

# Educación en Prisiones en Latinoamérica



DERECHOS, LIBERTAD Y CIUDADANÍA



Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Representación de la UNESCO en Brasil



Organización de Estados Iberoamericanos

Para la Educación, la Ciencia y la Cultura



GOBIERNO DE ESPAÑA

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN



Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

# Educación en Prisiones en Latinoamérica



DERECHOS, LIBERTAD Y CIUDADANÍA

Brasilia, septiembre de 2008

### **Oficina de la UNESCO en Brasil**

Vincent Defourny

*Director*

Célio da Cunha

*Coordinador Editorial*

Timothy Ireland

*Oficial de Proyectos*

### **Oficina de la OEI en Brasil**

Ivana Siqueira

*Directora*

Cláudia Baena

*Coordinadora de Desarrollo de Cooperación Técnica*

### **Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)**

Pedro Flores

*Coordinador-General de la Cooperación Española en Brasil*

Los autores son responsables por la opción y presentación de los hechos que contiene este libro, así como por las opiniones que expresa el mismo, que no son necesariamente las de la UNESCO, ni comprometen a su Organización. Las indicaciones de nombres y la presentación del material a lo largo de este libro no implican que se manifieste cualquier opinión por parte de la UNESCO respecto a la condición jurídica de cualquier país, territorio, ciudad, región o de sus autoridades, ni tampoco la delimitación de sus fronteras o límites.

© 2008 Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

*Traducción:* Victoria Pizzanelli Rodrigues

*Revisión:* Enrique Elias

*Diagramación:* Rodrigo Domingues y Paulo Selveira

*Proyecto Gráfico y Tapa:* Edson Fogaça

© UNESCO, 2008

Educación en Prisiones en Latinoamérica: derechos, libertad y ciudadanía. –  
Brasilia : UNESCO, 2008.

195 p.

BR/2008/PI/H/26

1. Educación de los Presos—Brasil 2. Prisión—Educación—Brasil I.  
UNESCO

CDD 365.66



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura

Representación en Brasil

SAS, Quadra 5, Bloco H, Lote 6,  
Ed. CNPq/IBICT/UNESCO, 9º andar  
70070-914 – Brasilia/DF – Brasil  
Tel.: (55 61) 2106-3500  
Fax: (55 61) 3322-4261  
E-mail: [grupoeditorial@unesco.org.br](mailto:grupoeditorial@unesco.org.br)



Organización  
de Estados  
Iberoamericanos  
Para la Educación,  
la Ciencia  
y la Cultura

SHS Quadra 06, conjunto A, bloco C.  
Ed. Business Center Tower, sala 919.  
CEP: 70316-109 Brasilia – DF  
F: (61) 3321-9955 Fax: (61) 3321-3375  
[oeibr@oei.org.br](mailto:oeibr@oei.org.br)  
[www.oei.org.br](http://www.oei.org.br)



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACION



Agencia Española  
de Cooperación  
Internacional  
para el Desarrollo

SES Av. das Nações, Quadra 811, Lote 44  
70.429-900 Brasilia DF - Brasil  
Teléfono: (55-61) 3443 33 03 • Fax: (55-61) 3443 33 04  
Télex: 613908 EESP BR  
Correo electrónico: [otc@acid.org.br](mailto:otc@acid.org.br)

# SUMÁRIO

Glosario .....	07
Presentación .....	11
1. Proyecto Educando para la Libertad y su interfase con el Pronasci ...	17
2. Perspectivas para la educación de jóvenes y adultos en los establecimientos penitenciarios a partir del marco político representado por el Plan de Desarrollo de la Educación .....	21
3. La evaluación como proceso: una mirada sobre el Proyecto Educando para la Libertad .....	29
4. Proyecto Educando para la Libertad: la educación en establecimientos penitenciarios bajo el análisis .....	43
5. II Seminario Nacional – Consolidación de las directrices para la educación en el sistema penitenciario .....	61
6. La educación de jóvenes y adultos en situación de privación de libertad: desafíos y perspectivas para la consolidación de una política nacional .....	65
7. Informe del II seminario nacional – 2007 .....	77
8. La nueva penología y los procesos de reencarcelamento en el mundo .....	87
9. La educación pública en los establecimientos penitenciarios en Latinoamérica: garantía de una igualdad sustantiva .....	111
10. Educación para Todos y el sueño de una nueva política penitenciaria para Brasil .....	143
11. Desafíos y perspectivas de la educación en establecimientos penitenciarios en Latinoamérica .....	171
12. Síntesis del I Encuentro Regional Latinoamericano de Educación en Prisiones .....	185

13. Recomendaciones para la Conferencia Mundial de Educación en Establecimientos Penitenciarios CIEP 2008, VI CONFINTEA y la comunidad latinoamericana . . . . .	189
Nota sobre los autores . . . . .	193

# GLOSARIO

CECC	Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana
CEFET	Centro Federal de Educación Tecnológica
CGED	Coordinación General de Estudios y Evaluación
CIEP	Conferencia Internacional de Educación en Prisiones
CNPCP	Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria
CNE	Consejo Nacional de Educación
CONFINTEA	Conferencia Internacional de Educación de Adultos
CONSED	Consejo Nacional de Secretarios de Educación
CONSEJ	Consejo Nacional de Secretarios de Estado de Justicia, Derechos Humanos y Administración Penitenciaria
CREFAL	Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y Caribe
CTC	Comisión Técnica de Clasificación
CTO	Centro del Teatro del Oprimido
CUD	Centro Universitario de Devoto
DAIE	Departamento de Evaluación e Informaciones Educativas
DEPEN	Departamento Penitenciario Nacional
DGCI	Dirección General de Investigación Criminal
EDH	Educación en Derechos Humanos
EGBA	Educación General Básica de Adultos
EJA	Educación de Jóvenes y Adultos
ENEJA	Encuentro Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos
ENEM	Examen Nacional de la Enseñanza Media
EPEA	Asociación Europea para la Educación en Prisiones
EPT	Educación para Todos

<b>FUNDEB</b>	Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Básica
<b>FUNPEN</b>	Fondo Penitenciario Nacional
<b>GAJOP</b>	Gabinete de Apoyo Jurídico a las Organizaciones Populares
<b>GESEC</b>	Grupo de Estudios sobre Educación en Cárceles
<b>HIV</b>	Virus de Inmunodeficiencia Humana
<b>IAJ</b>	Instituto de Acceso a la Justicia
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
<b>ICPS</b>	Centro Internacional para Estudios Penitenciarios
<b>IHRLI</b>	Instituto de Derecho Internacional en Materia de Derechos Humanos
<b>ILANUD</b>	Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención de Delito y el Tratamiento del Delincuente
<b>INEP</b>	Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira
<b>LDB</b>	Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional
<b>LE</b>	Ley de Ejecución Penal
<b>LIBRAS</b>	Lengua Brasileña de Signos
<b>LIFE</b>	Iniciativa de Alfabetización para el Potenciamiento (Literacy Initiative for Empowerment)
<b>MEC</b>	Ministerio de Educación de Brasil
<b>MERCOSUR</b>	Mercado Común del Sur
<b>MJ</b>	Ministerio de Justicia
<b>MTE</b>	Ministerio de Trabajo y Empleo
<b>OEA</b>	Organización de los Estados Americanos
<b>OEI</b>	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>ONG</b>	Organización no Gubernamental
<b>PAR</b>	Plan de Acción Articulada
<b>PDE</b>	Plan de Desarrollo de la Educación
<b>PNE</b>	Plan Nacional de Educación

<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PRELAC</b>	Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe
<b>PROEJA</b>	Programa de Educación Profesional Integrada a la Enseñanza Media en la Modalidad de Educación de Jóvenes y Adultos
<b>PRONASCI</b>	Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía
<b>PROUNI</b>	Programa Universidad para Todos
<b>RAAAB</b>	Red de Apoyo a la Acción Alfabetizadora de Brasil
<b>RedLECE</b>	Red Latinoamericana de Educación en Contextos de Encierro
<b>RPI</b>	Reforma Penal Internacional
<b>SECAD</b>	Secretaria de Educación Continua, Alfabetización y Diversidad
<b>SEDUC</b>	Secretaría de Estado de Educación
<b>SENAES</b>	Secretaría Nacional de Economía Solidaria
<b>TCU</b>	Tribunal de Cuentas de Brasil
<b>TSE</b>	Tribunal Supremo Electoral
<b>UNESCO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
<b>UNLP</b>	Universidad Nacional de La Plata
<b>UP</b>	Cárceles
<b>VIH</b>	Virus de Inmunodeficiencia Humana

## PRESENTACIÓN

La publicación *“Educación en Prisiones en Latinoamérica: derechos, libertad y ciudadanía”* es parte de un importante proceso de intensificación de la asociación entre la UNESCO y la Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), sobre la base del reconocimiento del compromiso que ambas agencias asumen con el fortalecimiento de las capacidades institucionales y sociales en los países en los cuales actúan y, especialmente, en la búsqueda del aumento del grado de cohesión social en Brasil.

El escenario económico y social de Latinoamérica en los últimos años demuestra un crecimiento del PIB superiores a un 3%, acompañado por una mejoría en los indicadores del mercado (ocupación y desempleo). Las tasas de pobreza y de indigencia han disminuido, pero sin embargo, en 2007 aún había 190 millones de pobres, de los cuales 70 millones eran indigentes. La desigualdad en Iberoamérica – la mayor del mundo en relación a la renta económica- se ve reflejada también en lo relativo a la distribución del capital de conocimiento. Una dimensión de esa distribución desigual son los 34 millones de jóvenes y adultos latinoamericanos no alfabetizados, y los 110 millones de personas jóvenes y adultas en plena edad activa que no concluyeron sus estudios de educación primaria. Esta última cifra supone que el 40% de la población de América Latina no logró finalizar la educación primaria encontrándose, por eso, en situación similar a la de las personas no alfabetizadas.

A pesar del crecimiento registrado en los últimos tres años, el escenario internacional ha demostrado cambios visibles en la volatilidad financiera y la desaceleración del ritmo de crecimiento mundial, incluso en países como China e India, así como una nueva aceleración inflacionaria. Las señales de recesión normalmente se manifiestan en cortes en las áreas más vulnerables, como en los gastos sociales, que incluyen a la educación, la salud y los programas de asistencia a los segmentos más pobres de la población. Si estos gastos ya eran insuficientes en la mayoría de los países de Latinoamérica, corremos riesgo con/por cortes que colocan en peligro los modestos avances

de los últimos años. Hay que invertir más en políticas sociales a largo plazo que se destinen al aumento de la equidad e inclusión. Entre esas políticas sociales, evidentemente, se incluye a la educación en el sentido amplio: educación básica, alfabetización y educación continuada para jóvenes y adultos.

Al mismo tiempo, los datos existentes indican que la población penitenciaria prácticamente se ha duplicado durante la última década en la mayoría de los países de Latinoamérica, y que las características principales y más preocupantes de esa población son los bajos índices de escolaridad y la baja calificación profesional.

Frente a ese contexto educativo, el foco reciente de la cooperación entre OEI y UNESCO en Brasil ha sido el campo de la educación de jóvenes y adultos, no restricto solamente a la etapa inicial de la alfabetización, sino también a la elevación del nivel de escolaridad y de las oportunidades de aprendizaje y educación a lo largo de la vida, dando prioridad a las personas privadas de libertad.

En el plano general de la educación de jóvenes y adultos, los Jefes de Estado y de Gobierno Iberoamericanos se comprometieron, durante la XV Cumbre Iberoamericana (Salamanca, España, octubre de 2005), eliminar el analfabetismo en la región entre los años 2008 y 2015, para lo cual encomendaron a la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) la presentación del Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Jóvenes y Adultos. La SEGIB designó a la Organización de los Estados Iberoamericanos la coordinación del proceso de formulación de tal Plan. En ese proceso, OEI desarrolló durante el año de 2006 un amplio trabajo de consultas y acuerdos comunes con los Ministerios de Educación de los países Iberoamericanos, que se propusieron establecer metas para la reducción significativa de los índices actuales de analfabetismo.

El Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Jóvenes y Adultos (PIA) tiene como punto de partida la realidad y las necesidades de cada país, así como las acciones y estrategias de alfabetización que desarrollan, aprovechando la voluntad de intensificar tales procesos con el fin de estimular el surgimiento de nuevas iniciativas que busquen la superación del analfabetismo en la región.

El plan reconoce y asume el contexto multilateral del trabajo desarrollado en la región y busca su articulación con las agencias que impulsan la educación básica de jóvenes y adultos, así como los programas de promoción

de la lectura y de la escritura, con la finalidad de generar un fortalecimiento recíproco. En ese sentido, el PIA asume las orientaciones y el cumplimiento de los compromisos internacionales fijados en la Agenda para el Futuro de la V Conferencia Internacional de Educación de Adultos, CONFINTEA (1997), en la iniciativa Educación para Todos de la UNESCO (Dakar, 2000), en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000), en el Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC, 2002), que amplifica el compromiso de Dakar con la alfabetización para abarcar a toda la población, y en la agenda propuesta para la Década de las Naciones Unidas para la Alfabetización (2003-2012).

En el campo específico de la educación en establecimientos penitenciarios, OEI apoya la formación de la Red Latinoamericana de Educación en Prisiones (RedLECE) en la esfera del grupo EUROsociAL-Educación, creado durante un Seminario llevado a cabo en Belo Horizonte (Brasil) en el marco del III Foro MERCOSUR Educativo. La Comisión Europea financia la RedLECE y la lidera el Centro Internacional de Estudios Pedagógicos (CIEP) del Ministerio de la Educación Nacional de Francia. Participan de la red: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Paraguay, Perú y Uruguay. La Red considera a la educación para las personas privadas de su libertad como un derecho humano a lo largo de toda la vida y no como una oferta opcional. En el caso específico de Brasil, la OEI tiene participación activa en acciones de inclusión educativa de la población penitenciaria del Ministerio de Educación, y en alianza con UNESCO, en acciones educativas del Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (PRONASCI), del Ministerio de Justicia.

A lo largo de su historia, UNESCO ha desempeñado un papel fundamental por defender el derecho de los adultos no alfabetizados a la educación y al aprendizaje de calidad. Como parte de ese proceso de abogacía y elaboración teórica, las Conferencias Internacionales de Educación de Adultos (CONFINTEA) se han constituido como espacios privilegiados de diálogo y discusión y un momento único para establecer las nuevas directrices para la educación de adultos para los años siguientes. Ya se realizaron cinco conferencias internacionales cada 12 años, comenzando en 1949 en Elsinore, Dinamarca, y terminando en Hamburgo/Alemania en 1997. En 2009, Belém do Pará será sede de la VI CONFINTEA; Brasil será el primer país del hemisferio sur que albergará la Conferencia.

Las CONFINTEA se configuran no como simples eventos, sino como procesos que presuponen toda una movilización alrededor de la temática de

la educación de jóvenes y adultos. Como parte preparatoria de dicha movilización para la conferencia global en mayo de 2009, se realizarán cinco conferencias regionales, la primera de las cuales – la de América Latina y el Caribe – se realizará en septiembre de 2008, en la Ciudad de México.

En el plan específico de la educación en establecimientos penitenciarios, UNESCO, desde 1997, ha llamado la atención para la importancia y las especificaciones del trabajo educativo con personas privadas de libertad, dentro del campo más amplio de la educación de jóvenes y adultos, incluyendo, por ejemplo, una sección en la Agenda para el Futuro sobre la cuestión. El Tema VIII (Artículo 47) destaca el derecho de los privados de libertad al aprendizaje.

En Brasil, UNESCO, desde 2005, desarrolla el proyecto Educando para la Libertad en común con los Ministerios de Educación y de Justicia. Este proyecto, que contó con el apoyo de recursos del Gobierno de Japón, buscó, por un lado, incentivar la ampliación de los servicios regulares de educación dirigidos a las personas privadas de libertad, incluyendo a la población penitenciaria en las políticas oficiales del Estado brasileño para la educación de jóvenes y adultos y, por otro, profundizar definiciones de parámetros que ayudasen a establecer una oferta de mayor calidad, teniendo en cuenta las necesidades especiales de aprendizaje del público atendido. Con el objetivo de profundizar el debate de la temática, UNESCO realizará una Conferencia Internacional de Educación en Prisiones (CIEP), en Bruselas, Bélgica, durante el primer semestre de 2009. Como preparación para la CIEP, UNESCO y sus otros socios como la OEI, está organizando encuentros regionales, el primero de los cuales fue realizado en Brasil en abril de 2008. Esta publicación es uno de los resultados de dicho encuentro

No cabe duda, que la articulación y cooperación entre agencias son fundamentales para fortalecer e impulsar las políticas nacionales especialmente en áreas que en muchos países no se consideran prioritarias, y donde el presupuesto de la educación de adultos muchas veces no llega a representar ni el 1% del presupuesto general de la educación. En esa cooperación específica tanto UNESCO como OEI contaron con el apoyo de una tercera agencia internacional, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), y con la colaboración permanente de los dos Ministerios responsables por la política nacional de educación en establecimientos penitenciarios, como es el caso del Ministerio de Justicia, por medio del Departamento Penitenciario Nacional (DEPEN), y el

Ministerio de Educación, por medio de la Secretaría de Educación Continuada, Alfabetización y Diversidad (SECAD).

Esta publicación reúne una serie de documentos y artículos resultantes de dos importantes eventos. El primero, el II Seminario Nacional: Consolidación de las Directrices para la Educación en el Sistema Penitenciario, realizado en Brasilia, en octubre de 2007, y el Encuentro Regional Latinoamericano de Educación en Prisiones, también llevado a cabo en Brasilia, en marzo de 2008. Son textos que representan posiciones institucionales y, en el caso de los artículos, es material que refleja la intención de investigadores de sistematizar conocimientos y reflexiones sobre la temática de la educación en establecimientos penitenciarios.

OEI y UNESCO, con el apoyo de sus demás socios, decidieron reunir dicho material en una publicación con la intención de socializar y divulgar las discusiones realizadas en Brasil. De esta manera contribuirán para profundizar conceptos sobre el debate al respecto de la educación en establecimientos penitenciarios, comprendido como derecho subjetivo de la persona privada de su libertad, y sobre el papel de la educación en el proceso de resocialización. Con este esfuerzo, OEI y UNESCO buscan poner al alcance de los sectores involucrados este conjunto de textos sobre el campo de la educación en establecimientos penitenciarios en Brasil, en Latinoamérica, y en los países africanos de lengua portuguesa. Y con ello, ambas instituciones pretenden también, contribuir para llamar la atención de todos los países latinoamericanos sobre la importancia que representan el Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Jóvenes y Adultos (PIA) y el de la VI CONFINTEA para el desarrollo sustentable, equitativo y justo del continente y para los millones de jóvenes y adultos hasta ahora excluidos del derecho a la educación.

Vincent Defourny  
*Director de la UNESCO en Brasil*

Ivana de Siqueira  
*Directora de la OEI en Brasil*

# I. PROYECTO EDUCANDO PARA LA LIBERTAD Y SU INTERFASE CON EL PRONASCI

El Departamento Penitenciario Nacional del Ministerio de Justicia reconoce la crisis en la que se encuentra el sistema penitenciario y la urgencia de su reestructuración. Pasados casi 24 años desde que entró en vigor la Ley de Ejecución Penal (LEP), las prisiones brasileñas no consiguen atender todas las asistencias previstas.

La oferta de educación ilustra bien ese contexto. Datos del Ministerio de Justicia de diciembre de 2004 demostraron que apenas el 18% de la población penitenciaria participaba de actividades educativas, porcentaje bajo teniendo en cuenta que casi el 70% de esta población no posee educación primaria completa.

Fue en el camino hacia la reestructuración del sistema penitenciario que los Ministerios de Justicia y de Educación firmaron un Protocolo de Intenciones en 2005 objetivando conjugar esfuerzos para la implementación de la política nacional de educación de jóvenes y adultos en el contexto de la ejecución penal. Para operacionalizar esa implementación fue creado el *Proyecto Educando para la Libertad*.

*Educando para la Libertad* representa una referencia fundamental en la construcción de una política pública integrada y cooperativa, capaz de atender lo que predica la LEP en lo que se refiere a la asistencia educativa. Además de la ampliación de la oferta y del incremento en las matrículas, se considera imprescindible que la educación a ser ofrecida en las prisiones sea de calidad, que promueva el desarrollo integral de esos hombres y mujeres y reduzca sus vulnerabilidades y amplíe las formas de participación en la sociedad.

Uno de los aspectos que merece destaque, tanto en la formulación cuanto en la implementación de esa política, es el proceso que se construye de

manera colectiva y democrática entre Gobierno Federal, Provincias, Sociedad Civil organizada y los actores directamente involucrados: profesores, agentes, internos e internas.

Después de dos años de existencia del proyecto somos capaces de identificar un escenario mucho más favorable para la oferta de educación en los establecimientos penitenciarios. Conseguimos promover la formación continuada de profesores para actuar en clases de educación de jóvenes en prisiones; sensibilización de los agentes para la importancia de la oferta de educación; clases del Programa Brasil Alfabetizado; internos e internas participando del Examen Nacional de Cursos (ENEM) del Ministerio de Educación vislumbrando en el ProUni (Programa Universidad para todos) la posibilidad de tener acceso a la Enseñanza Superior. Pero, somos conscientes que aún tenemos mucho que hacer al respecto.

*Educando para la Libertad* se fortalece con el lanzamiento del Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (PRONASCI), que articula acciones sociales con políticas de seguridad pública y tiene como uno de sus objetivos la resocialización de los individuos que cumplen penas privados de libertad y egresados del sistema de prisiones, mediante la implementación de proyectos educativos y profesionales. La idea central del PRONASCI es la de integrar acciones de seguridad pública con acciones de ciudadanía.

La definición de ese nuevo paradigma vino al encuentro de los esfuerzos del Departamento Penitenciario Nacional en los últimos años, que han sido: implementar políticas públicas que permitan la reintegración social y que sean capaces de definir nuevos padrones de dirección de los establecimientos penales, por medio del fomento a la creación de nuevas escuelas de gestión penitenciarias y de nuevos modelos de formación de los profesionales que actúan en la ejecución penal. Se suma a esto el pionerismo en América Latina de la definición de un Plan Nacional de Salud para el sistema penitenciario, elaborado a partir de un Decreto Interministerial con el Ministerio de Salud y un pacto con las Unidades de la Federación.

En la actualidad, los esfuerzos se concentran en el apoyo a las provincias para la formulación del Plan Nacional de Educación en los establecimientos penitenciarios que contemple, entre otras cosas: el acceso, la permanencia y continuidad de los estudios; formación continuada de los profesores; ampliación de los espacios de salones de clases; fomento a la lectura y ampliación del acervo de las bibliotecas. En ese sentido realizamos el II

Seminario Nacional, con la participación de representantes de todas las unidades de la federación, a partir de lo cual, seguramente, pasos decisivos serán dados en la consolidación de ese proceso. Acordamos sobre la necesidad de la planificación y que el mismo sea producido con la participación de todos los sectores involucrados y contemple los procedimientos de monitoreo y evaluación de las acciones previstas.

## 2. PERSPECTIVAS PARA LA EDUCACIÓN DE JÓVENES Y ADULTOS EN LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS A PARTIR DEL MARCO POLÍTICO REPRESENTADO POR EL PLAN DE DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN

El Ministerio de Educación tiene como misión institucional el cumplimiento de los preceptos legales garantizados por la Constitución Federal de 1988 que coloca como deber de la Nación la garantía a la educación como derecho universal; el desarrollo nacional; la eculización de las oportunidades de acceso a la educación de calidad y la promoción del bien común sin discriminación por género, raza, etnia, edad y cualquier otra forma de discriminación. Esa misión no es simple teniendo en cuenta la dimensión del país y el tamaño y diversidad de su población. De esta forma, llegamos al Siglo XXI aún con muchos desafíos por vencer en el campo de las políticas educativas.

Un desafío que se coloca fuertemente en el escenario de la educación brasileña se refiere a la Educación de Jóvenes y Adultos (EJA). La observación de indicadores e índices específicos apunta hacia un gran déficit educacional de la población con 15 años o más. La fragilidad educativa de esa población puede ser traducida por medio de los indicadores clásicos de educación: 10,38% de tasa de analfabetismo; número promedio de años de estudio en 6,8 años; y otros indicadores más específicos en el campo de la EJA como: 22,16% de tasa de analfabetismo funcional y 54,22% de tasa de demanda de EJA<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Tasa de demanda de EJA: proporción de la población con más de 25 años de edad y menos de ocho años de estudios.

Debe registrarse aquí que el sistema educativo brasileño ha alcanzado, a lo largo de los años, avances innegables en el sentido de reconocer a la población de 15 años o más como sujeto de derechos en el acceso a la educación. Como resultado de la fuerte movilización de actores sociales importantes —educadores y educandos, gestores, investigadores de EJA y entidades de la sociedad civil—, actualmente la EJA está caracterizada por tres importantes instrumentos. El primero de ellos es la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB), que asegura la EJA gratuita, como modalidad de la educación básica, garantizando una oportunidad educativa apropiada para el público enfocado. El segundo es el Plan Nacional de Educación (PNE)<sup>2</sup>, que fortaleció definitivamente la posición de la EJA en la agenda política, pues incorporó varias metas defendidas por los movimientos en defensa de la escuela pública y, en lo que se refiere a la EJA, fueron definidas 26 metas prioritarias a ser cumplidas hasta 2011. El tercer instrumento es el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Básica y Valorización del Magisterio (FUNDEB, 2006), el cual regula la política de financiamiento de la educación, incluyendo los educandos de la EJA.

En el campo de los avances de la EJA, el Ministerio de Educación, por medio de la Secretaría de Educación Continua, Alfabetización y Diversidad (SECAD), se ha empeñado en el sentido de reconocer los diferentes individuos de la EJA que se diferencian por género, edad, localización, región geográfica y etnia-raza. El reconocimiento de las diferentes características del público de EJA es un principio importante para atender a demandas específicas. Y es a partir de esa orientación que el Directorio de Políticas de la Educación de Jóvenes y Adultos ha actuado, creando condiciones para la oferta de EJA diferenciada según especificidades concretas de su público. En ese contexto, la SECAD ha reconocido la población carcelaria como un público más específico, que exige medidas para inserción educacional urgentes.

El reconocimiento de la población penitenciaria como público de la Educación de Jóvenes y Adultos ha ganado una institucionalidad que ha sido bienvenida, dado que el contexto para la realización de la educación en establecimientos penitenciarios requiere sociedades específicas y un esfuerzo diferenciado. Un primer paso para el reconocimiento de este público como sujeto de derechos fue dado por medio de una gran movilización resultado

---

2 Ley nº 10.172/2001.

de la sociedad entre el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Educación, con apoyo de la UNESCO, ganando la participación de los Foros de EJA, por medio del Programa Educando para la Libertad. Esa movilización es importante para la sensibilización y la adhesión de los entes federados a los programas, proyectos y acciones que contribuyan para la educación en los establecimientos penales, superando la configuración dominante de una oferta fragmentada de educación.

En ese sentido, el Ministerio de Educación se ha esforzado para contribuir con la garantía de una oferta de educación más sistémica, por medio del Plan de Desarrollo de la Educación (PDE). Este Plan, creado en 2007, asume un papel estratégico en el desarrollo de la política educacional en el país, una vez que presenta y ofrece disponibilidad de diferentes programas objetivando la adhesión de los entes federados, dando mayor instrumentación al Plan Nacional de Educación. Así, el PDE está sustentado en una concepción de educación que traspasa todos los niveles y modalidades educacionales y atiende la lógica del derecho a la educación, dirigido para la organización y ejecución de los objetivos republicanos presentes en la Constitución. Tal concepción implica comprender la educación como unidad que integra etapas, modalidades y niveles educativos y promueve la articulación entre las políticas específicamente orientadas de tal modo que estas se apoyen mutuamente. Delante de esa integración de políticas, tratando la educación de forma más sistémica, el gobierno federal induce a la reflexión alrededor de las diversidades regionales y del desarrollo económico y social, como forma de garantizar el derecho a la educación.

El desafío de pensar la educación en un país continental y tan diverso como Brasil se traduce en garantizar el acceso para todos y para cada brasileño, independientemente de cualquier características diferenciadora –inclusive la restricción legal a la libertad. Además, ecualizar el acceso a una educación de calidad significa explícitamente contemplar los diversos segmentos de la población, entre ellos los jóvenes y adultos privados de libertad. Por lo tanto, la temática de la educación de jóvenes y adultos en establecimientos penitenciarios está intrínsecamente contemplada en el PDE. La búsqueda por la equidad pasa por un rescate de la deuda histórica con aquellos que no consiguieron completar la educación fundamental, tanto con los que se encuentran en las escuelas como fuera de ellas; tanto con los que se encuentran en libertad como con los que están en instituciones penales.

Para hacer frente a este desafío de educación de calidad para todos y todas, inclusive para la población de los establecimientos penitenciarios, los entes federados deben organizar sus demandas de forma articulada. El PDE trabaja exactamente induciendo este enfrentamiento articulado entre acciones y entre temas al incentivar la articulación entre educación, territorio y desarrollo, bajo el escudo de la promoción de la diversidad y de la calidad. Entre los instrumentos de política pública disponibles para el segmento de EJA, los entes federados pueden accionar recursos del Programa Brasil Alfabetizado y recursos disponibles para la realización del Programa Educando para la Libertad por medio de un Plan de Acciones Articuladas (PAR), sumándolos a los recursos existentes por medio del FUNDEB.

El Programa Brasil Alfabetizado, que *transfiere recursos financieros*, con carácter suplementario, a los entes federados que se adhieran al Programa para desarrollar las acciones de alfabetización y pagar *becas-beneficio* a voluntarios que actúen como alfabetizadores, traductores-intérpretes de la Lengua Brasileña de Señas (LIBRAS) y coordinadores de clases de alfabetización en actividad, hace posible la apertura de clases de alfabetización dentro de los propios establecimientos penales, buscando atender a la población de dichos recintos. Desde 2004, el Programa Brasil Alfabetizado viene atendiendo a esta población mediante grupos en instituciones penales. Para reforzar estas iniciativas, el Programa Brasil Alfabetizado viene previendo valores diferenciados para los alfabetizadores que actúen en grupos de alfabetización en prisiones desde 2005. Esa estrategia ha surtido efecto, percibido claramente por el aumento del número de grupos de alfabetización en establecimientos penitenciarios.

El PAR es un instrumento fundamental para recibir apoyo técnico y financiero de la Unión para las provincias y municipios, contribuyendo para el desarrollo de acciones que colaboren para la mejoría de los índices educativos de la Educación Básica (N. del R.: es la educación que abarca desde la primera infancia hasta la secundaria). Este Plan de Acciones Articuladas responde al Compromiso Todos Por la Educación, pacto que expresa un Plan de Metas, el cual refleja un conjunto de acciones articuladas, de carácter plurianual (2008-2011), que debe ser construido de manera participativa entre gestores y educadores en los municipios.

En el ámbito del PAR, estarán disponibles recursos para ejecución de acciones en el campo de la educación de jóvenes y adultos en establecimien-

tos penitenciarios. Las acciones apoyadas buscan el desarrollo de una política de educación de jóvenes y adultos en las prisiones a partir de una propuesta en tres ejes estratégicos: i) la estructuración de un Plan Estratégico de Implementación y/o Fortalecimiento de la Educación de Jóvenes y Adultos en establecimientos penitenciarios; ii) la formación continuada de profesionales de la educación, gestores, agentes penitenciarios así como la formación continuada de profesionales de la educación para que actúen como incentivadores de sujetos lectores en los establecimientos penitenciarios y seguimiento de estas formaciones; iii) hacer disponible un acervo para implantación y/o fortalecimiento de bibliotecas para los sujetos privados de libertad.

El sistema penitenciario atiende en la alfabetización a cerca de 14.643 presos<sup>3</sup>, lo que significa cerca del 45% del total de presos analfabetos. Actualmente, se estima que la tasa de analfabetismo entre los presos sea del orden del 8%<sup>4</sup>, contra 10,5%<sup>5</sup> en 2005. Vale resaltar que en algunas provincias esa tasa es bastante elevada, como es el caso de Alagoas (33%), Paraíba (32%) y Pernambuco (22%), al igual que en São Paulo (con el mayor contingente carcelario) y Rio Grande do Sul que presentan tasas de analfabetismo del 5%.

Otro aspecto a ser considerado es la baja escolaridad entre los internos alfabetizados. Para esta población, la tasa de demanda de EJA<sup>6</sup> es del orden del 59%, o sea, la mayor parte de la población penitenciaria no posee educación primaria completa. Faltan datos más específicos detallando el analfabetismo funcional, lo que dificulta una planificación más atenta a las reales demandas de esa población. Sin embargo, cabe aquí resaltar la necesidad de la elevación de la institucionalización y de la organización formal sustentada de una oferta de educación de jóvenes y adultos de calidad en prisiones. Además, las acciones que refuercen el compromiso local con la oferta de alfabetización, más específicamente, y de la EJA como un todo, previendo la integración entre sus etapas, son de fundamental relevancia para la apropiada atención de los internos garantizado constitucionalmente. En ese punto, se destaca el fomento a planos estratégicos plurianuales viabilizados por medio del Programa Educando para la Libertad en el PAR.

---

3 Plan Director del PRONASCI –datos referentes al período de octubre de 2007 a febrero de 2008.

4 INFOPEN – datos consolidados en diciembre de 2007.

5 Diagnóstico preliminar elaborado por el DEPEN (2005).

6 En ese caso, esa tasa de demanda se refiere a la proporción de la población presa que no completó la educación primaria

El avance en la educación de jóvenes y adultos privados de libertad no es apenas una prioridad nacional, ya que está en construcción una articulación en el contexto internacional para discutir y proponer políticas públicas para el segmento. Brasil integra el Proyecto EUROsociAL de educación en los Establecimientos Penitenciarios, creado en el ámbito de la cooperación internacional entre la Unión Europea y América Latina, que busca contribuir con la promoción de la cohesión social por medio del fortalecimiento de las políticas públicas y de la capacidad institucional de gestión.

En Junio de 2006, Cartagena de Indias (Colombia) fue sede del primer encuentro de la Red EUROsociAL-Educación, con la participación, en grupos de trabajo, de los representantes de los Ministerios de Educación de Argentina, Bolivia, Brasil, Honduras y Nicaragua.

En 2006, los representantes de las administraciones gubernamentales latinoamericanas responsables por las políticas de educación en los establecimientos penitenciarios, se reunieron en Brasil para proponer a los Ministros del MERCOSUR y Asociados a la Coordinación Educativa y Cultural de Centroamérica (CECC) que aprobasen la creación de la Red Latinoamericana de Educación en los Establecimientos Penales. En dicha reunión, los Ministros de Educación de los países del MERCOSUR expresaron su apoyo a la iniciativa del Programa EUROsociAL de la Unión Europea, con la participación de la OEI, de organizar la Red Latinoamericana de Educación en Establecimientos Penitenciarios.

La Red Latinoamericana de Educación en establecimientos penitenciarios se transformó en un foro especializado de análisis, intercambio y cooperación técnica entre los países latinoamericanos y tiene como objetivo prestar apoyo a los responsables, planificadores y gestores a cargo de la elaboración, aprobación e implementación de las políticas públicas educativas, con el fin de incrementar sus capacidades y competencias, de modo que esto resulte en la mejoría de las condiciones de acceso y permanencia en el sistema educativo de los sujetos privados de libertad, concebida como un derecho para toda la vida.

La atención a la educación de jóvenes y adultos privados de libertad es un tema de inmensa importancia en el campo de la reducción de desigualdades de oportunidades educativas, es más, la educación en establecimientos penitenciarios es, sobre todo, un derecho y como tal debe ser garantizado a todos que manifiesten su deseo de acceder a la escolarización.

Al apoyar acciones que busquen la estructuración y la implementación de una política de educación en establecimientos penitenciarios en la modalidad de educación de jóvenes y adultos, el Ministerio de Educación reconoce el derecho de la población penal a la educación. Es más, reconoce la necesidad de avanzar con la EJA en contextos específicos, exigiendo nuevas sociedades y nuevos arreglos institucionales, teniendo en el PDE una herramienta para inducir a estos objetivos

### 3. LA EVALUACIÓN COMO PROCESO: UNA MIRADA SOBRE EL PROYECTO EDUCANDO PARA LA LIBERTAD

*Jorge Teles<sup>1</sup>*

*Daniele B. Duarte*

Este artículo presenta una breve sistematización de la primera fase del proceso de evaluación del Proyecto Educando para la Libertad, realizado por la SECAD/MEC en sociedad con el DEPEN/MJ, exponiendo la metodología y reflejando los principales resultados obtenidos.

#### INTRODUCCIÓN

El derecho a la educación es garantizado a las personas privadas de su libertad, de acuerdo con la Constitución Federal Brasileña (1988), la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), la Ley de Directrices y Bases de Educación (1996) y la Ley de Ejecución Penal (1984)<sup>2</sup>. Sin embargo, las evidencias de la falta de atención educativa de la población penitenciaria, contrariando estos pactos legales, son notorias y reconocidas por el propio poder público.

Debido a las dificultades de generar informaciones sistemáticas para el público involucrado, no existen diagnósticos precisos producidos sobre la cuestión de la demanda por educación entre los jóvenes y adultos encarcelados. En realidad, la propia oferta pública de escolarización en los establecimientos penitenciarios no posee datos organizados con base histórica que haga posible una

---

1 Las opiniones expresadas en este artículo son de exclusiva responsabilidad de los autores.

2 Se suman a esas legislaciones, el Parecer CEB N° 11/2000, la Ley N° 10.172/2001 (Plan Nacional de Educación) y la Resolución CNPCP N° 14/94 (Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos).

orientación más adecuada de la política. Esto coloca un obstáculo estructural en la elaboración de planes de acción para dimensionar y enfrentar este desafío.

Sumándose a la cuestión de ausencia de un mapeo más refinado del problema, existen mecanismos que compiten con la oferta de educación en los establecimientos penales –como dificultades con orientaciones de grupos internos de poder, así como con la propia demanda– destacándose el hecho del tiempo utilizado en actividades de trabajo sea considerado para remisión de la pena, mientras que el tiempo escolar no. En fin, queda llamar la atención para la enorme diversidad tanto de público a ser atendido como de las situaciones de los establecimientos penales en el país.

## EL PROYECTO EDUCANDO PARA LA LIBERTAD

Delante del escenario expuesto, en 2005 se elaboró el Proyecto Educando para la Libertad, que tiene por objetivo propiciar un ambiente favorable al desarrollo de actividades educativas en el sistema penitenciario. Los organismos encargados del diseño y apoyo técnico-financiero del Proyecto fueron la Secretaría de Educación Continuada, Alfabetización y Diversidad (SECAD), del Ministerio de Educación (MEC), y el Departamento Penitenciario Nacional (DEPEN) y del Ministerio de Justicia (MJ). En un primer momento hubo un esfuerzo para la movilización de los asociados que son responsables por la educación del público considerado, son ellos: las Secretarías de las provincias correspondientes a la educación y a la administración penitenciaria.

El primer objetivo colocado fue el del fortalecimiento de los sistemas para ofrecer educación en los establecimientos penitenciarios. Para operacionalizarlos, fueron realizadas visitas a las provincias que serían beneficiarios del Proyecto en 2005. Los relatos extraídos de esas visitas sirvieron para provocar un primer taller de trabajo en Brasilia, donde comparecieron 13 técnicos y gestores de diferentes unidades de la federación actuantes en las áreas de Educación de Jóvenes y Adultos y de Justicia, representada por funcionarios de los órganos responsables por la administración penitenciaria.

Estuvieron presentes en el taller representantes de Goiás, Ceará, Paraíba y Rio Grande do Sul, así como Río de Janeiro y São Paulo, los cuales fueron invitados por la dimensión de sus poblaciones penitenciarias. Este taller dio inicio a un trabajo común entre los órganos relativos a la Educación y Justicia en las provincias y los participantes fueron orientados a trabajar como multiplicadores.

A partir de dicho taller fueron identificados algunos de los principales problemas que afectaban la oferta de educación en el sistema penitenciario. La cuestión no abordó apenas la expansión de la escala de atención, sino también el establecimiento de parámetros que apunten a una mayor calificación de la oferta, comprendiendo las especificidades de este público.

Enseguida, hubo un ciclo de seminarios regionales, denominados Seminarios de Articulación Nacional y Construcción de Directrices para la Educación en el Sistema Penitenciario. En total fueron cinco seminarios, contando con representantes de trece ciudades<sup>3</sup>, con un total de doscientos participantes. La propuesta era aprovechar este espacio para levantar más aportes para la elaboración de una política nacional para la educación en los establecimientos penales y promover mayor interacción entre las diferentes áreas de las provincias, así como movilizar a otras en la temática.

Los seminarios regionales convergieron en un seminario nacional<sup>4</sup>. En este evento, todas las Unidades de la Federación estuvieron presentes, alrededor de ciento cincuenta participantes, entre gestores, educadores, agentes penitenciarios, investigadores y especialistas. Los individuos que están cumpliendo condenas también hicieron escuchar su voz, gracias a un trabajo de sistematización de sus interrogantes y propuestas documentado en video y presentado en el Seminario<sup>5</sup>.

Como resultado de esa discusión, fueron elencados tres ejes de actuación prioritarios, buscando nortear esa actuación conjunta, que son los siguientes:

**Eje 1** - Gestión, articulación y movilización;

**Eje 2** - Formación y valorización de los profesionales involucrados en la oferta; y,

**Eje 3** - Aspectos pedagógicos.

Las sugerencias tomaron cuerpo en forma de Directrices para la Educación de Jóvenes y Adultos en las Prisiones, las cuales indican propuestas para

---

3 Los seminarios fueron realizados en: Rio de Janeiro, Goiás, Rio Grande do Sul, Paraíba y Ceará. Contaron con la participación de: Tocantins, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Piauí y Maranhão.

4 Es importante mencionar que el primer Ciclo de Seminarios tuvo gran apoyo de la Unesco, la cual, con recursos del Gobierno Japonés, fue capaz de financiar parte de las actividades desarrolladas durante este ciclo de seminarios.

5 La SECAD/MEC apoyó la promoción de talleres teatrales realizados en prisiones de cuatro estados por el Centro de Teatro del Oprimido, de Río de Janeiro. Esta experiencia fue registrada en vídeo por el Observatorio de Villas, también con soporte financiero de esta Secretaría.

los gobiernos y otros involucrados en la oferta de EJA en las unidades penitenciarias ordenadas de acuerdo con los tres ejes acordados. Un desdoblamiento necesario sería la concretización de esas orientaciones en prácticas institucionalizadas en las provincias.

El destaque dado a los aspectos pedagógicos como eje es fundamental en un contexto de educación para jóvenes y adultos, que debe propiciar autonomía y emancipación de los sujetos del proceso educativo, con la finalidad de realización personal, ejercicio de la ciudadanía y preparación para el mundo del trabajo. En el caso de los presos y presas, esta educación es decisiva en la restauración de la autoestima y en la reintegración de estos en la sociedad, por medio de potencialización de la capacidad del individuo en superar psicológica y socialmente las adversidades y convertirse en *sujeto de su propia historia*.

El ciclo de seminarios se consubstanció en acuerdos firmados entre SECAD/MEC y las secretarías de educación de seis Unidades de la Federación: Ceará, Paraíba, Goiás, Tocantins, Rio de Janeiro y Rio Grande do Sul<sup>6</sup>. Con este escenario inicial, el Proyecto avanzó en 2006, englobando a seis provincias más por medio de un acuerdo, y son las siguientes: Acre, Maranhão, Pará, Pernambuco, Espírito Santo y Mato Grosso do Sul.

## LA EVALUACIÓN DEL PROYECTO: METODOLOGÍA Y RESULTADOS

El concepto de evaluación puede ser entendido y aplicado de modos diferenciados. Para fines del trabajo propuesto para el Proyecto en mención, se entiende por evaluación a una metodología de atribución de juicio sobre la implementación de un proyecto. En este sentido, se configura en un arreglo teórico-operacional que levanta y analiza informaciones referentes al proceso de implementación; construye afirmaciones sobre la adecuación del camino que se preveía; y, da sugerencias para reorientación de las actividades, con el intuito de reforzar la posibilidad de alcanzar los objetivos y contribuir para la identificación de nuevas posibilidades de resultados no previstos. Otro aspecto positivo es la provisión de elementos para rediseño del proyecto aún durante su ejecución.

---

<sup>6</sup> Tocantins no participó en el primer taller, pero se identificó con el proyecto y presentó una propuesta que fue aprobada por el MEC. São Paulo, por su parte, no se interesó en realizar convenio ni tampoco seminario regional.

Este tipo de evaluación es comúnmente denominado en la literatura como *evaluación de proceso*. Cuando esta es realizada durante la implementación de un proyecto y sirve para rediseños, colocados en práctica en el propio proceso de ejecución, recibe la denominación de “evaluación formativa”. Ella puede ser implementada una o más veces, dependiendo de los recursos disponibles y del interés de los gestores en obtener respuestas sobre determinada etapa o conjunto de etapas de la ejecución del proyecto. La realización de la misma puede ser llevada a cabo por el propio equipo que gerencia el proyecto, por un equipo externo o por una composición de ambas. La primera forma es considerada una evaluación interna. La segunda, evaluación externa. La tercera es llamada de “evaluación mixta”.

En caso que las herramientas utilizadas para captar informaciones sobre el proyecto consideren básicamente indicadores numéricos, se está trabajando en un ambiente cuantitativo. Si en la colecta de informaciones y en la lectura analítica del proyecto y de los resultados son privilegiadas otras cuestiones que no sean datos numéricos, la evaluación es tratada como cualitativa. Actualmente los investigadores que trabajan con evaluación en su gran mayoría ya superaron la dicotomía entre métodos cuantitativos y cualitativos, prefiriendo utilizar una combinación de ambos, de acuerdo con lo que se quiere abordar.

### Ciclos de Seminarios

El camino de evaluación fue hecho por fases. En primer lugar, fue realizada una evaluación interna de percepción de los actores que participaron de los seminarios. La SECAD, por medio del Departamento de Evaluación e Informaciones Educativas (DAIE), con apoyo del Departamento de Educación de Jóvenes y Adultos, elaboró un cuestionario estructurado, con ítems cerrados y algunas preguntas abiertas, que fue aplicado a los participantes de los seminarios.

La evaluación del seminario se llevó a cabo de la siguiente forma: al final de cada seminario, los participantes llenaron, voluntariamente, un cuestionario de evaluación del evento<sup>7</sup>. Este cuestionario buscaba retener los puntos positivos y negativos y propuestas para el evento, por medio de cuestiones abiertas que fueron posteriormente categorizadas. En total, fueron respondidos 123 cuestionarios de un total de 200 participantes de los seminarios regionales y 83 cuestionarios de un total de 150 participantes del seminario nacional.

---

7 Con excepción del Seminario realizado en Río de Janeiro.

Los datos fueron sintetizados por la Coordinación General de Estudios y Evaluación (CGEA/DAIE/SECAD) y apuntaron un grado de satisfacción entre bueno y excelente por parte de las respuestas, destacando la importancia de la continuidad de la promoción de eventos y seminarios para el debate de la EJA como política social de reintegración. Entre las propuestas, se destacan la ampliación de la participación de los involucrados directamente con la educación de los internos y la mejoría de la adecuación entre tiempo y actividades colectivas realizadas en los encuentros.

Los resultados indicaron la capacidad de esta etapa del proyecto en sensibilizar a los participantes y producir un acuerdo con relación a la búsqueda de mayor interacción de técnicos y especialistas para la discusión de la temática de políticas de educación para presos, en lo relativo a la movilización. En lo que se refiere a la diseminación, demandaron la efectivación de una publicación alrededor de la temática. Finalmente, con relación a la parametrización, encaminaron la necesidad de confección de un documento colectivo con las Directrices para educación en establecimientos penitenciarios.

Los trabajos del Proyecto en 2005 y 2006 originaron una nueva ronda de seminarios en 2007. Este segundo Ciclo de Seminarios ocurrió en tres encuentros regionales y un encuentro nacional. En dicha ocasión, los asociados fueron incentivados a participar más activamente de los seminarios. El producto esperado de esta nueva onda de movilización de las redes sería un Plan Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos en los Establecimientos Penitenciarios.

La propuesta del Plan todavía no se concretó y permanece, aún en este segundo ciclo, la sugerencia de ampliar la participación de los involucrados directamente con la educación de los internos y mejor adecuación entre tiempo y actividades en los encuentros a ser promovidos. Sumándose a ello, la necesidad de intensificación de la diseminación de las Directrices, más allá de los participantes del Proyecto, así como el fortalecimiento del papel y de la participación de los Consejos Nacionales de Educación (CNE), y de Política Criminal y Penitenciaria (CNPCP).

### **Acuerdos**

La evaluación de los acuerdos del Proyecto fue pensada en dos fases: la referente a las seis primeras provincias y una segunda vuelta para las otras res-

tantes. La metodología adoptada para evaluar a los pioneros en el *Educando para la Libertad* fue de evaluación formativa cualitativa externa. Esta evaluación fue realizada por medio de una asociación entre SECAD/MEC y DEPEN/MJ en la constitución del equipo y en el seguimiento del andamento del trabajo.

Para realizar la primera fase de la evaluación fue propuesto un equipo externo de evaluación compuesto por cuatro consultores independientes<sup>8</sup>, divididos según las siguientes funciones: un consultor *senior* para coordinación de la evaluación y tres consultores para el estudio de campo. Fue abierta una selección pública para la convocatoria de estos investigadores. Cada uno de los tres consultores de campo sería responsable por la apuración de las informaciones en dos provincias. La colecta de esas informaciones seguiría las propuestas establecidas en un plan de evaluación, construido por el consultor-coordinador, y pactado entre todos.

Cada consultor que vaya a aplicar los instrumentos elaborados en conjunto con el consultor-coordinador será el responsable también de registrar informaciones y dinámicas que no hubieran sido previstas por el ejercicio previo de la evaluación, enriqueciendo el trabajo final, por medio de la lectura de cada contexto específico. El consultor-coordinador sería responsable por mantener la coherencia metodológica entre los trabajos de los consultores de campo y la fase de evaluación de las seis primeras provincias, considerando aún la perspectiva de expansión de esa metodología para la otra fase referente a las demás unidades de la federación participantes del *Educando para la Libertad*.

Esta evaluación se estructuró en tres etapas. En la primera etapa el grupo de consultores se concentró en la formulación de un plan de evaluación que considerase la perspectiva de cada actor involucrado en el proyecto —sea como gestor, técnico o beneficiario— cuanto a los principales aspectos superpuestos a cada eje estructurante del proyecto.

Los puntos enfocados en esta fase de evaluación fueron los principales aspectos cualitativos que se evidenciaron frente a los procesos y resultados generados por el proyecto, respetada la estructura de ejes definida en el ciclo de seminarios.

---

8 Colaboraron en esta fase los investigadores Fernanda Emy Matsuda, Tito Caetano Correa y Maria Auxiliadora César bajo la coordinación de Luiz Antônio Bogo Chies.

El proceso de construcción del plan de evaluación, realizado de forma colectiva entre coordinador e investigadores de campo, permitió a estos un mayor dominio de los objetivos de la evaluación, promoviendo una integración positiva entre los integrantes del equipo de evaluación.

La estructura final del plan de evaluación previó cinco instrumentos con cuestiones objetivas y cuestiones abiertas y dos guías semiestructurados más para las entrevistas con los internos, dando al trabajo un carácter bastante cualitativo y que exigió más de los investigadores –al aplicar los instrumentos– y del coordinador, al analizar los datos.

Las actividades del equipo se dividieron en tres grupos: diseño del plan; aplicación de los instrumentos; y, sistematización de los datos. Los actores entrevistados fueron: gestores, directores de unidades penales, directores de escuelas localizadas dentro del sistema de prisiones, educadores, servidores de la ejecución penal y alumnos. Los resultados obtenidos fueron consolidados y organizados por eje.

Para el Eje 1 – Gestión y articulación, hubo destaque para la articulación entre las áreas de Educación y Justicia. La acción fue capaz de movilizar técnicos y gestores en los estados para la formación de los comités locales. Esa movilización fue un hecho inédito dentro de la estructura de oferta de educación para los presos. Si la oferta de educación es tarea del Estado, éste estaba, como ente de promoción de la educación, ajeno a las demandas de una población específica: la población de jóvenes y adultos en situación de privación de libertad. Y por otro lado, es también tarea del Estado ofrecer, por medio de la administración penitenciaria, actividades educacionales para sus tutelados –un derecho garantizado al interno por la Ley de Ejecución Penal– esas actividades educacionales eran ejecutadas, en su mayoría, de forma voluntariosa y precaria y, por lo tanto, sin planeamiento, sin capacitación, sin certificación, y sin material pedagógico específico.

En fin, presentar y aproximar gestores de esas dos áreas para juntos ejecutar líneas de acciones específicas para educación ha sido, sin duda, un gran avance político. Pero, esa articulación precisa avanzar en el campo de las políticas públicas, de forma que se privilegie la eficiencia y la eficacia de las acciones.

Sin embargo, esos Comités tuvieron poco éxito en el sentido de crear una agenda de trabajo común que cumpliera ítems deseables para el desarrollo del proyecto, como, por ejemplo, la ejecución de un diagnóstico informativo.

En cuanto a la gestión, los proyectos fueron en su mayoría gerenciados por las Secretarías de Educación. Se puede percibir que en los lugares donde la gestión del proyecto contó con el mayor apoyo del órgano responsable por la administración penitenciaria, el proyecto consiguió cumplir las metas con menor nivel de dificultades.

En ese sentido se fortalece una de las premisas del *Educando para la Libertad*: es necesario una asociación consubstanciada entre las dos áreas para que se superen los grandes desafíos puestos para una cuestión social tan compleja. Así, para un problema común a las áreas, es necesario promover una gestión compartida, contando con pactos para soluciones y encaminamientos, división de responsabilidades, movilización para la solución de problemas e, inclusive, investimentos, para que se consigan progresos de eficacia (acciones promovidas frente a los resultados obtenidos) de las acciones.

En lo que concierne a los diagnósticos, las provincias, por lo general, tuvieron dificultades para estructurarlos. Ceará y Tocantins se adhieron a la propuesta de la SECAD, y realizaron la colecta de los datos. Goiás y Paraíba realizaron la acción del diagnóstico de forma independiente. Las otras dos provincias no consiguieron estructurar su diagnóstico: Río de Janeiro intentó encaminar un diagnóstico completo, pero no se tienen informaciones sobre cuanto consiguió avanzar. Rio Grande do Sul, por su parte, no consiguió desarrollar esa acción.

Hubo extrema dificultad en el desarrollo de los diagnósticos, sobre todo en la colecta de los datos; en la comunicación con las provincias (corrección de las dificultades de forma tempestiva); en el tiempo de respuestas de las provincias (colecta de los datos con bastante atraso). Solamente Ceará y Tocantins enviaron informaciones. Los datos de Ceará fueron consolidados y encaminados para la coordinación del proyecto en la SEDUC de esta provincia. En lo que respecta al perfil de los profesionales que participaron de las formaciones en las provincias de Tocantins y Ceará, la consolidación de esos datos fue más compleja, toda vez que éstas eran colectados en la ocasión de la formación, la cual ocurrió de forma espaciada en el tiempo.

Para el Eje II – Formación de profesionales, el proyecto en su primera fase previó formar un total de 702 educadores y 1.850 servidores penitenciarios. Al final de la ejecución de esos proyectos, fue formado solamente el 28% de

esa meta para educadores (198) y un 36% de la meta para servidores de la ejecución penal (671).

Cabe destacar que esos números reflejan el resultado del proyecto, considerando las seis provincias con acuerdos en la primera fase de ejecución. No es una evaluación individual de la ejecución por provincia. En el nivel de las provincias se percibieron diferentes grados de suceso en la ejecución del proyecto, desde el cumplimiento integral de la meta establecida en los planes de trabajo hasta la no-ejecución del plan de trabajo.

Las formaciones ejecutadas por las provincias tuvieron buena acogida por los cursantes, que consideraron satisfactorio el momento de formación, atendiendo a las especificidades de las actividades laborales.

Cuanto al aspecto de la calidad del curso, este no fue objetivo de esa evaluación, obedeciendo a una elección inicial de que los cursos de formación serían estructurados de acuerdo a las demandas y posibilidades locales. De esta forma, antes de definir un contenido obligatorio, el trabajo en los seminarios levantó una serie de cuestiones importantes que podrían ser exploradas en el ámbito de la formación continuada de los profesionales, con vistas a promover una gestión de la seguridad integrada con la educación y una gestión educacional integrada a la seguridad.

Fue evidente también la importancia atribuida a los momentos de formación de cuadros específicos para actuar en la oferta de educación de jóvenes y adultos en el sistema penitenciario por los gestores, administradores de unidades penales, directores de escuelas, educadores y servidores de la administración penitenciaria.

Con relación al Eje 3 – Aspectos pedagógicos, este tenía el objetivo de desarrollar los aspectos pedagógicos, pero, durante la ejecución del proyecto fue poco privilegiado, no siendo capaz de provocar alteraciones referentes a aspectos relevantes en la oferta de educación como: proyectos políticos pedagógicos, currículos y prácticas educacionales.

## CONSIDERACIONES FINALES

La propuesta de realización de diagnóstico de la situación educativa en los establecimientos penitenciarios, aliada al estímulo al debate y la formulación de orientaciones para la oferta de EJA para los internos e internas, así como el financiamiento de experiencias en las provincias conjugando las áreas de

educación y administración penitenciaria son iniciativas que poseen mérito *per se*. La promoción de una amplia esfera de discusión sobre garantía de derecho y valorización de los sujetos cumpliendo condena, contrariando muchas veces la opinión pública, que ultrapasa los gestores responsables por la oferta y termina por contribuir para calificarla es una ganancia que merece continuidad.

Por otro lado, el Proyecto *Educando para la Libertad* enfrentó inmensa dificultad en el campo de la identificación de informaciones, en razón de la ausencia de diagnósticos, lo que perjudicó una mejor estructuración del proyecto de acuerdo a las demandas específicas de cada lugar.

Se señala que las provincias, en lo que es relativo a la educación básica, enfrentan grandes dificultades para la creación de sistemas de informaciones, registros de informaciones y mapeamiento de las acciones educativas. Se espera que, con el desarrollo de la propuesta del MEC/INEP de realizar un censo escolar a partir de fichas individuales de los profesionales de la educación y de los alumnos de los diferentes niveles y modalidades de la Educación Básica (N. del R. que abarca la educación en la primera infancia hasta la secundaria), con especificación de aquellos que están en el sistema de prisiones, esta situación mejore. Sin embargo, aún será necesaria una asociación entre Educación y Justicia para mantener esta base de datos en forma real y actualizada.

En lo relativo al seguimiento de las actividades, no hubo éxito en la estructuración de un sistema para cumplir esta función. La falta de la sistematización de informaciones no permitió identificación y actuación tempestivas para solución de los puntos de estrangulamiento entre la implementación de los proyectos locales.

Estos dos años de funcionamiento del *Educando para la Libertad* significaron inversiones del gobierno federal en educación en prisiones de jóvenes y adultos en casi mitad de las provincias. Esto inauguró una fase de asociación inusitada e innovadora entre Educación y Justicia<sup>9</sup>. Sin embargo, dado el desempeño diferenciado de estos en la ejecución del Proyecto, esto no significó efectivamente una mejoría de este conjunto de sistemas públicos de EJA en las prisiones en el período considerado.

---

<sup>9</sup> Los Ministerios de Educación y Justicia formalizaron esta asociación en un Protocolo de Intenciones firmado el 27 de septiembre de 2005.

Otra dificultad enfrentada en esa primera fase del Proyecto Educando para la Libertad fue la ausencia de referencias prácticas y teóricas en el campo de la educación de jóvenes y adultos presos en los estados, hecho que dificultó la estructuración de los momentos de la formación.

Como puntos relevantes para la política de educación en las prisiones, se puede resaltar que la evaluación del proyecto identificó como un gran avance el estímulo al debate y a la discusión sobre el papel de la educación en las prisiones. Por ejemplo, la publicación de dos artículos sobre el tema en la Revista de la Red de Apoyo a la Acción Alfabetizadora de Brasil (RAAAB) y la inclusión de ese debate en los foros de EJA, aunque de forma tímida<sup>10</sup>, también fueron reflejo de la acción de la inserción de la temática de la educación para población penitenciaria como agenda política en la SECAD/MEC.

La inauguración de esa línea de discusión tanto en el ámbito de la administración penitenciaria como en el ámbito de la educación tiende a ser positiva para una política de educación en los establecimientos penales en la medida en que aumenta la capacidad de movilizar más técnicos, investigadores, especialistas y gestores que apunten caminos para el enfrentamiento de las dificultades en la oferta de educación para jóvenes y adultos presos.

En ese sentido, la SECAD/MEC propuso un intercambio sobre la cuestión al Consorcio Eurosocietal, que aceptó financiar la iniciativa. Se fomentó, entonces, una Red Latinoamericana por la Educación en las Prisiones, cuya producción generará intercambio de experiencias inclusive con los países de la Unión Europea. Se atribuyó a Brasil el papel de articulación de la referida red, en constante diálogo con los países que la componen y el Consorcio Eurosocietal.

Merecen igualmente señalarse los transbordos oriundos del movimiento producido por el Proyecto. Como ejemplos, pueden ser citados el hecho que el Programa Brasil Alfabetizado diferencia la atención de este público específico, incentivándolo financieramente, y del Examen Nacional de Educación Secundaria (ENEM), pasar a considerar también establecimientos penitenciarios<sup>11</sup>, lo que hace posible a los internos buscar acceso a la educación superior por medio del Programa Universidad para Todos (PROUNI).

---

<sup>10</sup> Este asunto fue discutido en el VII Encuentro Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos (ENEJA) de 2005 y fue objeto de un taller en el Foro Mundial de Educación de Nova Iguaçu, en Rio de Janeiro en 2006.

<sup>11</sup> El ENEM fue aplicado en 141 unidades penitenciarias en ocho provincias en 2006.

Cabe destacar aquí la elaboración de un proyecto de ley que propone la remisión de la pena por el tiempo de estudio.

Los próximos pasos se refieren a la segunda fase de la evaluación, que abarcará las provincias dentro del convenio del segundo año del proyecto: Acre, Maranhão, Pará, Pernambuco, Espírito Santo y Mato Grosso do Sul. La propuesta es que se expanda el proceso para ser una evaluación formativa externa cualitativa incluyendo la dimensión cuantitativa, buscando, inclusive, la construcción de indicadores más apropiados para el seguimiento de la política de forma continuada. Se sugiere que la red de universidades asuma esta fase, para mejor organización y perpetuidad del trabajo, bien como apropiación por la propia red, que será pieza clave en la formación de los profesionales que actuarán en la educación en las prisiones, por medio de la realización de la continuidad de la evaluación por el equipo de esa(s) institución(es) de educación superior.

El *locus* universitario es un espacio privilegiado para la formulación e implementación de evaluaciones externas en el país. Debido a la carencia de investigadores con formación y experiencia sólidas para enfrentar el desafío de evaluar el conjunto de políticas públicas, se hace necesario aprovechar las oportunidades para formación simultánea al servicio (es decir, aprendizaje con el propio proceso). Esto hace a la inversión gubernamental para evaluación no solo productivo para (re)encaminar las acciones sino, igualmente fructífero para fomentar un *staff* nacional de instituciones de investigación distribuido entre las regiones, que consiga hacer frente a la demanda pública por perfeccionamiento mediante procesos de evaluación.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CHIES, Luiz Antonio Bogo. Producto I - Plan de Evaluación y Estructura del Trabajo de Campo de la Primera Fase del Programa Educando para la Libertad. Proyecto BRA 01/024 Proyecto de Cooperación Técnica al Programa Nacional del Bolsa Escuela, MEC/SECAD. Brasilia, julio de 2007.

DUARTE, Daniele Barros. Producto III - Informe Analítico sobre la experiencia de gestión del Programa Educando para la Libertad. Proyecto BRA 01/024 Proyecto de Cooperación Técnica al Programa Nacional del Bolsa Escuela, MEC/SECAD. Brasília, agosto de 2007.

\_\_\_\_\_. Producto V - Informe de Impacto y rediseño para el Programa Educando para la Libertad. Proyecto BRA 01/024 Proyecto de Cooperación Técnica al Programa Nacional del Bolsa Escola, MEC/SECAD. Brasilia, octubre de 2007.

JULIÃO, Elionaldo Fernandes. Educación y trabajo como propuestas políticas de ejecución penal. *Alfabetización y Ciudadanía*: revista de educación de jóvenes y adultos. Brasilia: RAAAB, UNESCO, Gobierno Japonés, n. 19, p. 73-84, jul. 2006.

MAEYER, Marc de. ¿En la prisión existe la perspectiva de educación a lo largo de la vida? *Alfabetización y Ciudadanía*: revista de educación de jóvenes y adultos. Brasilia: RAAAB, UNESCO, Gobierno Japonés, n. 19, p. 17-38, jul. 2006.

Unesco, Gobierno Japonés, Ministerio de Educación, Ministerio de Justicia. *Educando para la Libertad: trayectoria, debates y propuestas de un proyecto para la educación en las prisiones brasileiras*. Brasilia: Unesco, Gobierno Japonés, Ministerio de Educación, Ministerio de Justicia, 2006.

## 4. PROYECTO EDUCANDO PARA LA LIBERTAD: LA EDUCACIÓN EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS BAJO EL ANÁLISIS

*Prof. Wagner Bandeira Andriola – Coordinador General*  
*Prof. Maria Zélia Maia Holanda – Coordinadora Adjunta*  
*Prof. Grace Troccoli Vitorino*  
*Prof. Rosélia Costa de Castro Machado*  
*Prof. Maria José Barbosa*  
*Madeline Gurgel Barreto Maia*

### INTRODUCCIÓN

El presente artículo presenta elementos analítico-descriptivos del proceso de evaluación que trazó el diagnóstico de las repercusiones individuales para las personas privadas de libertad que, en la actualidad, son alumnos del 2º Ciclo del Proyecto *Educando para la Libertad* llevado a cabo en los Estados de Acre, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Pará y Pernambuco. En ese sentido, este diagnóstico tiene como objetivo trazar las líneas generales para que puedan ser presentadas sugerencias válidas rumbo al perfeccionamiento del referido Proyecto.

### MÉTODO UTILIZADO EN EL DIAGNÓSTICO: LOS CAMINOS DE LA INVESTIGACIÓN

Frente a la naturaleza de dicha investigación de evaluación, que aborda la mensuración de percepciones, de opiniones, de conocimientos y de comportamientos comunes y específicos entre las distintas poblaciones-objetivo, con respecto a aspectos y fenómenos educativos en el ámbito de los establecimientos penitenciarios, se utilizó como referencia el *método estadístico*, también conocido como *método correlativo*.

Con el objetivo de iniciar la fase de colecta de datos, los miembros del Equipo Técnico Central visitaron los seis Estados participantes del 2º Ciclo del Proyecto *Educando para la Libertad*, entre los meses de diciembre de 2007 y abril de 2008. Las visitas fueron realizadas de acuerdo con la disponibilidad de los técnicos locales de las Secretarías de Educación y de Justicia (o similares de los Estados) y tenían como objetivos:

- Presentar la propuesta de evaluación del 2º Ciclo del Proyecto *Educando para la Libertad*;
- Seleccionar y entrenar a los Equipos de los Estados responsables por la colecta de datos (coordinadores de los estados e investigadores de campo)<sup>1</sup>;
- Presentar los respectivos Términos de Compromiso a los Investigadores de Campo y al Coordinador del Estado, exigiendo las firmas, en caso de concordancia;
- Presentar y, cuando la situación así lo exigiera, adaptar la logística para la ejecución de las actividades de campo a la realidad local;
- Presentar todo el material que sería utilizado en las actividades de campo (cartas de presentación, diarios de campo, cuestionarios, lista de contactos, entre otros);
- Definir cronograma de actividades;
- Recolectar datos referentes a los profesores, a los técnicos de las Secretarías de Educación y de Justicia (o similares) y, cuando fuera posible, junto a los gestores de las Unidades Penitenciarias, por medio de la aplicación de los respectivos cuestionarios;
- Seleccionar a un interlocutor de las Secretarías de los Estados para establecer un canal de comunicación con el Equipo Técnico Central y con el Coordinador del Estado, buscando el seguimiento y la supervisión del proceso de recolección de datos.

---

1 Los candidatos a actuar como Investigador de Campo deberían ser universitarios sin cualquier vínculo con las actividades del Proyecto Educando para la Libertad. Igualmente, el Coordinador de los estados debería ser profesional con formación superior (en algunos Estados actuaron profesores universitarios) sin cualquier vínculo con las actividades del Proyecto Educando para la Libertad. Tales requisitos garantizarían, de ese modo, el distanciamiento que exige todo y cualquier procedimiento objetivando la evaluación externa.

Después de esas acciones, los Equipos de los Estados deberían, entonces, entrar en contacto con las Unidades Penitenciarias (UP) previamente seleccionadas e incluir en la agenda una visita de los investigadores de campo, con el intuito de ejecutar la aplicación de los cuestionarios junto a los alumnos reclusos, a los agentes penitenciarios y a los gestores que no habían participado del estudio aún. Si, por motivos de fuerza mayor, algo dificultaba o impedía el rápido acceso a las Unidades Penitenciarias (UP) que componen la muestra inicial, cabría al Coordinador de Campo registrar tales hechos en el Diario de Campo, y comunicar al Equipo Técnico Central para que, de esa forma, fuese posible adoptar estrategias buscando resolver el problema inmediatamente.

En los casos en que no hubiese factores que impidiesen el acceso a las UP, después de la aplicación de los cuestionarios por parte de los investigadores de campo, el (la) Coordinador (a) del Estado deberá proceder a la verificación de los cuestionarios, de modo que se garantice la calidad de las informaciones. Después de dicha actividad, todos los cuestionarios serán, entonces, organizados por el Coordinador de los Estados y enviados al Equipo Técnico Central.

Al término de todas las actividades de campo, el Coordinador del Estado envió el Informe Final al Equipo Técnico Central, describiendo sintéticamente las principales ocurrencias verificadas durante el proceso de colecta de datos.

### **Los Instrumentos para Colecta de Datos**

Fueron elaborados cinco cuestionarios estructurados, uno para cada población-objetivo, que son los siguientes: Gestores de las Unidades Penitenciarias; Agentes Penitenciarios; Técnicos de los Estados; Profesores; Alumnos Reclusos; y, Escuelas.

Los instrumentos fueron validados por una especialista del área de Educación Penitenciaria, siendo, posteriormente, preanalizados en muestras de Gestores, de Agentes Penitenciarios, de Técnicos de los Estados, de Profesores y de Alumnos Reclusos de Unidades Penitenciarias de la Región Metropolitana de Fortaleza. Al final de ese proceso, los instrumentos sufrieron adaptaciones por parte del Equipo Técnico Central en conjunto con representantes de la Secretaría de Educación Continuada, Alfabetización y Diversidad (SECAD/MEC).

## RESULTADOS PRELIMINARES: ESTUDIO DE EVALUACIÓN DEL “EDUCANDO PARA LA LIBERTAD”

### Los Contextos de los Estados: escenario de la investigación

El análisis de los contextos de los Estados y de los escenarios del estudio de evaluación, enfocó la descripción cualitativa de la naturaleza y de la intensidad de las relaciones establecidas entre las Secretarías de Educación de los Estados y de Justicia (o entes similares), por cuenta de la necesidad imperiosa de cooperación entre ambas, pues las acciones para la implementación del Proyecto *Educando para la Libertad* se vinculan a esas Secretarías.

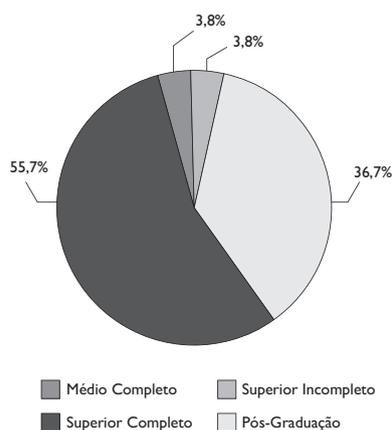
De ese modo, basado en las observaciones de los miembros del Equipo Técnico Central, con ocasión de las visitas a los Estados del estudio de evaluación, se constató que:

- Hay amplia diversidad en los Sistemas Penitenciarios de los Estados, con distinciones visibles con relación a: (a) la estructura física de las instalaciones de las escuelas, (b) la destinación de los Docentes, (c) la existencia de gratificación para Docentes y para los Agentes Penitenciarios y (d) la formación mínima para los Docentes y los Agentes Penitenciarios;
- Hay cierta desarticulación entre las Secretarías de Educación y de Justicia (o similar), casi en la totalidad de los Estados visitados, siendo la relación entre ambas, en algunos casos, tensa, con disputas por espacio y por visibilidad político-institucionales;
- Hay, en general, en consecuencia de la observación apuntada anteriormente, la hegemonía de una de las Secretarías de los Estados (de Educación o de Justicia) en lo que se refiere a la conducción de las actividades del Proyecto *Educando para la Libertad*;
- Hay desconocimiento del Proyecto *Educando para la Libertad*, con esta denominación, lo que resulta en una poca adherencia del término o rótulo que designa el conjunto de actividades componentes del Proyecto. Por otro lado, tal hecho puede indicar relativa flexibilidad con relación a la nomenclatura usada por las Secretarías de los Estados para denominar las acciones del Proyecto *Educando para la Libertad*.

## Resultados relativos a los Técnicos de los Estados

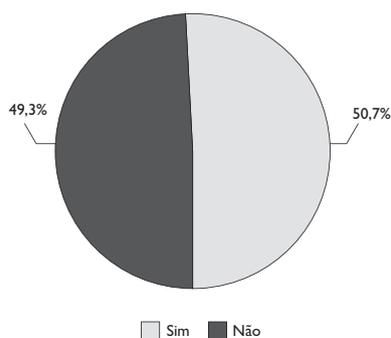
En lo que se refiere a la escolaridad, el 3,8% de los Técnicos de los Estados (N = 3) tienen educación secundaria completa y otros 3,8% (N = 3) tienen educación terciaria incompleta. Hay un 36,7% (N = 29) con nivel terciario completo y 55,7% (N = 44) con Postgrado. De estos últimos, hay un 97,6% (N = 40) que poseen Especialización y un 2,4% (N = 1) Maestría, de acuerdo con el Gráfico siguiente.

**Gráfico 1. Grado de instrucción de los técnicos**



En lo relativo a la participación de los Técnicos de los Estados en eventos vinculados al Proyecto *Educando para la Libertad*, se verificó que poco más de la mitad de ellos (el 50,7% ó N = 40) participó de actividades de esa naturaleza, de acuerdo como indica el Gráfico 2.

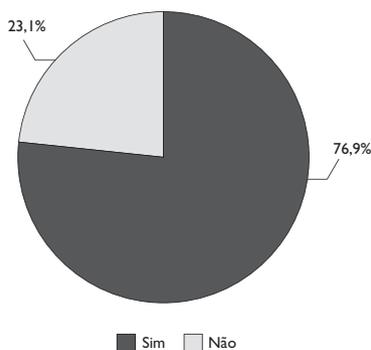
**Gráfico 2. Participación de los técnicos de los Estados en eventos del Proyecto Educando para la Libertad**



### Resultados relativos a las Escuelas

Se verificó que, entre las 39 Escuelas visitadas, en su mayoría (el 76,9% ó N = 30) hay factores que dificultan su funcionamiento regular, de acuerdo a los datos del Gráfico a continuación.

**Gráfico 3. Existencia de factores que dificultan el funcionamiento normal de la escuela**



Entre los factores que impiden el funcionamiento normal de las actividades escolares, se destacan:

- Dificultades en la conducción de los presos a las salas de clase (el 53,3% ó N = 16);
- Falta de material didáctico para las clases (el 50,0% ó N = 15);
- Falta de respeto a las reglas internas de seguridad (el 46,7% ó n = 14);
- La falta de recursos pedagógicos para los reclusos (el 46,7% ó n = 14).

Por otro lado, la mayoría de los Gestores de las Escuelas (el 65,5% ó N = 19) notificó a sus superiores acerca de los referidos factores, de acuerdo a los datos recolectados.

### Resultados relativos a los Gestores

De acuerdo a las informaciones de la Tabla 1, la mayoría de los Gestores de Unidades Penitenciarias (el 56,1% ó N = 32) afirmó conocer el Proyecto *Educando para la Libertad*.

**Tabla 1. Conocimiento de Proyecto *Educando para la Libertad***

Respuestas	N	%
Si	32	56,1
No	25	43,9
Total	57	100

Fuente: Investigación directa

Hubo, sin embargo, un 43,9% de Gestores (N = 25) que afirmaron desconocer el referido Proyecto.

Indagados acerca de la ejecución del Proyecto *Educando para la Libertad* en el ámbito de las respectivas Unidades Penitenciarias, la mayoría de los Gestores (el 56,2% ó N = 27) afirmó que tal situación se dio, efectivamente, de acuerdo con los datos de la Tabla 2, a seguir:

**Tabla 2. Ejecución del Proyecto *Educando para la Libertad* en la Unidad Penitenciaria del Gestor**

Respuestas	N	%	% válido
Si	27	47,4	56,2
No	21	36,8	43,8
Total	48	84,2	100,0
Ausencia de respuesta	9	15,8	
Total	57	100,0	

Fuente: Investigación directa

Sin embargo, hubo un 43,8% de Gestores (N = 21) que aseguraron que el Proyecto no fuera ejecutado en el ámbito de su Unidad Penitenciaria. Es interesante observar que esa proporción es muy parecida al valor de los Gestores que desconocen el Proyecto *Educando para la Libertad* (el 43,9% ó N = 25), de acuerdo con los datos de la Tabla 1. Por último, hay que destacar que nueve Gestores dejaron de responder a la pregunta.

Posteriormente, los Gestores fueron indagados acerca de la realización de alguna actividad de formación, buscando el ejercicio de la función de Director de Unidad Penitenciaria, de acuerdo con los datos de la Tabla 3, a continuación:

**Tabla 3. Realización de curso de formación para Gestor de Unidad Penitenciaria**

Respuestas	N	%	% válido
Si	13	22,8	23,2
No	43	75,4	76,8
Total	56	98,2	100,0
Ausencia de respuesta	1	1,8	
Total	57	100,0	

Fuente: Investigación directa

Los Gestores fueron indagados acerca del planeamiento de acciones dirigidas al perfeccionamiento de los espacios físicos en los que se llevan a cabo las clases, de acuerdo a datos de la Tabla 4.

**Tabla 4. Planificación de acciones buscando la mejoría de los espacios físicos destinados a la realización de las clases**

Respuestas	N	%	% válido
Si	29	50,9	51,8
No	27	47,4	48,2
Total	56	98,2	100,0
Ausencia de respuesta	1	1,8	
Total	57	100,0	

Fuente: Investigación directa

De acuerdo con la mayoría de los Gestores (el 51,8% ó N = 29) existe, de hecho, planificación de acciones dirigidas a la mejoría de los espacios físicos destinados a las clases. Sin embargo, el 48,2% de los Gestores (N = 27) no han planificado acciones de perfeccionamiento de los referidos espacios.

Vale destacar que, entre los Gestores Escolares que planifican acciones de mejoría de los espacios físicos (N = 29), hubo un 48,3% (N = 14) que afirmaron que era la construcción o la ampliación de las salas de clase el principal foco de las acciones institucionales.

## Resultados relativos a los Agentes Penitenciarios

Con relación a los Agentes Penitenciarios, se les preguntó, inicialmente, acerca del tipo de contrato, de acuerdo con los datos de la Tabla 5, presentada a continuación:

**Tabla 5. Tipo de contrato del Agente Penitenciario**

Tipo de contrato	N	%	% de casos válidos
Efectivo (concurzado)	272	54,2	54,7
Temporal (tercerizado)	225	44,8	45,3
Total	497	99,0	100,0
Ausencia de respuesta	5	1,0	—
Total	502	100,0	—

Fuente: Investigación directa

Según las informaciones, la mayoría de los Agentes Penitenciarios (un 54,7% ó N = 272) posee contrato efectivo, mientras que la minoría (un 45,3% ó N = 225) tiene contrato temporal. En esta pregunta hubo cinco Agentes Penitenciarios que no la respondieron.

Posteriormente, los Agentes Penitenciarios fueron indagados acerca de la participación en actividades de formación proporcionadas por las Secretarías de los Estados (de Educación y de Justicia u organismos similares), en los últimos 12 meses.

**Tabla 6. Participación en actividades de Formación, en los últimos 12 meses**

Respuestas	N	%	% válido
Si	169	33,7	33,9
No	329	65,5	66,1
Total	498	99,2	100,0
Ausencia de respuesta	4	0,8	
Total	502	100,0	

Fuente: Investigación directa

De acuerdo con los datos, la mayoría de los Agentes Penitenciarios (el 66,1% ó N = 329) atestó la no participación en actividades de formación, realizadas en los últimos 12 meses. Así mismo, el 33,9% (N = 169) participó de referidas actividades de formación. Hubo cuatro respondientes que omitieron informaciones acerca del tema.

Finalmente, los Agentes Penitenciarios fueron indagados acerca del conocimiento que poseían sobre el Proyecto *Educando para la Libertad*, de acuerdo con los datos de la Tabla 7.

**Tabla 7. Conocimiento de los Agentes Penitenciarios sobre el Proyecto *Educando para la Libertad***

Respuestas	N	%	% válido
Si	156	31,1	31,3
No	343	68,3	68,7
Total	499	99,4	100,0
Ausencia de respuesta	3	0,6	
Total	502	100,0	

Fuente: Investigación directa

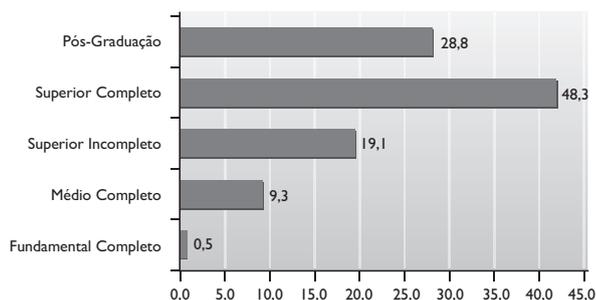
De acuerdo con los datos, la mayoría de los Agentes Penitenciarios (un 68,7% ó N=343) afirmó desconocer el Proyecto *Educando para la Libertad*. De modo contrario, casi un tercio de esos profesionales (31,3% o N=156) conocían el referido Proyecto.

Los Agentes Penitenciarios indicaron, además, cual era el principal objetivo del Proyecto *Educando para la Libertad*, que, de acuerdo con el 19,2% de los respondientes (N = 96) se trata de *resocializar al alumno privado de su libertad*.

### Resultados relativos a los Profesores

Inicialmente, se presenta a continuación, el Gráfico 4 que contiene informaciones acerca del grado de instrucción de los profesores que actúan en la Educación en Establecimientos Penitenciarios.

**Gráfico 4. Grado de instrucción de los profesores**



De acuerdo con los datos, la mayor parte de los profesores (el 42,3% ó N = 82) posee Estudios Superiores, mientras el 28,8% (N = 56) poseen post-graduo. De estos últimos, hay 46 que han hecho Especialización (86,8%), seis han hecho Maestría (11,3%) y uno Doctorado (1,9%).

Sin embargo, hay un Profesor (0,5%) con Estudio Primario Completo; el 9,3% (N = 18) han completado estudios secundarios y, finalmente, el 19,1% (N = 37) tienen educación Superior Incompleta.

Posteriormente, se indagó a los profesores sobre la adecuación del tiempo dedicado a las actividades en las clases, como forma de garantizar el aprendizaje de los alumnos privados de libertad. La Tabla 8, a continuación, presenta datos relevantes sobre ese asunto:

**Tabla 8. Adecuación del tiempo dedicado a las actividades de sala de clase**

Grado de adecuación del tiempo pedagógico	N	%	% de casos válidos
Adecuado	109	55,9	56,8
Poco adecuado	68	34,9	35,4
Inadecuado	15	7,7	7,8
Total	192	98,5	100,0
Ausencia de respuesta	3	1,5	-
Total	195	100,0	-

Fuente: Investigación directa

Con base en los datos, se puede asegurar que el tiempo pedagógico destinado a las actividades de sala de aula es *Adecuado* para la mayoría de los Profesores (el 56,8% ó N = 109). Sin embargo, hay otro grupo que cree en la *Poca Adecuación* (el 35,4% ó N = 68) o en la *Total Inadecuación* (el 7,8% ó N = 15) del tiempo pedagógico de sala de clase.

La Tabla 9, contiene informaciones acerca de la existencia de un Proyecto Político Pedagógico (PPP) en el ámbito de la escuela.

**Tabla 9. Existencia de Proyecto Político Pedagógico en la Escuela**

Respuestas	N	%	% de casos válidos
Si	116	59,5	60,7
No	75	38,4	39,3
Total	191	97,9	100,0
Ausencia de respuesta	4	2,1	-
Total	195	100,0	-

Fuente: Investigación directa

Según los datos, la mayoría de los Profesores (el 60,7% ó N = 116) demostró la existencia de Proyecto Político Pedagógico (PPP) en el ámbito de la escuela. Sin embargo, el 39,3% de los entrevistados (N = 75) afirmaron que no existe un Proyecto Político Pedagógico (PPP) en la escuela en que actúan. Además, hubo cuatro profesores (el 2,1% del total de encuestados) que no respondieron a la pregunta.

Para complementar, se le preguntó a los Profesores sobre el uso del PPP como guía para la planificación de las clases, en el ámbito de la Escuela, de acuerdo con la tabla a continuación.

**Tabla 10. Uso del Proyecto Político Pedagógico de la Escuela como guía para la planificación de las clases en la escuela**

Respuestas	N	%
Si	109	94,8
No	6	5,2
Total	115	100,0

Fuente: Investigación directa

Los datos anteriores indican que la amplia mayoría de los profesores (el 94,8% ó N = 109) confirma que el Proyecto Político Pedagógico (PPP) es utilizado como guía para la planificación de las clases en el ámbito de la Escuela. Solamente el 5,2% de los Profesores (N = 6) alegaron que el PPP no es, efectivamente, utilizado para la planificación de las clases.

### Resultados relativos a los alumnos privados de su libertad

Los alumnos privados de su libertad fueron indagados, inicialmente, acerca del grado de instrucción, de acuerdo con los datos presentes en la Tabla 11, a continuación:

**Tabla 11. Grado de instrucción de los alumnos privados de su libertad**

	<b>N</b>	<b>%</b>	<b>% válido</b>	<b>% acumulado</b>
No alfabetizado	258	21,8	22,0	22,0
Alfabetizado	164	13,9	14,0	35,9
Primario incompleto	466	39,4	39,7	75,6
Primario completo	72	6,1	6,1	81,8
Secundario incompleto	156	13,2	13,3	95,1
Secundario completo	45	3,8	3,8	98,9
Terciario incompleto	11	0,9	0,9	99,8
Terciario completo	2	0,2	0,2	100,0
Total	1174	99,3	100,0	
Ausencia de respuesta	8	0,7		
Total	1182	100,0		

Fuente: Investigación directa

Se verifica que la mayor parte de los alumnos reclusos (N= 466 ó el 39,7%) posee educación primaria incompleta, mientras que hay un 22% (N = 258) que todavía no están alfabetizados. Hay, también, un 13,3% (N = 156) con educación secundaria incompleta y un 1,1% educación superior (N = 13), de los cuales, dos de esos alumnos poseen Diploma Universitario.

Los alumnos privados de su libertad fueron indagados, también, acerca de las actividades educativas ofrecidas en el ámbito de la Unidad Penitenciaria, de acuerdo a los datos de la Tabla 12.

**Tabla 12. Opinión acerca de las actividades educativas ofrecidas**

	N	%	% válido
Constituyen un derecho	941	79,6	82,4
Constituyen una concesión	201	17,0	17,6
Total	1142	96,6	100,0
Ausencia de respuesta	40	3,4	
Total	1182	100,0	

Fuente: Investigación directa

Se constata que, para la amplia mayoría de los alumnos reclusos (el 82,4% ó N = 941), las actividades educativas ofrecidas se constituyen en un Derecho. Sin embargo, el 17,6% piensa (N = 201), equivocadamente, que se trata de una Concesión. Hubo 40 alumnos internos que no respondieron la indagación.

Se buscó averiguar, entre los alumnos actualmente internos en establecimientos penitenciarios, si habían frecuentado la Escuela en otras Unidades Penitenciarias. Hubo 208 respondientes (lo que representa el 17,6% de los casos válidos) que afirmaron haber sido alumnos reclusos en Escuelas de otras Unidades Penitenciarias.

Los alumnos reclusos fueron indagados, también, sobre los motivos que los llevaron a frecuentar las actividades educativas, cuyos datos están en la Tabla 13.

**Tabla 13. Motivos que llevaron a los alumnos a frecuentar la Escuela**

Motivos	Respuestas	%	% casos
Aprender nuevos conocimientos.	1010	20,0	85,7
Obtener la remisión de pena.	831	16,4	70,5
Buscar calificación profesional.	818	16,2	69,4
Concluir los estudios.	874	17,3	74,1
Buscar ocupación mental.	823	16,3	69,8
Tener contacto con los profesores (interactuar)	668	13,2	56,7
Otro.	33	0,7	2,8
Total	5057	100,0	—

Fuente: Investigación directa

De acuerdo con las informaciones de los alumnos reclusos, la amplia mayoría de ellos (el 85,7% ó N = 1.010) afirmó que el principal motivo para frecuentar la Escuela se concentra en la búsqueda por *Aprender nuevos conocimientos*. En seguida, fue presentada por el 74,1% de los alumnos (N = 874), mientras que la justificativa de *Concluir los estudios*. Para *Obtener la remisión de pena* fue el tercer motivo alegado por el 70,5% de los alumnos reclusos (N = 831).

En seguida, se preguntó a los aprendices reclusos acerca de la existencia de factores que dificultan la frecuencia regular a las actividades escolares. De acuerdo con el 47,7% de los respondientes (N = 564), tales factores existen, entre los cuales destacaron:

- *Falta de colaboración de los Agentes Penitenciarios*, como expresó el 40,2% de los alumnos (N = 227);
- *Excesiva preocupación y stress*, según la opinión del 31,9% de los respondientes (N = 180);
- *Falta de merienda*, de acuerdo con el 24,5% de los alumnos (N = 138);
- *Coincidencia de los horarios de las clases con los trabajos internos*, como relató el 21,3% de los aprendices (N = 120).

Se indagó a los alumnos sobre los cambios proporcionados por las actividades educativas, en la percepción del propio aprendiz. Para la amplia mayoría (el 86,3% ó N = 990) los cambios más contundentes ocurrieron en el ámbito personal y en los hábitos de estudio, ya que éstos se intensificaron. Como ejemplos de cambios cualitativos, los alumnos internos hicieron las siguientes afirmaciones:

- Retorno del interés por los estudios, de acuerdo con el 87,1% de los aprendices (N = 996);
- Mayor autovaloración, citada por el 83,8% de los respondientes (N = 958);
- Mayores posibilidades de rehabilitación y de resocialización, mencionada por el 83,6% de los alumnos reclusos (N = 956).

Por fin, cabe resaltar los cambios cualitativos presentados por los alumnos reclusos de menor grado de escolarización. Por ejemplo, tres reclusos en esa situación aseguraron: *Ahora sé escribir mi nombre* o *Aprendí a escribir mi*

*nombre. Otro testimonio afirma: Pude revisar y recordar conocimientos ya adquiridos y obtener nuevas informaciones que serán esenciales en la vida profesional que pretendo construir. Para finalizar, un alumno recluso afirmó: Estoy aprendiendo, día a día, que la educación es fundamental para todo.*

## MANERA DE CONCLUSIÓN

Hay una primera problemática detectada por el Equipo Técnico Central que conduce el estudio de evaluación, que es la relación establecida entre las Secretarías de los Estados de Educación y de Justicia (o entes similares), a lo que se refiere a la ejecución de las acciones del Proyecto *Educando para la Libertad*. Ambas deberán buscar mayor integración y articulación, buscando elevar la eficiencia de la gestión del referido proyecto y de la ejecución de las acciones inherentes al mismo. Una consecuencia de esa deseable articulación entre las Secretarías de los Estados, deberá darse en el incremento de la participación de los Técnicos de los Estados en las fases del Proyecto *Educando para la Libertad* y en eventos vinculados al mismo.

En lo que respecta a las Unidades Penitenciarias, habrá que pensar en soluciones para los problemas relacionados a la conducción de los presos a las salas de clase, así como en la falta de respeto de las reglas internas de seguridad. Se trata, por lo tanto, de acciones que involucran al componente administrativo (o de gestión) y educativo (o pedagógico), que pueden necesitar de la mediación de las dos Secretarías de los Estados.

En lo que concierne a las Escuelas, deben ser planeadas acciones de naturaleza pedagógica que permitan solucionar la falta de material didáctico para las clases, así como de recursos pedagógicos para los alumnos reclusos y, por último, el diminuto tiempo pedagógico (tiempo efectivo de sala de clase). También la estructura física de las salas de clase es otro factor que impide la normalidad de las acciones educativas.

Para los Agentes Penitenciarios e, igualmente, para los Profesores, deben ser solucionadas las dificultades relacionadas a la formación específica para su función, así como la naturaleza de los contratos de trabajo.

Finalmente, con respecto a los alumnos, deben ser subsanados los problemas internos relacionados con la falta de colaboración de los Agentes Penitenciarios, la coincidencia entre los horarios de clase y los trabajos inter-

nos, la falta de merienda y la inadecuación de los espacios físicos destinados a las clases, entre otros aspectos.

A pesar de todo, esperemos que las acciones componentes del Proyecto *Educando para la Libertad* potencialicen la ocurrencia de los cambios internos en sus usuarios, para que, de ese modo, la propia sociedad se transforme. Esa es la primera función de toda y cualquier acción Educativa: *la búsqueda del desarrollo integral del ser humano, por medio de los cambios internos*. En ese ámbito, es muy plausible citar las sabias palabras del periodista, escritor y dramaturgo irlandés George Bernard Shaw: *No hay progreso sin cambio. Y, quien no consigue cambiarse a si mismo, acaba por no cambiar ninguna cosa*.

## REFERENCIAS

ANDRIOLA, W. B. Avaliação dos Programas Estaduais de Qualificação Profissional (PEQ's): uma revisão conceitual do modelo 3ER. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro*, v. 9, n. 30, p. 43-56, 2001a.

\_\_\_\_\_. Avaliação institucional na Universidade Federal do Ceará (UFC): organização de sistema de dados e indicadores da qualidade institucional. *Avaliação: Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior*, Campinas, v. 9, n. 4, p. 33-54, 2004.

\_\_\_\_\_. Evaluación: la vía para la calidad educativa. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro*, v. 7, n. 25, p. 355-368, 1999.

\_\_\_\_\_. Factores caracterizadores de centros educativos eficaces. *Bordon: Revista de Pedagogía*, Madrid, v. 53, n. 2, p. 175-183, 2001b.

BISQUERRA ALZINA, R. *Metodología de la Investigación Educativa*. Madrid: Editorial la Muralla, 2004.

FARIA, R. M. Avaliação de programas sociais: evoluções e tendências. In: MELO RICO, E. (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Editora Cortez, 2006. p. 41-50.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas da pesquisa social*. São Paulo: Editora Atlas, 1999.

KERLINGER, F.; LEE, H. B. *Investigación del comportamiento: métodos de investigación en ciencias sociales*. México: McGraw Hill, 2002.

THERRIEN, J.; SOBRINHO, J. H. Avaliação institucional em universidades: considerações metodológicas. *Educação em Debate*, Fortaleza, v. 6/7, n. 2/1, p. 17-27, 1983/1984.

## 5. II SEMINARIO NACIONAL CONSOLIDACIÓN DE LAS DIRECTRICES PARA LA EDUCACIÓN EN EL SISTEMA PENITENCIARIO

### TEXTO DE REFERENCIA

Actualmente, cuando se abordan temas relacionados a políticas públicas de ejecución penal, nos damos cuenta que la cuestión sobre la necesidad de ampliar la inversión en acciones que tengan como objetivo central la reinserción social de los que cumplen pena, independientemente de los crímenes cometidos, gana destaque y se presenta como un importante camino a ser seguido por los gobiernos. En cualquier parte del mundo occidental, por ejemplo, cuando se habla de propuestas de “programas de resocialización”, se habla de actividades laborales de cuño profesional, así como actividades educativas, culturales, religiosas y deportivas.

En ese sentido, en septiembre de 2005, por medio de una estrategia de articulación de acciones interministeriales, se firmó un Protocolo de Intenciones entre los Ministerios de Justicia y de Educación con el propósito de conjugar esfuerzos para la implementación de una política nacional de educación para jóvenes y adultos privados de libertad, cuyo proyecto, “Educando para la Libertad”, en su primera fase, tuvo como desafío la sensibilización para la oferta de la educación en las prisiones. Su objetivo central fue estimular la articulación entre los órganos responsables por la educación y por la administración penitenciaria, así como preparar a los diversos actores que tengan algún papel en la ejecución directa de la propuesta a ser demandada, en este caso, principalmente, agentes, gestores penitenciarios y profesores.

Con el objetivo de estructurar tal política, una serie de actividades fue desarrollada a lo largo del año de 2006, destacándose entre ellas: (i) las resoluciones

del Programa Brasil Alfabetizado que incluyeron la población de las prisiones entre el público de atención diferenciado de las acciones de alfabetización; (ii) la asociación con la UNESCO y el Gobierno de Japón para la realización de cinco seminarios regionales y del primer Seminario Nacional sobre Educación en las Prisiones, que culminaron con la elaboración de una propuesta de Directrices Nacionales para la Oferta de Educación en el Sistema Penitenciario; y, (iii) la decisión de los dos Ministerios de invertir en la construcción de políticas estatales de educación en prisiones, por medio de convenios con 12 provincias y del repase de recursos financieros buscando la mejoría de las condiciones de atención en nivel local.

En 2007, avanzando sobre las cuestiones ora evidenciadas, el Ministerio de Justicia, por medio de su Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (PRONASCI), presenta una serie de acciones y propuestas que se destinan a la prevención, control y represión de la criminalidad, actuando en sus raíces socioculturales, articulando acciones de seguridad pública con políticas sociales por medio de la integración entre el gobierno federal, provincias y municipios, atendidas las directrices del Sistema Único de Seguridad Pública.

El Programa propone el desarrollo de políticas para la mejoría del sistema penitenciario que contemplen la valorización de los profesionales y el apoyo a la implementación de proyectos educativos y profesionales para las personas con penas restrictivas de libertad y para los egresados del sistema penitenciario.

En este sentido, con la finalidad de avanzar en la consolidación de una política nacional de educación de jóvenes y adultos del sistema penitenciario, fue evidenciada la necesidad de expandirse en la interlocución con las unidades de la Federación y fortalecer el diálogo con todos los actores involucrados en la puesta en práctica del derecho a la educación de los jóvenes y adultos privados de libertad, tales como ONG, universidades, organismos internacionales etc. Así, se mantuvo la estrategia de 2006, con la realización de los tres seminarios regionales y del segundo Seminario Nacional.

Sin embargo, esa opción no implicó la repetición de los mismos ejes temáticos discutidos en los seminarios del año pasado: *gestión, formación de profesionales y aspectos pedagógicos*. La experiencia ha demostrado que la efectividad de las acciones educativas en contexto penitencial depende directamente de la reformulación de la ejecución penal a partir de una perspectiva de afirmación de derechos y de reducción de las vulnerabilidades de las personas presas, conduciendo, casi automáticamente, a una resignificación de la gestión penitenciaria.

Por lo tanto, esta nueva serie de seminarios regionales se constituyó como el momento oportuno para discutir –con las unidades de la Federación y con la sociedad civil que acumula cierta *expertise* en el área– el papel de las políticas de educación en prisiones en las provincias en esa búsqueda por la transformación de la realidad del sistema penitenciario brasileño, por medio de la construcción de planos de educación en las prisiones de las provincias.

La reflexión sobre la construcción de planes de educación en establecimientos penales también dialoga directamente con los principales desafíos identificados por los Ministerios de Justicia y de Educación a partir de las asociaciones firmadas con 12 provincias en la construcción de políticas locales de educación en establecimientos penitenciarios y en virtud de las dificultades señaladas por las demás unidades de la Federación en la implementación de las Directrices Nacionales para la Oferta de Educación en el Sistema Penitenciario. Tales dificultades están relacionadas a las temáticas de la articulación institucional, de la formación de formadores, de la certificación de las actividades educativas y del desarrollo de un camino social formativo que extrapole los límites de la alfabetización y de la Educación de Jóvenes y Adultos en el formato presencial. En este contexto es que se inserta el principal objetivo de los Planes Estaduales de Educación en los Establecimientos Penales, que es buscar soluciones para enfrentar los desafíos verificados.

Identificando la necesidad inmediata de sumergirse en estas reflexiones, impulsando la ampliación del debate, agregando los diversos actores del campo social y garantizando la construcción colectiva de una propuesta política que vislumbre los reales intereses de la sociedad, los seguimientos de los Seminarios regionales son ahora presentados para la discusión en ese II Seminario Nacional, cuyas conclusiones darán respaldo para que el Ministerio de Educación y el Ministerio de Justicia presenten una propuesta de Plan Nacional de Educación en los Establecimientos Penitenciarios.

Finalmente, con la perspectiva de la organización, por parte de la UNESCO, de la Conferencia Internacional de Educación en Prisiones (CIEP), en Bruselas en el segundo semestre de 2008, y la posibilidad de que Brasil hospede el Encuentro Latinoamericano Preparatorio para la conferencia, en febrero del próximo año, los seminarios se configuraron también como espacios privilegiados para estructurar la participación brasileña en esos dos eventos de relevancia indiscutible. La conferencia y el encuentro deberán tratar de una serie de temas fundamentales para hacer efectivo el

derecho a la educación en contextos de las prisiones: alfabetización, educación popular y educación y género, además de alinear definitivamente la constitución y consolidación de la Red Latinoamericana de Educación en los Establecimientos Penitenciarios, puesta en marcha.

Creyendo en la importancia de este proyecto para la consolidación de una práctica política de construcción colectiva, invitamos a todos a reflexionar sobre las propuestas presentadas en los Seminarios Regionales (anexo) para que podamos definir e implementar una política nacional de educación que atienda a los jóvenes y adultos en situación de privación de libertad.

## 6. LA EDUCACIÓN DE JÓVENES Y ADULTOS EN SITUACIÓN DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD: DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS PARA LA CONSOLIDACIÓN DE UNA POLÍTICA NACIONAL

La población penitenciaria de Brasil es la cuarta mayor del mundo, siendo apenas superada por los Estados Unidos, China y Rusia, que poseen cada uno de ellos más de un millón de personas privadas de libertad. En los 1.006 establecimientos penales del país, se encuentran purgando penas más de 400 mil personas<sup>1</sup>.

Por más que se construyan nuevas prisiones, la población penitenciaria en Brasil crece alarmantemente, registrando, durante los últimos años, un incremento entre el 5% y 7%. Cada mes, el sistema penal recibe más de 8 mil personas, mientras que apenas 5 mil vuelven a la libertad. Se estima que para acabar con la sobrepoblación de los establecimientos penitenciarios, sería necesario crear más de 130 mil nuevos espacios<sup>2</sup>. Del total de personas privadas de libertad existentes en el país, el 32% son provisionales y el 68% son condenados; el 70% se encuentra en los sistemas penitenciarios de las Provincias y el 30% fuera de ellos, en presidios públicos y similares.

Ante este cuadro que asola el sistema penal brasileño, se estima que cerca del 30% de la población de las prisiones podría estar cumpliendo penas alternativas. La aplicación de este tipo de correctivo en Brasil no llega al 10% de los casos, mientras que en Europa, por ejemplo, llega al 70%. Se discute que cerca del 95% de la población de las prisiones del país no representa

---

1 Ministerio de Justicia / DEPEN, Diagnósticos y propuestas. Brasilia, 2006.

2 Debemos resaltar que esta estimación sólo se configura en caso de no ser cumplidos los cerca de 300 mil mandatos de prisión pendientes en la Justicia.

peligro para la sociedad, pues, según informaciones del Departamento Penitenciario Nacional (órgano del Ministerio de Justicia), un tercio de esta población no cometió crímenes violentos y la mayoría fue presa por hurto, robo y venta de drogas. Los homicidios representan la minoría de los casos: apenas el 8,9%. Contradictoriamente, se estima que la reincidencia de la población penitenciaria en el país es de alrededor del 50% al 80%.

El perfil de las personas privadas de libertad, según los estudios, refleja la porción de la sociedad que queda afuera de la vida económica. Según datos del Ministerio de Justicia (2006), a través del estudio intitulado “Informaciones Penitenciarias”, el 4,4% son mujeres<sup>3</sup> y el 95,6% son hombres; el 95% son pobres o muy pobres; el 65% son negros o mulatos; el 75% no completó la educación básica (N. del R. educación básica abarca desde la educación en la primera infancia hasta la secundaria), el 12% son analfabetos y cerca del 60% tienen entre 18 y 30 años<sup>4</sup> – edad económicamente activa – provenientes de grupos menos favorecidos de la población o de grupos de usuarios de drogas.

Cada persona privada de libertad le cuesta al Estado, según estimaciones, un promedio de de R\$ 750 por mes, es decir, 2 salarios mínimos<sup>5</sup>, llegando, en algunas Provincias, a alcanzar los R\$ 1.200.

La Ley de Ejecuciones Penales exige que todos los condenados realicen algún tipo de trabajo, así como que los presos tengan acceso a la enseñanza fundamental garantizada. Sin embargo, apenas el 26% de esta población participa en alguna actividad laboral y el 17,3% estudia (efectivamente participan de actividades educativas de alfabetización, educación primaria, secundaria y suplementaria). Son esos datos tan significativos que sugieren la reevaluación de la actual “cultura de la prisión”.

Brasil, como miembro del Consejo de Defensa Social y Económica de la ONU, al menos en el campo programático, viene buscando seguir las determinaciones internacionales para tratamiento de los reclusos. Según algunos

---

3 Justificadas muchas veces por ser minoría en el contexto nacional, las políticas de ejecución penal generalmente no contemplan las especificidades de las mujeres en prisión. Según algunos investigadores, ellas sufren doblemente: por el encarcelamiento, propiamente dicho, y por su total invisibilidad ante los gobernantes en la implementación de políticas públicas de ejecución penal.

4 Es importante evidenciar que esta franja de edad corresponde a apenas el 22% de la población brasileña.

5 Según datos del IBGE/2001, el 24,1% de 75,4 millones de brasileños ocupados, reciben hasta 1 sueldo mínimo por mes.

estudiosos del Derecho Internacional, la Legislación Penal Brasileña es una de las más avanzadas del mundo.

Con la “desnacionalización” de su Ejecución Penal, el sistema penitenciario brasileño, la justicia y su sistema policial están organizados a nivel de las Provincias, de modo que cada administración distrital tenga cierto grado de autonomía en la introducción de reformas sobre el mantenimiento de cárceles, financiamiento, personal, cuestiones disciplinarias e investigación de posibles abusos. La implementación de políticas públicas de ejecución penal en Brasil queda a cargo de cada Provincia. Por eso, debido a la diversidad cultural, social y económica de cada ciudad, la realidad penitenciaria brasileña es muy heterogénea, variando de región en región, de Provincia en Provincia y, en la mayoría de las veces, de unidad penal en unidad penal.

Actualmente, se discute mucho sobre la creación de formas alternativas de penalización, como la construcción de nuevos establecimientos penitenciarios, cada vez mejor equipados y dispuestos a impedir cualquier circulación del delincuente en la convivencia social. Todavía se cree en el poder de intimidación de la prisión. La justicia continua confiada en que la severidad de la pena impuesta tiene una eficacia preventiva.

Basados en esta reflexión, la prisión, en la medida en que representa el principal instrumento del sistema para intentar impedir las actuaciones criminales, viene ocupando el centro de los debates. El sistema penitenciario se asienta sobre este tipo de punición como forma real y simbólica de interrupción del problema, proponiendo la “resocialización” de los detenidos, suponiendo que la “falta de respeto” a las normas estaría relacionada, por ejemplo, con la falta de ocupación profesional y de disciplina moral para la convivencia social y para el trabajo. En este sentido, la pena es propuesta no apenas como punición, sino también como factor de “reeducación” del individuo.

## EL PAPEL DE LA EJECUCIÓN PENAL EN LA SOCIEDAD CONTEMPORÁNEA

Como se puede observar, de acuerdo con los datos presentados anteriormente, la simple privación de libertad ha mostrado ser insuficiente sin un adecuado programa *socioeducativo*, para recuperar efectivamente un número significativo de personas detenidas, acarreando, con eso, un progresivo aumento de carga para la sociedad, además de venir degradando la condición humana de esos individuos a niveles extremadamente dolorosos.

Son pocos los estudiosos del área de ejecución penal que vienen dedicándose al enriquecimiento del debate sobre el papel del sistema penitenciario en el contexto social. De estos, la mayoría está de acuerdo en que es de suma importancia que el Estado, como tutor de estos individuos, asuma como política penitenciaria programas educativos y laborales de reinserción social, que tengan como objetivo principal la reintegración del detenido a la sociedad, por medio de actividades que valoricen el potencial productivo de los individuos que purgan condenas, y por la reformulación de la actual ejecución penal, respetando la Ley de Ejecuciones Penales (LEP), al diferenciar, por ejemplo, el tipo de infractor y su infracción y adecuando la pena a cada caso específico.

Particularmente, ante unos pocos estudios llevados a cabo en el país, podemos evidenciar que, en lo que se refiere a la reinserción social, la educación - por ejemplo - asume preponderantemente un papel de destaque, puesto que, además de los beneficios de la instrucción escolar y del aumento de la escolaridad, el detenido participa de un proceso de modificación capaz de mejorar su visión del mundo, contribuyendo para la formación de un sentido crítico y mejorando su comportamiento en la vida dentro de la prisión.

## EL PAPEL DE LA EDUCACIÓN EN LA LEGISLACIÓN PENAL BRASILEÑA

En cualquier parte del mundo occidental, cuando se habla de propuestas de “programas de resocialización” para la política de ejecución penal, se piensa, por ejemplo, en actividades laborales y de cuño profesional, así como en actividades educativas, culturales, religiosas y deportivas.

En esta dirección, la educación y el trabajo son dos categorías importantes que permean toda la discusión sobre los programas de “reinserción social” en el sistema penitenciario, pero que sin embargo, siempre fueron vistos de formas diferentes. La gran mayoría de personas valorizan el trabajo como propuesta de programa de “resocialización”, otros, valorizan la educación. En la actualidad, hay otro grupo que cree que la educación y el trabajo deben estar articulados.

La legislación penal brasileña actual prevé que la “asistencia educativa” comprenderá la instrucción escolar y la formación profesional del preso y del internado penitenciario. Instituye la obligatoriedad de la educación primaria, integrándose al sistema escolar de la unidad de la Federación. Por su parte, la educación profesional deberá ser administrada en el ámbito de iniciación o de perfeccionamiento técnico.

De acuerdo con el Artículo 83 de la Ley de Ejecución Penal Brasileña, todo “establecimiento penal, de acuerdo con su naturaleza, deberá contar en sus dependencias con áreas y servicios destinados a dar asistencia, educación, trabajo, recreación y práctica deportiva”.

Atendiendo a las condiciones locales, la Ley instituye que todas las Unidades deberán estar dotadas de una biblioteca provista de libros instructivos, recreativos y didácticos y que, debido al gran campo que abarca y la particularidad de la cuestión, las actividades educacionales pueden ser objeto de convenio con entidades públicas o privadas, instalando escuelas u ofreciendo cursos especializados.

### DIAGNÓSTICO DE LA EXPERIENCIA BRASILEÑA DE “EDUCACIÓN DE JÓVENES Y ADULTOS PRIVADOS DE LIBERTAD”

El tema de la educación es interpretado en la Ley de Ejecución Penal en forma distinta por las diversas administraciones provinciales. Mientras algunas vienen invirtiendo en la implementación de acciones y políticas de incentivo para la educación como práctica en la ejecución penal, otras, poco o casi nada hacen en esa dirección. En algunas Provincias, por ejemplo, hasta la práctica de la redención por la educación -aunque no está prevista en la Ley de Ejecución Penal- ya es adoptada hace tiempo, con éxito, con base en la permuta de un día de pena por dieciocho horas de estudio.

Se discuten, actualmente, en el Congreso Nacional, Proyectos de Ley que reformulan la actual Ley de Ejecuciones Penales. Pasando desde la discusión de la “mayoría de edad penal”, la tipificación de crímenes e, inclusive, de los crímenes hediondos, entre otros, existe un proyecto que prevé la implementación de la disminución de la pena por medio del estudio en la Ley de Ejecución Penal. Pero, mientras eso no se concretiza legalmente, queda a cargo de cada operador de la ejecución penal en las Provincias la interpretación del referido derecho, visto que la legislación actual solamente la reconoce por medio del trabajo.

En líneas generales, la cuestión de la educación como “programa de reinserción social” en la política pública de ejecución penal es un asunto nebuloso todavía. Las discusiones que vienen siendo implementadas en esta dirección todavía son reducidas. Pocas son las Provincias que vienen reconociendo su importancia en el contexto político de la práctica penitenciaria.

Asimismo, es reducido el número de las Provincias en el país que instituyeron una práctica de educación en las prisiones. Muchas implementan acciones aisladas y no institucionalizadas. Son generalmente proyectos de corta duración, implementados por organizaciones no gubernamentales, con atención reducida, que muchas veces son realizadas de forma improvisada, sin continuidad administrativa.

Muchas Provincias todavía no consiguieron ni siquiera cumplir lo que determina la Ley de Ejecución Penal, o sea, la oferta de la educación primaria para sus internos. Infelizmente, todavía vivimos la triste realidad de que muchos entran y salen de la cárcel totalmente analfabetos.

## CONSIDERACIONES INICIALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA PROPUESTA DE EDUCACIÓN PARA EL SISTEMA PENITENCIARIO

Es importante remarcar que la educación en los establecimientos penitenciarios viene al encuentro de dos finalidades muy privilegiadas por la sociedad: cohibir la ociosidad en la cárcel, que, según algunos estudios, genera mayor propensión a la reincidencia, y darle al condenado la oportunidad de, en futura libertad, disponer de una opción para el ejercicio de alguna actividad profesional, para la cual sea exigido un mínimo de escolaridad. Así, la opción por mover a una gran masa de la población penitenciaria ociosa, y colocarla en aulas, no constituye un privilegio —como quieren algunos—, sino una propuesta que atiende a los intereses de la propia sociedad.

Felizmente, se inicia en el país una reevaluación del papel desempeñado por la educación como práctica de “reinserción social” en el programa político público de ejecución penal, donde se equipara la enseñanza con el trabajo, instituyendo la disminución de la pena también por el estudio, además de, principalmente, reconocer su especificidad, sea ella, con relación a la realidad en pauta, como también del público en cuestión.

Creemos que solamente por medio de la institucionalización nacional de políticas de educación para el sistema penitenciario, que privilegien a las acciones educativas como es el caso de los programas de reinserción social, se conseguirá cambiar de manera efectiva la actual “cultura de la prisión”. En este sentido, juzgamos que es necesario: (i) garantizar la creación de un espacio educativo en todas las Unidades Penitenciarias, siendo ellas masculinas o femeni-

nas; cerradas o provisorias; de régimen semiabierto o abierto; o, casa de atención al recluso y/o egresado, dando la posibilidad al interno penitenciario de tener acceso a los diversos beneficios sociales y psicológicos atribuidos a una acción educativa bien orientada; (ii) que se garantice, también, la atención a los internos en regímenes disciplinares diferenciados, a los portadores de necesidades especiales, a los imputables, así como a los libertados, en general; (iii) que se escoja y garantice, como prioridad para la ejecución de las acciones penales que consolidarán, una política de tratamiento propiamente dicha para el sistema penitenciario, así como una serie de proyectos y programas integrados a equipos interdisciplinarios, interministeriales e interdepartamentales que actuarán eficazmente en las áreas de educación, servicio social, salud, psicología y de asistencia jurídica, identificando las demandas y respetando las necesidades e intereses; (iv) que se garantice el reconocimiento y la inclusión de este público en todos los programas educativos, sociales y de salud del Estado, haciendo viable, cuando sea posible, la participación de sus familiares; (v) garantizar la educación continuada de los servidores técnicos, administrativos y profesores que actúan con esta población, manteniéndolos actualizados sobre las principales cuestiones evidenciadas para la atención de este público, y también reconociendo su particularidad como “agentes operadores de la ejecución penal”; (vi) garantizar el reconocimiento de todos los profesionales del área de educación que actúan en el sistema penitenciario, independientemente de su origen institucional, así como de los asistentes sociales, psicólogos y demás profesionales del sistema, como “agentes operadores de la ejecución penal”, mereciendo reconocimiento institucional, asistencia y beneficios; (vii) garantizar un espacio mínimo adecuado y de seguridad para la atención a este público, regularizando aporte de recursos destinados a la implementación de proyectos de cuño educacional y profesional, de acuerdo como está previsto por ley; (viii) entendemos, también, que es indispensable la elaboración de un plan estratégico de educación de las Provincias, que oriente y defina las directrices políticas y administrativas que nortearán las acciones de educación para este público, compuesto por jóvenes y adultos en situación de privación de libertad, presentando procedimientos, procesos, normas, instituyendo prácticas, definiendo recursos y atribuciones e instituyendo, verdaderamente, una política de educación que atienda la realidad de esta población, con sus derechos, necesidades y deberes. En fin, ya ultrapasamos la etapa que discute el derecho a la educación dentro de las prisiones. Estamos ahora en la etapa en que analizamos nuestras prácticas y buscamos instituir programas y consolidar propuestas y políticas, que efectivamente evalúen sus resultados.

## MARCO NACIONAL E INTERNACIONAL DE LA PROPUESTA DE CONSOLIDACIÓN DE LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN PARA JÓVENES Y ADULTOS EN SITUACIÓN DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD

Desde septiembre de 2005, cuando fue firmado un Protocolo de Intenciones entre los Ministerios de Justicia y Educación con el objetivo de conjugar esfuerzos para la implementación de una política nacional de educación para jóvenes y adultos en situación de privación de libertad, una serie de actividades fue desarrollada a lo largo de año de 2006 con el fin de estructurar tal política, destacándose entre ellas: (i) las resoluciones del Programa Brasil Alfabetizado que incluyeron la población de las prisiones entre el público de atención diferenciada de las acciones de alfabetización; (ii) la asociación con la UNESCO y el Gobierno de Japón para la realización de cinco seminarios regionales y del primer Seminario Nacional sobre Educación en las Prisiones, que culminaron en la elaboración de una propuesta de Directrices Nacionales para la Oferta de Educación en el Sistema Penitenciario; y, (iii) la decisión de los dos Ministerios de invertir en la construcción de políticas nacionales de educación en las cárceles, por medio de convenios con 12 estados y del otorgamiento de recursos financieros apuntando a la mejoría de las condiciones de atención a nivel local.

Con la finalidad de avanzar en la consolidación de una política nacional, objetivando la expansión de la interlocución con las unidades de la Federación y fortaleciendo el diálogo con todos los actores involucrados en la puesta en práctica del derecho a la educación para los jóvenes y adultos en situación de privación de libertad, se decidió mantener la estrategia utilizada en 2006 para 2007, realizando tres seminarios regionales y el segundo Seminario Nacional. Sus orientaciones y conclusiones servirán de insumo para que el Ministerio de Educación y el Ministerio de Justicia presenten una propuesta de Plan Estratégico de Educación en las Prisiones para los próximos años.

Durante el 2007, y avanzando sobre las cuestiones evidenciadas, el Ministerio de Justicia, por medio de su Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (PRONASCI), presentó una serie de acciones y propuestas que se destinan a la prevención, control y represión de la criminalidad, actuando en sus raíces socioculturales y articulando acciones de seguridad pública con políticas sociales por medio de la integración entre Unión, provincias y municipios, una vez atendidas las directrices del Sistema Único de Seguridad Pública.

Este Programa propone el desarrollo de políticas para la mejoría del sistema penitenciario que contemplen la valorización de los profesionales y el apoyo a la implementación de proyectos educativos y profesionales para las personas con penas restrictivas de libertad y a los egresados del sistema penitenciario. Señalando alternativas para las metodologías utilizadas actualmente, viene tratando a la seguridad pública como una política descentralizada y articulada con las Provincias y Municipios, estimulando el reconocimiento de los programas de seguridad como partes integrantes de las políticas de inclusión social de habitación, educación, trabajo, entretenimiento, asistencia y generación de empleo y renta. En el ámbito de la Unión, las acciones en diversos Ministerios y Secretarías Nacionales están siendo accionadas tanto para subsidiar el desarrollo del programa cuanto para ampliar y calificar su alcance. Estas articulaciones ocurren en función de la naturaleza común de la actividad y también de la concepción compartida.

Comprendiendo que la seguridad pública no es realizada simplemente a través de políticas y acciones administrativas puntuales y paliativas y que solamente con propuestas y medidas de larga duración y con continuidad administrativa, obtendremos respuestas consistentes, principalmente a medio y largo plazo, se viene invirtiendo de manera importante en proyectos y programas interdisciplinarios, muchos de ellos articulados con acciones sociales, contando con una actuación interministerial, articulándose programas de varias áreas del gobierno federal, optimizando los recursos, tecnologías y experiencias ya existentes. En suma, ha buscado promover, por medio de una articulación interministerial e interdepartamental, la consolidación de una propuesta política de “Seguridad Ciudadana”.

Las discusiones sobre la educación de jóvenes y adultos en espacios de privación de libertad vienen alcanzando, en los últimos años, contornos internacionales. En el transcurso del desarrollo del Proyecto EUROsociAL<sup>6</sup> en el

---

6 EUROsociAL es un programa de cooperación técnica de la Unión Europea que objetiva contribuir en la promoción de la cohesión social en América Latina por medio del fortalecimiento de políticas públicas y de la capacidad institucional para ejecutarlas. Su método principal de trabajo es el intercambio de experiencias, conocimientos y buenas prácticas entre administraciones públicas europeas y latinoamericanas en cinco sectores prioritarios: justicia, educación, salud, fiscal y empleo. Este programa parte del convencimiento de que es posible contribuir para mejorar la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas como mecanismos generadores de cohesión social a través de la sensibilización de los líderes políticos y de los intercambios de experiencias entre funcionarios públicos europeos y latinoamericanos con capacidad de tomar decisiones. La finalidad principal de los intercambios de experiencias es la introducción de orientaciones, métodos o procedimientos innovadores de gestión que han sido utilizados en otros países.

año de 2004, algunos países latinoamericanos miembros fundadores del Consorcio Educacional, discutieron la posibilidad de introducir otras temáticas que respondan mejor a sus necesidades y expectativas. El Ministerio de Educación de Brasil, por medio de la Secretaría de Educación Continuada, Alfabetización y Diversidad (SECAD), propuso que se introduzca la temática de la educación en el contexto de privación de libertad como uno de los temas substantivos del Proyecto EUROsociAL/Educación.

Como desdoblamiento de esa propuesta, en junio de 2006, tuvo lugar en Cartagena de Indias (Colombia), el primer encuentro de Redes EUROsociAL. Dentro de este marco, se organizaron las sesiones de trabajo propias del sector EUROsociAL/Educación compuesta por sesiones plenarios y trabajos temáticos, modulados alrededor de los cinco temas substantivos del Proyecto: justicia, educación, salud, fiscal y empleo. Participaron de esa Temática de Educación en las Prisiones, los representantes de los Ministerios de Educación de Argentina, Chile, Brasil, Nicaragua y Honduras.

En ese encuentro, las propuestas de acciones de intercambio fueron acordadas de manera consensual por el conjunto de los participantes, con el objetivo de iniciar un proceso reflexivo y estratégico de creación de la Red Latinoamericana especializada en el tema “Educación en las Prisiones”.

Después de una serie de reuniones de trabajo con la participación de representantes de los países latinoamericanos que componen la Red EUROsociAL/Educación, reunidos en Belo Horizonte, Brasil, en el período del 20 al 24 de noviembre de 2006, como parte de las actividades del III Foro Educacional Mercosur, fue organizado el Seminario EUROsociAL de Educación en las Prisiones.

Comprendiendo que la educación de jóvenes y adultos en situación de privación de libertad es un derecho básico y un tema fundamental en la construcción de políticas educativas, durante dicho evento, las delegaciones de Uruguay, Argentina, El Salvador, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Perú, Paraguay y Brasil, resolvieron, instituir la *Red Latinoamericana de Educación en Contextos de Encierro – RedLECE*.

La implementación de la Red, entre otros objetivos, tiene como propuesta: i) impulsar políticas públicas integrales e integradas que favorezcan la atención para la educación en espacios de privación de libertad, concebida como un derecho a lo largo de la vida; ii) intercambiar experiencias e informaciones, fomentando investigaciones y cooperación técnica entre los

países; y, iii) actuar como un interlocutor regional para el diálogo y la reflexión política con otras redes en nivel internacional.

Con la perspectiva de que la UNESCO organice la Primera Conferencia Mundial sobre Educación en las Prisiones, que se llevará a cabo en Bruselas durante el segundo semestre de 2008, y que Brasil sea sede del Encuentro Latinoamericano preparatorio para el citado evento, en marzo de este año, los seminarios realizados en 2007 también se configuraron como espacios privilegiados para estructurar la participación brasileña en esos dos eventos de relevancia indiscutible. La Conferencia y el Encuentro deberán tratar de una serie de temas fundamentales para hacer efectivo el derecho a la educación dentro de las prisiones.

Además de los referidos eventos, Brasil también será sede de la VI Conferencia Internacional de Educación de Adultos (VI CONFINTEA), en 2009. La CONFINTEA se realiza cada 12 años desde, y es el marco de discusión sobre la importancia de las acciones dirigidas para la educación de adultos. Será la primera vez que el encuentro se celebrará en un país de América del Sur. La última Conferencia se realizó en 1997, en Hamburgo, Alemania. La Declaración de Hamburgo detalla un conjunto de recomendaciones que deben ser seguidas por los agentes penitenciarios, gubernamentales y no gubernamentales. Juntamente con dicha Declaración fue establecida la Agenda para el Futuro, con estrategias de implementación y acompañamiento de las acciones e intenciones acordadas durante la Conferencia. En virtud de los avances conquistados a nivel mundial durante los últimos años en el tema “educación de jóvenes y adultos en situación de privación de libertad”, se piensa que la Conferencia va a ser un importante y estratégico espacio para la consolidación de las discusiones, principalmente, refrendando importantes recomendaciones.

La educación de jóvenes y adultos en el país, en líneas generales, ha venido alcanzando durante los últimos años enormes avances en el campo institucional y político. La educación en espacios diferenciados, principalmente de jóvenes y adultos en privación de libertad, ha conseguido, en un ritmo particular, pero intenso, obtener algunas conquistas, dejando de ser un tema invisible, convirtiéndose en un punto de referencia para gobiernos y eventos nacionales e internacionales. En fin, ha conseguido mucha visibilidad, lo que era inimaginable hasta hace poco tiempo atrás.

Conscientes de la importancia de los últimos pasos dados, principalmente por el proyecto “Educando para la Libertad” para la consolidación de una práctica política de construcción colectiva en el país, invitamos a todos a intercambiar experiencias, participando de las discusiones, presentando sus consideraciones y sugerencias, es decir, contribuyendo para que podamos implementar efectivamente una política nacional de educación que atienda a los jóvenes y adultos en situación de privación de libertad.

## 7. II SEMINARIO NACIONAL - 2007

### INFORME

El Ministerio de Justicia junto con el Ministerio de Educación, las Secretarías de Estado de Educación, Justicia y/o Administración Penitenciaria y la UNESCO, después de la realización en julio de 2006 del I Seminario Nacional por la Educación en las Prisiones, propusieron la organización de tres Seminarios Regionales y del II Seminario Nacional que se realizaron durante los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2007 con el objetivo de debatir el tema “educación para jóvenes y adultos privados de libertad”.

Con la finalidad de avanzar en la consolidación de una política nacional, fue evidenciada la necesidad de expandir la interlocución con las unidades de la Federación y fortalecer el diálogo con todos los actores responsables por hacer efectivo el derecho a la educación de los jóvenes y adultos privados de libertad, tales como ONG, universidades, organismos internacionales, etc. Así, el mantenimiento de la estrategia de 2006, con la realización de los tres seminarios regionales y del segundo Seminario Nacional, nos pareció un camino indispensable de recorrer.

Sin embargo, esa opción no implicó la repetición de los mismos ejes temáticos para el debate: *gestión, formación de profesionales y aspectos pedagógicos*. La experiencia demostró que la efectividad de las acciones educativas en el contexto de los establecimientos penitenciarios depende directamente de la reformulación de la ejecución penal a partir de una perspectiva de afirmación de derechos y de reducción de las vulnerabilidades de las personas presas, conduciendo, casi automáticamente, a un nuevo significado de la gestión penitenciaria. En ese sentido, desde 2005 el Departamento Penitenciario Nacional (DEPEN) viene invirtiendo en un programa de implementación de escuelas penitenciarias en cada una de las provincias del país y en el Distrito Federal. En la concepción del DEPEN, además de ser una institución de formación de los profesionales que actúan en el Sistema Penitenciario, esas escuelas son el espacio central para el debate, la calificación y el perfeccionamiento de la gestión penitenciaria a nivel de provincias.

Esos seminarios, por lo tanto, se constituyeron como el momento oportuno para discutir, con las unidades de la Federación y con la sociedad civil que acumula cierta *expertise* en el área, por medio de la articulación con el trabajo de las escuelas penitenciarias y de la propuesta de construcción de planes estratégicos de educación en los establecimientos penales en las provincias, el papel de las políticas de educación en espacios de privación de libertad en esa búsqueda por la transformación de la realidad del Sistema Penitenciario.

La propuesta de reflejar sobre la construcción de planes estratégicos de educación en los establecimientos penales también dialoga directamente con los principales desafíos identificados por los Ministerios de Justicia y de Educación durante la referida asociación realizada con 12 provincias para la construcción de políticas locales de educación en las prisiones y con las mayores dificultades encontradas por las 27 unidades de la Federación para la implantación de las Directrices Nacionales para la Oferta de Educación en el Sistema Penitenciario. Se trata, entre otras, de las temáticas de la articulación institucional, de institucionalización de prácticas y procedimientos, de la formación de formadores, de la certificación de las actividades educativas y del desarrollo de un camino social de formación que exceda los límites de la alfabetización y de la Educación presencial de Jóvenes y Adultos.

Por otro lado, se identificó también la necesidad de profundizar el debate acerca de las relaciones entre la educación y el mundo del trabajo en el interior de los establecimientos penales. Educación y trabajo forman el binomio central en cualquier propuesta de reintegración social de las personas presas, sin embargo, simultáneamente, compiten entre sí por el tiempo y la atención de los internos e internas, así como por los pocos recursos invertidos por el Estado en la reintegración. Además, raramente educación y trabajo aparecen lado a lado en una propuesta consistente y debidamente estructurada de acción, figurando conjuntamente, en general, solamente en cursos de capacitación bastante simplificados y rápidos, que ni promueven la elevación de la escolaridad y de las competencias profesionales de su público, ni abren verdaderamente una oportunidad de inserción más digna en la sociedad por medio del mundo del trabajo.

De esa forma, se identificó la necesidad de colocar en la pauta del día la unión entre las acciones educativas, profesionales y de inserción en el mundo del trabajo en una propuesta común y coherente. Vale recordar que algunas experiencias promisorias con la educación a distancia, la economía solidaria y en el ámbito del Programa de integración de la educación profesional

técnica de nivel secundario en la modalidad de jóvenes y adultos (PROEJA), entre otras, amplían todavía más las posibilidades de producción de sinergias entre los universos de la educación y del trabajo e invitan definitivamente a todos los gestores del Sistema Penitenciario a este debate.

Buscando sensibilizar, orientar y dar insumos básicos para la discusión, en líneas generales, los Seminarios tuvieron como propuesta promover la reflexión sobre la importancia de la educación en las prisiones y la necesidad de pensar sobre la implementación de un “plan estratégico de las provincias” que encamine las acciones de las mismas, así como brindar instrumentos para enfrentar los principales problemas identificados en las diversas experiencias brasileñas, como: fragmentación, discontinuidad, improvisación, falta de institucionalización de prácticas y de procedimientos etc.

Siguiendo la estrategia de movilización inicial de las provincias, para después ir hacia un encuentro nacional, se promovieron tres seminarios regionales, denominados Seminarios de Articulación Regional, en las siguientes regiones: Recife – Pernambuco (04 y 05/09/2007), reuniendo a provincias del nordeste; Río Branco – Acre (24 y 25/09/2007), reuniendo las provincias del norte y centro-oeste; y Curitiba – Paraná (09 y 10/10/2007), los del sur y del sudeste. Por su parte, el Seminario Nacional, realizado durante los días 30 y 31 de octubre y 1 de noviembre de 2007, en Brasilia – Distrito Federal, reunió representantes de todas las 27 provincias de la Federación. En todos los Seminarios, inclusive el nacional, fueron invitados a participar representantes de las Secretarías de Educación, de Derechos Humanos y Ciudadanía y/o Administración Penitenciaria y de Justicia de las Provincias, de la sociedad civil, del Ministerio Público, y de Defensorías y Juzgados. Por la primera vez también fue ensayada, con éxito, la participación presencial de internos penitenciarios en la discusión.

Esta serie de seminarios regionales y el seminario nacional tuvieron como objetivo reunir en un mismo espacio los diversos agentes sociales con la finalidad de hacer viable y consolidar una práctica hace mucho tiempo dejada de lado en detrimento de acciones y decisiones particulares: la de la construcción colectiva de una propuesta política que vislumbre los reales intereses de la sociedad.

La organización y, principalmente, la programación de los Seminarios Regionales, aunque atendieran las particularidades de cada ciudad sede, buscaron seguir una matriz básica defendida por los Ministerios de Justicia y de Educación y por la UNESCO. En ella, prevalecía un momento inicial para presentación del proyecto “Educando para la Libertad” y de la explicación de

los asociados de la propuesta nacional que vienen consolidándose en los últimos años en el ámbito de las políticas de educación y ejecución penal. Se continuaba con la presentación de las experiencias de las provincias presentes con la educación en espacios de privación de libertad, finalizando con la formación de grupos de trabajo que, al final del evento, presentaban los resultados consolidados de las discusiones y estrategias sugeridas por los grupos.

Para sistematización de las discusiones, los grupos, independientes, coordinados por un dinamizador, poseían una guía básica con los mismos ítems para reflexión. Para esta fase de la segunda etapa del proyecto, fueron elegidos los siguientes tópicos, divididos en dos grandes ejes temáticos. Uno, denominado “*Aspectos Administrativos*”, porque en él fueron organizados los tópicos considerados de orden administrativa, tales como diagnósticos del perfil de los presos, de los agentes, de los educadores y de las condiciones de oferta de educación en las prisiones; certificación; registros escolares; financiamiento y desarrollo de tecnologías para formación de profesores, desarrollo de metodologías y materiales pedagógicos. Y el otro de “*Aspectos Administrativos y Políticos*”, ya que en él, además de la perspectiva administrativa, se suma la necesidad de articulación con otros entes y pares. Dentro de ese eje, fue considerado en la discusión, pensar en estrategias para: oferta de educación de jóvenes y adultos en todos los niveles (alfabetización, educación primaria y secundaria); oferta de educación formal, no formal e informal; continuidad; articulación con el sistema público de educación; creación de espacios para prácticas educativas; política de fomento de la lectura; articulación con el mundo del trabajo; papel de las escuelas penitenciarias; actuación de los “agentes operadores de la ejecución penal” y participación de los diversos órganos de la ejecución penal.

En el Seminario Nacional, siguiendo esta misma dinámica, después de consolidar en un único documento a las propuestas regionales, fue promovida la discusión entre los presentes para la aprobación del documento final denominado “Proposiciones de los Seminarios Regionales” (Anexo 1) y de elementos básicos para la elaboración del Plan Estratégico de las provincias para la educación en los establecimientos penitenciarios (Anexo 2). En su programación, fue posible también la organización de una mesa denominada “*Articulación internacional para educación en el sistema penitenciario*” con la presencia de representantes del EUROsociAL, hablando sobre la Red Latinoamericana de Educación en espacios de privación de libertad; la Organización de los Estados Iberoamericanos y de la UNESCO sobre las políti-

cas internacionales de educación y, principalmente sobre las Conferencias: (1) Mundial sobre Educación en los Establecimientos Penitenciarios, que se llevará a cabo en Bruselas, en el segundo semestre de 2008, y de Brasil como sede del Encuentro Latinoamericano preparatorio para la referida Conferencia, en marzo del mismo año; y (2) de la VI Conferencia Internacional de Educación de Adultos (VI CONFINTEA), en 2009, también en Brasil.

Los seguimientos y propuestas de los Seminarios regionales fueron llevados a cabo para la discusión en el Seminario Nacional, cuyas conclusiones darán respaldo para que el Ministerio de Educación y el Ministerio de Justicia presenten una propuesta de Plan Estratégico de Educación en los Establecimientos Penales para los próximos años.

ANEXO I  
II SEMINARIO NACIONAL - 2007  
PROPUESTAS DE LOS SEMINARIOS REGIONALES  
(Documento Aprobado)

**MEC y MJ – fomento, apoyo e inducción de la política de educación en los establecimientos penitenciarios asociada a las provincias**

Modalidad de Educación de Jóvenes y Adultos (EJA) – obedeciendo todos sus principios y reconociendo las especificidades del público joven y adulto, principalmente cuanto a su situación de privación de libertad.

**Estrategia:**

*-Promover articulación nacional, principalmente entre Ministerio de Justicia, Ministerio de Educación y demás ministerios, Consejo Nacional de Educación, Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria, CONSED, CONSEJ, Organismos Internacionales e Instituciones de Educación Superior, etc.*

*-Definición de competencias de los asociados (Secretarías de Educación y Secretarías de Justicia y/o Administración Penitenciaria de las Provincias por medio de un Decreto Interministerial – Ministerio de Educación, Ministerio de Justicia y Ministerio del Trabajo)*

**Asociación Interinstitucional – Secretaría de Educación de las Provincias, Secretarías responsables por la administración penitenciaria y órganos de ejecución penal.**

- Promover políticas integradas para acciones de escolarización y profesionalización buscando la inclusión social;

- Promover políticas integradas para acciones de reintegración social en las áreas de los gobiernos en los niveles federal, de las provincias y municipal, garantizando la continuidad (ex.: Sistema Único de Asistencia Social);

- Implementar una política de educación de las provincias para el sistema penitenciario, garantizando la inclusión, la accesibilidad, la atención a la diversidad (género, etnia, extranjeros, credo, edad y otros), así como las condiciones necesarias al acceso y permanencia de todos los internados a la educación, independiente del régimen (cerrado, semiabierto, abierto, régimen disciplinar diferenciado y provisorio);

- Garantizar la comprensión de la educación en su sentido amplio, no solamente de escolarización, sino, principalmente de formación, reconociendo las especificidades de las diversas unidades, regímenes y sistema;
- Garantizar oferta en todos los niveles y modalidades de forma contextualizada, haciendo viable la continuidad;
- Regularización de las escuelas dentro de las unidades, permitiendo espacios alternativos y salas adjuntas, garantizando la oferta y los registros, inclusive la articulación con escuelas del sistema;
- Participación conjunta en todas las actividades de formación y distribución de material, certificación, exámenes, evaluaciones, principalmente las que puedan hacer viable y garantizar la continuidad después del cumplimiento de la pena;
- Profundizar articulaciones con los municipios, garantizando la continuidad de los estudios.

### **Construcción del Plan Estratégico de Educación en los Establecimientos Penitenciarios de las Provincias**

- Construcción coordinada por las Secretarías de Educación de las provincias y las Secretarías responsables por la administración penitenciaria, de forma abierta y democrática con la participación de todos los profesionales de la ejecución penal, educadores, investigadores, sociedad civil, fundaciones, comunidad y, principalmente, los internados, OAB, Foro de EJA, Consejo de Educación del Estado y Centros de defensa de los Derechos Humanos y órganos responsables por la ejecución penal, Ministerio Público, Defensoría, con seguimiento de los Ministerios de Educación y de Justicia.

### **Asociaciones con Universidades y Sociedad Civil Organizada**

- Sensibilizar e incentivar la participación de las Instituciones de Educación Superior (educación, extensión e investigación) y CEFET, juntos con los actores involucrados en la educación en las prisiones, buscando la formación continuada y capacitación de personal, implementación, desarrollo de tecnologías, materiales pedagógicos y metodologías adecuadas a la realidad del sistema penitenciario, viabilizando de hecho, la reintegración social;
- Fomento a la investigación y el seguimiento de las actividades por especialistas.

## **Propuesta Pedagógica**

– Adecuar el currículum de la EJA para la educación en las prisiones considerando el tiempo y el espacio de los individuos de la EJA inseridos en ese contexto y que enfrente los desafíos que la Ley de Ejecuciones Penales propone en términos de su reintegración social;

– Los documentos y materiales producidos por los Ministerios de Educación y de Justicia y/o Secretarías de Provincia, que puedan interesar a los educadores y educandos del sistema, sean colocados a disposición y socializados, buscando estrechar la relación entre los niveles de la ejecución y de gestión de la educación en las prisiones;

– Garantizar que la formación “para el mundo del trabajo” sea uno de los principales elementos articuladores de la propuesta pedagógica, principalmente, que la planificación articulada haga posible la integración de la educación con las actividades laborales;

– Fomentar, en la propuesta pedagógica, los principios de la “economía solidaria” y otras alternativas de generación de trabajo y renta para (re)inserción al mundo del trabajo;

– Elaborar propuestas pedagógicas diferenciadas que atiendan a las especificidades de los regímenes penales, inclusive el Régimen Disciplinar Diferenciado.

## **Financiamiento de la Educación de Jóvenes y Adultos en Situación de Privación de Libertad**

– Que el financiamiento de la Educación de Jóvenes y Adultos en Situación de Privación de Libertad sea por medio del FUNDEB/ matrícula en la red, Programa Brasil Alfabetizado y otros programas de los Gobiernos federal, provinciales y municipales.

## **Espacios adecuados para la oferta en todas las Unidades**

– Promover la construcción, instalación, ampliación y reforma de las salas de clase, bibliotecas y laboratorios, viabilizando ambientes favorables a la atención de las demandas en las Unidades de Prisiones destinadas a los presos provisorios y sentenciados;

– Crear espacios y políticas de incentivo, articulando novas tecnologías de información y comunicación para educación de jóvenes y adultos, adjuntos a la propuesta pedagógica de las unidades;

– Condicionar el otorgamiento de recursos del Ministerio de Justicia para la construcción de nuevas unidades penitenciarias para la previsión de espa-

cios para actividades educativas, laborales, deportivas, culturales y de entretenimiento, garantizando proporcionalidad con la población de las prisiones.

(Este ítem anterior quedó condicionado a un estudio específico a ser realizado por el Ministerio de Justicia.)

### **Formación y valorización de los profesionales**

– Promover La formación inicial y continuada para todos los profesionales que actúan en el sistema penitenciario, principalmente de profesores, contratados de forma temporal y/o efectivos;

– Promover encuentros de formación continuada e integrada para todos los profesionales que actúan en el sistema de prisiones.

## ANEXO 2

### II SEMINARIO NACIONAL

#### PROPUESTA DE ELEMENTOS ESTRUCTURANTES DEL PLAN ESTRATÉGICO PARA EDUCACIÓN EN EL SISTEMA PENITENCIARIO

- PRESENTACIÓN;
- MISIÓN, VALORES Y VISIÓN DE FUTURO;
- FUNDAMENTACIÓN LEGAL;
- JUSTIFICATIVA;
- OBJETIVOS (GENERAL Y ESPECÍFICOS);
- PÚBLICO AL QUE SE DESTINA;
- ELEMENTOS QUE ABARCA;
- METAS;
- METODOLOGÍA;
- PLAZOS;
- RECURSOS: HUMANOS, INSTITUCIONALES Y MATERIALES;
- FINANCIAMIENTO: COMPETENCIAS (FEDERAL, DE LAS PROVINCIAS Y MUNICIPAL);
- PROCESO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN;
- DIAGNÓSTICOS.

Obs. El referido plan deberá ser elaborado con base en un diagnóstico previo.

## 8. LA NUEVA PENOLOGÍA Y LOS PROCESSOS DE REENCARCELAMIENTO EN EL MUNDO

*Massimo Pavarini*

### UN DÉFICIT TEÓRICO

En distintas ocasiones (PAVARINI, 2000, p. 71-102; 2001, p. 113-141; 2002, p. 105-136) me he ocupado en los últimos tiempos del mismo, y aparentemente simple, problema: porqué en las últimas dos décadas la población penitenciaria ha aumentado significativamente, con limitadísimas excepciones, en todo el mundo.

Para quien se interesa profesionalmente por la penalidad ‘en los hechos’, no estar en condiciones de responder con seguridad (al menos subjetiva) a esta pregunta supone un cierto percance. La circunstancia de que ningún colega serio haya aún dado una respuesta, si no es usando muchos ‘quizás’ y usando abundantemente el condicional, en parte me consuela. Ergo: si bien no estoy en condiciones de ofrecer un modelo explicativo científicamente convincente al problema, me siento en cambio seguro cuando afirmo que la pluralidad de modelos explicativos hoy en circulación revela un grave déficit teórico en la penología: una comunidad científica que no esté en condiciones de acordar, a nivel mayoritario, sobre las razones de las variaciones cuantitativas –por cierto de magnitud relevante– de un fenómeno social en el tiempo es seriamente sospechoso de moverse aún a un nivel de conocimiento precientífico.

Alrededor del mundo, se pueden encontrar óptimas investigaciones descriptivas del fenómeno bajo una óptica comparativa, pero precisamente descriptivas, no explicativas; existen por otro lado sofisticados trabajos que ofrecen modelos interpretativos convincentes de porqué se asiste a variaciones

de la población detenida a lo largo del tiempo en una realidad político geográfica determinada, pero estos mismos trabajos invariablemente fracasan al intentar dar cuenta del mismo fenómeno en otras realidades. Incluso se han ofrecido explicaciones razonables de las variaciones cuantitativas de la población detenida en el mundo –por ejemplo porqué Estados Unidos, Japón, Colombia, India y Tanzania presentan tasas de encarcelamiento tan diferentes (comprendidas en una escala de 1 a 40)-, pero las mismas explicaciones no nos ayudan a entender porqué por doquier y en el período de tiempo más cercano a nosotros, la cantidad de personas detenidas han registrado un fuerte incremento. En fin, hipótesis interpretativas que habían sido convincentes en la explicación de la evolución de las tasas de encarcelamiento en otros momentos históricos (por ejemplo, el ‘gran encierro’ entre el los Siglos XVIII y XIX o la disminución de la población penalizada con la imposición de las políticas del *Welfare*) aparecen hoy estar en apuros al procurar dar cuenta de las razones que empujan hacia arriba las estadísticas penitenciarias en el mundo.

## DIFERENCIALES EXPLICABLES EN LAS TASAS DE ENCARCELAMIENTO EN EL MUNDO

Las estimaciones oficiales han calculado que en los inicios del nuevo milenio aquellos que se encontraban sobre el planeta Tierra penalmente privados de la libertad (con exclusión por tanto de las diversas formas de privación de libertad por razones políticas y/o bélicas) eran algo superior a ocho millones setecientos mil. Estimación deficiente por defecto. Algunos Estados no ofrecen estadísticas actualizadas sobre este tema: para algunos, podemos fundarnos sólo en informaciones de más de diez años de antigüedad (por ejemplo: la mayor parte de los Estados del Caribe); para otros, es prudente sospechar que las informaciones son políticamente endulzadas (por ejemplo, China que brinda información sólo sobre los detenidos condenados y no sobre aquellos privados de la libertad por razones procesales). Para otros existe aún una completa oscuridad, ya que los gobiernos no ofrecen ningún dato (por ejemplo: Yugoslavia, Irak, Laos, Afganistán y muchos Estados africanos como Libia, Nigeria, Etiopía, Somalia y Congo). Pero no sólo eso: la mayor parte de los Estados brinda informaciones estadísticas sólo en lo que concierne a la población penal adulta, mientras omite indicar las tasas de internación en instituciones psiquiátricas judiciales. Otros, pues, no toman en

consideración algunas formas de prisión administrativa que en otros contextos normativos son, en cambio, de naturaleza penal.

Quizás pensar en diez u once millones de personas privadas de su libertad sea lo más cercano, pero temo que aún por defecto, a la realidad. Pero este dato —en tanto sólo aparentemente escandaloso (basta tener presente que los menores reducidos a la esclavitud en el mundo suman más de 250 millones y aquellos que mueren anualmente de hambre, diversas centenas de millones)— tiene un significado apreciable sólo al nivel de la contabilidad estadística, dado que registra la cantidad de personas detenidas las instituciones penitenciarias normalmente a fin de año o en cualquier otro día preciso. En promedio, los que pasan anualmente de un estado de libertad a un establecimiento penitenciario son más numerosos, generalmente el doble. Se puede arriesgar, aún por defecto: cada año en el mundo, más de 20 millones de personas viven una experiencia de privación de libertad.

Algunos instrumentos útiles ayudan a analizar esta *overview of world imprisonment* (VAN ZYL SMIT; DUNKEL, 2001; CARRANZA, 2002): conjuntamente ellos ofrecen una impresionante masa de datos. Buscaré en las páginas que siguen seleccionar sólo algunos, que —si bien reducidos— son útiles para trazar las primeras coordenadas de un posible atlas del encarcelamiento mundial.

Una primera vía para simplificar y comparar entre sí países con población diversa es referirse al porcentaje de detenidos por cada 100.000 habitantes. Si tomamos como índice de referencia el total mundial exacto de detenidos presentes diariamente, es decir, los mencionados ocho millones setecientos mil, se puede fácilmente calcular que el índice mundial es aproximadamente de 140 detenidos por cada 100.000 ciudadanos del mundo, al 31 de diciembre de 2003. En efecto, como se anticipó, tenemos motivos para suponer que la población detenida supera, y ampliamente, los diez millones, por lo que podemos prudentemente corregir la estimación de los detenidos diariamente en el mundo a un índice ponderado de 160 por cada 100.000 habitantes.

Este simple y en sí inexpresivo índice puede ser útil para trazar una suerte de divisoria, para señalar cuáles son los países que se posicionan por debajo y cuáles por encima de este (WALMSLEY, 2001, p. 775-95).

En primer lugar, tomemos nota de que más de tres cuartos de las naciones del mundo registran un índice de encarcelamiento inferior al índice ponderado ya señalado.

Significativamente toda Europa central y meridional se ubica ampliamente por debajo de este índice, con variaciones entre los Estados comprendidos entre los 93 (ver Francia) y los 141 (ver Inglaterra), y una media conjunta en torno a los 98 detenidos por cada 100.000 habitantes. Incluso otras realidades de proporciones igualmente significativas pueden jactarse de una población detenida relativamente contenida. Por ejemplo Sudamérica y Oceanía, con una media cercana a 115; la mayor parte de los países del África central y occidental junto con aquellos de Asia meridional, con una media conjunta de sólo 60 (es preciso recordar en este punto que India, con cerca de mil millones de habitantes, registra un índice de sólo 29 detenidos sobre 100.000 y China, con mil cuatrocientos millones de habitantes, declara un índice de 117).

Veamos ahora cuáles son las realidades que se alejan por exceso de la media ponderada en las tasas de encarcelamiento. En primer lugar, Estados Unidos con un índice de 701, esto es, cuatro veces la media mundial; a corta distancia Rusia con un índice de 606 seguida por Bielorrusia y de algunas ex repúblicas soviéticas orientales (como Karzakistán y Kirgizstan) que se ubican alrededor de los 500; siguen, luego, Sudáfrica y a corta distancia algunos pequeños países del Caribe que se acercan a los 300, como también algunos países del norte de África y de Asia central; y finalmente los países de Europa del Este como la República Checa y Rumania que registran índices de encarcelamiento superiores a los 200 detenidos sobre 100.000 habitantes.

Esta esquemática división del mundo respecto a la media ponderada de las tasas de encarcelamiento parecería ser bastante poco inteligible a primera vista, en el sentido de que es difícil intuir la o las razones explicativas de un abanico tan amplio de diferenciación. Con todo, estos datos están en condiciones de expresar algo importante, aún cuando son insuficientes para sugerir una hipótesis explicativa plenamente convincente. En primer lugar, estos mapas, en negativo, dicen algunas cosas.

Nos demuestran, por ejemplo, que no está confirmada la hipótesis que pone en correlación directa las tasas de encarcelamiento con algunas variables estructurales, como la densidad de la población, la composición demográfica por edad, la riqueza de las naciones y el bienestar económico de los ciudadanos.

Tampoco las variables políticas parecen estar significativamente relacionadas con la tasa de represión penal, como los niveles de democracia, los sistemas de gobierno y representación, etc.

Más aún. Los sistemas normativos de referencia no parecen tener relaciones significativas con las tasas de encarcelamiento. Por ejemplo Canadá y Australia, con tasas que oscilan en torno a los 110 detenidos sobre 100.000 habitantes, poseen una tradición y un sistema de justicia penal que en poco difieren de los estadounidenses, mientras que los niveles de represión penal son casi siete veces inferiores. Lo mismo se puede argumentar en relación a los países latinos del centro de América respecto a aquellos del sur: no obstante ser sistemas de justicia penal bastante parecidos, los países centroamericanos presentan de hecho tasas de encarcelamiento, en promedio, del triple de aquellas sudamericanas.

Por último, las tasas de criminalidad –aproximadamente sugeridas por las de delictuosidad o criminalidad aparente- no parecen estar en relación significativa con las de encarcelamiento. Un ejemplo instructivo: Colombia –de lejos el país con la tasa de homicidios voluntarios más elevada del mundo (las estadísticas oficiales colombianas registran para el 2002 un total de 26.280 homicidios voluntarios consumados, esto es, un índice sobre 100.000 residentes igual a 73, algo como veinticinco veces la media europea y diez veces la que se registra en el mismo año en los Estados Unidos)- tiene una tasa de privación de libertad igual a sólo 126 detenidos sobre 100.000 habitantes, algo así como diez puntos porcentuales menos que el tranquilo Portugal. Pero ciertamente el ejemplo más sorprendente es el que ofrece Estados Unidos respecto, por ejemplo, a otros países occidentales como los europeos. En Estados Unidos las tasas de delictuosidad son bastante similares a las que es posible observar por ejemplo en Inglaterra o Alemania, con la sola excepción de los homicidios con arma de fuego en ocasión de robo (ZIMRING; HAWRING, 1997), y eso no obstante, la población estadounidense detenida es siete veces superior a la europea. Por otro lado, las tasas de delictuosidad en Estados Unidos han descendido sensiblemente en los últimos diez años, decenio en el cual la población detenida se ha casi redoblado.

En positivo, en cambio, podemos recabar una información diversa pero también útil: más de un tercio de la entera población mundial detenida se concentra en sólo dos áreas (pero originariamente en dos Estados), Estados Unidos y las naciones del viejo Imperio soviético es decir, en un universo social de sólo 500 millones de habitantes. Si excluyéramos pues estas dos realidades geopolíticas, que en conjunto representan sólo un doceavo por ciento de la población mundial, la tasa media de encarcelamiento del resto del mundo sería inferior a 100 detenidos cada 100.000 habitantes.

No es ésta la ocasión para buscar explicar la excepcionalidad norteamericana ni de las ex repúblicas soviéticas en lo que concierne a las tasas de encarcelamiento, tan lejanas de la norma internacional. Puedo sólo recordar que en lo que concierne a los Estados Unidos existe ya una vastísima literatura al respecto. No se puede decir lo mismo de Rusia y algunos Estados ex-soviéticos, en los que no es fácil, incluso por razones lingüísticas, consultar trabajos científicos que hayan profundizado sobre el tópico en cuestión. Recientemente –siguiendo las indicaciones ofrecidas por algunos ensayos en lengua inglesa (USS; PERGATAIA, 2001, p. 551-85)- es razonable sostener que esta excepcionalidad se relaciona con una constante político-económica y, de reflejo, cultural que marca estas realidades desde los tiempos zaristas: la apelación al trabajo forzado y en masa como recurso económico decisivo para el desarrollo económico. La realidad de los gulag y de los campos de trabajo ha sido una presencia constante en los últimos tres siglos. Aún hoy, en Rusia, sobre una población detenida algo superior al millón, 700.000 condenados están internados en colonias penales en las que rige el régimen de trabajo forzoso.

Como he anticipado, hoy estamos en condiciones de valernos de muchas y óptimas investigaciones comparativas. En suma: el atlas del encarcelamiento en el mundo es suficientemente detallado. Eso obviamente no significa que estemos en condiciones de explicar siempre y cabalmente las razones de las diferencias tan marcadas en las tasas de encarcelamiento del mundo.

Habiendo ya dedicado en otra ocasión (PAVARINI, 2002, p. 105-136) un amplio espacio a la cuestión puedo aquí negar, con una relativa seguridad científica, que las variaciones de las tasas de encarcelamiento en el mundo estén correlacionadas significativamente con las tasas de criminalidad (obviamente aparente, ignorando la oculta), o incluso con la presencia de legislaciones penales más o menos represivas.

Tampoco los modelos explicativos ofrecidos por la llamada penología revisionista, desarrollados sobre la originaria intuición de Rusche y Kirchheimer (1939), se han mostrado capaces de superar este déficit interpretativo. Si en ciertos casos, en verdad sólo en áreas geográficas y para momentos históricamente definidos, ha sido posible encontrar relaciones de significatividad estadística entre la evolución de las condiciones económicas de las clases subalternas, o mejor, entre el ciclo socio-económico y las tasas de encarcelamiento (JANKOVIC, 1977, p. 17-31), la hipótesis explicativa no

puede considerarse científicamente probada, siendo que en los momentos de crisis económica frecuentemente aumenta tanto la criminalidad cuanto la severidad de los aparatos represivos (MELOSSI, 1985, p. 169-97; CHIRICOS; DELONE, 1992, p. 421-46). Y luego, si pueden ser probadas relaciones significativas entre estas variables en algunas hipótesis históricas y en algunos países, ellas no se han mostrado válidas para otros momentos y otras realidades geográficas.

En suma, al interior de cada sistema nacional y para períodos más o menos limitados, la investigación penológica ha estado en condiciones de verificar la significatividad de algunas variables en relación a la evolución de las tasas de encarcelamiento. Así, a nivel sólo ejemplificativo, existen serias investigaciones que demuestran cómo la expansión del consumo de algunas drogas determina variaciones en la criminalidad y, por reflejo, elevaciones de las tasas de encarcelamiento (GOLDSTEIN et al, 1985); así como existen verificaciones empíricas de la evolución de las tasas de homicidios en el tiempo y las variaciones en la población penitenciaria (MELOSSI, 1998, p. 415-35); o bien investigaciones bastante interesantes que encuentran relaciones significativas entre la evolución de las estadísticas penitenciarias y los niveles de discriminación racial (ARVANITES; ASHER, 1998, p. 207-22) o de marginación social (BECKETT; WESTERN, 2001, p. 43-59); e incluso, otras que relacionan las tasas de inmigración con las de encarcelamiento (CALAVITA, 1998, p. 529-66), etc. Pero de nuevo, el modelo explicativo adoptado que se muestra capaz de explicar una determinada realidad contingente, no parece estar en condiciones de probar otro tanto en un contexto histórico o geográfico distinto. Así, siempre para proceder con ejemplos, si para Italia parece probado, incluso en el largo período, que procesos de emigración han estado acompañados de una reducción en las tasas de encarcelamiento, mientras que los flujos de inmigración han estado signados por un aumento de las mismas (MELOSSI, 2001a; p. 85-106), lo que hoy está sucediendo en muchos países del norte de África y en algunos de Europa del Este – fuertemente caracterizados por procesos masivos de emigración - no confirma esta relación, siendo que también en estas realidades es posible asistir hoy a un significativo aumento de la población detenida.

El colega Melossi, en un reciente ensayo, sugiere “una hipótesis explicativa de tipo cultural para dar cuenta, por ejemplo, de la abismal diferencia en la represión penal entre Estados Unidos de fe protestante y algunos países occidentales católicos” (MELOSSI, 2001b., p. 403-24). Ciertamente la

hipótesis planteada es sugestiva para entender la diversa cultura de la responsabilización y del merecimiento de castigos en contextos culturales tan distintos. Pero también esta hipótesis no explica porqué la Holanda protestante ha sido durante tanto tiempo uno de los países con más bajo índice de represión penal; o bien, no explica cómo Canadá – en los aspectos cultural y religioso tan similar a Estados Unidos- registra tasas de encarcelamiento siete veces más bajas. Y viceversa, no se entiende cómo la catoliquísima Polonia presenta hoy tasas de encarcelamiento de más del doble de las italianas.

En diferencial tan marcado en las tasas de encarcelamiento en el mundo nos lleva, pues, a sospechar que la práctica de la cárcel como respuesta a la cuestión criminal sea la resultante de una pluralidad muy amplia de factores (demasiado amplia como para poder dar cuenta exhaustivamente en la investigación comparada de tipo cuantitativo), cuya combinación termina por imprimir a las diversas realidades caracteres de fuerte especificidad. Una especificidad tan radical que induce a sostener que cada realidad nacional ‘determina’ y, por tanto, ‘necesita’ justamente sólo aquella población detenida, la propia. Por otra parte, está comprobado que todos los hombres, si bien están fornidos del mismo patrimonio genético, reaccionan de diverso modo a la misma enfermedad; sin embargo ello no lleva a la ciencia médica a considerar que la comprensión diagnóstica y terapéutica de la enfermedad sea científicamente imposible.

A esta posición interpretativa, que en definitiva es menos simplista de lo que parece, no le sorprende, por tanto, que en el mundo se pueda cuantitativamente hacer un uso tan diverso de la cárcel. Una diversidad que reenvía a la historia (cultural, política, económica, social, etc.) de cada país es una diversidad que no puede ser explicada banalmente confrontando dos o tres variables, de entre las que pueden ser medidas de alguna forma.

Pero esta última posición crítica, por la cual, confieso, he tenido simpatía durante un cierto tiempo (es de hecho adhiriendo a esta hipótesis que he abordado, también a nivel de análisis explicativo, la estadística penitenciaria en la Italia del siglo veinte, en el capítulo 6), que induce por tanto a profundizar el tema de la complejidad de la cuestión criminal y penitenciaria a nivel local, como si sólo en ese nivel fuese posible comprender el problema, entra en una fuerte crisis frente a la incontestable verdad histórica de que en el curso de la década de los noventa -y en adelante- la población detenida ha aumentado, si bien con intensidad diversa, en todas partes, esto es, en casi todas las dimensiones locales del planeta.

Si efectivamente, en el mismo período, el proceso de re-encarcelamiento es impulsado en casi todas partes, es posible pensar en la presencia determinante de causas exógenas a los diversos contextos nacionales. Pero si es así, los mismos modelos explicativos que con diverso grado de plausibilidad científica han buscado dar cuenta de la evolución en el tiempo de las tasas de encarcelamiento a nivel local, corren el riesgo de deber ser revisitados.

## PROCESOS INEXPLICABLES DE RE-ENCARCELAMIENTO EN EL MUNDO

Retornamos al punto de partida: la población detenida ha crecido, y sensiblemente, en el mundo en las dos últimas décadas, no sólo en conjunto, esto es, como total, sino casi en todas partes.

En los países desarrollados el aumento de los índices de encarcelamiento, sólo en el último decenio, fue de alrededor del 40% (WALMSLEY, 2000, p. 1 775-95): en las Américas el fenómeno ha sido más radical (en los seis países más poblados, el crecimiento ha sido superior al 60%) (CARRANZA, 2002); en Europa más contenido, como sólo la mitad de los países conocieron incrementos superiores al 40%. Pero si tomamos en consideración los países en vías de desarrollo – como, por ejemplo, la mayor parte de los países africanos y asiáticos- debemos registrar en promedio alzas que se colocan por encima del 100%.

Esta tendencia al crecimiento no parece en absoluto haberse extinguido o reducido. Si limitamos nuestra observación únicamente a los tres últimos años, debemos registrar cómo el *trend* de aumento es más elevado que el registrado en los años precedentes.

En lo que concierne al crecimiento de la población detenida en los tiempos más recientes se han ofrecido interpretaciones, pero siempre locales que, obviamente, no están en condiciones de valer para contextos diversos.

Si de hecho para algunas realidades del mundo occidental (Estados Unidos, Inglaterra) se han avanzado hipótesis interpretativas suficientemente satisfactorias del proceso de *ricarceration* (MATTHEWS, 1987; BLUMSTEIN; BECK, 1999, p. 17-62; TORNEY, 1998, p. 419-36) - que habría seguido en el mundo entero del *fin de siècle passé* al proceso de *decarceration*, que se habría producido de la segunda posguerra hasta la mitad de los años

setenta (SCULL, 1977) y que habría, por sus dimensiones, finalmente puesto en crisis la consolidada teoría de la relativa estabilidad en el tiempo de la población detenida (BLUMSTEIN; COHEN, 1977, p. 198-207) - no existen evidencias de que las mismas puedan valer también para las restantes naciones del mundo.

Indicaremos, aunque sea sintéticamente, pero en términos críticos, las hipótesis interpretativas que han sido avanzadas para dar cuenta de los nuevos procesos de re-encarcelamiento, con la advertencia de que ellas han madurado no sólo al interior de la cultura criminológica occidental sino con referencia exclusiva a la realidad de algunos países, principalmente Estados Unidos e Inglaterra.

Fundamentalmente, las hipótesis planteadas han sido las siguientes.

1. Las tasas de encarcelamiento han aumentado porque ha aumentado la criminalidad a partir de los años setenta y ochenta. El aumento de la criminalidad – en particular, si no predominantemente, de masas y de naturaleza predatoria- se relaciona de manera más o menos directa con distintos fenómenos, como la crisis de los sistemas de *Welfare*, la elevación de los índices de desocupación, la ampliación de los sentimientos de privación relativa por parte de los grupos marginalizados [son las tesis sostenidas en Inglaterra por los autores que desde mediados de los años ochenta han sido reconocidos como los líderes de un ‘nuevo realismo de izquierda’ en criminología: (LEA; YOUNG, 1984; KINSEY; LEA; YOUNG, 1986; YOUNG, 1999), la política de criminalización de la droga (GOLDSTEIN et al., 1985) y la intensificación de los flujos migratorios [en lo que concierne a Italia, si bien con perspectivas divergentes, ver (BARBAGLI, 1998; DAL LAGO, 1999; PALIDDA, 1994)]. Esta hipótesis explicativa, bien entendida, tiene poco que ver con la examinada previamente según la cual la diferencia comparativa entre las tasas de encarcelamiento en los diversos contextos locales en parte era puesto en relación significativa con la de las tasas de ilegalidad criminalizada. Esta última hipótesis es de hecho tan contestable como errónea, dado que no responde a la más simple verificación estadística, como he mostrado precedentemente. No sucede lo mismo con aquella que pretende poner en relación significativa el aumento de

la criminalidad en el tiempo con el aumento de las tasas de encarcelamiento. En efecto, en las últimas dos décadas en la mayor parte de los países, en particular en aquellos más desarrollados, la criminalidad aparente ha aumentado. No obstante ello, esta hipótesis explicativa abre el flanco a al menos dos serias críticas que objetan su validez: a) al no conocer científicamente la criminalidad real, poner en relación los índices de la criminalidad aparente con las tasas de encarcelamiento es metodológicamente erróneo porque el registro de la ilegalidad manifiesta, más allá de estar influenciada por la evolución de la criminalidad real, depende de otras variables igualmente determinantes, como la propensión de las víctimas y de los ciudadanos a denunciar y el grado de eficiencia de las agencias represivas e investigativas, como las fuerzas de policía y las agencias judiciales. Téngase presente que las investigaciones victimológicas y sobre *policing* y *sentencing* (en los pocos casos en los que se han científicamente fundado), con dificultad logran cuantificar con la debida precisión estas dos últimas variables. Por lo demás, la tendencia mayoritaria expresada en la doctrina en favor de una relativa constancia de éstas en el tiempo no puede ser controlada por investigaciones que se despliegan en el arco de dos decenios, porque lamentablemente hace veinte años no se realizaban estas investigaciones y si se realizaban empleaban metodologías luego superadas. *Ergo*: en el estado del arte es científicamente imposible verificar la hipótesis. b) Si es cierto que algunas formas de delictuosidad (esto es, de criminalidad conocida), *in primis* la oportunista y predatoria, se han incrementado en algunos países en este período, es también cierto que ellas se han elevado con una discontinuidad significativa: por ejemplo, en Estados Unidos, un fuerte aumento se ha registrado entre los años 1975 y 1992, mientras seguidamente se ha producido una importante reducción (BARBAGLI, 2000); en Italia un incremento significativo se ha registrado entre los años 1986 y 1998, luego del cual, incluso en nuestro país, las estadísticas de la delictuosidad han mostrado una tendencia recesiva (FORUM ITALIANO PARA LA SEGURIDAD URBANA, 2003). No obstante ello, las tasas de encarcelamiento han continuado aumentando también en los años sucesivos a aquel en el cual se alcanzó el 'techo' de la delictuosidad en ambos países.

2. La población detenida ha crecido como consecuencia de legislaciones penales más represivas. Se trata principalmente de las políticas criminales implementadas por los gobiernos conservadores de los años ochenta y noventa en Estados Unidos, en Inglaterra y luego, sucesivamente imitadas por muchos otros países, entre ellos Italia. Pero no exclusivamente por gobiernos conservadores: por ejemplo, la política criminal del actual gobierno laborista inglés no se diferencia de ningún modo de las precedentes conservadoras (YOUNG, 2001). Y lo mismo puede decirse de la 'lucha contra el crimen' desarrollada en la Norteamérica democrata y clintoniana respecto de la precedente republicana (AA.VV., 2001). Más aún: la política penal del actual gobierno italiano no se revela más severa que la del precedente gobierno de centro-izquierda. En efecto, todas estas políticas se han contrapuesto y se contraponen a aquellas tradicionalmente favorables a la cultura y a las prácticas especial-preventivas, mediante una explícita adhesión a ideologías neo-retribucionistas y de incapacitación de la pena, por lo que parecería razonable sospechar que contribuyen significativamente a la intensificación de la represión penal y, por tanto, también penitenciaria, y todo ello, independientemente de significativas variaciones en los índices de delictuosidad. También frente a estas hipótesis interpretativas se pueden oponer serias críticas: a) en primer lugar, en casi todas partes la etapa de la legislación inspirada en el principio de 'ley y orden' se desarrolló en un contexto situacional de aumento de la delictuosidad, por lo que es imposible lograr cuantificar separadamente la contribución al aumento de las tasas de encarcelamiento producida por el aumento de los índices de criminalidad del respecto a la que producen las legislaciones penales más severas; b) es un dato demasiado conocido como para tener que dedicar más que una fugaz referencia, que los procesos de criminalización primaria más o menos inspirados en criterios de severidad no necesariamente se traducen en procesos de criminalización secundaria otro tanto y efectivamente severos. La historia italiana es ilustrativa al respecto y sobre este punto he podido insistir en otra ocasión.
3. La población penitenciaria ha aumentado como consecuencia de una mayor severidad de las agencias involucradas en el proceso de

criminalización secundaria. Para demostrar esta hipótesis interpretativa diversas investigaciones resaltan un aumento de la severidad en el momento de la determinación de la pena en relación a las mismas tipologías de delito y/o de autores o bien, muestran cómo en muchos países el aumento de la población detenida no es imputable a un aumento de las penas detentivas impuestas y luego ejecutadas (que incluso en general, disminuyen un poco en todas partes) sino principalmente al relevante aumento de la severidad de las penas en el sentido de que siempre, porcentualmente, menos personas entran en la cárcel pero permanecen allí por períodos de tiempo más prolongados (WILSON, VITO, 1988, p. 21-26; MCKENZIE; GOODSTEIN, 1985, p. 234-59; FAUGERON, 1991, p. 249-73; THOMAS, 1992, p. 232-41; FEEST, 1991, p. 131-45). Las circunstancias señaladas son correctas pero en definitiva ellas no están en condiciones de explicar la dependencia funcional del aumento de la población detenida respecto solamente de la mayor severidad en el proceso de criminalización secundaria. De hecho, se puede dirigir contra este modelo explicativo cuanto fuera críticamente argumentado en relación al segundo modelo, es decir, a) frecuentemente las fases de reencarcelamiento son acompañadas ya sea por un aumento de la delictuosidad (repito: delictuosidad no criminalidad), ya sea por una legislación penal más draconiana, ya sea, finalmente, por una mayor severidad por parte de las agencias de la criminalización secundaria, razón por la cual, en definitiva, no es posible valorar la contribución de cada uno de estos factores al fenómeno estudiado; b) un alza de la delictuosidad, acompañada por un aumento de la severidad *in the books*, no explica (en el sentido de que la circunstancia de la co-presencia no es una explicación) una elevación de la severidad *in the facts* (PAVARINI, 1998a,, p. 124-56). Por otro lado, la verificación empírica de la correlación significativa entre dos o más variables no es nunca, o no es todavía, una “explicación”.

4. Frente a estos modelos explicativos de tipo monocausal – por no mencionar a aquellos sincréticos o de pluricausalidad aditiva- se contraponen aquellos que reenvían al paradigma de la construcción

social (SPECTOR; KITSURE, 1986). Recorramos, a título ejemplificativo, los argumentos comunes a la mayor parte de los modelos explicativos que se remiten a este paradigma para ofrecer, sólo en un segundo momento, indicaciones de algunas de las opciones causales específicas señaladas en este marco. Se puede coincidir en que en los últimos veinte años del siglo pasado se ha difundido progresivamente en la sociedad civil un sentimiento de inseguridad social que ha terminado por traducirse en una demanda de mayor severidad a la cual el sistema penal ha respondido elevando el umbral de la represión. Si en el origen de esta ola de pánico social con respecto a la seguridad (ROCHÉ, 1993) se individualizan – incluso atribuyéndoles pesos específicos diversos - sea el aumento de la criminalidad predatoria, sean las causas que están en la base de dicho aumento (es decir, la crisis de las políticas asistenciales, el aumento de la desocupación, los flujos incontrolados de nueva inmigración, etc.), se concuerda que el aumento de las tasas de encarcelamiento puede comprenderse como efecto de una determinada construcción social al interior de la cual tienen un rol fundamental tanto los medios masivos de comunicación, como el sistema político *tout court* (GARAPON; SALAS, 1996). ¿Cuál es, en este punto, el origen que determina este nuevo “clima social” que termina por demandar mayor represión y, por tanto, también mayor encarcelamiento? Recientemente, por limitarnos al contexto italiano, Alessandro de Giorgi (2000; 2002), inteligentemente retoma y profundiza las conocidas tesis sobre las exigencias de gobierno de la población ‘excedente’ que traen aparejadas las elecciones económicas neo-liberales en un contexto de relaciones sociales signadas por la globalización. La presente época estaría entonces marcada por el pasaje de la retórica y de las prácticas del *wel-fare* a aquellas más realística y cruelmente definidas como del *prison-fare*. El crecimiento de la multitud de los excluidos – tanto del mercado de trabajo garantido cuanto del resguardo asistencial ofrecido por un siempre más pobre capital social - torna políticamente irreal el proyecto de un orden social a través de la inclusión. Es la estación de la declinación miserable de la ideología de la integración social y de la emergencia y consiguiente triunfo de las políticas de control social que se fundan sobre la fe en las prácticas de neutralización

selectiva de esta *underdog class*, plenamente coherente con el lenguaje de la guerra al ‘enemigo interno’. Melossi (2002), por ejemplo, y para permanecer siempre en el debate italiano, sigue esta tesis hasta un cierto punto, subrayando críticamente su costado economicista: el nuevo modelo de desarrollo socioeconómico en la producción de crecientes ejércitos industriales de reserva no está naturalmente abierto sólo a la opción de una ulterior exclusión a través de la política de un nuevo ‘gran encierro’ de isabelina memoria. Más bien es el gobierno político hoy dominante de esta transformación el que impone como ideológicamente preferible ‘excluir’ que ‘incluir’, no ciertamente porque se fíe de poder controlar socialmente todos los excedentes a través de la represión penal y penitenciaria, sino más bien porque la respuesta dada por la criminalización de la pobreza es simbólica, y por tanto pedagógicamente, coherente con la advertida necesidad de afirmación de las nuevas virtudes neoliberales: una suerte de nuevo puritanismo cultural (cfr. ERIKSON, 1966), que determinaría la producción continua de ‘cruzadas morales’ que se reflejan en las políticas criminales, de las que la *drug war* de la segunda mitad de los años setenta marcaría tanto la epifanía cuanto el modelo paradigmático en el cual se fueron inspirando en adelante todas las políticas que apelan a la necesidad de elevar la moral de las costumbres, incluso a través de una fuerte recuperación de la idea de merecimiento del castigo. Pero se puede también, aunque más no sea en parte, argumentar otra cosa, haciendo referencia a las ‘viejas’ teorías de los excluidos de la disciplina del trabajo como *classes dangereuses*: sabemos que las sociedades parecen aproximarse siempre de dos modos opuestos a quien es percibido como peligroso: o desarrollando un enfoque canibalesco, buscan fagocitar a quien es percibido en términos de hostilidad, con la esperanza de así neutralizar la peligrosidad a través de su inclusión en el cuerpo social; o, exasperando las prácticas de verdadero rechazo antropoémico, vomitando fuera de sí todo aquello que es socialmente percibido como extraño. Ciertamente, hoy, registramos un avance de la frontera de la exclusión que hace sospechar de un crecimiento de las prácticas sociales e institucionales inspiradas en la intolerancia. Pero podría ser sólo una fase contingente, dictada por ejemplo por las dificultades momen-

táneas de gobernar los nuevos conflictos ante un progresivo proceso de externalización de la disciplina social, constreñida siempre a renunciar a las formas de control endógenas en favor de aquellas exógenas. Siempre a nivel ejemplificativo, podemos recordar la tesis de Christie (1994) según la cual en el origen de esta etapa de reencarcelamiento, al menos o sobre todo en lo que concierne a Estados Unidos, se distingue el progresivo y determinante peso político del sector, tanto público como privado, interesado en el *business* penitenciario, sector económico en fuerte expansión que, al igual que el *business* militar, constituye hoy uno de los *lobbies* políticos más influyentes en las políticas nacionales e internacionales.

## EL PUNTO DE VISTA DOMINANTE SOBRE LA PENALIDAD

Prescindiendo de la hipótesis explicativa que puede resultar más convincente – según las opciones ideológico-políticas o científicas –, no hay duda de que todas poseen un grado más o menos elevado de plausibilidad con relación, sin embargo, sólo a algunas realidades nacionales, principalmente Estados Unidos, algunos países europeos y otros pocos, siempre occidentales, donde efectivamente es posible registrar en los últimos veinte años tanto un aumento significativo de algunas formas de ilegalidad como un cambio en las políticas criminales en un sentido más represivo y la presencia de fenómenos más o menos difundidos de alarma social. Como he señalado en diversas ocasiones, la coexistencia de todos estos fenómenos no permite en última instancia verificar en términos funcionales precisos si, y eventualmente cómo, cada una de estas variables – aumento de la criminalidad, mayor severidad en las políticas criminales y difusión de la alarma social – determinan o influyen en el incremento de las tasas de encarcelamiento. Por otra parte, las tesis que remiten al paradigma de la construcción social, si bien pueden interesarnos en cuanto intelectualmente más sofisticadas, en definitiva insisten sobre la presencia hegemónica de algunos factores económicos, políticos y culturales – de la producción de poblaciones excedentes a la necesidad de imponer una nueva ética, del rol de los *lobbies* del sector militar y de control a la crisis irreversible de las formas de control social endógeno – que están ciertamente presentes y son determinantes, pero sólo en algunas áreas geopolíticas y no en otras. Pero una mirada a nivel mundial, nos muestra cómo las tasas de encarcelamiento se han elevado, con diverso

acento, un poco por todos lados, incluso en contextos nacionales muy distantes – económica, política y socialmente - de lo ocurrido en los países del primer mundo. De hecho con la sola excepción de los Estados Unidos, el crecimiento mundial de las tasas de encarcelamiento ha marcado sobre todo a los países en vías de desarrollo.

No dudo de que políticos, jueces, policías y criminólogos de cada país del mundo podrían responder a la pregunta: « ¿Porqué las tasas de privación de libertad en tu país han aumentado en estos últimos años?». No digo que la respuesta estaría en condiciones de satisfacerme, pero en todas partes alguna respuesta me sería prontamente dada.

Pienso en mi experiencia docente en algunas universidades de América del sur y central. Las respuestas que he recibido a mi pregunta, por parte de colegas y profesionales, han sido siempre las mismas, las mismas que en verdad son dadas en todo el mundo, según la ‘visión del mundo’ del interrogado: «La criminalidad ha aumentado», «Los gobiernos han adoptado políticas más represivas», «La gente tiene cada vez más miedo a la criminalidad». Y algún interlocutor más culto, pero no por ello más perspicaz, a veces ha dado otras, apelando a algunas tesis planteadas por algún brillante criminólogo del Primer Mundo; tesis que claramente aparecen como metafísicas para dar cuenta de la realidad de su propio país.

No tengo razones para sospechar que mienten, sin embargo es llamativo que, siempre y en todos lados, se den las mismas respuestas, porque es difícil aceptar que la criminalidad haya aumentado en todos lados, dado que existen elementos de hecho – como las tasas de delictuosidad - que nos dicen que esto no se ha verificado en absoluto; o bien porque no en todas partes se han adoptado políticas criminales y penales más represivas, (véase en este sentido el movimiento de reforma por un ‘derecho penal mínimo’ que ha signado en las últimas décadas a algunas democracias europeas como España, Portugal y Alemania); ni en todo el planeta la gente de improviso ha comenzado al unísono a tener cada vez más miedo al delito.

Repito: personalmente me encuentro en serias dificultades para explicar el fenómeno. A nivel aún intuitivo, una idea (ciertamente aún no un modelo explicativo) me parece relativamente plausible, esto es, subjetivamente más convincente que otras.

Pensándolo bien, las prácticas y las ideologías penales y de control social en la historia moderna y contemporánea han conocido siempre un proceso

de difusión y expansión que finalmente conduce (en el sentido que de que adhiere) al punto de vista dominante (que es tal porque se desarrolló en los países hegemónicos) sobre la cuestión criminal.

La misma invención penitenciaria del siglo dieciocho, nacida en el contexto de las primeras economías capitalistas, y vinculada profunda y estructuralmente a ese sistema económico, se ha luego impuesto en todo el mundo, por lo cual todavía hoy, asistimos con cierta maravilla a la edificación de cárceles panópticas en la India del siglo XIX o en algunos estados del caribe o africanos, en aquel tiempo dominados por relaciones de tipo feudal. Luego, la etapa de la alternatividad a la pena detentiva, fuertemente dependiente de la imposición en algunos contextos nacionales occidentales de las políticas de *Welfare*, se difundió luego por todas partes, incluso donde no hubo, y ni siquiera se conocerá, un fantasma de estado social. Sin embargo, me ha ocurrido frecuentemente tener que disertar sobre la *probation* con algunos operadores penitenciarios, o bien con algunos políticos y penalistas del *white collar crime*, en países en vías de desarrollo en los cuales las únicas modalidades efectivas de control social eran aún, y evidentemente, la práctica ilegal de la pena de muerte por parte de la policía, el linchamiento, o bien la práctica sistemática de la corrupción. Y los ejemplos, con tener sólo un poco de paciencia y memoria, son numerosos. Piénsese, para aludir a hechos más recientes, en la difusión de las políticas penales de fuerte represión de la droga en contextos locales en los que el consumo de algunas de ellas era, y siempre ha sido, un hecho socialmente aceptado; e incluso, en la expansión de legislaciones para la represión de la pedofilia también donde histórica y culturalmente las relaciones sexuales entre adultos y menores eran y son una costumbre difundida y no problemática. Quizás no es una exageración sostener que, al menos en el curso de los años cincuenta del siglo pasado, en significativa coincidencia con la emergencia de Estados Unidos como capital económica, política y culturalmente hegemónica en el mundo no comunista, y con muy pocas excepciones, las únicas políticas de control social que se impusieron universalmente fueron aquellas vehiculizadas a través del proceso de americanización de la 'periferia'.

Me doy cuenta que estoy diciendo algo banal, pero de esta especie particular de banalidades que quizás por ser percibidas como tales no se les presta la debida atención. No esta dicho que una idea por ser obvia no sea buena, al menos eso creo. Cómo se debe tratar a los delincuentes no es algo que en

la modernidad y en la contemporaneidad haya sido jamás dejado indiferentemente a las contingencias nacionales. En los hechos, el principio de la no ingerencia en las cuestiones internas no ha logrado jamás poner un freno a la imposición cultural del punto de vista dominante sobre la penalidad. De hecho, el gobierno de la cuestión criminal es una de las diversas expresiones del modo de entender el orden social; es más, es por excelencia el componente más acabado que una cultura en su conjunto expresa. No debe sorprender por tanto que la cultura históricamente hegemónica – en el caso que aquí nos interesa, la occidental de los países económicamente más avanzados- tienda naturalmente a imponerse y a volverse progresivamente el ‘punto de vista’ que cuenta universalmente.

Ciertamente el grado de coherencia en la importación progresiva de este ‘punto de vista’ en contextos culturales distantes y heterogéneos es bastante diferenciado: en algunos es inmediata, en otros en cambio es confusa y comprometida con la supervivencia de otros modos de entender y practicar la cuestión del gobierno del orden social. Pero siempre, al final, este punto de vista dominante externo conquista un espacio para sí de efectividad y visibilidad, aunque sea junto a otros. ¿Por qué, de hecho, en muchas realidades del mundo en las que la libertad de las mayorías marginadas, nunca ha tenido un valor económico, desde hace al menos dos siglos, de hecho se castiga también a través de la privación de la libertad? ¿Porqué de hecho se acepta en estas realidades la contradicción de tener que mantener, aunque sea en malas condiciones, a quien termina en la cárcel cuando las clases sociales de las que estos detenidos provienen mueren de hambre, contradiciendo así la regla áurea del encierro penitenciario, esto es, la ley de la *less eligibility* que impone diferenciar la calidad de vida entre pobres honestos y deshonestos? Y que decir de difusión de las garantías procesales (ciertamente: en las palabras más que en los hechos) en realidades sociales signadas profundamente por relaciones sociales de servidumbre? Los modelos dominantes en política criminal, en suma, penetran por todos lados, como el hábito de tomar Coca-Cola. Pero, ciertamente, junto a este, en muchas realidades, se continuará mastigando hojas de coca, bebiendo vino, degustando té, fumando tabaco. Pero atentos: cada vez menos.

En suma: más o menos cárceles en el mundo (un más o menos, repito, apreciable más simbólica que materialmente) no parece tener mucho que ver con la criminalidad, con la ampliación o restricción del universo de exclu-

dos del trabajo, con las variaciones en las representaciones sociales de la peligrosidad en las grandes periferias del mundo; o mejor aún, tiene que ver también con todo esto pero en el sentido de que, en la presente contingencia histórica, el aumento de la criminalidad, la difusión de la inseguridad social, las prácticas de exclusión impuestas por el mercado, los nuevos procesos de movilidad determinados por la globalización, la reducción del estado social, etc., sólo son los elementos a través de los cuales – *in primis* en la ‘Capital’- se construye, se impone y finalmente universalmente se difunde una nueva filosofía moral, un determinado ‘punto de vista’ sobre el bien y sobre el mal, sobre lo lícito y lo ilícito, sobre el merecimiento de inclusión o de exclusión.

## BIBLIOGRAFÍA

AA.VV. Mass imprisonment in the United States. *Punishment and Society*, v. 3, n. 1, especial, 2001.

ARVANITES, T. M.; ASHER, M. A. State and country incarceration rates: the direct and indirect effects of race and inequality. *The American Journal of Economics and Sociology*, n. 57, p. 207-22, 1998.

BARBAGLI, M. *Immigrazione e criminalità in Italia*. Bologna: il Mulino, 1998.

\_\_\_\_\_. *Perché è diminuita la criminalità negli Stati Uniti?* Bologna: il Mulino, 2000.

BECKETT, K.; WESTERN, B. Governing social marginality: welfare incarceration and transformation of state policy. *Punishment and Society*, v. 3, n. 43-59, 2001.

BLUMSTEIN, A.; BECK, A. J. Population growth in the U.S. prisons, 1980-1996. In: TONRY, P. (Eds.). *Prisons*. Chicago: Chicago University Press: 17-62, 1999,

BLUMSTEIN, A.; COHEN, J. A Theory of the stability of punishment. *Journal of Criminal Law and Criminology*, n. 64, p. 198-207, 1977.

CALAVITA, K. Immigration, law, and marginalization in the global economy: notes from Spain. *Law and Society Review*, n. 32, p. 529-66, 1998.

CARRANZA, E. *Justicia penal y sobrepoblacion penitenciaria: propuestas posibles*. Mexico: Siglo XXI, 2002.

CHIRICOS, T. G.; DELONE, M. A. Labour surplus and punishment: a review and assessment of theory and evidence. *Social Problems*, n. 39, p. 421-46, 1992.

CHRISTIE N. *Crime control as industry: towards Gulags Western Style*. London: Routledge, 1993,

\_\_\_\_\_. *Limits to pain*. Oxford: Martin Robertson, 1982.

DAL LAGO. *Non-persone: l'esclusione dei migranti in una società globale*. Milano: Feltrinelli, 1999.

DE GIORGI, A. *Il governo dell'eccedenza: postfordismo e controllo della moltitudine*. Verona: Ombre Corte, 2002.

\_\_\_\_\_. *Zero tolleranza: strategie e pratiche della società di controllo*. Roma: Derive e Approdi, 2000.

ERIKSON, K. T. *The reformers: an historical survey of pionner experiments in treatment of criminals*. New York: Wiley, 1976.

\_\_\_\_\_. *Wayward puritans: a study in the sociology of deviance*. New York: Wiley, 1966.

FAUGERON, C. Prisons in France: stalemate or evolution? In: DUNKEL; VAN ZYL SMITH (Eds.). *Imprisonment today and tomorrow*. Boston: [s.n.], 1991. p. 249-73.

FEEST, J. *Reducing the prison population, lessons from the West German experience*. In: MUNCIE; SPARKS (Eds.). *Imprisonment European perspectives*. London: [s.n.], 1991. p.131-45.

FORUM ITALIANO DELLA SICUREZZA URBANA. *Dieci anni di delittuosità e percezione della sicurezza nelle regioni italiane, 1991-2001*. Bologna: Forum Italiano Della Sicurezza Urbana, 2003.

GARAPON, A.; SALAS, D. *La république pénalisée*. Paris: Hichette Livre, 1996.

GOLDSTEIN, P. J. et al. *Taking Care of Business: the economy of crime by heroin users*. Lexinton, Mass.: Lexinton Books, 1985.

JANKOVIC, I. Labor market and imprisonment. *Crime and Social Justice*, n. 8, p. 17-31, 1977.

KINSEY, R.; LEA, J.; YOUNG, J. *Losing the fight against crime*. Oxford: Basil Blackwell, 1986.

LEA, J.; YOUNG, J. *What to be done about law and order*. Harmondsworth: Penguin, 1984.

MATTHEWS, R. Decarceration and social control: fantasies and realities. In: LOWMAN (Ed.). *Trascarceration: essays in the sociology of social control*. Oxford: Gower, 1987.

\_\_\_\_\_. (Ed.). *Informal justice?* London: Sage, 1988.

MCKENZIE, D. L.; GOODSTEIN, D. Long-term incarceration impacts and characteristics of long-term offenders. *Criminal Justice and Behavior*, p. 234-59, 1985.

MELOSSI, D. Le crime de la modernité: sanctions, crime and migration en Italie, 1863-1997. *Sociologie et Sociétés*, v. 33, n. 1, p. 85-106, 2001a.

\_\_\_\_\_. The cultural embeddedness of social control: reflections on the comparison of Italian and North-American cultures concerning punishment. *Theoretical Criminology*, v. 5, n. 4, p. 403-24, 2001b.

\_\_\_\_\_. Discussione a mo' di prefazione: postfordismo e ciclo di produzione della 'canaglia'. In: DE GIORGI, A. *Il governo dell'eccedenza: postfordismo e controllo della moltitudine*. Verona: Ombre Corte, 2002.

\_\_\_\_\_. Omicidi, economia e tassi di carcerizzazione in Italia dall'Unità ad oggi. *Polis*, n. 12, p. 515-35, 1998.

\_\_\_\_\_. Punishment and social action: changing vocabularies on punitive within a political business cycle. *Current Perspectives in Social Theory*, n. 6, p. 169-97, 1985.

PALIDDA, S. *Devianza e criminalità tra gli immigrati*. Milano: Fondazione Cariplo-Ismu, 1994.

PAVARINI, M. [2001], *Dalla pena perduta alla pena ritrovata?*, in "Rassegna penitenziaria e criminologica", 1-3: 113-141.

\_\_\_\_\_. Per un diritto penale minimo: 'in the books' o 'in the facts'? Discu-  
tendo con Luigi Ferrajoli. *Dei delitti e delle pene*, n. 3, p. 125ss., 1998.

\_\_\_\_\_. Processi di ri-carcerizzazione e 'nuove' teorie giustificative della pena, *Rassegna Penitenziaria e Ccriminologica*, n. 1, p. 71-102, 2000a.

\_\_\_\_\_. Uno sguardo ai processi di carcerizzazione nel modo: dalla 'ronda dei carcerati' al girotondo penitenziario. *Rassegna Penitenziaria e Criminologica*, n. 1-2, p. 105-36, 2002.

ROCHE., S. *Le sentiment d'insecurité*. Paris: Puf, 1993.

RUSCHE, G.; KIRCHHEIMER, O. *Punishment and social structure*. New York: Columbia University Press, 1939.

SCULL, F. A. *Decarceration: community treatment and the deviant. a radical view*. New Jersey: Prentice Hall, 1977.

SPECTOR, M.; KITSURE, J. *Constructing social problems*. Chicago: University Press, 1986.

THOMAS, D. A. Criminal justice act 1991 [1], custodial sentences. *Criminal Law Review*, n. 1, p. 232-41, 1992.

TORNEY, M. Why are U.S. incarceration rates so high? *Crime and Delinquency*, p. 419-36, 1998.

USS, A.; PERGATAIA, A. *Russia*. In: VAN ZYL SMIT, DUNKEL, F. [Eds.]. *Imprisonment today and tomorrow: international perspectives on prisoners' rights and prison conditions*. The Hague: Kluwer Law International, 2001. p. 551-88.

VAN ZYL SMIT, DUNKEL, F. [Eds.]. *Imprisonment today and tomorrow: international perspectives on prisoners' rights and prison conditions*. The Hague: Kluwer Law International, 2001.

WALMSLEY, R. World prison populations: an attempt at a complete list. In: VAN ZYL SMIT, DUNKEL, F. [Eds.]. *Imprisonment today and tomorrow: international perspectives on prisoners' rights and prison conditions*. The Hague: Kluwer Law International, 2001.

WILSON, G.; VITO, G. F. Long-term inmates: special needs and management considerations. *Federal Probation*, n. 52, p. 21ss., 1988,

YOUNG, J. *The exclusive society. social exclusion, crime and difference in late modernity*, London: Sage, 1999.

ZIMRING, F.; HAWKINGS, C. J. *Crime is not the problem. lethal violence in America*. Oxford: Oxford University Press, 1997.

## 9. LA EDUCACIÓN PÚBLICA EN LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS EN LATINOAMÉRICA: GARANTÍA DE UNA IGUALDAD SUSTANTIVA

ENCUENTRO REGIONAL DE LATINOAMÉRICA DE EDUCACIÓN EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS, 27 Y 28 DE MARZO DE 2008. BRASILIA

PANEL: EDUCACIÓN EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS EN LATINOAMÉRICA EN EL CONTEXTO DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL Y LA POBREZA.

Presentación del Lic. Francisco Scarfó

*Mi primer día de clases: ..Mi primer día en la escuela para mí significó mucho, a pesar de estar privado de mi libertad, me di cuenta de lo importante que es la educación, de poder escribir una carta a mis seres queridos, o leer una carta y no tener que recurrir a otros para que me escriban y me lean. Aprender a sacar cuentas, sumas, restas y multiplicaciones. Cosas que me serán muy útiles en un futuro y de esa manera conseguir un empleo... Luis, 1er ciclo. EGBA 701<sup>1</sup>*

### INTRODUCCIÓN

*La educación en establecimientos penitenciarios en Latinoamérica* presenta una complejidad profunda y una sumatoria de acciones dispersas y a veces improvisadas por parte del Estado garante de las políticas educativas oficiales.

Para contextualizar la afirmación anterior es clave caracterizar brevemente la situación penitenciaria en la región y a partir de allí evaluar cuáles *son las*

---

1 REVISTA "PORTAVOCES, RETOMANDO LA PALABRA...", 2005.

*perspectivas y los desafíos actuales y futuros* que quedan por realizar en cuanto a la educación pública en las penitenciarías.

En las últimas décadas, la tendencia es implementar una acción estatal basada en una política penitenciaria destinada a solucionar los problemas sociales emergentes – conflicto social – habiéndose pasado de un estado benefactor a un estado punitivo<sup>2</sup>. Esto se evidencia en el uso y ampliación del aparato represivo, aumento de las penas, construcción sostenida de establecimientos penitenciarios, leyes que reducen las excarcelaciones, entre otras medidas. A partir de esta política criminal emergen factores claves a destacar. El primer factor es el *uso unívoco y excedido de la prisión como respuesta estatal ante el delito*<sup>3</sup>. Las consecuencias son: el encierro “preventivo” y la sobrepoblación penitenciaria, que tiene por correlato una serie de problemas, tales como la falta de personal de seguridad, de profesionales de salud, de educadores(as), de espacio físico, etc.

En segundo lugar, *el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios, sumado al mal estado de la infraestructura física, genera una situación de violencia constante*, una imposibilidad de lograr un el tratamiento penitenciario acorde a las necesidades de cada persona, la imposibilidad de cumplir con lo que marca la ley y los tratados de Derechos Humanos, el aumento de enfermedades (tuberculosis y VIH), la implementación de un trato indigno (maltratos físicos y psicológicos) y casos de torturas, etc.

El tercer factor es *la lentitud de la justicia y/o un proceso judicial que tiende a encerrar a las personas procesadas por períodos que no son acordes con una perspectiva de Derechos Humanos, tiempos que sobrepasan los 5 años de proceso sin sentencia (encarcelamiento preventivo)*, generando aglomeraciones de personas privadas de su libertad; todos ellos inocentes sometidos a la violencia intramuros.

Un cuarto factor es *la desatención de la diversidad de los colectivos sociales encarcelados en situación de vulnerabilidad*. Que ya suelen arrastrar miradas discriminatorias y desiguales tanto de la sociedad en general como de las acciones y la gestión pública. La diversidad que se compone de colectivos sociales encarcelados como mujeres, niños(as), adolescentes, personas con

---

2 WACQUANT, 1999.

3 CARRANZA, 2004.

discapacidad mental y física, drogadictos, portadores del virus VIH, valetudinarios, hospitalizados, provenientes de diferentes etnias, inmigrantes, extranjeros, personas con diferente orientación sexual, sancionados, bajo resguardo de integridad física, sectorizados, condenados a pena de muerte, con delitos u ofensas sexuales, entre otros colectivos.

No hay que olvidar que *la situación descrita anteriormente se enmarca en una creciente demanda de los medios de comunicación y muchos sectores de la sociedad, por una mayor seguridad y más “mano dura o “tolerancia cero”*. Esta situación genera que los cuerpos legislativos generen y aprueben leyes que tienden al endurecimiento de las penas, entre otras varias medidas en dicho sentido.

Además, hay que sumar *otros factores que se dan hacia adentro de los establecimientos penitenciarios* y que intervienen en el momento de hacer un balance sobre la educación en los establecimientos penitenciarios en América Latina. Uno de ellos es el *mayor peso del criterio de “la seguridad sobre el tratamiento”*, que condiciona el acceso a los derechos, entre ellos, el de la educación. Se señala como ejemplo: los traslados excesivos de detenidos de una unidad a otra con graves secuelas para el desarrollo educativo de las personas detenidas.

*A la falta de infraestructura física, que limita el acceso físico y permanente al goce del derecho a la educación; se suele dictar clases en lugares destinados a otros fines o de usos compartidos. Otra cuestión, es no contar con la decisión política sostenida para que la educación en los establecimientos penitenciarios esté a cargo de la agencia estatal educativa responsable de llevar adelante este derecho; la necesidad de un Estado que garantice de igual manera la educación pública tanto a los que están fuera como dentro de los establecimientos penitenciarios*<sup>4</sup>.

Sin embargo, hay que mencionar que en los últimos años en América Latina se implementan acciones estatales con una tendencia favorable a revertir la situación antes descrita. A dichas acciones aún les resta ser integrales y estar articuladas con otras acciones estatales que hagan mejorar la situación de los establecimientos penitenciarios.

---

4 Aunque el encarcelamiento se considere un castigo justificado, no debe llevar consigo una privación adicional de los derechos, ya que el único derecho que se priva, al estar detenido/a, es la libertad ambulatoria. Se dice entonces que le caben a las personas privadas de la libertad el goce de todos los derechos y garantías que imponen las leyes fundamentales y las supranacionales (CONFINTEA, 1997).

Se observa un aumento de la presencia de escuelas públicas primarias de adultos o centros educativos en la gran mayoría de los Establecimientos Penitenciales; la extensión de escuelas de educación media o secundarias; la diversificación y ampliación de los turnos/horarios de oferta educativa; la ampliación de espacios físicos; la incorporación del dictado de clases a cargo de docentes del nivel educativo público oficial; el desarrollo de programas culturales complementarios a la educación formal, etc. Otro aspecto a resaltar es que la educación en la mayoría de los países de nuestra región es gestionada por el ministerio público de educación, recomendación que está contenida en toda la normativa internacional referida a la ejecución de la pena, en especial en las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de Naciones Unidas.

### **¿Qué supone la educación pública en los establecimientos penitenciarios?: Educación pública en establecimientos penitenciarios como perspectiva: la complejidad del acto educativo y la especificidad que genera el contexto de la prisión.**

*La educación pública en establecimientos penitenciarios, como perspectiva, se entiende como el deber del Estado de respetar, proteger, garantizar, promover y facilitar el acceso y el disfrute con calidad de la educación básica y una Educación en Derechos Humanos, en función de ser componentes del derecho a la educación, plasmado en los distintos instrumentos internacionales de Derechos Humanos y en la mayoría de las constituciones y leyes de educación nacionales<sup>5</sup>.*

En este marco, la concepción de la educación como un derecho humano es el primer escalón que lleva a reconocer a las personas detenidas como sujetos de derechos. Esto implica que los(as) reclusos(a)s deben gozar de todos los derechos y garantías que establecen las leyes constitucionales y las supranacionales. Los derechos humanos son fundamentales para el desarrollo personal y social de todo ser humano.

---

5 Existe un reconocimiento *del Derecho a la Educación como Derecho Humano* (a partir de la Normativa Internacional de NNUU y la OEA), establecido en las mayorías de las Constituciones Nacionales y en las Leyes Nacionales de Educación de los Estados de la región. Sumado a esto, hay un reconocimiento *de la educación de las personas privadas de la libertad que tienen un tratamiento normativo específico*: las Reglas Mínimas para el Tratamiento del Delincuente (1955) y Los Principios Básicos para el Tratamiento del Convicto (1990) ambas de NNUU, que de igual manera se recogen en las Constituciones Nacionales y en la Leyes de Ejecución Penal. —Se realizan estos señalamientos normativos, sin dejar de decir que existen más dispositivos normativos, con mayor o menor relevancia en cuanto a obligaciones internacionales de los Estados, pero no es el caso en el presente trabajo profundizar en este tema—

Esto impulsa a que *la educación pública en los establecimientos penitenciarios sea entendida como el ejercicio de un derecho humano que apunte no al tratamiento penitenciario sino al desarrollo integral de la persona*, a mejorar su calidad de vida, a formarse profesionalmente, a acceder y disfrutar de la cultura, en resumen, a la posibilidad de realizar trayectorias educativas que le permitan construir un proyecto de vida. Vale decir que hay un reconocimiento por parte de la comunidad internacional *hacia la educación como un instrumento esencial para el desarrollo personal y la participación en la sociedad*, que satisfaga las necesidades educativas de los sujetos de la acción educativa y sea una garantía real de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad.

Aquí vale señalar que *los fines de la educación en los establecimientos penitenciarios son distintos a los fines de la pena*. Considerar a la educación como parte del tratamiento penitenciario, lleva a pensar la educación como reinsertadora, resocializadora, reeducadora, rehabilitadora, entre otras calificaciones. Es muy común que en el ámbito carcelario se suela confundir el tratamiento penitenciario y la educación, impregnándole a ésta un carácter terapéutico y compensatorio de socialización (desde la perspectiva del tratamiento), que reduce el potencial transformador y el impacto auspicioso de la educación en tanto derecho humano, y por ende, no visibiliza su basamento fundamental que es la dignidad de las personas.

La confusión, algunas veces, es generada por las distintas agencias estatales que llevan adelante la educación pública en las prisiones que suelen someter la educación al tratamiento de “resocialización” o de “reinserción”. Pensar que con sólo recibir o ejercer la educación, la persona privada de libertad estará en condiciones de “reinsertarse” o “resocializarse” es darle una linealidad de causa-efecto a la educación. Esto lleva a que se reproduzcan estructuras cognoscitivas y hábitos sociales de “personas civilizadas” o “bien comportadas” o simplemente “receptoras” obviando el proceso de constituirse en personas protagonistas, con voz propia, que desarrollen una mirada crítica capaz de entender y transformar su realidad, la pasada, la presente y al futura. La educación es un derecho que al ejercerse reduce la situación de vulnerabilidad social, cultural, emocional de la persona privada de libertad.

Concebir la educación como una acción “terapéutica” o “curativa” implica considerar a la persona detenida como un “enfermo” al que hay que “curar”. Es colocar a la educación como dispositivo, que según como funcione, prevalecerá o no dentro de la acción de tratamiento. Obviando que la

educación es un derecho humano fundamental – si algún “re” le cabe en su objeto – es la reducción de vulnerabilidad social, psicológica y cultural.

Ante esta “linealidad de educación-reinserción”, aparece la idea de *educación como “prevención del delito”*. Esta mirada niega variables internas y externas que deben darse de manera efectiva para que la persona que obtiene su libertad ambulatoria tenga la posibilidad de “reintegrarse socialmente”<sup>6</sup> (por ejemplo, que consiga un trabajo digno y bien remunerado, que sea respetado y respete la ley, que tenga acceso a la salud, a vivienda, a la seguridad social, etc.)

Correr el riesgo de concebir a la educación como un dispositivo facilita su ejercicio como un privilegio o un bien de intercambio, desvaneciendo concatenadamente la idea de derecho, de sujeto y por ende de dignidad, característica esencial que define a la persona. Esta situación a su vez conlleva de manera implícita una práctica paternalista por parte de la gestión estatal.

En definitiva, la educación es un derecho humano y no una acción terapéutica o una variable más de un tratamiento<sup>7</sup>.

La *educación es una oportunidad social tanto para el presente como para el futuro*, que permite a la persona encarcelada desarrollar trayectorias educativas provechosas, concretando el derecho humano al proyecto de vida<sup>8</sup>. En este marco, la carencia de educación puede ser considerada como un mecanismo que perpetúa las desigualdades.

También *el derecho a la educación opera como un derecho “llave”*, porque “abre” el conocimiento a otros derechos y a cómo ejercerlos. Es decir, que la educación facilita en buena medida el “defenderse de la cárcel”.

Así se desprende que el acceso y disfrute de la educación ha de concebirse desde el principio de igualdad. La persona recluida debe recibir la misma educación que el que goza de libertad; no implica pensar en una igualdad formal respetada de manera positiva sin importar el contexto educativo, sino en una igualdad sustantiva que le permita continuar sus estudios una vez en libertad y contar con una certificación oficial.

Ahora bien, no basta con sólo abastecer de educadores(as) y programas educativos a los establecimientos penitenciarios. Al hablar de la realización

---

6 BARATTA, 1990.

7 DAROQUI, 2002.

8 TOMASEVSKI, 2003.

del derecho a la educación hay que señalar cuatro características fundamentales<sup>9</sup>:

- *Accesibilidad*: acceder al derecho sin restricción alguna, *identificando los obstáculos* si son administrativos (traslados, procedimientos de acceso, documentación, de certificación de estudios), jurídicos (el alcance a procesados y penados), económicos (recursos financieros, provisión de materiales didácticos y tecnológicos), infraestructura (edificios, seguridad), recursos humanos (cantidad de docentes por alumno), curriculares, de permanencia y egreso del sistema educativo, entre otros.
- *Asequibilidad*: que haya diversidad y disponibilidad en la oferta educativa con una variedad de trayectorias educativas<sup>10</sup>.
- *Adaptabilidad*: que la educación sea de acuerdo a la persona que la recibe y al contexto que la rodea. Es decir, si la educación formal y la oferta educativa en los establecimientos penitenciarios se ajusta al contexto de las personas (adultos y jóvenes) privadas de libertad<sup>11</sup>.
- *Aceptabilidad*: que los contenidos y métodos de la enseñanza en las escuelas intramuros sean consecuentes con los Derechos Humanos<sup>12</sup>.

Si bien se están dando auspiciosos avances en las políticas y acciones referidas a la educación pública en los establecimientos penitenciarios, aún merecen hacerse algunas observaciones a las dificultades que se presentan cotidianamente en dichos lugares:

- a) las *cuestiones de seguridad*. Éstas suelen ser una limitación a la práctica de este derecho como al de otros, cuando las mismas son instrumentadas de manera abusiva y sin justificación legal. Esta situación puede recaer en una reducción en el acceso masivo a la educación y una limitación que afecta a grupos de presos en situación de alta vulnerabilidad señalados anteriormente.

---

9 TOMASEVSKI, 2004.

10 SCARFÓ, 2007.

11 Idem

12 Ibid.

b) otra observación consiste en resaltar que es fundamental *que la agencia estatal encargada de brindar educación pública a todos y todas los habitantes, lo haga de manera tal que el estudiante que se encuentra en la escuela con sede en el establecimiento penitencional, tenga la misma posibilidad de certificación y acreditación que el estudiante que cursa en una escuela extramuros. Así se evidencia una palpable situación de igualdad de oportunidades para las personas alojadas en la prisión. Esta idea se basa en el principio de que toda persona encarcelada en algún momento saldrá en libertad (la ambulatoria) y debe poder continuar sus estudios y no tener que volver a empezar. Aparte el obtener un certificado “igual al de la calle<sup>13</sup>”, reduce en alguna medida la estigmatización que se sufre al salir del establecimiento penitenciario, como también la profundización de la vulnerabilidad social. Esta idea conlleva tres cuestiones:*

- 1) Que el Estado se tiene que hacer cargo de garantizar el derecho a la educación, dotando a los establecimientos penitenciarios con escuelas y educación pública, al igual que ocurre en la “calle”. Esto implica que las instituciones educativas desarrollen su gestión con toda la dimensión pedagógica, administrativa y comunitaria de la misma forma que fuera de los establecimientos penitenciarios, ajustando aquellas variables que son afectadas por la situación del encierro y los destinatarios de su acción: las personas privadas de la libertad.
- 2) Esta oportunidad de recibir educación pública plantea que no exista la instancia de una educación de segunda o diferente a la oficial. La persona privada de su libertad, al recibir educación pública oficial participa del sistema educativo y por ende es partícipe incipiente de una construcción del lazo social, de la “ciudadanía”, de la cultura.

Ahora es clave en este punto que exista un currículum único básico<sup>14</sup> o plan de estudios adaptable que permita que las personas privadas de libertad no sufran en su trayectoria educativa un

---

13 *Calle* entendida como antónimo de *cárcel*.

14 CONFINTEA, 1997, op. cit.

grave desajuste que retrase su certificación y continuidad en el camino de la formación y capacitación. Estas continuas “discontinuidades”, es decir, estar siempre empezando, por ejemplo, la educación primaria, generan frustración y un alejamiento del trayecto formativo. Cayendo el Estado, esta forma, en una grave violación por omisión de acción al derecho a la educación.

- 3) Fomentar instituciones educativas formales (escuelas públicas o centros educativos) y no sólo una ejecución de la educación bajo la modalidad de programas temporales, ya que de esa manera se evita la reducción de la educación formal y sistemática, componente fundamental del derecho a la educación<sup>15</sup>. Si esto ocurriera se ocasionaría:
  - a) una limitación de la calidad del derecho a la educación en función de las cuatro caracterizaciones de realización;
  - b) una reducción de la posibilidad de continuidad e impacto en el mediano y largo plazo del sistema educativo en los establecimientos penitenciarios y en especial en los alumnos;
  - c) una afectación a la idea de igualdad de derecho (acceso a la educación pública) por parte de las personas privadas de la libertad ya que las escuelas o centros educativos, al pasar a una modalidad de programas temporales, quedan sujetos en cuanto a su desarrollo, a factores y circunstancias de vigencia o no de su criterio de creación, cuando fuera de prisión se mantiene el sistema público de acceso a las escuelas.
  - d) el desarrollo de la educación en establecimientos penitenciarios bajo la modalidad de programas abre la puerta a una educación compensatoria más que una educación formal, “sistemática, amplia y de buena calidad”. La educación en los establecimientos penitenciarios no tiene que ser especial ni ser una educación de segunda.

---

15 El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH, Costa Rica) entiende que el derecho a la educación es “la posibilidad real de todas las personas – independientemente de su sexo, origen nacional o étnico y condiciones económicas, sociales y culturales – de recibir educación sistemática, amplia y de buena calidad.” Costa Rica, 2002.

- e) hablar del derecho a la educación es más que garantizar un proceso de alfabetización y adquisición de nociones de cálculos. Pensar la educación sólo como alfabetización es reducir la potencialidad del derecho. Asimismo, será necesario que se busquen mecanismos de relevamiento de esos intereses a través de instrumentos (encuestas) y entrevistas que recojan dicha información.

La educación pública en establecimientos penitenciarios ha de establecerse a sabiendas que *la función educativa y la función de seguridad se excluyen mutuamente*.

Que la educación en los establecimientos penitenciarios se gestione desde el órgano educativo oficial, es una cuestión sustantiva y coherente con el derecho a la educación desde la perspectiva de los Derechos Humanos acorde a las normativas y recomendaciones de órganos internacionales específicos dependientes de las Naciones Unidas, de la OEA, del Consejo Europeo, entre otros. Es un *reforzamiento* de la vigencia y ejercicio del derecho a la educación, que implica dos cuestiones:

- a) que los agentes que llevan adelante el acto educativo en los establecimientos penitenciarios sean profesionales docentes formados por la agencia estatal educativa, proviniendo del “afuera” del sistema penitenciario. La existencia de docentes “civiles” no vinculados a la seguridad lleva a que se presente una autoridad “pedagógica” y no una autoridad “custodiada” en el proceso educativo.

A esto se le suma las consideraciones sobre el trabajo de los docentes en las U.P. en las llamadas “Buenas Prácticas Penitenciarias” emanadas de las Reglas Mínimas para el Tratamiento del Delincuente de las Naciones Unidas. Éstas sostienen cierta cuestión de “independencia del personal profesional” (docente, médicos, trabajadores sociales) con respecto al personal de seguridad<sup>16</sup>.

- b) esta idea de que otra agencia estatal trabaje en conjunto con los Servicios Penitenciarios, hace que la tan mentada democratización de los establecimientos penitenciarios -ya que se producirían “espacios

---

16 INTERNATIONAL PENAL REFORM, 2002.

públicos” (algunos lo llaman “liberados”) en el encierro ocasionando que la escuela o centro educativo- se presente como una institución pública estatal que garantiza una educación oficial que luego las personas encarceladas al recuperar la libertad pueden continuar fuera de prisión. Digamos que son dos instituciones públicas (la escuela y la prisión) que trabajan sobre el mismo sujeto: para una se trata de un sujeto bajo tratamiento criminológico-penitenciario y para la otra es un sujeto de la acción educativa, un sujeto adulto privado de la libertad y no un “irregular social” al que hay que “corregir de su desvío”.

### ¿QUIÉN ES EL SUJETO DE LA ACCIÓN EDUCATIVA?: JÓVENES Y ADULTOS, LA SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD, EXCLUSIÓN Y POBREZA.

*Debemos considerar al individuo privado de su libertad como un sujeto de derechos, que si bien ha cometido un delito, no por ello ha dejado de pertenecer a la sociedad, ni ha perdido parte de sus capacidades. Por el contrario, debemos comprender que se trata de una persona dotada de voluntad, poseedora de ciertas necesidades y potencialidades, y cuyas demandas deben ser escuchadas y atendidas*<sup>17</sup>

En cuanto a *quién es el sujeto de la acción educativa en los establecimientos penitenciarios*, estamos frente a un colectivo social compuesto principalmente por “*desocupados y pobres*”<sup>18</sup>, personas jóvenes – progresivamente el promedio de edad es cada vez menor –, varones en un 90%, detenidos mayoritariamente por delitos contra el patrimonio, por tráfico de drogas ilícitas y en menor medida por delitos contra las personas. La mayoría proviene de estratos sociales pobres, con niveles de instrucción bajos; escaso o desventajado acceso al mercado laboral; un colectivo de individuos presos compuesto por personas vulnerables, entendiéndose por ello el grado de fragilidad que poseen por la circunstancia de haber sido desatendidas en sus necesidades básicas y de contención. Todas situaciones que acrecientan el riesgo de ingresar en conflictos con la ley criminal.

---

17 SALINAS, 2006, p. 83.

18 Idem.

La trayectoria de vida de los/as alumnos/as que están privados de la libertad son muy semejantes a la de muchas personas que sufren la exclusión social y económica. Una exclusión que no implica que estén por fuera de la sociedad sino de los beneficios de una sociedad democrática sustentada en los valores de los derechos humanos. A esta situación hay que sumarle el impacto del encierro o *enjaulamiento*, que no solo trae consecuencias físicas sino también un alto impacto en la subjetividad.

### Sobre la dimensión educativa.

Ahora bien, delinear quiénes son los destinatarios de la acción educativa, sumado a la reflexión del para qué y el por qué educar en los establecimientos penitenciarios, permite alcanzar la posibilidad de construir, reconstruir y deconstruir modelos y perspectivas pedagógicas de la educación en los establecimientos penitenciarios y mejorar, por cierto, la calidad del derecho a la educación de las personas privadas de la libertad desde la política pública.

Una primera aproximación sobre este tema se enmarca en la mirada en cuanto al *sujeto de la acción educativa en la educación de adultos*:

*... definir al sujeto de la educación de adultos sólo por su estado de necesidad puede, por una parte, limitar la posibilidad de conocimiento y la caracterización del mismo y, por otra, favorecer la irrupción de las miradas dominantes. Desde otro punto de vista, se podría pensar desde las dimensiones que estructuran la subjetividad y cómo se ven afectadas por el encierro, que no se limita a las necesidades.*

*...El planteamiento acerca de la educación de jóvenes y adultos en América Latina, recorta la educación de adultos como educación de sectores populares. La categoría de educación de adultos es un eufemismo para referirse a la educación de jóvenes y adultos de sectores populares. Los sectores populares, particularmente los jóvenes (aunque también los adultos pero no tan enfáticamente), son colocados por las visiones dominantes como la "población sobrante" (la clase peligrosa). Lo que los sitúan como "violentos" y "no pensantes" o "acríticos" ya que son considerados como seres "irracionales", que viven "gobernados por sus instintos y necesidades", carentes de gobierno de sí. Partir de la idea de repertorios de los sectores populares hace posible una lectura desde la "heterogeneidad social de las pobreza". Ello significa que no puede ser explicada apenas a partir de la*

*dimensión económica sino por la multiplicidad de trayectorias y la diversidad de relaciones a múltiples grupos y espacios de experiencia de quienes forman parte de ese universo. En este sentido, es posible observar una producción simbólica, formas de ver, de construir, reconstruir y de resignificar el mundo. ¿Cuál es la configuración de los jóvenes y de los adultos de sectores populares que participan del proceso de escolarización en los establecimientos penitenciarios o se interesan por él? ¿Se pueden observar diferentes grupos? ¿Existen diferencias en la forma de vincularse con la escuela, en sus necesidades y demandas y en sus relaciones con el saber y las prácticas escolares?*<sup>19</sup>

La caracterización de la historia educativa y el estado de situación con respecto a la formación educativa de las personas privadas de la libertad presentan, en palabras del sociólogo G. Kessler, es una *escolaridad de baja intensidad*: una escolaridad plagada de “desenganches” (de las actividades escolares), conflictividad (violencia contra compañeros, contra la institución), con repitencia reiterada, desconexión de la realidad, entre otras características<sup>20</sup>.

A esto hay que sumarle expulsiones del sistema escolar por indisciplina, el abandono por motivos económicos, una formación elemental en lo profesional y variados niveles de alfabetización<sup>21</sup>.

*Los motivos de deserción escolar: el 39% lo hizo por trabajo, a lo que se le suma un 23% por motivos económicos. Sin tener en cuenta a quienes no responden esta pregunta (un 13%) el grueso de las deserciones están vinculados a recursos económicos escasos (72%), este dato da cuenta del proceso de marginalidad y exclusión social al que está sometido un amplio y creciente porcentaje de la población, operando como disgregador social en aquellos sectores que no tienen sus derechos garantizados*<sup>22</sup>.

La expresión oral y escrita presentan características de rango operativo que sumadas a las condiciones emocionales, contextuales e históricas personales generan una retracción del uso y mejoramiento de la palabra, una pérdida del

---

19 SCARFÓ, 2007, op. cit.

20 KESSLER, 2004.

21 Niveles de alfabetización, se entiende en el marco en que las personas adultas saben muchas cosas acerca del lenguaje escrito antes de llegar a la escuela. Por otro lado, “no existe estrictamente un *estar alfabetizado*; estamos continuamente perfeccionando nuestras habilidades para leer y escribir. Porque a leer se aprende leyendo y a escribir se aprende escribiendo”, entrevista a Rosa María Torres, septiembre de 2007, Crefal, México.

22 SCARFÓ, 2007, op. cit.

empoderamiento, una pérdida de la “voz” como algo propio, como componente de la identidad, como pronunciamiento, como derecho a decir lo que se siente, lo que se piensa, lo que se ve, lo que se escucha.

En cuanto al diálogo, se destaca una reducción o baja calidad del mismo, como también de la escucha y el respeto a lo dicho por el otro, a la hora de resolver conflictos y lograr acuerdos. La argumentación no se puede apreciar o a lo sumo tiene un manto de impulsividad o agresión<sup>23</sup>.

*No hay que perder de vista, en el análisis de quién es el sujeto de la acción educativa los efectos de la institución total y el encierro.* En estos espacios, los tiempos y las actividades en prisión juegan un papel determinante.

### Sobre la dimensión social

Como se enunció anteriormente, la gran mayoría de las personas privadas de libertad se emplazan en un derrotero común: situaciones estructurales de pobreza y de marginalidad, que llevan a decir a muchos expertos sobre criminalidad, que “a la cárcel van los pobres”<sup>24</sup>.

---

23 ...Se puede comenzar diciendo que existe un abandono de la lectura, como instancia de una educación permanente y por ende, un achicamiento de las posibilidades del desarrollo personal de los internos. Hay lecturas sólo de revistas, diarios, Biblias, pero al no haber espacios y tiempos, ni procesos históricos personales de reflexión se quedan sólo con la información que reciben. Es decir, hay una vinculación acrítica en la mayoría, con las producciones de estos medios gráficos. Por otro lado, existe un limitado acceso a los medios audiovisuales y casi nada con las nuevas tecnologías de la información y comunicación. Esto opera a favor de una desconexión con la información del mundo exterior, aumentando aún más la marginación social, cultural y potenciando las características del encierro (hasta casi no saber en qué fecha se está). También existe una limitación en el uso de la palabra escrita, ya que sólo se la requiere para cartas, pedidos de audiencia, lectura de los expedientes en su causa penal.

...ya que configuran un acceso limitado a la información y a los medios de comunicación, dificultades serias en la comunicación interpersonal y un empobrecimiento en las posibilidades de crítica y expresión libre de los pronunciamientos propios y de los demás, afectando y conformando identidades y subjetividades operativas al poder, a la dominación sin alcanzar la potencialidad de una identidad alterna a esa lucha por el poder... se. (SCARFÓ, 2007, op. cit).

24 ...es necesario pensar que un solo delito de cuello blanco, tiene mayor costo económico y social que todos los delitos contra la propiedad por los que están presos decenas de miles de ladrones de gallinas... Pero a la cárcel llegan los delincuentes fracasados... En tiempos del neoliberalismo el Estado se sinonimiza con el control social. Un control social férreo, con leyes severísimas, con acumulación de penas, con no excarcelabilidad, con estirar hacia abajo la imputabilidad penal de los niños y jóvenes. Las leyes están destinadas a ellos que pueblan reformatorios, comisarias y prisiones de adultos. Siempre los mismos, los mismos rostros y los mismos delitos. El Estado, los políticos en funciones, en vez de librar la lucha más importante y necesaria por el pleno empleo, deciden el férreo control social de los que lo han perdido, es decir, institucionalizar a las personas que el propio sistema engendró. Esa severidad absoluta, esa mano dura que se ejerce de hecho, ese Estado Penal, aún dentro de nuestra incipiente democracia, habla de autoritarismo de Estado, para una gran franja humana de posibles insumisos. Entretanto: ¿quién engendró esa violencia: la policía o los delincuentes...?; ¿la administración carcelaria o los presos...? Precisamente en prisiones mexicanas suele leerse unos versos atribuidos a un viejo preso que expresan con elocuencia: En este lugar maldito, donde reina la tristeza, no se condena al delito, se condena a la pobreza (NEUMAN, 2005.).

Si a la conculcación progresiva y sostenida de los derechos sociales y culturales se le suma la desatención del Estado, los grupos sociales quedan en una situación altamente vulnerable, sometidos a una dominación “obscena” que construye para estas personas un futuro “anticipado” y “concluido”<sup>25</sup>.

*... Un elemento importante es el vinculado al origen social de los reclusos: provienen de los estratos sociales más pobres, con historiales de desatención en muchas de sus necesidades básicas, particularmente en materia de salud. Muchas veces es la cárcel la institución que les ofrece la primera oportunidad de recibir algún tipo de atención médica. Al igual que los bienes, los males son distribuidos en nuestra sociedad de modo desigual...*<sup>26</sup>

Si la educación y la escuela no pueden operar debidamente es obvio que las habilidades y destrezas para el desarrollo social y personal, en el proceso de socialización, son casi nulas y potencian el deterioro de los vínculos familiares, el poco valor de la vida, la nula participación social y el desinterés político, la evasión bajo el uso de drogas, el contagio del VIH, generando códigos sociales o de clase que operan como afirmantes de la estigmatización o identidad de grupo social vulnerable olvidado o relegado por la sociedad y el Estado.

En una caracterización<sup>27</sup> más precisa encontramos que los sujetos de la acción educativa componen una fotografía en donde<sup>28</sup>:

- Se observa la mayor concentración de edades entre los 20-23 años.
- El lugar de procedencia de los detenidos coincide con el mapa de la pobreza argentina. De la población que asiste a la escuela del establecimiento penitenciario, la mayoría provienen del Conurbano Bonaerense, casi el 80%<sup>29</sup>.

---

25 El colectivo de individuos presos bien puede ser definido como compuesto de personas vulnerables, entendiéndose por ello el grado de fragilidad que poseen por la circunstancia de haber sido desatendidas en sus necesidades básicas y de contención, lo que usualmente acrecienta el riesgo de ingresar en conflictos con la ley penal que derivan en encarcelamientos. La vulnerabilidad aumenta la chance de una efectiva criminalización secundaria, reincidencias y reiteraciones en los delitos, lo que usualmente se conoce como “carreras criminales” (SALINAS, 2006, op. cit. p. 82.)

26 Idem., p. 21.

27 SCARFÓ, 2007, op. cit.

28 Se toma como referencia la situación de Argentina.

29 En nuestro país – Argentina-, según los índices brindados por el INDEC (2004), en los municipios del Conurbano Bonaerense (CB), la pobreza asciende al 59,2%, y la indigencia al 27,9%. (SCARFÓ, 2007, op. cit).

- La familia:

*“...La reclusión y la convivencia forzada incentivan el aislamiento personal y el individualismo. En sentido similar, la segregación del medio abierto produce una fuerte ruptura con relación al mundo exterior conocida como des-socialización. Así se deterioran los vínculos y relaciones, por ejemplo a nivel familiar, lo que produce efectos muy intensos al momento de la liberación”<sup>30</sup>.*

- El Trabajo: existe una precariedad en la situación laboral previa al encarcelamiento. *Considerando a aquellos que trabajaron haciendo changas (30%), quienes estaban desocupados (11%) o nunca trabajaron (4%) y los beneficiarios de un plan social (2%) que suman un 47% se pone de manifiesto el deterioro laboral, y por ende económico, de sectores cada vez más amplios de la sociedad...*<sup>31</sup>

- La participación en la Comunidad: *de los datos procesados se puede establecer que una parte importante de los presos que asisten a la escuela nunca han participado en organizaciones de la comunidad, que sumado a quienes no contestan asciende a más del 50%.*<sup>32</sup>

Los efectos y vínculos con las dimensiones anteriormente tratadas, permite ver un esquema axiológico a veces opuesto con el afuera<sup>33</sup>. Se dice entonces que el esquema de valores que las personas privadas de la libertad poseen suele ser “distinto” al que puede traer cualquier educador y esto lleva a un proceso dialéctico entre la práctica y la teoría, *entre lo que está bien y aquello que está mal; entre el deber ser y lo que se es; entre el aquí y ahora y el futuro*. Este enfrentamiento de esquema de valores culturales hace también a aquella especificidad de la educación en los establecimientos penitenciarios.

---

30 SALINAS, 2005, op. cit., p. 22.

31 SCARFÓ, 2007, op. cit.

32 Idem.

33 ... *Al conjunto de transformaciones que la institución carcelaria genera se lo denomina prisionización. Algunos de sus efectos están dados por la internalización de conductas y la naturalización de ciertas prácticas, como por ejemplo la anormalización en el lenguaje, infantilización, violaciones a ofensores sexuales, jerarquías y conformación de agrupamientos o bandas, entre otras. En muchas ocasiones los colectivos que se forman no tienen otro objetivo que generar relaciones de dominación y en otras simplemente reducir los niveles de indefensión... A su vez, el contexto, las prácticas institucionales, la mortificación de la identidad y las ceremonias de despojo de la individualidad necesariamente empujan a crear mecanismos de adaptación que pueden ir desde la cooperación o colonización, hasta la rebelión y la resistencia, pasando por la conversión, la retirada o la retracción personal...* (SALINAS, 2006, op. cit., p. 24).

## Sobre la dimensión psicológica

El impacto en la subjetividad de lo señalado anteriormente sumado al encierro tiene consecuencias en el plano psicológico de las personas privadas de libertad.

La baja autoestima, la poca motivación, la retracción emocional, el aislamiento, las actitudes y expectativas reducidas en el presente y marcadas por el pasado, generan en las personas detenidas un alto grado de vulnerabilidad psicológica que sumada a la social y a la cultural, deviene en una personalidad que necesita de un abordaje sofisticado e interdisciplinario, a la hora de pensar y llevar adelante procesos formativos en este ámbito.

*...El encierro provoca, por otra parte, consecuencias a nivel psicológico y social. El contexto en el que se ejecutan las detenciones es generador de ansiedad, temor, estrés, sensación de peligro, inseguridad, insomnio, síndromes de paranoia y de obsesión. Por otro lado, las adaptaciones y los mecanismos de defensa de los presos en la cárcel en ocasiones les producen fuerte desconfianza interpersonal, egocentrismo y agresividad.*

*Son usuales los cuadros de depresión, los suicidios y las lesiones autoinfligidas. Por otra parte, las restricciones, los abusos y el maltrato psicológico contribuyen a una degradación y bestialización de las personas que muchas veces deriva en ira y vocación de revancha, venganza y resentimiento... Otra consecuencia evidente concierne a las modificaciones de la conducta sexual. Los niveles de tensión y estrés aumentan las pulsiones sexuales, que sumado a los niveles de hacinamiento y a la permanencia continua e ininterrumpida con personas del mismo sexo contribuye a la ocurrencia de prácticas homosexuales....Por otra parte, la percepción de peligro permanente y los niveles de violencia producen desconfianza recíproca, indiferencia afectiva, inestabilidad emocional, exageración ante las situaciones y al mismo tiempo una marcada sobre demanda afectiva...<sup>34</sup>*

Hay que sumar la angustia emocional que genera no saber qué pasa con su causa (proceso criminal), la cantidad de años (condena) que le puedan dar o peor aún estar procesado (presumido de inocencia) sin sentencia, la posibilidad de estar afectado a traslados regularmente y estar alejado de la familia...

---

<sup>34</sup> SALINAS, 2006, op. cit., p. 22-23.

*Podemos advertir que el 72% de los presos es procesado, mientras que sólo un 17% es condenado...*

*Si la proporción del escaso número de sentencias se mantiene en el total de la población penitenciaria –idea no desacertada si tenemos en cuenta la lentitud del sistema judicial- deberíamos preguntarnos acerca de la real función de las cárceles en la “resocialización” de quien delinque.*

*Puesto que la mayoría de quienes allí se encuentran no han sido condenados jurídicamente las cárceles se estarían convirtiendo de esta forma en depósitos de pobres.*

*... Este dato también nos permite marcar una relación entre la utilización generalizada del encierro preventivo por parte de la justicia, y la situación de sobrepoblación y hacinamiento, y su influencia en el deterioro en las condiciones de detención y los derechos de las personas encarceladas.<sup>35</sup>*

Para el desarrollo de procesos de enseñanza y de aprendizaje, en especial lo vinculado al aspecto didáctico-pedagógico, la elección de modelos y estrategias didácticas, no es una cuestión menor a tener a la vista en la caracterización psicológica, ya que permitiría reconocer aspectos de la personalidad.

En cuanto a las consecuencias del encierro ya señaladas, y siguiendo la línea de Raúl Salinas (2006), encontramos:

*En materia de consecuencias físicas del encarcelamiento son comunes las alteraciones sensoriales, como pérdidas en la visión por atrofia y por la pobreza visual que existe en prisión, problemas de oído provocados por el ruido permanente, olfativos y alteraciones en la imagen personal, incluso llegando a perder la autopercepción como consecuencia de la falta de intimidad (con las derivaciones para la identidad que esto tiene). En aquellos sistemas fundados en el aislamiento es usual que se produzcan en los presos distorsiones en la medición de distancias.*

*....La falta de espacio físico, iluminación y ventilación genera atrofas musculares, problemas dermatológicos, respiratorios y pediculosis. Es común también la existencia de sarna y hongos. Por otro lado, una de las principales cuestiones vinculadas a la salud de los reclusos es la adicción a las drogas, tanto legales como ilegales. El tipo de alimentación también genera problemas digestivos y nutricionales.*

---

35 SCARFÓ, 2007, op. cit.

*...En el interior de los establecimientos penitenciarios, la probabilidad estadística de resultar herido, contraer una enfermedad infecciosa (sida, hepatitis, TBC), padecer un ataque sexual o incluso morir como consecuencia de peleas, disturbios o suicidio es considerablemente más elevada que en el medio abierto. La tortura y sus secuelas también implican un problema para el sistema sanitario<sup>36</sup>.*

Seguramente este tema no está cerrado, sólo es un breve abordaje, del joven y adulto privado de su libertad en cuanto sujeto de la acción educativa. Probablemente sea necesario avanzar y profundizar sobre la consideración de sus demandas, necesidades y las relaciones con el saber y las prácticas escolares que fueron tenidas y tienen los alumnos internos con la educación formal.

## DESAFÍOS PARA LA POLÍTICA PÚBLICA EDUCATIVA EN PRISIONES

En cuanto a su instrumentación, desarrollo y alcance.

En muchos países de Latinoamérica los *sistemas suelen ser mixtos en cuanto a la responsabilidad de llevar adelante la educación en los establecimientos penitenciarios*, generando un contexto de ejecución complejo y hasta a veces de *status quo* en lo que se refiere al desarrollo amplio y efectivo de la educación.

Suelen encontrarse centros educativos formales (escuelas de adultos) dependientes del sistema educativo formal (no penitenciarios); centro educativos a cargo de los servicios penitenciarios o con una acción compartida entre “civiles” y penitenciarios y/o docentes dependientes del Ministerio de Justicia; acciones dispersas de alfabetización a cargo de pastorales penitenciarias, ONG, voluntariado en general (hasta a veces los mismos internos se hacen cargo de los grupos de analfabetos). Como se ha señalado en el comienzo de esta presentación, el Estado debe garantizar el derecho a la educación, con su sistema educativo formal. Si así lo hace fuera prisión, así lo debe hacer dentro de ella. Las ONG hacen muy bien su trabajo de complemento con la educación formal, pero esta intervención no suplanta el deber del Estado. Lo que hay que evitar es que el Estado se desentienda de la situación de fortalecer la educación. Una diferencia es que mientras el trabajo de las ONG es temporal, es deber del Estado garantizar una educación permanente y de acceso ilimitado.

---

36 SALINAS, 2006, op. cit., p. 21-22

Que la educación a distancia se privilegie más que la presencial, tiene bajo impacto en la subjetividad de las personas.

Suele verse superposición de actividades y programas dentro de un establecimiento penitenciario. Programas de Alfabetización compitiendo con la educación formal. También suele valorarse más (o presentarse como única opción para el interno) el hecho de trabajar en un establecimiento penitenciario más que estudiar: el trabajo prisión tiene más “adeptos” que la educación. Este escenario se genera porque con el trabajo se obtiene una serie de beneficios, tal como el salario, que permite a las personas sobrevivir considerando el contexto general de encierro y la situación económico-social de nuestros países.

Una manera de evitar esta situación es que tanto por trabajar como por estudiar se obtengan similares beneficios, cuestión que muchos países de la región han resuelto y formulado como “redención de la pena”.

Amén de esto último, no suele haber estímulos concretos para que los internos estudien. Muchas veces los programas no son del interés de los internos o peor aún, como en el caso de las mujeres, estos suelen tener una función estigmatizante, al ofrecerles cursos de corte y confección tipificando el rol tradicional de la mujer en la sociedad.

Hay grandes problemas en el *acceso, permanencia y finalización de la educación formal* en los establecimientos penitenciarios. Suelen darse problemas en el plano administrativo (traslados, procedimientos de acceso, documentación); jurídico (el alcance a procesados y condenados); económico (recursos financieros, provisión de materiales didácticos y tecnológicos); infraestructura (edificios, seguridad); y, recursos humanos (cantidad de docentes por alumno). Problemas en cuanto a la permanencia y la culminación de los estudios, la certificación post prisión, la no existencia de algún plan de becas estudiantiles para sostener y continuar estudios. Además de esto, hay problemas tales como:

- 1) No conocerse el *presupuesto* estatal destinado a la educación en establecimientos penitenciarios.
- 2) La falta de *recursos efectivos* (método de resolución) para los reclamos de la obligación estatal: para con el titular del derecho a la educación (la persona privada de libertad), para la libertad de cátedra y la libertad sindical del personal docente.

- 3) Muchas veces la educación formal y la oferta educativa en los establecimientos penitenciarios no se ajusta al contexto de las personas (adultos y jóvenes) privadas de la libertad y a veces no se atiende la diversidad a nivel áulico e institucional de los grupos en situación de vulnerabilidad.
- 4) Otras veces la educación formal no articula otros saberes y conocimientos vinculados al derecho a la salud, al trabajo, al medio ambiente sano, a la alimentación, al acceso a la justicia, a los derechos humanos en general.
- 5) No hay un trabajo sostenido de *asistencia técnica- pedagógica* a los trabajadores de la educación, marcada por la falta de la elaboración de documentos de apoyo específicos
- 6) No hay un seguimiento sobre si los *contenidos y métodos de enseñanza* en las escuelas intramuros son consecuentes con los derechos humanos, como tampoco se suele identificar en los contenidos mínimos de los planes de estudios de cada nivel educativo, la base de derechos humanos.
- 7) No hay un *programa de formación docente en Educación en Derechos Humanos* vinculado al contexto de la privación de la libertad.
- 8) También, existen serios problemas en identificar *cuales y cómo son los mecanismos de designación del personal docente*, directivo y de supervisión en la educación formal en los establecimientos penitenciarios, cómo se la elabora el “perfil” docente.
- 9) En la *formación para el trabajo* se encuentran programas obsoletos o cursos laborales que se confunden con labor terapia que además suelen funcionar como condena al no tener una mirada vincular con el afuera de prisión (privilegian cursos tallado en madera por sobre conocimientos en informática)

### En cuanto a las universidades y la educación en prisión.

*La educación pública universitaria y terciaria no universitaria* presenta un desarrollo casi nulo en cuanto a su oferta y acceso en los establecimientos penitenciarios. Menos del 4 % de los reclusos acceden a este nivel educativo<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Por ejemplo en el sistema penitenciario de la provincia de Buenos Aires para el 2008, hay estudiando en el nivel secundario 4037 detenidos y solo 522 en el nivel universitario. Dicho sistema tiene 30.000 detenidos aproximadamente.

Hay que señalar que el cometido de la Universidad, a través de convenios con las agencias estatales responsables de la ejecución penal, es la ejecución de programas de educación superior y diversas actividades de docencia, investigación, difusión de la cultura y extensión universitaria, teniendo una única responsabilidad y competencia en la definición de los aspectos académicos<sup>38</sup>.

En la actualidad, mayoritariamente, se observan acciones de las *universidades en el plano de la extensión universitaria*, con talleres de informática, de comunicación social y de atención jurídica. Estas actividades nacen por las iniciativas aisladas de grupos de estudiantes y de algunas cátedras, pero se diluyen en el tiempo por no contar las casas de altos estudios con un programa que cohesione y gestione la educación universitaria en los establecimientos penitenciarios. Estas acciones desmembradas restan impacto al mejoramiento y apertura de los establecimientos penitenciarios que puede y debe llevar adelante la universidad pública en cualquier lugar del mundo. Pareciera muchas veces que la Universidad, en tanto institución educativa pública, se suma al olvido que hace la sociedad de las personas que se encuentran detenidas en los establecimientos penitenciarios.

Por el lado de *la docencia*, las carreras con más desarrollo son el Derecho, la Sociología, la Psicología y las Ciencias Económicas. Se aprecian serias dificultades con el dictado de clases tanto por motivos de seguridad (algunas carreras requieren de instrumentos) como por la falta de financiamiento. Esto suele resolverse con el empleo de un sistema no presencial o a distancia, que limita la participación de la Universidad en el espacio del establecimiento penitenciario, en tanto ámbito educativo.

También la Universidad se hace presente, pero en menor incidencia, en su fase de *investigación*. Esta suele resultar algo sesgada y sin beneficio ni devolución al sistema penitenciario y sus participantes. Algunas universidades han tomado el tema y creado observatorios de establecimientos penitenciarios.

La experiencia del CUD (Centro Universitario de Devoto, en Argentina) es la más representativa de lo que es un desarrollo progresivo y sostenido de un programa universitario, basado en una decisión política, con rasgos de autonomía, siendo esto último un modo de resistencia al sistema penitenciario.

---

38 "Si la universidad va a la cárcel se supone que hay un proyecto inclusivo, pero esto va a contramano del afuera (que es una sociedad altamente excluyente). La universidad: ¿va a garantizar un derecho o va a reducir el impacto del castigo? Bueno, para esto último se necesita presencia" (DAROQUI, 2002).

*... El CUD no está sometido al control de la administración penitenciaria. No hay guardias y está bajo responsabilidad única de la universidad y de los internos-estudiantes, como resultado de un convenio firmado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Servicio Penitenciario Federal y la UBA...*

*Para asegurar que el convenio sea respetado y evitar la intrusión de fuerzas policiales una decena de estudiantes, elegidos por una asamblea de internos-estudiantes, ocupan los lugares día y noche. Se encargan del mantenimiento, de la coordinación de las carreras y del desarrollo de las actividades. Custodios de su autonomía, tienen un dormitorio, una cocina y las llaves de los lugares. Los responsables vigilan escrupulosamente el respeto a las reglas de seguridad. Por otra parte, la asociación de los estudiantes de la cárcel se encarga de las demandas de transferencia de detenidos de otros establecimientos que deseen acceder al centro...<sup>39</sup>*

En verdad, existe una necesidad de fortalecimiento y ampliación de la educación superior, universitaria y no universitaria, que favorezca un crecimiento de la oferta de carreras, de la matrícula y de un programa real y concreto por parte de las universidades que manifieste que los establecimientos penitenciarios son espacios sociales concretos en su agenda pública.

#### **En cuanto a la educación y los derechos humanos.**

El hablar de educación y derechos humanos en los establecimientos penitenciarios, obliga a combinar tres conceptos: la educación, los establecimientos propiamente dichos y los derechos humanos. Para su abordaje se necesita una mirada específica y compleja.

Pensar los establecimientos penitenciarios, como dispositivo de castigo, control y disciplina social y como espacio en donde se confiscan a las personas que han trasgredido la norma, no implica pensar a estas personas como anormales o irregulares sociales. Esta conceptualización, que aún suele estar vigente, determina a los espacios de encierro en lugares proclives a la violación de derechos humanos.

Las situaciones sobre torturas, tormentos, malos tratos, golpes, situaciones de discriminación, como también la conculcación casi sistemática de otros derechos como el no acceso a la justicia, a la salud, al trabajo y a la educación, etc. es una realidad denunciada en informes de organismos públicos y defensorías.

---

39 Disponible en: <<http://www.uba.ar/extension/trabajos/uba.htm>>.

A su vez, ha de considerarse a los establecimientos penitenciarios, en tanto espacio y tiempo absorbente de la vida, que genera en las personas que la habitan un impacto nocivo, en especial a los detenidos, y también al personal de seguridad y civil.

Un componente fundamental del derecho a la educación es la Educación en Derechos Humanos (EDH). La EDH empodera a las personas -al orientarse al desarrollo pleno de la personalidad- y fortalece el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, es un medio más que un fin en sí misma<sup>40</sup>. Es un contenido de influencia en la subjetividad de las personas privadas de la libertad que gozan de este derecho.

*La EDH, es la posibilidad real de que todas las personas reciban una educación sistemática, amplia y de buena calidad que les permita: comprender sus derechos y responsabilidades; respetar y proteger los Derechos Humanos de otras personas; pensar la interrelación entre Derechos Humanos, Estado de Derecho y Sistema Democrático de Gobierno; y ejercitar en su interacción diaria los valores, actitudes y conductas consecuentes con los Derechos Humanos<sup>41</sup>.*

La EDH para los internos que han sufrido y sufren reiteradas violaciones a los derechos humanos, antes y durante la detención, se convierte en un instrumento concreto de prevención de violaciones a los derechos humanos. Al mismo tiempo, propone construir una convivencia pacífica y democrática, cada día más respetuosa de la vida y las libertades individuales, más igualitaria, justa y solidaria para todos y cada uno. Vista de esta manera, la educación es un motor de transformaciones individuales y sociales.

La EDH consiste en el desarrollo de una educación de valores materializados en normas tales como la vida humana, la integridad personal, la libertad, la igualdad entre las personas, la tolerancia, la participación, la justicia, la solidaridad, el desarrollo humano; de actitudes, como respeto al otro, el diálogo, la aceptación de lo diferente, respetar lo acordado; y de destrezas, como escuchar al otro, expresarme sin agredir, ejercitar la crítica y la reflexión sobre la práctica<sup>42</sup>.

---

40 El Artículo 13 del Protocolo de San Salvador Derecho a la Educación (OEA), señala: ...2. Los Estados partes en el presente Protocolo convienen en que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Convienen, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz (RODINO, 2003).

41 Idem.

42 RODINO, 2002.

Así, la EDH es un derecho y una perspectiva pedagógica indispensable y prioritaria al pensar la educación en establecimientos penitenciarios.

## LOS DESAFÍOS PARA UNA ACCIÓN FUTURA PRÓXIMA REFERIDOS AL DISFRUTE DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS.

*En cuanto a los desafíos, es necesario para la educación en establecimientos penitenciarios, dar un salto cualitativo para alcanzar los máximos niveles posibles en las actividades educativas y así las prisiones puedan ir adaptándose a lograr más y mejores espacios, un tiempo mejor empleado y más personal profesionalizado (tanto el penitenciario como el no penitenciario).*

*El desafío es alcanzar una educación de calidad, concebida como un derecho humano indispensable, que obligue al Estado a dar con estándares de calidad iguales a la educación fuera de los establecimientos penitenciarios. Es indispensable fortalecer la educación formal (primaria, secundaria, superior y universitaria) ya que es la que otorga certificación, y por ende, mejora las posibilidades y oportunidades presentes y futuras de las personas detenidas, haciendo de la igualdad declarativa o formal, una igualdad sustancial.*

Para ello es necesario seguir atendiendo y superando *las necesidades más comunes en el disfrute del derecho a la educación de las personas privadas de la libertad*. Entre ellas se destacan:

- Seguir promoviendo *la investigación y el desarrollo académico*
- *Proporcionar a las personas detenidas información y acceso a los diferentes niveles de educación y capacitación profesional, promoviendo la realización de “trayectorias educativas”*
- *Construir un curriculum único básico<sup>43</sup> o plan de estudios adaptable o ajustable que permita que ante los continuos traslados de un establecimiento penitenciario a otro, las personas privadas de la libertad no sufran en su trayectoria educativa un grave desajuste que retrasaría tanto la certificación como la continuidad en la formación y capacitación. También, dicho curriculum deberá contener un reconocimiento de especificidad por el contexto de privación de libertad y un fortalecimiento de la educación en derechos humanos.*

---

43 CONFINTEA, 1997, op. cit.

- *Rever la aplicación de los criterios de seguridad “interna”, para articular una convivencia reglada entre los Servicios Penitenciarios y la Escuela o centros educativos que supere las situaciones tensas de la convivencia cotidiana.*
- *Identificar y superar las cuestiones económicas, generando una provisión sostenida de recursos financieros, de materiales didácticos y tecnológicos.*
- *Atender el tema crucial de la infraestructura, observando rigurosamente el estado general de los edificios o sectores destinados a la educación, su diseño, utilización y mantenimiento<sup>44</sup>.*
- *Desarrollar e implementar amplios programas educativos en los establecimientos penitenciarios que satisfagan las necesidades educativas y aspiraciones del aprendizaje de los internos, teniendo en cuenta que hablar de derecho a la educación es más que garantizar un proceso de alfabetización y adquisición de nociones de cálculos.*
- *Abastecer la cantidad necesaria de cargos docentes no penitenciarios para satisfacer la demanda, siempre basado en leyes que rigen el sistema público de educación en virtud de la igualdad y democratización de la educación.*
- *Fomentar el desarrollo de escuelas públicas o centros educativos en los establecimientos penitenciarios y no sólo de programas temporales.*
- *Organizar las ofertas educativas evitando la superposición de las mismas para no debilitar al sistema formal por medio de la implementación de programas de alfabetización de carácter temporal<sup>45</sup>.*
- *Atender la oferta de Formación Profesional o para el trabajo, logrando que la oferta tenga una real y sustantiva articulación con las exigencias del post-carcelario y la comunidad extramuros.*

---

44 Los espacios de la escuela o centros educativos suelen estar compartidos, otras veces limitados en tamaño, lo que ocasiona el no acceso de manera cotidiana de muchas personas detenidas y la afectación en cuanto a la calidad de los procesos de enseñanza.

45 Dicha situación suele desconcertar a los alumnos cuando se exige optar por una de ellas, cuando en realidad son los programas de alfabetización los que refuerzan la educación básica y por ende no son opciones que se descartan sino sistemas que se refuerzan entre sí. Se recuerda que la educación formal es el componente sustantivo del derecho a la educación.

- *Seguir dando pasos de fortalecimiento y ampliación de la educación terciaria universitaria y no universitaria, a partir de los convenios acordados.*
- *Crear un espacio administrativo-pedagógico dentro del diagrama organizacional de las agencias estatales que reconozca la educación en establecimientos penitenciarios como una modalidad de educación específica, para formar y capacitar a docentes, realizar aportes teóricos (pedagógicos-didácticos) y favorecer la investigación académica para mejorar la calidad de la enseñanza en las escuelas con sede en las cárceles.*
- *Revalorizar el trabajo docente y su papel, destacando que es necesario:*
  1. *Una capacitación docente específica y permanente, con posibilidades de becas y/o subsidios y la investigación docente sobre la educación en los establecimientos penitenciarios. Establecer sistema de formación docente en y para los Derechos Humanos, que contemple la realidad de la privación de libertad*
  2. *Una remuneración especial (bonificación) por trabajo en un lugar de encierro peculiar, ya que si se paga lo mismo que en una escuela de la calle es muy posible que los cargos docentes queden vacíos. Esto dicho sin olvidar el desgaste emocional que ocasiona trabajar en el encierro (distintos tipos de síndromes –burnout-, stress) y la no existencia de gabinetes de apoyo pedagógico ni de cooperadoras escolares (todo lo referido a material didáctico lo solventan los docentes)*
- *Trabajar intersectorial e interinstitucionalmente, reconociendo la vital importancia del trabajo de las distintas agencias estatales (ministerios de educación, de justicia, de trabajo, de salud, procuraciones penitenciarias, órganos de derechos humanos) como la sociedad civil (ONG) en la educación en los establecimientos penitenciarios.*

## CONCLUSIONES PARA SEGUIR PENSANDO...

Ante lo expuesto es clave valorar *el impacto positivo de la educación* de las personas privadas de libertad, en tanto se favorezca *la acción educativa:*

Que apunte a revertir la situación de vulnerabilidad social, cultural y emocional de las personas detenidas, que se manifiesta en la falta de “voz” o mejor dicho, en la “pérdida del poder de la palabra”, de “su” palabra. En definitiva, recuperar la “palabra” que no es más que ejercer un derecho humano; y,

Que se otorgue la relevancia necesaria a la Educación en Derechos Humanos en cuanto a contenidos, actitudes, valores, habilidades y competencias referidos a los Derechos Humanos, que permitirá generar en los alumnos encarcelados el reconocimiento de ser sujetos de derecho y a su vez, reconocer que aquella vulnerabilidad social puede ser reducida, en parte, a partir de esta toma de conciencia.

Por otro lado, no es una cuestión menor reflexionar sobre la educación pública en los establecimientos penitenciarios a sabiendas que los Estados, en estos últimos tiempos, se encauzan en la búsqueda y ejecución de políticas de “seguridad” en términos de mano dura.

Garantizar el derecho a la educación con calidad de las personas privadas de la libertad, es un esfuerzo concreto en pos de una política pública de seguridad basada en el respeto a la dignidad de la persona, a la justicia, a la democracia y los derechos humanos.

Darle impulso a la educación en los establecimientos penitenciarios es un requisito para el éxito de la *reintegración social* de los detenidos, como así también es una contribución al desarrollo real y sostenible de la sociedad que la pone en práctica.

La situación actual de los establecimientos penitenciarios en Latinoamérica rodea la acción educativa en lo cotidiano, dando condiciones poco favorables pero no imposibles de superar si la decisión política, educativa y penal, confluyen en tanto perspectiva y acción de que estamos hablando de un derecho humano y no de una acción terapéutica o de tratamiento penitenciario. Tal como sostiene Katerine Tomasevski (2003) “es altamente improbable reparar el desequilibrio existente en las oportunidades de vida y de participación en la sociedad sin el previo reconocimiento del derecho a la educación”.

En definitiva, la garantía del derecho a la educación pública en establecimientos penitenciarios y una EDH, seguramente favorecerá a la búsqueda incansable de tener establecimientos penitenciarios más humanas, más democráticas, más públicas, como también a ser la oportunidad de dar “voz” a aquellos que no la tienen.

## BIBLIOGRAFÍA

BARATTA, A. Por un concepto crítico de “reintegración social” del condenado”. In: SEMINARIO “CRIMINOLOGÍA CRÍTICA Y SISTEMA PENAL”, Lima, Perú, Sep. 1990. *Ponencia*. Lima: Comisión Andina Juristas y la Comisión Episcopal de Acción Social, 1990.

BUJAN, J.; FERRANDO, V. *La cárcel una perspectiva crítica*. Buenos Aires: Ed. AD-HOC, 1998.

CARRANZA, E. *Diario*, Argentina, p. 12, 2004.

COLEYE, A. *La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos*. Londres: International Centre For Prisión Studies, Londres, 2002.

CONFINTEA. *5ta. Conferencia Internacional de Educación de Adultos: educación de adultos y reclusos*. Hamburgo: UNESCO, 1997.

COSMAN, J. W. Motivos del fracaso de la educación en las cárceles. *Educación de Adultos y Desarrollo*. Bon, Alemania, Instituto de Cooperación Internacional de la Asociación Alemana Para la Educación de Adultos, n. 40, 1993.

DAROQUI, A. La intervención de la Universidad en ámbitos de encierro octubre-noviembre. In: JORNADA DE DOCENTES DE EGBA CON SEDE EN CÁRCELES DE LA PLATA. La Plata, 2002. *Ponencia*. La Plata, Argentina: Grupo de Estudio sobre Educación en Cárces, Área de Investigación y Extensión en Justicia y Cuestión Penal de la Facultad de Trabajo Social, Comisión Universitaria sobre Educación en Cárces de la Universidad Nacional de La Plata, 2002. Disponible en: <<http://jornadasuniversidadyencierro.blogspot.com/>>.

DE MAYER, M. Educación en las cárceles: palabras liberadoras. *Educación de Adultos y Desarrollo*, Bonn, Alemania, ICI de la Asociación Alemana para la educación de Adultos, n. 49, 1997.

ENCUESTA SOCIOCULTURAL. EGBA n. 701, n. 731 y n. 721 correspondientes respectivamente a las Unidades Penales n. 1 de L. Olmos, n. 9 de La Plata y n. 34 de Melchor Romero, Octubre de 2003.

GARCÍA, D.; CAAMAÑO, C. *Manual Práctico para defenderse de la Cárcel*. Buenos Aires: Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, 2006.

GRUPO DE ESTUDIO SOBRE EDUCACIÓN EN CÁRCELES. Aproximación al perfil del educador de escuelas con sede en cárceles. In: I JORNADA DE DOCENTES DE EGBA CON SEDE EN CÁRCELES DE LA PLATA, La Plata, 13 jul. 2002. *Ponencia*. La Plata, Argentina: GESEC, 2002.

INSTITUTO DE EDUCACIÓN DE LA UNESCO. Manual sobre la Educación Básica en Establecimientos Penitenciarios. Hamburgo: UNESCO-UIE, 1994.

INTERNATIONAL PENAL REFORM. *Manual de la buena práctica penitenciaria*. 2. ed. (R332m). San José, Costa Rica: IPR, 2002.

KESSLER, G. *Sociología del delito amateur*. Buenos Aires: Editorial Paidós, sep. 2004.

NEUMAN, E. Violencia y represión en tiempos del neoliberalismo, Buenos Aires, *Agencia de Noticias Pelota de Trapo*, 26 mai. 2005.

REVISTA PORTAVOCES, RETOMANDO LA PALABRA... elaborada con testimonios de alumnos de las EGBA con sede en cárceles de La Plata – 701,721 y 746, con motivo de día internacional de la alfabetización. La Plata: EGBA, sep. 2005.

NÚÑEZ, V. *Pedagogía Social: cartas para navegar en el nuevo milenio*. Buenos Aires: Santillana, 1999.

PROCURACIÓN PENITENCIARIA FEDERAL. *Informe anual 2002 de la Procuración Penitenciaria Federal*. Buenos Aires: PPF, may. 2003.

\_\_\_\_\_. *Informe anual de la Procuración Penitenciaria Federal, 2003-2005*. Buenos Aires: PPF, may. 2006.

RODINO, A. M. *La educación en valores entendida como educación en derechos humanos: XX Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos; selección de textos*. San José de Costa Rica: IIDH, 2002.

\_\_\_\_\_. *Educación para la vida en democracia: contenidos y orientaciones metodológicas*. San Jose de Costa Rica: IIDH, 2003. (Cuadernos pedagógicos).

SALINAS, R. *El problema carcelario: límites del castigo*. Buenos Aires: Editorial Capital Intelectual, 2006.

SCARFÓ, F. J. El Derecho a la educación en las cárceles como garantía de una educación en derechos humanos. *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, San José de Costa Rica, n. 36, jul./dic. 2003.

\_\_\_\_\_. *El derecho a la educación en los centros de privación de libertad de niños/as y adolescentes: su importancia y consecuencias en su omisión*. Madrid, España: Observatorio Internacional de Justicia Juvenil, ene. 2006. Disponible en: <[www.oijj.org](http://www.oijj.org)>.

\_\_\_\_\_. *Los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y la privación de libertad.*, Madrid, España: Observatorio Penitenciario/Universidad Nacional de Educación a Distancia, oct. 2005. Disponible en: <<http://www.uned.es/dpto-derecho-politico/framepenit.htm>>.

\_\_\_\_\_. La educación en la cárcel en Latinoamérica: balance, desafíos y perspectivas. *Revista Ebulição: serie de debates 'desafios da Conjuntura, A Educação no Sistema Penitenciário*, São Paulo, Brasil, Programa Observatório da Educação de la ONG Ação Educativa, jul./ago. 2006. Disponible en: <[http://www.acaoeducativa.org.br/base.php?t=boletim\\_ebul&y=base&z=02](http://www.acaoeducativa.org.br/base.php?t=boletim_ebul&y=base&z=02)>.

\_\_\_\_\_. Educación pública de adultos en las cárceles: garantía de un derecho humano. *Revista Decisio: Saberes para la Acción en la Educación de Adultos. Educación de Adultos en Reclusión*, México, Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe, n. 14, may./ago. 2006. Disponible en: <<http://tariacuri.crefal.edu.mx/decisio/d14/sab4-1.php>>.

\_\_\_\_\_. *Los fines de la educación básica en las cárceles en la Provincia de Buenos Aires*. 2007. Tesis (Licenciatura en Ciencias de la Educación) – Universidad de La Plata, Argentina. Disponible en: <[http://www.epea.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=339&Itemid=397](http://www.epea.org/index.php?option=com_content&task=view&id=339&Itemid=397)>.

\_\_\_\_\_. Garantía de una Igualdad sustantiva. In: COMISIÓN PROVINCIAL POR LA MEMORIA. *El sistema de la Crueldad III: informe del Comité Contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria*. La Plata: Prov. De Bs. As. Argentina, dic. 2007. p. 168-170.

\_\_\_\_\_. *El rol de la educación para los/as jóvenes menores de 18 años privados/as de su libertad*. Madrid, España: Observatorio Internacional de Justicia Juvenil, oct. 2006. Disponible en: <[http://www.oijj.org/documental\\_ficha.php?rel=SI&cod=1322&pags=0](http://www.oijj.org/documental_ficha.php?rel=SI&cod=1322&pags=0)>.

\_\_\_\_\_. *Rol del educador de adultos en cárceles. Revista Decisio: Saberes para la Acción en la Educación de Adultos. Competencias del Educador de Adultos.* México, Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe, n. 16, ene./abr. 2007. Disponible en: <<http://tariacuri.crefal.edu.mx/decisio/d16/sab5-1.php#inicio?revista=16&saber=5>>.

TOMASEVSKI, K. *Contenido y vigencia del derecho a la educación.* San José de Costa Rica: IIDH, 2003.

\_\_\_\_\_. *Indicadores del derecho a la educación: XXII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos.* San José de Costa Rica: IIDH, 2004.

UBA XXII: llevar la universidad a la cárcel. Disponible en: <<http://www.uba.ar/extension/trabajos/uba.htm>>.

WACQUANT, L. *Las cárceles de la miseria.* Buenos Aires: Manantial, 1999.

# 10. EDUCACIÓN PARA TODOS Y EL SUEÑO DE UNA NUEVA POLÍTICA PENITENCIARIA PARA BRASIL\*

*Fabio de Sá e Silva*

## INTRODUCCIÓN: SOBRE FEOLA Y GARRINCHAS

Uno de los pasajes mas famosos del fútbol brasileño se remonta a la Copa del Mundo de 1958, la primera en ser conquistada por nuestra selección. Se cuenta que poco antes de un juego decisivo contra la entonces Unión Soviética, el técnico Vicente Feola daba algunas instrucciones a los jugadores. Entonces, dibujó en un pizarrón lo que pensaba ser un esquema perfecto para que la selección dominara el juego sin dar ninguna oportunidad a los soviéticos. Cuando estaba casi acabando de explicar lo que esperaba de los jugadores para que aquel esquema fuese implementado, el rebelde punta-derecha Mané Garrincha levantó la mano y preguntó: ¿Usted ya acordó todo esto con el adversario?

La historia de la literatura en políticas públicas es, de cierta forma, semejante a este debate entre Feola y Garrincha. Hay un grupo de autores que conciben a la elaboración de políticas públicas como un proceso simple y directo, caracterizado por la identificación objetiva de metas y por la elección

---

\* La versión original de este artículo fue elaborada en inglés. Fue presentada como estudio de caso en el curso Strategizing Public Policy de la Northeastern University (Boston, EUA) y publicado en la Revista Convergence, del International Council of Adult Education (Reino Unido), cuyos editores gentilmente autorizaron la traducción para otros idiomas y la publicación en esta recopilación. Agradezco a todos los funcionarios del gobierno brasileño que me facilitaron el acceso a invaluable información sobre la fase actual del proyecto "Educando para la Libertad", así como sobre lo que insistimos en llamar como política penitenciaria, aunque deba aquí mantener sus nombres anónimos por razones éticas. También agradezco a mi esposa Michelle Morais de Sá e Silva, por dividir muchos sueños conmigo, incluyendo los que discuto en este artículo. Por último, agradezco a la profesora Stephanie Pollack, de la Northeastern University, por los varios aprendizajes de orden teórico los cuales, espero, haya ayudado a hacer este artículo mas consistente. Obviamente, las fallas que persisten son de mi total responsabilidad.

de las mejores formas de conseguirlas. Podríamos decir que este grupo comulga con el pensamiento de Feola. Hay, sin embargo, otro grupo de autores que desconfían de ese razonamiento lineal. Mas próximos a un Garrincha, ellos tienden a ver la elaboración de políticas públicas como una experiencia menos determinable, cuyas piezas y movimientos pueden tomar más que un arreglo. De la misma forma, el significado de una experiencia de construcción de política pública depende tanto de las piezas y movimientos para los cuales se observa, como del ángulo bajo el cual se mira a esas piezas y movimientos. John Kingdon (1995), por ejemplo, examinó los denominados procesos de “definición de agenda” y “especificación de alternativas” y entrevistó gestores de elite en las áreas de salud y transporte. Su conclusión fue de que esos procesos resultan de la actuación de “emprendedores de política pública”, los cuales se muestran capaces de juntar las tres olas que corren de modo independiente en la sociedad: la ola de los “problemas”, la de la “política” y la de la “política pública”. Debora Stone (2002) levantó una cuestión preliminar y discutió cómo las disputas políticas que ocurren en una comunidad permean y condicionan los procesos de construcción de políticas públicas. Así, Stone teorizó sobre los recursos que grupos y organizaciones utilizan en la “polis” de modo de avanzar estratégicamente en sus conceptos sobre el bien común. Los “neo-institucionalistas” pueden buscar mapear los varios “dominios de elaboración de políticas públicas” (como Van Horn *et. al.* 2001) o las relaciones problemáticas entre esos dominios (como Miller y Barnes 2004). Esas lecturas son como las (múltiples) caras de Jano: todas son correctas y ninguna es correcta.

A lo largo de este artículo, yo adopto la segunda perspectiva entre las que mencioné anteriormente. Pensando más como un Garrincha, considero a la elaboración de una política pública como la expresión del ímpetu humano de imaginar el futuro, construyendo puentes con posibilidades no exploradas para la organización de nuestra vida en común. Con eso, sustento que escribir sobre política pública es (o puede ser) el capturar sueños que han sido soñados por medio de las instituciones y mas allá de ellas. Curiosamente, fue por una metáfora semejante que Martin Luther King Jr. tematizó las luchas contra la desigualdad racial en los Estados Unidos. Mas allá de una “agenda de política pública”, él dijo tener “un sueño”. Al mismo tiempo en que son “soluciones de política pública”, la falta de incorporación escolar y las acciones afirmativas pueden también ser vistas como maneras posibles de soñar el sueño de Luther King Jr. por medio de los Departamentos de Educación y de Universidades.

Este artículo relata la vida de un proyecto que buscó enfrentar las demandas por educación en las prisiones brasileñas. Denominado “Educando para la Libertad”, dicho proyecto fue originalmente desarrollado por un grupo que estuvo conformado por el Ministerio de Educación, el Ministerio de Justicia y la Oficina de la UNESCO en Brasilia, y contó con el apoyo financiero del gobierno japonés. Mi argumento central será de que al tomar en serio el “derecho a la educación de los internos e internas”, el proyecto ayudó a definir una amplia agenda de transformación para el sistema penitenciario brasileño. En la sección final discutiré como mantener esta agenda viva, qué es posible esperar de ella, y cómo la educación se encaja en esas observaciones del futuro. Sacando provecho de la metáfora que acabo de articular, usaré un estilo poco usual para examinar el proyecto y sus impactos. En las próximas secciones, intentaré determinar “en qué escenario surgió ese sueño”, “quiénes han sido los soñadores de ese sueño”, “sobre qué ha sido el sueño”, y “cómo el sueño ha afectado el día siguiente de los soñadores”. ¿Será que ellos todavía tienen alguna razón para continuar soñado?

## EL ESCENARIO DEL SUEÑO.

Si yo pudiese sustituir estas líneas como un *link* para las memorias de mi primera visita a una prisión después de convertirme en gestor del Departamento Penitenciario Nacional del Ministerio de Justicia, esta es la elección que haría para introducir al lector en el escenario de las prisiones en Brasil. Yo ya había estado en prisiones antes, pero como abogado particular tenía otra impresión sobre ellas. Yo consideraba a las prisiones como lugares extraños para mi y para mis clientes, e intentaba a toda costa sacar a ambos de allí. En aquel día, sin embargo, sentí que no tenía escapatoria: de cierta forma, ahora también era parte de aquella situación. Y aunque la situación que acababa de ver no era de las peores que vería (el lugar era pequeño, sin registros de rebeliones o violencia entre internos y agentes), tenía el poder de acobardarlo a uno profundamente. Los internos eran todos muy jóvenes, y estaban sin nada que hacer en sus celdas a no ser esperar que el tiempo pase.

Estoy seguro que no importa cuantas veces rescriba el último párrafo, aquella escena nunca le quedará completamente clara al lector. Por eso, intentaré usar algunos números para conducir a una aproximación del escenario de las prisiones en Brasil. De acuerdo con datos de 2007, se puede estimar con precisión que de las cerca de 400.000 personas que actualmente se

encuentran en las prisiones brasileñas, menos del 20% están insertadas en actividades educativas y menos del 25% en actividades laborales, aún cuando dicha población haya tenido índices muy bajos de acceso a la educación y al mundo laboral antes de su prisión. Súmese a eso el hecho de que la privación de libertad fragiliza los lazos familiares y comunitarios; y casi no existen programas para auxiliar a los internos e internas a enfrentar los desafíos de la reintegración social<sup>1</sup>. Uno de los resultados posibles, o al menos el resultado que estamos recogiendo en Brasil, es que los reincidentes representan el 60% de la creciente población de las prisiones del país. En otras palabras, el hecho es que las prisiones son una de las mayores fuentes de violencia instaladas en Brasil, sin importar cuantas rejas y paredes construyamos a su alrededor.

En contraste con esos números, créase o no, Brasil tiene una de las legislaciones más avanzadas del mundo en este tema. En 1984, el Congreso aprobó una amplia reforma para el sistema penitenciario por medio de la Ley de Ejecución Penal. De acuerdo con esa ley, cada penitenciaría debe tener una Comisión Técnica de Clasificación (CTC), encargada de levantar informaciones sobre los internos y su historia de vida. Con esas informaciones, la CTC debe diseñar programas individualizados de rehabilitación. El personal encargado de implementar esos programas debe ser cuidadosamente seleccionado y continuamente entrenado. Los Consejos de Comunidad y los Consejos Penitenciarios de las Provincias deben inspeccionar las condiciones de vida y de trabajo en los establecimientos penitenciarios, para realizar un cierto control social de la administración, a manera de Patronatos que deben auxiliar presos a encontrar oportunidades después de recuperar su libertad. Y tal vez, lo más importante, es que dicho cuadro fue enteramente articulado a partir de la idea de “derechos”. La ley expresamente reconoce en favor de los internos el derecho a la asistencia material, a la asistencia en salud, a la asistencia educativa, a la asistencia social, al trabajo y a la renta<sup>2</sup>.

El avance de la legislación brasileña es reconocido a nivel internacional. En 2005, me solicitaron acompañar un proyecto que buscaba la mejoría de

---

1 En la lengua inglesa, esta expresión fue lanzada por Jeremy Travis (2005) en un libro que fue bastante influyente en los Estados Unidos.

2 Con relación al derecho a la educación, se puede mencionar: la Constitución Brasileña (Artículo 208); la Ley N° 9.394/96 (Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, Artículo 37 § 1.º), El Parecer N° 11/2000 de la Cámara de Educación Básica (que abarca desde la educación en la primera infancia hasta la secundaria); la Ley N° 10.172/2001 (Plan Nacional de Educación); la Ley N° 7.210/84 (Ley de Ejecución Penal); y, la Resolución CNPCP N° 14/94 (Reglas Básicas para el Tratamiento de Reclusos).

la administración penitenciaria de Brasil y ya tenía alguna historia de implementación en São Paulo. El gobierno federal pretendía poner esa experiencia al alcance de otras Provincias, y me fue encargada la tarea de entender su funcionamiento y concebir estrategias para su posible disseminación. El componente esencial del proyecto era un manual producido por el Centro Internacional para Estudios sobre las Prisiones (ICPS), localizado en el Reino Unido y comandado por el respetado profesor Andrew Coyle. El manual contenía orientaciones para la administración penitenciaria, todas ellas elaboradas de acuerdo con los Tratados Internacionales de Derechos Humanos. A lo largo del proyecto, un equipo que fue especialmente seleccionado para tal tarea, debería buscar dichas orientaciones y desarrollar planes estratégicos para rellenar los vacíos que pudiesen existir entre el manual y el sistema de prisiones de cuya gestión estaban encargados<sup>3</sup>. Cuando fui presentado al equipo del proyecto, uno de los consultores británicos indicados por el ICPS me dijo: “Al final de cuentas, será más fácil trabajar en su país que en muchos otros en los cuales hemos trabajado antes. Su legislación doméstica incorpora todas las directrices internacionales para una gestión penitenciaria fundamentada en los Derechos Humanos. No tenemos que perder tiempo debatiendo si un preso debe o no ser tratado con dignidad”.

Desde un punto de vista de la literatura en políticas públicas, un catálogo de derechos constituye, por lo menos, un buen punto de partida. De un lado, los derechos sirven como una poderosa fuente de movilización política, ayudando a ciudadanos y a movimientos sociales a dominar situaciones injustas y exponer fracturas de la sociedad<sup>4</sup>. De otro lado, los derechos traen siempre una esperanza de la implementación, especialmente por los Tribunales. En la política penitenciaria brasileña, sin embargo, hay una gran limitación en el uso de los derechos según esa descripción de la teoría. De un modo general, los Tribunales deciden casos envolviendo derechos de presos a un ritmo bastante lento. El contencioso instaurado contra la “Ley de los Crímenes Hediondos” es un buen ejemplo de aquello: en 1990, el Congreso aprobó la legislación que negaba algunos derechos a los presos acusados de cometer “crímenes hediondos”. A diferencia de los presos normales, los que estuviesen en esa situación no podrían solicitar su liberación antes del juicio,

---

3 Para mayores detalles sobre este proyecto, ver <<http://www.kcl.ac.uk/depsta/rel/icps/brazil.html>>.

4 Para una comprensión semejante sobre los derechos y su potencial político, ver Stone (2002). Ver también el clásico libro de Scheingold (2004).

con o sin fianza, ni podrían obtener libertad condicional. Después de la aprobación de la ley, los abogados comenzaron a cuestionar su inconstitucionalidad bajo el fundamento de afrontar el debido proceso legal. En un primer momento, ni los Tribunales de los Estados ni el Supremo Tribunal Federal acogieron ese entendimiento. Pero cerca de diez años después, el Supremo Tribunal Federal finalmente aceptó la tesis de la inconstitucionalidad. La ley fue parcialmente revocada y hasta ahora el Congreso lucha para aprobar una nueva legislación, restableciendo la pretendida distinción entre “crímenes normales” y “crímenes hediondos” a nivel de la ejecución penal<sup>5</sup>.

Y aún cuando los jueces dan efectividad a los derechos de los presos, esto tiende a suceder solamente en el análisis de casos individuales que evocan cuestiones de “debido proceso legal”. En otras palabras, el hecho es que no hay ninguna tradición de interferencia positiva del judicial cuando los casos envuelvan derechos colectivos (como los derechos a la educación, a la salud, al trabajo, etc.). La razón para ello ha sido de algún modo anticipado por la literatura en derecho y políticas públicas: no hay, en Brasil, una teoría jurídica fuerte que sustente una perspectiva más activista para la actuación de los jueces<sup>6</sup>. Aunque abogados de Derechos Humanos y catedráticos en Derecho Constitucional sugieran que los tribunales pueden proferir decisiones que busquen dar efectividad a los derechos Económicos, Sociales y Culturales, los jueces permanecen siguiendo el camino contrario, fundamentándose en tres argumentos principales: a) las normas de derechos Económicos, Sociales y Culturales son “programáticas”, y dependen de la acción del Poder Ejecutivo; b) determinar medios para hacer efectivos los derechos Económicos, Sociales y Culturales afronta la separación de poderes; y, c) a jurisprudencia debe limitarse al ámbito de lo que es “posible”<sup>7</sup>. La consecuencia es que, en gran medida, hacer efectivos los “derechos” en Brasil acaba dependiendo del compromiso político de los gestores públicos, lo que hace las cosas bastante más complicadas. Debido al sistema federativo, cada Provincia tiene su propio sistema penitenciario, el cual puede estar sujeto a la autoridad de una Secretaría de Justicia, Seguridad Pública o Administración Penitenciaria<sup>8</sup>.

---

5 Ver el HC 82.959-7/SP194, disponible en: <[www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br)>.

6 Ver Rosenberg (1991).

7 Ver Oliveira (1999).

8 Más recientemente, un sistema penitenciario federal fue establecido, pero su uso está reservado a los detenidos que no pueden ser mantenidos bajo la custodia de las Provincias. En general, eso ocurre con presos involucrados con redes locales del crimen organizado.

En todo caso, esa autonomía es, en la mejor de las hipótesis, engañadora. En primer lugar, la legislación que regula la ejecución penal en Brasil es normalmente de competencia federal. Las Provincias pueden aprobar leyes apenas en tópicos específicos que ya hayan sido objeto de leyes federales, pero no pueden colocar nada de nuevo sobre la mesa. En segundo lugar, gracias a la creación del Fondo Penitenciario Nacional (FUNPEN) en 1994, el gobierno federal detiene el presupuesto más significativo para inversiones en la mejoría de las prisiones. No hay datos disponibles sobre cuánto han gastado las Provincias en políticas penitenciarias desde que la nueva ley fue aprobada, pero se sabe que la mitad de las vacantes existentes en las prisiones brasileñas fueron financiadas con recursos federales a lo largo de los últimos 13 años (DEPEN 2007); y la construcción de nuevas prisiones es, de lejos, la mayor fuente de gastos de un sistema penitenciario en franco crecimiento como el brasileño.

De esta forma, el gobierno federal tiene potencial para desempeñar un papel crucial en la definición de la política penitenciaria: basta que desarrolle amplias soluciones y que induzca cambios al nivel de las Provincias. Esto fue lo que ocurrió, por ejemplo, con los modelos arquitectónicos de las penitenciarías. Desde 1994, el Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria (CNPCP) edita modelos de construcciones que objetiven garantizar un mínimo de condiciones de vida digna para los internos. Sin comprometerse con esos modelos, las Provincias no pueden solicitar recursos federales para la construcción de nuevas penitenciarías. Al fin de cuentas, las Provincias acabaron comprometiéndose.

Pero si el gobierno federal no muestra capacidad de desarrollar esas amplias soluciones, las Provincias pueden desarrollar sus propias ideas e intentar captar una parte del presupuesto disponible a nivel federal. Eso da oportunidad para innovación a nivel de las Provincias y, a veces, hasta a nivel local. El tema controversial de la maternidad en las prisiones ofrece un buen ejemplo al respecto. Estudios sugieren que es más saludable para el desarrollo de los niños el mantenimiento de contacto con las madres que se encuentran privadas de su libertad, pero es totalmente negativo para ellos mantener contacto con el ambiente de las prisiones (SANTA RITA, 2007). Para administrar esa contradicción, algunos Estados comenzaron a instalar “salas de juegos” en sus prisiones femeninas, con preferencia lejos de las celdas. En esas “salas de juegos” que presentan costos bajísimos de instalación y mantenimiento, los niños pueden convivir con sus madres y con otros niños, disfrutando de

oportunidades para juegos y aprendizaje. Las “salas de juegos” acabaron convirtiéndose en una buena práctica de la administración de las penitenciarías femeninas, y el gobierno federal decidió “vender” nuevas unidades a las Provincias por medio del reciente PRONASCI (Programa Nacional de Seguridad con Ciudadanía), sobre el cual hablaré mas adelante en este artículo<sup>9</sup>.

Pero, a pesar de contar con esas múltiples fuentes de creatividad en políticas penitenciarias que resultan del federalismo, la situación en Brasil está muy lejos de ser aceptable. En 2002, un informe del Tribunal de Cuentas de la Nación (TCU, 2002) estimó que más del 90% del presupuesto federal para políticas penitenciarias era gastado exclusivamente en la construcción de nuevas penitenciarías. Además -decía el informe- la reducida cantidad gastada con todo lo restante, incluyendo los programas de educación y trabajo, no venía siendo utilizado para financiar políticas públicas consistentes, pero sí iniciativas dispersas propuestas por las Provincias. En otras palabras, el informe dejó claro que ninguno de los niveles de gobierno estaba realmente buscando hacer inversiones estructurales en el brazo social de la ejecución penal. Eso es porque, si alguien habla de política penitenciaria en Brasil, está hablando básicamente de confinamiento de personas.

Por último, pero no menos importante, hay una opinión pública ambigua intermediando las decisiones en el sector. En los años 1970 y 1980, cuando el país estaba bajo el yugo de una dictadura militar, un sinnúmero de movimientos de Derechos Humanos fue constituido bajo la sombra de los derechos de los internos, muchas de las cuales (como el Gabinete de Apoyo Jurídico a Organizaciones Populares (GAJOP) en Pernambuco; el Instituto Acceso a la Justicia (IAJ) en Porto Alegre y la Pastoral Carcelaria, por mencionar apenas algunos) permanecieron actuando en ese campo hasta después de que la dictadura desapareció. Junto con algunas organizaciones internacionales como Human Rights Watch (1999) y Amnistía Internacional (1999), las ONG brasileñas han sido responsables por hacer que la opinión pública tome consciencia de las malas condiciones de las prisiones del país. Producciones cinematográficas recientes como “Carandiru” y “El Prisionero de la Reja de Hierro” también han cumplido el mismo papel. Sin embargo, los brasileños han estado profundamente asustados con la violencia urbana a lo largo de los últimos años y muchas de esas preocupaciones han sido

---

9 Para mayores informaciones sobre la difusión de salas de juegos y el PRONASCI, ver <[www.mj.gov.br/pronasci](http://www.mj.gov.br/pronasci)>.

“transferidas” hacia una actitud más agresiva en relación a los criminales. Para hacer las cosas aún peores, las propias prisiones se convirtieron en una fuente de violencia. Grupos criminales formados adentro de los presidios de São Paulo ahora operan dentro y fuera del sistema penitenciario y se hicieron famosos en los últimos años por conducir ataques a edificios públicos como respuesta al endurecimiento de las medidas disciplinarias adoptadas por el gobierno local. Rebeliones en los presidios de Rondônia y Río de Janeiro acabaron en docenas de internos muertos, un hecho que avergonzó al país ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En suma, nunca hay un buen momento para soñar sobre política penitenciaria.

## LOS SOÑADORES

Como define Kingdon, “hay una diferencia entre una condición y un problema. Nosotros lidiamos con condiciones todos los días: tiempo malo, enfermedades inevitables e incurables, pestes, pobreza, fanatismos. Como dijo un *lobista*: si usted tiene apenas cuatro dedos en una mano eso no es un problema, eso es una situación. Las condiciones comienzan a ser definidas como problemas cuando pasamos a creer que debemos hacer algo con relación a ellas. Los Problemas no son simplemente las condiciones o eventos externos en sí, hay siempre un elemento de percepción y de interpretación.” (KINGDON, 1995, p. 109-10) En la metáfora del sueño, los soñadores tienen una importancia crucial. Son ellos los que le dan sentido al ambiente, articulando una narrativa que lleva a un problema y a algunas alternativas para el enfrentamiento de ese problema<sup>10</sup>.

La distinción entre los soñadores y el escenario es, sin embargo, imprecisa. Lo que aparece como parte de escenario en un momento dado puede ganar vida y juntarse a los soñadores, así como quien aparece como un soñador en otro momento dado puede abandonar el sueño y soñar sobre otra cosa. Al fin, pueden haber potenciales soñadores en el escenario quienes, aunque no hayan sido notados, de un momento a otro (y por una variedad de razones) entran en escena. Por ahora, me referiré a los primeros soñadores y sus circunstancias generales, con el fin de darle a este artículo un mayor potencial de explicación. Las relaciones y alianzas que involucraron segmentos más amplios pertenecen más a la dinámica del proyecto, tema al que me dedico en la próxima sección.

---

10 Para los orígenes de esta idea de ‘definición de problema’ como un proceso discursivo, ver Stone (2002; 1999).

Entre 2003 y 2004, dos sectores del gobierno brasileño enfrentaban cambios particularmente importantes para los propósitos de este artículo. En el ámbito del Ministerio de Justicia, el Departamento Penitenciario Nacional (DEPEN) pasó por una reforma estructural que resultó en la creación de dos nuevas unidades: una Coordinación General de Reintegración Social y Apoyo al Libertado y una Coordinación General de Enseñanza. Esas unidades tenían la tarea de mejorar el sistema penitenciario mediante la elaboración de políticas públicas de cobertura nacional en beneficio de los internos y del personal penitenciario, respectivamente.

Para decir lo mínimo, esa reforma organizacional tuvo la virtud de trasladar el centro de gravedad de la política penitenciaria lejos del mero confinamiento de personas. Eso se hizo claro en el mes de mayo de 2004, cuando el DEPEN produjo un informe (hasta entonces) reservado, el cual circuló rápidamente por los corredores del Ministerio de Justicia<sup>11</sup>. Bajo el título de “*Sistema Penitenciario Brasileño: Diagnósticos y Propuestas*”, este documento estaba profundamente inspirado por la literatura de la criminología crítica<sup>12</sup>. El informe enfatizaba que el encarcelamiento no era la solución para la violencia y la criminalidad y que tampoco debería servir simplemente para aislar a los criminales de la sociedad. Por el contrario, el informe sostenía, que la prisión debería desempeñar un papel secundario en las políticas de seguridad pública y, cuando fuera movilizadada, debería esencialmente contribuir para superar la historia de conflictos existente entre los criminales la y sociedad. En su mayor parte, el documento sustentaba que los presos tienen una historia familiar y personal de exclusión y vulnerabilidad, la cual influencia su vinculación con los crímenes y a la violencia. Una política de prisiones, consecuente, debería ser capaz de enfrentar esa condición y “reintegrar” las partes en conflicto. Dar efectividad a los derechos de los presos sería un buen primer paso en dirección a ese objetivo.

Otro sector del gobierno federal que atravesó por cambios importantes fue el Ministerio de Educación con la creación de la Secretaría de Educación Continuada, Alfabetización y Diversidad (SECAD). La SECAD es la unidad

---

11 Un periódico de gran circulación en Brasil tuvo acceso a ese informe y publicó sus principales puntos para el conocimiento general. Al final, el documento fue publicado en su integridad (DEPEN 2005). Curiosamente, en la versión actualmente disponible en la Internet (<[www.mj.gov.br/depen](http://www.mj.gov.br/depen)>), la Parte 1 fue suprimida. Esa parte correspondía al trecho construido en apoyo a los presupuestos de la criminología crítica.

12 Entre los principales autores influenciando los gestores del DEPEN en la época estaban Baratta (1999), Sá (2003; 2005) y Zaffaroni (1998).

responsable por alcanzar poblaciones con historia de exclusión de las políticas educativas, caso típico de jóvenes y adultos –incluyendo campesinos, minorías étnicas, y pueblos indígenas<sup>13</sup>– que no tuvieron acceso a educación en edad escolar. Trabajar con dichos grupos no integraba apenas el desafío de alcanzarlos, sino también de desarrollar una pedagogía que respetase sus demandas y expectativas. Ese era el motivo por el cual el sistema penitenciario era tan atractivo para la gestión de la SECAD: entre los casi 400.000 individuos presos en Brasil en 2007, cerca del 70% no había completado la educación primaria y el 10,5% era analfabeto, sin mencionar a las condiciones adversas que todos enfrentaban para el involucramiento en una experiencia de aprendizaje.

La asociación entre el DEPEN y la SECAD traería otro componente del debate: la cooperación internacional. La SECAD tenía un acuerdo con la oficina de la UNESCO en Brasilia, el cual incluía apoyo financiero del gobierno japonés. El acuerdo objetivaba mejorar la oferta de Educación de Jóvenes y Adultos en Brasil, con inversiones programadas para Ceará, Paraíba, Goiás y Rio Grande do Sul, los cuales habían demostrado públicamente un compromiso con los objetivos de la “Década de las Naciones Unidas para la Alfabetización” (2003-12). Las inversiones no eran suficientes para fortalecer los programas regulares conducidos por la SECAD, pero podrían tener impactos significativos si eran utilizadas en proyectos piloto, como sería el caso del proyecto “Educando para la Libertad”. Animada por los entendimientos con el DEPEN, la SECAD no tuvo dudas en destinar esos recursos para intervenciones en el sistema penitenciario, lo que llevó a la UNESCO a compartir el sueño. Con ese nuevo soñador en escena, la racionalidad política del proyecto obtendría una significativa densidad. Una cosa es decir que los internos tienen derecho a la educación; otra es decir que garantizar el acceso de los internos a la educación es esencial para alcanzar objetivos de una agenda global<sup>14</sup>, la cual incluye términos impactantes como “educación

---

13 Ver más informaciones sobre la SECAD en <[www.mec.gov.br/secad](http://www.mec.gov.br/secad)>.

14 Entre los puntos más fuertes de esta agenda global estaban las deliberaciones de la V Conferencia Internacional de Educación de Adultos (CONFINTEA V), que determinaba: “Proveer a la población de las prisiones de la información y/o acceso a diferentes niveles de educación y formación; Desarrollar e implementar programas holísticos de educación en las prisiones, con la participación de presos y presas, a fin de atender sus necesidades y aspiraciones de aprendizaje; y, Facilitar las actividades educativas desarrolladas en las prisiones por organizaciones no gubernamentales, profesores y otros educadores, garantizando, de este modo, a la población de las prisiones, el acceso a las instituciones educativas e incentivando iniciativas que vinculen cursos realizados dentro y fuera de las prisiones”. Desde la CONFINTEA V, el Instituto de la UNESCO para la Educación a lo Largo de la Vida (Hamburgo, Alemania) ha dedicado especial atención a la educación en prisiones, sobre todo por el apoyo a un Observatorio Internacional de Educación en Prisiones. Para mayores informaciones sobre el Instituto y las actividades del Observatorio, ver <<http://www.unesco.org/education/uie>> e <<http://www.educationinprison.org>>.

para todos”<sup>15</sup>, “Década de las Naciones Unidas para la Alfabetización”<sup>16</sup> y “cultura de paz”<sup>17</sup>.

Las próximas secciones darán mayores detalles sobre cómo los soñadores y sus respectivas condiciones interactuaron para construir un “punto de vista” para el tema de política pública, pero algunas de las pistas de ese “punto de vista” pueden desde ya ser notadas: primero, el “punto de vista” considera que los *internos tienen derecho a la educación* tanto desde una perspectiva interna como desde una perspectiva internacional. El “punto de vista” considera que *garantizar educación a los internos involucra más que simplemente ampliar la oferta de un servicio: supone contribuir en la restauración de su autoestima, y su reintegración armónica con la sociedad*. La psicología, recientemente, ha tomado de la física el término “resiliencia”, para caracterizar la capacidad de un individuo de recuperarse psicológicamente y la habilidad de resistir a situaciones de violencia y adversidad, reconstruyendo sus lazos afectivos y sus relaciones sociales y profesionales. La educación en las prisiones, en último análisis, debería auxiliar a los presos para ser los protagonistas de su propia historia. Una explicación del sueño propiamente dicho demostrará como los soñadores se preocuparon en desdoblarse ese “punto de vista” con soluciones concretas de políticas públicas.

## EL SUEÑO

El primer paso del sueño consistió en una serie de visitas evaluadoras en Ceará, Paraíba, Goiás y Rio Grande do Sul. De modo general, los informes de campo confirmaban las percepciones que el DEPEN y la SECAD ya

---

15 El preámbulo de la “Declaración Mundial de Educación para Todos” afirma con claridad que: “Todas los niños, jóvenes y adultos tienen el derecho humano de beneficiarse con una educación que atienda a sus necesidades básicas de aprendizaje en el mejor y más completo sentido del término y a una educación que incluya aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir en compañía y aprender a ser. Una educación dirigida a valorizar los talentos y el potencial de cada individuo y a desarrollar sus personalidades, de manera que ellos puedan mejorar sus vidas y transformar sus sociedades”. Los objetivos tercer y cuarto del correspondiente “Marco de Acción de Dakar” buscan “Promover la Educación de Jóvenes y Adultos” y “Reducir el Analfabetismo”.

16 La UNESCO es la agencia líder para la Década en el ámbito del Sistema de las Naciones Unidas, y su programa “Alfabetización para el Empoderamiento” (Literacy Initiative for Empowerment, LIFE) destaca exactamente la relación entre la alfabetización y el empoderamiento de individuos y comunidades.

17 La promoción de una cultura de paz fue establecida como meta de la UNESCO en su Congreso Internacional sobre la Paz en las Mentes de los Hombres (COSTA DE MARFIL, 1989) y posteriormente consolidada en la 1ª Declaración y Programa de Acción para una Cultura de Paz. Si es entendida como parte de una agenda de reintegración social, la educación en prisiones crea condiciones para la reducción de la violencia urbana y contribuye para la promoción de una cultura de paz.

tenían con relación a este debate de política pública: la educación contrasta con todo lo que la privación de la libertad representa, y no será garantizada sin que hayan cambios estructurales en el sistema penitenciario. Específicamente, sin embargo, el diagnóstico ayudó a los soñadores a identificar tres niveles de problemas. *Primero*, habían problemas de orden gerencial, incluyendo la movilización de las autoridades de educación y de la administración penitenciaria a nivel de las Provincias. Faltaba un canal de diálogo entre esos dos sectores del Poder Ejecutivo, de forma que garantizase que ambos pudiesen trabajar coordinadamente para la oferta de educación a los presos. *Segundo*, existían problemas de orden operativo, incluyendo las identidades y prácticas de los profesionales encargados de la oferta. Los profesores deberían recibir una formación diferenciada, a fin de que comprendieran cómo lidiar con los constreñimientos del ambiente de las prisiones y las circunstancias de la vida de los internos. Profesores y agentes penitenciarios deberían aprender cómo conciliar las demandas siempre conflictivas por seguridad y asistencia en la rutina de la prisión. Y las Autoridades Provinciales deberían valorar más al personal penitenciario, el cual por lo general posee una pésima imagen en la sociedad. *Finalmente*, estaba el problema de la “pedagogía correcta”. La educación en las prisiones debería ayudar a promover la emancipación de las personas involucradas en ella. A pesar de las especificidades del sistema de prisiones, el proyecto debería sacar provecho de las lecciones de la Educación de Jóvenes y Adultos y de la Educación Popular<sup>18</sup>, que se han debatido contra los mismos desafíos.

Los soñadores sabían, sin embargo, que aquellos tres niveles de problemas deberían ser enfrentados teniendo en mente la cuestión federativa. La decisión fue que el gobierno federal debería actuar como inductor en la construcción de una estrategia de política pública, mientras que las respuestas concretas deberían ser elaboradas a partir de las bases (las Provincias). Por esa razón, la SECAD, el DEPEN y la UNESCO convocaron a un *Workshop* en Brasilia en octubre de 2005. La invitación fue enviada a los actores gubernamentales que trabajaban en los sectores de Administración Penitenciaria y de Educación de Jóvenes y Adultos en las cuatro Provincias mencionadas, además de São Paulo y Río de Janeiro, por causa del elevado número de sus

---

18 En el ámbito internacional, los debates brasileños sobre la “educación popular” fueron conocidos por los trabajos de Paulo Freire, especialmente por su “Pedagogía del Oprimido”

poblaciones en prisiones. Como parte del *Workshop*, los tres niveles de problemas anteriormente identificados fueron recolocados como cuestiones “generadoras” para los participantes. Para muchos de los Estados invitados aquella era, de hecho, la primera vez en que los equipos de la Administración Penitenciaria y de la Educación de Jóvenes y Adultos se sentaban alrededor de una misma mesa, confirmando el diagnóstico de desarticulación y reforzando la necesidad de abertura de un canal de diálogo.

Uno de los acuerdos firmados en el *Workshop* fue que los participantes deberían difundir el mensaje del proyecto y ampliar la conciencia acerca del mismo entre otros actores relevantes en sus Estados de origen, con el objetivo de que en cada uno de ellos se llevara a cabo un Seminario local. Y así sucedió que, al final de 2005, el primero de esos eventos fue realizado en la ciudad de Río de Janeiro: “1º. Seminario de Articulación Nacional y Construcción de Directrices para la Educación en las Prisiones.” Los Seminarios tenían la doble función de recoger propuestas para una política pública de Educación en Prisiones con dimensiones nacionales, y de conseguir pactos políticos entre los actores locales en las Provincias en que estaban llevándose a cabo. Ellos también tenían el potencial de inspirar una movilización semejante en los Estados vecinos, cuyos órganos de gobierno habían sido igualmente invitados.

Con el fin de estimular los pactos y la movilización esperados, los Ministerios de Justicia y de Educación decidieron financiar proyectos de Educación en Prisiones, con la disponibilidad de recursos para cuatro ejes estratégicos de inversión: el apoyo a la coordinación de la oferta; la formación de los profesionales efectivamente involucrados con la oferta de Educación en las Prisiones (de agentes penitenciarios a profesores); y, la elaboración/impresión de materiales pedagógicos. Esa forma de apoyo mantuvo a los equipos de los animados después de su participación en el *Workshop* de Brasilia. Cinco de las seis Provincias que participaron en él (Ceará, Paraíba, Goiás, Rio Grande do Sul y Rio de Janeiro) además de Tocantins, sometieron sus proyectos al Ministerio de Educación, como había sido indicado. En total, fueron desembolsados R\$ 1,2 millones (cerca de U\$S 564,000) para esos seis proyectos.

Los Seminarios continuaron en 2006, año en que otros seis de eventos similares se llevaron a cabo en Goiás, Rio Grande do Sul, Paraíba y Ceará, uniéndose la presencia de equipos de Tocantins, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Piauí y

Maranhão. Paulatinamente, los Seminarios se convirtieron en los espacios de construcción colectiva, en los cuales las voces de un público amplio y diversificado pudieron hacerse oír. Además de dirigentes gubernamentales de las áreas de Educación y de Políticas Penitenciarias, profesores, agentes penitenciarios, investigadores y especialistas participaron de los Seminarios. Fue entonces que una cuestión inesperada apareció: ¿dónde estaban aquellos que supuestamente serían los mas interesados en los resultados de ese proceso: los internos e internas? Esa imperdonable omisión dio origen a un dilema práctico. ¿Qué podría ser hecho para oír las voces de esas personas? Parecía imposible, o al menos muy difícil, traerlos a los Seminarios. La alternativa fue utilizar otro acuerdo de cooperación existente en el ámbito federal, esta vez entre el Departamento Penitenciario Nacional y el Centro de Teatro del Oprimido de Río de Janeiro (CTO/Rio): el proyecto “Teatro del Oprimido en las Prisiones”.

El “Teatro del Oprimido” es una forma de creación y expresión artística que utiliza la técnica de Teatro-Foro como estrategia para establecer diálogos sobre una realidad dada y generar compromisos políticos que lleven a transformarla<sup>19</sup>. Después de participar en *Workshops* de entrenamiento en esa metodología, presos y agentes penitenciarios involucrados en el proyecto “Teatro del Oprimido en las Prisiones” eran llamados a producir pequeñas obras de teatro que presenten situaciones de opresión con las cuales tenían que convivir en su día a día<sup>20</sup>. Una vez exhibidas, las obras alcanzaban una platea mas amplia y se convirtieron en un Foro, con la presencia de autoridades y de segmentos sociales. Aspectos inhumanos del sistema eran abiertamente revelados, conduciendo al público a *percibir* determinados problemas y a cuestionar sus actitudes en relación a esos problemas. En muchos casos, la indiferencia daba lugar a la solidaridad.

Como parte del proyecto “Educando para la Libertad”, cinco consultas a presos y presas fueron conducidas, permitiendo, de esta manera, el surgimiento de algunas contribuciones importantes. Entre ellas, vale destacar dos ejemplos. En el primero, los internos exhibían un guión en el cual sus útiles

---

19 El Teatro del Oprimido y su técnica de Teatro-Foro son internacionalmente reconocidos. Mientras este artículo estaba siendo escrito, tuve la felicidad de saber que su creador Augusto Boal había sido indicado para el Premio Nobel de la Paz. Para informaciones generales sobre estos tópicos, ver <<http://www.theatreoftheoppressed.org>>.

20 Ver detalles en: <<http://www.ctorio.org.br/PRISOES.htm>>.

escolares habían sido enteramente destruidos en una revisión de celdas y los profesores los culpaban por falta de cuidado con sus pertenencias. Durante el debate, los participantes hicieron sugerencias simples a la administración penitenciaria buscando evitar hechos como aquellos, que incluía la disponibilidad de armarios o estantes en las aulas. Con ese mejoramiento de infraestructura, los presos no precisarían más llevar el material escolar para las celdas, lo que mantendría el material “a salvo” durante las situaciones de revisión. El problema en las entrelíneas era, obviamente, el choque cultural entre la seguridad y la educación. Otro ejemplo hablaba sobre la necesidad urgente de instituirse la remisión de pena por el estudio. Las mujeres privadas de su libertad exhibieron obras de teatro revelando altos niveles de desistencia de las clases en razón de la abertura de puestos de trabajo en la prisión. Como la ley garantiza expresamente la remisión de la pena por el trabajo pero no por la educación, y no todos los jueces interpretan esas dos situaciones como equivalentes, las internas preferían la primera a la segunda. Curiosamente, los mismos tópicos fueron mencionados en los Seminarios de manera muy abstracta: ahora ellos aparecían viva y espontáneamente en el compás de la exhibición de las obras de teatro.

El paso final de ese proceso fue el *1er Seminario Nacional por la Educación en las Prisiones*, realizado en junio de 2006, en Brasilia. Atrayendo participantes de todas partes del país, estén vinculados a órganos gubernamentales o no, el Seminario maximizó el alcance de la consulta hasta los límites de lo posible. Además de ello, incluyó actividades que enriquecieron el proyecto tanto en sus aspectos conceptuales (se debe destacar en este sentido, la presencia de Marc De Maeyer y Hugo Rangel, dos especialistas internacionales que trajeron su experiencia acumulada en el Observatorio Internacional de Educación en Prisiones), cuanto en sus aspectos políticos (hubo un acto-debate en apoyo a la remisión de la pena por el estudio, además de una mesa redonda con otros sectores del gobierno federal para discutir una posible interrelación entre la oferta de educación y el hacer efectivos otros derechos sociales, como el derecho al trabajo).

En el curso de los debates, los participantes del Seminario llegaron a un consenso sobre cómo los gobiernos de las Provincias y el gobierno federal deberían actuar para enfrentar los tres niveles de problemas mencionados anteriormente. Ese consenso fue registrado en el documento “*Seminario Nacional por la Educación en Prisiones: Significados y Propuestas*”, sistematizado

por la UNESCO (2006). El documento también llamaba a otros actores a entrar en el sueño, especialmente al Consejo Nacional de Educación (CNE) y al Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria (CNPCP).

Con el *1er Seminario Nacional*, los soñadores reunidos en el proyecto también consolidaron una estrategia de política pública que envolvió: el diagnóstico de los problemas que impactaban la oferta de educación en las prisiones; el desarrollo colectivo y participativo de directrices para una oferta efectiva; y el financiamiento de experiencias que podrían enfrentar aquellos problemas, además de enriquecer los debates en marcha. Así fue que en 2007, el proyecto prácticamente repitió el camino recorrido en 2006. En los meses de septiembre y octubre, la SECAD, el DEPEN y la UNESCO condujeron tres seminarios regionales: uno en el Noreste, otro en el Norte/Centro-Oeste y otro en el Sur/Sudeste. El gobierno federal también firmó otros seis convenios con las autoridades de Acre, Pará, Maranhão, Pernambuco, Espírito Santo y Mato Grosso do Sul, invirtiendo 0,7 millones de reales (cerca de 0.35 millón de dólares) en proyectos. Además, un *2º Seminario Nacional* fue realizado, nuevamente en Brasilia, en octubre de 2007<sup>21</sup>.

### DEVUELTA A LA REALIDAD: EL SUEÑO Y SU SITUACIÓN PARADÓJICA EN EL DÍA SIGUIENTE DEL PROYECTO “EDUCANDO PARA LA LIBERTAD”.

Buscando demostrar cómo todas las experiencias de elaboración de políticas públicas están repletas de paradojas, Debora Stone (2002) comienza su libro haciendo mención a una serie de casos famosos en la historia de los Estados Unidos. Después de cada uno de ellos, ella levanta cuestiones que claramente no presentan respuesta definitiva. La misma actitud puede ser adoptada en relación al Proyecto “Educando para la Libertad”. ¿Sería el Proyecto un sueño o una pesadilla? Así como en los casos relatados por Stone, la respuesta depende del punto de vista de quien lo analiza.

Si el objetivo de los soñadores era pura y simplemente el de ampliar la oferta de educación en las prisiones brasileñas, entonces el sueño ha sido relativamente dulce. En el ámbito federal, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Justicia formalizaron un importante Protocolo de Intenciones,

---

21 Había una pequeña diferencia en el objetivo de este *2º Seminario Nacional*, como explicaré más adelante.

el 27 de septiembre de 2005. Como consecuencia de dicho entendimiento, una cláusula típica de acción afirmativa fue introducida en el Programa “Brasil Alfabetizado”, la cual atribuía una remuneración especial para lo alfabetizadores que trabajen en prisiones, además de expresar la necesidad de un abordaje pedagógico distinto para la alfabetización de internos e internas<sup>22</sup>. Además, el Ministerio de Educación ha estimulado que el Examen Nacional de Enseñanza Secundaria (ENEM) sea aplicado en cárceles del país. Tomando un examen y obteniendo buenas notas, los internos e internas que concluyeron la Educación Secundaria podrían hasta lograr ingresar a una Universidad por medio del Programa “Universidad para Todos” (PROUNI). En el año 2006, el ENEM fue realizado en penitenciarías de 08 (ocho) Provincias brasileñas, alcanzando 141 unidades. Y sobre todo, esa asociación entre los dos Ministerios estimuló el surgimiento de nuevas institucionalidades para la elaboración de políticas penitenciarias.

Bajando al nivel de las Provincias, la experiencia de política pública iniciada con el proyecto ha alterado de modo considerable el estándar de inversiones públicas en educación en prisiones. Ha habido más inversiones, mayor cobertura geográfica y mejores criterios de inversiones. Antes del proyecto “Educando para la Libertad”, el DEPEN financiaba apenas un proyecto con el objetivo de promover educación en prisiones al nivel de las provincias. Ese proyecto utilizaba la metodología de las “Tele-Salas” y diversos problemas de implementación venían siendo registrados, tales como elevados niveles de desistencia, dificultades para la formación de grupos de estudiantes, frecuentes demandas de mantenimiento de equipamientos, etc. Después de la asociación con la SECAD, otros 12 convenios fueron firmados, todos ellos buscando la oferta de programas educativos conducidos regularmente por la red pública de las provincias o de los municipios<sup>23</sup>.

---

22 El Programa “Brasil Alfabetizado” fue lanzado por el gobierno federal en 2003 con el fin de hacer efectivo plenamente el derecho a la educación en el país. Su objetivo principal era garantizar acceso a la alfabetización (lectura, escritura, expresión oral y matemática) a jóvenes y adultos que no la tuvieron, actuando por medio de asociaciones con las autoridades provinciales y de los municipios y, en una extensión menor, con las ONG, universidades públicas y el sector privado. En esas asociaciones, el gobierno federal financia el trabajo y la formación de alfabetizadores a un costo de U\$S 100.00/mes. En relación a la remuneración especial que acabo de mencionar, se tiene que la Resolución FNDE No. 45/2007 da a los alfabetizadores que trabajan en prisiones un total de U\$S 15.00/mes más en relación a los alfabetizadores que trabajan en otros contextos.

23 Ver DEPEN (2004; 2005) y SECAD (2005; 2006). Por todas esas realizaciones, el Tribunal de Cuentas de la Nación consideró el proyecto como una de las pocas buenas prácticas en política penitenciaria en Brasil (Proceso N° 000.070/2006-4).

En un nivel más simbólico, la educación en prisiones se convirtió en un punto central en la agenda de la Educación de Jóvenes y Adultos en Brasil. En 2005, ella fue el tema central de un panel en el *7º Encuentro Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos – ENEJA*. Lo mismo ocurrió en 2006, en un *Workshop* realizado durante el *Foro Mundial de la Educación* en Nova Iguaçu, Río de Janeiro. En el mismo año, la revista de la respetada Red de Apoyo a la Acción Alfabetizadora en Brasil (RAAAB) contempló una edición especial sobre este tópico.

Pero desde las primeras reuniones de los soñadores en 2005 hasta el *2º Seminario Nacional* en 2007, parece que el objetivo ha sido mayor que el simple alcance de números. Ellos quieren promover cambios estructurales en la actual política penitenciaria, para hacerla más orientada a la idea de reintegración social. La educación nunca fue pensada de manera aislada, sino como parte de una estrategia más amplia, la cual debería facilitar el acceso de los internos e internas a oportunidades de trabajo, renta, deporte, cultura y de reconstrucción de lazos con la familia y la comunidad. El sueño de la educación en las prisiones, por lo tanto, es el sueño de una nueva política penitenciaria para el país.

En ese caso, hay un largo camino a seguir o, tal vez, hasta un retroceso. En el ámbito federal, la agenda de reintegración social se ha encogido políticamente desde que el DEPEN fue engolfado por las tareas administrativas de un sistema penitenciario federal. Con dos primeras prisiones federales recientemente inauguradas en Catanduvás (Paraná) y Campo Grande (Mato Grosso do Sul), mucho de la energía política y administrativa del organismo ha sido destinada al enfrentamiento de las demandas de esas unidades. Ya que un sistema penitenciario federal podría ayudar a las Provincias a aislar a los internos que causan más problemas a las gestiones locales, parece razonable que la sociedad brasileña deposite en él una fuerte expectativa. Sin embargo, colocar ese sistema penitenciario federal en funcionamiento significa sacrificar cualquier otro objetivo de política pública, y su resultado final es bastante perverso, en el cual la mayoría de los presidios funciona en condiciones absolutamente precarias, mientras algunos pocos intentan administrar las consecuencias de esa desatención.

Esa falta de prioridad para la reintegración social está clara en la nueva estructura del DEPEN. Como mencioné antes, cuando el sueño tuvo inicio en el 2003 y 2004, el DEPEN poseía dos unidades encargadas de concebir e

implementar políticas públicas con dimensiones nacionales para la mejoría del sistema penitenciario —una con foco en la atención del personal penitenciario y otra en la atención de la población de las prisiones. Al final de 2006, esas dos unidades fueron unidas. Eso podría significar que el Departamento sabiamente decidió enfrentar las dos cuestiones en conjunto, pero en el día a día de la administración pública brasileña se trata apenas de destinar menos recursos para el desempeño de las mismas tareas. De hecho, algunas oportunidades de política pública que surgieron en conexión con el proyecto “Educando para la Libertad”, o se perdieron, o se debilitaron con pasar del tiempo.

En el campo de las pérdidas, un ejemplo notable envuelve a la economía solidaria. Después del *1er Seminario Nacional* en 2006, se inició una conversación entre el DEPEN y la Secretaría Nacional de Economía Solidaria del Ministerio de Trabajo y Empleo (SENAES-MTE). La propuesta era integrar la oferta de educación en las prisiones con capacitación en economía solidaria. El resultado deseado era que los internos y sus familiares se habilitasen a desarrollar y gerenciar emprendimientos cooperativos después de frecuentar cursos especialmente elaborados. Hasta ahora, sin embargo, ninguna iniciativa-piloto en este modelo fue intentada.

Casi lo mismo ocurrió con la cuestión del voto de la persona presa. De acuerdo con la doctrina jurídica de mayor consenso en Brasil, el derecho al voto debe ser garantizado a todas las personas presas provisoriamente, o sea, aquellos que todavía no recibieron su sentencia final. Actualmente, eso se aplica a más de 80 mil personas que, sin embargo, han sido privadas de ese importante derecho político. En las elecciones municipales de 2004, el DEPEN envió una nota a las Provincias solicitando que fuesen tomadas medidas en el sentido de garantizar ese derecho o, si eso no fuese posible, que los presos provisorios fuesen autorizados a justificar el no-voto. En 2005, el DEPEN fue invitado a participar del *Seminario Internacional del Voto del Preso* en el 5° Foro Social Mundial, y acabó por integrarse a una “*Campaña Nacional por el Voto del Preso*” de la cual ya participaban varias organizaciones de la sociedad civil.

Como parte de esa campaña, el DEPEN recibió la tarea de promover una investigación sobre la situación del voto en las Provincias. Con los datos de la investigación, el DEPEN preparó un informe que fue enviado al CNPCP y varios otros órganos. Entre los destinatarios estaba el Tribunal Superior Electoral (TSE), el cual determinó la formación de un grupo de trabajo para

discutir el problema. Al final, el TSE ordenó a los jueces electorales que instalasen urnas en los presidios “desde que eso fuese posible”. Pero a lo largo de todo ese proceso, el DEPEN siempre llamó la atención para el componente pedagógico del voto de las personas privadas de libertad. En varios documentos, el Departamento sustentó que el voto no significaba apenas el depósito de un pedazo de papel en una urna o el apretar de una serie de botones. Al contrario, el voto requiere la habilidad de comprender los problemas sociales y adoptar una posición en relación a ellos. Un desdoblamiento intuitivo sería integrar las luchas “derecho de los presos al voto” con el alcance más amplio del “Educando para la Libertad”, de modo que las cuestiones de ciudadanía pudiesen ser traídas al centro de los programas educacionales a ser ofrecidos en las prisiones. Una vez más, ninguna iniciativa en este sentido fue llevada a cabo.

Sin embargo, hay más en juego que apenas frustración. Algunas iniciativas recientes en el ámbito federal están claramente alineadas al sueño de una nueva política penitenciaria. Como ejemplo, vale mencionar dos casos que ocurrieron en 2007. El primero fue un concurso literario para presos que la SECAD y la UNESCO promovieron, en asociación con la ONG “Alfabetización Solidaria”. Bajo la sugestiva denominación de “Escribiendo la Libertad”, el concurso tuvo casi 8.000 inscripciones. La “Alfabetización Solidaria” hizo un trabajo inicial de selección y sometió los 30 mejores trabajos a dos jurados: el primero, conformado por miembros de la SECAD, del DEPEN y de la Sociedad Civil; y, el segundo, a manera de un jurado popular, mediante la Internet. El “jurado popular” colocó a las personas comunes en contacto con la realidad de las prisiones de la forma cómo los presos participantes la retrataron, y una posible publicación de los mejores trabajos servirá como importante herramienta pedagógica para actividades educativas en las Provincias, tanto dentro como fuera de las penitenciarías. Los vencedores también encontraron en el concurso una fuente de renta e incentivo personal: cada uno de ellos ganó un premio en dinero de R\$ 500,00 (US\$ 250) y un cierto número de libros. Con todas esas características, el concurso fue una pieza realmente diferente en el escenario de la política penitenciaria brasileña.

El otro caso envuelve el intento de cambio en la legislación. De acuerdo con la actual versión de la Ley de Ejecución Penal, es posible la remisión de la pena por tiempo de trabajo a razón de tres días trabajados por un día descontado de la sentencia. La extensión de este incentivo para el descuento de

“días-estudiados” es controversial en los Tribunales de las Provincias: algunos jueces aceptan, mientras que otros no. La consecuencia ya fue enteramente demostrada por las mujeres encarceladas que mencioné anteriormente: hay una competencia injusta entre el trabajo y la educación en las prisiones del país, estando la última en gran desventaja. Al incluir el tópico en los seminarios regionales y nacionales y al convocar para el debate a autoridades de la justicia y de la Sociedad Civil, el proyecto “Educando para la Libertad” ayudó a identificar la necesidad de este cambio en la legislación.

En 2007, la Casa Civil de la Presidencia de la República sometió al Congreso Nacional un proyecto de ley que buscaba introducir explícitamente en la ley la posibilidad de remisión de la pena por tiempo de estudio. Redactado bajo la influencia de los debates del proyecto, este texto trae el mecanismo innovador de la “Premiación por la Certificación”. De acuerdo con ese mecanismo, si una persona concluye la Educación Primaria, Secundaria o Superior durante el cumplimiento de la pena, este individuo recibirá un bono de 1/3 de las horas-estudio ya acumuladas que serán calculadas al final de la pena para ser descontadas. En este sentido, el proyecto de ley defiende un sistema que estimule los avances y progresos de presos y presas – lo que, según se espera, tiende a contribuir para la restauración de su autoestima y, en consecuencia, para su reintegración armónica en la sociedad. Naturalmente, los debates sobre esta propuesta no serán fáciles. Por ahora, el Diputado Mauro Benevides, encargado de relatar el proyecto en la Comisión de Constitución y Justicia de la Cámara de Diputados, emitió un parecer parcialmente negativo, rechazando la idea de la “Premiación por la Certificación”<sup>24</sup>.

En esas idas y vueltas, el sueño de una nueva política penitenciaria en Brasil después del proyecto “Educando para la Libertad” enfrenta una situación de paradoja, como le gustaría decir a Débora Stone. Al mismo tiempo en que trajeron un nuevo “punto de vista” para la elaboración de políticas penitenciarias, los soñadores han asistido a varios retrocesos. Pero esos retrocesos sirven exactamente para demostrar que es *posible elaborar políticas penitenciarias a partir de un nuevo “punto de vista”*. Es en ese sentido que, como mencioné al inicio de este artículo, el proyecto ayudó a establecer una agenda de transformación para las políticas penitenciarias. Si es posible mantener esa agenda viva o no, eso es lo que examino en la próxima (y última) sección.

---

24 Ver informaciones disponibles en: <[http://www.camara.gov.br/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=266055](http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=266055)>.

## ¿Y AHORA?

En 2007 hubo un cambio de mando en el Ministerio de la Justicia y el nuevo Ministro, Tarso Genro, lanzó el PRONASCI (Programa Nacional de Seguridad con Ciudadanía). En su elegante formulación, el programa busca “articular políticas de seguridad con acciones sociales, enfatizando la prevención de los crímenes y enfocándose en las causas de la violencia”<sup>25</sup>. Para alcanzar esos objetivos, el programa se focaliza en los individuos entre 15 y 29 años que están en contacto intenso con la violencia o ya fueron privados de su libertad por cometer crímenes. En el ámbito de la política penitenciaria, el PRONASCI promete financiar 41 mil nuevas vacantes en penitenciarías masculinas, a través de una serie de unidades construidas especialmente para jóvenes de 18 a 24 años. El Ministerio considera que “con esas unidades será posible separar presos por edad e historia criminal. Eso evitará el contacto de jóvenes que cometieron pequeños crímenes con criminales de alta peligrosidad o líderes de facciones criminales. Todos los presidios estarán equipados con unidades de salud y educación (aulas, laboratorios de informática y biblioteca)”<sup>26</sup>. El Programa también incluye 5,4 mil nuevas vacantes en penitenciarías femeninas a ser construidas hasta 2011. Esas prisiones tendrán espacios especialmente reservados para mujeres embarazadas, visitas íntimas, salas de juegos y salones de clases.

No puede haber duda en relación a la convergencia entre esos principios y programas del PRONASCI y el sueño de una nueva política penitenciaria en Brasil. Pero como argumenta un influyente antropólogo que ha estudiado en profundidad el tema de la seguridad pública en el país, el PRONASCI nos da “motivos para el optimismo y la cautela” (Soares 2007). Ciertamente, desde que el Programa fue lanzado, ninguna iniciativa similar al proyecto “Educando para la Libertad” se ha dado, ni tampoco se ha fortalecido el proyecto. El resultado curioso es que, en nombre de cambios radicales, el PRONASCI puede tener como resultado una notable continuidad en la historia de la política penitenciaria brasileña, enfocándose en la construcción de prisiones sin colocar en marcha ninguna otra inversión técnica, política o financiera para hacer que las penitenciarías operen sobre bases más humanas. El desafío del PRONASCI, por lo tanto, es el desafío de ir más allá de cambios cosméticos y del que Soares llama de “a veces pura y evasiva retórica”<sup>27</sup>.

---

25 Ver informaciones disponibles en: <<http://www.mj.gov.br/pronasci>>.

26 Ver informaciones disponibles en: <<http://www.mj.gov.br/pronasci>>.

27 También hice una advertencia semejante a esta después del lanzamiento del PRONASCI (SÁ Y SILVA, 2007).

Todo eso me lleva al último punto de este artículo. Lo que talvez haya sido el aspecto más importante en la historia del “Educando para la Libertad” es su capacidad de movilizaciones tanto a nivel doméstico como a nivel internacional. A nivel doméstico, los seminarios crearon fabulosas redes de gestores públicos y activistas de la sociedad civil, los cuales han sustentado el sueño como tal. El *2º Seminario* da un bello ejemplo de eso. Mientras la agenda de la reintegración social se estaba formulando en el DEPEN, los participantes tenían claro de que “la efectividad de las acciones educativas en el contexto las de prisiones depende directamente de la reformulación de la ejecución penal a partir de una perspectiva de afirmación de los derechos y de la reducción de las vulnerabilidades de las personas privadas de libertad, conduciendo, casi automáticamente, a una resignificación de la gestión penitenciaria”<sup>28</sup>. Uno de los caminos posibles para ese fin, según decía el documento final de aquel evento, es la conexión entre la educación y el trabajo, lo que no significa otra cosa que la llamada de nuevos soñadores para un antiguo sueño<sup>29</sup>.

En el ámbito internacional, el proyecto estableció dos grandes conexiones. Una de ellas es con la UNESCO, la cual está actualmente organizando la *1ª Conferencia Internacional de Educación en Prisiones (CIEP I)*, a ser realizada en Bruselas en 2009. En marzo de 2008, Brasil fue sede de un Encuentro Regional preparatorio para dicha Conferencia y la experiencia del proyecto “Educando para la Libertad” estuvo nuevamente en evidencia. La otra conexión es con la *Red Latinoamericana de Educación en Contextos de Encierro – RedLECE*, financiada por la Unión Europea y lanzada con ocasión del 3er Foro Educativo del MERCOSUR en Belo Horizonte, en 2006<sup>30</sup>. La RedLECE fue originalmente propuesta por la SECAD como un espacio para que los países de América Latina y Europa intercambiasen experiencias y pensamientos sobre la educación en prisiones. Sobre todo, esa iniciativa también mantiene el tópico sobre la mesa, demandando una considerable atención por parte del gobierno federal. Si la atención disponible es o no suficiente para mover el tópico para el centro de la agenda de las políticas penitenciarias, es por el momento, una cuestión abierta.

---

28 Ver el texto de referencia “2º Seminario de Articulación Nacional y Consolidación de Directrices para la Educación en el Sistema Penitenciario” (2008).

29 De hecho, el informe final del seminario reivindicaba la “articulación nacional” entre Ministerios [de Justicia, de Educación y del Trabajo y Empleo] y la “definición de competencias [por medio de] decreto interministerial”.

30 Ver <[www.redlece.org](http://www.redlece.org)>.

Una vez más alguien se puede preguntar: ¿la construcción de esas redes representa una victoria o una derrota? Yo defendería que representan una victoria por lo que ese proceso nos enseña al respecto de la elaboración de políticas públicas en Brasil. Este proceso nos enseña que, aunque la realización de “derechos” dependa en gran medida del compromiso de los gestores públicos, los grupos y las organizaciones que buscan consolidar agendas de políticas públicas con base en “derechos” no precisan esperar hasta el nombramiento de la persona cierta. Por el contrario, ellos pueden imponer desagrados políticos, sociales e institucionales a quien quiera que haya sido nombrado. Es verdad que eso corresponde a una tarea complicada, la cual requiere la habilidad de navegar entre diferentes espacios y utilizar diferentes estrategias. Pero en el terreno movidizo de la política penitenciaria, esta puede ser la única alternativa que nos resta.

## REFERENCIAS

2.º SEMINÁRIO DE ARTICULAÇÃO REGIONAL E CONSOLIDAÇÃO DE DIRETRIZES PARA A EDUCAÇÃO NO SISTEMA PENITENCIÁRIO, 2008. *Texto de Referência*. 2008. (Mimeo).

AMNESTY INTERNATIONAL. *No one here sleeps safely: human rights violations against detainees*. London: Amnesty International, 1999.

BARATTA, A. *Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do Direito Penal*. Rio de Janeiro: Revan, Instituto Carioca de Criminologia, 1999.

BRASIL. Ministério da Educação. *Convênios celebrados*. Brasília: SECAD/MEC, 2005. Disponible en: <[www.mec.gov.br/secad](http://www.mec.gov.br/secad)>. Acceso en: 17 oct. 2006.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Convênios celebrados*. Brasília: SECAD/MEC, 2006. Disponible en: <[www.mec.gov.br/secad](http://www.mec.gov.br/secad)>. Acceso en: 17 oct. 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. *FUNPEN em números*. 3. ed. Brasília: DEPEND/MJ, 2007

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Relatório de gestão*, Brasília: DEPEND/MJ, 2004. Disponible en: <[www.mj.gov.br/depend](http://www.mj.gov.br/depend)>. Acceso en: 17 oct. 2006.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Relatório de gestão*. Brasília: DEPEN/MJ, 2005. Disponível em: <[www.mj.gov.br/depen](http://www.mj.gov.br/depen)>. Acesso em: 17 oct. 2006.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Sistema penitenciário no Brasil: diagnóstico e propostas*. Brasília: DEPEN/MJ, 2005b Disponível em : [www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br).

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo. *Avaliação do TCU sobre a profissionalização do preso*. Brasília: TCU, 2002.

GARCIA, E. O Direito à educação e suas perspectivas de efetividade. *Revista Jurídica Virtual*, Casa Civil de la Presidencia de la Republica, v. 5, n. 57, feb. 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_57/Artigos/Art\\_Emerson.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_57/Artigos/Art_Emerson.htm)>.

HENIG, J. R. et al. *The color of school reform*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1999.

HUMAN RIGHTS WATCH. *Behind bars in Brazil*. Brasília: Human Rights Watch, 1999. Disponível em: <<http://www.hrw.org/reports98/brazil/>>.

KIM, R. P. Direito subjetivo a educação infantil e responsabilidade pública. In: XIV CONPEDI, Manaus, 2005. *Anais*. Manaus: Conpedi, 2005. Disponível em: <<http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Richard%20Pae%20Kim.pdf>>.

KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Longman, 1995.

MILLER, M. C.; BARNES, J. (Eds.). *Making policy, making law: an inter-branch perspective*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2004.

OLIVEIRA, R. P. O direito a educação na Constituição Federal de 1988 e o seu restabelecimento pelo sistema de justiça. *Revista Brasileira de Educação*, mai./ago. 1999.

ROSENBERG , G. N. *The hollow hope: can courts bring about social change? American Politics and Political Economy Series*, 1991.

SA, A. A. Sugestão de um esboço de bases conceituais para um sistema penitenciário. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Manual de projetos de reintegração social*. São Paulo: Secretaria de Administração Penitenciária do Estado de São Paulo, 2005. p. 13-21.

\_\_\_\_\_. Transdisciplinaridade e responsabilidade da Academia na questão penitenciária. *Revista Transdisciplinar de Ciências Penitenciárias*, Pelotas, UCPel, v. 2, n. 1. p. 15-32, 2003

SÁ E SILVA, F. Cidadania nas prisoes e prevencao da violencia. *Folha de São Paulo*, Tendencias/Debates, 18 jun. 2007.

\_\_\_\_\_. *International cooperation, government partnerships and social inclusion through education: lessons learned from the Project “Educating for Freedom in Educating for freedom; trajectory, debates and proposals of a project for education in Brazilian prisons*. Brasília : UNESCO, Japanese Government, Ministry of Education, Ministry of Justice, 2006.

SANTA RITA, R. P. *Mães e crianças atrás das grades: em questão o princípio da dignidade da pessoa humana*. Brasília: Ministério da Justiça, 2007.

SCHEINGOLD, S. *The politics of rights: lawyers, public policy and political change*. 2. ed. Michigan: University of Michigan Press, 2004.

SOARES, L. E. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. *Estudos Avancados*, v. 21, n. 61, p. 77-97, 2007.

STONE, C. N.et al. *Building civic capacity: the new politics of urban school reform*. Lawrence: University Press of Kansas, 2001.

STONE, D. Causal stories and the formation of policy agendas. *Political Science Quarterly*, v. 104, n. 2, 1999.

\_\_\_\_\_. *Policy paradox: the art of political decision making*. New York: W. W. Norton & Co., 2002.

TRAVIS, J. *But they all come back: facing the challenges of prisoner reentry*. Washington DC: The Urban Institute Press, 2005

UNESCO. National Seminar for Education in Prisons: meanings and proposals. In: \_\_\_\_\_. *Educating for freedom: trajectory, debates and proposals of a project for education in Brazilian prisons*. Brasília: UNESCO, Japanese Government, Ministry of Education, Ministry of Justice, 2006.

VAN HORN, C. E.; BAUMER, D. C.; GORMLEY, Jr, W. T. *Politics and public policy*. Washington, DC: CQ Press, 2001.

YUNES, M. A. M. Psicologia positiva e resiliência: o foco no indivíduo e na família. *Psicologia em Estudo*. Maringá, v. 8, esp., p. 75-84, 2003

ZAFFARONI, E. R. *Criminologia: aproximación desde um margen*. Santa Fe de Bogotá, Colombia: Editorial Temis S. A., 1998.

# II. DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS DE LA EDUCACIÓN EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS EN AMÉRICA LATINA<sup>1</sup>

Hugo Rangel

“Todos aprendemos de todos”.  
Alfonso Reyes

## CONTEXTO SOCIO-POLÍTICO

Es preciso destacar que el estudio de la educación en establecimientos penales más que en otra área educativa debe considerar el contexto social y político en el que están inmersos los establecimientos penitenciarios. El contexto general de la globalización y el contexto regional ofrecen elementos de análisis para comprender la educación en los establecimientos penitenciarios. Resulta además indispensable observar no solamente los aspectos económicos, sino el complejo contexto político y social que se vive en América Latina, el cual incide tanto en las políticas y las instituciones educativas como en los sistemas penitenciarios. La construcción de la democracia es sin duda fundamental en un continente con un pasado autoritario relativamente reciente en donde incluso férreas dictaduras se impusieron. Si bien éstas han desaparecido, dando lugar a procesos electorales, las profundas desigualdades sociales prevalecen. Los problemas de inequidad económica y exclusión social acentúan la aguda violencia y atentan la cohesión social de los países latinoamericanos. Las altas tasas de criminalidad registradas en la mayoría de los países de Latinoamérica son una expresión de la violencia que se vive en la vida cotidiana. De esta manera, el tejido social en distintas capas sociales se ha fracturado, afectando particularmente a las poblaciones marginadas y vulnerables.

---

<sup>1</sup> El presente texto es un resumen de la investigación sobre la situación de la educación en establecimientos penitenciarios en América Latina: Mapa Regional Latinoamericano sobre educación en prisiones. Elaborado en el marco del proyecto EUROsociAL financiado por la Comisión Europea y coordinado por el Centro Internacional de Estudios Pedagógicos (CIEP) de Francia.

Por otra parte, los sistemas de justicia no responden con eficacia a la criminalidad imperante. En efecto, la impunidad se convierte entonces en un fenómeno central que refuerza la espiral de violencia. La administración de la justicia en América Latina muestra disfuncionalidades graves. Reformarla y hacerla eficaz constituye uno de los aspectos centrales del proceso de democratización que se construye en la región (PNUD, 2004). Las lagunas y las fallas en las administraciones de justicia y los procedimientos penales tienen como resultado por una parte la desconfianza de la población respecto a las instituciones públicas y en general, más grave aún, hacia la democracia en su conjunto<sup>2</sup>.

Un resultado directo de esta disfuncionalidad es la existencia, en la mayoría de los países de América Latina, de un número demasiado alto de presos en espera de un juicio y de una condena que sancione el delito cometido. En muchos países, este tipo de reclusos representa más de la mitad de la población penitenciaria<sup>3</sup>. El abuso de la prisión preventiva por parte de las autoridades encargadas de la procuración de justicia es uno de las principales causas del incremento de la población penitenciaria. Este fenómeno sucede en la mayoría de los países de la región que cuentan con un gran número de reclusos en calidad preventiva. En este sentido, es evidente que no solamente se trata de una lentitud en los procedimientos administrativos, sino de fallas estructurales o sistémicas de las instituciones de justicia.

En efecto, podemos observar una tendencia progresiva de encarcelación creciente en los países latinoamericanos, en donde los privados de libertad han aumentado de manera significativa de los años 90 a la actualidad. La mayoría de los países ha duplicado su población penitenciaria desde entonces. De continuar esta tendencia, es evidente que en poco más de una década, la población penitenciaria se duplicaría en estos países. Esto produciría consecuencias fuertemente negativas, por no decir devastadoras en los países que ya padecen sobrepoblación y hacinamiento. Esta situación dificultaría en gran medida la atención de los internos, en particular se complicaría ofrecerles una educación adecuada a la cual tienen derecho. Es obvio además que representaría duplicar una erogación de recursos tanto monetarios como humanos.

---

2 Ver por ejemplo las encuestas de Latinobarómetro sobre la democracia, PNUD, 2004.

3 Por ejemplo, los porcentajes de población procesada (que no ha recibido un juicio) Uruguay 63%, Ecuador 56%, República Dominicana 51.5%, Argentina 57% Perú 68.4% y Bolivia 75%.

Por lo anterior, resulta de gran importancia atacar este problema y revertir esta tendencia, ya que a pesar de que existen programas para atenuar dicho crecimiento, las tendencias estructurales prosiguen su marcha creciente.

Este crecimiento incontrolable y desproporcionado de la población penitenciaria agrava el hacinamiento y la crisis de los establecimientos penitenciarios. Se pueden mencionar, por ejemplo, los numerosos asesinatos de reclusos en Honduras<sup>4</sup> y en Venezuela<sup>5</sup>, entre otros países. Este clima de violencia que registra frecuentes motines, cuestiona las instituciones y limita las acciones de rehabilitación y las educativas en particular.

## NECESIDAD DE UNA PERSPECTIVA TEÓRICA

Ante esta problemática de violencia social y crisis de los establecimientos penitenciarios, es preciso adoptar una perspectiva teórica coherente. Se requiere una criminología acorde con la realidad convulsa de la región. Se necesita una reflexión teórica y bases filosóficas firmes que den cuenta de la dinámica de los establecimientos penitenciarios y de los sistemas de justicia. Se precisa de un análisis del marco global de la evolución democrática en el continente.

Como punto de partida, es oportuno comentar que este sujeto de investigación evidencia una toma de posición política. Es preciso asumir una ciencia comprometida y emancipatoria<sup>6</sup>. En ese sentido Freire decía que el acto educativo implica una responsabilidad social y política del hombre<sup>7</sup>. Es necesario construir una dimensión ética que de sustento a la lucha por la dignidad y los derechos humanos en las prisiones. En América Latina es fundamental esta dimensión ética ante el fenómeno de la exclusión, según lo han expresado destacados filósofos latinoamericanos como Miranda y Dussel<sup>8</sup>. Más allá de un compromiso institucional o académico, se impone un compromiso moral hacia los seres humanos que están en prisiones. Nelson Mandela<sup>9</sup> hacía referencia a esta ética de la dignidad como esencia humana al

---

4 En Honduras, entre 2000 y 2006, 438 homicidios fueron cometidos dentro de los establecimientos penitenciales. Dirección General de Investigación Criminal (DGIC), Honduras, 2007.

5 378 reclusos fueron asesinados en 2006 según el Observatorio Nacional de Prisiones, Venezuela, 2007.

6 WALSH, M. P. *Apelo a la razón: Teoría de la ciencia y crítica del positivismo*. [S.l.]: Premia Editora, 1983.

7 FREIRE, P. *La educación como práctica de la libertad*. 42. ed. México: Siglo XXI, 1994.

8 DUSSEL, E. *Ética de la liberación en la edad de la globalización y de la exclusión*. México: Editorial Trotta-UAM.I-UNAM, 1998.

9 Por ejemplo afirmó: "Any man that tries to rob me of my dignity will lose" (MANDELA, N. *Long walk to freedom*. London: Little Brown & Co., 1995).

hablar de su vida en prisión. Esta base ética y la responsabilidad social y política del acto educativo está vivo en América Latina y su pertinencia es evidente en las prisiones.

Esta posición teórica crítica debe cuestionar las interpretaciones simplistas de Foucault quien concibe a la educación en ámbito penitenciario como una “pedagogización” y “dispositivo de normalización”, es decir, como una mera variación de dominación<sup>10</sup>. Resulta de mayor conveniencia preguntarse sobre la misión de una política de educación de adultos. Esta política responde al interés de dinamizar la cultura de los sectores populares, con miras a consolidar la cohesión social<sup>11</sup>. En una América Latina acechada por la criminalidad y la inseguridad, la cohesión social cobra más significado que nunca.

Bajo esta óptica, se identificaron algunos elementos y se hicieron algunas constataciones de la educación en las prisiones en América Latina:

### Legislación

La mayoría de los países latinoamericanos han adoptado legislaciones que garantizan el derecho a la educación. Si bien en Latinoamérica ésta suele ser más “programática” que normativa, la aguda problemática descrita demanda (en ciertos casos de manera urgente) concretizar las disposiciones de la ley. Los avances legislativos incluso han sido criticados como “antítesis total de la praxis carcelaria”<sup>12</sup> y de este modo se puede reforzar la desconfianza de los ciudadanos hacia las leyes e instituciones. Sin embargo, es necesario valorar la legislación como un instrumento social indispensable para luchar y lograr el derecho a la educación de los privados de libertad.

Pretender que haya una correspondencia perfecta entre la ley y la realidad es ciertamente irrealista. Sin embargo es factible y deseable contribuir con el fin de reunir las condiciones para que las disposiciones legislativas sustenten un carácter normativo. Algunos docentes y profesionales han expresado que existe un distanciamiento entre lo jurídico y los procedimientos y que los docentes requieren mayor información de los aspectos jurídicos<sup>13</sup>.

---

10 FOUCAULT, M. *Surveiller et punir*. Paris : Gallimard, 1975. p. 354- 358.

11 LATAPI, P. *Una aproximación teórica para el análisis de las políticas de educación de adultos*. México: CREFAL, 1987. p. 40.

12 RODRÍGUEZ MORALES, A. J. *Los mitos en la Ley de Régimen Penitenciario venezolana*. [Venezuela]: Universidad Monteávila, 2003.

13 Notas de la relatoría del Taller Legislación y Educación, del Seminario Nacional sobre Educación en Contexto de Encierro, San Salvador, El Salvador, 16 de septiembre de 2007.

## La remisión de la pena avanza en varios países.

Un aspecto positivo de las legislaciones latinoamericanas reside en el hecho que varios países han adoptado leyes que estipulan la remisión de la pena para reclusos que estudian y/o trabajan. Por ejemplo México, Uruguay, Venezuela, Perú, Guatemala, Colombia, Panamá y Bolivia cuentan con leyes que garantizan la remisión de la pena para aquellos reclusos que participan en las actividades educativas. En estos países se lleva a cabo una remisión directa. En otros como Costa Rica, los criterios para otorgarla se basan en el trabajo penitenciario. Aunque la ley concibe claramente a la educación bajo el rubro del trabajo<sup>14</sup>.

Otros países de la región priorizan el criterio en la conducta, como Ecuador, República Dominicana y Chile<sup>15</sup>. En algunos países, a pesar de que no contar con este instrumento legal, los jueces toman en cuenta a menudo la participación de los presos en las actividades educativas como criterio para disminuir una pena. Es decir, en estos países se practica una remisión indirecta de la pena, por ejemplo Brasil, Argentina y El Salvador. Aunque existe en Brasil una demanda social y de profesionales del medio para obtener una legislación que garantice dicha remisión.

## Las instituciones comienzan a coordinarse.

La comunicación entre ministerios y autoridades del área es en general inadecuada o insuficiente. En algunos países los ministerios responsables de la administración de las prisiones tienen insuficiente o deficiente comunicación con los Ministerios de Educación, lo que a veces afecta el desarrollo de los programas educativos. Sin embargo, paulatinamente se desarrollan importantes avances en materia de concertación interministerial.

Es evidente, como se ha observado en la región, que esta comunicación es esencial para un desarrollo óptimo de las actividades educativas y para que éstas tengan un impacto tangible en los procedimientos administrativos, en el tratamiento de los internos y en los programas educativos que se ofrecen.

---

14 El Artículo 39 del Reglamento Técnico del Sistema Penitenciario incluye el estudio: "Modalidades. Se entenderá por trabajo, el que realicen los privados y privadas de libertad dentro o fuera del Centro, en las modalidades siguientes: a. Formación profesional o técnica. b. Estudio y formación académica".

15 La Ley 19.856 de "rebaja de condena" (Ministerio de Justicia de Chile, 2003) se basa principalmente en la conducta del interno.

Sin embargo cabe mencionar que la coordinación no se reduce al ámbito institucional, es indispensable para desarrollar una cooperación entre profesionales que laboran en los establecimientos penitenciarios. Debido a la complejidad de este contexto penitenciario, el tratamiento de los internos requiere una atención cercana y especializada que precisa de un trabajo multidisciplinario en el que los docentes están inmersos y son actores centrales.

### Los actores

Como consecuencia del contexto social descrito, existe cada vez un mayor número de presos cuya condena o el motivo de su encarcelación está relacionada con la venta o el tráfico de drogas. Por otra parte existe un número importante de presos por actos delictivos cometidos con violencia. Este perfil de violencia debe ser tomado en cuenta para planear y desarrollar las actividades educativas y abordar dicha conducta violenta.

La participación de los privados de libertad en las acciones educativas es fundamental. Su rol no puede evidentemente reducirse a meros receptores pasivos de información. Es importante en este sentido la promoción, formación y reconocimiento de reclusos como monitores o docentes. Brasil y Argentina, así como la mayoría de los países de la región, los reclusos participan como monitores de alfabetización.

Respecto a la práctica docente, existen en general, pocos incentivos para trabajar en cárceles a pesar del carácter de peligrosidad y de las dificultades del ambiente carcelario. Son continuos los reclamos de los docentes en el sentido de la falta de apoyo institucional y la precariedad de las condiciones de trabajo<sup>16</sup>. Asimismo se señala que se requiere una formación especial para desarrollar en trabajo en el ámbito penitenciario.

Respecto a los custodios, es sabido que la capacitación de guardias es en este sentido de gran importancia. No solamente para llevar a cabo un trabajo de seguridad, sino para prevenir y evitar los abusos y violaciones de los derechos humanos que han denunciado frecuentemente las agencias internacionales y algunas ONG de la región. Afortunadamente existen cada vez más escuelas penitenciarias en varios países como Brasil, Costa Rica, Perú y Colombia.

---

<sup>16</sup> Por ejemplo estas demandas fueron expuestas en San Salvador, en el seminario Nacional sobre la educación en contexto de encierro, noviembre 2007.

Por otra parte, respecto a las asociaciones civiles, identificamos que algunas veces existe desconfianza o desinterés de las instituciones oficiales y de la sociedad en general hacia los organismos independientes<sup>17</sup>. Aunque algunos países de la región cuentan incluso con leyes que destacan y fomentan la participación de estos organismos en las prisiones, tal es el caso de Nicaragua y Bolivia. Sin embargo en general su trabajo no está integrado a los programas en curso. Por ello es necesario coordinar y aprovechar las diferentes iniciativas de grupos independientes. Las asociaciones civiles pueden colaborar, bajo el marco legal vigente y la supervisión institucional, con la finalidad de ofrecer una atención adecuada a las personas privadas de su libertad y participar en las actividades educativas que se requieren.

En cuanto a las asociaciones religiosas, en los últimos años algunas denominaciones religiosas han tenido un crecimiento importante en América Latina y su incursión en los establecimientos penales ha crecido igualmente. Su presencia es de gran trascendencia en varios países. Venezuela<sup>18</sup> Guatemala<sup>19</sup>, Nicaragua<sup>20</sup>, Panamá<sup>21</sup> y El Salvador consignan el derecho de los internos a ejercer su culto religioso. Es pertinente salvaguardar esta libertad y al mismo tiempo ofrecer una educación laica que enfatice la tolerancia religiosa. Esto corresponde a una concepción de educación para la ciudadanía en su sentido amplio. Sin embargo es necesario establecer normas para la intervención de dichos grupos religiosos y evitar que unos se vean favorecidos por las autoridades de las prisiones.

### Los destinatarios

Una parte importante de los reclusos en el continente son jóvenes y la mayoría de ellos tiene baja escolaridad. Además es creciente el consumo de drogas entre ellos. Por eso los programas de atención de la dependencia son de una importancia creciente ya que se ha observado que la simple permanencia en la prisión aumenta las posibilidades de consumo de drogas.

---

17 Opiniones expresadas en los grupos de trabajo del encuentro regional latinoamericano sobre la educación en prisiones, confirman esta percepción. Brasilia, 27-28 de marzo 2008.

18 Art 54 de la Ley de Régimen penitenciario, Caracas, 2000.

19 Art 24 de la Ley del Sistema Penitenciario, Guatemala, 5 de octubre 2006.

20 Artículo 73 de LEY DEL RÉGIMEN PENITENCIARIO Y EJECUCIÓN DE LA PENA de Nicaragua establece el derecho de asistencia espiritual.

21 Art 61 de la ley 55 que Organiza el Sistema Penitenciario, Panamá, 2003.

En cuanto a las mujeres, ellas suelen ser marginadas en los establecimientos penitenciarios por diversas razones, sobre todo en las prisiones mixtas, poco adaptadas para su atención. Los programas educativos son limitados y a menudo reducidos a cursos tradicionales. Un aspecto sobresaliente lo representa la existencia de niños que viven al interior de los penales. Además de sus difíciles condiciones, no se encuentra regulada su permanencia en varios países. A menudo los establecimientos penales no están adaptados para atender a los niños, por lo que muchas veces dichos niños no reciben programas educativos o la atención que requieren. Sin embargo varios programas se han desarrollado recientemente para tratar este problema y promover la permanencia de lazos familiares.

Las minorías étnicas, como poblaciones marginadas son a menudo sobre-representadas en los establecimientos penitenciarios, particularmente las personas afrodescendientes<sup>22</sup> y las mujeres indígenas<sup>23</sup>. A pesar de que existen algunas iniciativas institucionales, se advierten insuficientes programas dedicados a los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes en los establecimientos penitenciarios de América Latina. En este sentido se requieren programas educativos que atiendan sus necesidades y estrategias globales para tratar la diversidad.

### La oferta educativa

Debido a que por lo general los reclusos tienen un bajo nivel de escolaridad, su necesidad de acceder a una educación formal básica es evidente. Algunos países como Honduras concentran la mayoría de sus programas sobre la alfabetización debido a que representa una necesidad prioritaria<sup>24</sup>. En la mayoría de los países de la región, la mayor parte de su oferta educativa esta concentrada en programas de primaria y secundaria. Resulta entonces de gran importancia ofrecer una atención especial a estos programas, desde el punto de vista metodológico, curricular y operativo.

Sin embargo los exámenes estandarizados, comunes en varios sistemas de educación de adultos de América Latina, dificultan realizar una evaluación congruente con el medio penitenciario y el desempeño del participante.

---

22 En Brasil y Colombia existen significativas poblaciones afrodescendientes reclusas.

23 Por ejemplo, las mujeres indígenas en México que son presas por acusaciones de tráfico de droga.

24 En Honduras el 46% de la población son analfabetos absolutos y el 65% analfabetos, Cuestionario de estudio internacional sobre la educación en prisiones. Honduras. 2007.

Además, como se señaló con frecuencia durante la investigación, los contenidos de los cursos no son aptos para el contexto de las prisiones. Se señala además que la estandarización de los contenidos representa una limitante para el desarrollo de las actividades educativas.

La legislación de algunos países indica que los internos deben recibir una educación con los mismos contenidos que los adultos que estudian al exterior. Esto ha sido interpretado a veces de forma literal. Se identificaron sin embargo algunas experiencias en las que se desarrollan materiales y contenidos ex profeso para internos. Lo que implica una reflexión de la creación del currículo en el sentido que lo propuso Freire. Es decir, una reflexión teórica y a la vez que parta de las condiciones concretas del adulto<sup>25</sup>.

Por lo que respecta la educación media y superior, debido a que en general el nivel de escolaridad de los reclusos es bajo, el porcentaje de éstos que cursa estudios universitarios es reducido. Muchos establecimientos penitenciarios ofrecen principalmente la formación básica, mientras que el acceso a la educación media y superior es restringido o de mayor dificultad de acceso. Varios países han introducido programas de educación a distancia pero existe un debate sobre la eficacia de dicha estrategia. Por otra parte cabe señalar que la contribución de las universidades en las actividades educativas en prisión tiene gran potencial, no solamente para ofrecer cursos, sino que puede contribuir al desarrollo de proyectos al interior de los establecimientos penitenciarios. Por fortuna se identificaron numerosas intervenciones de las universidades en los programas de educación en establecimientos penales.

### La educación no formal

Los problemas agudos de salud corresponden en la mayoría de las veces a las situaciones precarias que viven los establecimientos penitenciarios como parte de la crisis que viven. Existen programas de salud en la mayoría de los países, sin embargo son insuficientes ante el hacinamiento y las pobres condiciones de higiene que afectan el estado de salud de los internos. En este sentido es esencial adoptar programas preventivos de salud en los que la educación para la salud es un instrumento indispensable. La participación de los reclusos es ciertamente de gran valor para la formación de monitores y promotores de salud para consolidar una medicina preventiva de carácter comunitario.

---

25 FREIRE, 1994, op. cit.

En cuanto a la educación artística, los países de la región reportan algunas actividades artísticas y cursos que muestran gran vitalidad. Los concursos literarios y los talleres artísticos que se han identificado tienen gran visibilidad. Sin embargo algunos países informan sobre talleres artísticos escasos y actividades culturales que se limitan a celebraciones y festivales tradicionales. No se percibe en esos países una política definida de la parte de las autoridades para promover este tipo de actividades.

Sin idealizarla, la educación no formal abre brechas y caminos para los presos, que simplemente no han encontrado otros. En este sentido es fundamental construir una política educativa con el fin de liberar las fuerzas creativas que se encuentran en diferente medida en todo ser humano<sup>26</sup>. A través de un proceso artístico los reclusos reflexionan sobre su condición. Esto muestra claramente el potencial de la educación no formal que se desarrolla en el continente. Porque ella responde a las expectativas de los internos. Ella da un espacio a su subjetividad y desarrollo de la individualidad. Este aspecto es esencial para la vida de los presos, como lo señaló Mandela<sup>27</sup>.

Lo mismo sucede con la educación física y deportiva. Varios países informan que sus internos practican regularmente actividades deportivas. Se informa asimismo que la organizan con éxito torneos intramuros e incluso entre los establecimientos penitenciarios. Sin embargo no existe con frecuencia una educación física sistemática y continua, que es justamente lo que se requiere para mantener una salud óptima.

### La educación laboral

En América Latina sucede un fenómeno de gran importancia que en gran medida determina las iniciativas de educación laboral. Una de las actividades más desarrolladas por los establecimientos penitenciarios en los últimos años son los trabajos y contratos para empresas privadas. Con frecuencia, los talleres se supeditan a este esquema de trabajo. En lugar de educación, lo que se observa es un trabajo con mano de obra barata. La dimensión educativa queda olvidada. Más allá que el trabajo pueda generar un beneficio personal, el interno debe aprender para preparar su liberación. Incluso algunas legislaciones de países latinoamericanos señalan este aspecto. Sin embargo la lógica

---

26 BÉLANGER, P.; FEDERIGHI, P. *Analyse transnationale des politiques d'éducation et de formation des adultes*. Paris : Hartman, UNESCO, 2001.

27 MANDELA, 1995, op. cit.

del trabajo destinado a las empresas persiste. Cabe subrayar que, el trabajo obligatorio contraviene el Convenio C29 de la OIT, mismo que obliga a suprimir el trabajo obligatorio y tratándose del trabajo al interior de establecimientos penales, se señala que los internos no sean puestos a disposición de compañías privadas<sup>28</sup>. Es decir, la práctica mencionada puede violar este convenio además que deja de lado la misión educativa.

### **Infraestructura y recursos**

En lo que respecta la infraestructura y los recursos, es previsible que profesionales, asociaciones e incluso autoridades de establecimientos penitenciarios denuncien la carencia y la insuficiencia de recursos materiales y humanos para llevar a cabo las actividades educativas. Es el común denominador el los países de la región señalamientos en el sentido de falta de infraestructuras y espacios adecuados. Las carencias no solamente son físicas, los materiales didácticos también lo son. Pocos países han generado materiales didácticos diseñados para los reclusos, su problemática y condiciones particulares. Por lo que respecta las bibliotecas, a pesar de que muchos países cuentan con una legislación que obliga los gobiernos a ofrecer estos espacios, a menudo no se dispone de ellas o las existentes tienen material escaso y poco apropiado. Además, a pesar de la existencia oficial de mini-bibliotecas, en general, no se ha generado un lugar comunitario, un auténtico espacio educativo para los internos.

### **NOTAS FINALES**

A manera de conclusión, señalamos algunas notas con el fin comentar la problemática que someramente se expuso. Más que enumerar los obstáculos y recomendaciones es de mayor pertinencia en este espacio subrayar consideraciones generales sobre el trabajo de la educación en establecimientos penitenciarios:

Hay que reconocer que existen numerosos programas e iniciativas gubernamentales en la materia, sin embargo hay que mencionar que se constató en varios países una irregularidad o disparidad de servicios y programas. Entre

---

<sup>28</sup> Artículo 1: 1. Convenio C29 Organización Internacional del Trabajo, Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio, que entra en vigor en Ginebra el 01-05-1932.

una provincia o región y otra la oferta educativa o los recursos son dispares. Esta situación recuerda la necesidad de establecer políticas nacionales. Si bien no es posible abogar por una homogeneidad en regiones con diversas características, si es importante generalizar la oferta y la accesibilidad sobre todo en regiones de mayor marginación social y económica.

Una forma concreta de capitalizar la voluntad política que varios gobiernos de la región han mostrado, consiste en asignar mayores recursos y mayor financiamiento a los programas educativos. Hay que mencionar que aunque en algunos países hubo un incremento de presupuesto para los establecimientos penitenciarios, sin embargo por lo general no se han asignado recursos suficientes para llevar a cabo los programas educativos. En efecto, los profesionales señalan a menudo carencias diversas. Además cabe mencionar que la tarea de los profesionales es doblemente compleja, por una parte trabaja para superar la escasez de recursos y el trabajo difícil en centros sobrepoblados. Además, hay que luchar para dar legitimidad a la prisión como institución de justicia. Hay que recordar que las prisiones son instituciones insertas en sistemas de justicia en construcción.

Las condiciones particulares del trabajo en prisiones es multidisciplinario y la naturaleza misma de la educación hacen necesaria una reflexión del quehacer educativo en los establecimientos penitenciarios<sup>29</sup>. Esta reflexión debe llevarse a cabo en varios niveles: evaluación, continuidad, y marcadamente el cuestionamiento de cada una de las áreas, tareas y actores del proceso educativo. Asimismo es pertinente reflexionar sobre la coordinación de las instituciones y los profesionales involucrados.

Esta reflexión crítica, nos insistía Freire, es indispensable para un proceso de transformación de una realidad específica. Sabemos que la realidad de los establecimientos penales es difícil y a veces poco abierta a los cambios, pero no se puede eludir una reflexión crítica y precisamente trascender de algún modo dicha realidad. ¿Cómo rebasar burocratismos, inercias y resistencias al cambio? Hemos identificado una voluntad política general para mejorar los establecimientos penitenciarios. Esta voluntad no es suficiente pero es necesaria para emprender el cambio. Por ello es necesario asumir, explorar la capacidad transformadora de la educación.

---

29 Seminario Nacional sobre Educación en Contexto de Encierro. San Salvador, El Salvador, noviembre 2007. Evento que constituyó una prueba fehaciente de dicha reflexión.

La burocracia es una mediación inevitable para la elaboración de una política de educación de adultos. Existen tensiones evidentes entre los agentes de decisión y sus órganos de apoyo<sup>30</sup>. Hay que superarlas. Este es un aspecto básico ya que si los propósitos del Estado no se ven secundados por la burocracia, éstos pueden fracasar.

Trans-sectorialidad: En el ámbito de las prisiones convergen las dimensiones de la democratización en curso de América Latina. Las iniciativas pueden ayudar a combatir la discriminación cultural, la exclusión social, y prevenir la violencia y la corrupción; puede contribuir a una mayor cohesión social y al fortalecimiento de los valores democráticos, ampliando las opciones de las personas para vivir con dignidad, valorar la diversidad y respetar los derechos humanos<sup>31</sup>. En suma, se requiere una educación para la ciudadanía, misma que no es ajena a la educación que se construye en las escuelas públicas del continente. Sin embargo, esta educación es de mayor pertinencia en las prisiones por las condiciones y el contexto expuestos.

Es por ello que las actividades educativas deben formar parte de estrategias integrales que ataquen los diferentes tipos de violencia al interior de los establecimientos penitenciarios. Ya que por lo general no existen estrategias para atacar la violencia en los establecimientos penales de la región a pesar de su situación crítica. Por ejemplo, es importante canalizar las quejas o reclamos de los internos; ya la formulación de una respuesta expedita es de gran relevancia para la preservación de la paz de los establecimientos penitenciarios. Asimismo se requieren programas que trabajen con la comunidad y con las prisiones. La importancia de los programas para liberados radica precisamente en establecer puentes para vincular a los reclusos con sus comunidades. Sin embargo otra gran laguna que se identificó fue la escasez o ausencia de iniciativas que den seguimiento a los liberados.

De esta manera las acciones de educación en prisiones son indisociables las estrategias nacionales de desarrollo y de reducción de la pobreza, de forma que la superación del analfabetismo no quede separada del conjunto de políticas públicas<sup>32</sup>. Es decir, debe haber una coherencia y una comunicación entre los

---

30 LATAPI, 1987, op. cit.

31 Educación de calidad para todos un asunto de Derechos Humanos, Documento de Discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC). Marzo, 2007.

32 Iberoamérica: territorio libre de analfabetismo. Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Personas Jóvenes y Adultas 2007-2015. Montevideo, 2006.

programas dirigidos a las comunidades marginadas, los programas de educación de adultos y aquellos desarrollados en los establecimientos penitenciarios.

Desgraciadamente, a menudo las políticas de educación de adultos no cuentan con el apoyo financiero que requieren ya que es un sector educativo con poco apoyo político<sup>33</sup>. Aunque algunos países han vinculado los programas de educación de adultos a diversas poblaciones marginadas, como las poblaciones penitenciarias<sup>34</sup>.

Cooperación: En este contexto, las perspectivas de cooperación de educación entre los países del continente son enormes y necesarias. Los proyectos exitosos y las problemáticas de la educación en establecimientos penales experimentados por unos países pueden enriquecer las prácticas de otros. La cohesión social implica en cierto sentido la cohesión continental. La cooperación regional es relativamente reciente si se considera que los regímenes autoritarios de la región fueron aislacionistas. Las dictaduras carecían de una visión internacional. Sin embargo podemos encontrar antecedentes de cooperación en el trabajo de ciertos intelectuales de la región. Entre los intelectuales que la desarrollaron se puede mencionar a Alfonso Reyes<sup>35</sup>. Ellos tejieron lazos de amistad, cooperación y reflexión de lo que somos como latinoamericanos. Este espíritu de cooperación en América Latina debe preservarse vivo.

---

33 Este reclamo fue expuesto reiteradamente en la reunión intermedia de la Conferencia Internacional de Educación de Adultos en Bangkok, 2003.

34 Por ejemplo Honduras aplica el programa Educatodos con una metodología interactiva.

35 Alfonso Reyes, escritor mexicano y embajador de México en Argentina y Brasil en los años 20 y 30. Aunque podría decirse que este espíritu remonta a Rubén Darío y continúa hasta Octavio Paz, entre otros muchos escritores latinoamericanos.

# 12. SÍNTESIS DEI I ENCUENTRO REGIONAL LATINOAMERICANO DE EDUCACIÓN EN PRISIONES

27 Y 28 DE MARZO DE 2008, BRASILIA, BRASIL

## ANTECEDENTES

A lo largo de los últimos años, la comunidad latinoamericana ha estado intensamente movilizadada en la perspectiva de garantizar el derecho a la educación en contextos de privación de libertad. Esa movilización ha tenido repercusión en el contexto internacional y ha estimulado las energías de otras organizaciones para la construcción de una cooperación que impulse la concepción y la implementación de políticas públicas capaces de enfrentar ese desafío. Actualmente, muchos de los gobiernos de la región se encuentran articulados en el ámbito de la RedLECE – la *Red Latinoamericana de Educación en Contextos de Encierro*, creada en noviembre de 2006 dentro del marco del proyecto EUROsocial, financiado por la Comisión Europea. Otra conexión importante de los países del grupo ha sido con la UNESCO, para quien la cuestión es particularmente expresiva de los desafíos colocados bajo el nombre de la “Educación para Todos”. El I Encuentro Regional Latinoamericano de Educación en Prisiones fue realizado a partir de esa amplia convergencia de intereses y misiones organizacionales. Por un lado, el mismo representó una oportunidad para el fortalecimiento y el intercambio de las experiencias conducidas en los varios países de la región, hiciesen o no parte de RedLECE. Por otro lado, también consistió en una etapa preparatoria para los otros encuentros internacionales que abordarán el tema directa o indirectamente – mas específicamente la I Conferencia Internacional de Educación en Prisiones – CIEP, que ocurrirá en octubre de 2008, con el apoyo de la Comunidad Francesa Walonia Bruselas y bajo la coordinación del Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de la Vida – UIL

y la Conferencia Latinoamericana preparatoria de la VI Conferencia Internacional de Educación de Adultos – CONFINTEA, que ocurrirá en 2009 en Brasil.

## EL ENCUENTRO

El Encuentro de llevó a cabo los días 27 y 28 de marzo de 2008 en Brasilia, capital brasileña, y reunió a representantes de gobiernos, de la sociedad civil, de universidades y de organizaciones internacionales con actuación en la región y en el tema. Los organizadores del evento fueron la Representación de la UNESCO en Brasil, los Ministerios de Educación y de Justicia de Brasil y la Organización de los Estados Iberoamericanos – OEI. Los principales objetivos del Encuentro fueron:

1. *Discutir el panorama general de la educación en prisiones en la región, no apenas bajo una perspectiva de sistematización y difusión de informaciones, pero también de reflexión sobre los sentidos y los desafíos de la ampliación de la oferta de Educación en Prisiones con calidad;*
2. *Ampliar y fortalecer la interlocución regional sobre el tema, aproximando actores gubernamentales y no gubernamentales con destaque para otras agencias de las Naciones Unidas con potencial para desempeñar un papel relevante en el enfrentamiento de los desafíos entonces identificados<sup>1</sup>;*
3. *Difundir informaciones sobre la I CIEP, como forma de instruir y estimular a los países latinoamericanos a que participen en ella y se involucren; y*
4. *Elaborar las recomendaciones de la región para el I CIEP y la VI CONFINTEA.*

---

1 Entre los países de la región, estuvieron oficialmente representados: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. Entre los organismos internacionales, además de la OEI y de la UNESCO, participaron: la Oficina de las Naciones Unidas Contra Drogas y Crimen (UNODC) y el Instituto Latinoamericano de Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD). Entre las universidad y centros de investigación, se registró la presencia de profesionales vinculados a: Universidad Complutense de Madrid, Universidad de Quebec/Canadá, Universidad Federal de Rio Grande do Sul – UFRGS/Brasil, Universidad de São Paulo – USP/Brasil, Max Planck Institute/Alemania, Grupo de Estudios sobre Educación en Cárceles – GESEC/Argentina y Centro Internacional de Estudios Pedagógicos – CIEP/Francia. Entre organizaciones de la sociedad civil, estuvieron presentes: Acción Educativa/Brasil, Alfabetización Solidaria – AlfaSol/Brasil, Instituto Acceso a la Justicia – IAJ/Brasil, Instituto Paulo Freire – IPF/Brasil y Orden de los Abogados de Brasil – OAB.

La programación se alternó entre sesiones informativas, paneles, presentaciones de informes y discusiones en grupo. El organizador de la I CIEP y especialista de la UNESCO, Marc De Maeyer, presentó el proyecto de la Conferencia y expresó sus expectativas relacionadas a las actividades preparatorias, como era el caso del Encuentro. Un panel con la participación del economista Ricardo Henriques y del investigador Francisco Scarfó ayudó a adaptar los desafíos para las políticas públicas de Educación en Prisiones en Latinoamérica, al distinguir entre los mecanismos materiales y simbólicos que alimentan las desigualdades sociales en la región. Ese debate fue enriquecido con la presentación de un “mapa de la realidad regional de educación en prisiones en Latinoamérica”, elaborado por el investigador Hugo Rangel. Entidades responsables por el levantamiento y la consolidación de informaciones que darán soporte a la I CIEP en tópicos específicos expusieron y debatieron las conclusiones parciales de sus respectivos estudios sobre el preso-educador, alfabetización, derecho al voto, mujeres y bibliotecas. Agencias de las Naciones Unidas presentaron sus experiencias y perspectivas de contribución para la Educación en Prisiones. Finalmente, grupos de trabajo fueron formados para a discusión colectiva y la construcción de consensos sobre las cuestiones estratégicas para la región relacionados a esa agenda, teniendo como base los insumos a que sus integrantes tuvieron acceso durante el Encuentro y las percepciones forjadas a partir del propio rol que cada uno de ellos desempeña en sus países y organizaciones. El resultado de las discusiones de cada grupo fue consolidado por un equipo relator y el producto final fue analizado por la plenaria y aprobado bajo la forma de *“recomendaciones para la Conferencia Internacional de Educación en Prisiones CIEP 2008, la VI CONFINTEA y la comunidad latinoamericana”*.

## PRINCIPALES RESULTADOS

La posibilidad de un diálogo amplio y crítico, al mismo tiempo en que comprometido con la formación de consensos sobre los desafíos de la Educación en Prisiones en la región, permitió diversos avances que ahora pueden alimentar la elaboración de políticas públicas en el ámbito de cada uno de los países. En primer lugar, las “recomendaciones” resultantes del Encuentro delinean claramente los principios de que:

- a) reconoce la educación como un derecho de los hombres y de las mujeres en situación de encarcelamiento; pero

b) requiere un abordaje político y pedagógico distinto, apto a enfrentar las desigualdades materiales y simbólicas que inciden sobre esa condición. Dos son los principales indicativos en ese sentido. El primero es la referencia a una “educación integral”, que esté atenta a cuestiones de “diversidad” y que contemple las dimensiones “ética, estética, política, artística, cultural y en el ámbito de la salud, el mundo del trabajo y las relaciones sociales.” El segundo es la reivindicación de participación social y familiar en actividades educativas en el contexto de encierro en la perspectiva de la reconstrucción de los lazos entre cárceles y sociedad.

Además, las “recomendaciones” incluyen puntos que tienen carácter más instrumental para las políticas públicas, tales como la articulación entre los órganos gubernamentales responsables por la oferta de educación integral en contextos de encarcelamiento, el reconocimiento del protagonismo de presos y presas en la oferta de educación en prisiones (“educación por pares”) desde que eso no substituya la responsabilidad del Poder Público; la valorización de agentes penitenciarios, docentes y profesionales que trabajan en contextos de privación de libertad para que actúen como facilitadores de la relación de enseñanza-aprendizaje; la producción sistemática de datos estadísticos y la garantía de la transparencia en la gestión prisional; la creación de bibliotecas y otros espacios culturales y recreativos; y hacer viable la continuidad de los estudios para egresados y egresadas.

Finalmente, el Encuentro sirvió para crear y fortalecer vínculos que serán de gran importancia para el futuro de esta pauta en cada uno de los países. La audiencia diversificada amplía las posibilidades de cooperación técnica en nivel regional y crea un novo plano de movilización en favor da Educación en las Prisiones, el cual debe mantenerse activo en la medida en que evolucionen los preparativos para las demás conferencias internacionales – CIEP y CONFINTEA. Mas que las “recomendaciones”, la agenda de Educación en Prisiones en Latinoamérica gana un nuevo espacio y una nueva y fortalecida coalición de actores para la acumulación conceptual y la elaboración de estrategias de transformación.

# 13. RECOMENDACIONES PARA LA CONFERENCIA MUNDIAL DE EDUCACIÓN EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS CIEP 2008, VI CONFINTEA Y LA COMUNIDAD LATINOAMERICANA

Las siguientes recomendaciones se refieren a todas las instituciones en contextos penitenciarios. Los siguientes principios básicos sustentan dichas recomendaciones:

- La educación es un derecho humano fundamental a lo largo de la vida.
- El Estado deberá ser el responsable indelegable de garantizar y hacer efectivo el derecho a una educación de calidad de las personas privadas de libertad en instituciones penitenciarias.
- Todas las personas como sujetos de derecho deben tener acceso a una educación de calidad, estén o no, en situación de privación de libertad.
- La educación debe ser entendida integralmente, comprendiendo al sujeto en todas las dimensiones de su personalidad: ética, estética, política, artística, cultural, y en el ámbito de la salud, el mundo del trabajo y las relaciones sociales.
- El respeto por la diversidad en función de raza, etnia, género, orientación sexual, grupo étnico y religión debe ser un principio orientador de todo proceso educativo.
- El respeto por la multiculturalidad debe ser principio orientador de todo proceso educativo.
- La atención a la calidad de la educación es fundamental en contextos de desigualdad social como en América Latina.

## RECOMENDACIONES PARA LA EDUCACIÓN EN CONTEXTOS PENITENCIARIOS

En atención a los principios enunciados, hacemos las siguientes recomendaciones:

1. Los Ministerios de Educación y/o órganos gubernamentales similares deben asumir la responsabilidad de la política educativa en estos contextos en articulación con los Ministerios de Justicia o equivalentes.
2. Los gobiernos deben diseñar, implementar y evaluar políticas públicas integrales de educación y no solamente proyectos aislados.
3. Resulta imprescindible que los diferentes órganos y/o instituciones gubernamentales formalicen instancias de articulación con la finalidad de desarrollar políticas de educación integral y transversales por género, raza, etnia, grupo étnico, religión y orientación sexual. Estas políticas deben contemplar las dimensiones de: salud, trabajo, desarrollo social, cultura, derechos humanos, deportes, participación política y ciudadanía, entre otros.
4. La educación formal y la educación no formal deben estar articuladas como parte del proyecto educativo de cada institución.
5. Es importante reconocer el protagonismo del sujeto privado de libertad en los procesos educativos (*Peer Education*) sin que esto signifique sustituir la responsabilidad del Estado como garante de la educación. Este protagonismo debe ser valorado y reconocido de distintas formas: tales como, remisión de penas, estímulo cultural y económico entre otros.
6. Es necesario fortalecer la educación y valoración de los agentes penitenciarios, docentes y otros profesionales que trabajan en contextos penitenciarios desde una perspectiva de los derechos humanos, a fin de promover su papel de facilitadores en los procesos educativos.
7. Es necesario dar mayor visibilidad a la realidad de las instituciones penitenciarias propiciando la participación ciudadana en su transformación.
8. Es necesario fortalecer los vínculos de las instituciones de encierro con las universidades y las organizaciones de la sociedad civil para construir el lazo social.

9. Es necesario generar la producción sistemática de datos estadísticos y cualitativos de libre acceso con la finalidad de que aporten a la transparencia y a la definición de políticas públicas.
10. Resulta imprescindible reconocer a los niños que viven en las instituciones de encierro con sus madres como sujetos de derecho y facilitar su tránsito a las instituciones educacionales y recreacionales fuera de la prisión.
11. Es necesario desarrollar proyectos pedagógicos que faciliten la participación de la familia y la comunidad.
12. Dentro de las estrategias educacionales se recomienda la creación de bibliotecas, videotecas, y otros espacios culturales y recreativos.
13. Dentro del principio de la educación a lo largo de la vida se recomienda que se establezcan políticas que faciliten la continuidad y seguimiento de los procesos educativos a partir de la recuperación de la libertad.

Los participantes de este Encuentro Regional demostraron su preocupación con la actual tendencia de privatización de los servicios penitenciarios puesto que puedan interferir negativamente en la implementación de políticas públicas articuladas e integradas de educación.

## NOTA SOBRE LOS AUTORES

### Daniele Duarte

Máster en Sociología por el Instituto Universitario de Investigación en Río de Janeiro (IUPERJ). Trabaja, desde 2005, como consultora en el Programa de Educación para la Libertad en la Directoría de Estudios y Seguimiento de las Vulnerabilidades de La Educación, en la Secretaría de Educación Continuada, Alfabetización y Diversidad (SECAD), del Ministerio de Educación de Brasil (MEC).

### Fabio de Sá e Silva

Graduado de la Universidad de São Paulo, 2002) y con Maestría en Derecho en la Universidad de Brasilia, 2007. Doctorando en Derecho, Política y Sociedad en la Northeastern University. Ex-dirigente en el Departamento Penitenciario Nacional del Ministerio de Justicia (2004-6), y Consultor de UNESCO en el proyecto Educando para la Libertad (2006-7).

### Francisco Scarfó

Licenciado y Profesor en Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata (UNPL). Maestrando en Derechos Humanos, Universidad Nacional de La Plata. Docente de Educación General Básica de Adultos, Buenos Aires. Consultor invitado del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica y del Instituto Internacional de Derechos Humanos (IHRLI) de la Universidad de De Paul en Chicago. Consultor permanente de la Asociación Alemana de Educación de Adultos en Bolivia. Capacitador en la República Argentina del RPI (Reforma Penal Internacional, Oficina Regional para Latinoamérica y el Caribe). Asesor en educación en el ámbito penitenciario en la Procuración Penitenciaria de la Nación.

### **Grace Troccoli Vitorino**

Graduada en Letras (Portugués/Inglés - Universidad del Estado de Ceará - UECE); Maestría en Educación (UFC); Doctora en Educación (UFC); Profesora Titular de la Universidad de Fortaleza (Centro de Ciencias Humanas - UNIFOR). Correo electrónico: [gracet@unifor.br](mailto:gracet@unifor.br)

### **Hugo Rangel**

Dr. Hugo Rangel Profesor investigador en la Universidad de Québec – Montreal (Canadá), consultor del Observatorio Internacional sobre la Educación en Prisiones de la UNESCO. También miembro del Sistema Nacional de Investigadores de Mexico, SNI.

### **Jorge Teles**

Máster en Economía por la Universidad Federal Fluminense (1999). Actualmente es Director de Política de Educación de Juvenes y Adultos de la Secretaría de Educación Continuada, Alfabetización y Diversidad (SECAD), del Ministerio de Educación de Brasil (MEC). Há trabajado con investigación y evaluación de proyectos en los Ministerios de Bienestar Social, Trabajo y Empleo y, también, en Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).

### **Madeline Gurgel Barreto Maia**

Pedagoga (Universidad de Estado de Ceará – UECE); Especialista en la enseñanza de Matemática (UECE); Maestría en Educación (UECE). Doctoranda en Educación (Université du Québec à Chicoutimi – Canadá). Correo electrónico: [madelinemaia@yahoo.com.br](mailto:madelinemaia@yahoo.com.br)

### **Maria José Barbosa**

Licenciada en Estudios Sociales (Universidad del Etadual del Vale del Acaraú - UVA); Especialista en Planeación Educacional (UFC); Maestría en Educación (UFC); Doctoranda en Educación (UFC); Servidora de la Secretaría de Educación Básica y Profesora da UVA; Representante Estadual del Foro de Educación de Jóvenes y Adultos (EJA – Ceará). Correo electrónico : [sampa.ce@uol.com.br](mailto:sampa.ce@uol.com.br)

### **Profa. Maria Zélia Maia Holanda**

Estadística (Universidad Federal de Ceará – UFC); Especialista en Estadística Aplicada (UFC).

### **Massimo Pavarini**

Catedrático de Direito Penal na Facoltà di Giurisprudenza, de la Universidad de Bologna, Italia, desde noviembre de 2000. Se desempeña, además, como asesor honorario de instituciones de gobierno en temas de derecho y seguridad ciudadana.

### **Profa. Rosélia Costa de Castro Machado**

Psicóloga (Universidad Federal de Ceará - UFC); Maestría en Educación (UFC); Doctora en Educación (UFC); Profesora Visitante del Departamento de Fundamentos de la Educación (Facultad de Educación – UFC). Correo electrónico: [roselia@ufc.br](mailto:roselia@ufc.br)

### **Prof. Wagner Bandeira Andriola**

Psicólogo (Universidad Federal de Paraíba – UFPb); Especialista en Psicometría (Universidad de Brasilia - UnB); Maestría en Psicología Social y del Trabajo (UnB); Doctor en Filosofía y Ciencias de la Educación (*Universidad Complutense de Madrid* - España); Profesor Adjunto del Departamento de Fundamentos de la Educación (Facultad de Educación – Universidad Federal de Ceará - UFC); Coordinador de Evaluación Institucional (UFC); Coordinador de la Comisión Propia de Evaluación (CPA/UFC); Miembro del Directorio de la Asociación Brasileña de Evaluación Educacional (ABAVE); Becado de Productividad en Investigación del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq). Correo electrónico: [w\\_andriola@ufc.br](mailto:w_andriola@ufc.br)