



ARTÍCULO | ARTIGO

Fermentario V. 15, N° 2 (2021)

ISSN 1688 6151

Instituto de Educación, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación,
Universidad de la República. www.fhuce.edu.uy

Faculdade de Educação, UNICAMP. www.fe.unicamp.br

Políticas educativas para jóvenes y adultos en las cárceles
sudamericanas - análisis de las experiencias de Argentina, Brasil,
Chile, Paraguay y Uruguay

*As políticas de educação para jovens e adultos nas prisões da
América do Sul – análise das experiências da Argentina, Brasil,
Chile, Paraguai e Uruguai*

*Education policies for youth and adults in South American
prisons - analysis of the experiences of Argentina, Brazil, Chile,
Paraguay and Uruguay*

Elionaldo Fernandes Julião¹
(<http://orcid.org/0000-0003-4772-6231>)

DOI: <https://doi.org/10.47965/fermen.15.2.3>

Recibido: 19/05/2021

Aceptado: 25/07/2021

Resumen

Resultado de una investigación de posdoctorado que tuvo como objetivo analizar las experiencias de producción intelectual y política educativa para jóvenes y adultos en situación de restricción y

¹ Professor Associado IEAR/PPGE/UFF, Núcleo de Estudos e Documentação em Educação de Jovens e Adultos. Grupo de Trabalho e Estudos sobre Educação para Jovens e Adultos em Situação de Restrição e Privação de Liberdade, Pesquisador Jovem Cientista do Nosso Estado da FAPERJ.

privación de libertad en América del Sur, teniendo en cuenta las diversas cuestiones que rodean la historia de la política educativa implementada en las cárceles de las sociedades occidentales, pretendemos, en este artículo, analizar los marcos legales nacionales que sustentan la política desarrollada en cinco países de América del Sur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. A partir del análisis de sus principales marcos legales, tiene el objetivo de presentar algunas reflexiones sobre las experiencias de políticas de educación en las cárceles en desarrollo en la región.

Palabras clave: educación en las cárceles, políticas educativas, América del Sur.

Resumo

Fruto de uma pesquisa de pós-doutorado que visou analisar as experiências de produção intelectual e de política de educação para jovens e adultos em situação de restrição e privação de liberdade na América do Sul, levando em conta as diversas questões que envolvem a história da política educacional implementada nas prisões das sociedades ocidentais, pretendemos, neste artigo, analisar os marcos jurídicos nacionais que sustentam a política desenvolvida em cinco países sul-americanos: Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai. A partir da análise de seus principais marcos legais, tem como objetivo apresentar algumas reflexões sobre as experiências de políticas de educação nas prisões em desenvolvimento na região.

Palavras chave: políticas de educação, educação nas prisões, América do Sul.

Abstract

Result of a postdoctorate investigation that aims to analyze the experiences of intellectual production and educational policy for young people and adults in a situation of restriction and deprivation of liberation in South America, having in mind the various surveys surrounding the history of educational policy implemented in the prisons of western societies, we intend, in this article, to analyze the national legal frameworks that support the policy developed in five countries in South America: Argentina, Brazil, Chile, Paraguay and Uruguay. Based on the analysis of its main legal frameworks, it aims to present some reflections on the experiences of education policies in prisons under development in the region.

Keywords: education policies, prison education, South America.

Introducción

La situación del encarcelamiento en América del Sur es muy compleja. Varios países del continente han presentado, en los últimos años, altas tasas de encarcelamiento. El creciente número de detenidos ha ido acompañado de un creciente desmonte del sistema penitenciario, lo que perjudica significativamente las condiciones mínimas para atender los requisitos de tutela de los presos o del cumplimiento de las condenas de acuerdo con las exigencias legales y establecidas en las convenciones internacionales. Es triste decir que América del Sur es una de las regiones que más irrespetan los Derechos Humanos en el mundo, principalmente a su población encarcelada.

El sistema penitenciario sudamericano ha sido tratado predominantemente bajo la lógica estrecha del confinamiento de personas. La política de castigo se fundamenta, como una forma real y simbólica de resolver el problema, proponiendo, en teoría, la resocialización de los detenidos, pues se supone que el *irrespeto* a las normas está relacionado con la falta de disciplina moral para vivir juntos en sociedad. Como se observa, la pena se percibe no solo como un castigo, sino como un factor de (re)educación del infractor.

La historia de la educación y el trabajo en el sistema penitenciario se remonta a la de la prisión en las sociedades occidentales. La educación y el trabajo se defienden en la concepción del *tratamiento penitenciario*, cuyo objetivo, al menos en los discursos judiciales, implica la reinserción social de los presos, incluso son reconocidos como políticas de resocialización y *tratamiento penitenciario* en la ejecución penal.

Teniendo en cuenta estos temas, este artículo, resultado de una investigación de práctica posdoctoral que tuvo como objetivo analizar perspectivas teóricas, políticas y pedagógicas que involucran y fundamentan las experiencias educativas de jóvenes y adultos en situación de restricción y privación de libertad en América del Sur, tiene como objetivo, a partir del análisis de sus principales marcos legales, presentar algunas reflexiones sobre las experiencias de educación en las cárceles de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.

Política de ejecución penal en América del Sur

América del Sur viene experimentando en las últimas décadas, además de los problemas económicos, políticos y sociales —que agravan cada vez más el desarrollo humano en la región—, una enorme crisis en la política de seguridad pública, con el aumento de la violencia y la delincuencia, poniendo en jaque a su sistema de justicia criminal. Fuera de las zonas de guerra, la región es considerada la más violenta del planeta, sin respetar los derechos humanos fundamentales de su población. Según

estimaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2017), la región tiene el 9 % de la población mundial, pero registra cuatro veces más homicidios que el promedio mundial.

Con cada año que pasa, hay un aumento considerable en el número de presos que no va acompañado de la construcción de nuevas unidades penitenciarias y, en consecuencia, la creación de nuevas vacantes en el sistema. Además de la sobrepoblación carcelaria, la región experimenta varios problemas en el sistema de justicia penal que desafían la política de seguridad pública de los gobiernos. Con las unidades carcelarias repletas de presos en espera de sentencia, el sistema penitenciario ni siquiera puede cumplir con las condiciones mínimas para el tratamiento de los presos previstos en los marcos legales nacionales e internacionales.

En ausencia de unidades adecuadas que respeten la individualización de la pena, los presos ni siquiera se separan entre provisionales y condenados, así como según los respectivos niveles de peligrosidad. Muchos carecen de espacios adecuados para socializar, con iluminación adecuada, agua potable y condiciones mínimas de higiene, incluso para recibir visitas de familiares y realizar actividades laborales, educativas, culturales, deportivas y religiosas previstas en la legislación como parte del tratamiento penitenciario.

Con el aumento de la desigualdad social, con enormes inversiones en política de seguridad pública de tolerancia cero, los gobiernos de la región disminuyen cada vez los recursos para las políticas sociales, han valorado en sus discursos políticos, como solución a los problemas de violencia y delincuencia, el endurecimiento de las leyes y el encarcelamiento masivo de una población considerada en riesgo social y potencialmente criminal. Con las reformas legislativas, que rara vez han dado los resultados deseados para la sociedad, solo ha aumentado el flujo de nuevos presos en un sistema arcaico, improvisado y mal equipado, sin las condiciones mínimas para atenderlos.

En el ámbito de la ejecución penal propiamente dicha, las reformas de la legislación se han limitado a menudo a meras revisiones de artículos, transformando algunas leyes en colchas de retazos. Ha sido muy común la aprobación de normas complementarias sin la revisión efectiva de la ley principal que tiene la función de regular la ejecución penal. Sin una revisión en la columna vertebral de la legislación, se crean paralelamente reglamentos que comprometen la comprensión de los operadores de la ejecución penal y de las instituciones responsables del seguimiento y control de la aplicación de la política.

Las cárceles de Sudamérica se han convertido en verdaderas sociedades paralelas. Sin el control del Estado, convertidos en una de las principales incubadoras de la desigualdad social y, en consecuencia,

del llamado crimen organizado, contribuyen cada vez más a la crisis de la seguridad pública. Los presos que viven en condiciones deplorables e inhumanas son vulnerables a la coacción y al reclutamiento de facciones y milicias que se vuelven más sofisticadas para actuar en el crimen. En algunos países, como Brasil, se han convertido en verdaderas instituciones, con normas que controlan las relaciones internas y la gestión de las unidades penitenciarias.

En los países sudamericanos existen numerosos fallos institucionales, legislativos y operativos que agravan esta situación. Cada vez más, las prisiones son espacios olvidados por los poderes públicos donde el control y la capacidad de gestión del Estado son limitados. Por ser un espacio invisible e invisibilizado por el poder público y la sociedad, es posible imaginar el escenario de la negligencia y la improvisación en la implementación de políticas públicas de justicia penal y ejecución penal.

La educación de jóvenes y adultos en situación de restricción y privación de libertad en América del Sur

La historia de la educación y el trabajo en prisión se remonta a la de la prisión en la sociedad occidental. La ejecución penal se basa en una concepción de tratamiento penitenciario, cuyo objetivo, al menos en el discurso tradicional, es la reinserción social de las personas privadas de libertad, y son reconocidas como políticas de resocialización, formando parte de la ciencia penitenciaria.

Partiendo de la idea de que las personas privadas de libertad están, de hecho, privadas del derecho de ir y venir en una sociedad libre, manteniendo aun los demás derechos humanos fundamentales, principalmente de conciencia, expresión, religión y creación, importantes aportes de estudios y reflexiones sobre la educación en las cárceles enfatizan que, si bien la educación sigue siendo un beneficio para muchos reclusos y que sirve como dispositivo para ocupar su tiempo en prisión, es sin duda un derecho garantizado por la ley, tal y como lo prevén los tratados de normas internacionales aprobados en las últimas décadas. Destacan también que los establecimientos penales, según su naturaleza, deben contar en sus instalaciones con áreas y servicios destinados a brindar asistencia, educación, trabajo, recreación y prácticas deportivas, culturales y religiosas. Esa educación incluirá la instrucción escolar y la formación profesional para sujetos en situación de privación de libertad.

Teniendo en cuenta las diversas cuestiones que rodean la historia de la política educativa implementada en las cárceles de las sociedades occidentales, pretendemos, en este artículo, analizar los marcos legales nacionales que sustentan la política desarrollada en algunos países de América del Sur.

La educación en las cárceles de Argentina

La República Argentina es un estado federal compuesto por 23 Provincias y una Ciudad Autónoma (Buenos Aires). Sus gobernantes y legisladores son elegidos por sufragio directo y su justicia sigue la misma organización administrativa territorial. De acuerdo con la Ley de Educación Nacional de Argentina (Argentina, 2006), la estructura educativa del país comprenderá cuatro niveles (Educación Inicial, Educación Primaria, Bachillerato y Educación Superior) y ocho modalidades (Educación Técnica Profesional, Educación Artística, Educación Especial, Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, Educación Rural, Educación Bilingüe Intercultural, Educación en Contextos de Privación de Libertad y Educación Domiciliaria y Hospitalaria).

En cuanto a la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (Capítulo IX, artículos 46 al 48), se considera la modalidad educativa encaminada a garantizar la alfabetización y la elevación de la escolarización para quienes no han completado la educación básica a la edad establecida y debe ofrecer posibilidades educativas a lo largo de todo el período de la vida. Consistirá en programas y acciones educativas para jóvenes y adultos y estará vinculado al mundo de la producción y el trabajo.

Sobre la Educación en Contextos de Privación de Libertad (Capítulo XII, artículos 55 a 59), consiste en la modalidad del sistema educativo que tiene como objetivo garantizar el derecho a la educación de todas las personas privadas de libertad, promoviendo su formación integral y pleno desarrollo a través de la implementación de acciones para incrementar la escolaridad, la formación profesional, la educación superior, la educación no formal, principalmente con el objetivo de estimular la creación artística y la participación en diferentes manifestaciones culturales, así como en actividades de educación física y deportiva para todas las personas privadas de libertad dentro o fuera de las instituciones de privación de libertad, cuando las condiciones de detención lo permitan. Para su ejercicio, no se permite ninguna limitación o discriminación relacionada con la situación de encarcelamiento².

Asimismo, según el documento (artículo 58), los sistemas educativos jurisdiccionales de las provincias deben ofrecer atención educativa de nivel inicial a los niños hasta los cuatro años, nacidos y / o criados en estos contextos, a través del jardín de infancia, así como de actividades educativas y recreativas dentro y fuera de las unidades penitenciarias. Los servicios educativos de la modalidad de

² Según el artículo 135 de la Ley N ° 26.695, que revisa la Ley de Ejecución de la Pena Privativa de Libertad de Argentina (Ley N ° 24.660 / 1996), en materia del derecho a la educación de la población privada de libertad, «el acceso a la educación en todos sus niveles y modalidades no permitirán ninguna limitación por motivos discriminatorios, ni por la situación procesal de los presos, el tipo de centro de detención, el tipo de encarcelamiento, el nivel de seguridad, el grado de avance en la progresión del régimen penitenciario, sistema, de calificaciones de conducta o concepto o cualquier otra circunstancia que implique una restricción injustificada del derecho a la educación».

Educación en contextos de privación de libertad, según el artículo 137, pueden implementarse mediante estrategias pedagógicas flexibles que garanticen la igualdad en la calidad de los resultados.

En agosto de 2011 se aprobó la Ley n.º 26.695 que reformula la Ley de Ejecución de la Pena Privativa de Libertad en Argentina (Ley n.º 24.660 / 1996), Capítulo VIII, Artículos 133 a 142, en materia de derecho a la educación de la población privada de la libertad. De acuerdo con la nueva legislación, todas las personas privadas de libertad tienen derecho a la educación pública y acceso a todos los niveles y modalidades de acuerdo con las leyes de educación nacional, educación técnica y profesional, educación integral en sexualidad, educación superior y todos los demás estándares aplicables.

El Ministerio de Educación coordinará todas las acciones, estrategias y mecanismos necesarios para el cumplimiento del derecho a la educación de los reclusos con las autoridades nacionales y provinciales y con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con los institutos de educación superior de la administración estadual y con la Universidades nacionales. Las unidades penitenciarias deben contar con espacios adecuados en su estructura para garantizar los derechos de las personas privadas de libertad. En este sentido, se prevén en su arquitectura, espacios para biblioteca (adecuados a las necesidades de instrucción, formación y recreación de los internos y se debe incentivar su acceso como parte del tratamiento penitenciario) y una escuela que debe estar bajo la responsabilidad de los profesionales docentes.

Desde el momento en que el preso es admitido en la unidad, según el documento, se le garantizará al interno, el ejercicio de su derecho a estudiar, con la obligación de la dirección de tomar todas las medidas necesarias para promoverlo. Será obligatorio para los internos analfabetos y para aquellos que no hayan alcanzado el nivel mínimo establecido por la ley. Las actividades educativas, que pueden ser ofrecidas por entidades públicas o privadas, deben organizarse para garantizar el acceso a los diferentes niveles educativos previstos en el sistema educativo, con base en la propuesta de educación pública, posibilitando la continuidad de los estudios en libertad.

Se prevé en la ejecución penal una política de formación profesional de los presos que debe ser implementada de acuerdo a las condiciones personales del preso y su posible desempeño futuro en el mundo del trabajo en el ambiente libre. Los certificados y diplomas expedidos por las autoridades educativas competentes, según el documento, no deben contener ninguna indicación de que los estudios se realizaron en las cárceles.

Se prevé en el documento, artículo 140, como estímulo educativo, la redención del tiempo de pena de la culminación parcial de niveles (primaria, secundaria, superior) y modalidades de enseñanza (cursos

de formación profesional o equivalentes), según lo siguiente términos: (a) un mes por año escolar; (b) dos meses por curso anual de formación profesional o equivalente; (c) dos meses para estudios primarios; (d) tres meses para estudios secundarios; (e) tres meses para estudios de educación superior; (f) cuatro meses para estudios universitarios; (g) dos meses para cursos de posgrado.

El control de la gestión educativa de las personas privadas de libertad, según el artículo 141, será del Ministerio de Educación y del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y sus equivalentes provinciales, que deberán establecer, en el ámbito del Consejo Federal de Educación, un sistema de información pública, confiable, accesible y actualizado, sobre la demanda y oferta educativa, los espacios y programas de estudios existentes en cada establecimiento y llevar un registro adecuado de sus variaciones.

En diciembre de 2010, el Consejo Federal de Educación aprobó, mediante Resolución CFE n.º 127/10, el documento «La educación en el contexto de la privación de libertad en el sistema educativo nacional» que organiza efectivamente la política educativa nacional en el ámbito penitenciario argentino. Los sistemas educativos jurisdiccionales provinciales, según el documento, son los encargados de la administración de las escuelas y de toda la documentación relacionada con los estudios realizados en las cárceles y la vida cotidiana de las escuelas en contextos de privación de libertad se organizará de acuerdo a la normativa nacional y jurisdiccional, para cada nivel y modalidad, y pueden elaborar normativas específicas para el contexto.

Los docentes que laboran en las escuelas en el ámbito penitenciario no podrán asumir ningún rol en las instituciones de seguridad pública, impidiéndose que profesionales del personal técnico y de seguridad de ejecución penal puedan actuar como docentes en esta modalidad. Se prevé, como parte de la propuesta política educativa, la promoción de la creación de órganos de participación estudiantil en los ambientes escolares dentro de la prisión, ya que, según el documento, son experiencias significativas en la formación del ciudadano. Aun así, según el documento, las propuestas educativas y los talleres de trabajo no deben superponerse entre sí, requieren la organización de un horario y espacios físicos gestionados en todos los sectores.

Educación en las cárceles de Brasil

Según el artículo 18 de la Constitución de la República Federativa de Brasil aprobada en 1988 (Brasil, 2016), la organización política y administrativa del Brasil comprende la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, todos autónomos, en los términos de esta Constitución. Y, según el artículo 205, la educación es un «derecho de todos y el deber del Estado y de la familia, será promovida y

fomentada con la colaboración de la sociedad, con miras al pleno desarrollo de la persona, su preparación para el ejercicio de la ciudadanía y su calificación para el trabajo».

Para organizar el sistema educativo nacional del país, en 1996, se aprobó la Ley de Directrices y Bases de la Educación (Brasil, 1996). Respetando su organización política y administrativa, de acuerdo con su artículo 8º, la organización nacional de educación estará conformada por los respectivos sistemas educativos, federal, estadual y municipal, siendo la Unión «encargada de coordinar la política educativa nacional, articulando los diferentes niveles y sistemas y ejerciendo funciones normativas, redistributivas y complementarias en relación con las demás instancias educativas». En cuanto a los niveles y modalidades de educación y docencia, según el artículo 21, «la educación escolar se compone de: educación básica, formada por la educación infantil, primaria y secundaria; y educación superior».

La educación de jóvenes y adultos, educación especial, educación profesional y tecnológica, educación rural, educación escolar indígena y educación a distancia son, según el documento, modalidades de educación básica y tienen diferentes propuestas curriculares de acuerdo a las especificidades de sus sujetos y de sus cursos.

Con la aprobación, en el año 2000, por parte del Consejo Nacional de Educación, de los Lineamientos Curriculares Nacionales para la educación de jóvenes y adultos (Brasil, Consejo Nacional de Educación, 2000), la modalidad ahora es reconocida como una etapa de la educación básica con su propia identidad y que debe considerar las situaciones, los perfiles de los estudiantes, los grupos de edad y se guiará por la propuesta de su propio modelo pedagógico.

En cuanto a la política educativa para jóvenes y adultos en situación de restricción y privación de libertad, la Ley que regula la ejecución penal en el país (Brasil, 1984), en su artículo 11 considera que la asistencia a los presos y detenidos es deber del Estado, con el objetivo de prevenir la criminalidad y orientar el retorno a la convivencia social, constituyéndose en: material, sanitario, jurídico, educativo, social y religioso. En este sentido, la asistencia educativa, según el documento, incluirá la educación escolar y la formación profesional de los reclusos, la educación primaria y secundaria será obligatoria, y se integra al sistema escolar de la unidad federativa (estados brasileños).

Las actividades educativas, según el artículo 20, «podrán ser objeto de convenio con entidades públicas o privadas, que instalen escuelas u ofrezcan cursos especializados». En las unidades penales, se prevé la integración de estas actividades, con la «creación de una biblioteca, para uso de todas las categorías de reclusos, provista de libros instructivos, recreativos y didácticos» (art. 21).

Para garantizar eficazmente la asistencia a los reclusos, los establecimientos penales, según su naturaleza, deben contar en sus instalaciones con áreas y servicios destinados a brindar asistencia, educación, trabajo, recreación y prácticas deportivas. Para los sujetos que cumplen condena en régimen cerrado o semiabierto, podrán redimir parte del tiempo de ejecución de la condena mediante trabajo o estudio. En el caso del trabajo, el tiempo se computa a razón de un día de pena por tres de trabajo. En cuanto al estudio, un día de pena por cada doce horas de estudio efectivo.

En el proceso de organización y consolidación de la política nacional de educación para jóvenes y adultos privados de libertad, el Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria (CNPCP) y el Consejo Nacional de Educación (CNE) aprobaron los Lineamientos Nacionales para la Oferta Educativa de jóvenes y adultos en situación de privación de libertad en establecimientos penitenciarios, respectivamente mediante las Resoluciones CNPCP n.º 3 de 11 de marzo de 2009 (Brasil, 2009) y CNE/CEB n.º 2 de 19 de mayo de 2010 (Brasil, 2010a). Entienden que, según el artículo 2º de la Resolución CNE/CEB 2/2010,

las acciones educativas en el contexto de privación de libertad deben basarse en la legislación educativa vigente en el país, en la Ley de Ejecución Penal, en los tratados internacionales suscritos por Brasil en el marco de las políticas de derechos humanos y privación de libertad, asegurándose de cumplir con las especificidades de los diferentes niveles y modalidades de educación y enseñanza y se extienden a los presos preventivos, condenados, egresado del sistema penitenciario y quienes cumplen medidas de seguridad

Estos lineamientos imponen a los gobiernos estatales la responsabilidad de la provisión de educación en los establecimientos penitenciarios, con excepción de los establecimientos federales, cuya provisión será responsabilidad del Ministerio de Educación en conjunto con el Ministerio de Justicia, que podrá celebrar convenios con Estados, Distrito Federal y municipios.

Reconociendo que la educación en las cárceles se encuentra dentro del alcance de la modalidad de educación de jóvenes y adultos prevista en la Ley de Directrices y bases de la educación nacional (Brasil, 1996), el financiamiento de la política, según las resoluciones, será a través de recursos públicos federales, estatales y municipales. Las acciones, proyectos y programas gubernamentales dirigidos a la modalidad en general, incluyendo la provisión de materiales didácticos y escolares, apoyo pedagógico, alimentación y salud estudiantil, también deben incluir las instituciones y programas educativos de las instituciones penales.

Prevén que la educación debe estar asociada a las acciones complementarias de cultura, deporte, inclusión digital, formación profesional, fomento de la lectura y programas de implantación, recuperación y mantenimiento de bibliotecas orientadas a la atención de la población privada de

libertad, incluyendo acciones de valorización de los profesionales que trabajan en estos espacios. También consideran fundamental que la política educativa se organice respetando las especificidades de cada régimen/medida, así como las necesidades de cada sujeto privado de libertad, con una atención diferenciada según las situaciones que se presenten en cada unidad penal y / o sistema carcelario, inclusive deben considerar las necesidades de inclusión y accesibilidad, así como las peculiaridades de género, raza y etnia, credo, edad y condición social de la población atendida.

Sumado a esto se considera que el atendimento educativo pueda realizarse mediante la vinculación a unidades y programas educativos que funcionen fuera de los establecimientos penitenciarios, debiendo incluir todos los turnos y estar organizados para atender las peculiaridades de tiempo, espacio y rotación de la población carcelaria teniendo en cuenta la flexibilidad prevista en la Ley de Directrices y bases de la educación nacional para la modalidad de educación de jóvenes y adultos.

Según los documentos, el trabajo cultural y las actividades artísticas deben ser reconocidas y valoradas como elementos formativos integrados en la oferta educativa, pudiendo ser incluidos en el proyecto político pedagógico como actividades curriculares, siempre que estén debidamente fundamentadas, así como compatibles con las actividades educacionales. En cuanto a los profesionales que laboran en los establecimientos penitenciarios y educativos, se asegura el acceso a programas de formación inicial y continua que tengan en cuenta las especificidades de la política de ejecución penal, y también corresponde a los docentes estar debidamente cualificados y con una remuneración acorde a la especificidad de la función que realiza. Los documentos también recomiendan que exista un cronograma unificado dentro del sistema penitenciario entre la educación formal, no formal, la educación para el trabajo, inclusive la educación a distancia, que permita, sin acciones superpuestas, la amplia participación de todas las personas privadas de libertad. También prevén la garantía de condiciones de acceso y permanencia en la Educación Superior (cursos de pregrado y posgrado), con base en la participación en exámenes de los estudiantes que demandan este nivel de educación, respetando las reglas vigentes y las características y posibilidades de los regímenes de cumplimiento de penas previstas en la Ley de Ejecución Penal (Brasil, 1984).

La educación en las prisiones de Chile

De acuerdo con la Constitución Política de la República de Chile, promulgada en 2005, su administración será funcional y territorialmente descentralizada en regiones, provincias³ y comunas⁴.

³ Son subdivisiones territoriales intermedias del país, inferiores a las regiones y superiores a las comunas.

⁴ Es la subdivisión administrativa más pequeña de Chile que puede contener ciudades, pueblos, aldeas, así como áreas rurales

La educación, según el documento, tiene como objetivo el pleno desarrollo de la persona en las diferentes etapas de su vida. El Estado está obligado a promover la educación infantil mediante el financiamiento de un sistema gratuito. La educación básica y secundaria son obligatorias y el Estado también debe financiar un sistema gratuito para garantizar el acceso a toda la población.

La Ley General de Educación de Chile (Ley 20.370), promulgada en 2009, regula la política educativa nacional, la educación se manifiesta a través de la educación formal o regular, la educación no formal y la educación informal. La educación formal o regular, según el artículo 17, se organiza en cuatro niveles: jardín de infancia, básico, medio y superior, y por modalidades educativas diseñadas para atender a poblaciones específicas. Por modalidad educativa, según el artículo 22, comprende las opciones organizativas y curriculares de la educación regular, dentro de uno o más niveles educativos, que tiene como objetivo atender a sujetos con necesidades específicas de aprendizaje, como jóvenes y adultos. Según el artículo 24, la educación de jóvenes y adultos es la modalidad educativa dirigida a jóvenes y adultos que deseen iniciar o complementar sus estudios, posibilitando la educación permanente. Se estructurará en los niveles de educación básica y secundaria y se podrá realizar en formato presencial o mediante planes flexibles semipresenciales.

El Reglamento del Establecimiento Penitenciario (Decreto Supremo de Justicia n.º 518 de 1998), en su artículo 1.º, determina que

la actividad penitenciaria se regirá por las normas establecidas en este documento y tendrá como objetivo principal tanto el atendimento, custodia y asistencia de los detenidos, sujetos de detenciones preventivas y condenados, así como las acciones educativas necesarias para la reinserción social de los condenados a penas de prisión o sustitutivas.

De acuerdo con los artículos 59 y 95, la educación básica gratuita es un derecho de todo recluso y la administración penitenciaria debe incentivar, a los efectos de la reinserción social, la realización de estudios secundarios, técnicos, entre otros y fomentará el desarrollo de la práctica deportiva, recreativa y cultural como parte del tratamiento penitenciario.

La educación implementada en las cárceles chilenas sigue los planes y programas previstos en la modalidad de educación de jóvenes y adultos y están regulados a través del Decreto Supremo 257/2009 (Plan de estudios de educación de jóvenes y adultos) y Decretos Exentos de Educación 584/2007 (Aprueba plan y programas de formación profesional para la educación básica de adultos), 2169/2007 (Reglamento de evaluación y promoción escolar de la educación básica y media de adultos).

La educación en las cárceles de Paraguay

De acuerdo con la Constitución de la República del Paraguay de 1992, la República del Paraguay está constituida en un estado de derecho social, unitario, indivisible y descentralizado. A los efectos de la estructuración política y administrativa del Estado, el territorio nacional se divide en 17

Departamentos y 1 Distrito Capital que, dentro de los límites de la constitución y las leyes, gozan de autonomía política, administrativa y reglamentaria para la administración de sus intereses y de autarquía en la recaudación de la inversión de sus recursos. En cuanto al derecho a la educación y la cultura, según el Capítulo VII, artículo 73, «toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente, que como sistema y proceso se realiza en el contexto de la cultura comunitaria».

También destaca que la erradicación del analfabetismo y la formación profesional son objetivos permanentes del sistema educativo. La educación escolar básica, según el artículo 76, es obligatoria y en las escuelas públicas será gratuita. El Estado debe promover la educación secundaria, técnica, agrícola, industrial y superior o universitaria, así como la investigación científica y tecnológica. La organización del sistema educativo es una responsabilidad esencial del Estado, con la participación de las diferentes comunidades educativas y abarcará los sectores público y privado, así como el ámbito escolar y extraescolar.

En 1998 se promulgó la Ley General de Educación (Ley n.º 1.264). Según su artículo 4,

el sistema educativo nacional se financiará básicamente con recursos del presupuesto general de la nación» y que a través del sistema educativo nacional (art. 5), «se establecerá un diseño curricular básico que permita la elaboración de diversos proyectos curriculares y se ajusten a las modalidades, características y necesidades de cada caso.

El sistema educativo nacional, según el artículo 26, incluye la educación general, la educación especial y otras modalidades educativas. El régimen general puede ser formal, no formal y reflexivo⁵. La educación formal se estructura en tres niveles: el primero (que comprende la educación inicial y la educación escolar básica), el segundo (educación secundaria) y el tercero (educación superior). De acuerdo con el artículo 36, para los estudiantes mayores de dieciséis años que deseen cursar la educación básica, se podrán establecer diferentes planes de estudio que respondan a su nivel educativo.

Teniendo en cuenta que la ejecución penal, de acuerdo con el Código de Ejecución Penal de la República del Paraguay (2014a), tiene como objetivo asegurar que el condenado adquiera la capacidad de comprender y respetar la ley, y busca una adecuada reinserción social y adaptación a una

⁵ Según el Capítulo IV, artículo 58, corresponde al uso de los medios de comunicación sociales.

vida sin delito, además de tener como objetivo proteger a la sociedad de actos delictivos, el tratamiento penitenciario, según el artículo 46, «será integral y tendrá un carácter educativo, terapéutico, espiritual, sanitario y disciplinario. Se implementará a través de programas específicos en las áreas de convivencia, educación, trabajo, recreación, espiritual, salud y asistencia psicosocial».

El trabajo, con carácter educativo y productivo, y la educación, según el documento, son considerados como una de las bases del tratamiento penitenciario, fundamentales para la reinserción social. Al ingresar en la unidad penitenciaria, se garantizará a los sujetos reclusos el ejercicio de su derecho a aprender, tomando las medidas necesarias para mantener, promover y mejorar su educación y formación profesional.

La asistencia a las escuelas o servicios educativos, según el artículo 159, «será obligatoria para los detenidos analfabetos y para quienes no hayan completado la educación primaria»⁶, con métodos de enseñanza especiales y adecuados según sus necesidades. Las propuestas pedagógicas y la planificación docente deben coordinarse con el sistema público de educación básica, para que al salir tenga la posibilidad de continuar sus estudios.

Los certificados, diplomas y declaraciones de participación en actividades educativas, de formación profesional y actividades laborales expedidos por las autoridades educativas y las instituciones competentes, no deben, según el documento, contener ninguna indicación de que los estudios o trabajos fueron ejecutados en el centro penitenciario.

Las unidades penitenciarias deben proporcionar en su arquitectura bibliotecas adecuadas a las necesidades de educación, formación y recreación de los reclusos, y los administradores deben fomentar su uso. Se deben organizar actividades recreativas y culturales, con todos los medios compatibles con su régimen. También deben fomentar la enseñanza y práctica de la música a través de coros, bandas y orquestas.

Se prevé en la legislación, Sección VI (incentivos y recompensas), beneficios especiales para los sujetos detenidos que se destaquen por conducta ejemplar, y la unidad penal es responsable de otorgarlos. Asimismo, según el documento, Sección VII (De la Remisión), artículos 120 y 121, los reclusos condenados a más de tres años de prisión en establecimientos cerrados o semiabiertos, con

⁶ Según el artículo 162, «La negativa injustificada del preso analfabeto y de quienes no hayan terminado la escuela primaria a asistir a escuelas o servicios educativos será considerada una violación a las normas de conducta y servirá para inhabilitarlo a los efectos del disfrute de beneficios».

conducta calificada como muy buena, pueden beneficiarse de la redención de un día de pena por cada tres días de trabajo o estudio⁷.

La educación en las cárceles de Uruguay

Según la Constitución de la República Oriental del Uruguay (2004 [1996]), la República del Uruguay corresponde a la asociación política de todos los habitantes del territorio y está organizada política y administrativamente en los Gobiernos nacional, departamental y municipal. Está dividido territorialmente en 19 departamentos.

La educación primaria y secundaria, agraria o industrial, es obligatoria. Y se declara de utilidad social la gratuidad, según el artículo 71, de la educación oficial primaria, media, superior, industrial y artística y de la educación física, así como el establecimiento de bibliotecas populares. Aun así, según el documento, en todas las instituciones educativas se prestará especial atención a la formación del carácter moral y cívico de los estudiantes.

De acuerdo con la Ley General de Educación (Ley n.º 18.437), promulgada en 2008, la educación, como derecho humano fundamental, será garantizada y promovida por el Estado con calidad para todos, a lo largo de su vida, para facilitar su continuidad educativa. Como bien público y social, considera los derechos humanos como elementos esenciales que deben ser incorporados en todo momento y oportunidad en las propuestas, programas y acciones educativas, y constituyen un marco de referencia fundamental para la educación en general y, en particular, para los educadores en cualquiera de las modalidades de práctica profesional.

Según el artículo 8, el Estado garantizará los derechos de los grupos minoritarios o en situación de especial vulnerabilidad, a fin de garantizar la igualdad de oportunidades en el pleno ejercicio del derecho a la educación y su efectiva inclusión social. En este sentido, para lograr su pleno desarrollo, las propuestas educativas deben respetar las diferentes capacidades y características individuales de los estudiantes.

El Sistema Nacional de Educación es, según el documento, el conjunto de propuestas educativas integradas y articuladas para todos los habitantes a lo largo de su vida y tendrá un carácter formal y no formal. La educación formal se organizará en niveles y modalidades que comprenden las diferentes etapas del proceso educativo, y comprenderá los siguientes niveles: educación inicial, educación

⁷ Según el artículo 121, a estos efectos, se entenderá por jornada la suma de las horas de trabajo y estudio en los centros penitenciarios, contabilizando un total de ocho horas. Según el artículo 123, los beneficios se perderán en su totalidad por la práctica de una falta muy grave, y es posible, una vez cumplida la sanción disciplinaria, el preso reiniciará una nueva cuenta de tiempo de redención. El Juez de Ejecución realizará el cómputo final, que se considerará un derecho adquirido para el detenido.

primaria, educación secundaria básica, educación secundaria superior (educación general, educación tecnológica y formación técnica profesional), educación terciaria (cursos técnicos no universitarios, educación superior técnica y tecnológica), formación en educación universitaria, educación terciaria universitaria (carreras de graduación) y estudios de posgrado.

La educación formal de jóvenes y adultos (artículo 35), «tendrá como objetivo garantizar, al menos, el cumplimiento de la educación obligatoria para las personas mayores de quince años». La educación no formal, según el artículo 37, se dará «en el marco de una cultura de aprendizaje a lo largo de la vida, comprenderá todas las actividades, medios y áreas de la educación que se desarrollen fuera del ámbito de la educación formal». Estará integrado por diferentes áreas de la labor educativa, entre ellas, alfabetización, educación social, educación de jóvenes y adultos.

De acuerdo con la Ley n.º 14.470 (Uruguay, 1975), que establece un sistema de normas sobre privación de libertad en Uruguay, como parte del programa de tratamiento asignado a cada sujeto recluso, con miras a su readaptación social y prevención del delito, se tomarán medidas necesarias para mejorar su educación, especialmente orientada a su formación moral. Según el documento, en este sentido, la autoridad penitenciaria debe promover cursos de alfabetización, formación inicial, educación secundaria y formación profesional técnica que contribuyan a la reinserción social de los reclusos. Las propuestas de actividades educativas implementadas en prisión deben coordinarse con las de educación pública nacional, para que los reclusos tengan la posibilidad de continuar sus estudios cuando estén en libertad.

Los certificados emitidos por las autoridades educativas competentes para las actividades que se desarrollen en los centros penitenciarios no deben contener ninguna indicación que permita la identificación de su origen. Las unidades penitenciarias también deben contar en su infraestructura instalaciones de biblioteca, actividades recreativas y culturales para el uso de los reclusos. Los reclusos serán evaluados periódicamente y podrán, de acuerdo con su desempeño, obtener los beneficios otorgados por la administración central de acuerdo con la autorización del juez de ejecución penal.

En septiembre de 2005 se aprobó la Ley de humanización y modernización del sistema penitenciario (Ley n.º 17.897), que, en su artículo 13 (Regulación de la redención por el trabajo y el estudio), establece que toda persona privada de libertad reduce el tiempo previsto para en la sentencia a través del estudio o el trabajo. Según la ley, por cada dos días de estudio o cada dos jornadas laborales de 8 horas se redimirá un día de pena.

Consideraciones finales

A través del análisis de los marcos legales y operativos que sustentan la implementación de la política educativa en las cárceles de los países investigados, es posible afirmar que aún existe una gran brecha entre el ámbito legal y el vivido en la cotidianidad de la ejecución penal. Las posiciones progresistas son evidentes en las leyes nacionales sobre los derechos de toda la población, especialmente de los más vulnerables, como las personas privadas de libertad. En todos ellos, sin excepción, la educación es reconocida como un derecho humano fundamental y subjetivo a lo largo de la vida, que independientemente de cualquier condición, ya sea social, económica, política, étnica, religiosa, de género y de privación de libertad, debe garantizarse a su población.

Por otro lado, al analizar adecuadamente la política de desarrollo social, según Rodríguez Morales (citado en Rangel, 2009, p. 45), «los avances legislativos se han interpretado como una antítesis total de las prácticas carcelarias, reforzando la desconfianza de los ciudadanos hacia las leyes y las instituciones». En general, la ejecución de la política parece estar en desacuerdo con lo previsto en los marcos legales. Es posible mostrar que los países pesquisados están construyendo una experiencia de política educativa en las cárceles, especialmente en las últimas dos décadas. Cada uno con sus particularidades y especificidades.

Debido a que todavía se desarrolla como una política de gobierno (política de coyuntura y de corto plazo) y no como una política de Estado (política estructurante y de largo plazo), como cualquier otra política social, la educación acaba siendo rehén del ejercicio del gobierno nacional y/o regional. Con cada administración de gobierno se toman nuevas decisiones, que debilitan el mantenimiento de lo construido y conquistado anteriormente.

La ausencia de datos sistematizados y difundidos con cierta regularidad por parte de las autoridades públicas sobre el perfil escolar de los reclusos, las verdaderas demandas educativas del sistema penitenciario y la situación de la política educativa en desarrollo en el ámbito penitenciario, nos revelan una realidad del sistema penitenciario tal vez mucho más sombría y obtusa de lo que se pueda imaginar. La información disponible hoy en día no representa realmente las imágenes, sensaciones y dolores de la realidad de lo que se vive en la política cotidiana.

Con una población carcelaria mayoritariamente pobre y con escasa educación, los datos, cuando existen, revelan que la política educativa en desarrollo aún afecta a una porción muy pequeña de los presos, restringida a unos pocos elegidos y, lamentablemente, privilegiados. En este sentido, podemos afirmar que la educación en el ámbito penitenciario sigue siendo un beneficio para unos pocos y no un derecho, tal y como prevé las legislaciones nacionales e internacionales (Julião, 2020).

Para incrementar efectivamente el acceso y la permanencia de esta población a las experiencias educativas, especialmente con la calidad mínima requerida para la implementación de una política educativa para jóvenes y adultos, será necesaria una gran inversión política y económica en el mediano y largo plazo. Aún serán necesarios muchos esfuerzos para cambiar este escenario, principalmente, dando más visibilidad al tema.

Necesitamos seguir responsabilizando a la sociedad y a las autoridades públicas por los derechos humanos de la población en situación de privación de libertad. A través del análisis de la política educativa planificada y en desarrollo, las cuales pueden revelar cuánto esta población ha sido irrespetada y desatendida a lo largo de la historia.

Referencias bibliográficas

- Argentina (2006). *Ley n.º 26.206: Ley de Educación Nacional*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley-de-educ-nac-58ac89392ea4c.pdf>
- Argentina (2011). *Ley n.º 26.695: Ejecución de la pena privativa de la libertad* (modifica la Ley n.º 24.660). Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26695-186022/texto>
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2017). *Os custos do crime e da violência: Novas evidências e constatações na América Latina e Caribe*. BID.
- Brasil (1984) *Ley de ejecución penal*. Ley 7.210, promulgada el 11 de julio de 1984. Brasilia: congreso nacional.
- Brasil. (1996) *Directrices y bases de la educación nacional*. Ley n.º 9394, de 20 de diciembre de 1996. Brasilia: Cámara de Diputados.
- Brasil (2000). *Resolución CNE/CEB n.º 1 de 2000*. Lineamientos curriculares nacionales para la educación de jóvenes y adultos. Brasilia: Consejo Nacional de Educación.
- Brasil. (2009). *Resolución CNPCP n.º 3, de 11 de marzo de 2009*. Lineamientos nacionales para la oferta educativa en los establecimientos penales. Brasilia: Consejo Nacional de Política Penal y Penitenciaria
- Brasil. (2010a). *Resolución CNE/CEB n.º 2, de 19 de mayo de 2010*. Lineamientos nacionales para la provisión de educación de jóvenes y adultos en situación de privación de libertad en los establecimientos penales. Brasilia: Consejo Nacional de Educación.
- Brasil. (2016). *Constitución de la República Federativa de Brasil*. Texto constitucional promulgado el 5 de octubre de 1988, con los cambios que determinan las enmiendas 1 a 6/94 de la revisión constitucional, las enmiendas 1/92 a 91/2016 y el decreto legislativo n.º 186/2008. Brasilia: Senado Federal, Coordinación de Ediciones Técnicas.
- Chile. (1998). *Reglamento de establecimiento penitenciario*. Decreto supremo de justicia no. 518 promulgado el 22 de mayo de 1998. Santiago: Ministerio de Justicia.
- Chile (2005). *Constitución Política de la República de Chile*. Recuperado de https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_chile.pdf

- Chile (2007). *Decreto Exento 584/2007: Aprueba plan y programas de formación profesional para la educación básica de adultos*. Ministerio de Educación. recuperado de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=260443>
- Chile (2007). *Decreto Exento 2169/2007: Reglamento de evaluación y promoción escolar de la educación básica y media de adulto*. (Modificado en 2018). Recuperado de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=267838>
- Chile (2009). *Ley General de Educación*. Ley 20.370. Ministerio de Educación. Recuperado de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1014974>
- Chile (2009). Decreto Supremo 257/2009: Plan de estudios de educación de jóvenes y adultos. Ministerio de Educación. Recuperado de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1005224>
- Julião, E. (2020). *Cartografia das experiências de políticas de educação para jovens e adultos nas prisões da américa do sul*. Niterói, RJ: EDUFF; FAPERJ.
- Paraguay. (1992) *Constitución de la República del Paraguay*. Asunción: Congreso de la Nación de la República del Paraguay.
- Paraguay (1998). *Ley General de Educación*. Ley 1.264/1998. Asunción: Congreso de la Nación de la República del Paraguay.
- Paraguay (2014a). *Código de ejecución penal de la República del Paraguay*. Ley 5.162. Asunción: Congreso de la Nación de la República de Paraguay.
- Rangel, H. (2009). *Mapa regional latinoamericano sobre educación en prisiones: Notas para el análisis de la situación y la problemática regional*. Francia: CIEP.
- Uruguay (1975). *Sistema de normas sobre privación de libertad en Uruguay*. Ley n.º14.470. Montevideo.
- Uruguay (2004). *Constitución de la República Oriental del Uruguay*. Montevideo: Constitución de 1967 con las modificaciones concluidas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004.
- Uruguay. (2005). *Ley de humanización y modernización del sistema penitenciario*. Ley n.º 17.897. Montevideo: Senado y Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay.
- Uruguay (2008). *Ley General de Educación*. Ley n.º18.437. Montevideo.