE), Programa Integral Metropolitano
María Inés Gatti	MTSS, DINA E

---

Malena Pérez	OPP, Programa de Justicia e Inclusión
María Ana Folle	UDELAR, Facultad de Psicología, Departamento de Psicología Social
María Eugenia Rubio	UDELAR
María Inés Copello	UDELAR
María José Palavecino	INR, Subdirección Nacional Técnica, Coordinación Nacional de Educación
María Julia Cossio	INR, Instituto Nacional de Criminología (INACRI)
María Amaro	CETP/UTU, Dirección de Capacitación y Acreditación de Saberes
María Fortunatto	DINAE
María Iglesias	Oficina del Comisionado Parlamentario
Mariela Solari	MEC, PUE
Martín Quiró	INR, CEPLA
Mónica Andriolo	ANEP, CES, Programa de Educación en Contextos de Encierro
Mónica Grosso	MIDES, INJU, Jóvenes en Red
Mónica Zanelli	DSJA
Natalia Barraco	INR, CEFOPEN, Unidad de Planeamiento y Gestión Educativa
Oscar Castro Prieto	Coordinador Nacional carrera de Educación Social, CFE
Pablo Beltrame	UDELAR, FHUCE
Paola Albé	ONU, EMPRETEC
Patricia Banchemo	MEC, Dirección Nacional de Educación. Dirección Sectorial de Educación de Jóvenes y Adultos, Espacio de articulación interinstitucional
Sandra Gardella	ANEP-CES, Programa de Educación en Contextos de Encierro
Sebastián Correa	INR, Coordinación Deporte y Recreación
Valeria Caggiano	ONG El Abrojo
Verónica Acuña	Poder Judicial, Defensoría Pública Penal

---

## ANEXO II

### EXPERIENCIA EN LAS ROSAS

Se describen a continuación las principales dinámicas del piloto educativo laboral implementado en Las Rosas, así como las instituciones que participaron, en sus distintas etapas, asumiendo diferentes roles para su construcción y sostén. La información fue obtenida durante los diálogos a partir del aporte de algunos de los actores vinculados a la experiencia.

Los objetivos específicos del programa en la Unidad N° 13, Las Rosas son:

- vincular los ámbitos socioeducativo y sociolaboral;
- integrar las propuestas educativas formales y no formales;
- facilitar el acceso y la continuidad educativa y laboral;
- integrar a la familia y a la comunidad en el proceso; y
- propiciar espacios y mecanismos de integración entre educadores formales, no formales y funcionarios <sup>1</sup>

A través del Programa de Educación en Contextos de Encierro (ECE) del CES se desarrollaron tutorías para la culminación de los ciclos de educación media básica y bachillerato, integrando a personas recluidas en niveles de seguridad más rigurosos, y por ende con posibilidades restringidas de acceso a oportunidades educativas y laborales; se desarrolla además un proceso de fortalecimiento de las competencias de lectoescritura para estudiantes de la Licenciatura en Turismo de la UDELAR, permitiendo el acceso a mujeres, y personas privadas de libertad en general, que no tenían actividad educativa ni laboral;

La División de Capacitación y Acreditación de Saberes del CTEP/UTU se encarga de capacitar en electrotecnia, reparación y colocación de aire acondicionado así como brindar formación para el trabajo dependiente e independiente, en coordinación con el ciclo básico abreviado, mediante la metodología basada en proyectos que brinda el Programa Uruguay Estudia (PUE) de la Dirección Sectorial de Jóvenes y Adultos del CODICEN.

---

<sup>1</sup> [http://www.oitcinterfor.org/livedrupal/sites/default/files/esquema\\_piloto\\_lasrosas.pdf](http://www.oitcinterfor.org/livedrupal/sites/default/files/esquema_piloto_lasrosas.pdf)

---

También se brindaron capacitaciones específicas y se acreditaron saberes en las áreas de cocina, carpintería y albañilería.

A través del PUE se coordina la culminación de educación media, bajo metodología de proyectos, en dos semestres, en articulación con los proyectos de capacitación de CTEP/UTU, siendo la primera vez el PUE realiza intervenciones en contextos de encierro.

El Plan Ceibal desarrolla, además, una propuesta dirigida a funcionarios, para la generación de cambios en las formas de enseñar y de aprender junto a la elaboración de proyectos, utilizando las tecnologías digitales.

En una segunda etapa, se integra el MEC a través de la Dirección de Educación y del Programa Aprender Siempre (PAS), con el objetivo de reforzar aspectos de convivencia y comunicación, así como a la UDELAR, a través del Centro Universitario Regional del Este (CURE), lo que posibilita la continuidad educativa de las PPL a nivel terciario.

Actualmente se encuentra en proceso la aprobación de un convenio con el INEFOP para implementar cursos de formación profesional, de fortalecimiento de competencias básicas en lectura, escritura y razonamiento lógico matemático, así como un grupo articulado con CTEP/UTU-PUE para la culminación del ciclo. Se aspira también a integrar a actores locales para el fortalecimiento de las acciones de formación y desarrollo productivo. En tal sentido, se destaca la coordinación ya realizada con la Cámara Empresarial de Maldonado.

Además se impulsaron actividades artísticas y culturales; la banda musical de PPL creada en Las Rosas es resultado de estos esfuerzos.

El proyecto incluyó talleres de intervención socioeducativa para funcionarios (policías y operadores) así como cursos dirigidos a técnicos, impartidos en modalidad semipresencial, para fortalecer capacidades en los procesos de seguimiento y de preegreso.

Todas las instituciones que participan del programa tienen el apoyo de la OPP, la Unión Europea y del programa de Justicia e Inclusión de OIT/Cinterfor.

A partir de esta experiencia, se podrían arriesgar las siguientes valoraciones:

- la interinstitucionalidad en materia de política educativa y de inclusión puede ser sustentable. Es de señalar que CTEP/UTU, por razones de limitación de crédito, no pudo desarrollar propuestas en el año 2016 en ningún establecimiento penitenciario, aunque en su lugar se presentaron propuestas a cargo de INEFOP;
- es posible generar propuestas que vinculan educación y trabajo bajo la modalidad de proyectos diseñados para las unidades y para las personas privadas de libertad;
- la forma de trabajo en base a proyectos tiene ventajas en el caso de adultos en la medida que responde a sus necesidades educativas y permite, entre otros aspectos, la interrelación de contenidos desde un abordaje más integral;
- La modalidad de proyecto constituye una experiencia educativa singular. Significará un desafío para este piloto y otras experiencias similares a implementar, que se fortalezcan los vínculos con las familias de las PPL;

- 
- la articulación entre la educación formal y no formal resulta clave para la realización de estas experiencias. En el caso del piloto en Las Rosas, la educación formal ingresó en la segunda etapa de su implementación, fundamentalmente para impulsar el trabajo de convivencia más que para establecer vínculos con la educación formal.