

La Ley Argentina de Estímulo Educativo (26.565/11) y la educación en contextos de encierro. Un análisis desde la perspectiva de la planificación educativa

The Argentine Law of Educational Stimulus (26.565/11) and the correctional education. An analysis from the perspective of educational planning

Camila Pérez

Becaria Doctoral CONICET. Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES/UNSAM).

E-Mail: camilaperez8@yahoo.com.ar

Resumen

En este artículo me propongo analizar desde la categoría de planificación educativa las modificaciones que introdujo la Ley 26.565/11 en relación a la educación en contextos de encierro en Argentina. Me interesa avanzar sobre el análisis del marco normativo vigente y sus recientes modificaciones para responder los siguientes interrogantes: ¿Cuál es la definición de planificación educativa que resulta más pertinente para analizar la Ley 26.565/11? (propongo analizar la evolución de este concepto). ¿Cuáles fueron los debates previos a la sanción de la ley?, ¿Quiénes fueron los actores sociales que impulsaron esta modificación legislativa? (aquí busco destacar los múltiples procesos de planificación y participación). ¿En qué consiste la modificación? ¿Cuáles fueron los principales debates que surgieron a partir de su sanción? (aquí busco destacar los procesos de planificación e investigación: en la formulación de la Ley 26.565/11, en su ejecución y en su evaluación posterior).

Palabras Clave: educación, cárceles, planeamiento educativo, derecho penal, universidad.

Abstract

In this article I propose to analyze from the category of educational planning the modifications introduced by Law 26,565 / 11 in relation to education in confinement contexts in Argentina. In this paper I intend to advance on the analysis of the current normative framework and its recent modifications to answer the following questions: What is the definition of educational planning that is more relevant to analyze Law 26.565/11? (I propose to analyze the evolution of this concept).

What were the debates prior to the enactment of the law? Who were the social actors that drove this legislative amendment? (here I want to highlight the multiple processes of planning and participation). What is this modification about? What were the main debates that arose from its sanction? (here I want to highlight the planning and research processes: in the formulation of Law 26.565/11, in its execution and in its subsequent evaluation).

Key words: education, prisons, educational planning, criminal law, university

PÉREZ, C. (2019) "La Ley Argentina de Estímulo Educativo (26.565/11) y la educación en contextos de encierro. Un análisis desde la perspectiva de la planificación educativa", en Espacios en Blanco. Revista de Educación, núm. 30, Vol. 1, en./jun. 2020, pp. 147-158. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Tandil, Argentina.

DOI: <https://doi.org/10.37177/UNICEN/EB30-269>

RECIBIDO: 24/04/2019 – ACEPTADO: 01/07/2019

¿Cuál es la definición de planificación educativa que resulta más pertinente para analizar la Ley 26.565/11¹? La evolución del concepto de planificación educativa

Me parece interesante retomar el concepto de planificación educativa para analizar la modificación de la Ley de Ejecución Penal (24.660) porque permite comprenderla teniendo en cuenta su complejidad. Sin embargo, inicialmente considero pertinente comenzar recuperando la multiplicidad de definiciones y usos que se le atribuyeron a esta categoría en la historia de nuestra región (puntualmente en la política educativa latinoamericana a partir de 1940) y en nuestro país. Esto nos permitirá comprender su riqueza conceptual y analítica.

El concepto de planificación educativa en América latina emergió durante la segunda mitad de la década de 1940 y comienzos de 1950 en un contexto internacional de posguerra, de la mano de distintos gobiernos que consideraban al Estado como el principal impulsor del desarrollo social y económico (Fernández Lamarra, 2006). Desde una óptica con una fuerte impronta economicista la inversión en educación debía corresponderse con la formación de los recursos humanos requeridos por los planes de desarrollo económico. El organismo regional de referencia será la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que se ocupó de la formación de los planificadores. En Argentina se conformó el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) que contó con un sector de educación y fue capaz de producir una prolífica literatura vinculada al diagnóstico de la educación argentina.

Sin embargo, la escasa articulación entre la información producida por estos organismos y las decisiones políticas provocaron la crisis del modelo tradicional de planificación². Esta categoría que había emergido como la principal herramienta para el desarrollo social y económico latinoamericano en la práctica quedó reducida a la producción de documentos oficiales. Aquello que De Mattos (1979) denominó como el “plan-libro”.

Existen tres características³ constitutivas del proceso que este autor define como una ortodoxia latinoamericana de planificación (De Mattos, 1987) y que utiliza para explicar la crisis y el fracaso de este modelo tradicional. La primera es el *voluntarismo utópico* de los planificadores quienes, en general, redactaron los planes en función de sus intereses ideológicos en lugar de considerar los intereses de los grupos decisores. Primaba una imagen que consideraba al planificador desde un rol “técnico y neutral” capaz de generar ciertos cambios sociales fundamentales a partir de sus descubrimientos metódicos y sus propuestas consecuentes. Esta ilusión no supo recuperar la dimensión política de la planificación (vinculada a las relaciones de poder) y este fue uno de los motivos principales de su fracaso. Según De Mattos (1987) la concreción de lo planificado en las oficinas gubernamentales supone cierta coherencia con el proyecto de la clase dominante (como esto no sucedió sólo fue considerada como una fuente de diagnóstico e información).

La segunda característica de este modelo de planificación fue caer en cierto *reduccionismo economicista*. Es decir, se pretendió explicar el funcionamiento de los sistemas nacionales únicamente a través de su dimensión económica. Esto generó una lectura parcial e incompleta de la compleja realidad social.

La última característica señalada por el autor se refiere a un marcado *formalismo* tanto de los procedimientos adoptados como de la organización institucional. Se formulaban planes económicos globales excesivamente rígidos en su enumeración de etapas y en los compromisos asumidos. Fernández Lamarra (2006) refuerza esta idea al señalar que los planes de educación formulados presentaban metas muy ambiciosas sin un análisis de su viabilidad y se basaban en la información producida por los organismos internacionales (UNESCO) y no en las realidades nacionales.

En coherencia con esta caracterización Gurrieri (1987) detalla las principales críticas a la concepción de Estado que sostuvo la CEPAL. De acuerdo a su análisis se lo consideraba como un agente económico múltiple, con un rol decisivo en la formulación y aplicación de las estrategias para el desarrollo, y no se tomaba en cuenta el conflicto social. Se le reconocían de forma acrítica determinados rasgos “esenciales” como su unidad y coherencia internas, su autonomía, la concentración del poder político y económico, su capacidad técnica-administrativa y de gestión y su capacidad de control de las relaciones económicas externas. La mencionada publicación de Gurrieri resulta de vital importancia en un momento donde varios países latinoamericanos estaban recuperando sus gobiernos democráticos luego de años de dictaduras militares. Su caracterización de la fórmula política deseable para los Estados latinoamericanos resulta una síntesis de la fórmula liberal (que prioriza los intereses privados), la estatal (caracterizada por su rol social) y la democrática (que percibe al Estado como un campo de lucha y armonización de intereses de los distintos actores sociales). El autor advierte que superar las tensiones que surjan entre ellas requeriría originalidad y flexibilidad.

Los nuevos modelos de la planificación: la planificación estratégica situacional y el planeamiento dinámico

Si bien me focalizaré en desarrollar las dimensiones del planeamiento dinámico, del modelo de planificación estratégica situacional (Matus, 1992) me parece importante recuperar la concepción de estrategia y la definición de problema. Para este autor el sistema social podría definirse como un juego dialéctico. Esto significa que los actores sociales son jugadores situados históricamente con intereses antagónicos, por este motivo el conflicto resulta una característica inherente de la vida social. En este juego se debe avanzar ganando la mayor libertad de acción posible frente a los oponentes, obteniendo con ese desbalance la posibilidad de alcanzar los objetivos previstos. En este sistema las reglas son flexibles, modificables y abiertas a la capacidad creativa de los actores. Lo estratégico es definido como la capacidad de determinados actores sociales de imponer

su proyecto (temporalmente), resolviendo la situación-objetivo que habían identificado como problema cuasi-estructurado (Matus, 1992).

Definir un problema implica reconocer una situación relativa a la posición de un actor social determinado quién percibe una diferencia entre lo que sucede y aquello que debería suceder y la asume como evitable e indeseable (y por lo tanto buscará su resolución). Para una buena planificación los problemas deben pensarse como dinámicos y se requiere desarrollar la capacidad de anticipar las situaciones futuras si las tendencias presentes se mantienen (el autor denomina este cálculo: *prognosis*). Matus sostiene que las soluciones rutinarias son siempre obvias y que lo necesario es buscar e implementar situaciones creativas. Su definición de creatividad me parece destacable por su singularidad y lucidez: *“consiste principalmente en describir las “restricciones autoimpuestas” removerlas y explorar las consecuencias y legitimidad de tal remoción”* (p. 348).

El planeamiento dinámico (Fernández Lamarra y Aguerrondo, 1978; Fernández Lamarra, 2006) recupera esta mirada al considerar que la planificación en educación debe ser lo suficientemente flexible como para contribuir en la autocorrección de los procesos educativos teniendo en cuenta los veloces y constantes cambios de los procesos sociales y económicos contemporáneos. Los dos pilares de esta concepción son la investigación y la participación que deberán considerarse de forma permanente. La investigación resulta fundamental para la descripción inicial del problema (diagnóstico y revisión de expectativas), para la proposición de diversas resoluciones (análisis de tendencias, propuestas innovadoras, creativas y múltiples) y para la evaluación posterior a la ejecución del plan (identificando las posibles desviaciones y sus causas). La participación es un derecho y un deber inherente a la democracia. En este sentido, resulta fundamental recordar las violaciones a los derechos humanos en manos de las dictaduras militares latinoamericanas y su adhesión a los modelos económicos y sociales neoliberales, estos acontecimientos históricos redefinieron el rol de la ciudadanía y promovieron un alejamiento de la participación política. En lo que respecta a la planificación educativa resulta deseable que toda la comunidad educativa forme parte de la identificación de los problemas y se comprometa en su resolución garantizando su compromiso con la planificación asumida. Esto posibilita que los planes educativos dejen de ser considerados documentos analíticos o normativas que se “bajan” a los actores sociales principales⁴ (docentes, directivos, estudiantes y padres) y que al ser incomprendidos o legitimados desde la coacción encuentran límites insoslayables para su ejecución y adhesión (Gurrieri, 1987).

La identificación del problema: la gestión de la educación en contextos de encierro y la lógica tratamental de la Ley 24.660/96 de Ejecución de la pena privativa de la libertad

La dimensión normativa en lo que respecta a la educación en contextos de encierro propone cierto horizonte de acción para los sujetos que transitan ambas instituciones (la

institución penitenciaria y la institución educativa). No me refiero a la ley en un sentido estanco, como una teoría axiológica que se aplica en estado puro, por el contrario, la entiendo como un fenómeno cultural, como un conjunto de sentidos que se ponen en juego, usan y ejercitan (Kalinsky, 2004, p. 9). En la legislación argentina, antes de la modificación de la Ley de Ejecución Penal, existían dos sentidos explícitos y contradictorios acerca de la finalidad de la educación intramuros.

En un caso, la Ley de Ejecución Penal definía educación y trabajo como los pilares para la resocialización de las personas privadas de su libertad⁵ siendo el Servicio Penitenciario respectivo el responsable de su gestión. Esta ley, aún con sus recientes modificaciones, propone mejorar el *tratamiento* de las personas privadas de su libertad estableciendo cierta *progresividad* en el régimen penitenciario. La mirada correctiva y paternalista de las filosofías “re” (que proponen resocializar, reinsertar, readaptar a los internos) funciona como su marco teórico y su fundamento ideológico. Esta posición fue ampliamente criticada desde las ciencias jurídicas y sociales (Garland, 1990; Daroqui, 2000; Caimari, 2004 y 2007) y si bien, no resulta la finalidad de esta producción recuperar estos debates teóricos, sí pretendo señalar su absoluta vigencia en las prácticas y en los discursos de jueces y agentes del Servicio Penitenciario como uno de los sentidos de la educación intramuros. Por otro, la Ley Nacional de Educación 26.206, promulgada en el 2006, otorgó un capítulo específico –XII- a la Modalidad Educativa en Contextos de Encierro reconociéndola como un Derecho Humano imprescindible de ser garantizado⁶.

La gestión de la educación en contextos de encierro

En el año 2000 desde el Ministerio de Justicia de la Nación se comunicaron con la Unidad de Jóvenes y Adultos del Ministerio de Educación de la Nación para revisar la oferta educativa en contextos de encierro que hasta ese momento era impartida por los agentes del Servicio Penitenciario y contemplaba únicamente el nivel primario. Ese mismo año se firmó el primer Convenio de Cooperación educativa entre ambos ministerios que comprometía al primero a asumir los gastos de infraestructura y administración y a garantizar el acceso de los docentes y estudiantes a las aulas intramuros y al segundo a proveer docentes y directivos capacitados, equipamiento tecnológico y materiales educativos de apoyo (Herrera y Frejman, 2010). Más allá de estos compromisos escritos (y reafirmados por la Ley Nacional de Educación) en lo que respecta a la accesibilidad de las personas privadas de la libertad a las aulas continuó primando por parte del Servicio Penitenciario el criterio, discrecional, que privilegia exigencias de seguridad y disciplina institucional (Daroqui, 2000; Herrera y Frejman, 2010; Calcagno y Cucut, 2012; Parchuc, 2015). En el informe publicado por el Comité contra la Tortura⁷ en el año 2010 los mismos detenidos sostienen que la educación es un *beneficio* al cual acceden muy pocos porque hay que ganárselo. Los propios docentes señalan: "en un curso que comienza con 20 alumnos, a los 2 meses sólo quedan 3, el resto deja porque sale de traslado o se va en

libertad” (Informes del Comité contra la Tortura, 2007/2010). También se perciben abusos en relación a los usos del tiempo en lo que hace a la administración del castigo por parte de los agentes del servicio penitenciario.

Si retomamos la definición de Matus (1992) el problema aquí sería la diferencia entre *lo que sucede*: el acceso a la educación de las personas privadas de su libertad es entendido y administrado como un beneficio por parte de los agentes del Servicio Penitenciario, y *lo que debería suceder*: el acceso a las aulas debería estar garantizado para todas aquellas personas privadas de su libertad que voluntariamente lo solicitaran. Esta situación fue asumida como indeseable y evitable por parte de los estudiantes del Centro Universitario de Devoto que escribieron el pre-proyecto de la Ley 26.695 (Thisted, 2013).

¿Quiénes fueron los actores que impulsaron esta modificación legislativa? Planificación y participación: El Programa UBA XXII y el Centro Universitario de Devoto (CUD)

Me interesa sintetizar brevemente la historia del Programa UBA XXII ya que resulta un antecedente (y la condición de posibilidad) de la conformación del Centro Universitario Devoto, espacio donde comenzó a gestarse la Ley 26.695/11.

El Programa UBA XXII, es un programa de extensión universitaria que depende de la Secretaría de Asuntos Académicos del Rectorado de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y surge a partir del convenio firmado el 17 de diciembre de 1985 con la Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal (SPF). La iniciativa de llevar la universidad a la cárcel fue una experiencia inédita a nivel mundial que asumió los compromisos políticos de convertirse en un espacio de libertad intramuros, de ejercicio de los derechos, una herramienta de transformación de la realidad carcelaria (Laferriere, 2000 y 2006; Pegoraro, 2012). El Programa pretende transmitir determinados conocimientos, pero también generar un espacio de encuentro, de respeto por la diversidad, de adquisición de la palabra. Estudiar una carrera universitaria para obtener un trabajo al salir de la cárcel en muchos casos no resulta la única motivación de las personas privadas de su libertad. Ir a estudiar habitualmente se convierte en una manera de “ganarle tiempo” a los traumas del encierro. Al respecto de las torturas y tratos degradantes en las cárceles argentinas se pueden consultar en línea los Informes del Comité Contra la Tortura, los Informes Anuales de la Procuración Penitenciaria de la Nación y los Informes del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Las coordinadoras del Proyecto Ave Fénix⁸ sostienen que (este espacio):

“se enmarca como dispositivo insurgente intentando acompañar la creación de un poder contra-hegemónico que visibilice en el encierro una línea de fuga, un espacio posible para, justamente, la disidencia; disentir en la unidireccionalidad de los destinos que la prisión refuerza y fomenta” (Calcagno y Cucut, 2012, p. 22).

Actualmente, a través del Programa UBA XXII, se dictan de manera presencial varias carreras de grado⁹ y se organizan diversas actividades extracurriculares, de investigación y extensión en los espacios educativos de seis unidades y complejos penitenciarios

federales. En cuanto a su financiamiento resulta relevante destacar que el Programa no cuenta con fondos propios, cada Facultad aporta los docentes y los materiales necesarios para el estudio, mientras que la coordinación y la movilidad para ir a los penales alejados de la Capital Federal dependen del Rectorado (Laferriere, 2000).

El Centro Universitario Devoto (CUD) fue construido en 1986 en un espacio de 1500 metros cuadrados cedido por el SPF en la Unidad 2 del Complejo Penitenciario Federal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este lugar permanecía clausurado a causa de un incendio generado en un motín de menores. Frente a la ausencia de financiamiento por parte de ambas instituciones (el SPF y la UBA), las personas privadas de su libertad asumieron su reconstrucción con materiales que recibieron por donaciones (a través de cartas que ellos mismos redactaron). Esto es relevante porque da cuenta de la posibilidad (y necesidad) de autonomía y autogestión que habilita la apertura de estos espacios educativos intramuros. A más de treinta años de la conformación del Centro Universitario Devoto (CUD) podríamos decir que se trata de un espacio de formación consolidado. Parchuc (2015) define los centros universitarios intramuros como cajas de resonancia acerca de la problemática carcelaria. Un lugar de confluencia de personas privadas de la libertad, que provienen de distintos pabellones y módulos (y que cargan con sus trayectorias personales intramuros) y gente de “afuera”, artistas, profesores, militantes, pasantes, donde se intenta canalizar denuncias, pero también pensar soluciones. Por eso es que los participantes de esta experiencia han sido considerados como un actor social experto para proponer la modificación legislativa a la que se hace referencia en este trabajo.

Rodolfo Rodríguez, es sociólogo y estudió en el CUD. Comenzó a participar en el Programa UBA XXII en el año 1989 y a partir del año 1998 obtuvo salidas transitorias para dar clases como docente de la materia de Sociología del Ciclo Básico Común. Una vez en libertad se desempeñó como uno de los docentes del Postítulo de Especialización Docente de Nivel Superior en Contextos de Encierro. Sin la voluntad de reconstruir la totalidad de su relato me interesa destacar que en la entrevista realizada¹⁰ Rodolfo puntualizó que su mayor aprendizaje al participar en el CUD fue comprender que: *“solo no se salva nadie, la única forma de avanzar en la vida es hacerlo colectivamente”*. En su relato describe al CUD como una organización gremial, con estatuto, asambleas y elecciones democráticas. Por lo tanto, en términos de Gurrieri (1987), nos encontramos frente a un espacio de formación y activación de sujetos con plena conciencia democrática y capacidad de organización y lucha en defensa de los derechos humanos, sistemáticamente violados por la condiciones de detención y administración de las cárceles argentinas.

¿En qué consisten las modificaciones a la Ley de Ejecución Penal 24.660?

De acuerdo a lo narrado por Thisted (2013) la Ley 26.695/11 tiene su origen en un trabajo final solicitado a los estudiantes de Derecho del CUD. La consigna consistía en que

redactaran un proyecto de ley a partir de las violaciones que denunciaban en relación al acceso a la educación intramuros. El proyecto inicial (Expediente 4167D-2008) no tenía en cuenta los cambios introducidos por la Ley Nacional de Educación y debió ser modificado. En su reformulación se tomaron en cuenta las siguientes consideraciones (Thisted, 2013; Monclús Masó y Piechestein, 2012, p. 1). Que se reconozca el Derecho a la Educación Pública de las personas privadas de su libertad 2. Que se complete la escolaridad obligatoria fijada por la ley. 3. Que se cree un régimen de estímulo educativo. 4. Que se establezca un mecanismo de fiscalización de la gestión educativa.

Existiendo ya en la Ley Nacional de Educación, con su específica mención a la modalidad de Contextos de Encierro, el compromiso por parte del Ministerio Nacional de Educación de garantizar el derecho a la educación en contextos de encierro, resulta pertinente señalar cuál es la novedad que propone esta ley y por qué lo hace. La Ley 26.565 modifica la Ley de Ejecución Penal en el capítulo vinculado a la educación para ratificar que se la concibe como un derecho y no de un pilar del tratamiento resocializador. Y también establece el régimen de estímulo educativo que debería funcionar de la siguiente manera:

“Artículo 140: 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 por cursos de posgrado.

Estos plazos serán acumulativos hasta un máximo de veinte (20) meses” (Ley 26.565/11).

Los motivos que llevaron a la formulación de este régimen de estímulo fueron causales de múltiples debates y su entrada en vigencia despertó controversias aún mayores. Dentro de las motivaciones que podemos identificar, se destaca la voluntad de los estudiantes privados de su libertad, que participaron de la redacción del proyecto, de ver acortarse su tiempo de pena en el mejor de los casos nos referimos a reducirla en un año y ocho meses (Gutiérrez, 2012).

Otra motivación parece ser la superposición con la realización de las actividades laborales. Las personas privadas de la libertad deben optar por estudiar o trabajar (por motivos de superposición horaria y porque generalmente no existen condiciones materiales en las cárceles argentinas que posibiliten la accesibilidad a ambos derechos). De acuerdo a los argumentos que sostienen quiénes defienden el artículo 140, la

educación no se encontraba lo suficientemente estimulada porque no podía competir con la remuneración que las personas privadas de su libertad reciben si optan por trabajar (Monclús Masó y Piechestein, 2012). Otro argumento a favor de esta ley resulta su capacidad para llamar la atención de los jueces de ejecución respecto de lo que sucede en las cárceles. Gutierrez (2012) describiendo de forma crítica el desconocimiento de los juristas expertos en la cuestión procesal carcelaria con respecto a la Ley Nacional de Educación señala: *“Lo que no habla el lenguaje penal y no está en una ley penal no existe en el mundo penal”* (p. 246). Efectivamente esta ley logró captar la atención de los jueces de Ejecución porque luego de su sanción comenzaron las demandas por parte de las personas privadas de su libertad para la aplicación de la misma. Sin embargo, a diferencia de lo que probablemente anhelaban quienes la impulsaron, su implementación llevó a múltiples interpretaciones y consecuencias diversas.

Hecha la ley, hecha la trampa: la jurisprudencia de la Ley 26.695 y sus múltiples interpretaciones

Parece que por una imprecisión en la redacción se puede interpretar que el Artículo 140 debería aplicarse únicamente durante el período de prueba¹¹. Dos jueces titulares de Juzgados Nacionales de Ejecución Penal rechazaron la aplicación del estímulo educativo argumentando que

Los institutos de salidas transitorias, libertad condicional y asistida no se hallan comprendidos dentro de las fases y períodos de la progresividad y, por lo tanto, que la letra de la ley no contempla esas instancias como formando parte de los plazos a ser reducidos por el estímulo educativo, concluyendo que el único período que establece requisitos temporales para su acceso es el período de prueba. (Fallo del JEP nº 3, “Prieto, María Silvina” legajo nro. 8134, rta. 28 de septiembre de 2011 citado en Monclús Masó y Piechestein, 2012, p. 168 y Monclús Masó, 2013).

Esta lectura restringe el número de casos alcanzado por el beneficio legislativo y genera el efecto contrario que se había propuesto inicialmente porque inhibe la motivación por el estudio. Para intentar revertir esa situación la Procuración Penitenciaria de la Nación se presentó como Amigo del Tribunal en varias de las causas que trató la Cámara Nacional de Casación Penal proponiendo una interpretación amplia de la legislación mencionada y logrando con éxito fallos favorables en la aplicación del Artículo 140.

Desde una lectura crítica Gutiérrez (2012 y 2013) señala que la Ley 26.695 implicó un retroceso al ejercicio del derecho a la educación en contextos de encierro porque la instalación del estímulo educativo legitima la lógica de premios y castigos ya utilizada por el Servicio Penitenciario aunque de manera implícita. De acuerdo a este autor, en esta ley se confunde el arco de la política educativa con la política penal devolviéndole a esta última (es decir a los jueces y penitenciarios) el poder de controlar la garantía del derecho a la

educación que la Ley 26.206 les había quitado. A partir de esta medida el objetivo educativo pasa a estar directamente influenciado por el objetivo penitenciario porque aprobar a un estudiante implica que pueda avanzar en su progresividad y reprobarlo implica exactamente lo contrario.

Conclusiones

El ejercicio de revisar la Ley 26.695 desde la categoría de planeamiento dinámico permite comprender la complejidad inherente a este proceso de reforma legislativa. Por un lado, considerar la *participación* nos permite identificar a los actores sociales involucrados en su formulación, pero también posibilita identificar a aquellos actores que no fueron tenidos en cuenta durante el proceso (me refiero a los actores judiciales y penitenciarios). Además, los autores destacan la pertinencia de la *investigación* resaltando su importancia en la evaluación posterior a la ejecución del plan (para identificar las posibles desviaciones y sus causas). Este artículo buscó ser una primera aproximación a este ejercicio de evaluación dando cuenta de algunas desviaciones posibles que transitó esta reforma legislativa. Queda por delante un trabajo más exhaustivo, con datos empíricos, que incluya su aplicación a escala nacional, tanto para los Sistemas Penitenciarios Federales como para los Provinciales y que nos brinde información sustancial acerca del incremento de la matrícula, la cantidad de estudiantes que culminan los ciclos lectivos, los cambios posibles en la percepción del acceso a la educación (incluyendo a los actores judiciales y penitenciarios), entre otros factores a tener en cuenta.

Frente a la situación de emergencia carcelaria que atraviesa la Argentina y toda América Latina, conocer y defender la educación en contextos de encierro como un derecho humano es una obligación que se nos impone desde el ejercicio de una ciudadanía responsable y democrática. Este trabajo buscó ser una contribución al fortalecimiento de esta posición a partir de una revisión analítica y crítica de una reforma legislativa fundamental para su garantía en nuestro país.

Notas

1 En este trabajo haré referencia a la modificación de una Ley nacional cuyo impacto alcanza a las personas privadas de su libertad alojadas tanto en las cárceles federales como en las cárceles provinciales de Argentina. Las leyes nacionales funcionan como un marco legal obligatorio para las normativas provinciales. Por un lado, la legislación provincial debe respetar, o en su defecto mejorar, el acceso a los derechos que las leyes nacionales garantizan a las personas privadas de su libertad. Por otro lado, el artículo busca identificar la génesis de esta normativa y para esto haré mención a un Programa Universitario (UBAXXII) y a su Centro Universitario que funcionan en una cárcel federal ubicada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

2 Considero que la definición tradicional de planificación (De Mattos, 1987) resulta análoga a la categoría de planeamiento reactivo (Fernández Lamarra y Aguerro, 1978). Los autores la definen como aquella planificación que emerge como una reacción a determinados problemas urgentes del sector educativo percibiéndolos de forma unilateral (focal). Esta fase resultó predominante en nuestro país y en la mayoría de los países latinoamericanos. Cabe mencionar que hacia fines de los años 1960 y comienzos de los 1970 en algunos países latinoamericanos (como Perú) tuvo lugar el planeamiento programático que proponía una visión más amplia de los problemas educativos y postulaba una planificación integral de la educación.

3 Me parece relevante considerar estas características porque en algunos aspectos percibo cierta afinidad con las motivaciones que llevaron a redactar la Ley 26.695. Este punto será desarrollado más adelante.

- 4 La cantidad de actores sociales en la planificación de la política educativa intramuros se incrementa, sumándose los jueces y los agentes de servicio penitenciario, esta singularidad será recuperada más adelante.
- 5 Continúa apareciendo de este modo en la página web del Servicio Penitenciario Federal, en el apartado: Educación para internos. Se puede ver en <http://www.spf.gov.ar/www/educacion>
- 6 Existen múltiples Tratados Internacionales vinculados al Derecho a la Educación que ya contaban en nuestro país con jerarquía constitucional y fueron un antecedente para la redacción de esta Ley. Entre ellos: La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, La Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sólo por mencionar algunos.
- 7 Estos son Informes Anuales que denuncian la violación de los Derechos Humanos que sufren las personas privadas de su libertad en las cárceles de la Provincia de Buenos Aires gestionadas por el Servicio Penitenciario Bonaerense. Los mismos están a cargo del Comité contra la Tortura, que es un organismo creado en el año 2002, con el objetivo de monitorear lugares de detención y prevenir y denunciar violaciones a los derechos humanos de las personas privadas de su libertad. Su accionar, por ser un área de la Comisión por la Memoria, se inscribe en los principios de autonomía funcional y financiera establecidos en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura de Naciones Unidas para el control de lugares de encierro. Resultan un material exhaustivo e imprescindible para conocer la situación de las cárceles de la Provincia de Buenos Aires, gestionadas por el Servicio Penitenciario Bonaerense, por la cantidad y calidad de información que producen y que es el resultado de su trabajo de inspección, investigación y evaluación del campo. Los datos a los que me refiero, si bien serán la única referencia que haré al Servicio Penitenciario Bonaerense, resultan pertinentes en la medida en que confirman la idea expresada previamente respecto al modo en el que se gestiona el acceso a la educación en contextos de encierro.
- 8 Es un proyecto de la Secretaría de Cultura y Extensión de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) que busca subvertir los efectos del encierro que produce la institución carcelaria en las personas detenidas, a fin de facilitar su inclusión social en el momento de recuperación de su libertad ambulatoria. Funciona en el Complejo Penitenciario de la Ciudad de Buenos Aires (Devoto) y forma parte de las actividades que se desarrollan desde el Programa UBA XXII.
- 9 Entre ellas: Abogacía, Psicología, Ciencias Económicas, Letras y Sociología.
- 10 En el marco de la Especialización Docente en Desarrollo de Proyectos Socioculturales y Educativos en Contextos de Encierro que cursé en el 2015. También se realizó una entrevista para La Nación, el artículo está disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1774947-como-funciona-el-sistema-educativo-en-las-carceles-argentinas>.
- 11 Los períodos que atraviesa una persona privada de su libertad durante la ejecución de su pena son cuatro: observación, tratamiento (que se despliega a la vez en tres fases: socialización, consolidación y confianza) de prueba y salidas transitorias. El período de prueba comprenderá sucesivamente: a) La incorporación del condenado a establecimiento abierto o sección independiente de éste, que se base en el principio de autodisciplina; b) La posibilidad de obtener salidas transitorias del establecimiento; c) La incorporación al régimen de la semi libertad.

Bibliografía

- CAIMARI, L. (2004) *Apenas un delincuente. Crimen, castigo y cultura en la Argentina, 1880-1955*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- CAIMARI, L. (2007) Entre la celda y el hogar. Dilemas estatales del castigo femenino (Buenos Aires, 1890-1940). *Nueva Doctrina Penal*, Vol.3 (2), pp. 427-450.
- CALCAGNO P. y CUCUT L. (2012) Las relaciones de poder entre la universidad de Buenos Aires y el Sistema Penitenciario Federal: construir conocimientos o dominar cuerpos. En Gutiérrez M. (Comp.) *Lápices o rejas. Pensar la actualidad del derecho a la educación en contextos de encierro*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- COMITÉ CONTRA LA TORTURA (2007) *Informe anual sobre Derechos Humanos: El sistema de la Crueldad III*. Comisión Provincial por la Memoria Provincia De Buenos Aires. La Plata, Argentina.
- COMITÉ CONTRA LA TORTURA (2010) *Informe anual sobre Derechos Humanos: El sistema de la Crueldad V*. Comisión Provincial por la Memoria. Provincia de Buenos. Aires, La Plata, Argentina.
- DAROQUI, A. (2000) La cárcel en la universidad. En Marcela Nari y Andrea Fabre (comps.) *Voces de mujeres encarceladas*. Buenos Aires: Catálogos.
- DE MATTOS, C. (1979) Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana. *Revista de la CEPAL*, nº 8, pp. 79-96
- DE MATTOS, C. (1987) Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina. *Revista de la CEPAL*, nº 31, pp. 119-137

- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. y AGUERRONDO, I. (1978) Reflexiones sobre la planificación educativa en América Latina. *Revista Perspectivas*, vol VIII, nº 3, pp.352-361.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (2006) Reflexiones sobre la planificación de la educación en la Argentina y en América Latina. Evolución, crisis, desafíos y perspectivas. En Fernández Lamarra, N. (Comp.) *Política, Planeamiento y Gestión de la Educación. Modelos de simulación en Argentina*. Caseros: EDUNTREF.
- GARLAND, D. (1990) *Castigo y sociedad moderna*. México: Siglo XXI.
- GUTIERREZ M. (2012) Leyes: lo que dicen y lo que traen sin decir. En Gutiérrez M. (Comp.) *Lápices o rejas. Pensar la actualidad del derecho a la educación en contextos de encierro*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- GUTIERREZ, M. (2013) La educación en cárceles. ¿Política criminal o política educativa?. En *La educación en las cárceles bajo la lupa*. UNICEN, 10 de julio de 2013. Recuperado de <http://www.unicen.edu.ar/content/la-educaci%C3%B3n-en-las-c%C3%A1rceles-bajo-la-lupa>
- GURRIERI, A (1987) Vigencia del Estado planificador en la crisis actual. *Revista de la CEPAL*, nº 31, pp. 201-217.
- HERRERA P.; FREJMAN, V. (2010) *Pensar la educación en contextos de encierro. Aproximaciones a un campo de tensión*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.
- KALINSKY, B. (2004) La antropología social en contextos frágiles de investigación. Un estudio de caso: las cárceles estatales. Provincia del Neuquén. Argentina. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, UNESCO, No. 179. pp. 161-179
- LAFERRIERE, M. (2000) Un desafío con más de veinte años de historia. *Revista Encrucijadas Nro. 43*, pp. 28-31
- LAFERRIERE, M. (2006) *La Universidad en la cárcel*. Buenos Aires: Libros del Rojas.
- MATUS, C (1992) Política, Planificación y Gobierno. Fundación Altadir (ILPES/OPS), Caracas.
- MONCLÚS MASÓ M.; PIECHESTEIN A. (2012) La reforma educativa en la Ley Nacional de Ejecución Penal: Reflexiones en torno de su sanción y su aplicación en la práctica (o de los peligros que quede en letra muerta). En Gutiérrez M. (Comp.) *Lápices o rejas. Pensar la actualidad del derecho a la educación en contextos de encierro*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- MONCLÚS MASÓ M. (2013) La aplicación jurisprudencial de la nueva ley de estímulo educativo. La educación en las cárceles bajo la lupa. UNICEN, 10 de julio de 2013. Recuperado de <http://www.unicen.edu.ar/content/la-educaci%C3%B3n-en-las-c%C3%A1rceles-bajo-la-lupa>
- PARCHUC J. (2015) La Universidad en la cárcel: teorías, debates, acciones. *Revista Redes de extensión*, Nro 1. pp. 18-36. Recuperado de <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/redes/issue/view/171>
- PEGORARO J. (2012) La cárcel, las cárceles: ¿la educación salvadora?. En Gutiérrez M. (Comp.) *Lápices o rejas. Pensar la actualidad del derecho a la educación en contextos de encierro*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- THISTED, S. (2013) El derecho a la educación en contextos de encierro: redefiniciones en la Ley de Ejecución Penal de la Pena Privativa de la Libertad. La educación en las cárceles bajo la lupa. UNICEN 10 de julio de 2013. Recuperado de <http://www.unicen.edu.ar/content/la-educaci%C3%B3n-en-las-c%C3%A1rceles-bajo-la-lupa>