



| UNR



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

Educación en contextos de encierro. La implementación de políticas públicas educativas en la Unidad Penal N°6 de Rosario, desde el año 2014 al 2019.

Tesina de grado

Licenciatura en Ciencia Política

Autora: Sol Leiden Santos

Correo electrónico: sol.l.santos@hotmail.com

Director: Dr. Marco Iazzetta

Rosario, 2020

“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”

Katerine Tomasevski (2003).



Agradecimientos

A mi familia, por su apoyo incondicional durante estos años, alentándome en mis proyectos académicos y profesionales con todo cariño y confianza.

A mis amigas y amigos, por su apoyo cuando las cosas se ponían difíciles y me alentaron a mantenerme firme en mis convicciones.

A los estudiantes del Penal, por su empatía que me permitió ver de otra manera, y por enseñarme que no hay muros que limiten sus ganas de aprender.

A mis compañeros hermanados en esta causa, que me inspiran a seguir soñando con sociedades más democráticas, justas e inclusivas.

A mis queridos talleristas y voluntarios, por compartir la pasión de trabajar para la inclusión, dando lo mejor de cada uno para objetivos compartidos.

A la universidad pública, gratuita y de calidad, por enseñarme el valor de las luchas colectivas y recordarnos que la educación es un derecho humano fundamental.

Resumen

El objetivo general del presente trabajo es describir y analizar el proceso de implementación de las políticas públicas educativas en la Unidad Penal N°6 del Sistema Penitenciario de la Provincia de Santa Fe, desde el año 2014 hasta fines del año 2019.

Se parte de la hipótesis de que el derecho a la educación en contextos de encierro se encuentra vulnerado en dicha Unidad Penal, siendo consecuencia de la propia lógica penitenciaria, así como de la falta de recursos humanos, económicos y cuestiones políticas. Según las estadísticas del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP), al año 2017 sólo el 17,1% de las personas privadas de la libertad accedieron a la educación en Santa Fe, siendo una de las más bajas del país. Ello pone en evidencia que, si bien la educación es de carácter universal, público, gratuito y obligatorio, no se garantiza su pleno acceso.

En este sentido, se busca realizar un análisis del proceso de implementación de las políticas públicas que promueven la educación en la Unidad Penal N°6 de Rosario. En un primer momento, se tiene en cuenta los antecedentes contextuales en cuanto a la legislación respectiva a la educación en cárceles, así como también las principales iniciativas existentes en el país. Luego, se identifica las características y el alcance de las políticas educativas en el caso particular de la Unidad Penal N°6 de Rosario. Finalmente, se examina los factores que moldean el proceso de la micro-implementación, haciendo foco en los actores que intervienen en el territorio, así como los diversos obstáculos y conflictos que surgen en la ejecución de políticas de educación en dicha unidad penitenciaria. Encontrando gran distancia entre lo dispuesto a nivel normativo y la realidad de las cárceles, este trabajo busca reflexionar en torno a políticas públicas educativas con posibilidades reales de implementación.

La metodología utilizada ha sido de carácter cualitativo. Se tuvo en cuenta diferentes técnicas de recolección de información como fuentes primarias y secundarias, entrevistas semiestructuradas y la observación participante. El recorte temporal se realizó desde el año 2014 en que se inauguró la Unidad Penal N°6 de Rosario hasta el año 2019. Se abarcó hasta fines de 2019, dado que en diciembre de tal año hubo un cambio de autoridades a nivel provincial y local, lo cual influyó en los actores que forman parte de la implementación de las iniciativas educativas en el establecimiento penitenciario.

Palabras clave: educación – políticas públicas – cárceles – derechos humanos

| | |
|---|----|
| Agradecimientos | 3 |
| Resumen | 4 |
| Introducción | 6 |
| Objetivos | 6 |
| Justificación | 6 |
| Antecedentes | 7 |
| Marco teórico | 11 |
| Metodología | 16 |
| Estructura de la tesina | 18 |
| Capítulo I: La educación en contextos de encierro en Argentina | 19 |
| 1.1 Surgimiento y abordaje | 19 |
| 1.2 Problematicación de la cuestión y marco legal | 19 |
| 1.3 La educación en establecimientos penitenciarios | 23 |
| 1.4 Educación superior en establecimientos penitenciarios | 26 |
| 1.5 Educación en cárceles en la Provincia de Santa Fe | 27 |
| 1.6 Avances normativos. Educación: ¿herramienta del tratamiento penitenciario o derecho humano? | 29 |
| Capítulo II: Políticas públicas educativas y los principales actores de su implementación | 31 |
| 2.1 Ciudad de Rosario | 31 |
| 2.2 Unidad Penal N°6 del Sistema Penitenciario de la Provincia de Santa Fe | 32 |
| 2.3 Actores involucrados | 33 |
| 2.4 La educación en la Unidad Penal N°6 | 39 |
| Capítulo III: Interacciones, obstáculos y conflictos del proceso de implementación | 44 |
| 3.1 Implementación de políticas educativas | 44 |
| 3.2 Interacciones, obstáculos y conflictos entre los actores | 48 |
| 3.2.1 Inclusión educativa | 49 |
| 3.2.2 Selectividad y discrecionalidad en el acceso | 54 |
| 3.2.3 Información y difusión de las ofertas educativas | 56 |
| 3.2.4 Deficiencias en el acceso a certificaciones de estudios | 57 |
| 3.2.5 Espacios físicos inadecuados | 58 |
| 3.2.6 Criterios de seguridad | 62 |
| Conclusiones | 65 |
| Referencias bibliográficas | 70 |

Introducción

Objetivos

El objetivo general del presente trabajo es describir y analizar el proceso de implementación de las políticas públicas educativas en la Unidad Penal N°6 del Sistema Penitenciario de la Provincia de Santa Fe desde el año 2014 hasta fines del año 2019.

A tal fin, los objetivos específicos son:

- Identificar las principales políticas públicas educativas en contextos de encierro y contextualizar su marco normativo en Argentina.
- Describir las políticas públicas de educación y los diferentes actores que intervienen en su implementación en la Unidad Penal N°6 de Rosario.
- Determinar las interacciones, obstáculos y conflictos que surgen en el proceso de implementación de las políticas públicas educativas en la Unidad Penal N°6 de Rosario.

Justificación

El presente proyecto buscará realizar una contribución a la educación en contextos de encierro, desde una perspectiva de los derechos humanos. Considerando el aumento de la violencia e inseguridad, así como los altos índices de encarcelamiento y su impacto sobre las personas privadas de la libertad, resulta pertinente investigar sobre el acceso a la educación, considerando que ello les permitiría pensar nuevos proyectos de vida.

La educación como práctica crítica y reflexiva permite proyectarse como sujeto de derechos (Freire, 1970), ofreciendo alternativas que no conduzcan a escenarios delictivos sino a la posibilidad de pensarse como ciudadanos con proyectos personales tanto dentro como fuera de la cárcel. Esto permite al mismo tiempo interpelar ciertos imaginarios colectivos sobre la delincuencia y las personas que han transitado situaciones de encierro, en un contexto donde en muchas instancias se prioriza la seguridad y no la educación como derecho humano inalienable.

Esta investigación es de primordial importancia para nuestra comunidad en vistas a una sociedad democrática, donde se respeten los derechos humanos y haya justicia. Las

personas privadas de la libertad tienen derecho a un trato digno y a la educación, como cualquier otro ciudadano de nuestro país. Si queremos disminuir los niveles de violencia y de delincuencia en nuestra sociedad, debemos buscar reducir la gran exclusión social existente y garantizar que aquellas personas que delinquen no vuelvan a hacerlo, para lo cual resulta fundamental el acompañamiento y educación de los ciudadanos en su conjunto.

Si bien encontramos algunos antecedentes de investigación que abordan la vulneración de los derechos humanos en las cárceles, resultan escasos los realizados desde la ciencia política. Considerando que las cárceles reflejan desigualdades y exclusiones preexistentes a la privación de la libertad, se plantea la importancia de un abordaje del sistema carcelario a través de políticas públicas integrales que trasciendan la lógica securitaria. Además, la falta de datos a nivel nacional y provincial, así como la ausencia de trabajos de investigación que profundicen sobre la educación en cárceles motiva el interés de realizar un aporte desde nuestra disciplina, con la intención de reflexionar y repensar las políticas públicas educativas en contextos de encierro.

En particular, se ha seleccionado el estudio de la Unidad Penal N°6 de Rosario por ser una cárcel en la cual no está garantizado el acceso universal a la educación formal obligatoria, pública y gratuita establecida en la normativa de nuestro país. Si bien posee una escuela primaria y funcionan algunos talleres socio-educativos, no se garantiza el acceso a la educación de nivel secundario. Siendo que el Estado debiera ser el principal promotor de la misma, es que resulta pertinente indagar acerca de la implementación concreta de las políticas públicas educativas en la institución penal, con vistas a encontrar respuestas ante esta deficiencia. Además, a través de la experiencia como educadora en la Unidad Penal N°6 durante más de cuatro años, he podido percibir la importancia que tiene la educación en contextos de encierro y, al mismo tiempo, las graves consecuencias que acarrea que este derecho sea vulnerado. Considerando esta realidad que me interpela -como estudiante universitaria, educadora y ciudadana- es que se ha decidido abordar esta temática, con el intento de dar visibilidad a una cuestión tan relegada en nuestra sociedad.

Antecedentes

Existen diversos trabajos que abordan la temática de las prisiones y de la educación en las mismas, mientras que no abundan las investigaciones relativas a políticas públicas educativas en situación de encierro.

Con relación a las teorizaciones sobre el sistema penitenciario, podemos identificar algunos autores clásicos que establecen que la pena debe tener la función de neutralizar al delincuente, para impedir que cometa nuevos daños, al mismo tiempo que debe disuadir a sus conciudadanos de cometer delitos. Un importante aporte ha sido el de Bentham (1791) con su planteo del Panóptico como forma de organizar las cárceles con el fin de garantizar el control y la disciplina normalizadora. Dichos estudios serán retomados por Foucault (1989, 1990, 2012), quien profundiza su análisis de la prisión como un dispositivo normalizador caracterizado por la implementación de estrictas rutinas en un marco de control y vigilancia sobre cada individuo-cuerpo. De esta forma, la prisión implica la vía central de introducción de la disciplina como tecnología de poder al interior de la justicia penal, erigiéndose como la principal institución del castigo moderno cuya finalidad es la “corrección del criminal” para que se transforme en un individuo que no cometerá delitos.

En esta misma línea, contemplaremos el aporte de Goffman (1961), quien destaca que las prisiones, en tanto instituciones totales, se caracterizan por la organización burocrática de conglomerados humanos, indivisibles, que se confían a un personal cuya función es la vigilancia del cumplimiento de lo previsto. Así, “Una institución total puede definirse como un lugar de residencia y trabajo donde un gran número de individuos en igual situación, aislados de la sociedad por un periodo apreciable de tiempo, comparten en su encierro una rutina diaria administrada formalmente” (Ibídem: 13). Asimismo, el autor destaca el deterioro que sufre la personalidad de los internos, así como su estigmatización, lo que da como consecuencia una desculturación, desidentificación y desmoralización que conlleva la imposibilidad de adquirir los hábitos que son requeridos a nivel general para vivir en sociedad. Dichos efectos subjetivos producidos por la convivencia carcelaria, serán identificados en otros autores como los efectos de prisionización. Clemmer (1958) entiende por ello un proceso donde el recluso adquiere ciertos valores y costumbres propios del estar en prisión que producen como consecuencia la pérdida de facultades sociales necesarias para llevar una vida en libertad.

Por otra parte, desde mediados del siglo XIX se encuentran algunas teorizaciones que podemos enmarcar en la corriente del encarcelamiento masivo. En este contexto, Wacquant (2002) halla que las principales causas del encarcelamiento masivo norteamericano y europeo son el declive del ideal de rehabilitación y el consecuente cambio del sistema judicial legal, la mutación del uso político y mediático de la criminalidad y el reemplazo del sistema penal respecto al gueto como mecanismo de control racial. Dicho autor hace hincapié en el

desmembramiento del Estado Social, que da lugar a la primacía del Estado Penal y Policial (Ídem, 2010). Mientras que Garland (2001) encuentra que las instituciones penales son producto de los patrones culturales y sociales, donde las sensibilidades, racionalidades y comportamientos sociales son el principal determinante. De esta forma, ve que desde la década del 70 prima una nueva cultura del control del delito caracterizada por un incremento de la punitividad en búsqueda de mayor seguridad y de proteger la ciudadanía. En este sentido, resultan pertinentes los aportes de Máximo Sozzo (2005, 2009), quien destaca la instauración un modelo de prisión-depósito o prisión-jaula cuyo eje ya no será la corrección y la disciplina, sino neutralizar a quien se encuentra bajo prisión con la finalidad de proteger al público y generar seguridad.

Por otro lado, se encuentran abordajes del encarcelamiento desde una perspectiva económico-estructural. Algunos de sus principales referentes son Rusche y Kirchheimer (1984), quienes hallan que la estructura económica es determinante en la forma y contenido de la respuesta estatal penal. En este marco, Pavarini y Melossi (1987) profundizan dicho análisis y concluyen que el modo capitalista de producción y la institución carcelaria surgen simultáneamente y se encuentran íntimamente condicionadas. Así, la cárcel no es sólo control, sino que adiestra nuevas reservas laborales funcionales al sistema capitalista, con el propósito de transformar al criminal en obrero.

La educación ha sido uno de los principales pilares que se incorporó como herramienta para el tratamiento penitenciario, el cual será otro de los ejes centrales de análisis en el presente trabajo. Partiendo de que la educación en prisiones es producto de una realidad social, política y cultural determinada, cabe considerar las principales reflexiones al respecto. En referencia a la educación como herramienta de disciplinamiento en las prisiones, podemos retomar a autores previamente mencionados como Foucault (1990) o Goffman (1961) quienes observan que tanto la escuela como la cárcel en tanto instituciones normalizadoras se caracterizan por la imposición de una modalidad del poder disciplinaria en vistas a la conformación de sujetos dóciles.

En contraste, encontramos una perspectiva social de la educación, cuyo eje no es la disciplina sino su capacidad de promover un pensamiento crítico e incidir en los procesos de transformación social. Entre los principales referentes podemos encontrar a Añaños-Bedriñaña (2010), Freire (1971, 2005, 2006), y Petrus (1997). Cabe destacar el planteo de Freire (2006), quien parte del supuesto de que en las instancias educativas el conocimiento no

se transmite, se construye, en oposición a la memorización mecánica y a un papel distante del profesor frente a los estudiantes.

En adición, se tendrá en cuenta los aportes de Añaños-Bedriñana (2010) para quien el fin de la educación es el ofrecer respuestas viables que permitan el cambio, mejorar las condiciones y calidad de vida en una permanente interacción con el entorno; sin perder la personalidad y con el propósito de alcanzar mayores progresos en su sociabilidad, teniendo como finalidad la libertad. En esta línea, Petrus destaca que la educación social debe partir del reconocer la realidad de los estudiantes y de la sociedad en la que viven para promover su sociabilidad y participación ciudadana. Asimismo, Scarfó (2005) halla que la educación en contextos de encierro debe promover un desarrollo integral de las personas con vistas a la mejora de su calidad de vida, al disfrute de la cultura y a la construcción de un proyecto de vida, donde la misma no debe responder a la lógica premial de la cárcel, sino que debe ser considerada un derecho humano.

Considerando que el sistema penitenciario, en tanto institución pública, diseña e implementa políticas públicas de educación, resulta pertinente tener en cuenta ciertos estudios de las políticas públicas donde se destacan los de Berman, P. (1993), Fleury, S. (2002), Gusfield, J. R. (2014), Lindblom, (1991), Medellín Torres, P. (1997), Oszlak, O., & O' Donnell, G. (1981, 1995) y Villanueva, A. (1993). Es de interés destacar los aportes de Oszlak y O' Donnell (1981) cuando plantean que las políticas estatales permiten observar al estado "en acción", en un proceso social en el que se relaciona con otras fuerzas sociales, por lo cual las políticas públicas no son una decisión unívoca del Estado, sino que implica un complejo proceso social acorde a una cuestión. En esta línea, Medellín Torres (1997) enfatiza que las políticas públicas señalan a quiénes se orienta la acción del estado, vislumbrando la correlación de fuerzas presentes en la sociedad y revelando la particular dinámica conflictiva en que se desenvuelve la acción pública.

En cuanto a políticas públicas educativas en contexto de encierro, no se encuentra un gran número de investigaciones al respecto sino principalmente informes de gestión y legislación. No obstante, entre los principales aportes se destacan los de Scarfó (2002, 2006, 2013) quien focaliza sus estudios en las políticas públicas de educación en cárceles de Argentina, mientras que Rivera Beiras (1997, 2006) centra su análisis en la educación en contextos de encierro desde una perspectiva de los derechos humanos. Por su parte, la iniciativa del Programa UBA XXII ha generado valioso contenido a partir del análisis de la

implementación del Programa que ha posibilitado a personas privadas de la libertad del Servicio Penitenciario Federal realizar estudios universitarios, en lo cual se destacan los aportes de Parchuc (2016), Grinberg y Barbesi (2019). También son de gran valor las resoluciones, investigaciones e informes de los organismos especializados, fondos, programas y agencias de la Organización Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA), el Ministerio de Educación de la Nación Argentina, así como de algunas organizaciones no gubernamentales como el Grupo de Estudios sobre Educación en Cárceles (GESEC), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

Marco teórico

En el presente trabajo se parte de concebir las políticas públicas como conjunto de acciones y omisiones que dan cuenta de una determinada modalidad de intervención del Estado (Oszlak y O' Donnell; 1981). En adición, se tiene en cuenta los aportes de Aguilar Villanueva (1992) quien destaca que las políticas públicas dan cuenta de un proceso, de un conjunto de acciones que involucra un complejo grupo de decisores y operadores y no una singular decisión suprema o instantánea. Por ello, una política pública expresa no sólo lo que el gobierno dice y quiere hacer sino también lo que efectivamente ejecuta y logra, más allá de sus intenciones (Ibídem: 25).

Partiendo de ello, se considera importante destacar dos grandes enfoques de políticas públicas. Por un lado, los enfoques “por etapas” (Parsons, 2013:73) donde se parte de que las políticas públicas pueden ser analizadas a través de sus diferentes fases. De esta forma se puede ver un ciclo que conlleva la definición del problema y la construcción de la agenda, la formulación de la política pública, su implementación y, por último, su evaluación (Roth Deubel, 2008). Algunos de los autores más destacados de esta corriente han sido Lasswell (1956), Jones (1970), Simon (1988) y Subirats (1989).

Por otro lado, los enfoques “pluralistas-elitistas” (Parsons, 2013:73), concentran sus estudios en el poder y su distribución entre los diferentes actores sociales, así como su incidencia en la forma en la cual se definen las políticas públicas. Algunos de sus principales exponentes han sido Dahl (1961), Lindblom y Woodhouse (1993), Cobb y Elder (1972), Bachrach y Baratz (1962, 1963, 1970).

Por otra parte, se tendrá en cuenta los aportes del incrementalismo. Dicha corriente postula que la formulación de una política pública no se hace de una vez y para siempre, ni tampoco es unidireccional, sino que se da a partir del intercambio entre los diferentes actores que en ella interactúan, así como de los distintos cambios contextuales que se van presentando con el transcurso del tiempo. De esta forma no se busca una política completamente innovadora que comience desde cero sino realizar variaciones sobre lo que está hecho. Es decir, mejorar o re trabajar las políticas que están en pie. En lugar de realizar una revisión exhaustiva de todas las alternativas posibles, se focaliza la atención solamente en las políticas que difieren incrementalmente de las políticas existentes (Lindblom, 1991). De esta forma, el problema al que se enfrenta el decisor político es constantemente redefinido, por lo que no existe una sola decisión “correcta” de la cuestión, sino que se realizan ajustes permanentes entre los fines y los medios y viceversa. Dicha flexibilidad permite que haya una reformulación constante a partir de las diferentes situaciones que van surgiendo en la implementación de la política.

Teniendo en cuenta que una vez que la política pública ha sido diseñada y formulada, no siempre logra cumplir con los objetivos propuestos, hay ciertos estudios que se han focalizado en el análisis de su implementación. Van Meter y Van Horn (1993) encuentran que el estudio de la implementación examina aquellos factores que contribuyen a que se realicen o no los objetivos de la política. Berman (1993) halla que la implementación de políticas públicas hace referencia al cumplimiento de una decisión proveniente de una autoridad. De esta forma, centra su análisis en las razones por las cuales dichas decisiones no conducen necesariamente al cumplimiento de lo previsto, encontrando que los problemas de implementación responden en gran parte a la relación que tenga una política con su entorno institucional. El autor realiza una valiosa distinción entre la macro y la micro implementación. Mientras la macro-implementación centra sus estudios en la forma en que el gobierno federal lleva adelante su política, influyendo sobre las organizaciones locales prestadoras de servicios, la micro-implementación analiza las respuestas de las organizaciones locales a las acciones federales a través de la ejecución sus propias políticas internas (Ibídem). El estudio de la micro-implementación permite analizar qué sucede a nivel territorial, en las diferentes interacciones, obstáculos y conflictos entre los actores que forman parte de la ejecución.

Al mismo tiempo, se puede rastrear que se han desarrollado diferentes enfoques teóricos en lo que respecta a la implementación. Por un lado, la corriente “Top Down” postula que las políticas públicas surgen “desde arriba hacia abajo”, es decir, que quienes las

impulsan son las autoridades estatales competentes teniendo como postulados centrales la primacía jerárquica de la autoridad, la diferenciación entre el universo político y el mundo administrativo, así como la búsqueda de eficiencia (Roth Deubel, 2002). Sin embargo, en el presente trabajo se realizará un análisis del proceso de implementación desde la perspectiva “Bottom Up” o “desde abajo hacia arriba”, la cual partiendo de comprender la complejidad social se centra en las cuestiones prácticas de la ejecución de las políticas públicas. El análisis de la implementación se da “partiendo de la base hacia la cúspide” (Stoker, 1996:374). De esta manera, se tiene en cuenta el contexto donde se lleva adelante, los actores que intervienen y sus respectivas interacciones, así como las diferentes decisiones que debe atravesar una política para poder concretarse (Morata, 1991).

Para llevar adelante esta investigación, también se tomó en cuenta a los actores que intervienen o influyen sobre una política pública, por acción u omisión. En este sentido, comprendemos que los actores afectados por una determinada cuestión pueden ser un conjunto de organizaciones, grupos, clases o fracciones de clase, así como individuos estratégicamente ubicados en el sistema de poder, los cuales poseen intereses, visiones y percepciones que pueden ser divergentes y enfrentadas (Oszlak y O’ Donnell, 1981). Es importante considerar que los actores involucrados en el proceso de implementación no implican solo los que participan de forma directa en su desarrollo sino todos aquellos cuyas acciones, representaciones y prácticas tienen injerencia sobre el mismo (Chiara y Di Virgilio, 2009). Asimismo, encontramos que los actores que inciden en las políticas públicas no están limitados al ámbito estatal, sino que provienen e intervienen desde múltiples espacios (Acuña y Repetto, 2007).

En este marco, ha resultado una herramienta de utilidad el concepto de “red” entendido como una estructura multicéntrica que implica diferentes actores organizacionales relacionados entre sí a través del establecimiento y mantenimiento de objetivos comunes (Fleury, 2002). En la práctica, predomina el entrelazamiento de interacciones entre actores con diversos intereses e ideologías, con dotaciones de recursos, expectativas personales y grupales diferentes, que hacen muy compleja la formación de coaliciones sólidas que actúen con proyecciones a largo plazo (Repetto, 2010). Esto nos permite ver que las políticas públicas implican una multiplicidad de actores diversos donde sus interacciones serán determinantes en el proceso de implementación.

Por otra parte, con relación a las políticas públicas educativas, se tiene en cuenta a la educación en contextos de encierro desde una perspectiva de los derechos humanos. En este sentido, resultan pertinentes los aportes de Scarfó (2005), quien plantea que la educación es un derecho humano que, en las cárceles debido a su característica contextual, promueve en gran medida la integración social dado que distribuye el capital cultural, socializa y asocia saberes y teje valiosos vínculos. De esta forma, implica un imperativo de construcción de identidad, pertenencia y lazo en las sociedades humanas, y se convierte en un instrumento que fomenta una convivencia pacífica y democrática, siendo motor de transformaciones individuales y sociales.

En adición, resulta central la perspectiva de Freire (2006), quien propone una educación con formación reflexiva y crítica, que forme para la liberación y no para la dominación. Considerando que el acto educativo le proporciona a la acción del docente la particularidad de desarrollar la expresión y la capacidad de comunicación del estudiante, al mismo tiempo que le permite considerar la historia sociocultural del educando, su realidad social pasada y la actual, en un acercamiento crítico-reflexivo que promueva la construcción conjunta de conocimiento. Además, se tendrá en cuenta la educación social entendida como la praxis profesional que configura espacios, momentos y procesos que buscan el desarrollo de la autonomía de cada persona privada de la libertad, así como el asumir consciente y críticamente la realidad de su medio con vistas a reflexionar y actuar sobre ella para transformarla (Caride Gómez, 2010). Según Violeta Núñez, la educación social promueve la inclusión cultural, social y económica, “al dotar a los sujetos de los recursos pertinentes para resolver los desafíos del momento histórico. La educación social está en estrecha relación con las políticas sociales que establecen, en cada realidad particular, las posibilidades y /o imposibilidades para su despliegue” (Núñez, 1999: 26).

Cabe tener en cuenta que una vez dentro de prisión, la educación, así como toda intervención, resulta afectada por el entorno. Para analizar estos efectos se destacan algunas definiciones que surgieron a lo largo de los años de investigación sobre el tema, como es el concepto de prisionización de Clemmer (1940) entendido como la apropiación de hábitos, usos y cultura de la prisión, así como una disminución general del repertorio de conducta de los mismos, como consecuencia de una estancia prolongada en prisión. A dicho proceso de incorporación y paulatina adaptación a la convivencia carcelaria, Goffman (1961) lo llamó “enculturación”. Consiste en la progresiva asunción por parte de la persona privada de la libertad de una nueva forma de vida, en el aprendizaje de nuevas habilidades y

comportamientos donde el recluso se encuentra en un intento continuo de adaptarse. Puede ser más o menos acelerado o efectivo según el tiempo que la persona permanezca privada de la libertad, el tipo de actividades que realice, su historia de vida, su personalidad y el contacto con el exterior.

Resulta pertinente destacar que el efecto de prisionización acarrea graves deterioros en la persona privada de la libertad, como la pérdida de vocabulario, ya que se reduce el círculo de relaciones y con ello se limitan las conversaciones. De la misma forma influye también en la dificultad de expresar emociones por la alteración afectiva que acarrea el estar en una cárcel. Muchos de los internos no reciben ningún tipo de afecto, educación o capacitación, por lo cual sus habilidades prácticas, personales, afectivas, comunicacionales y de todo tipo se van deteriorando constantemente (Martínez Blanch, 2014). En este sentido, promover la educación, desarrollo de oficios, actividades físicas y grupales es fundamental para disminuir los efectos negativos que acarrea la prisión. De esta manera, se logra empoderar a las personas privadas de la libertad, promover hábitos, brindarles apoyo y herramientas para que ellos mismos desarrollen y revaloricen las habilidades que tienen, así como el futuro a construir cuando recuperen su libertad.

Desde los inicios de las prisiones, existe una constante vulneración de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, que actualmente en nuestro país se encuentra agravada por el aumento de las tasas de encarcelamiento y la sobrepoblación carcelaria. En este contexto, resulta fundamental indagar sobre el acceso a la educación en contextos de encierro. Es notoria la diferencia en política educativa entre las distintas jurisdicciones del sistema penitenciario, lo cual se evidencia de forma directa en el acceso a la educación. En el Servicio Penitenciario de la provincia de Santa Fe, en el año 2017 sólo el 17,1% de las personas privadas de la libertad participó de programas educativos, mientras que la media del país es fue del 51% (SNEEP, 2017). Si bien estos índices lograron una mejora considerable, en el presente trabajo se buscará profundizar sobre el caso particular de la Unidad Penal N°6 Servicio Penitenciario de Santa Fe, para poder indagar sobre la situación del acceso a la educación a partir del análisis de las políticas públicas educativas existentes y su implementación.

Asimismo, se parte de considerar que la educación en contextos de encierro debiera abordarse no como parte del tratamiento resocializador sino como un derecho humano inalienable, fundamental para disminuir los efectos negativos de la prisionización. Siendo

Argentina un país con educación universal, pública y gratuita, es deber del Estado garantizar su acceso, teniendo en cuenta que lo único que debieran ver restringido las personas en prisión es su libertad ambulatoria. La Ley Nacional de Educación 26.206/2006, establece la educación como un derecho cuyo goce no puede depender del criterio correccional. En adición, la Ley Nacional 26.695/2011 instauro la escolaridad obligatoria para los internos que no hayan cumplido el mínimo establecido. Siendo que el marco normativo ampara la educación en cárceles, se buscará ver cuáles son los factores que inciden en el proceso de implementación de las políticas públicas educativas al momento de su ejecución en el territorio.

Metodología

El presente trabajo se propuso realizar un estudio de caso exploratorio descriptivo sobre el acceso a la educación en la Unidad Penal N°6 del Servicio Penitenciario de Santa Fe. Considerando que las investigaciones al respecto no abundan, se pretendió realizar un aporte a la temática en cuestión. Resultan de suma utilidad los recursos que la metodología cualitativa brinda a los objetivos de esta investigación. Esta estrategia metodológica permitió combinar diferentes técnicas como son la utilización de análisis de fuentes de información, entrevistas semiestructuradas, así como la observación participante para analizar la interacción de los actores involucrados en las iniciativas educativas.

En cuanto a las fuentes de información, en primer lugar, se tuvo en cuenta fuentes primarias relativas a las diferentes iniciativas de educación nacional, provincial y, particularmente, las que se han dado en la Unidad Penal N°6. Los documentos oficiales (principalmente del Ministerio de Seguridad y del Ministerio de Educación), las resoluciones internas e informes producidos por las áreas técnicas y la Secretaría de Asuntos Penitenciarios, las estadísticas e informes oficiales (principalmente del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena), así como las normativas locales y nacionales que regulan el acceso a la educación en las unidades penitenciarias. Adicionalmente, se analizaron fuentes secundarias de información para poder profundizar y ampliar el marco interpretativo, entre ellas se observaron fundamentalmente notas periodísticas que aportaron información relevante.

Además, una de las principales técnicas metodológicas que se utilizó, fue la realización de entrevistas semiestructuradas. Esto permitió guiar la conversación hacia los

ejes temáticos de interés de forma tal que la misma fluya, obteniendo la información deseada a partir de lo que surgía en ese momento. La elección de la muestra fue intencionada, considerando actores relevantes que brindaran información clave sobre el objeto de estudio. Se buscó entrevistar aquellas personas que más datos podían aportar a la investigación y, al mismo tiempo, tener la posibilidad de contrastar las diferentes perspectivas de los principales actores en el territorio. Entre los entrevistados se encontraban estudiantes que han participado de espacios educativos en la unidad penitenciaria, algunos aún estaban privados de la libertad al momento de la entrevista mientras que a dos de ellos se los entrevistó cuando ya se hallaban en libertad.

También se han entrevistado cinco educadores, participantes de talleres educativos en la Unidad Penal N° 6 de Rosario. En continuidad, se entrevistó a una funcionaria del Ministerio de Educación de la provincia de Santa Fe, a dos funcionarios de dicha Unidad Penal y a un funcionario de la Secretaría de Asuntos Penitenciarios del Ministerio de Seguridad provincial.

La selección de los entrevistados se realizó considerando a personas que participaron tanto en la formulación como de la ejecución de las diferentes iniciativas educativas, buscando con ello obtener diversas perspectivas que enriquezcan el análisis. Por último, cabe tener en cuenta que se ha realizado una observación participante desde los años 2015 a 2019, en el marco de la participación como educadora en diferentes talleres socio-educativos.

A través de las distintas fuentes de información se buscó poder ver las percepciones de los principales actores que intervienen e inciden sobre las iniciativas educativas en la unidad penitenciaria para poder compararlas y contrastarlas, sumado al enriquecimiento del análisis propio, tras los años de experiencia transitando los espacios de educación de la Unidad Penal N°6.

Estructura de la tesina

El presente trabajo se ha estructurado en tres capítulos, partiendo de una contextualización general de la educación en cárceles en el país hasta llegar al caso específico de la implementación de políticas educativas en la Unidad Penal N°6 de Rosario.

En el primer capítulo se recupera el marco normativo de la educación en cárceles en Argentina. Se da cuenta de la legislación que ha abordado la problemática, así como también las principales políticas públicas educativas que han tenido lugar en los últimos años a nivel nacional y en la Provincia de Santa Fe.

En el segundo capítulo, se focaliza en la descripción de las políticas públicas educativas y los principales actores de su implementación en la Unidad Penal N°6 de Rosario. De esta forma, se identifica las diferentes iniciativas educativas existentes en el establecimiento penitenciario, así como las articulaciones que se generan entre quienes participan de las mismas.

En el tercer capítulo, se analiza la micro-implementación de las políticas públicas educativas en la Unidad Penal. Para tal fin, se tienen en cuenta un conjunto de variables que buscan dar cuenta de los principales obstáculos a la educación de las personas privadas de la libertad. Al mismo tiempo, se identifica las interacciones y conflictos que surgen entre los actores que ejecutan las iniciativas educativas, en vistas a rastrear la forma en que estas influyen sobre el proceso de implementación en el terreno.

A modo de conclusión, se recuperan las principales reflexiones del trabajo y se explicita la bibliografía utilizada.

Capítulo I: La educación en contextos de encierro en Argentina

1.1 Surgimiento y abordaje

En Argentina, la educación ha sido uno de los pilares del tratamiento penitenciario en vistas a la resocialización pretendida con el cumplimiento de la pena. A principios del siglo XIX se originaron ciertas reflexiones en torno a la función de la prisión comprendida desde una perspectiva de corte resocializante, que entienden al delincuente como un sujeto que requiere ser curado o corregido para reinsertarse en la comunidad. Este tipo de argumentaciones fueron también conocidas como “ideologías re”, las cuales consideran que el condenado ha fracasado en los procesos de socialización primaria, por ende, requiere de ciertos mecanismos resocializadores que efectivamente le permitan alcanzar la integración social deseada (Nash, 2015). Es en este marco que en Argentina se crea la Ley de Ejecución de la Pena Privativa de Libertad 24.660. En esta, se determina la finalidad de la pena privativa de libertad en el art.1:

“La ejecución de la pena privativa de libertad, en todas sus modalidades, tiene por finalidad lograr que el condenado adquiera la capacidad de comprender y respetar la ley procurando su adecuada reinserción social, promoviendo la comprensión y el apoyo de la sociedad. El régimen penitenciario deberá utilizar, de acuerdo con las circunstancias de cada caso, todos los medios de tratamiento interdisciplinario que resulten apropiados para la finalidad enunciada” (Art. 1, Ley n° 24.660).

La búsqueda del fin resocializador de la pena se encuentra a lo largo de los siglos XIX y XX en que el sistema penitenciario inicia una evolución hacia la individualización de las penas conforme a las características singulares del sujeto concreto (Sanz Mulas, 2001). Desde este marco, se entiende que la funcionalidad de la prisión remite a la rehabilitación de un individuo en particular, mediante un “tratamiento” enraizado en técnicas y procedimientos específicos, donde la educación es vista como una de las herramientas principales que será útil a dicho fin.

1.2 Problematicación de la cuestión y marco legal

En Argentina, la educación en contextos de encierro no fue un tema de agenda prioritario por muchos años. Además de su histórico relegamiento, durante la década de los años 90 las políticas neoliberales dieron lugar a un corrimiento del Estado donde el mismo ya

no se postulaba como el principal garante de la educación. En un contexto donde la crisis social signada por los procesos de exclusión, la desigualdad y el aumento de la pobreza conformaron un complejo escenario que llevó al incremento de los índices de delincuencia y de encarcelamiento, donde el Estado Penal prevalecía sobre el Estado Social (Wacquant, 2002). Esto no es de menor importancia si se tiene en cuenta que el abordaje de la problemática de la educación en establecimientos penitenciarios implica una redefinición de la función social de estas instituciones por parte del Estado¹. Así, vemos que las definiciones no sólo estructuran y encuadran las elecciones posteriores de la política, sino que también afirman una concepción particular de la realidad (Elder, 1984).

En el año 2000 se propulsó un nuevo eje de trabajo dentro del área de Educación de Jóvenes y Adultos del Ministerio de Educación de la Nación que comenzó a abordar la educación en cárceles. Allí se buscó diagnosticar el estado de la situación de la educación en contextos de encierro con el objetivo de identificar los principales problemas y otorgarle visibilidad a la cuestión². Con la llegada al gobierno de Néstor Kirchner en el año 2003 se comenzó a replantear el rol del Estado en diferentes ámbitos, haciendo un especial énfasis en la educación y proponiendo al mismo como el principal actor garante. En este contexto, el Estado nacional se posicionó y consideró la educación en cárceles como una cuestión pública y decidió incorporarla a la agenda de gobierno construyendo una definición propia de la misma. Una vez definida la cuestión como un problema público se procedió al diseño y formulación de las políticas públicas que la abordarían.

De esta forma, se creó el Programa Nacional de Educación en Establecimientos Penitenciarios y de Minoridad del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación en el año 2004. Allí se partía de reconocer la inexistencia de información pública, confiable, accesible y actualizada, sobre la oferta y demanda educativa, así como de las iniciativas y programas de estudio existentes. Como resultado, se detectó que la educación en cárceles era insuficiente, provocando que ésta sea un derecho vulnerado. A partir de este diagnóstico, se establecieron metas a mediano plazo en conjunto con estrategias de abordaje con el propósito de democratizar el acceso, el tránsito y la calidad de la educación en establecimientos penitenciarios. Vale mencionar que en ese momento 10 provincias localizaban la gestión de la oferta de la educación primaria en el ámbito de la Educación

¹ Programa Nacional de Educación en Establecimientos Penitenciarios y de Minoridad. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente. Argentina. Año 2004.

² Modalidad de Educación en Contextos de Encierro: informe sobre el desarrollo de las líneas de trabajo 2003-2015. Ministerio de Educación de la Nación. Argentina. Año 2015.

Especial, por lo cual el Programa Nacional planteó la necesidad de que la educación en cárceles comenzase a depender del área de Educación de Jóvenes y Adultos³.

Tal iniciativa postuló la democratización de la educación como el ámbito privilegiado para asegurar tanto la defensa de los derechos humanos como el resguardo de la seguridad pública (Scarfó, y Zapata, 2013). Dicho Programa tuvo una modificación al incorporar a la población alojada en centros de tratamiento de adicciones, dando lugar al Programa Nacional de Educación en Contextos de Encierro, con el objetivo de instalar en la agenda política el problema educativo del sector con vistas a poder impulsar acciones transformadoras (Ministerio de Educación, 2015).

En Argentina, la educación en cárceles no contó con una normativa específica hasta el año 2006. A fines de dicho año se dictó la Ley de Educación Nacional 26.206 (LEN), según la cual se constituyó la Modalidad de Educación en Contextos de Encierro bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación, al entenderla como un derecho humano, relacionado con el desarrollo integral y con relación a los derechos económicos, sociales y culturales. Esta perspectiva implicó un cambio en la lógica de la educación en contextos de encierro que ya no sería parte del tratamiento penitenciario sino un derecho cuyo goce no podría depender del criterio correccional. En esta ley se establece la educación primaria y secundaria como instancias obligatorias, donde el Estado enfrenta por primera vez el desafío de garantizar a todos los jóvenes el acceso a la escuela y su permanencia durante esos años. Al año siguiente, se produjo la creación de la Coordinación de Modalidad Educación en Contextos de Encierro, dentro de la estructura del Ministerio de Educación Nacional, con el objetivo de implementar la LEN mediante dicha Modalidad en el ámbito federal y de impulsar la generación de la normativa necesaria para cumplir con sus objetivos.

En el contexto de surgimiento de la LEN, donde la oferta de educación secundaria era escasa con relación a la primaria -dado que no era obligatoria- el artículo N° 47 de esta Ley prevé la articulación con otros Ministerios (como el de Justicia y Derechos Humanos, Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Desarrollo Social y Salud) así como con otros actores en vistas a su cumplimiento. Cabe destacar que, a partir de la legislación en cuestión, la Educación Permanente para Jóvenes y Adultos (EPJA) comienza a ser una modalidad revalorizada, dando lugar a nuevas políticas públicas como lo fue el Plan de Finalización de

³ Dirección nacional de Gestión curricular y formación docente. Programa nacional “Educación en contextos de encierro”. Programación 2007. Extraído de: http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/bitstream/handle/123456789/55769/edcar_lineas2007.pdf?sequence=1

Estudios Primarios y Secundarios “Plan Fines” en el año 2008. Esta iniciativa del gobierno nacional logró, a través de la articulación del Ministerio de Educación de la Nación con los ministerios provinciales, que entre los años 2008 y 2015, más de 600.000 estudiantes finalizaran sus estudios secundarios, siendo también implementada en algunas unidades penitenciarias (Plan Fines, 2016). Además, a partir del año 2012 la Coordinación de Modalidad Educación en Contextos de Encierro asumió la responsabilidad de supervisar la implementación de acciones educativas y producir indicaciones para que las autoridades penitenciarias, de Justicia y Derechos Humanos cumplan efectivamente la legislación vigente.

En el año 2011 se sancionó la Ley de Estímulo Educativo N° 26.695 la cual afirma que todas las personas privadas de su libertad deben tener pleno acceso a la educación pública en todos sus niveles y modalidades, donde el Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son los actores responsables de su garantía. Algunas de las cuestiones más destacadas que introduce la legislación es que reafirma que siendo la escolaridad de carácter obligatorio para los internos que no hayan cumplido el mínimo establecido por la ley, será prohibido todo tipo de restricción al derecho a la educación tales como la situación procesal, la calificación de conducta o concepto del interno, el tipo de establecimiento de encierro, el nivel de seguridad, el grado de avance de la progresividad de la pena, así como cualquier tipo de impedimento injustificado al derecho a la educación (Ley N°26.695, Art.135). De igual forma, se establece la creación de un mecanismo de fiscalización de la gestión educativa por parte del Ministerio de Educación y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y sus equivalentes provinciales, al cual se le encomienda generar un sistema de información público, confiable y accesible sobre la oferta y demanda educativa, los espacios y los programas de estudio existentes en cada establecimiento y mantener un registro actualizado de sus variaciones. Lo más innovador de dicha norma es la referencia al estímulo educativo, mediante el cual las personas privadas de la libertad pueden reducir los plazos requeridos para el avance en las distintas fases y períodos de la progresividad de la pena a través de su participación en programas de educación. De este modo, se establece que mediante la asistencia de los internos a instancias educativas se puede dar la reducción de los plazos de progresividad desde un mes hasta un plazo acumulativo máximo de 20 meses.

Por otra parte, cabe considerar que además de la normativa nacional, el derecho a la educación se encuentra garantizado en numerosos tratados internacionales, como en la Carta

de la Organización de los Estados Americanos⁴, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁵ y en la Carta de las Naciones Unidas del año 1948 en los cuales se establece que los Estados son los responsables de promover el acceso a la educación de sus ciudadanos. Este tipo de marcos normativos internacionales a los que nuestro país ha suscripto -muchos de los cuales han adquirido jerarquía constitucional con la reforma constitucional de 1994- promueven el desarrollo personal, así como el fortalecimiento y la consolidación de los derechos humanos.

Otro de los antecedentes a tener en cuenta, que abordan específicamente la educación en cárceles, son las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, aprobadas por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en sus resoluciones 663C (XXIV) del 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) del 13 de mayo de 1977. Las mismas indican que deberán adoptarse disposiciones que mejoren la instrucción de todas las personas privadas de la libertad en coordinación con el sistema de educación pública de cada país. En consecuencia, se establece que las horas de trabajo en los establecimientos penitenciarios deberán contemplar tiempo suficiente para la actividad educativa, y que cada institución deberá tener una biblioteca disponible para el uso de todas las personas allí alojadas. Adicionalmente, la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 45/111 de 1990 promulga los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos⁶, en lo cual establece que todas las personas privadas de libertad tendrán derecho a formar parte de actividades culturales y educativas encaminadas a desarrollar plenamente la personalidad humana.

1.3 La educación en establecimientos penitenciarios

Cabe tener en consideración que las instituciones educativas en contextos de encierro se encuentran dentro de la institución penitenciaria, cuya lógica y modo de accionar es completamente diferente, y condiciona el desenvolvimiento de la misma. Ambas instituciones dependen de distintos organismos gubernamentales (Ministerios de Educación, de Justicia y Derechos Humanos y de Seguridad), lo cual en muchas ocasiones dificulta su trabajo articulado, siendo el mismo eje de tensiones.

⁴ Organización de Estados Americanos (1948). Carta de la Organización de los Estados Americanos.

⁵ Asamblea General de las Naciones Unidas en París (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos.

⁶ Asamblea General de las Naciones Unidas (1990). Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos.

En cuanto al Sistema Penitenciario argentino, según el último informe ejecutivo del Sistema Nacional de Estadística sobre Ejecución de la Pena (SNEEP, 2018), hay 308 unidades de detención en nuestro país, siendo las jurisdicciones más numerosas el Servicio Penitenciario de la provincia de Buenos Aires con 62 unidades y el Servicio Penitenciario Federal (SPF) con 32, mientras que el resto de las provincias cuenta con un total de 214. Al 31 de diciembre de 2018, se encontraban 94.883 personas privadas de libertad en unidades de detención, lo que implica una tasa de 213 cada 100.000 habitantes. Si a ello se le agregan las 8.326 personas privadas de libertad en dependencias policiales o de fuerzas de seguridad, la cifra alcanza los 103.209, lo cual significa una tasa de 232 cada 100.000 habitantes. Estos datos no incluyen a las personas que no se encuentran en las unidades, como por ejemplo las sujetas a monitoreo electrónico o las que están bajo el régimen de prisión domiciliaria, que según la información disponible alcanzaría aproximadamente a 756 casos⁷ (Ibídem).

Los índices nombrados ubican a nuestro país cerca de la media de la mayoría de países y particularmente, los de la región latinoamericana. A su vez, se encuentra bastante alejada de las más altas tasas de Estados Unidos (655) o Cuba (510) pero también de las menores tasas de países como India (33) o Japón (41). Resulta pertinente destacar que, si bien las tasas de encarcelamiento son similares al promedio regional, en los últimos años ha habido un crecimiento de la misma. Ya desde los años noventa se percibe una tendencia creciente en la población penitenciaria, donde podemos encontrar que en el año 2018 hubo un incremento del 11% con relación al año anterior, pero del 74% en relación con el año 2008 y del 131% en relación al año 2001 (SNEEP, 2018).

A nivel general, la población penitenciaria está compuesta principalmente por hombres jóvenes con un bajo nivel de escolarización. Al 31 de diciembre de 2018, el 95,2% de los detenidos eran varones, de los cuales el 60% tenía entre 18 y 35 años de edad y el 67% tenía estudios primarios o inferiores al momento de ingresar al establecimiento. En este sentido, podemos ver que la mayoría de personas privadas de la libertad no ha finalizado sus estudios escolares. Siendo Argentina un país donde la educación primaria y secundaria es pública, gratuita y obligatoria, garantizar el acceso a la educación en las instituciones penitenciarias es deber y responsabilidad del Estado (SNEEP, 2018).

⁷ Cabe tener en cuenta que estos datos deben ser considerados con precaución dado que pueden existir casos de personas con prisión domiciliaria y monitoreo electrónico, pero otras que solamente tienen este monitoreo, pero sin prisión domiciliaria.

Con relación al acceso efectivo a la educación en nuestro país, podemos hallar ciertas diferencias entre el Sistema Penitenciario Federal y los provinciales. En cuanto a la participación en programas educativos, vemos que en el Sistema Penitenciario argentino al año 2018, el 48% de las personas privadas de la libertad han formado parte de instancias educativas, mientras que en la provincia de Santa Fe el índice es del 55% y en el Sistema Penitenciario Federal asciende al 82%. En cuanto a los programas educativos considerados se tiene en cuenta la educación primaria, secundaria, terciaria, universitaria y no formal (concerniente a talleres culturales o de oficios, entre otros) (SNEEP, 2018).

Los datos estadísticos a los que se puede acceder sobre la situación de la educación en cárceles datan del año 2002, en que la Dirección Nacional de Política Criminal en Materia de Justicia y Legislación Penal dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos creó el Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena, el cual elabora informes anuales de información sobre la población penitenciaria. Así, vemos que los índices de acceso a la educación en contextos de encierro han aumentado en la última década, siendo que en 2008 la media de participación en programas educativos a nivel nacional era del 43%, el del Sistema Penitenciario Federal del 73% y el de la Provincia de Santa Fe del 16% (SNEEP, 2008).

Las marcadas diferencias entre las distintas jurisdicciones del Sistema Penitenciario son producto de las iniciativas educativas particulares de cada una de ellas que, si bien se enmarcan en la legislación nacional descrita anteriormente, varía la ejecución según la provincia y su respectiva normativa. Considerando que “la política social no resulta materia exclusiva del Estado nacional” (Repetto, 2010:58), cada provincia adopta sus propias políticas públicas para abordar la cuestión. De esta forma, a partir del marco normativo y de ciertas políticas existentes, los sistemas penitenciarios provinciales han generado de manera incremental diferentes programas de educación. La formulación no se hace de una vez y luego se implementa, sino que hay constantes reformulaciones y adaptaciones al contexto, lo cual resulta fundamental en instituciones complejas y dinámicas como las cárceles. El proceso no es jerárquico ni unidireccional, sino que se produce a partir del intercambio entre los diferentes actores que interactúan, con sus respectivos intereses, capacidades y objetivos (Lindblom, 1991).

1.4 Educación superior en establecimientos penitenciarios

Hasta el momento hemos visto que la educación primaria y secundaria en contextos de encierro se encuentra bajo la órbita de los Ministerios de Educación tanto a nivel nacional como provincial, en acuerdo con otros ministerios. Sin embargo, en lo que respecta a la educación superior (terciaria o universitaria) existen numerosas universidades que comenzaron a realizar actividades en el interior de las cárceles.

Uno de los programas pioneros ha sido el Programa de Estudios de la Universidad de Buenos Aires en el Servicio Penitenciario Federal, UBA XXII, que surgió en 1985 en el marco de un convenio entre la Universidad de Buenos Aires (UBA) y la Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal. Tal programa impulsa el estudio de tecnicaturas y carreras de grado que se dictan en la UBA, según lo determine cada Unidad Académica (entre ellas el Ciclo Básico Común para Derecho, Sociales, Económicas, Psicología, Abogacía, Letras, Filosofía, Contador Público, Administración de Empresas, Psicología, Sociología y Trabajo Social) así como propuestas de extensión universitaria (actividades culturales, de capacitación, de formación, recreativas o artísticas)⁸.

De la misma forma, el Programa Universitario en la Cárcel (PUC) de la Universidad Nacional de Córdoba se puso en marcha a fines de 1999⁹. El Programa promueve estrategias educativas que permiten a personas privadas de la libertad alojadas en el Servicio Penitenciario de Córdoba (SPC) iniciar o completar estudios universitarios, así como participar de actividades de Extensión en los diferentes establecimientos penitenciarios. Por otra parte, se destaca el Centro Universitario de la Universidad de San Martín (CUSAM), el cual es un espacio educativo creado en 2008 por la UNSAM en el interior de la Unidad Penal N° 48 del Servicio Penitenciario Bonaerense (SPB). Su oferta curricular contiene las carreras de Sociología y Trabajo Social, dictadas por el IDAES, así como por talleres artísticos y de oficios. Su particularidad es que allí no sólo estudian mujeres y varones detenidos sino también personal del Servicio Penitenciario Bonaerense¹⁰.

⁸ Programa de Estudios de la Universidad de Buenos Aires en el Servicio Penitenciario Federal - UBA XXII. Recuperado de: <http://www.uba.ar/uba22/contenidos.php?id=190>

⁹ Programa Universitario en la Cárcel (PUC) de la Universidad Nacional de Córdoba. Recuperado de: <https://ffyh.unc.edu.ar/sin-categoria/04/2010/programa-universitario-en-la-carcel-puc/>

¹⁰ Centro Universitario de la Universidad de San Martín (CUSAM). Recuperado de: <http://www.unsam.edu.ar/cusam/historia.asp>

En la Provincia de Santa Fe, los acuerdos se dan entre las unidades penitenciarias y cada universidad de forma particular. Específicamente en Santa Fe, a partir del año 2004 tras la firma de un convenio entre la Universidad Nacional del Litoral (UNL) y el entonces Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto, se posibilitó la creación del Programa “Educación Universitaria en Prisiones”, mediante el cual se acordó la instalación de aulas virtuales en las Unidades Penitenciarias N° I de la Ciudad de Coronda y N° II “Las Flores” de la ciudad de Santa Fe. Las mismas serían parte de la Red de Campus Virtuales a través de los cuales opera el Centro Multimedial de Educación a Distancia de la UNL. En este momento, también se habilitó que las estudiantes de la Unidad Penitenciaria N° IV de la ciudad de Santa Fe pudiesen asistir al aula ubicada en la cárcel de Las Flores, lo que años más tarde dejó de ser necesario cuando se abrió un aula universitaria en esta cárcel de mujeres. La oferta educativa del Programa propuso carreras de Tecnicatura, de una duración entre 5 y 6 cuatrimestres que otorgan título universitario de validez nacional. También, se acordó la oferta de los ciclos iniciales de algunas carreras de grado, integrados por las materias correspondientes a los 2 primeros años o ciclo básico, conocidos como Bachilleres. Adicionalmente, el Programa Educación en Cárceles de la Universidad Nacional de Rosario surge en el año 2017 con el objetivo de posibilitar el acceso de personas privadas de la libertad del sur de la provincia a trayectorias educativas, culturales y laborales, con lo cual se les brinda la posibilidad de realizar estudios universitarios, así como talleres socio-educativos.

1.5 Educación en cárceles en la Provincia de Santa Fe

En la provincia de Santa Fe se encuentran funcionando 10 unidades penitenciarias, divididas administrativamente en norte y sur. En el norte está la Unidad 1 de Coronda, 2 y 4 de Santa Fe, 9 de Recreo, 10 de Santa Felicia; y en la delegación sur están las Unidades 3, 5 y 6 de Rosario, 11 de Piñero, y 16 de Pérez. De las mismas, en las Unidades 4 y 5 se encuentra población femenina privada de la libertad, mientras que en el resto se alojan hombres. Las unidades se diferencian con relación a calificaciones de conducta y concepto, así como por las diferentes etapas de progresividad del régimen de ejecución de la pena en la que se encuentren las personas detenidas.

En dicha provincia, hasta diciembre de 2019 la educación de las personas en contexto de encierro era responsabilidad de la Dirección Provincial de Educación para Adultos del Ministerio de Educación, la cual articulaba con el Ministerio de Seguridad y el Ministerio de

Justicia y Derechos Humanos las diferentes políticas educativas en las instituciones penitenciarias. Con la nueva gestión de gobierno que comenzó el 10 de diciembre de 2019 en Santa Fe, se creó la Dirección Provincial de Educación en Contextos de Privación de la Libertad, bajo la órbita del Ministerio de Educación provincial la cual asumió la responsabilidad de promover la educación de las personas privadas de la libertad.

Además de los ministerios nombrados anteriormente, un actor central en la implementación de las políticas públicas educativas en cárceles son los Equipos de Acompañamiento para la Reintegración Social (EARS), dado que funcionan como un nexo entre las autoridades penitenciarias y los reclusos con el objetivo de promover la educación y formación laboral con vistas a la reinserción social. Existen realidades muy diferentes en la composición de los mismos en función de las poblaciones penitenciarias de cada Unidad Penal (en adelante, UP), distinguiéndose EARS ‘grandes’ (UP 1 con 25 miembros; UP 2 con 20 miembros), ‘medianos’ (UP 11 con 13 miembros; UP 3 con 10 miembros) y ‘pequeños’ (UP 4 con 3 miembros; UP 5 con 4 miembros; UP 10 con 6 miembros; UP 8 y 9 con 2 miembros) (Resolución N° 1670, 2008).

En la provincia hay instancias educativas primarias en todas las unidades penales de adultos mayores de edad, en algunos casos en forma de escuela primaria y en otros existen Centros de Alfabetización y Educación Básica para Adultos (CAEBA). Mientras que educación de nivel secundario hay en 8 de los 10 establecimientos: Unidad Penal 1 de Coronda, 2 y 4 de Santa Fe, 3 y 5 de Rosario, 10 de Santa Felicia, 11 de Piñero y 16 de Pérez. Además, en todas las unidades penitenciarias hay múltiples espacios de educación no formal mediante los cuales se dan talleres culturales, de capacitación en oficios y deportes en articulación con organizaciones no gubernamentales y programas de diferentes niveles del Estado. Uno de los programas con mayor impacto ha sido el “Vuelvo a Estudiar”, el cual incluye una modalidad virtual, cuyo objetivo es promover que los adultos que tienen sus estudios secundarios incompletos puedan finalizarlos. Desde el año 2013 que comenzó su implementación, esta iniciativa dio lugar a que 18 mil estudiantes de más de 160 localidades de la provincia de Santa Fe hayan retomado sus estudios secundarios. Dicho programa se ha ejecutado en algunas unidades penales de la provincia, siendo un gran puntapié que promovió el egreso de los estudios secundarios de numerosos reclusos¹¹.

¹¹ Plan Vuelvo a Estudiar. Ministerio de Educación de Santa Fe. Recuperado de: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/190728>

A nivel general en la provincia de Santa Fe al año 2018, la participación de personas privadas de la libertad que participan de programas educativos es en promedio del 55%, cercano a la media del país que ha sido del 48% en dicho año. Considerando particularmente el período de análisis en cuestión (2014-2019), podemos ver que el índice de participación en instancias educativas ha crecido notablemente a nivel provincial dado que al año 2014 era del 25%, al año 2015 del 24%, al año 2016 del 36%, al año 2017 tuvo un gran descenso al 17,1% y al año 2018 se ha incrementado considerablemente alcanzando el 55%. A su vez, el 48% de dicha participación responde a la educación primaria, mientras que el 3% a la secundaria y el 4% a la educación no formal (SNEEP, 2018).

1.6 Avances normativos. Educación: ¿herramienta del tratamiento penitenciario o derecho humano?

Cabe recordar que la legislación respecto a la educación en cárceles ha sufrido variaciones a lo largo del tiempo. Una de las primeras aproximaciones la encontramos en la Ley de Ejecución de la Pena Privativa de Libertad N° 24.660 del año 1996 la cual instituye a la educación como una de los medios del tratamiento penitenciario en vistas a la reinserción social del recluso.

Diez años más tarde, con la Ley de Educación Nacional 26.206/2006 se establece que: “La educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social garantizados por el Estado” (Art. 2, Ley 26.206/2006). A partir de ello, se constituye la Modalidad de Educación en Contextos de Encierro del Ministerio de Educación de la Nación, al reconocer la educación en cárceles como un derecho humano, dejando atrás el abordaje de la misma como parte del tratamiento penitenciario de reinserción social.

En continuidad, a nivel local en la provincia de Santa Fe se creó el Documento Base y el Protocolo de Intervención de los Equipos de Acompañamiento para la Reintegración Social en el año 2008. Allí se establece que:

“(…) el desarrollo por parte de las personas privadas de su libertad de actividades educativas, laborales, recreativas, culturales, etc. dejarán de ser considerados elementos pretendidamente ‘terapéuticos’. Se tratará de actividades que se corresponden con el ejercicio de derechos de los ciudadanos que no pueden ser conculcados por el hecho de la privación de la libertad y que, en todo caso, podrían

contribuir a la reintegración social de la persona a pesar de la experiencia traumática del encierro penitenciario”¹².

Con ello, vemos la adecuación entre la normativa nacional y provincial al entender la educación como un derecho humano. Luego, en el Documento Base del Consejo Federal de Educación de la Nación del año 2010 se reafirmó en el artículo 23:

“La educación es un derecho inalienable de las personas consagrado por la Constitución Nacional y el Estado es el garante de brindar las condiciones para que su ejercicio sea efectivo para todos. El Ministerio de Educación y el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, así como sus pares provinciales, promoverán la revisión de una concepción de la educación, extendida en los organismos de seguridad, cuando la consideran como parte del tratamiento penitenciario o un beneficio que puede ser otorgado discrecionalmente”.

Adicionalmente, con la sanción de la Ley de Estímulo Educativo N° 26.695 en el año 2011 se reafirmó el derecho de todas las personas privadas de su libertad a la educación pública en todos sus niveles y modalidades, donde el Estado en sus diferentes niveles sería el actor responsable de su efectivo cumplimiento.

En consecuencia, vemos que, si bien la tensión entre la educación como herramienta terapéutica del tratamiento penitenciario o como un derecho humano parece haber sido resuelta en las normas jurídicas, no ha tenido la misma suerte en la praxis. Ello se refleja en los obstáculos y conflictos que surgen en la ejecución de políticas educativas, donde en muchas circunstancias el modelo securitario y penitenciario prevalece sobre el educativo, vulnerando así el acceso a la educación.

¹² Protocolo de Intervención. Equipos de Acompañamiento para la Reintegración Social. Unidades Penitenciarias, Provincia de Santa Fe. Puesto en vigencia el 23 de diciembre del 2008 por Resolución N° 1670 por la Dirección General del Servicio Penitenciario de la provincia de Santa Fe.

Capítulo II: Políticas públicas educativas y los principales actores de su implementación

Considerando que las políticas públicas son aquel conjunto de acciones u omisiones que dan cuenta de cierta modalidad de intervención del Estado (Oszlak y O' Donnell, 1981), podemos visualizar que en referencia a la educación en contextos de encierro hay múltiples iniciativas. En el caso en cuestión, se puede identificar una clara decisión del Estado provincial en vistas a promover la educación de las personas privadas de la libertad. Ello se refleja mediante la existencia de una variada oferta formal e informal en el sistema penitenciario de Santa Fe. Sin embargo, si bien hay una direccionalidad de acción clara, esto no implica que la misma se refleje en acciones concretas que promueven fácticamente el pleno acceso a la educación formal. Si bien existen numerosas políticas públicas y programas de educación en cárceles, su funcionamiento no garantiza la educación de numerosas personas privadas de la libertad. A modo de ejemplificación, en el caso de la Unidad Penal N°6 de Rosario, al no haber pleno acceso a la educación formal, la mayoría de espacios de formación a las que pueden asistir los internos son talleres de educación no formal dictados por voluntarios.

El Estado tiene notorios límites para afrontar de forma sectorial problemas que requieren de fuertes interrelaciones, enfoques e intervenciones comunes entre múltiples actores, por lo cual las estructuras organizativas locales cobran un rol central al momento de ejecutar las políticas (Repetto, 2010). Considerando que la implementación de las políticas públicas es una etapa fundamental, ya que es cuando estas se transforman en hechos concretos y palpables, se analizará el caso particular de la Unidad Penal N°6 en vistas a ver cómo funciona el proceso de implementación de las políticas públicas educativas en el territorio.

2.1 Ciudad de Rosario

En la ciudad de Rosario se encuentran la Unidad Penal N°3, N°5 y N° 6, las cuales alojan a personas mayores de edad privadas de la libertad. Las Unidades N°3 y N°6 están destinadas a hombres mientras que la Unidad N°5 a mujeres. En las tres instituciones se llevan adelante estudios de educación formal, cursos de formación y capacitación en oficios, así como también talleres promovidos por entidades públicas y de la sociedad civil.

Además, la ciudad cuenta con el Instituto para la Recuperación del Adolescente (IRAR), espacio de detención de régimen cerrado donde se encuentran alojados jóvenes entre 16 y 18 años. Actualmente dentro del instituto se imparte educación formal y no formal. En la primera modalidad, funciona un establecimiento primario y secundario, y dentro de la segunda se llevan adelante diferentes programas con el propósito de brindar formación y oportunidades a los jóvenes, a través del desarrollo de talleres socio-educativos.

2.2 Unidad Penal N°6 del Sistema Penitenciario de la Provincia de Santa Fe

La Unidad Penal N°6 de la ciudad de Rosario (en adelante, UP 6) se inauguró en el año 2014, cuando la Alcaldía Mayor de Jefatura ubicada sobre Av. Francia 4855, dejó de pertenecer a la policía de Rosario y pasó a la esfera del Servicio Penitenciario de Santa Fe.

Al mes de diciembre de 2019, se encontraban 510 personas privadas de la libertad en la UP 6. Allí se encuentra detenida principalmente una población masculina entre 18 y 40 años, considerada de “baja peligrosidad”. Es decir, que en su gran mayoría han sido procesados por delitos menores o transitan la etapa previa a la finalización de su condena. Muchos provienen de unidades penitenciarias aledañas, principalmente de Coronda o Piñero y se encuentran avanzados en sus etapas de progresividad de la pena. Cabe destacar que gran parte de ellos están cercanos a las salidas transitorias o a su salida en libertad¹³.

El establecimiento consta de un total de once pabellones de población masculina. Tres de ellos son unidades de aproximadamente 100 internos cada una, que se subdividen en habitaciones donde conviven de a dos personas. Los ocho pabellones restantes, son más pequeños y alojan a 32 reclusos, donde se organizan en habitaciones de ocho personas.

En cuanto a la organización de los mismos, es importante destacar que seis pabellones de los de menor tamaño y uno de los de mayor capacidad responden a principios cristianos. El modo de vida, la rutina, las reglas, los valores inculcados a quienes se alojan allí, se alinean con dicha religión y darán lugar a una clara diferencia de funcionamiento interno con los de son llamados “de conducta” y que no responden a estos principios religiosos.

La estructuración informal entre los reclusos se conforma de la siguiente manera: cada pabellón posee dos delegados - “siervos”, “líderes” o “pastores” en el caso de los pabellones

¹³ Información extraída de entrevista realizada a funcionario de la Unidad Penal N°6 de Rosario el día 25 de noviembre de 2019.

cristianos- en el que recae la autoridad máxima. Ellos son los principales encargados de mantener el orden interno, así como la comunicación con los guardiacárceles y las autoridades penitenciarias. En los pabellones religiosos hay una estructura interna de mayor complejidad. De esos dos delegados, uno es el líder principal –generalmente el pastor- y luego hay un co-líder reconocido por sus compañeros como co-siervo o co-pastor. Luego, hay un coordinador por cada habitación que se encarga de cuestiones generales de la misma y está en permanente contacto con los delegados. En cuarto lugar, hay un líder por habitación que se encarga principalmente del orden interno de las habitaciones, y que responde al coordinador. Por último, le siguen los llamados “líderes de ministerios”, entre los cuales se encuentran los de: limpieza, oración, alabanza y adoración, intercesión, la escuela de conocimiento propio y la escuela de predicadores evangelistas¹⁴.

Hay numerosos líderes de ministerios en cada pabellón, que en su conjunto buscan generar actividades que promuevan una buena convivencia y compartir la palabra de Dios. El conjunto de personas que tienen estos tipos de liderazgo se elige a través de otros líderes, que identifican qué personas se destacan para cada rol, de forma tal que por ejemplo el delegado principal elegirá probablemente a un co-delegado. Todos los roles y posiciones van cambiando a través del tiempo, manteniéndose la estructura jerárquica. Este sistema de organización establece cierto orden y normas internas de comportamiento que en su conjunto dan como resultado que los pabellones cristianos tengan una fisonomía muy diferente a los que no lo son¹⁵.

2.3 Actores involucrados

Uno de los aspectos claves de los procesos de gestión de una política pública es la identificación de los actores implicados. Conocer quiénes son los agentes que forman parte en el desarrollo, cuáles son sus objetivos y cómo se articulan unos con otros, constituyen aspectos esenciales para comprender la dinámica de dichos procesos. Entendiendo al Estado como un conjunto de organizaciones, conformado por actores con distintos intereses y percepciones sobre la realidad social que pueden ser hasta divergentes entre sí (Oszlak, 2009), hay que tener presente que estos son dinámicos, hay interrelación y lectura mutua permanente

¹⁴ Información obtenida a través de entrevista realizada a persona privada de la libertad de un pabellón que responde a la fe evangelista, de la Unidad Penal N° 6 de Rosario el día 11 de septiembre de 2018.

¹⁵ Información obtenida a través de la observación participante efectuada en la Unidad Penal N°6 entre los años 2015 y 2019.

dado que los movimientos de unos transforman el escenario y con ello generan el movimiento de los demás.

Por ello, cuando se analiza el carácter público de un problema es fundamental reconocer la existencia de múltiples posibilidades de resolución. Es preciso prestar atención a “quién o qué institución obtiene –o a la cuál le endilgan- la responsabilidad de “hacer algo” al respecto” (Gusfield, 2014:70). Considerando que las distintas perspectivas de abordaje sobre una cuestión pueden terminar obstaculizando su resolución, se tendrá en cuenta los múltiples actores de diferentes niveles del Estado, así como de la sociedad civil, que conjuntamente promueven la educación en la Unidad Penal N° 6.

Los actores que participan de las iniciativas educativas en esta unidad penitenciaria (docentes, funcionarios, agentes penitenciarios, internos, voluntarios, etc.) poseen disímiles visiones y valoraciones acerca de la función de la educación en este ámbito. De esta forma, si bien las iniciativas están dirigidas a una misma población, cumplen distintos objetivos según quienes las promueven: ocupación del tiempo libre, resocialización, disminución de la violencia intracarcelaria, proyección a la reinserción laboral, entre otras (Blazich, 2007). Teniendo en cuenta la convivencia de concepciones diferentes –hasta contradictorias- acerca de la función de la educación, resulta pertinente considerar en sus particularidades a la multiplicidad de actores que intervienen en la implementación de políticas públicas educativas en la institución carcelaria.

Por un lado, en el período de análisis (2014-2019) encontramos que la Dirección de Adultos del Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe era la encargada de la educación en contextos de encierro, donde su función implicaba la promoción de propuestas educativas para los jóvenes y adultos que no tuvieron acceso a la educación formal obligatoria en el período previo al ingreso a la Unidad Penal¹⁶. Dicha Dirección coordinaba las iniciativas educativas con las diferentes instituciones penitenciarias de la provincia, siendo la encargada de brindar los recursos humanos necesarios para el dictado de clases¹⁷.

El Ministerio de Seguridad, articulaba con el Ministerio de Educación las modalidades educativas a ejecutar en cada Unidad Penal que alojase a personas mayores de edad. Para ello,

¹⁶ A partir del 10 de diciembre del año 2019 la educación en contextos de encierro pasó a ser responsabilidad de la Dirección Provincial de Educación en Contextos de Privación de la Libertad del Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe.

¹⁷ Información obtenida a través de entrevista realizada a funcionario de la Secretaría de Asuntos Penitenciarios del Ministerio de Seguridad de la provincia de Santa Fe el día 22 de noviembre de 2019.

a comienzo de cada año se realizaba un censo para determinar la cantidad de reclusos interesados en asistir a estudios escolares primarios y secundarios. Luego, se verificaba si la unidad penitenciaria tenía el espacio físico necesario para el dictado de clases y, si se encontraban las condiciones edilicias, así como potenciales estudiantes, se articulaba con la Dirección de Adultos la habilitación de un espacio educativo. Cuando esto sucedía, generalmente se instalaba un aula en el penal que funcione como un anexo de una escuela que se encontrase en el afuera de la institución penitenciaria. De esta forma, el cuerpo docente que asistía a dicha escuela, lo haría también en el aula carcelaria¹⁸. Por otra parte, si las personas privadas de la libertad eran menores de edad, la articulación se realizaba entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos¹⁹. De esta forma, en la UP 6 se instaló una escuela primaria como anexo de la existente en la Unidad Penal N°3 de Rosario.

Se puede observar una clara intervención estatal en lo que respecta a la educación formal en tanto se ofrece la posibilidad de cursar los estudios primarios en la escuela emplazada en la Unidad Penal N°6. Para ello, a comienzo de cada año las autoridades de la institución penitenciaria realizan un censo, mediante el cual, inscriben en la escuela a quienes manifiesten su interés de asistir. Cabe destacar que suele anotarse un gran número de personas, pero sólo un reducido grupo continúa con sus estudios.

A modo de ejemplificación, en el año 2019 se inscribieron 115 estudiantes de los cuales solo finalizaron el ciclo lectivo entre unos 10 o 12²⁰. Sin embargo, con relación a la educación secundaria, no hay actualmente una oferta disponible en la Unidad Penal N°6. Esto sucede porque si bien desde la institución carcelaria se posee los recursos edilicios necesarios para ello, desde el Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe no se cuenta con los recursos humanos suficientes para poder llevarlo adelante, por lo cual aún no se ha podido concretar la posibilidad de ofrecer escuela secundaria a los internos²¹. De esta manera, se puede identificar la forma en que el Estado busca intervenir sobre dicha cuestión, donde se hace explícito que las políticas públicas reflejan no sólo lo que el gobierno dice y quiere realizar sino también lo que efectivamente ejecuta y logra, más allá de sus intenciones

¹⁸ Información obtenida a través de entrevista realizada a funcionaria de la Dirección de Adultos del Ministerio de Educación de la provincia de Santa Fe el día 13 de noviembre de 2019.

¹⁹ Cabe tener en cuenta que esta articulación ministerial es propia del período de análisis de este trabajo comprendido entre los años 2014 y 2019.

²⁰ Información extraída de entrevista realizada a funcionario de la Unidad Penal N°6 de Rosario el día 25 de noviembre de 2019.

²¹ Información obtenida a través de entrevista realizada a funcionaria de la Dirección de Adultos del Ministerio de Educación de la provincia de Santa Fe el día 13 de noviembre de 2019.

(Villanueva, 1992). Así, se puede observar las limitaciones estatales en tanto no ha logrado garantizar el acceso a la educación secundaria de los reclusos de la Unidad N°6. Siendo que muchos de los internos se encuentran avanzados en su condena o cercanos a su salida en libertad, la educación sería una herramienta de gran valor que ayudaría a disminuir los efectos negativos de la prisionización y les brindaría mejores oportunidades cuando recuperen su libertad ambulatoria.

Por su parte, la Dirección Provincial de Control y Asistencia Pos Penitenciaria (ex Patronato de Liberados), dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Santa Fe tiene como principal objetivo, la inclusión social de personas que cometieron delitos. Así, busca el reintegro al medio libre luego de su paso por la prisión, tendiendo a la inclusión social integral, la gestión de medios alternativos o sustitutivos de penas de encierro y del juicio penal, controlando las reglas de conducta y tratando de evitar la reiterancia y reincidencia. De esta forma, la Dirección asume el control y asistencia a las personas que fueron privadas de su libertad y la han recuperado (pos penitenciarios) y para las personas que deben cumplir con reglas de conducta en libertad (probandos). Para estos casos se implementan diferentes programas de inclusión social²².

Bajo la órbita de la Dirección de Control y Asistencia Post Penitenciaria, en el año 2008 se crearon los Equipos de Acompañamiento para la Reintegración Social (EARS). Éstos surgen con el objetivo de acompañar a los reclusos durante las distintas etapas que están privados de su libertad, siendo un nexo entre ellos y las autoridades penitenciarias con el fin de promover su reinserción social a través de la educación y formación laboral. En el documento del Protocolo de Intervención de los EARS, a través de la resolución N° 1670 de la Dirección General del Servicio Penitenciario de la provincia de Santa Fe, se estableció que los mismos estarían compuestos por profesionales del trabajo social, la psicología, la psiquiatría, la terapia ocupacional y el derecho²³. En la UP 6 dichos profesionales son los que se encargan de la coordinación de las diferentes actividades de educación, recreación y formación que se imparten en el penal, en vistas a que los reclusos asistan a las mismas según sus intereses y posibilidades.

²²Dirección Provincial de Control y Asistencia Pos Penitenciaria. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Santa Fe. Recuperado de: [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/114975/\(subtema\)/93812](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/114975/(subtema)/93812)

²³ Protocolo de Intervención de Equipos de Acompañamiento para la Reintegración Social en Unidades Penitenciarias de la Provincia de Santa Fe. Puesto en vigencia el 23 de diciembre de 2008 por resolución N° 1670 de la Dirección General del Servicio Penitenciario de la provincia de Santa Fe. Recuperado de: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/122339/605461/file/Protocolo%20Equipos%20Reinserci%C3%B3n%20Social.pdf>

Otro de los actores fundamentales en lo que refiere al tratamiento de reintegración social, y que trabajan de forma coordinada con los EARS, son los Dispositivos Interdisciplinarios de Salud en Cárceles (DIS). Dependientes del Ministerio de Salud, son los responsables de la prestación de servicios médicos a las personas privadas de su libertad alojadas en unidades penitenciarias. Está conformado principalmente por profesionales de la medicina y psicología, proponiendo un modelo de atención que brinde cuidados integrales a través de un abordaje en conjunto con las disciplinas que se consideren pertinentes. Las actividades de los Dispositivos de Salud en Cárceles incluyen la organización de ámbitos y equipos de trabajo; relevamientos periódicos de la situación de salud individual; exámenes complementarios; análisis epidemiológicos; guardia hospitalaria; servicios de urgencia; entre otros.

Por su parte, la Unidad Penal N°6 del Servicio Penitenciario de Santa Fe es la institución que incide de forma directa en el proceso de implementación de las políticas públicas educativas. Si bien los diferentes ministerios provinciales establecen ciertas directivas sobre el qué hacer, en última instancia son las autoridades y funcionarios que trabajan en dicho penal quienes ejecutan las diversas iniciativas en el territorio. Encontrando que son los actores fundamentales al momento de decidir de qué forma se implementarán los programas de educación, en el presente trabajo se prestará especial atención a los mismos. En este marco, por un lado, se encuentra el director de la Unidad Penal representando la autoridad ejecutiva máxima allí dentro y de quien depende la mayor parte de las decisiones relativas a la población que se encuentra alojada en este Penal. Por ende, es un actor central ya que determina la predisposición que haya hacia fomentar o desincentivar nuevas y mejores oportunidades formativas, así como el óptimo funcionamiento de las existentes. Por lo cual encontramos que los principales actores institucionales que promueven la educación en la UP 6 son el EARS, el DIS y la dirección del Penal, actuando de forma conjunta.

Otro actor institucional importante en lo que respecta a la educación formal, son las universidades. En los últimos años se estuvieron llevando adelante actividades culturales y educativas en distintas unidades penitenciarias de la zona sur de la provincia. A modo de capitalizar estas experiencias, y buscando formalizar estos espacios, se creó el “Programa de Educación en Cárceles”, impulsado por la Secretaría de Extensión Universitaria de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Dicho Programa surge a través de un convenio con el Ministerio de Seguridad y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Santa Fe con el objetivo de promover el

acceso y acompañamiento a instancias de educación superior de personas detenidas en Unidades Penitenciarias del sur de la provincia. De esta forma, estudiantes y docentes de la UNR, brindan talleres y acompañamientos socio-educativos a detenidos de algunas unidades penales del sur de Santa Fe²⁴.

Un actor de gran importancia en la UP 6 es la Iglesia Cristiana. Considerando que en siete de los once pabellones se practica dicha fe, es de comprender que esta incide sobre el comportamiento de los mismos. Al interior del penal se los llama de manera informal pabellones “cristianos” o “de iglesia” y con ello se comprende que se refiere a los seis pabellones que alojan a 32 internos cada uno o al pabellón mayor de 100 personas, que tienen como pilar de convivencia la religión evangelista. Esto implica que allí hay ciertas rutinas y reglas establecidas, como lo son el despertar temprano en cierto horario, realizar tareas colectivas y actividades formativas, mantener el orden y limpieza, leer la palabra de Dios o participar del culto. Uno de los miembros de estos pabellones reflexiona al respecto:

“Las Iglesias establecieron un cambio de cultura. Generan una contracultura a lo que generalmente se enseña en la cárcel que es todo violencia, la ley del más fuerte, el no respetarse, la droga, y un montón de cosas que hay en otros pabellones. Entonces al tener siete de once pabellones religiosos no hay peleas, sino que hay ganas de trabajar y de progresar. La Biblia es un libro que nos enseña valores, el respeto, la obediencia, fe, amor, paz y eso se plasma en todo el pabellón. Es un cambio de mentalidad. Te das cuenta sólidamente que son pabellones de Iglesia y no hay que ser muy creyente para verlo. En otras cárceles hay facas, cuchillos, peleas, quilombos, muertos. Y después tenés la Unidad 6 que podría ser igual que esas pero gracias a Dios tenemos la Iglesia donde no es nomás un pastorcito que va cada tanto a visitar sino que se ve realmente que hay un cambio en las personas, se puede ver cómo Dios obra en nosotros”²⁵.

Este conjunto de normas de convivencia interna da lugar a que sean pabellones más ordenados y tranquilos que el resto, según la percepción tanto de quienes viven allí como de las autoridades y funcionarios del penal. También al poseer reglas internas que promueven el vivir en comunidad, suelen tener más predisposición al diálogo y a llegar a consensos. Sin

²⁴ Programa Educación en Cárceles. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

²⁵ Información obtenida a través de entrevista realizada a persona privada de la libertad de un pabellón que responde a la fe evangelista, de la Unidad Penal N° 6 de Rosario el día 11 de septiembre de 2018.

embargo, muchas actividades religiosas generan tensiones con las propias normas del establecimiento penitenciario. Por ejemplo, al momento de coordinar el horario de culto y de los recuentos diarios de forma tal que uno no interrumpa al otro, así como los horarios de las actividades religiosas y las educativas de manera que no se superpongan²⁶.

Los reclusos tienen un estrecho vínculo con la Iglesia Santuario de Fe, la cual es una iglesia que se considera puertas afuera, dado que está presente en escuelas de enseñanza, en las cárceles, en escuelas de oficios, en hospitales y en las calles²⁷. Reciben con frecuencia visitas de pastores y realizan actividades conjuntas. Hacia fines del año 2019 la Iglesia otorgó una beca de estudios a un recluso de la UP 6 que quería formar parte de la formación en Estudios Bíblicos, siendo el primer acuerdo de este tipo. Dado que el estudiante se encuentra en el período de progresividad de la pena donde tiene acceso a salidas transitorias, el acuerdo prevé que asista a clases en dicha institución a partir del año 2020. En este sentido, algunos de los internos que promovieron esta oportunidad educativa continuaron evaluando junto con algunos miembros de la Iglesia, encontrar la forma de ampliar la oferta educativa a más educandos de la Unidad Penal²⁸.

De esta manera, vemos que hay los múltiples actores –ya sean sujetos individuales o colectivos- que intervienen en la Unidad Penal, los cuales tienen capacidad de acción estratégica, identifican sus intereses y definen objetivos en función de los mismos, contando con relativa autonomía para alcanzarlos (Acuña y Repetto, 2007).

2.4 La educación en la Unidad Penal N°6

En lo que respecta a la educación, podemos identificar que existen diferentes propuestas. El Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe definió en el año 2014 la instalación de una institución educativa de nivel primario, dependiente de la Escuela Primaria N° 2.003, de la Unidad Penitenciaria N°3 de Rosario. Su currícula fue ampliándose progresivamente, llegando a completar la totalidad de los grados de dicho nivel a comienzos del año 2018. Actualmente, la misma consta de tres aulas y funciona como un multigrado,

²⁶ Información extraída de entrevistas realizadas a funcionarios y reclusos de la Unidad Penal N°6 de Rosario, así como de la observación participante.

²⁷ Iglesia Santuario de Fe. Recuperado de: <http://santuariodefe.org/>

²⁸ Información obtenida a través de entrevista realizada a persona privada de la libertad de un pabellón que responde a la fe evangelista, de la Unidad Penal N° 6 de Rosario el día 11 de octubre de 2019.

donde se dicta clases a los diferentes niveles de escolaridad primaria de los internos. El acceso a la escuela es libre aunque, en realidad, sólo unos pocos pueden efectivamente asistir²⁹. Aproximadamente entre 30 o 40 internos son en efecto llevados a la escuela, mientras que quienes se inscribieron y encuentran que no pueden concurrir deben comenzar a buscar la forma de obtener un cupo. A través de las entrevistas realizadas, algunos de los internos expresan su inconformidad con que los anoten, pero sólo llamen a algunos. Comentan que no están seguros del mecanismo por el cual se decide quiénes asistirán a la escuela, lo consideran algo muy arbitrario y no obtienen explicaciones al respecto³⁰. Considerando que hay sólo dos maestros y una metodología de multigrado, sería muy difícil que se dicten clases a los más de 100 internos que se inscriben. Con esto, vemos que, si bien hay una escuela primaria, no acceden todas las personas que expresan su deseo de asistir.

No obstante, la Unidad N° 6 carece de una política educativa que contemple la formación en el nivel secundario para aquellos que quieran iniciar o terminar sus estudios mientras se encuentran privados de la libertad en esta institución. Este asunto no es de menor importancia, dado que en el censo que realizaron las autoridades de la UP 6 en el año 2019, el 40% de la población manifestó su interés en querer realizar sus estudios secundarios³¹.

De esta forma, considerando que una gran parte de la población encarcelada reclama el derecho a tener la posibilidad de acceder a la educación secundaria, se han generado ciertas estrategias. A quienes están por finalizar sus estudios secundarios, porque les falta aprobar pocas materias, y muestran interés en continuar su formación a través de estudios superiores (terciarios o universitarios), se da la posibilidad de otorgarle un acompañamiento socio-educativo para que puedan rendirlas. Esto se ejecuta en el marco del Programa de Educación en Cárceles de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, mediante el cual estudiantes universitarios brindan apoyo escolar a dichos internos para que, coordinando con las escuelas secundarias correspondientes, puedan rendir las asignaturas adeudadas. Sin embargo, al mismo sólo puede acceder el pequeño porcentaje de adultos que sólo precisa rendir unas pocas materias para poder tener el título secundario y que, a su vez, expresan su deseo de querer continuar sus estudios superiores.

²⁹ Información obtenida a través de entrevista realizada a funcionaria de la Dirección de Adultos del Ministerio de Educación de la provincia de Santa Fe el día 13 de noviembre de 2019.

³⁰ Información obtenida a través de la observación participante efectuada en la Unidad Penal N°6 entre los años 2015 y 2019 junto con la información recabada en las entrevistas realizadas a personas privadas de la libertad de dicha institución penitenciaria.

³¹ Información extraída de entrevista realizada a funcionario de la Unidad Penal N°6 de Rosario el día 25 de noviembre de 2019.

En el año 2019 se comenzó a implementar dicha modalidad y tuvieron acceso a tal acompañamiento socio-educativo 10 estudiantes, según las autoridades de la Unidad Penal³². Ello significa un número reducido de personas considerando las 510 que se alojan en la institución, de las cuales el 40% manifestó su deseo de acceder a la escolaridad secundaria. Esto da cuenta de que la gran mayoría de quienes desean terminar sus estudios, no se ven posibilitados a hacerlo.

En lo que respecta a la educación superior, el Programa Educación en Cárceles de la UNR promueve el acompañamiento socio-educativo para estudiantes universitarios que estudian carreras de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Estos acompañamientos son realizados por estudiantes que se encuentran cursando la misma disciplina y que de forma voluntaria asisten a los internos en sus estudios, luego de haber acordado tal actividad con las autoridades del Programa.

En este proceso se pueden dar diferentes circunstancias. Por un lado, puede suceder que el estudiante privado de la libertad posea sus estudios secundarios completos. En este caso, se comienza directamente con el acompañamiento universitario. Otras veces, cuando la persona se encuentra con pocas materias restantes para obtener la finalización de sus estudios secundarios, se hace primero el acompañamiento socio-educativo para que rindan dichos cursos y luego den comienzo a los estudios universitarios. En otros casos, para aquellos reclusos mayores de 25 años que no han finalizado la escuela secundaria, se les otorga la posibilidad de brindarles el acompañamiento en vistas a que rindan el examen de ingreso universitario sin el ciclo secundario completo.

Desde el surgimiento del Programa Educación en Cárceles, hubo cuatro internos de la institución penitenciaria que comenzaron sus estudios universitarios en las carreras de Ciencia Política, Comunicación Social y Trabajo Social. En ciertos casos, algunos docentes de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales han ido al Aula Universitaria de la Unidad Penal N°6 para brindar clases de consulta o tomar los exámenes finales³³.

Por otro lado, encontramos que en la Unidad Penal N°6 hay una amplia oferta de educación no formal. Uno de los actores con mayor trayectoria es el programa de alfabetización cubano “Yo, Sí Puedo”, el cual ha comenzado a funcionar a poco tiempo de la

³² Información extraída de entrevista realizada a funcionario de la Unidad Penal N°6 de Rosario el día 25 de noviembre de 2019.

³³ Información obtenida a través de la observación participante, como miembro del Programa Educación en Cárceles desde enero del año 2019.

inauguración de la institución penitenciaria. Con el paso del tiempo, voluntarios de este programa crearon nuevos espacios de formación como lo han sido el taller de “Idiomas”, “Literatura”, “RCP y Primeros Auxilios”, “Historia y Geografía” o “Electricidad”. Los más recientes han sido los de “Cuentos”, “Biblioteca” y “Derechos Humanos” que se llevaron adelante durante el año 2019. Cabe mencionar que este tipo de espacios, si bien han sido aprobados por la dirección del Penal, su contenido, dinámica de trabajo y recursos necesarios para llevarlos adelante dependen primordialmente de los voluntarios que los llevan a cabo. También resulta pertinente mencionar que desde la inauguración de la UP 6 donde sólo había alfabetización y escuela primaria como actividades educativas, se puede apreciar un gran crecimiento de oportunidades de formación que han surgido con el pasar de los años, donde el trabajo de voluntarios y talleristas dio lugar a que los espacios de educación se multiplicaran progresivamente.

Otro de los principales actores que ejecuta talleres socio-educativos es la Universidad Nacional de Rosario. A modo de ejemplificación, mediante cursos de competencias específicas se han dictado en el año 2019 los talleres de “Audiovisual, comunicación y escritura”, “Cooperación y cooperativismo”, “Textil” e “Inglés”. En el mismo marco, como programas de la Secretaría de Extensión universitaria se han dictado cursos de “Dibujo y estado del tatuaje” y “Trabajo, derecho y ciudadanía”.

El taller textil es uno de los espacios con mayor trayectoria dentro de la unidad penitenciaria, el cual ha logrado crecer y transformarse en una cooperativa. Esto se efectuó a través de una articulación entre el colectivo de talleristas de La Bamba del Sur, el programa de Educación en Cárceles y la Dirección Socio-Educativa en Contextos de Encierro del Área de Derechos Humanos de la UNR, junto con el programa Nueva Oportunidad, lo cual hizo posible que se lograra tener las capacitaciones y maquinarias necesarias.

En la Unidad Penal también hay talleres en el marco del Programa Nueva Oportunidad. Esta iniciativa destinada a jóvenes y adultos entre 16 y 30 años que se encuentren en situación vulnerabilidad, tiene como objetivo generar espacios que promuevan la inserción laboral y hábitos de convivencia social³⁴. En nuestro caso de interés, podemos ver que tal programa ha tenido presencia en la UP 6 a través de diferentes talleres que se han

³⁴ Programa Nueva Oportunidad. Municipalidad de Rosario. Recuperado de: <https://www.rosario.gob.ar/web/ciudad/jovenes/programa-nueva-oportunidad>

dictado allí, en alianza con otros actores como lo son la Fundación Tercer Tiempo, la Universidad Nacional de Rosario, así como varios dispositivos estatales.

De la misma forma, se destaca el hecho de que a través de una articulación entre el Programa Nueva Oportunidad y la Fundación Tercer Tiempo, se han dictado talleres de “Rugby”, así como también en el año 2019 se ha efectuado un “Taller de Canchero” y otro de “Reparación de Motores” junto con dos talleres de “Entrenamiento Deportivo Inclusivo”³⁵.

En suma, podemos ver que hay múltiples abordajes de la educación en cárceles tanto a nivel primario, secundario, terciario, universitario y no formal donde los actores que los promueven son el eje fundamental que permite posibilitar el acceso a la educación de las personas privadas de la libertad. Vemos articulaciones entre instituciones de diferentes niveles del Estado, organizaciones no gubernamentales y miembros de la sociedad civil. Partiendo de que las políticas públicas no pueden comprenderse al margen y separadamente de los medios de su ejecución (Elmore, 1993), se consideró oportuno tener en cuenta a los actores y sus líneas de acción para poder comprender en mayor profundidad el proceso de implementación de las políticas públicas educativas en la Unidad Penal N°6 de Rosario.

³⁵ Información obtenida a través de entrevista realizada a funcionario de la Unidad Penal N°6 de Rosario el día 13 de noviembre de 2019.

Capítulo III: Interacciones, obstáculos y conflictos del proceso de implementación

3.1 Implementación de políticas educativas

Entendiendo al análisis de la implementación como el estudio de las condiciones en las cuales las decisiones de la autoridad (ya sea legislación, planes, programas o proyectos) llevan o no a los resultados deseados (Berman, 1993), se pretende identificar la forma en la cual se ejecutan las políticas de educación en el caso concreto de la Unidad Penal N°6 de Rosario. Teniendo en cuenta que la implementación de la política es la continuación de la lucha política con medios y escenarios distintos, subestimar el proceso de implementación es olvidar que éste es el determinante crucial de los resultados (Roth Deubel, 2002).

Cabe tener en cuenta que las políticas públicas son afectadas por las reglas, instituciones y actores que operan en los diferentes niveles de su implementación. La manera en que estos interactúan estructura el conjunto de opciones y probabilidades de éxito de las estrategias planificadas (Acuña y Repetto, 2007). A continuación, se prestará especial atención a la micro-implementación, es decir, al proceso mediante el cual las políticas se implementan a nivel local. Esto supone que los proyectos no sólo se adaptan a las organizaciones locales que lo ejecutan, sino que los actores también deben adaptarse al proyecto (Berman, 1993). El contexto institucional que acoge la política tiene sus propias dinámicas, donde los actores que intervienen y sus interacciones son determinantes en la implementación de lo previsto (Ibídem). Por esto, se tendrá en cuenta qué sucede en la práctica diaria de la Unidad Penal N°6 a modo de rastrear las particularidades de la dinámica organizativa que moldean la ejecución de las políticas educativas en el territorio.

Como hemos introducido en el marco teórico, resulta fundamental tener en cuenta que la formulación de las políticas públicas de educación en contexto de encierro de la UP 6, se han generado de forma incremental, realizando variaciones sobre lo existente. La formulación no se hizo de una sola vez y quedó fija, sino que se ha modificado a través de los distintos cambios contextuales que se fueron presentando con el transcurso del tiempo, así como del intercambio entre los actores que en ella interactúan. No se buscó una política totalmente innovadora sino mejorar o retrabajar las políticas que estaban funcionando (Lindblom, 1991). Los actores políticos se han encontrado ante una problemática que era constantemente redefinida, por lo que se fueron realizando ajustes permanentes entre los fines y los medios y viceversa.

En lo que respecta a la educación formal, la escuela primaria que se encuentra funcionando allí, surge como un anexo dependiente de la Escuela Primaria N° 2.003 de la Unidad Penitenciaria N°3 de Rosario. Es decir, se retoma una política educativa preexistente y se extiende su funcionamiento a otra unidad penitenciaria. En la UP 6, desde su inauguración se fueron progresivamente añadiendo los diferentes niveles educativos completando la totalidad de los grados a comienzos del año 2018. De esta forma, vemos que “los problemas y las soluciones tienden a definirse a partir de modificaciones incrementales de las políticas existentes” (Elder y Cobb, 2000:90).

Por parte de la escuela secundaria, se intentó tanto desde la Unidad Penal como del Ministerio de Educación que se instaure dicho nivel educativo, pero hasta el momento no se ha logrado³⁶. Esto nos recuerda que las políticas públicas no vislumbran sólo lo que el Estado quiere y expresa sino también lo que efectivamente logra ejecutar. La conocida expresión de que la política es el arte de lo posible se refleja en las limitaciones de las instituciones estatales al intentar garantizar algunos derechos básicos como la educación. La escasez e insuficiencia de recursos limita el alcance estatal, donde se debe tomar la decisión de priorizar algunas cuestiones sobre otras. Al mismo tiempo, las políticas están sometidas a un conjunto de intereses y conflictos que no necesariamente responden a un interés colectivo ni están bajo el control del Estado (Torres, 1997). En el caso de la Unidad Penal N°6, se puede ver que por ahora sólo ha sido viable el establecimiento de la educación primaria. Indudablemente, garantizar el acceso a la educación formal en todos sus niveles sería un horizonte al cual apuntar, pero por el momento pareciera que “en un mundo imperfecto las soluciones óptimas no son factibles” (Metcalf, 1990: 106).

En cuanto a los acompañamientos y talleres socio-educativos promovidos por la Universidad Nacional de Rosario, también encontramos que su implementación ha sido incremental. Se buscó formalizar y ampliar experiencias que existían previamente en los espacios carcelarios, a través de la creación del Programa Educación en Cárcel. Considerando además un contexto donde existen numerosos antecedentes de programas universitarios en las cárceles de todo el país, que datan desde 1985 con UBA XXII³⁷ como programa pionero, vemos que la UNR decidió continuar en esta línea de trabajo y hacer su propio aporte.

³⁶ Información obtenida a través de entrevistas realizadas a funcionarios del Ministerio de Seguridad y del Ministerio de Educación en el mes de noviembre de 2019.

³⁷ Para mayor información ver Laferriere, M. (2006).

En cuanto a la educación informal, hallamos que es promovida por actores y organizaciones de la sociedad civil que en su mayoría también poseen su propia trayectoria. A modo de ejemplificación, el Programa de alfabetización “Yo, Sí Puedo” fue creado en el año 2001, en el Instituto Pedagógico Latinoamericano y Caribeño (IPLAC), con sede en Cuba. Se utiliza en veintinueve países, con adaptaciones de contexto, siendo que comenzó a implementarse en la ciudad de Rosario en el año 2010³⁸. Entre 2016 y 2019 algunos voluntarios, del programa de alfabetización, comenzaron a impulsar otras actividades socio-educativas en el penal, entre las que se encontraban los talleres de “Idiomas”, “Literatura”, “Historia y Geografía”, “RCP y Primeros Auxilios”, “Electricidad”, “Cuentos”, “Biblioteca” y “Derechos Humanos”. Es decir, partiendo de la base del programa de alfabetización, esos mismos actores buscaron incrementalmente ampliar la oferta de espacios educativos, dando lugar a la creación de diversos talleres.

En referencia a las actividades realizadas por la Fundación Tercer Tiempo, hallamos que la misma se encuentra llevando adelante talleres de rugby desde el año 2015, trabajando no solo en la Unidad Penal N°6 de Rosario, sino también en la N°1 de Coronda y N°11 de Piñero. La fundación está conformada por integrantes de diferentes clubes de Rosario y alrededores que se han unido bajo el lema “Rugby para la reinserción”. En el año 2017 se firmó un convenio entre el Ministerio de Seguridad, el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la provincia de Santa Fe y la Fundación Tercer Tiempo a modo de institucionalizar dichas prácticas. A su vez, la fundación participa del Programa Nueva Oportunidad a través del dictado del “Taller de canchero” y “Taller de reparación de motores” así como de “Entrenamiento deportivo inclusivo” en la UP 6. Con ello, vemos la articulación entre una Organización no Gubernamental, el gobierno provincial y el municipal con vistas a un objetivo conjunto. Ello nos permite ver cómo el trabajo en red y la coordinación entre diferentes instituciones es fundamental en esta cuestión.

Se puede rastrear que las iniciativas educativas que se ejecutan en la Unidad Penal N°6 de Rosario no surgen de un momento para otro, tras un exhaustivo diagnóstico de la situación e implementación de un abordaje inmediato. Sino que de manera incremental se formula una serie de proyectos que buscan en su conjunto promover la educación a través de diferentes estrategias. En ello, participan múltiples actores tanto estatales como de la sociedad civil que interactúan sobre una misma población e institución, pero desde distintos abordajes. Siendo

³⁸ Plan de alfabetización municipal. Municipalidad de Rosario. Recuperado de: <https://www.rosario.gob.ar/web/ciudad/educacion/plan-de-alfabetizacion-municipal>

que la mayor parte de los actos administrativos -o todos- hacen política y cambian la política al intentar implementarla (Lindblom, 1993), es que se hace pertinente analizar la ejecución de las iniciativas por parte de sus actores.

Considerando que la dimensión política y organizativa de la implementación son fundamentales para la efectividad de la política pública (Villanueva, 1993), se identifica que adquieren un rol central las relaciones de intercambio entre los diferentes participantes donde cada uno aporta algo de valor. Así, podemos pensar la articulación entre las instituciones penitenciarias, el Estado provincial con sus diferentes agencias como los Ministerios de Educación, Seguridad y Justicia y Derechos Humanos, el Estado municipal y sus distintos programas, la Universidad Nacional de Rosario o miembros de la sociedad civil, a través del concepto de “redes”. Entendiendo por tal concepto al conjunto de relaciones relativamente estables que vinculan a diferentes ejecutores que comparten intereses comunes, con relación a una política, y que intercambian recursos en vistas a esos intereses compartidos, considerando que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes (Fleury, 2002). Vemos así que las redes se configuran a través de múltiples acuerdos para llegar a un objetivo compartido: promover espacios educativos en la Unidad Penal N°6.

Teniendo en cuenta que las redes se caracterizan por su flexibilidad, se podría pensar que estas serían las más aptas para llevar adelante una gestión de adaptación que esté conectada a una realidad social compleja, como lo es la de las cárceles, en un medio en que es preciso articular las medidas de planificación, ejecución, retroalimentación y rediseño (Fleury, 2002). En este sentido, es fundamental el trabajo interdisciplinario entre los diferentes ejecutores que forman parte de las iniciativas formativas ya que logran de forma conjunta abordar la compleja tarea de promover la educación en contextos de encierro. Sin embargo, las redes no siempre funcionan como se desea. Tienen grandes desafíos como la rendición de cuentas, que se complejiza por el hecho de estar formadas por numerosos participantes. También el proceso de negociación y consenso puede llevar demasiado tiempo. Esto se convierte en un obstáculo ante las situaciones que requieren resolución inmediata (Ibídem). Lo podemos ver en el caso de la escuela secundaria, que a pesar de los acuerdos que se han formulado entre distintos actores, aún no se ha podido establecer este nivel educativo en el establecimiento penal. Al respecto, no se encuentran mecanismos efectivos de rendición de cuentas a las instituciones responsables de su promoción, mientras para los internos de la Unidad Penal el tiempo sigue transcurriendo a la espera de la educación secundaria.

En continuidad, en el presente trabajo se realiza un análisis de la implementación teniendo en cuenta las herramientas brindadas por el enfoque “Bottom up”, o desde abajo hacia arriba, considerando que son los ejecutores en el terreno los que definen en última instancia el resultado de las políticas educativas. Se parte del presupuesto de que los creadores de la política no controlan los procesos organizacionales, políticos y tecnológicos que afectan la implementación (Elmore, 1979). El proceso de ejecución de políticas públicas de educación en la UP 6 se desarrolla a través de una red de actores, más que mediante una estructura administrativa rígida y jerárquica. En este caso no existe una sola estructura gubernamental que se encarga de la decisión y puesta en marcha de todas las políticas, sino que se requiere de múltiples agentes que al momento de implementar lo diseñado, le darán su propia impronta, adaptándolo a sus posibilidades, intereses y recursos. El ajuste mutuo entre ellos permite adaptar las políticas con mayor flexibilidad que si fuese un proceso centralizado (Lindblom, 1992).

Se consideró pertinente utilizar el marco teórico de análisis “Bottom Up” ya que nos permite “(...) comprender los problemas, los puntos de vista y la interacción de quienes participan en la implementación, situándose en el momento y lugar precisos en los que los programas públicos hacen contacto con los ciudadanos” (Stoker, 1993:374). De esta manera, se busca dar cuenta de las relaciones entre los principales actores que intervienen en la educación de quienes están privados de la libertad en la UP 6. Si bien hemos visto que hay múltiples agentes que forman parte, en este trabajo se hace especial énfasis en las perspectivas e interacciones de las autoridades del penal, los docentes y los estudiantes dado que son quienes tienen un mayor grado de injerencia en la cotidianeidad del proceso educativo en esta institución.

3.2 Interacciones, obstáculos y conflictos entre los actores

Si bien hallamos que hay una importante articulación entre los diversos actores que participan en los espacios educativos de la Unidad Penal N°6, dichas interacciones no están exentas de tensiones y conflictos. Asimismo, las mismas no garantizan el pleno acceso a la educación de las personas privadas de la libertad. En esto cabe recordar que la estructura de los problemas públicos "es un área de conflicto en la que un conjunto de grupos e instituciones -que a menudo incluye dependencias del gobierno- compiten y pelean por la propiedad de esos problemas, o bien por desatenderse de ellos, por la aceptación de las teorías

causales y la atribución de la responsabilidad” (Gusfield, 2014:83). La forma de ver el problema de cada uno de los actores influye sobre la responsabilidad política que asumen y sobre su forma de abordar la problemática. Ello genera tanto cooperación como conflictos en la institución analizada.

A pesar de los grandes avances normativos que hay al respecto, así como en términos de producción de política pública específica que aborde la cuestión, en la práctica la implementación de programas educativos en las instituciones penitenciarias da cuenta de una gran lejanía entre la teoría y la praxis.

Priman lógicas de funcionamiento divergentes entre el sistema educativo y el penitenciario que condicionan el acceso efectivo de las personas privadas de la libertad a la educación. La priorización de la seguridad, en el ámbito de la cárcel, suele implicar una limitación a la práctica del derecho a la educación, como de tantos otros. Entendiendo que el análisis de la implementación consiste en identificar los factores que condicionan el logro de los objetivos a lo largo de todo el proceso, se tendrá en cuenta seis variables que Scarfó, Zapata y Camus (2013) hallan como los principales obstáculos a la educación en cárceles. A saber: el bajo nivel de inclusión educativa, la selectividad y discrecionalidad en el acceso, la falta de información y difusión de las ofertas educativas existentes en las unidades penitenciarias, las deficiencias en el acceso a certificaciones de estudios, los espacios físicos inadecuados para el desarrollo de actividades de educación, y los criterios de seguridad. Si bien estos indicadores fueron formulados para Argentina a nivel general, serán de gran utilidad como herramienta de análisis en el caso particular de la Unidad Penal N°6 de Rosario.

3.2.1 Inclusión educativa

En primer lugar, en cuanto a la inclusión educativa, vemos que ello es responsabilidad conjunta tanto del Ministerio de Educación, Seguridad y Justicia y Derechos Humanos como del Sistema Penitenciario de la provincia. En cuanto a la educación de nivel primario, si bien hay aulas disponibles y personal docente para su ejecución, ello no es suficiente para garantizar el acceso de todos los interesados. Mientras que de parte de las autoridades del Penal aseguran que pueden asistir todos los internos que lo deseen, muchos de ellos afirman

que no pueden hacerlo³⁹. Esto puede explicarse por el hecho de en promedio que hay más de 100 reclusos que se inscriben anualmente para realizar sus estudios primarios y no hay suficientes docentes que puedan dar clases a todos, considerando además la complejidad inherente a la modalidad de multigrado. Algunos estudiantes que sí lograron asistir, hallan que la escuela primaria no les genera un gran aporte dado que ven contenidos que no se adecúan al nivel de todos, lo cual los desincentiva y genera una gran deserción escolar. Uno de ellos expresa: “La escuela es una pantalla, vamos sólo dos o tres y encima no aprendés nada⁴⁰”. Vemos así, que hay percepciones divergentes en cuanto al funcionamiento de la escuela primaria por parte de los actores que la promueven y participan de sus espacios.

No obstante, uno de los mayores problemas de la educación formal es que hay escuela de nivel primario, pero no secundario. Si bien la institución cuenta con el espacio físico adecuado para llevar adelante el nivel secundario, desde el Ministerio de Educación argumentan que hasta el momento no se contó con los recursos necesarios para poder efectuarlo. Tanto las autoridades del penal como las de la Dirección de Adultos del Ministerio de Educación coinciden en que, si hubiese docentes, se podría dar clases de nivel secundario dado que se cuenta con tres aulas escolares, que se utilizan para talleres socio-educativos por la mañana, pero llegado el caso, podrían utilizarse para la escuela secundaria.

Por otro lado, de parte del Ministerio de Educación se explicó que quisieron implementar el Programa “Vuelvo a Estudiar Virtual”, para que de esa forma los reclusos pudiesen tener acceso a sus estudios secundarios, pero la institución penitenciaria no lo aceptó dado que ello implicaría no sólo una gran inversión en computadoras sino que los estudiantes tengan acceso a internet, lo cual sería muy complejo de ejecutar dado que se contrapone a las normas de seguridad⁴¹.

De parte de las autoridades del penal, explicaron que estaban buscando la forma de resolver el problema a través de la articulación con otras instituciones. Una de ellas es el Colegio Salesiano San José de Rosario. Así, el Dispositivo Interdisciplinario de Salud en Cárceles (DIS) dependiente del Ministerio de Salud y el EARS de la UP 6 articulan con la

³⁹ Información obtenida a través de la observación participante efectuada en la Unidad Penal N°6 entre los años 2015 y 2019 junto con la información recabada en las entrevistas realizadas a personas privadas de la libertad de dicha institución penitenciaria.

⁴⁰ Información obtenida a través de entrevista realizada a persona privada de la libertad que participó del espacio escolar de nivel primario en el mes de agosto de 2018.

⁴¹ Información obtenida a través de entrevista realizada a funcionaria de la Dirección de Adultos del Ministerio de Educación de la provincia de Santa Fe el día 13 de noviembre de 2019.

Escuela de Educación Secundaria Modalidad Técnico Profesional Particular Incorporada N° 2043, parte del Colegio Salesiano San José, la asistencia de personas privadas de la libertad a que asistan a los talleres de capacitación no formal que dicha escuela brinda, con el objetivo de que sean herramientas de resocialización en las últimas etapas del cumplimiento de la pena.

Adicionalmente, la institución educativa posee un bachillerato acelerado para jóvenes y adultos. Esta modalidad permite completar o terminar en tres años la educación secundaria y además brinda la posibilidad de aprender un oficio. A mediados del año 2018, se abrió la posibilidad de que un recluso de la Unidad Penal realizara sus estudios secundarios en este bachillerato, quien los comenzó en el segundo cuatrimestre de 2018 y los finalizó en diciembre de 2019. Este primer caso fue el puntapié de otros, que mediante la misma metodología permitió a algunos estudiantes de la UP 6 realizar sus estudios secundarios en el bachillerato acelerado del Colegio Salesiano San José. Cabe tener en cuenta que esta posibilidad se le otorga solo a aquellas personas que están en un período avanzado de la pena, donde tienen salidas transitorias “bajo palabra de honor” (es decir, que tienen autonomía para irse y regresar a la Unidad Penal por su cuenta), y que a su vez tienen conducta y concepto ejemplar⁴². Si estas condiciones se cumplen, se busca la forma de generar el acuerdo correspondiente con el EMMPA del Colegio San José. Si bien es una posibilidad, muy pocos internos pudieron acceder a la misma ya que implica numerosos requisitos que dificultan el acceso en la práctica, como lo son tener un expediente muy bueno, la conducta y concepto ejemplar, así como estar en un período avanzado de la condena con salidas transitorias⁴³.

En esta situación podemos destacar la articulación de diferentes actores estatales como lo son el Ministerio de Salud, de Seguridad y de Educación con un actor privado como el

⁴² En el capítulo V titulado “Conducta y concepto”, en los artículos 100, 101, 102, 103 y 104 de la Ley de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad N° 24.660/1996 se establece que los internos serán calificados de acuerdo a su conducta y concepto. Se entiende por conducta la observancia de las normas reglamentarias que rigen el orden, la disciplina y la convivencia dentro del establecimiento. Su calificación tiene valor y efectos para determinar la frecuencia de las visitas, la participación en actividades recreativas y otras que los reglamentos establezcan. Por otra parte, se entiende por concepto la ponderación de su evolución personal de la que sea deducible su mayor o menor posibilidad de adecuada reinserción social. La calificación del mismo servirá de base para la aplicación de la progresividad del régimen, el otorgamiento de salidas transitorias, semilibertad, libertad condicional, libertad asistida, conmutación de pena e indulto. La calificación de conducta y concepto será efectuada trimestralmente, notificada al interno en la forma en que reglamentariamente se disponga y formulada de conformidad con la siguiente escala: a) Ejemplar; b) Muy buena; c) Buena; d) Regular; e) Mala; f) Pésima. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/37872/texact.htm>

⁴³ Información extraída de entrevista realizada a persona que ha estado privada de la libertad en la Unidad Penal N°6 de Rosario y que durante dicho período ha realizado sus estudios de nivel secundario en el Bachillerato Acelerado para jóvenes y adultos del Colegio Salesiano San José.

Colegio Salesiano San José con vistas a promover la educación de las personas privadas de la libertad. Esto resulta interesante dado que ante las dificultades del Estado de proveer de educación secundaria a los reclusos de la UP 6 se logró la cooperación con dicha institución educativa, dando lugar a acuerdos provechosos y al crecimiento de los mismos a lo largo del tiempo. También aquí llama la atención que, siendo que la mayoría de internos de la Unidad Penal, responden al culto evangélico y no al católico, la articulación se haya realizado con una institución que responde a dicha religión. Sin embargo, ello nos permite ver que en muchas instancias donde la esfera estatal no logra llegar, numerosas instituciones religiosas, lo hacen. En algunas circunstancias, cooperando con el Estado para tal fin como lo son los casos del Colegio San José y la Iglesia Santuario de Fe a través de las oportunidades educativas que brindan.

Por otra parte, en cuanto a los reclusos que aún no poseen los requisitos necesarios – como el permiso de salidas transitorias- y quieren terminar sus estudios secundarios, se les da la posibilidad de transferirlos a la Unidad Penal N° 3 de Rosario, dado que en esta institución funciona la Escuela Media para Adultos N° 1.311. Sin embargo, un número muy reducido de personas opta por tal opción dado que implicaría una nueva adaptación al contexto de una nueva unidad penitenciaria. Adicionalmente, para aquellos que sólo les faltan unas pocas materias para tener su título de estudios secundarios, se ofrece el acompañamiento socio-educativo para que las estudien en la Unidad Penal N°6 y se los lleva a rendirlas a la Unidad Penal N°3, mecanismo que sí ha sido utilizado en algunas ocasiones.

Ante la complejidad que implica realizar estudios secundarios para las personas que se encuentran privadas de la libertad en la Unidad Penal N°6 de Rosario, es que surgieron distintas iniciativas de otros actores, como organizaciones de la sociedad civil o la Universidad Nacional de Rosario, que buscaron dar alternativas a aquellos que querían continuar formándose. Ante la imposibilidad de establecer una escuela secundaria, cada agente ha buscado formas de simplificar drásticamente la complejidad del problema y atenderla desde sus posibilidades (Lindblom, 1992).

Sin embargo, estas propuestas educativas no logran por sí mismas brindar pleno acceso a la educación secundaria, sino que se trata mayormente de talleres socio-educativos y de un reducido número de acompañamientos de nivel educativo secundario. En un contexto donde el 40% de la población privada de la libertad de la Unidad Penal N°6 expresa su deseo de realizar los estudios secundarios, dicha posibilidad no es una realidad para quienes se

encuentran detenidos allí, sino que tendrán que esperar a recuperar su libertad o a encontrarse con salidas transitorias para buscar formas alternativas de poder realizarlo⁴⁴. De esta forma, se verifica la escasez de plazas educativas dado que no se logra cubrir la totalidad de la demanda de los reclusos que desean estudiar.

No obstante, cabe destacar que a través de las entrevistas realizadas se pudo identificar que los actores institucionales de la Unidad Penal N°6 se mostraban bastante conformes con la oferta educativa, destacando que había múltiples y diversas actividades de educación y recreación siendo que muchos internos son los que deciden no asistir, ya sea por superposición de horarios con el culto o por mero desinterés. Señalaron que, si bien no hay escuela secundaria, hay muchas otras actividades a las que generalmente se inscribe un gran número de internos, pero terminan asistiendo sólo unos pocos. En esta misma línea, el funcionario de la Secretaría de Asuntos Penitenciarios destacó que muchos internos son reacios a la educación, que es algo que no les interesa dado que no tienen una cultura del estudio, y por lo tanto no lo valoran. No ven en qué les beneficiaría tener un título primario o secundario, ya que están acostumbrados a vivir el día a día. Destacó que mediante la educación se busca inculcar valores y dar herramientas de reinserción social pero que es muy difícil cuando los internos “no traen valores de la casa”⁴⁵, en un contexto donde las problemáticas de la calle siguen vigentes en el encierro. También resaltó que la Ley de Estímulo Educativo N° 26.695/2011 ha sido un gran aporte dado que hizo que muchas personas comiencen a estudiar al ver el potencial beneficio de poder reducir el tiempo de su condena, teniendo en cuenta que esa ley está bajo la lógica de premio-castigo a la que están acostumbradas los detenidos.

De esta forma, podemos apreciar las diferentes perspectivas de los actores con respecto a la educación formal. Hay una escuela primaria pero sólo unos diez o doce internos finalizan el ciclo lectivo, siendo que se inscriben más de 100. Mientras que cientos de personas privadas de la libertad expresan su deseo de realizar sus estudios secundarios (el 40% de la UP 6 al año 2019), algunos actores institucionales de la Unidad Penal o del Ministerio de Seguridad responden que, si bien no hay escuela secundaria, hay muchas otras opciones de formación alternativas a las que pueden acceder los internos y que, sin embargo, no lo hacen. No obstante, cabe preguntarnos si ello responde a lo que los reclusos quieren,

⁴⁴ Información extraída de entrevista realizada a funcionario de la Unidad Penal N°6 de Rosario el día 25 de noviembre de 2019.

⁴⁵ Información obtenida a través de entrevista realizada a funcionario de la Secretaría de Asuntos Penitenciarios del Ministerio de Seguridad de la provincia de Santa Fe el día 22 de noviembre de 2019.

considerando que el acceso a la educación obligatoria es un derecho. Sin dudas, las alternativas educativas son de gran valor para muchos internos, pero ¿pueden ser reemplazo de los estudios primarios y secundarios cuyo acceso debería estar garantizado? Esto da cuenta de algunas tensiones existentes en cuanto a la percepción sobre la educación que poseen los actores que la promueven –o deberían promover- y sus beneficiarios.

Este conjunto de procesos adaptativos, compuestos por una multitud de decisiones tomadas en lo largo del tiempo por los diferentes actores locales, dan cuenta de la ruta de la micro-implementación. Esto nos muestra que el camino particular que sigue la implementación depende de la interacción de la política con el contexto organizativo que la ejecuta (Berman, 1993). En este caso, se puede detectar que se dan múltiples adaptaciones locales de los programas educativos para que sean viables en la institución penitenciaria, donde muchas veces el conjunto de iniciativas educativas son las que deben adaptarse al entorno carcelario, y no viceversa. En la UP 6 vemos que la mutación, entendida como la adaptación de los proyectos a su contexto organizativo local durante la implementación (Ibídem), es determinante dado que la cultura carcelaria se caracteriza por ser restrictiva y ponderar los criterios securitarios sobre el resto.

3.2.2 Selectividad y discrecionalidad en el acceso

En continuidad, se ve la selectividad y discrecionalidad en el acceso a la educación en tanto las autoridades penitenciarias son las que determinan quienes pueden asistir a las actividades educativas, teniendo como criterios de selección el resguardar la seguridad institucional y prevenir posibles conflictos entre los internos⁴⁶. Algunos reclusos destacan que la asistencia a los talleres educativos y a la escuela se da por decisiones arbitrarias de las autoridades, donde ellos no poseen demasiada información de los motivos por los cuales se les impide asistir a las mismas. Por parte de las autoridades, explican que por cuestiones de orden y seguridad sólo pueden permitir que asistan un número reducido de personas a cada espacio de formación. En ello, se puede visualizar que la lógica securitaria se impone sobre la pedagógica educativa, determinando en última instancia el acceso a la educación.

Entonces, encontramos que siendo Argentina un país donde la legislación establece que la educación primaria y secundaria es obligatoria, pública y de acceso universal, es el

⁴⁶ Información extraída de entrevista realizada a funcionario de la Unidad Penal N°6 de Rosario el día 25 de noviembre de 2019.

Estado -en sus diferentes niveles e instituciones- quien no logra garantizar su pleno acceso a la totalidad de los ciudadanos. Situación que se encuentra agravada por el hecho de que siendo que se trata de personas que están privadas de su libertad, la única forma que tienen de realizar sus estudios secundarios es si el accionar estatal brinda dicha posibilidad. Teniendo en cuenta que ello se encuentra amparado por la normativa nacional e internacional de derechos humanos y de ejecución de la pena privativa de la libertad, así como la Ley Nacional de Educación 26.206/2006 en los artículos 55 al 59.

Por consiguiente, podemos rastrear una “integración débil” (Weick, 1976) entre los actores que deben promover la educación en cárceles. Esta frágil integración muestra que cada organización tiene sus propios intereses, perspectivas y propósitos, en los que se reflejan su estructura y cultura particulares, donde –a su vez- operan con mayor o menor autonomía dentro de la macro-estructura general de su sector (Berman, 1993). La cultura organizacional carcelaria y la educativa tienen objetivos e idiosincrasias diferentes que, al no lograr integrarse de forma óptima, generan múltiples obstáculos al momento de realizar acciones conjuntas. Dado que las iniciativas de educación dependen de su trabajo articulado, muchas veces se encuentran truncadas cuando el accionar de un actor prevalece sobre el resto, como sucede en este caso con la institución penitenciaria. Así vemos que “(...) la política pasa a través de diversas organizaciones que la implementan de manera secuencial, de tal modo que el resultado logrado por una de las organizaciones responsables se convierte en el insumo que recibirán las demás organizaciones” (Ibídem: 294-295).

En esto, cabe tener en cuenta que dado el gran número de actores que intervienen en el proceso educativo de la UP6 y la interdependencia de su trabajo, hay un alto grado de riesgo de una apropiación indebida de la política por parte de alguna de las instituciones, lo cual repercute de forma directa sobre el resto (Berman, 1993). Por ende, si por cuestiones de seguridad no se permite a ciertos internos participar de programas de formación, se limita el margen de acción para los educadores, no habiendo mucho que puedan hacer al respecto para revertir esa situación. Aquí se ve algunas de las limitaciones de las redes, dado que, al haber gran cantidad de participantes en la implementación de las iniciativas educativas, se hace más complicada la rendición de cuentas y “las dificultades de control y coordinación de la interdependencia tienden a crear problemas de gestión” (Fleury, 2002:15). Así, vemos cómo muchos de los conflictos que surgen al momento de implementar las políticas públicas en el territorio se dan ante la multiplicidad de actores cuyos intereses, objetivos y recursos no

necesariamente coincidan, sino que confrontan, creando obstáculos que impactan de forma directa sobre los beneficiarios del programa.

3.2.3 Información y difusión de las ofertas educativas

Se ha identificado la falta de información y difusión de las ofertas educativas existentes en la unidad penitenciaria, dado que gran parte de las personas alojadas en la UP 6 manifestaron no tener conocimiento de las diferentes propuestas educativas que existen. Numerosos estudiantes aseguraron tener información de los talleres que funcionan al interior de su pabellón pero no de cursos que se dictan en otros espacios, siendo que muchas veces no se enteran o lo hacen tarde, viéndose imposibilitados a participar⁴⁷.

Por su parte, las autoridades penitenciarias expresaron que, dado que es muy numerosa la cantidad de reclusos con relación a los cupos de las actividades educativas, no se puede incluir a la totalidad. También es por ello que no se transmite la posibilidad de acceder a estas iniciativas a todas las personas alojadas en la Unidad. En muchas instancias, de parte de las autoridades se prioriza dar la información sobre la posibilidad de estudio a personas que están más avanzadas en el período de progresividad de la pena, de modo que puedan sumar puntaje y tener mejores antecedentes. En otras circunstancias, se da la información a los internos que explícitamente la solicitan a las autoridades, que no es un gran número. En otros casos, se prioriza el orden interno, entonces sólo se invita a los miembros de un mismo pabellón, dado que con eso evitan posibles conflictos resultantes de mezclar a personas que no conviven⁴⁸.

En algunas instancias, los educadores y talleristas que concurren al penal informan a los reclusos de la oferta educativa. Esto se puede ver reflejado con el Taller de Idiomas o el Taller Literario, donde eran los docentes quienes informaban a los internos sobre la existencia de los cursos y los invitaban a formar parte. Sin embargo, dado que los cupos de los talleres son limitados, comentaron que no podían avisarle a todos los detenidos del penal⁴⁹.

A modo de ejemplificación, el Taller de Idiomas dictado por voluntarios en el marco del programa “Yo, Sí Puedo” comenzó en el año 2015 siendo exclusivamente para las

⁴⁷ Información obtenida a través de la observación participante efectuada en la Unidad Penal N°6 entre los años 2015 y 2019 junto con la información recabada en las entrevistas realizadas a personas privadas de la libertad de dicha institución penitenciaria.

⁴⁸ Información extraída de entrevista realizada a funcionario de la Unidad Penal N°6 de Rosario el día 25 de noviembre de 2019.

⁴⁹ Información extraída de entrevista realizada a docente del taller de literatura de la Unidad Penal N°6 de Rosario el día 26 de noviembre de 2018.

personas del pabellón N°5. Luego, cuando numerosos internos veían a los docentes caminar por el Penal comenzaron a preguntarles quiénes eran y al tener conocimiento de que pertenecían a dicho taller, pedían formar parte. Al comienzo fue difícil de implementar porque por cuestiones de seguridad las autoridades de la Unidad querían evitar mezclar a personas de diferentes pabellones. Sin embargo, con el tiempo se logró dar el taller para más de 50 estudiantes, juntando a educandos de los once pabellones del establecimiento penitenciario.

Esto muestra que el acceso a la información de oportunidades educativas depende en gran parte de las intenciones y capacidades de las personas que las promueven, donde ellas determinan qué tipo de información dan y a quién. Los actores se comportan de acuerdo a sus percepciones, sus recursos e intereses, así como de las reglas establecidas, a partir de lo cual desarrollan determinadas estrategias de acción (Fleury, 2002). En este caso, se podría percibir que por parte de las autoridades penitenciarias se tiene la intención de mantener el orden y seguridad -evitando cualquier tipo de alborotos- por lo cual dan la información relativa a la educación a quienes consideran que será más provechoso. Esto lo hacen considerando su interés primordial de garantizar el orden interno y sus limitados recursos para supervisar las instancias educativas. En contraste, de parte de los talleristas se puede advertir que teniendo en cuenta que su interés es específicamente promover la educación, tienen una mayor tendencia a compartir con los internos las oportunidades educativas e incentivar su participación en estos espacios, siendo en muchas instancias que son ellos quienes van personalmente a invitar a los internos para que formen parte de esos espacios educativos⁵⁰.

3.2.4 Deficiencias en el acceso a certificaciones de estudios

En lo relativo a las deficiencias en el acceso a certificaciones de estudios, ello no se considera un problema por gran parte de las personas alojadas en la UP 6. Los estudiantes suelen recibir las certificaciones correspondientes cuando finalizan sus cursos o talleres. La mayoría de educandos expresa que la solicitud de los certificados de estudios es algo que sucede con frecuencia, dado que los mismos son esenciales para sus expedientes y, con ello, para su avance en los períodos de progresividad de la pena. Por lo cual, comentan que no suelen tener inconvenientes en el acceso a los mismos.

⁵⁰ Información obtenida a través de la observación participante efectuada en la Unidad Penal N°6 entre los años 2015 y 2019 junto con la información recabada en las entrevistas realizadas a educadores de dicha institución penitenciaria.

Asimismo, generalmente se entregan gran parte de los certificados hacia fin de año cuando finalizan la mayor parte de los cursos, lo que suele acontecer en los meses de noviembre y diciembre. Cuando la institución lo autoriza, se realiza un acto de graduación donde se entregan los certificados de los estudios escolares y de los diferentes talleres educativos, culturales y deportivos a todos los participantes. Al evento se invita a los talleristas y educadores, así como a visitas o familiares de los estudiantes, para que compartan este momento. El acto suele estar acompañado de muestras de producciones que han hecho en talleres así como de lecturas de los estudiantes que se han alfabetizado o de quienes quieren compartir algunas palabras con las personas que se encuentran presentes⁵¹.

3.2.5 Espacios físicos inadecuados

En cuanto a la existencia de espacios físicos inadecuados para el desarrollo de actividades de educación, se ha detectado que esta variable se verifica. Podemos hallar que en la Unidad Penal N° 6 hay tres aulas que pertenecen a la escuela primaria y una al nivel universitario. Si bien estos espacios se encuentran en buen estado (hay luz, pizarrones, pupitres y sillas), su cantidad y capacidad no es suficiente para que se puedan llevar adelante todas las actividades educativas. Partiendo del hecho de que estos salones se utilizan para la escuela y para algunos talleres socio-educativos, no siempre resulta fácil la coordinación de horarios. Teniendo en cuenta que por la tarde funciona la escuela, sólo por la mañana pueden usar plenamente las aulas los docentes del resto de iniciativas formativas, debiendo en algunos casos dictar los talleres en otros lugares.

En los primeros años de la Unidad Penal, los talleres se dictaban al interior de los pabellones. En los pasillos o en el patio. Algunos de los primeros que surgieron, como el taller de alfabetización o el literario, lo continuaron haciendo allí hasta la fecha. Progresivamente al pasar de los años se fueron buscando otros espacios para algunos talleres, dado que de haber muchos participantes no resultaba tan sencillo dictarlos al interior de cada pabellón. Por ejemplo, el Taller de Idiomas se ha dictado en un primer momento en el pabellón N°5, luego en un lugar llamado SUM -donde también se daba un taller de carpintería-, y en otro momento en el salón donde se realizaba el proceso de requisa a las visitas. Recién en el año 2019 comenzó a dictarse en las aulas escolares, cuando dejó de estar

⁵¹ Información obtenida a través de la observación participante efectuada en la Unidad Penal N°6 entre los años 2015 y 2019 junto con la información recabada en las entrevistas realizadas a educadores y estudiantes de dicha institución penitenciaria.

bajo la órbita del programa “Yo, Sí Puedo” y comenzó a formar parte del Programa Educación en Cárceles de la UNR.

No obstante, los espacios del pabellón, del SUM o la requisita no son los óptimos para realizar las actividades educativas dado que su funcionalidad es otra, y adaptarlos al contexto preciso para cada taller es en muchas instancias causante de obstáculos y tensiones. Ello se evidencia, por ejemplo, cuando se dictaban talleres en estos espacios al mismo horario que se desarrolla el culto cristiano, lo cual generaba un fuerte ruido ambiental que hacía casi imposible que se pudiese dictar la clase con normalidad. También, se produjo la realización de talleres en el espacio del SUM luego de que haya habido taller de carpintería (donde se encontraba maderas y aserrín por todas partes) así como en el espacio de la requisita luego de que haya habido visita el día anterior (con muchos restos de basura y desorden). Esto implicaba que los participantes de los talleres dedicasen la primera parte de la clase para la limpieza y orden de dichos espacios, en vistas a poder realizar las actividades de mejor forma. Este conjunto de situaciones genera en la práctica la pérdida de tiempo destinado a la educación, así como situaciones de inconformidad, enojo y desgaste –tanto para talleristas como educandos- que inciden sobre el proceso educativo. De haber mayor cantidad de aulas y lugares físicos preparados para la realización de los programas de enseñanza, así como de encontrar a los mismos en mejores condiciones, podrían evitarse muchas de estas problemáticas.

En continuidad, tanto estudiantes como talleristas destacan la poca predisposición del personal penitenciario en cuanto a cooperar para que los internos asistan a las instancias de formación. Los largos lapsos de tiempo que transcurren desde que los educadores llegan al establecimiento penitenciario y los tediosos controles por los que tienen que pasar hasta que efectivamente comienzan los talleres, en muchas instancias generan tensiones y conflictos entre los actores. Por empezar, al ingresar a la Unidad Penal los docentes deben dejar todas sus pertenencias de valor en un armario con llave y firmar una declaración que dé cuenta de los objetos que están dejando allí y que podrán recuperar al retirarse de la institución. Esto causa considerables incomodidades para muchos de ellos que se ven obligados no solo a dejar durante horas su teléfono celular, billetera, dinero, llaves de su casa y auto -entre otras- sino a dejar asentado por escrito el tipo de pertenencias que están dejando. Uno de los talleristas menciona al respecto:

“He demorado más de una hora en empezar la clase. Siempre pasa algo. El otro lunes llegué, pasé dos controles y al llegar al tercero me dijeron que no podía ingresar con plata en el bolsillo. Ni me había dado cuenta, porque ya había dejado la billetera en el auto. Tuve que regresar a dejarla y volver. Cuando logré llegar al pabellón me dicen que mi alumno no iba a poder asistir al taller. Me tuve que volver a mi casa. Sobre que hacemos un esfuerzo enorme de puro corazón, pareciera que quieren desalentarnos. Que no vengamos más”⁵².

El hecho de que estudiantes no asistan a los talleres es una cuestión frecuente, la cual resulta imprevisible para los docentes que no reciben aviso previo y se enteran una vez que ya están en el establecimiento penitenciario. Esto genera un importante desgaste y enojo de parte de ciertos talleristas con la institución penal, viendo como una desconsideración que no valoren su tiempo y trabajo⁵³.

Por otra parte, los estudiantes y educandos destacan los largos lapsos de tiempo que se toman los guardiacárceles en llevar a los internos al espacio de los talleres. Lo cual disminuye directamente el tiempo dedicado a la educación. Una voluntaria del Taller de Idiomas comenta al respecto:

“La verdad que es una falta de respeto. Vengo a dar un taller de dos horas y traen a los chicos media hora o 45 minutos más tarde. Saben que el taller empieza a las 14 horas y que yo estoy desde las 13:45. Cuando reclamo que, por favor, acerquen a los estudiantes me dicen que hay pocos celadores o que espere, que ya los van a traer. La verdad que es agotador. La impuntualidad es tan desgastante para mí como para los pibes que se quedan una hora esperando con el cuaderno en la mano. Hay un abuso de autoridad constante y la falta de interés de los guardiacárceles es manifiesta. Los horarios están establecidos y todas las partes estamos informadas, pero todos los lunes pasa lo mismo”⁵⁴.

Estos testimonios reflejan el cansancio y molestia que produce para muchos talleristas el accionar del personal penitenciario con respecto a las iniciativas socio-educativas. Dado

⁵² Información extraída de entrevista realizada a docente del taller de literatura de la Unidad Penal N°6 de Rosario el día 26 de noviembre de 2018.

⁵³ Información obtenida a través de la observación participante efectuada en la Unidad Penal N°6 entre los años 2015 y 2019 junto con la información recabada en las entrevistas realizadas a educadores de dicha institución penitenciaria.

⁵⁴ Información extraída de entrevista realizada a docente del Taller de Idiomas de la Unidad Penal N°6 de Rosario el día 14 de octubre de 2018.

que son personas que voluntariamente van a dictarlos, muchos de ellos desisten y dejan de ir ante la reiteración de estas cuestiones. Estas tensiones entre los actores que participan de las propuestas educativas tienen un impacto directo sobre el acceso efectivo de los estudiantes a los cursos de formación, dado que si todos los eslabones no colaboran se dificulta mucho sostener los espacios educativos. Así, vemos que los operadores de los niveles inferiores de una política, pueden ejercer grandes cuotas de poder y afectar el desempeño de las organizaciones (Van Meter y Van Horn, 1993). Los encargados de la implementación de las políticas en el terreno tienen un rol fundamental dado que en muchas circunstancias determinan el resultado de las mismas. En esto podemos pensar que, de haber mayor cooperación entre los agentes penitenciarios y los espacios de educación, se podría optimizar el funcionamiento de los mismos, evitando tensiones y conflictos constantes.

Por otro lado, se ha encontrado que los internos que participan de programas de formación ya sea en la escuela, en la universidad o por parte de algún taller educativo, no cuentan con un espacio adecuado para estudiar. Considerando que los pabellones son lugares donde hay muchas personas, ruidos y distracciones, es muy difícil que los educandos puedan encontrar momentos tranquilos que le permitan dedicarse al estudio con la concentración que ello requiere. Muchos de ellos han pedido a las autoridades en reiteradas ocasiones la posibilidad de tener permiso para poder ir algunas horas a las aulas de la escuela o a algún espacio adecuado para estudiar, pero por el momento no encontraron una respuesta favorable. La única excepción a esta problemática ha sido con los estudiantes universitarios del Programa Educación en Cárceles, a quienes en el año 2019 se les habilitó a que puedan ir a estudiar al aula universitaria. Si bien esta posibilidad fue reconocida muy provechosa por parte de los educandos y acompañantes socio-educativos, la misma duró tan solo algunos meses y fue suspendida por parte del establecimiento penitenciario.

Al respecto, las autoridades del penal han comentado en las entrevistas que están al tanto de esta problemática y que se encuentran evaluando las alternativas para encontrar espacios donde los internos puedan estudiar. Explicaron que las aulas escolares se hallan ocupadas la mayor parte del tiempo con talleres educativos y la escuela, por lo cual sería difícil llevar a internos allí. Además, si se encontrarse más momentos donde las aulas están disponibles –por ejemplo, al momento del almuerzo- sería muy difícil la supervisión de los estudiantes ya que requeriría que haya personal que se encargue de ello. Comentaron que estaban considerando la posibilidad de construir aulas en la zona de los ocho pabellones más

pequeños, en vistas a que sean utilizados para la realización de talleres socio-educativos o como espacios de estudio⁵⁵.

Ante estas situaciones, surgen algunos interrogantes. ¿Cómo garantizar la educación si las instituciones que debieran hacerlo no tienen los recursos? ¿Cómo generar accountability sobre los ejecutores de la política pública cuando la promueven múltiples actores e instituciones? De pensarse mayores controles e incentivos sobre los actores que posibilitan - directa o indirectamente- los espacios educativos tal vez se lograrían mejores resultados. Ante la escasez de recursos económicos y humanos que garanticen la educación, la sinergia entre quienes implementan las propuestas de formación es esencial. Reconocer la interdependencia de la multiplicidad de actores locales permite visibilizar que la cooperación puede ayudarlos a reducir la incertidumbre y aumentar la eficiencia en su acción (Fleury, 2002). Si bien el trabajo en conjunto es lo ideal, hemos podido constatar que no es el camino más fácil.

Teniendo en cuenta que en muchas circunstancias suele haber desacuerdo entre algunos objetivos sectoriales, falta de comunicación y diálogo, que provocan la descoordinación de acciones entre los diferentes actores y organizaciones encargadas de la implementación de las políticas, la cooperación y trabajo conjunto se hacen imprescindibles (Lerda, Acquatella y Gómez, 2005). En este sentido, vale tener en cuenta los aportes de Acuña y Repetto (2007) cuando destacan que la coordinación es una función estatal que requiere ser cumplida, más allá del tipo de diseño institucional que la operacionalice y los actores que la lideren (p.60). Así, podemos pensar que de haber una mejor estrategia de coordinación entre los diferentes agentes que promueven la educación en la Unidad Penal N°6, se lograría mayor cohesión y coherencia entre el accionar de los mismos. Esto permitiría reducir las inconsistencias en las iniciativas, atenuar los conflictos y optimizar la implementación de las políticas (Repetto, 2010).

3.2.6 Criterios de seguridad

Se identifica que el factor que condiciona a la totalidad de las iniciativas educativas son los criterios de seguridad. En numerosas instancias, se dan sanciones disciplinarias, disyuntivas entre los internos o traslados de los reclusos a otro establecimiento penitenciario que dan lugar a que no puedan acceder a las actividades educativas que desean. Por ejemplo,

⁵⁵ Información extraída de entrevista realizada a funcionario de la Unidad Penal N°6 de Rosario el día 13 de noviembre de 2019.

si una persona se cambia de pabellón o se traslada a otra unidad penal, deberá agccionarse a las actividades de formación del nuevo lugar donde se aloja. Esto en numerosas ocasiones conlleva un período considerable de tiempo en trámites administrativos que ponen en pausa -o en el peor de los casos imposibilitan- la continuidad de los procesos educativos. Lo mismo sucede ante ciertas sanciones disciplinarias⁵⁶. Así vemos que los criterios de seguridad buscan ser resguardados por sobre todas las cosas, donde la cultura carcelaria de control y restricciones prevalece. Leandro Halperín, ex director del Programa UBA XXII, reflexiona al respecto: “En la cárcel lo que impera es una lógica de premios selectivos y parece que la educación en lugar de ser un derecho es un privilegio. Esto conspira contra lo que nosotros pretendemos de estos hombres y mujeres cuando vuelvan al medio libre”⁵⁷. Esto nos permite percibir cómo, en muchas instancias, la lógica penitenciaria securitaria se impone sobre la educativa, dando lugar a la vulneración del derecho a la educación.

Se puede identificar que las posiciones valorativas de los actores pueden ser determinantes para el resultado final de la política (Van Meter y Van Horn, 1993), donde en este caso prevalece la cultura securitaria sobre la pedagógica-educativa. Los intereses, capacidades y percepciones personales de los actores son centrales dado que influyen sobre la actitud y la forma en la cual abordan su trabajo. El problema aquí radica en que las interpretaciones de los actores sobre el rol de la educación para las personas privadas de la libertad no es necesariamente el mismo, siendo que algunos la podrán ver como un derecho humano inalienable, otros como una herramienta del tratamiento penitenciario de resocialización y otros como un medio para avanzar en la progresividad de la pena. Siendo que las respuestas de los responsables frente a la política están en gran parte basadas en sus percepciones y lecturas particulares de los objetivos (Ibídem), en el caso en cuestión ello es fuente de tensiones y conflictos. Generando como consecuencia que el acceso a la educación no sea una garantía para todos los reclusos de la Unidad Penal N°6 de Rosario.

Esta diversidad de apreciaciones acerca de la educación en contextos de encierro es uno de los principales obstáculos en la implementación dado que “cuando participan múltiples actores, la compatibilidad de los intereses se reduce” (Stoker, 1996:398). Al existir motivaciones múltiples, la presencia o ausencia de mecanismos y acuerdos capaces promover

⁵⁶ Información obtenida a través de la observación participante efectuada en la Unidad Penal N°6 entre los años 2015 y 2019 junto con la información recabada en las entrevistas realizadas a personas privadas de la libertad de dicha institución penitenciaria.

⁵⁷ “Cómo funciona el sistema educativo en las cárceles argentinas”, portal de internet de *La Nación*, 13 de marzo de 2015. Link del sitio: <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/como-funciona-el-sistema-educativo-en-las-carceles-argentinas-nid1774947>. Visitado por última vez el 26 de enero de 2020.

la cooperación es determinante. En esto cabe tener en cuenta que una red exige la construcción de un objetivo mayor que sea un valor compartido, más allá de los diferentes objetivos particulares que permanecen (Mandell, 1990), por lo cual se hace fundamental que el eje sobre el que trabajan los diferentes actores sea la educación como derecho. Aquí el interrogante es, ¿cómo lograrlo si históricamente las cárceles han abordado a la educación como una herramienta de disciplinamiento? Este es tal vez uno de los mayores desafíos. La normativa y las diferentes políticas públicas que se han generado en los últimos años han logrado establecer la educación como un derecho humano inalienable, sin embargo, aún continúa siendo un reto lograr que el contexto institucional penitenciario en su conjunto se apropie e internalice dichas disposiciones.

Conclusiones

En el presente trabajo se buscó describir y analizar el proceso de implementación de políticas públicas educativas en la Unidad Penal N°6 del Sistema Penitenciario de la Provincia de Santa Fe, desde el año 2014 hasta fines del año 2019. Teniendo en cuenta que “el Estado es lo que hace. Y lo que hace, responde en definitiva al entrecruzamiento de objetivos, intereses, valores y recursos que despliegan los actores estatales y sociales” (Oszlak, 2009:4), se buscó examinar dicho proceso en el caso particular de la Unidad Penal N°6 de Rosario.

Para ello, en un primer momento se realizó una descripción de las principales políticas públicas de educación en contextos de encierro existentes en el país, a través de la identificación de su surgimiento, marcos normativos que las amparan, así como su funcionamiento, a fines de tener en cuenta la situación contextual. En una segunda instancia, se identificó cuáles eran las iniciativas educativas y los principales actores de su ejecución en la Unidad Penal N°6 de Rosario. Por último, se analizó la micro-implementación de las políticas públicas educativas en el establecimiento penitenciario, a través de la identificación de las diferentes interacciones, obstáculos y conflictos entre los actores en el territorio.

Se partió de la hipótesis de que el derecho a la educación se encontraba vulnerado en esta institución, siendo consecuencia de la propia lógica carcelaria, así como de la falta de recursos humanos, económicos y cuestiones políticas. Ello no era una excepción sino el reflejo de los bajos índices de acceso a la educación en instituciones penitenciarias de nuestro país (SNEEP, 2018). Se encontraba que, siendo la educación de carácter universal, público, gratuito y obligatorio, no era garantizado su pleno acceso, motivo por el cual se propuso indagar sobre los factores que incidían en esto.

A través del desarrollo de este trabajo se pudo identificar que, si bien ha habido grandes avances en materia normativa, así como en la formulación de políticas públicas educativas en cárceles durante los últimos años, ello no ha logrado garantizar el pleno acceso a la educación de las personas que se encuentran privadas de la libertad en la Unidad Penal N°6. Esto sucede por la conjunción de diferentes factores que pueden rastrearse al momento de la implementación de las políticas en el territorio.

En primer lugar, verificamos que, desde la problematización de la cuestión relativa a la educación en cárceles, a la definición del problema y su estrategia de intervención, hasta

llegar a su ejecución concreta en la Unidad Penal N° 6 hubo un largo camino. Han mediado múltiples factores contextuales que condicionaron y moldearon la implementación de las iniciativas. Por un lado, hallamos que la concepción que los actores poseen sobre la función y el rol de la educación es diferente, por lo cual el abordaje de los espacios educativos que proponen es eje de tensiones. Se pudo identificar que los objetivos, estrategias e interacciones entre los diversos agentes han sido los que determinaron en gran parte la forma en que se implementan las políticas educativas en el establecimiento penal. Si bien hay notorias diferencias entre estos, ello no ha impedido generar iniciativas conjuntas a través de la negociación o el compromiso. Lo cual se ejemplifica en el caso de la educación secundaria donde, si bien no se ha logrado garantizarla, algunos actores –con perspectivas de abordaje diversas y hasta contrapuestas- lograron acordar ciertas estrategias para tratar dicha cuestión de forma cooperativa. Esto da cuenta de que, según la iniciativa educativa en particular y quiénes la promueven, puede primar el conflicto o la cooperación siendo esto determinante para la implementación de la misma. Ante las limitaciones del Estado -en sus diferentes niveles y jurisdicciones- en proveer de oportunidades educativas a la totalidad de los reclusos, predomina el trabajo en red y las articulaciones entre diferentes instituciones. Sin embargo, aunque se han logrado avances en las estrategias de promoción de la educación de las personas privadas de la libertad, aún no se ha podido garantizar el acceso a la educación formal de todos los internos en la Unidad Penal N°6 de Rosario.

En segundo lugar, se encuentra que los indicadores que Scarfó, Zapata y Camus (2013) hallan como los principales obstáculos a la educación en cárceles, nos dan una aproximación al funcionamiento del proceso de implementación de políticas públicas educativas en el caso de análisis. Mientras que las deficiencias en el acceso a certificaciones de estudios es la única variable que no se comprueba en la unidad penitenciaria, sí se constatan las otras cinco. Se verifica un bajo nivel de inclusión educativa, la selectividad y discrecionalidad en el acceso a iniciativas educativas, la falta de información y difusión de las ofertas disponibles, la inexistencia de espacios físicos adecuados para el desarrollo de actividades de formación y la primacía de criterios de seguridad por sobre lo educativo. Esto da lugar a que el acceso a la educación sea un derecho vulnerado para muchas de las personas privadas de la libertad.

Consecuentemente, se pudo detectar que los actores que intervienen en los procesos de implementación de programas educativos poseen perspectivas, objetivos, capacidades e intereses diversos en relación con la educación de las personas privadas de la libertad. Dado

que esto en muchas instancias es causante de obstáculos y conflictos, se halló que sería favorable generar mejores sistemas de incentivos y rendición de cuentas que consoliden la coordinación de esfuerzos. Teniendo en cuenta que la coordinación es una función crítica del Estado en ambientes de marcado dinamismo y fuerte complejidad como la institución carcelaria, la misma requiere liderazgos políticos, objetivos precisos, solidez técnica y cultura de la colaboración (Repetto, 2010). De esta forma podemos percibir que una mayor sinergia entre el conjunto de actores e instituciones, podría contribuir a una mejor implementación de las políticas educativas en la unidad penitenciaria.

Además, cabe tener en cuenta que la problemática educativa en las cárceles responde a la convivencia de dos lógicas divergentes: la penitenciaria-securitaria y la educativa-pedagógica. Por un lado, se la concibe como una herramienta de resocialización parte del tratamiento penitenciario y, por el otro, como un derecho humano fundamental. El contexto carcelario da lugar a que el ámbito educativo se vea condicionado por la lógica penal de la seguridad, del premio-castigo, de relaciones verticales y de obediencia características de su racionalidad de disciplinamiento (Nash, 2015). Esto se refleja en el hecho de que la asistencia a clases de los internos se vea afectada por su conducta o cualquier tipo de sanción disciplinaria que pueda incidir en su tránsito educativo. De parte de muchos actores, la educación es vista como una herramienta del tratamiento penitenciario de carácter terapéutico, “esto conlleva a que en la práctica y en su ejercicio diario, se la plantee como un ‘beneficio’ o una mercancía de cambio por buena o mala conducta” (Scarfó, 2013:11).

En contraste, desde el Ministerio de Educación y sus actores afines, se comprende a la educación como un derecho humano inalienable cuya garantía debe asegurarse a todas las personas, independientemente de su privación de la libertad ambulatoria. De esta forma, la articulación de dos marcos normativos, el sistema educativo y el sistema penitenciario, cuyos actores responden a diferentes objetivos, da lugar a que la educación sea vista en numerosas ocasiones como parte del tratamiento penitenciario y no como un derecho humano, vulnerando así su pleno acceso. La situación tiene pocas posibilidades de cambiar mientras en las instituciones penales prevalezca la concepción de que la educación es una herramienta terapéutica, de resocialización o de disciplinamiento. Lo podrá hacer, cuando se comprenda que la misma es esencial para el desarrollo de la persona y la comunidad, y cuando se destine los recursos necesarios para poder materializar una educación de calidad para todos los ciudadanos.

Gran parte de las personas que han llegado a quedar privadas de la libertad son sujetos que han vivido múltiples situaciones de exclusión y marginalidad a lo largo de su vida. En muchas circunstancias esto significa llegar a la cárcel con mínimos o nulos niveles educativos, que señalan la necesidad de formación de este colectivo, si desde las instancias responsables se les pretende dar alguna oportunidad real de construir caminos de vida distintos al delito (Blazich, 2007). Considerando que en las cárceles las violaciones de derechos humanos son múltiples, que se imposibilite a los internos acceder a propuestas de formación no es una cuestión menor. Teniendo en cuenta que la educación funciona como un derecho “llave”, ya que su realización “abre” y posibilita el conocimiento y ejercicio de otros derechos (Scarfó, 2012). Es una herramienta elemental al momento de transitar los procesos de desculturación, desidentificación, sometimiento y degradación que genera la condición de privación de la libertad, siendo una forma de combatir la lógica de la exclusión social. La educación busca alentar las posibilidades de la integración social de los reclusos no “a través” sino “a pesar” de la prisión y las instituciones análogas (CIN, 2012). En tanto proceso de construcción de autonomía y práctica de la libertad (Freire, 2005), es menester que se garantice el derecho a una educación de calidad.

Si bien el caso de análisis en cuestión es una unidad penitenciaria, de las cientos que hay en el país, los índices de educación en cárceles argentinas dan cuenta de que la Unidad Penal N°6 de Rosario no es la única en la cual se encuentran obstáculos a la educación. Siendo que existen unidades penales con mejores indicadores educativos, como lo son las del Sistema Penitenciario Federal, así como otras donde el derecho a la educación se encuentra profundamente vulnerado, junto con otros derechos (SNEEP, 2018).

Lo expuesto nos permite ver que “(...) el análisis de la implementación cuestiona la validez de la teoría y presupone que P4 no necesaria ni invariablemente conduce a R5” (Berman, 1993:286). Es decir, la formulación de políticas públicas no siempre da lugar a que se implementen de la forma que se había planificado, sino que de la teoría a la praxis hay múltiples factores que moldearán y determinarán la efectiva ejecución de la política. En esto inciden no solo los recursos materiales y humanos sino también el grado de cooperación o conflictos entre los actores que las ejecutan en el territorio.

El acceso a la educación en contextos de encierro seguirá siendo un privilegio siempre que se lo siga entendiendo como parte del tratamiento penitenciario de resocialización o como un beneficio bajo la lógica premio-castigo que prima en las unidades penitenciarias. Si

queremos dejar atrás el modelo de “prisión-depósito” (Sozzo, 2005) para dar lugar a cárceles que brinden oportunidades y permitan pensar nuevos proyectos de vida, es menester reflexionar sobre el rol de la educación y los derechos humanos de las personas privadas de la libertad. Este trabajo busca plantear interrogantes que permitan disminuir el abismo entre lo que plasman los textos normativos y la realidad observada en las cárceles. Es hora de que la legislación y las políticas públicas existentes al respecto tengan su cumplimiento efectivo y se garantice a todas las personas privadas de la libertad el derecho a la educación universal, pública y gratuita que nuestro país defiende. Con la convicción de que la educación no debe ser un privilegio, sino un derecho humano inalienable, apostando a una sociedad más democrática e inclusiva.

Referencias bibliográficas

Acuña, C. H., & Repetto, F. (2007). Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina. Universidad de San Andrés, Departamento de Humanidades.

Amaya S. y Barragan F. (2015). Cómo funciona el sistema educativo en las cárceles argentinas. La Nación. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/como-funciona-el-sistema-educativo-en-las-carceles-argentinas-nid1774947>

Añaños-Bedriñana, F. (2010). La Educación Social en contextos de riesgo y conflicto: Las Mujeres en las prisiones.

Bauman, Z. (2003): Modernidad líquida. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.

Berman, P. (1993). El estudio de la macro y micro-implementación. Aguilar, L. La implementación de las políticas, México: Porrúa, 281-321.

Blazich, G. S. (2007). La educación en contextos de encierro. Revista Iberoamericana de educación, 44(1), 53-60.

Caimari, L. (2012). Apenas un delincuente: crimen, castigo y cultura en la Argentina, 1880-1955. Buenos Aires. Siglo XXI editores.

Caride Gómez, J. A. (2010). La educación social como práctica de y hacia la libertad en contextos penitenciarios. Las mujeres en las prisiones. La educación social en contextos de riesgo y conflicto. Barcelona.

Chiara, M., & Di Virgilio, M. M. (2009). La gestión de la política social: aspectos conceptuales y problemas. Chiara, Magdalena y María Mercedes Di Virgilio (comps.) Gestión de la política social: conceptos y herramientas. Buenos Aires. UNGS/Prometeo.

Clemmer, D. (1940). The prison community. Estados Unidos.

Código Penal. (1996). Ley 24.660 Ejecución de la pena privativa de la libertad.

Consejo Interuniversitario Nacional (2012). Educación en Contextos de Encierro. Acuerdo Plenario, N° 834/12. Recuperado de: <https://www.cin.edu.ar/doc.php?id=193>

Cuneo Nash, S. (2015). *El Encarcelamiento Masivo: Análisis particular del caso chileno*. Universidad de Trento.

Elder, C., & Cobb, R. (2000). *Formación de la agenda*. Luis Fernando Aguilar Villanueva, Problemas públicos y agenda de gobierno. México. Miguel Ángel Porrúa.

Fleury, S. (2002). El desafío de la gestión de las redes de políticas. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 17, 221-247.

Foucault, M. (1990). *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. Siglo XXI.

Foucault, M. (2012). *El poder, una bestia magnífica: sobre el poder, la prisión y la vida*. Siglo XXI.

Freire, P. (1970). *Pedagogía del oprimido*. Buenos aires. Siglo XXI.

Freire, P. (1971). *La educación como práctica de la libertad*. Montevideo: tierra nueva.

Freire, P. (2005). *Pedagogía de la autonomía, saberes necesarios para la práctica educativa*. Buenos Aires. Siglo XXI.

Garland, D. (2012). *The culture of control: Crime and social order in contemporary society*. University of Chicago Press.

Goffman, E. (1961). *Internados*. Amorrortu editores. Buenos Aires.

Grinberg, D., & Barbaresi, C. (2019). El proceso de enseñanza y aprendizaje en contextos de encierro. En XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Gusfield, J. R. (2014). *La cultura de los problemas públicos: el mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente*. Siglo Veintiuno Editores.

Gutiérrez, M. H. (2010). *Derechos y sistema penal: la dimensión jurídica de las prácticas educativas en contextos de encierro*. Ministerio de Educación, Presidencia de la Nación.

Informe de gestión: Modalidad Educación en Contextos de Encierro: Informe sobre el desarrollo de las líneas de Trabajo 2003 – 2015. SITEAL. Recuperado de:

<https://www.siteal.iiep.unesco.org/bdnp/65/modalidad-educacion-contextos-encierro-informe-desarrollo-lineas-trabajo-2003-2015>

Lerda, J. C., Acquatella, J., & Gómez, J. J. (2005). Coordinación de políticas públicas: desafíos y oportunidades para una agenda fiscal-ambiental. Política fiscal y medio ambiente: Bases para una agenda común. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ONU, 65-88.

Lindblom, C. E. (1991). El proceso de elaboración de políticas públicas (No. 351 L6409p Ej. 1 022627). MAP.

Lindblom, C. (1992). La ciencia de salir del paso. La hechura de las políticas, (2).

Mandell, M. P. (1990). Network management: Strategic behaviour in the public sector. Strategies for managing intergovernmental policies and networks, 29-53.

Melossi, D., & Pavarini, M. (1985). Cárcel y fábrica. Los orígenes del sistema penitenciario. Siglos XVI-XIX. Bogotá. Siglo XXI.

Metcalfe, L. (1990). Análisis de las políticas públicas: el arte de lo factible. Documentación Administrativa.

Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe. Recuperado de:

<https://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/102759>

Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe. Recuperado de:

<http://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/view/full/93815>

O' Donnell, G., & Oszlak, O. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación.

Oszlak, O. (2009). Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico. Construyendo confianza, 2.

Parsons, W. (2013). Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. Flacso. México.

Parchuc, J. P. (2015). La Universidad en la cárcel: teoría, debates, acciones. Redes de Extensión, (1), 18-36.

Parchuc, J. P. (2016). 30. ° aniversario del Programa UBA XXII. Espacios de crítica y producción (52).

Plan Fines. Ministerio de Educación de Santa Fe. Recuperado de:

<https://web.archive.org/web/20160306112147/http://www.fines2.com.ar/index.php/notas/35-textos-de-interes/362-q600-mil-adultos-terminaron-el-secundario-por-la-iniciativa-del-plan-finesq>

Repetto, F. (2010). Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas. Los desafíos de coordinación y la integridad de las políticas y gestión pública en América Latina.

Rivas, A. (2007). El Desafío del Derecho a la Educación en Argentina: un dispositivo analítico para la Acción. Fundación CIPPEC, Buenos Aires.

Rivera Beiras, I. (1997). La devaluación de los derechos fundamentales de los reclusos. La construcción jurídica de un ciudadano de segunda categoría. Barcelona: J. M Bosch.

Rivera Beiras, I. (2006). La cuestión carcelaria. Historia, epistemología, Derecho y Política penitenciarias.

Roth Deubel, A.N.R (2002). Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá. Ediciones Aurora.

Sanz Mulas, N. (2001). La privación de libertad como pena. Manual de derecho penitenciario. Salamanca. Colex.

Scarfó, F. J. (2002). El derecho a la educación en las cárceles como garantía de la educación en derechos humanos (EDH). Revista iidh, 36, 291-324.

Scarfó, F. J. (2006). Educación Pública de Adultos en las Cárceles: garantía de un derecho humano. Revista Decisión. México. Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe, 14, 21-25.

Scarfó, F. (2008). La educación pública en cárceles en América Latina: garantía de una igualdad sustantiva. Ponencia presentada en el Taller de Intercambio de Experiencias sobre la Mejora de los Sistemas Penitenciarios Iberoamericanos y Medidas Alternativas a la Prisión, 4.

Scarfó, F. J., & Aued, V. (2013). El derecho a la educación en las cárceles: abordaje situacional. Aportes para la reflexión sobre la educación como derecho humano en contextos de la cárcel. Revista Eletrônica de Educação, 7(1), 88-98.

Scarfó, F., Zapata, N., & Camus, A. (2013). Obstáculos en la realización del derecho a la educación en cárceles. Una aproximación sobre la realidad argentina. Cátedra UNESCO de investigación aplicada para la educación en la cárcel. Canadá.

Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena. Recuperado de:

<http://www.saij.gob.ar/sneep>

Sozzo, M. (2009). Populismo punitivo, proyecto normalizador y 'prisión- Depósito' en Argentina. *Sistema Penal & Violência*, 1.

Sozzo, M. (2016). Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur. CLACSO.

Stoker, R. (1996). Un marco de análisis para el régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los imperativos federalistas. Aguilar Villanueva, L (1996). La implementación de las políticas. Porrúa, Grupo Editor.

Sykes M., G. y Messinger, S. (1960). The inmates' social system. En: *Theoretical studies in social organization of the prison* (pp.5-20). United States of America: Social Science Research Council.

Torres, P. M. (1997). Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: Elementos para una teoría de la estructuración de Políticas Públicas en Países de Baja Autonomía Gubernativa. *Reforma y Democracia*, (8).

Van Meter, D., & Van Horn, C. (1993). El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. *La implementación de las políticas*, 97-146.

Wacquant, L. (2010). *Las cárceles de la miseria*. Ediciones Manantial. Buenos Aires.

Weick, K. E. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative science quarterly*, 1-19.

Zaffaroni, E. R. (1989). En busca de las penas perdidas: deslegitimación y dogmática jurídico-penal. Buenos Aires, Ed. EDIAR, 1989

Zaffaroni, E. R. (1995). *Los Objetivos del Sistema Penitenciario y las Normas Constitucionales*. Buenos Aires. Del Puerto.