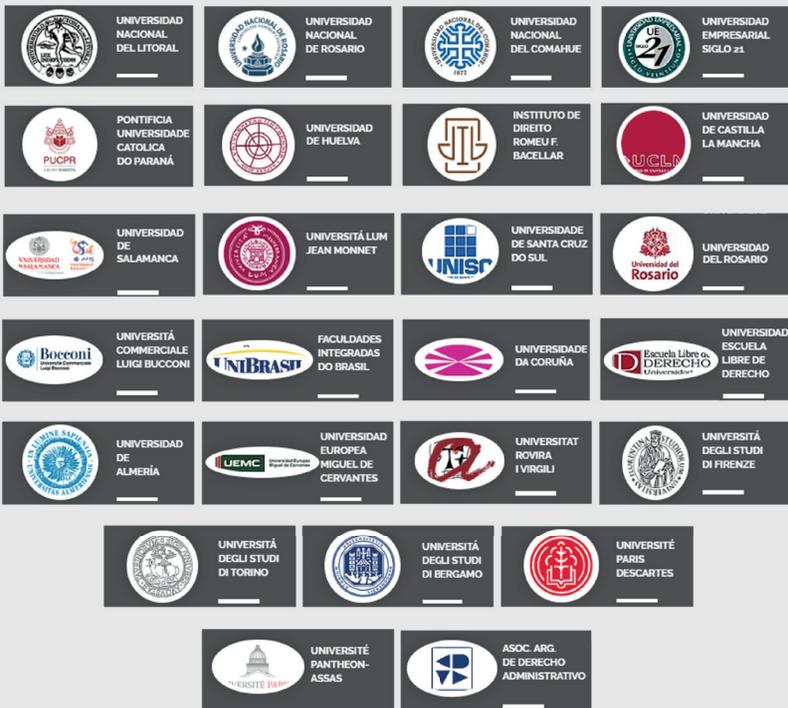


REVISTA EUROLATINOAMERICANA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

VOL. 6 | N. 2 | JULIO/DICIEMBRE 2019 | ISSN 2362-583X
SANTA FE | ARGENTINA | PERIODICIDAD SEMESTRAL

Revista oficial de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo
formada por las siguientes instituciones:





Recaptura por el Derecho Administrativo del derecho social fundamental a la educación en contextos de encierro punitivo

Recapturing the fundamental social right to education within the context of punitive incarceration through administrative law

VANESA INGRID BLOJ[†]*

[†]Universidad Nacional del Litoral (Santa Fe, Argentina)
vanesabloj@gmail.com

BRENDA CAROLINA GANDINI[†]**

[†]Universidad Nacional del Litoral (Santa Fe, Argentina)
brendag--@hotmail.com

Recibido el/Received: 13.05.2018 / May 13th, 2018

Aprobado el/Approved: 14.09.2018 / Septiembre 14th, 2018

RESUMEN:

Abordamos el derecho a la educación en contextos de encierro punitivo, con el objetivo de demostrar que en estos ámbitos pasa a ser visto como un "beneficio". La metodología consiste en un análisis de las "patologías" del sistema. Comenzamos con un estudio dogmático abstracto, que nos permitió concluir en que el "estimulo" planteado en la Ley de Ejecución Penal argentina es inconstitucional por ser irrazonable. Pasamos, tras haber advertido índices reveladores de falencias en el sistema, a un estudio de campo sobre la experiencia del Programa de Educación Universitario en Prisiones de nuestra Universidad, a través de entrevistas realizadas a los integrantes del mismo y una visita al aula universitaria de la unidad penal de Coronda para conversar con los estudiantes. En el estudio de campo ratificamos nuestras hipótesis y tomamos conocimiento de obstáculos burocráticos e inherentes a la lógica carcelaria a los que se enfrentan los estudiantes privados de su libertad. Así,

ABSTRACT:

We will address the right to education within the context of punitive incarceration with the objective of demonstrating that, in these circles, it comes to be viewed as a "benefit". This methodology consists of an analysis of the "pathologies" of the system. We will begin with a dogmatic abstract study that allowed us to conclude that the "stimulus" installed in Argentina's law is unconstitutional because it is unreasonable. Then, after warning of indications revealing failures in this system, we present field research from the University Education in Prisons Program in our University, through interviews with its members and a visit to a collegiate classroom in the Coronda Penal Institution where we spoke with students. In the field study, we proved our suspicions to be true and learned of the bureaucratic obstacles inherent in the penal system that are faced by students deprived of their liberty. With this, we came to confirm that it is not solely an issue of normative deviations, but also that correlations are present in its application. Finally, we conclude with the ne-

Como citar este artículo | *How to cite this article:* BLOJ, Vanesa Ingrid; GANDINI, Brenda Carolina. Recaptura por el Derecho Administrativo del derecho social fundamental a la educación en contextos de encierro punitivo. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 6, n. 2, p. 321-344, jul./dic. 2019. DOI: 10.14409/redoeda.v6i2.9108.

* Estudiante de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad del Litoral (Santa Fe, Argentina).

** Estudiante de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad del Litoral (Santa Fe, Argentina).



confirmamos que no se trata sólo de un problema de desviaciones normativas, sino que tiene un correlato en la aplicación. Finalmente, concluimos en la necesidad de superar los obstáculos encontrados y, con la intención de ser propositivas, pensamos en modos de superarlos.

Palabras Claves: educación; personas privadas de libertad; encierro punitivo; obstáculos; legalidad.

cessity of overcoming the obstacles at hand and, with purposeful intentions, think of ways to overcome them.

Keywords: education; persons deprived of liberty; punitive incarceration; obstacles; legality.

SUMARIO:

1. Introducción. **2.** El Derecho Social Fundamental a la Educación. **2.1.** Marco normativo. **2.1.1.** Marco Internacional. **2.1.2.** Marco Nacional. **3.** Educación en contextos de encierro: Derecho Vs. Beneficio. **3.1.** La Educación vista como un beneficio. **3.2.** Marco Normativo. **3.2.1.** Marco Internacional. **3.2.2.** Marco Nacional. **3.3.** Interpretación de las Leyes Nacionales a la luz de los Tratados Internacionales. **3.3.1.** Ley Nacional de Educación N°26.206: la Educación vista como como Derecho. **3.3.2.** Ley de Ejecución Penal y “Ley de Estímulo”: la Educación vista como Beneficio. **4.** El artículo 140 leído bajo la óptica de un Estado Constitucional de Derecho y a la luz del Principio de Legalidad. **4.1.** Inconstitucionalidad de la norma por irrazonabilidad del estímulo planteado. **4.2.** El Principio de Legalidad en la función administrativa. **5.** Una visión desde la praxis. **5.1.** Índice revelador de falencias en el sistema: hacia una experiencia territorial. **5.2.** Experiencia territorial: El Programa de Educación Universitaria en Prisiones de la Universidad Nacional del Litoral. **5.2.1.** Metodología. **5.2.2.** El corazón del estudio de campo: trabas del sistema. **5.2.3.** La visita a la Unidad Penal N°1 de Coronda. **6.** Nuevos horizontes: ¿Cómo debe ser la educación en contextos de encierro? **7.** Una nueva Cultura Organizacional para la Administración Pública. **7.1.** Centralidad de la Persona Humana y derecho a la Buena Administración. **7.2.** Modelo de Gestión por Valores Reforma a la Administración Pública. **8.** Conclusión. **9.** Referencias.

1. INTRODUCCIÓN

Preocupadas por la incidencia de los derechos sociales fundamentales dentro del sistema penitenciario, y teniendo presente el rol del Estado como garante y propulsor de los mismos, analizaremos el derecho a la educación en contextos de encierro punitivo.

Abordamos *la educación* porque la entendemos esencial para garantizar tanto los demás derechos sociales y culturales como la creación de lazos de pertenencia con la sociedad.



Abordamos *la cárcel* porque la entendemos una institución que, además de encierro, es disciplinamiento, castigo¹, control y marginación². Nos preguntamos, entonces ¿cómo amalgamarla con la educación? Como veremos esta amalgama no se logra, sino que dentro de las cárceles la educación no se ejerce como un derecho humano, sino como un “beneficio”, en virtud de que se la inserta en la lógica de “premios y castigos”.

Una primera pregunta que podríamos hacernos es: *¿por qué educar en contextos de encierro?* Desde la mirada jurídica el fundamento está en que la educación es un Derecho Humano, del cual debe gozar toda persona por el sólo hecho de serlo. Tras la imposición de una pena las personas siguen gozando del derecho a la educación pues no pierden su condición de seres humanos dignos para el ordenamiento jurídico. Entonces, en vez de preguntarnos “por qué educar en contextos de encierro”, debemos partir de que el Estado tiene el deber de promover la educación en contextos de encierro.

Es así que nos vemos obligadas a formular otra pregunta: *¿cómo debe ser la educación que el Estado garantiza en contextos de encierro punitivo?* La respuesta es simple: igual que la que garantiza “extramuros”. Esto no significa olvidarnos de las complejidades que los muros traen aparejados, sino que la educación, por brindarse en una unidad penitenciaria (de ahora en más, “UP”), no debe perder su carácter de derecho inalienable. Destacamos que sólo entendemos la lógica de los derechos humanos cuando aplicamos los mismos a toda persona, sin importar su pasado.

Lo que nos resta entonces es *cotejar cómo debe ser y cómo es* la educación en contextos de privación de libertad. Es así que nos proponemos abordar el tratamiento normativo que se le da a la educación en nuestro país y la puesta en práctica de este derecho humano en este contexto tan inhumano³.

De este modo, atravesaremos las trabas con las que se encuentran las personas privadas de la libertad (a partir de ahora, “PPL”) a la hora de ejercer su derecho a la educación, exponiendo una legislación que será criticada y una realidad que no nos conforma, en virtud de que representan verdaderos obstáculos a la concepción de la

¹ Entre 2009 y 2016 se documentaron 4177 casos de tortura y malos tratos físicos y se presentaron 1100 denuncias penales. Fuente: ARGENTINA. Procuración Penitenciaria de la Nación. **Informe general sobre la focalización de las violencias carcelarias. Una lectura de la concentración de los fenómenos relevados por la PPN.** Octubre de 2017. Disponible en: <www.ppn.gov.ar>.

² Los datos del año 2016 informan que: el 96% de la población carcelaria es masculina; el 61% son menores de 35 años de edad; el 70% solamente cursaron hasta la escuela primaria; y solamente el 18% se encontraba ocupado a tiempo completo. Además, robo y su tentativa es el principal delito por el que hay presos y las infracciones a la ley de estupefacientes responden al segundo delito más cometido. Fuente: JULIANO, Mario Alberto. **Los números carcelarios.** 2018. Disponible en: <<http://www.pensamientopenal.org/los-numeros-carcelarios-mario-alberto-juliano/>>.

³ En el ámbito del Servicio Penitenciario Federal (SPF) el incremento incesante de personas presas se sostiene desde 2009. Pese al permanente agregado de plazas, desde fines de 2016 el SPF funciona con sobrepoblación general. Fuente: ARGENTINA. Procuración Penitenciaria de la Nación. **Informe general sobre la focalización de las violencias carcelarias. Una lectura de la concentración de los fenómenos relevados por la PPN.** Octubre de 2017. Disponible en: www.ppn.gov.ar.



educación como derecho. Así, presentaremos en este trabajo interrogantes y planteos que entendemos necesario hacernos si pretendemos que la centralidad de la persona humana, que debe ser el eje de la acción política en nuestros tiempos, sea efectiva y no un eslogan. También reflexionaremos en estas páginas acerca de cómo podría la educación en este contexto fortalecerse como derecho, haciendo de la cárcel (y a pesar de ésta), un espacio social que dañe lo menos posible a quienes las habitan.

2. EL DERECHO SOCIAL FUNDAMENTAL A LA EDUCACIÓN

La educación es un derecho social fundamental que forma parte del derecho internacional de los derechos humanos. Como tal atiende a la dignidad de la persona humana, es exigible ante los Tribunales y genera obligaciones para el Estado

Este derecho está previsto en los cinco instrumentos internacionales más importantes de derechos humanos⁴; todos los Estados son parte al menos de uno de ellos y Argentina lo es de todos⁵.

Existe una aspiración hacia el logro de la “universalización”, es decir, que la educación esté al alcance de todos, siendo deber de los Estados promoverla. En este sentido, se establece deben “emplear los medios necesarios para asegurar el efectivo ejercicio de este derecho, en tanto obligación de los Estados; (...) asegurar la integración e inclusión de todos, a partir de reconocer y respetar la diversidad de los grupos sociales”⁶.

2.1 MARCO NORMATIVO

2.1.1 Marco Internacional. Observación General N°3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR): interpretando el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, resalta que los Estados se comprometen a garantizar que los derechos se ejercerán sin discriminación.

- Observación General N°13 del CESCR (1999): establece en su segundo párrafo cuatro características que debe tener la educación: *disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad*⁸, resaltamos lo significativo de ésta última

⁴ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación Racial; Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer y Convención sobre los Derechos del Niño.

⁵ Datos extraídos de: TOMASEVSKI, Katarina. **Manual on rights-based education: global human rights requirements made simple**. Bangkok: UNESCO, 2004.

⁶ GUTIÉRREZ, Mariano Hernán. El Jardín de los Senderos que se Entrecruzan: Las dificultades de los garantistas para entender la educación como derecho. **Dossier: Cuestiones en Línea**, Buenos Aires, vol. 1, n. 35, p. 29-44, 2012.

⁷ “Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna (...)”.

⁸ “a) (...) d) *Adaptabilidad*: La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados”.



característica para nuestra investigación. Además, en el punto 47 ⁹puntualiza en las obligaciones del Estado y menciona que se debe facilitar un derecho cuando un individuo no puede ponerlo en práctica por sí mismo, por razones ajenas a su voluntad; entendemos el impedimento de acceder a una institución educativa por fuera de la institución penitenciaria debe ser subsumido en este punto.

- “Protocolo de San Salvador” (1988) artículo 3¹⁰: La situación de las PPL queda subsumida en este artículo; es decir, que están incluidas en el supuesto de no discriminación en el acceso a la educación por ningún motivo. También consideramos vital el inciso d) del artículo 13¹¹ de este Protocolo, en virtud de entender que mayoritariamente las PPL por orden judicial poseen historias educativas marcadas por altos índices de deserciones escolares, por lo cual se deberá fomentar e intensificar la educación en estos casos.

2.1.2 Marco Nacional. Nuestra Ley Nacional de Educación N°26.206 (2006) establece a la educación como un derecho universal y en su artículo 2 afirma que es un bien público y un derecho personal y social garantizado por el Estado.

Como punto fundamental a destacar encontramos el aseguramiento de las condiciones de igualdad para todas las personas, sin admitir discriminación de ningún tipo y garantizando los medios para el acceso y la obligación del Estado de garantizar la igualdad de oportunidades de acceso al sistema educativo, brindando los medios necesarios para que las personas puedan permanecer dentro del mismo.

3. EDUCACIÓN EN CONTEXTOS DE ENCIERRO: DERECHO VS. BENEFICIO

La PPL, es, ante todo, un sujeto de derechos; como tal, el Estado que la mantiene encerrada debe ser garante del cumplimiento efectivo de todos esos derechos cuya titularidad ostenta, porque (siendo la capacidad la regla y la incapacidad la excepción) no se le debe restringir otros derechos más que los que indique la condena.

3.1 LA EDUCACIÓN VISTA COMO UN BENEFICIO

Las teorías criminológicas de principio del siglo XIX y en el siglo XX concebían a la educación en contextos de encierro como un “*dispositivo de control y disciplinamiento*”¹².

⁹“(…) como norma general, los Estados Partes están obligados a dar cumplimiento a facilitar un derecho concreto del Pacto cada vez que un individuo o grupo no puede, por razones ajenas a su voluntad, poner en práctica el derecho por sí mismo con los recursos a su disposición”.

¹⁰“(…) los Estados partes en el presente Protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna (...)”.

¹¹“Se deberá fomentar o intensificar, en la medida de lo posible, la educación básica para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria”.

¹² SCARFÓ, Francisco José; AUED, Victoria. El Derecho a la Educación en las Cárceles: Abordaje situacional.



También la entendían una “*ocupación provechosa del tiempo*”, dejando de lado, claro está, a la concepción de educación como derecho humano.

En la actualidad, se suele cruzar a la educación con el fin de la pena, apelando a términos como “*rehabilitar*”, “*resocializar*”, “*reinsertar*”, entre otros “*re*”.

Si comparamos esta última posición con la de los siglos pasados parece ser superior. Sin embargo, haciendo una lectura a la luz de los Tratados Internacionales, será fácil encontrar errónea a esta conceptualización.

La educación es un derecho humano y, como tal, nada tiene que ver con un “*tratamiento terapéutico*”. Bajo la posición “actual”, se está pensando a la educación como una “*tecnología del tratamiento penitenciario, de carácter terapéutico*”¹³ y esto conlleva, como se demostrará, a que se la plantee como un beneficio o una mercancía de cambio por buena o mala conducta. Es decir, que se desvirtúa su carácter de derecho humano.

Es así, que “el desarrollo de este derecho en el contexto de la cárcel no suele tomarse o asumirse como un derecho universal e inalienable, sino como un “beneficio” de los/las “buenos/as” presos/as, a costa de las gestiones penitenciarias y a veces en inerte complicidad de las gestiones institucionales escolares sitas en las unidades penales”¹⁴. La educación deja de verse como un derecho cuando atraviesa las paredes de la prisión (hacia adentro) y pasa a verse como un beneficio; el hecho de que la educación sea un derecho depende, en realidad, de dónde y a quién estemos educando.

3.2 MARCO NORMATIVO

3.2.1 Marco Internacional. - Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966). Art. 10.¹⁵ Se reconoce lo mencionado al comienzo de este apartado respecto a la dignidad inherente al ser humano que tiene toda PPL.

- Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (1955). Art. 77¹⁶. Destacamos la mención sobre la Administración como encargada de mejorar la instrucción de las PPL y respecto a la coordinación con el sistema de instrucción pública.

Aportes para la Reflexión sobre la Educación como Derecho Humano en Contextos de la Cárcel. **Revista Eletrônica de Educação**, São Carlos, vol. 7, n. 1, p. 88-98, 2013.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ “ Toda persona privada de su libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”.

¹⁶ “1. Se tomarán disposiciones para mejorar la instrucción de todos los reclusos capaces de aprovecharla (...) y la administración deberá prestarle particular atención. 2. La instrucción de los reclusos deberá coordinarse, en cuanto sea posible, con el sistema de instrucción pública a fin de que al ser puesto en libertad puedan continuar sin dificultad su preparación”.



- Resolución 43/173 de la Asamblea General de las NU (1988): “Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a Cualquier forma de Detención o Prisión”. Principio 28¹⁷.
- Resolución 1990/20 del Consejo Económico y Social – UNESCO (1990): “La educación en los establecimientos penitenciarios”¹⁸. Destacamos que se recomienda se fomente la educación en los establecimientos penitenciarios, mencionando medios para hacerlo, pero sin referir a la libertad como estímulo.
- Resolución 45/111 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1990): “Principios básicos para el tratamiento de los reclusos”. Art. 5¹⁹.
- Declaración de Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de Personas Privadas de Libertad en las Américas – OEA (2008). Principio XIII²⁰.

3.2.2 Marco Nacional. - Ley Nacional de Educación N°26.206 (2006). Capítulo XII: “Educación en Contextos de Privación de Libertad”.

- Ley Nacional de Ejecución Penal N°24.660 (1996), reformada por la Ley de Estímulo Educativo N°26.695 (2011). Capítulo VIII.

¹⁷“La persona detenida o presa tendrá derecho a obtener, dentro de los límites de los recursos disponibles si se trata de fuentes públicas, cantidades razonables de materiales educacionales, culturales y de información, con sujeción a condiciones razonables que garanticen la seguridad y el orden en el lugar de detención o prisión”.

¹⁸ Recomienda que los Estados Miembros “1. (...) fomenten la educación en los establecimientos penitenciarios (...) a) Facilitando educadores y servicios conexos a las instituciones penales y aumentando el nivel de instrucción del personal penitenciario; b) Desarrollando procedimientos de selección y de formación profesional y suministrando los recursos y el equipo necesarios; c) Alentando el establecimiento y la ampliación de programas docentes destinados a los delincuentes dentro y fuera de los establecimientos penitenciarios; d) Desarrollando una instrucción adecuada para las necesidades y capacidades de los reclusos, conforme a las necesidades de la sociedad. 2. (...) a) Proporcionen diversos tipos de educación que contribuyan de manera apreciable a la prevención del delito, la inserción social de los reclusos y la reducción de los casos de reincidencia (...); b) Examen la posibilidad de acrecentar el uso de medidas substitutivas del encarcelamiento y de medidas para la reinserción social de los reclusos con miras a facilitar su educación y reintegración en la sociedad. 3 (...) al formular políticas de educación, tengan en cuenta los siguientes principios: a) La educación en establecimientos penitenciarios debe orientarse al desarrollo de toda la persona, teniendo presentes los antecedentes de orden social, económico y cultural del recluso; b) Todos los reclusos deben gozar de acceso a la educación (...); c) Se debe hacer todo lo posible por alentar a los reclusos a que participen activamente en todos los aspectos de la educación; d) Todos los que intervienen en la administración y gestión de establecimientos penitenciarios deben facilitar y apoyar la educación en la mayor medida posible; e) La educación debe constituir el elemento esencial del régimen penitenciario; no deben ponerse impedimentos disuasivos a los reclusos que participen en programas educativos oficiales y aprobados; (...); h) Siempre que sea posible, debe permitirse la participación de los reclusos en actividades educativas fuera de los establecimientos penitenciarios; (...) j) Se deben proporcionar los fondos, el equipo y el personal docente necesarios para que los reclusos puedan recibir la instrucción adecuada”.

¹⁹“Con excepción de las limitaciones que sean evidentemente necesarias por el hecho del encarcelamiento, todos los reclusos seguirán gozando de los derechos humanos y las libertades fundamentales (...)”.

²⁰“(...) Las personas privadas de libertad tendrán derecho a la educación, la cual será accesible para todas las personas, sin discriminación alguna, y tomará en cuenta la diversidad cultural y sus necesidades especiales (...) Los Estados Miembros deberán garantizar que los servicios de educación proporcionados en los lugares de privación de libertad funcionen en estrecha coordinación e integración con el sistema de educación pública (...)”.



3.3 INTERPRETACIÓN DE LAS LEYES NACIONALES A LA LUZ DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES.

3.3.1 Ley Nacional de Educación N°26.206: la Educación vista como como Derecho. El art. 55 de la Ley Nacional de Educación N°26.206 (2006) establece a la Educación en Contextos de Privación de Libertad como una “modalidad del sistema educativo destinada a garantizar el derecho a la educación de todas las personas privadas de libertad, para promover su formación integral y desarrollo pleno”. Es así, que dicha norma establece a la educación como derecho universal e *incluye a la educación de las PPL en la órbita del sistema educativo*. Destacamos, también, que se trata de una ley que habla con lenguaje educativo, y no criminológico.

A continuación, en el mismo artículo, establece que “el ejercicio de este derecho no admite limitación ni discriminación alguna vinculada a la situación de encierro”. Adelantamos en relación a esto que veremos a lo largo de este trabajo que no se cumple, en virtud de que la lógica carcelaria domina todo derecho dentro de la institución, obstaculizando su puesta en práctica (sobre todo con su sistema de sanciones).

Como adelantamos en el primer párrafo, esta norma nos lleva a pensar a la educación en contextos de encierro como un desafío de la política educativa. Es decir, que se plantea el acceso del aparato educativo a un terreno especial, con sus particularidades, y que por lo tanto debe encararse con herramientas específicas, pero para lograr el objetivo educativo. Entonces, se trata de educación a secas, de educación como derecho humano, pero en un campo nuevo; es la educación, como derecho social fundamental, avanzando en el terreno de lo penal (lo contrario sería pensar que es el sistema penitenciario el que está avanzando en lo que es competencia del sistema educativo, siendo esto lo que ocurre en la Ley de Ejecución Penal).

Esta ley parte del entendimiento de que es fundamental, para que la educación alcance sus metas, despegarla de lo carcelario. Los procesos educativos no pueden estar atados a la criminología. Esto, como plantearemos y demostraremos más adelante, impacta en el hecho de que el progreso educativo de la PPL no debe vincularse con las posibilidades de obtener su libertad porque una cuestión es el egreso del establecimiento penitenciario y, otra, el egreso del establecimiento educativo.

Es así que entendemos la ley del 2006 connota la intención del “gobierno de lo social” de alcanzar a una población hasta ese momento considerada exclusivamente “población penal”. Queda en evidencia que la educación en las cárceles tiene que ver con el avance de una perspectiva de derechos sociales sobre cuestiones que, históricamente, han sido penales. La mirada del “gobierno de lo social” implica que estos “servicios” son derechos fundamentales de la PPL, de la misma jerarquía que los derechos (garantías) que hacen a la cuestión penal, pero con otra razón. Es así, que la educación



no se trata de un problema del “gobierno de lo carcelario”; sino, un “problema del gobierno social”, pero en un territorio particular.

3.3.2 Ley de Ejecución Penal y “Ley de Estímulo”: la Educación vista como Beneficio. Tras las transformaciones llevadas a cabo en el ámbito de la educación en cárceles (mencionadas en el punto anterior), el sistema penal se vio en la necesidad de reconocer en su propia “Ley de Ejecución Penal” (1996), que ya contenía artículos sobre la educación, esa transformación de la política educativa.

Así, se sancionó la “Ley de Estímulo”, en julio de 2011 (ley n° 26.695), que en verdad es una reforma a la Ley de Ejecución. El articulado fue presentado por los ministros de Educación y de Justicia, en un evento en la UP N°1 de Ezeiza, en “*un día histórico para el sistema penitenciario argentino*”, ya que se garantizaba que “*a partir de ahora todos los presos tendrán el derecho a estudiar*”²¹. Las palabras, por más felices que parezcan, son avasallantes en materia de derechos humanos, porque las PPL gozan de derecho a estudiar simplemente por el hecho de ser personas, y con la expresión queda a la vista que el Estado no estaba reconociendo el carácter inalienable de los derechos humanos.

Lo que se logra con esta ley es que se produzca una “recaptura” de parte del mundo penal de la cuestión educativa. Lo que nos demuestra esta reforma, es que los derechos sociales, en las UP, se transforman en “servicios sociales”; es decir, en un beneficio. Se los toma como requisito de una pena justa, lo cual tiene como consecuencia que sean prestados por la administración penitenciaria; lo cual, peor aún, tiene como consecuencia que sean prestados en la medida en que sea posible, es decir, dentro de una agenda de prioridades que tiene otros objetivos principales.

El artículo 2 de la ley 24.660 reconoce que “el condenado podrá ejercer todos los derechos no afectados por la condena o por la ley”. Pero, a continuación, presenta su excepción: la reglamentación de la ley puede limitar alguno de estos derechos.

El artículo 5²², que habla sobre el tratamiento, menciona que “toda otra actividad que lo integre tendrá carácter voluntario”, añadiendo (en el año 2017) que “el desempeño del condenado, que pueda resultar relevante respecto de la ejecución de la pena, deberá ser registrado e informado para su evaluación”. Encontramos aquí una verdadera trampa: ¿realmente nos vamos a creer que en la cárcel hay “voluntariedad” de parte de las PPL si su accionar condicionará la ejecución de la pena? La “voluntariedad”, como profundizaremos más adelante, no es compatible con el hecho de que ejercer o no

²¹ GUTIÉRREZ, Mariano Hernán. El Jardín de los Senderos que se Entrecruzan: Las dificultades de los garantistas para entender la educación como derecho. **Dossier: Cuestiones en Línea**, Buenos Aires, vol. 1, n. 35, p. 29-44, 2012.

²² “El tratamiento del condenado deberá ser programado, individualizado y obligatorio respecto de las normas que regulan la convivencia, la disciplina y el trabajo. Toda otra actividad que lo integre tendrá carácter voluntario. (...) El desempeño del condenado, que pueda resultar relevante respecto de la ejecución de la pena, deberá ser registrado e informado para su evaluación”.



ese derecho tenga consecuencias punitivas mensurables en tiempo de privación de libertad.

Con esto, sumado al texto del artículo 5 de la norma, se está abriendo la puerta a “la vieja práctica penitenciaria en la que todo derecho se reconvierte a un “beneficio” que puede ser otorgado o no, discrecionalmente, por el personal jerárquico, y por lo tanto, es utilizado como moneda de cambio para la disciplina”²³.

Ahora sí pasaremos a la ley 26.695, que sustituye el capítulo VIII de la ley de ejecución denominado “Educación”. Esta ley contiene algunos artículos que parecen coherentes con la visión de la educación como derecho humano, como el 133²⁴ y el 135²⁵, que aclara que el ejercicio del derecho a la educación no depende de la situación penal, ni de la etapa ni del grado del tratamiento del interno, ni de sus calificaciones de conducta. Sin embargo, no basta con que las palabras estén en la letra de la ley si luego otros artículos dirán lo contrario y la práctica los contradirá.

El resto de los artículos, dejan de ser compatibles con la normativa internacional y con la Ley Nacional del Educación. Es así que nos encontramos con el artículo 134²⁶ que, en la medida que establece los deberes del educando privado de su libertad, inserta en la cuestión educativa a la institución penitenciaria, imponiendo una “autoridad” que no son los docentes, hablando de un proyecto educativo “institucional” y de “normas de disciplina”, siendo esto lejano a la concepción de la educación como derecho humano.

Más adelante, nos encontramos con el artículo 140²⁷, la parte más irracional y perversa de la ley. Este artículo, llamado “estímulo educativo”, es el corazón de la norma

²³ GUTIÉRREZ, Mariano Hernán. El Jardín de los Senderos que se Entrecruzan: Las dificultades de los garantistas para entender la educación como derecho. **Dossier: Cuestiones en Línea**, Buenos Aires, vol. 1, n. 35, p. 29-44, 2012.

²⁴ “Derecho a la educación. Todas las personas privadas de su libertad tienen derecho a la educación pública. (...) Los internos deberán tener acceso pleno a la educación en todos sus niveles y modalidades (...) Los fines y objetivos de la política educativa respecto de las personas privadas de su libertad son idénticos a los fijados para todos los habitantes de la Nación por la Ley de Educación Nacional. Las finalidades propias de esta ley no pueden entenderse en el sentido de alterarlos en modo alguno (...)”.

²⁵ “Restricciones prohibidas al derecho a la educación. El acceso a la educación en todos sus niveles y modalidades no admitirá limitación alguna fundada en motivos discriminatorios, ni en la situación procesal de los internos, el tipo de establecimiento de detención, la modalidad de encierro, el nivel de seguridad, el grado de avance en la progresividad del régimen penitenciario, las calificaciones de conducta o concepto, ni en ninguna otra circunstancia que implique una restricción injustificada del derecho a la educación”.

²⁶ “Deberes. Son deberes de los alumnos (...) respetando el derecho de sus compañeros a la educación y las orientaciones de la autoridad, los docentes y los profesores, respetar el proyecto educativo institucional, las normas de organización, convivencia y disciplina del establecimiento (...)”.

²⁷ “Estímulo educativo. Los plazos requeridos para el avance a través de las distintas fases y períodos de la progresividad del sistema penitenciario se reducirán de acuerdo con las pautas que se fijan en este artículo, respecto de los internos que completen y aprueben satisfactoriamente total o parcialmente sus estudios primarios, secundarios, terciarios, universitarios, de posgrado o trayectos de formación profesional o equivalentes, en consonancia con lo establecido por la ley 26.206 en su Capítulo XII: a) un (1) mes por ciclo lectivo anual; b) dos (2) meses por curso de formación profesional anual o equivalente; c) dos (2) meses por estudios primarios; d) tres (3) meses por estudios secundarios; e) tres (3) meses por estudios de nivel terciario; f) cuatro (4) meses por estudios universitarios; g) dos (2) meses



y de nuestra investigación; es la puesta en escena de la concepción de la educación como beneficio. Establece que las PPL que aprueben los años de ciclos lectivos, avanzarán más rápidamente en las fases progresivas previas a su libertad condicional (de un mes a cuatro según tipo de estudios y materias aprobadas)²⁸.

4. EL ARTÍCULO 140 LEÍDO BAJO LA ÓPTICA DE UN ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO Y A LA LUZ DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

En primer lugar, retomaremos lo mencionado en relación al artículo 5 de la ley 24.660: ¿de qué “voluntad” podemos hablar si la persona que “elige” ejercer su derecho a la educación, va a pasar menos tiempo intramuros? ¿De qué avance de lo social sobre lo penal hablamos si una persona que no aprueba estará más tiempo dentro de los muros de la prisión que quien si aprueba? ¿Dónde está la pedagogía? ¿Dónde están los objetivos de la educación? Claramente, dentro de la cárcel no están.

Es importante destacar que alcanzar la libertad no es un objetivo secundario para una PPL. Zaffaroni, en “La Cuestión Criminal” nos enseña que en una institución total²⁹ el “objetivo dominante sería ver cómo hace para salir de allí, para irse lo más lejos posible, huir de la pesadilla”³⁰. Es decir, que la PPL desde que entra a la UP tiene un único objetivo: salir, y hará todo lo que tenga a su alcance para lograrlo. De este modo, si la educación está planteada como una “herramienta para salir antes”, así será vivida.

Peor aún es el hecho de que hasta ahora lo hemos analizado bajo punto de vista de la PPL que se ve “premiada” con una salida anticipada por sus logros educativos, pero, si lo vemos desde el punto de vista de la PPL que no alcanzó esos logros, el resultado es aún más trágico porque no podemos olvidar que premiar un éxito es castigar un fracaso. Una vez más, volvemos a lo mismo: nada puede considerarse voluntario (ni mucho menos ser efectivo) bajo este esquema de coacción encubierta.

por cursos de posgrado. Estos plazos serán acumulativos hasta un máximo de veinte (20) meses”.

²⁸ La progresividad del régimen penitenciario implica un acercamiento paulatino a la libertad. Tiene recepción en el artículo 12 de la misma ley 24.660: “El régimen penitenciario aplicable al condenado, cualquiera fuere la pena impuesta, se caracterizará por su progresividad y constará de: a) Período de observación; b) Período de tratamiento; c) Período de prueba; d) Período de libertad condicional”. El período de prueba comprende la posibilidad de obtener “salidas transitorias del establecimiento”. Artículo 16 ley 24.660: “Las salidas transitorias (...) podrán ser: (...) II. Por el motivo: (...) b) Para cursar estudios de educación general básica, media, polimodal, superior, profesional y académica de grado o de los regímenes especiales previstos en la legislación vigente; (...)”. Cabe destacar que la concesión de las salidas transitorias tiene una serie de requisitos establecidos en el artículo 17 y depende del tiempo de la condena.

²⁹ Ervin Goffman, importante sociólogo, habla de las cárceles como “instituciones totales” (la persona desarrolla en ellas toda su actividad vital). Se trata de instituciones en las que no hay esferas separadas de la vida, por lo cual la persona se “des-culturaliza”.

³⁰ ZAFFARONI, Eugenio R. **La Cuestión Criminal**. 5. ed. Buenos Aires: Planeta, 2013. p. 156.



Es así que el docente pasa a ser para el/la estudiante privado/a de su libertad un sujeto que debe evaluarlo y aprobarlo, y en función de ello ayudará a que salga antes (o no). No se trata de una relación de confianza necesaria para poner en marcha el vínculo educativo y los procesos de enseñanza-aprendizaje, sino que se trata de roles: el docente decide si su educando sale antes o se queda más tiempo.

4.1 INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA POR IRRAZONABILIDAD DEL ESTÍMULO PLANTEADO

Interpretamos que el “Estímulo Educativo” puede concebirse en dos sentidos. El primero sería la *libertad anticipada como estímulo para “educarse”*. Entendemos, en una primera aproximación, que la idea de los legisladores ha sido esta. Sin embargo, en una lectura más profunda, encontramos implícito un segundo sentido: la *educación como un estímulo para acceder de manera anticipada a las salidas transitorias*. Es de esta segunda manera como las PPL viven la puesta en práctica de la ley. Es decir, que en lugar de que la libertad sea un estímulo para atravesar las distintas instancias educativas, la educación se transforma en un estímulo (o medio) para salir antes de los muros de la prisión. Por esto, se desvirtúa su carácter de derecho humano.

Somos convencidas de que el sistema educativo en su conjunto es meritocrático, pero si vamos a “estimular” la educación debemos hacerlo de la misma manera extra e intra muros. Es así que planteamos que la ley 26.695 es contraria al bloque de constitucionalidad de nuestro país, por ser irrazonable el estímulo que se plantea. El estímulo es sesgado; la ley instrumentaliza a la educación concibiéndola como una herramienta para la resocialización y no como un fin en sí mismo.

El estímulo, además de ser irrazonable, conlleva a insertar un derecho humano en la lógica carcelaria, en la cual todo derecho se transforma en un beneficio para las PPL en el marco del sistema de “premios y castigos” que domina a las prisiones.

4.2 EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

En un Estado de Derecho los poderes públicos son regulados por la Constitución y las leyes; la Administración Pública (de ahora en más “AP”) está incondicionalmente sometida a la legalidad³¹. Por consiguiente, el funcionario tiene una vinculación positiva con el *principio de legalidad* ya que, teniendo el deber de cumplir las disposiciones que emanan del sistema jurídico, debe buscar la norma que lo habilite a actuar.

Enfocándonos en el principio de legalidad que rige el ejercicio de la función administrativa, observamos que surge una irregularidad en la realidad con respecto a la

³¹ Entendemos por este vocablo no sólo a la sujeción estricta solamente a la “ley”, como ley específica y aislada; sino que la administración debe someterse al bloque jurídico en su conjunto.



situación del/la estudiante privado/a de su libertad. Hemos visto que nuestro Bloque de Constitucionalidad reconoce el derecho a la educación, así como que ninguna persona pierde este derecho humano por ingresar a una UP y hemos visto también que la ley 26.695 es incompatible con lo que expresa dicho bloque. La irregularidad mencionada se trata de una incompatibilidad existente entre la distinta legislación de nuestro país.

Ahora bien, conforme a que el principio de legalidad afirma que la AP está sometida al ordenamiento en su conjunto, es que nos preguntamos ¿a qué normativa deben ajustar su actuación los funcionarios públicos de los institutos penitenciarios? Éstos/as se basan hoy en la ley 26.695 para llevar a cabo su función, ¿es correcto que se basen en una ley incompatible con todo el resto del ordenamiento jurídico?

En nuestro bloque de constitucionalidad jamás la educación es planteada en sentido privilegiado o como un “lujo” al que determinado sector social puede alcanzar. Esto evidentemente, no se cumple en las UP de nuestro país, porque nos encontramos con una ley que deshumaniza e instrumentaliza a las PPL, en virtud de que les ofrece un “derecho” a la educación planteado de manera distinta a como se le ofrece a toda la sociedad: para “*los/as de afuera*” lo hace a través de la ley nacional de educación consagrando principios y valores constitucionales, mientras que “*los/as de adentro*” no tienen esta suerte. El sistema normativo los excluye porque en la ley de ejecución penal la educación está consagrada de manera discriminatoria.

Una vez más nos preguntamos: ¿a cuál de estas leyes deben, en un Estado Constitucional de Derecho, ajustar su actuación los/as funcionarios/as públicos/as? Entendemos que la respuesta decanta por obvia.

5. UNA VISIÓN DESDE LA PRAXIS

En este punto dejaremos de lado el estudio que hasta ahora sólo era dogmático y nos enfocaremos en la faz práctica de esta compleja situación, partiendo de la hipótesis de que *el sistema penitenciario presenta patologías en su cultura organizacional*. Es decir, que nos enfocaremos ahora en las trabas prácticas para el abordaje del derecho social fundamental a la educación en contextos de encierro punitivo.

5.1 ÍNDICE REVELADOR DE FALENCIAS EN EL SISTEMA: HACIA UNA EXPERIENCIA TERRITORIAL

Comenzamos la faz dinámica de nuestra investigación con una reunión con el Dr. José Luis Said³² a los fines de realizarle una entrevista.

³² Abogado y profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Buenos Aires y de la Maestría de Derecho Administrativo de la Universidad Nacional del Litoral. Dicta clases de manera presencial en la Unidad Penal de Villa Devoto.



Said manifestó interpretar que “el estímulo que la ley propone es anticipar la salida; pero, más que un estímulo educativo es un modo de garantizar mayor paz el penal” ya que “busca que el compromiso con la posibilidad de salir anticipadamente haga que un grupo de internos mantengan una mejor conducta”.

Cuando le preguntamos sobre la falla más grande que observa dentro del sistema penitenciario respecto a la educación mencionó lo que marcamos en nuestra investigación: “que es una puerta para anticipar la salida, sin que implique una vinculación con un proyecto personal”. Así, nos contó que en virtud del artículo 140, “algunos quieren hacer muchas carreras y muchas materias” y que “muchos apuestan a la condescendencia, a que va a ser más benévolo”. A su vez, que hay quienes les dicen a los docentes “*profe, si usted me pone la nota yo podría salir ahora en diciembre...*”. Esta parte de la entrevista fue crucial para nosotras pues observamos que los estudiantes se enfocan en lograr una salida transitoria lo más pronto posible y que el docente carga con el peso de saber que de él depende una salida anticipada.

Destacamos también que, en relación a esto, el profesor dijo que si él “estaría en esa condición también haría cuarenta y dos materias por cuatrimestre”. Volvemos con esto a una hipótesis crucial de nuestra investigación: la PPL en una UP sólo quiere salir de allí.

A continuación, cambiando un poco de tema, le preguntamos “¿cómo es la vida de un estudiante dentro del penal?”. Esto nos llevó a conocer otras “trabas”, inherentes a la cárcel, con la que se encuentran los estudiantes que están presos, ya que nos dijo que “hay días en que uno los ve que llegan raros, que han tenido problemas y hay días que no vienen porque los sancionan”, con lo cual confirmó nuestras dudas respecto a cómo el sistema penal absorbe con sus sanciones al derecho a la educación. Otro tema que nos mencionaba Said es la importancia del rol del Servicio Penitenciario, porque el guardia-cárcel debe dirigir a las PPL hacia las aulas. Es decir, que, si no realizan esta labor diaria su derecho se vulnerará. Esto nos lleva a pensar en otro tema sumamente significativo para nosotras: *la formación en derechos humanos y el interés en las necesidades de las personas que debe tener todo funcionario público*.

Le preguntamos también si “a la hora de desarrollar sus funciones se encuentra con trabas burocráticas y/o administrativas”. En relación a esto nos mencionó la imposibilidad de ingresar a la cárcel de Villa Devoto con recursos tecnológicos, “ni si quiera un pen-drive” o su propio teléfono móvil. En efecto, este aporte nos hace, una vez más, caer en la cuenta de que indiscutiblemente la educación intramuros no es la misma que afuera; y esto sucede en parte por cuestiones administrativas.

Fue así que las ideas expuestas por Said ratificaron nuestra crítica sistémica y que no sólo se trata de un problema de “desviaciones normativas”, sino que además hay en la práctica obstáculos que impiden el pleno desarrollo de este derecho humano. Así, surgió la idea de realizar una experiencia de campo, dentro de nuestra Universidad



Nacional del Litoral, interesadas por averiguar qué aportes realiza a la educación en prisiones.

5.2 EXPERIENCIA TERRITORIAL: EL PROGRAMA DE EDUCACIÓN UNIVERSITARIA EN PRISIONES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL

En el ámbito de nuestra provincia se desarrolla desde el año 2004 el Programa de Educación Universitaria en Prisiones (PEUP) que es parte de nuestra Universidad Nacional del Litoral (UNL). Está destinado a “garantizar el cumplimiento de las *obligaciones de la Universidad pública* de brindar sus servicios educativos a todos los ciudadanos que poseen un derecho a la educación, obligación que no tiene por qué detenerse ante los muros de las prisiones”³³. Esto se brindando en la cárcel una oferta recortada de las carreras que se ofrecen a distancia en la UN. Esto se complementa con aulas universitarias, que existen físicamente dentro de las UP, donde hay computadoras conectadas a internet para acceder a la plataforma virtual.

El programa enfatiza en la educación como derecho humano. Propone practicarla como “la apertura de un espacio para la libertad en un territorio que se funda en su negación” e intenta “construir –en la medida sumamente reducida y de efectos limitados que este programa puede producir al interior de una prisión– espacios de libertad, gobernados por una *lógica sustancialmente distinta de aquella que rige el penal*”³⁴.

5.2.1 Metodología. Tras enterarnos de la existencia del PEUP, nos contactamos con su director (Dr. Máximo Sozzo), la coordinadora general (Natacha Guala) y la coordinadora de la UP N°1 de Coronda (Julieta Zana) y preparamos entrevistas para los encuentros.

Orientamos las preguntas en cuatro sentidos: 1. Educación: ¿derecho o beneficio?; 2. Estímulos para la educación; 3. Trabas normativas y prácticas; 4. Sistema de sanciones e interferencia en el derecho a la educación.

El corazón de las entrevistas es el eje número tres referido a las “trabas”, es decir, a los obstáculos existentes, tanto los planteados desde la misma legislación, con el fin de corroborar la sospecha que teníamos desde el plano dogmático, como los relacionados con la burocracia administrativa y con la lógica carcelaria.

Finalizamos el “trabajo de campo” con una visita al aula universitaria ubicada en la cárcel de Coronda, donde pudimos conversar amablemente con las PPL que asisten.

5.2.2 El corazón del estudio de campo: trabas del sistema. Comenzamos las entrevistas hablando de la Ley 26.695. En relación al “estímulo”, la coordinadora de la UP N°1 mencionaba que tiene que ver con “*poder llegar más rápido a las salidas transitorias*”

³³ <https://www.unl.edu.ar>

³⁴ *Ibidem*.



y la coordinadora general del programa nos decía que el estímulo está regido por una “*reducción de los plazos*”. Fue así que preguntamos por la compatibilidad de la ley que plantea esto con la visión del PEUP de la educación y sobre esto Julieta Zana nos dijo que “*chocan*” y Natacha Guala nos hablaba de “*tensiones*”. Destacamos que, en la misma línea que Said y en concordancia con nuestro planteo, las coordinadoras dijeron que “*si estuvieran en ese lugar harían lo mismo*” y que “*es algo muy entendible porque cualquiera que haya ido a una cárcel pueden comprender que alguien quiera permanecer ahí el menor tiempo posible*”³⁵.

En relación a las *trabas prácticas*, Zana nos comentó acerca de una importante traba administrativa, que es la de no contar con la documentación que forma parte de los requisitos para ingresar al PEUP³⁶. Sucede que por más intenciones que tenga una PPL de estudiar, si no cuenta con la ayuda de sus familiares para acercar la documentación requerida en tiempo y forma, pierde la posibilidad de hacerlo.

Por otro lado, Zana expuso sobre la importancia de la predisposición de los agentes del servicio penitenciario para poder llegar al aula. Nos comentó que “*lidian mucho*” con el servicio, porque las PPL dependen de las autorizaciones, permisos y hasta de la “*buena voluntad del disponible*”³⁷. Esto hace que algunos días el PEUP no logre su desarrollo pleno. Guala, en esta línea, nos decía que “*no es fácil acceder al espacio donde están las computadoras porque dependen de que los lleven y los traigan*”.

Siguiendo el hilo, el PEUP se encuentra también con trabas tecnológicas (para que funcionen las plataformas virtuales se necesita que haya internet y muchas veces el servicio se corta y se demora en solucionar esto). Guala nos hablaba también de “*cuestiones de infraestructura*” y de la dificultad de llegar a las PPL (les cuesta visibilizar que existe la opción de obtener un título universitario dentro de la cárcel).

Por último, ambas nos hicieron saber que el sistema de premios y castigos, junto con las sanciones propias de una cárcel, influyen negativamente en el acceso a la educación, convirtiéndose en una traba por excelencia. Natacha mencionó que “*sobre todo cuando la sanción implica reclusión o aislamiento*” la misma repercute en la vida como estudiante. Julieta Zana nos dijo que “*si hay alguno que está en castigo te dicen que no puede ir, o si un pabellón tuvo un problema se cierra el paso y el alumno que está en ese pabellón no puede salir*”. Aquí vemos como la lógica interna de la UP se adueña, una vez más, de este derecho social fundamental.

³⁵ Ambas frases en relación a que se verían estimuladas por la *libertad*.

³⁶ Hay un período de inscripción a la oferta de UNL Virtual, para el cual se piden una serie de papeles que son los mismos que se piden a quienes están privados de su libertad y a quienes no lo están. Los deben presentar forzosamente para que se pueda armar el legajo.

³⁷ Agente del Servicio Penitenciario que ocupa el rol de trasladar a las PPL desde los pabellones hacia el aula universitaria.



A modo de cierre, citaremos una apreciación realizada por la abogada y coordinadora del PEUP, Natacha Guala, que entendemos un gran aporte a esta investigación: *“la cárcel no va a resolver problemas, ya que no es justamente el espacio para resolverlos; es una institución que en los hechos funciona como una maquinaria de degradación”* y, como tal *“es poco probable que ésta sea garante del acceso a la educación”*.

5.2.3 La visita a la Unidad Penal N°1 de Coronda. El contacto establecido con las personas del PEUP conllevó a que podamos efectuar una visita a la UP de Coronda, con el fin de dialogar con los estudiantes privados de su libertad. La experiencia nos permitió aproximarnos a cómo es realmente estudiar en una cárcel y cómo afecta a las PPL todo lo que nosotras observamos.

Comprobar en el diálogo con estas personas las trabas y falencias del sistema, la marginación que se vive dentro de una UP y el hecho de que los procesos educativos transforman a las personas le dio verdadero sentido a nuestro trabajo.

Comenzamos la charla con cuatro estudiantes privados de su libertad contando sobre nuestra investigación y pidiendo que nos comenten qué están estudiando y por qué. Esto dio pie a una hora y media de diálogo, en la cual nos contaron sus experiencias y nos fueron manifestando dificultades con las que se encuentran.

Tras decirles esto, lo primero que hicieron fue mencionar las salidas transitorias. Nos hablaron de un organismo³⁸ que les demora los papeles para adelantar las salidas. Por ejemplo, uno nos comentó que en febrero presentó el informe para las salidas, que le tocaban en marzo, y todavía (estando en mayo), el organismo no hizo la visita ambiental al domicilio que presentó. Esto nos llamó la atención, pero a su vez nos indicó que el foco que hicimos en la investigación no estaba errado.

En virtud de que nos mencionaron las salidas, les preguntamos qué relación tienen con la educación. A esto respondieron que si terminaste los estudios te corresponden meses de salidas. Así fue que uno nos explicó cómo funciona el cómputo, ejemplificándolo con su condena, e incluso buscó su cuaderno y nos mostró que tenía transcripto el artículo 140 de la ley 24.660 con su propia letra, para que lo leamos.

A esto fueron aportando el resto de los estudiantes, y entre todos nos explicaban sobre el “estímulo educativo” y cómo la educación conlleva a un adelanto de las salidas transitorias; notamos que todos conocían el artículo 140 y cómo funciona.

En virtud de la alusión a este tema, les preguntamos si el artículo 140 los motivaba a estudiar. Nos dijeron que es una iniciativa en una primera instancia porque los motiva poder irse antes, pero después se dan cuenta de que “es una utopía” porque no se ejecuta como se tendría que hacer y la burocracia para llegar al “beneficio” los termina

³⁸ Organismo Técnico Criminológico. Cumple la función de evaluar la conducta de las PPL y se encarga de confeccionar los informes para las salidas transitorias.



haciendo perderlo. Es decir, que las demoras en el trámite burocrático para acceder a las salidas vuelven ineficaz al “estímulo educativo”.

En consonancia con todo esto, uno nos dijo que “entras con los ojos vendados y después te vas dando cuenta que nunca vas a llegar a eso, que siempre hay un mecanismo para burlarte o para desviarte el camino del objetivo. Entonces terminas haciendo las cosas por cuestiones personales: para crecer o para sentirte libre, o para compartir una charla con personas que vienen de afuera”. En el mismo sentido, dijo que la mayoría de las personas si arrancan sus estudios por el 140 pero después “se encuentran con que *el aula es un espacio de libertad*, donde te olvidas de la gorra y de los problemas. Y ahí te olvidas del 140 y estudias por crecimiento personal, por lo que compartís”.

También mencionaron otros obstáculos administrativos o burocráticos, como que el espacio físico del aula no está donado a la Universidad, sino que es prestado, por lo cual no es de uso exclusivo para ésta, lo que posibilita que el servicio entre y haga requisas (en las que se pierde tiempo de estudio así como material o dispositivos).

Nos relataron también el hecho de que para ir al aula tiene que buscarlos un “*disponible*”, para retirarlos del pabellón, y que tienen que esperar a que “*tenga buena onda*” para que los busque. Sin él no pueden asistir al aula. Incluso nos comentaban que saben en otros pabellones esperan y el disponible nunca va.

Una situación que nos impactó fue el hecho de que uno de los estudiantes nos contaba que él, estando a un mes de acceder a las salidas transitorias, tiene que hacer un final y no puede porque tiene que salir a hacerlo (para tomar fotos, hacer croquis y ver planos)³⁹ y al no acceder todavía a las salidas no puede salir ni siquiera a los fines de sus estudios. Nos mencionó el hecho de que planteó hacerlo adentro de la unidad pero no lo dejaron, porque “no puede sacar fotos de la cárcel”. En relación a esto, nos dijo tener conocimiento de que en otras UP del país si se permite salir con fines educativos, a pesar de no estar aún en el período de salidas transitorias.

La situación de esta persona nos indignó, lo sentíamos como una burla hacia él, una ironía de mal gusto en virtud de que se estaba “jugando” con el hecho de que no tiene la posibilidad de salir; está encerrado y eso es algo que pesa mucho en la vida de una PPL. Sin embargo, a él no lo notamos indignado. Eso denotaba cierto acostumbramiento a este tipo de situaciones. Fue así que nos contó que no es la primera vez que le ocurre⁴⁰.

³⁹ Estudia la Tecnicatura en Interiorismo y Decoración.

⁴⁰ Le habían dado también un trabajo para la asignatura “semiótica”, en el cual tenía que ir a la peatonal. Se le ocurrió hacerlo tomando capturas de pantalla con *Google Earth*. El trabajo pesaba demasiado, por lo cual no lo pudo subir a la plataforma. En virtud de esto, se puso de acuerdo con la profesora y armó un canal de *YouTube* e hizo un video que subió al mismo. Este relato finalizó con un “bueno, ahora ya no podemos usar *YouTube* tampoco”.



También nos mencionaban otros obstáculos, que nosotras entendemos más bien inherentes a la lógica carcelaria y a su sistema de sanciones. En este sentido, nos hablaban de que el sistema penitenciario te “restringe el estudio”⁴¹.

Mientras charlábamos, había otras personas haciendo trabajos prácticos o rindiendo exámenes por computadora. En un momento, hubo un corte de luz por sólo unos segundos. Ahí uno de los chicos que estaba haciendo un trabajo se nos acercó y nos contó que perdió lo que estaba haciendo; que *“antes estaba el UPS”*⁴², pero *“se los robaron”*. Esto dio pie a que nos cuenten que la reja del pabellón que se conecta con el aula universitaria antes estaba abierta y las personas que viven ahí tenían acceso al aula todo el día, pero un *“inconveniente con un muchacho”* generó que se cierre la reja. Cuando preguntamos sobre esto dijeron que se trató de una *“macana personal”*, que nada tenía que ver con la instancia educativa. Coincidían todos en que lo que esta persona hizo fue tomado como excusa tanto para el cierre del pabellón como para que se lleven las computadoras por cuatro o cinco meses, que fue algo que *“les vino bien”*. A esto último lo fundamentaron diciendo que si el servicio hubiese querido revisar las máquinas podían instalar en el aula a una persona que las revise sin necesidad de llevarse ninguna computadora. Sin embargo, a las computadoras las derivaron a Rosario y tuvo que la misma Universidad proveer los recursos necesarios para traerlas de nuevo. Como si todo esto fuera poco, a las máquinas no las revisaron en todo ese tiempo. Fue en este momento en el cual el UPS se perdió. Así fue cómo el año pasado (2017) *“terminó de una manera muy caótica”*, porque el hecho de que se lleven las máquinas hizo que se pierda un cuatrimestre. Destacamos también que este altercado que mencionan generó que el muchacho no pueda ir más al aula universitaria, siendo que era un estudiante que estaba muy cerca de recibirse y venía muy al día con su estudio. Se trata de algo que nada tiene que ver con la educación, pero a raíz de ello, como ellos mismos dijeron, *“la autoridad le prohibió ir a estudiar”*.

La *“anécdota”* nos obliga a mencionar que el sistema de sanciones no debe interferir con la educación; el hecho de que por mala conducta se prive a una persona de estudiar y, peor aún, se bloquee el acceso de un pabellón completo al aula, nos demuestra que la educación ha sido cooptada por la lógica carcelaria de *“premios”* y *“castigos”*.

Respecto a la importancia de la educación, nos mencionaban que *“más del 85% de los detenidos que cursan estudios superiores no vuelven a reincidir”*. Y a esto añadían que *“sin embargo, menos del 7% de los detenidos de toda la provincia cursan estudios”*. Nos dijeron también que en Coronda sólo el 1% de la población carcelaria estudia. En

⁴¹ Hicieron alusión, por ejemplo, a que el servicio a veces te bloquea las computadoras y no se puede entrar a la plataforma; nos comentaron de una vez que desde el servicio se llevaron las máquinas *“para ponerles un antivirus”* y la instalación de ese antivirus bloqueó todas las páginas webs, incluido el acceso a la plataforma.

⁴² UPS son las siglas en inglés de *“sistema de alimentación ininterrumpida”*. Refiere a un dispositivo que evitaba perder sus producciones en casos de cortes de luz.



este sentido, nos decían que los efectos de la educación son sumamente favorables pero estudia poca gente, porque *“no hay promoción del estudio”*.

Decidimos preguntarles por qué creen que los que estudian reinciden menos. En sus respuestas mencionaban que la educación te da la posibilidad de *“lograr empatía”* y de *“entender que puedes transformarte a vos mismo y transformar tu realidad”*.

Referían también a que si bien la cárcel tiene una estructura como para incluir más gente en el estudio, *“al servicio no le interesa que pienses, que conozcas tus derechos”*. Nos decían que *“que seas un ser pensante no les sirve como institución”*. En este sentido, que *“la unidad se dedica a ponerte trabas”* y que *“no hay promoción del estudio”* porque *“es un estorbo para la unidad, que es un sistema represivo”*. En relación a esto, nos decían que *“al servicio le duele que estudien”*.

Nos hablaban de la cárcel como un *“lugar que se dedica a cortar libertades”*, como un *“instrumento para invisibilizar a las personas”*, como una *“máquina de destruir personas”*. Planteaban que *“la institución lo que busca es deshumanizar a un individuo”*; que *“no es para la inclusión social, sino para que uno reincida”*.

6. NUEVOS HORIZONTES: ¿CÓMO DEBE SER LA EDUCACIÓN EN CONTEXTOS DE ENCIERRO?

Que la educación sea un derecho humano implica que es un fin en sí mismo. Cuando decimos esto, nos referimos a que, independientemente de los logros y resultados que se obtengan, la educación cambia para siempre a la persona a la cual los procesos educativos atraviesan. Es así, que vemos a la educación como una herramienta, pero como una herramienta de cambio. De hecho, comprobamos esto en nuestra charla con estudiantes privados de su libertad. En este sentido, nos es fundamental resaltar que coincidimos en que debemos fomentar la educación de las PPL, pero no coincidimos en cómo se la estimula actualmente en nuestra legislación.

La educación, sin dudas, es el camino; es un derecho humano fundamental en sí mismo y fundamental también para ejercer todos los demás derechos. La educación tiene como fin el desarrollo integral del individuo. La educación en contextos de encierro punitivo se presenta como un *“espacio de libertad”* y ayuda a las personas a *“resistir”* frente a la degradación cotidiana que el encierro supone. Educar en contextos de encierro, sin dudas, es combatir: combatir la lógica de la exclusión social. Es así que entendemos a este derecho como uno clave para romper con la lógica de la cárcel.

Está claro que la cárcel no sirve a los fines de la *“resocialización”*. Sabemos que nadie que pase por una UP sale sin huellas. Por eso hace falta otra fórmula, no podemos seguir con lo mismo; muros hay demasiados: es hora de construir puentes. Y estamos seguras de que la educación, por todo lo que decíamos, es uno de estos puentes.

En la *“educación en contextos de encierro”* entendemos se presenta la oportunidad de construir la buena escuela que no se construyó antes, de dar salida laboral. Pero



también de dar esperanza. Se trata de que el Estado, de una vez por todas, se ponga a garantizar derechos a ese ser humano al cual se los vulneró antes.

Si reconocemos que los sectores sociales reclusos en prisión son los más vulnerables de la sociedad, es fundamental plantear a la educación como derecho llave que abrirá la puerta al reconocimiento de los demás derechos. De este modo, vemos a la educación también como una posibilidad de que el sujeto se reconozca como portador de derechos y sea capaz de reducir su vulnerabilidad y de defenderse ante la realidad hostil, violenta y dolorosa de la cárcel, a través de desnaturalizar su auto-percepción y proyectarse con otro destino posible. De este modo, pretendemos que la educación en la cárcel sea un medio de integración social, no “a través” de la prisión sino “a pesar” de la prisión; pretendemos que las personas “accedan a la educación” y de ese modo creen sus propios lazos de pertenencia a la sociedad.

Es así que reafirmamos nuestro objetivo: *reflexionar acerca de cómo fortalecer a la educación en la cárcel como un derecho*. Entendemos esto es sumamente superior y nos da el poder de hacer de la cárcel un espacio social y humano para quien la habita.

Debe quedar en claro, a los fines de este trabajo, que reivindicamos a la educación, que la entendemos fundamental en la vida de toda persona. Y es precisamente por esto por lo que rechazamos el tratamiento que da a la educación la Ley de Ejecución Penal. Debemos promover la educación de las PPL. El quid de la cuestión es cómo la promovemos para estimularla como derecho humano y no desvirtuarla como tal.

7. UNA NUEVA CULTURA ORGANIZACIONAL PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

7.1 CENTRALIDAD DE LA PERSONA HUMANA Y DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN

Actualmente en materia de derechos humanos hay una “valoración especial, reivindicatoria y emancipatoria, de la persona humana. El *humanismo personalista*(...) supera los escepticismos, y coloca en el ápice supremo al valor personalidad, que traslada sus exigencias al mundo del derecho y de la política”⁴³.

Al haberse colocado en el centro del mundo jurídico-político a los principios de centralidad de la persona humana y de defensa de los derechos humanos, se han colocado al mismo tiempo en el centro de la acción de gobierno.

El “*derecho fundamental a la buena administración*” como lo presenta Arana Muñoz es “consecuencia necesaria de la centralidad del ser humano”⁴⁴. Este derecho implica

⁴³ BIDART CAMPOS, Germán J. **Teoría General de los Derechos Humanos**. México, Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1989. p. 83.

⁴⁴ RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. El Derecho Fundamental a la Buena Administración en la Constitución Española y en la Unión Europea. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol.1,



que las Administraciones deben actuar “con arreglo a unos determinados cánones o estándares que tienen como elemento medular la posición central del ciudadano”⁴⁵.

El derecho a la buena AP tiene algunos principios como corolarios, como el de “proporcionalidad” ya que implica que a los ciudadanos no se les impongan cargas o gravámenes irracionales o incoherentes con el objetivo establecido. Desde ésta última perspectiva se observa a la buena AP desde una mirada pasiva, siendo “una obligación inherente a los Poderes Públicos en cuya virtud el quehacer público debe promover los derechos fundamentales de las personas fomentando la dignidad humana de forma que las actuaciones administrativas armonicen criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad, y sean prestadas en plazo razonable”⁴⁶.

Entonces, “el derecho fundamental a la buena administración pública trae consigo (...) la centralidad de la persona en el régimen jurídico de la administración pública”⁴⁷. Ahora bien, ¿cómo hacemos efectivos este derecho y sus corolarios en el caso planteado si el Derecho Penal y el Sistema Penitenciario han “capturado” a la educación de los ámbitos carcelarios como parte suya? Entendemos fundamental primero lograr una “recaptura” de esta área por el Derecho Administrativo.

7.2 MODELO DE GESTIÓN POR VALORES REFORMA A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Creemos que lo investigado no es más que una representación del funcionamiento de la AP que tenemos, que no se corresponde con la que apuntamos según los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, porque ve a las PPL como “ajenas” al sistema, por lo que entendemos es falta de cultura en un Estado Constitucional de Derecho.

Es así que el estudio realizado nos lleva a pensar en la necesidad en lo macro de un nuevo modelo para la AP, guiado por los valores (presupuestos básicos e ideas rectoras, irrenunciables, que orientan las acciones y decisiones y delimitan la acción).

Mencionamos, siendo que muchas de las trabas prácticas se relacionan con cuestiones burocráticas, que entendemos fundamental que los rigorismos formales tengan un límite. No responde a la visión de un Estado Constitucional de Derecho dejar afuera del aprendizaje y desarrollo intelectual a una persona por no cumplir con directrices de índole mínima. En consonancia, nos resulta esencial que el Derecho Administrativo se sostenga en una normativa que fije cuáles son los conocimientos y aptitudes que debe tener el funcionario para ocupar el cargo, y este debe estar capacitado para observar y

n.2, p.73-93, jul./dic., 2014.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Preámbulo de “Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública”. Disponible en: <<http://www.aacid.es/ES>>.

⁴⁷ Ibidem.



conocer las problemáticas de las personas; un funcionario que se involucre en las necesidades y problemáticas de la sociedad es la cara visible de una buena AP.

Finalmente, dejamos en claro que es necesaria una reforma estructural de la AP, en virtud de la cual *se prevea desde ella misma la dignidad humana*; que la AP se oriente a la *tutela del núcleo mínimo o existencial de los derechos fundamentales*. Esta propuesta superadora no es planteada de manera local. Lejos de eso, entendemos que la problemática estudiada es de nivel latinoamericano. Por esta razón, nuestro interés es abordarla armonizando las diferentes actualidades y formulando nuevas alternativas y soluciones de manera conjunta con los países que forman parte de la Red. Con esta orientación dejamos en claro que esta investigación es el comienzo de un camino que pretendemos recorrer mancomunadamente con los Estados de Latinoamérica.

8. CONCLUSIÓN

En las primeras aproximaciones al tema en estudio suponíamos que íbamos a encontrarnos con un desajuste entre el “deber ser” y el “ser”; como suele pasar en nuestro afán de creer que el derecho, por sí mismo, cambia la realidad. Suponíamos encontrarnos con que, si bien las leyes garantizan ciertos derechos, en las UP se observan situaciones contrarias a las que la ley exige. Sin embargo, encontramos una incongruencia entre el “deber ser” y el “deber ser” mismo; hemos descubierto y manifestado que nuestro país regula la educación en contextos de encierro de modo opuesto a lo que indican los documentos internacionales sobre Derechos Humanos, discriminando a las personas que están cumpliendo una pena y planteando a la educación como un beneficio. Por esto, llegamos a una primera conclusión: el estímulo planteado por la Ley N° 26.695 es contrario al bloque de constitucionalidad.

Sin dudas, aún hoy existe personal penitenciario que cree que la educación constituye un privilegio, más no un derecho, y en los penales de nuestro país el derecho a la educación es limitado y/o cercenado. Sin dudas este pensamiento y estas prácticas deben ser erradicados trabajando seriamente tanto en la formación de los nuevos cuadros como en el personal que se desempeña actualmente para concientizarlos de cuál es su función. Pero, ¿qué podemos exigir si la misma ley plantea a la educación como un beneficio, violando, de este modo, derechos humanos?

Exigimos *una nueva Ley Nacional, congruente con el bloque de constitucionalidad*, que desarrolle y sea congruente con los principios que, como mandatos de optimización, nos guían hacia el desarrollo pleno de los derechos humanos y contrario con cualquier intento de instrumentalización de las PPL.

No obstante, sin perjuicio de la inconstitucionalidad mencionada, entendemos que siendo que por encima de la 26.695 hay otras normas, de mayor jerarquía, más allá de la necesidad de una nueva ley, se trata de aplicar los instrumentos que ya existen.



Encontramos en la “Ley de Estímulo” un impedimento para pensar en el derecho a la educación como derecho social en sí mismo, habiendo, por el contrario, una tendencia a pensar que en el campo penal sólo están en juego las garantías individuales. Esto genera que el derecho a la educación no esté en juego, en el caso de una PPL, de manera directa sino subordinada a su “condición de interno/a”. Dejamos en claro, en este sentido, que la educación en cárceles no puede ser regulada por el derecho penal, sino que resulta imperioso ponerla en la agenda de la AP.

“La consecuencia de no recordar que los derechos sociales siguen vigentes en los presos como derechos sociales, y no que se convierten en garantías individuales una vez que el imputado es privado de su libertad, es que las políticas públicas de protección y promoción de esos derechos se detengan en los muros de la cárcel, y se conviertan en un problema de la ejecución penal”⁴⁸.

Reiteramos, en alusión a esto, que una política social no deja de ser tal por llevarse a cabo en una cárcel. Se trata de dar continuidad intramuros a las políticas públicas de promoción y de protección de los derechos sociales que se llevan a cabo extramuros; de expandir la política social. Se trata de tener una mirada desde una perspectiva de derechos. Pero esto ha sido olvidado por el mundo penal, en el cual la Administración Pública está delegando su función. Es en virtud de esto último que entendemos necesaria una “recaptura” por parte de las políticas sociales de estas cuestiones, quitándolas de la órbita de las políticas penales, porque las políticas educativas deben medirse con las varas que se miden las políticas públicas, y no las criminológicas.

9. REFERENCIAS

BIDART CAMPOS, Germán J. **Teoría General de los Derechos Humanos**. México, Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1989.

GUTIÉRREZ, Mariano Hernán. El Jardín de los Senderos que se Entrecruzan: Las dificultades de los garantistas para entender la educación como derecho. **Dossier: Cuestiones en Línea**, Buenos Aires, vol. 1, n. 35, p. 29-44, 2012.

RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. El Derecho Fundamental a la Buena Administración en la Constitución Española y en la Unión Europea. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol.1, n.2, p.73-93, jul./dic., 2014.

SCARFÓ, Francisco José; AUED, Victoria. 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**, São Carlos, vol. 7, n. 1, p. 88-98, 2013.

TOMASEVSKI, Katarina. **Manual on rights-based education: global human rights requirements made simple**. Bangkok: UNESCO, 2004.

ZAFFARONI, Eugenio R. **La Cuestión Criminal**. 5ª ed. Bs.As.: Planeta, 2013.

⁴⁸ GUTIÉRREZ, Mariano Hernán. El Jardín de los Senderos que se Entrecruzan: Las dificultades de los garantistas para entender la educación como derecho. **Dossier: Cuestiones en Línea**, Buenos Aires, vol. 1, n. 35, p. 29-44, 2012.