

LEY DE ESTÍMULO EDUCATIVO, ANÁLISIS JURÍDICO E IMPACTO EN EL ACCESO A LA EDUCACIÓN FORMAL EN CÁRCELES BONAERENSES ENTRE 2010 Y 2019

Autora: Valentín E. López de Armentia
Tutor: Marcelo Colosimo

Resumen

La ley de estímulo educativo colocó a la educación formal dentro de la lógica penitenciaria y fue sancionada persiguiendo un objetivo, incrementar la participación de personas privadas de la libertad (en adelante PPL) en espacios de educación formal. En este trabajo comenzaremos por deslumbrar la dirección política que se construye a partir de la Constitución y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos y lo que implica para el Estado dirigirse hacia esa dirección. Una vez clarificado el camino que como República debemos de transitar en esta materia me detendré a observar propiamente la ley de estímulo y lo que implica encajar a la educación dentro de la lógica penitenciaria para luego comprobar, desde los datos, si efectivamente se logró el objetivo planteado por la misma, analizando particularmente el caso de las cárceles del servicio penitenciario bonaerense y comparando el acceso real que tuvieron las PPL a programas de educación formal pre y post Ley de estímulo, deteniéndome principalmente en el año 2010 y 2019. A su vez examinaré dicha ley colocándola bajo la lupa de lo ya desandado en la primer parte del trabajo y analizar si, efectivamente, la ley bajo análisis recorre el camino señalado tanto por la Constitución como los Tratados Internacionales de Derechos Humanos para plantear desde allí y a modo de conclusión, una mirada distinta del derecho a la educación en contexto de encierro a la que nos plantea esta ley y quienes la defienden.

Introducción

La ley de estímulo educativo inserto un derecho humano fundamental como lo es la educación dentro de una ley que trata especialmente la ejecución de la pena privativa de libertad. La idea de este trabajo, a 10 años de su sanción, es examinar si logro materialmente su objetivo, que se incremente la participación de personas privadas de la libertad en programas de educación formal dentro de las cárceles bonaerenses y, a su vez, preguntarnos si dicha ley resulta acorde con las sendas señales tanto por nuestra Constitución Nacional como por los Tratados Internacionales de Derechos Humanos.

Jerarquía constitucional del derecho a la educación

Para comenzar el presente trabajo resulta menester señalar, sucintamente, cómo se cimienta el derecho a la educación en nuestra República y cuál es la dirección política que nos invita a transitar. Para ello iremos distinguiendo que dice nuestra Constitución (en adelante CN) y, particularmente, detenernos en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos (en adelante TIDH) que desde el año 94' gozan de jerarquía constitucional y encontramos enumerados en el art. 75, inc. 22 de nuestra CN.

El derecho a la educación en la República Argentina tiene una innegable jerarquía constitucional. Al analizar nuestra CN encontramos, dentro de los deberes del Congreso, que según el art 75. inc. 19, será dicho órgano quien debe:

Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento.

Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Para estas iniciativas, el Senado será Cámara de origen.

Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.”¹

De esta lectura podemos afirmar que estará en cabeza del Congreso de la Nación la elaboración de políticas públicas que tiendan tanto al desarrollo de cada habitante en particular, sin discriminación alguna, como de la comunidad en general, para ello y entre otros deberes será el Congreso quien deba elaborar leyes en materia educacional. Podemos aseverar, entonces, que la educación es entendida en este artículo como una herramienta, tanto para el desarrollo de las personas como de la comunidad toda.

Resulta necesario, debido a que el presente trabajo se circunscribe al territorio bonaerense, echar un vistazo a la Constitución de la Provincia en cuanto a educación se trata, así encontramos en el art.199 que “La educación tendrá por objeto la formación integral de la persona con dimensión trascendente y el respeto a los derechos humanos y libertades

¹ Constitución Nacional de la República Argentina.

fundamentales”².

Como puede observarse y en consonancia con lo planteado por la CN, se pone especial énfasis en que la educación se dirija a la “formación integral de la persona”, es decir, se la concibe como derecho que hace a la condición del ser humano.

Detengámonos ahora en lo que nos dicen los TIDH con jerarquía constitucional sobre este derecho y, una vez visto cada uno, estudiemos en conjunto su aporte a la dirección política que, de a poco, vamos esclareciendo.

Declaración Universal de Derechos Humanos (1948): Encontramos dentro del art. 26 que:

1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.
2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.
3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.”³

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC):
Art. 13:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe ⁴capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.”⁴

² Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

³ Declaración Universal de Derechos Humanos.

⁴ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Debido a la importancia para el tema bajo análisis en el presente trabajo, cabe citar también la Observación general N.º 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante PIDESC) sobre el derecho a la educación, a través de ella, el Comité del PIDESC ha sentado, entre otros, los siguientes estándares en relación con el derecho a la educación en cuanto derecho humano:

“Esencia del derecho a la educación. 1. La educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos. Como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite a adultos y menores, marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades. La educación desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer, la protección de los niños contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual, la promoción de los derechos humanos y la democracia, la protección del medio ambiente y el control del crecimiento demográfico. Está cada vez más aceptada la idea de que la educación es una de las mejores inversiones financieras que los Estados pueden hacer, pero su importancia no es únicamente práctica pues dispone de una mente instruida, inteligente y activa, con libertad y amplitud de pensamiento, es uno de los placeres y recompensas de la existencia humana”⁵

Asimismo, la misma observación, con respecto al 2do párrafo del art. 13 del PIDESC reza:

“Si bien la aplicación precisa y pertinente de los requisitos dependerá de las condiciones que imperen en un determinado Estado Parte, la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener las siguientes cuatro características interrelacionadas:

a) Disponibilidad. Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte...

b) Accesibilidad. Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente:

i) No discriminación. La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos más vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos;

ii) Accesibilidad material. La educación ha de ser asequible materialmente, ya

⁵ Observación general N.º 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

sea por su localización geográfica de acceso razonable...o por medio de la tecnología moderna...;

iii) Accesibilidad económica. La educación ha de estar al alcance de todos. Esta dimensión de la accesibilidad está condicionada por las diferencias de redacción del párrafo 2 del artículo 13 respecto de la enseñanza primaria, secundaria y superior: mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita.

c) Aceptabilidad. La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres; este punto está supeditado a los objetivos de la educación mencionados en el párrafo 1 del artículo 13 y a las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza (véanse los párrafos 3 y 4 del artículo 13).

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.”⁶

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: Art. 12

“Toda persona tiene derecho a la educación, la que debe estar inspirada en los principios de libertad, moralidad y solidaridad humanas.

Asimismo tiene el derecho de que, mediante esa educación, se le capacite para lograr una digna subsistencia, en mejoramiento del nivel de vida y para ser útil a la sociedad.

El derecho de educación comprende el de igualdad de oportunidades en todos los casos, de acuerdo con las dotes naturales, los méritos y el deseo de aprovechar los recursos que puedan proporcionar la comunidad y el Estado.

Toda persona tiene derecho a recibir gratuitamente la educación primaria, por lo menos”⁷

Encontramos otros instrumentos internacionales que recalcan este derecho aunque circunscribiendo a las PPL, como es el caso de las “Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos” que en su Principio 6 establece:

⁶ Observación general N.º 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁷ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

“Todos los reclusos tendrán derecho a participar en actividades culturales y educativas encaminadas a desarrollar plenamente la personalidad humana”.⁸

Vistos los distintos Tratados y sus artículos específicos con respecto al derecho a la educación, podemos afirmar que todos van hacia la misma dirección, la cual, incorporadas a la ya planteada por el art. 75, inc. 19, la robustecen. Resumiendo podríamos decir que los Tratados afirman:

1. Que la educación es un derecho que le pertenece a toda persona por el solo hecho de ser tal.
2. Que, de acuerdo con la afirmación anterior, la educación debe ser accesible a toda la ciudadanía y, especialmente, a los grupos más vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación alguna.
3. Resulta ser un medio para el acceso a otros derechos y;
4. El Estado deberá orientarla hacia el desarrollo pleno de las personas, es decir, al desarrollo de su potencial.

Habiendo analizado la raigambre constitucional de este derecho, podemos decir que se encuentra cimentado sobre la importancia de la persona y de su desarrollo como tal sin discriminación alguna. Con esa cimentación el camino a transitar por nuestra República es claro, la educación es y debe ser entendida en perspectiva de derechos humanos, como derecho que hace a la construcción de la persona y de la comunidad en la que vive. Y al definir a la educación como derecho humano, esta se reviste de las características propias de todo derecho fundamental, es decir, resulta ser imprescriptible (no puede perder vigencia), progresivo (toda mutación de este derecho debe estar orientada hacia su avance, motivo por el cual no puede tomarse medida alguna que implique un retroceso en su ejercicio), inalienable (no es susceptible de enajenación por quien lo posee) e interdependiente y complementario de otros derechos (necesariamente el derecho a la educación se vincula con otros derechos fundamentales, ya que es a través del conocimiento que las personas pueden saber y hacer valer sus derechos).

Ya teniendo en claro la dirección política a transitar en materia educacional, pasemos a analizar qué implica para el Estado construir y transitar este camino de educación como derecho humano.

Abramovich, citando a Van Hoof, nos señala que en cabeza del Estado, son “cuatro niveles” de obligaciones:

⁸ Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos.

- 1.- Obligación de respetar.
- 2.- Obligación de proteger.
- 3.- Obligación de garantizar y;
- 4.- Obligación de promover el derecho en cuestión⁹ (Pág. 5)

De estas obligaciones, detengámonos en lo que aquí interesa con respecto al rol del Estado en materia educacional.

1.- El deber de respetar implicará, para el Estado, que deberá abstenerse de interferir en el ejercicio del derecho a la educación, en otras palabras, no podrá llevar adelante acciones y/u omisiones que irrumpen, de manera alguna, en el ejercicio de este derecho por parte de la ciudadanía.

2.- Así como el Estado debe abstenerse de interferir en el ejercicio de este derecho, la obligación de proteger ampliamente dicha obligación y tiende a evitar que otros obstaculicen su ejercicio, limitándolo ya sea por vía de acción como de omisión.

3.- Con respecto a la obligación de garantizar, se coloca en cabeza del Estado adoptar las medidas que considere adecuadas para hacer posible la plena realización del derecho en cuestión y;

4.- El deber de promover obliga al Estado para que tome todas las medidas necesarias que fomenten el ejercicio de este derecho por parte de la ciudadanía.

Visto que la educación se cimienta sobre la importancia de la persona y de su desarrollo como tal sin discriminación alguna, que la dirección política en materia de educación por parte del Estado argentino debe ser entendida en clave de derechos humanos y habiendo echado un vistazo a las obligaciones que dicha dirección genera, considero esencial que pasemos a definir qué se entiende por educación en este trabajo para, luego, analizar la ley de estímulo.

El derecho a la educación tiene jerarquía constitucional, pero ¿qué es la educación?

Si pretendemos abocarnos a la educación en contexto en encierro, resulta a todas cuentas necesario hablar sobre lo que es la educación, sobre lo que implica, para

⁹ Abramovich V. y Courtis C. Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales.

ello estimo indispensable plantear 2 concepciones y añadirlas a lo ya manifestado por la CN y los TIDH, por un lado la desarrollada por Vernor Muñoz, quien nos dirá que *“la educación es un imperativo en sí mismo...que se relaciona de modo singular y primordial con el aprendizaje, la realización del potencial y el desarrollo de la persona”*¹⁰ (Pág. 4/8).Y, sumada a la definición de Muñoz, resulta imperioso al desarrollar el tema educación mencionar al maestro Paulo Freire, quien afirmó que la educación es *“praxis, reflexión y acción sobre el mundo para transformarlo”*¹¹ (Pág. 7), es decir, concibe a la educación como herramienta para cuestionarnos todo aquello que acontece, para Freire *“estudiar no es un acto de consumir ideas, sino de crearlas y recrearlas”*¹² (Pág. 53).

Partiendo desde las concepciones apropiadas por nuestro Estado y desarrolladas anteriormente en los distintos Tratados y, sumando estas concepciones anteriormente plasmadas, desde la educación como imperativo en sí mismo y como herramienta para cuestionarnos todo aquello que acontece, pasemos a ver concretamente la Ley de estímulo educativo.

Ley de estímulo educativo

La ley de estímulo educativo introdujo a la educación, mediante una reforma, a la Ley N.º 24.660 (Ley Nacional de Ejecución de la Pena Privativa de Libertad), más específicamente a su capítulo VIII, allí desarrolla todo lo referido a la educación en contexto de encierro desde el art. 133 al 142. Esta reforma tuvo una clara finalidad, incrementar la participación de las PPL en programas de educación formal. Veamos que implicó introducir a la educación que, como vimos, es un derecho humano, dentro de una ley que hace referencia a la ejecución de la pena, pasará a detenerme en algunas cuestiones de este nuevo capítulo VIII de la ley que considero de reflexión necesaria y dejando para lo último el quid del presente trabajo, que es el art. 140.

¿Qué nos dice la ley de estímulo?

El art. 133 comienza con una verdad de perogrullo, afirmando que *“todas las personas privadas de su libertad tienen derecho a la educación pública”*¹³, afirmación que bien podría suprimirse sin que implicase menoscabo alguno para

¹⁰ Muñoz V. (2009). El derecho a la educación de las personas privadas de libertad. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación.

¹¹ Freire, P. (1987), La educación como práctica de la libertad, México, Siglo XXI.

¹² Freire, P. (1996), La importancia de leer y el proceso de liberación, Editorial Siglo XXI.

¹³ Ley 24.660

las PPL, ya que, como vimos anteriormente, el derecho a la educación le pertenece a toda persona por el solo hecho de ser tal.

En el art. 134 encontramos los deberes para quienes estudien:

*“Son deberes de los alumnos estudiar y participar en todas las actividades formativas y complementarias, respetar la libertad de conciencia, la dignidad, integridad e intimidad de todos los miembros de la comunidad educativa, participar y colaborar en la mejora de la convivencia y en la consecución de un adecuado clima de estudio en la institución, 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, asistir a clase regularmente y con puntualidad y conservar y hacer un buen uso de las instalaciones, equipamiento y materiales didácticos del establecimiento.”*¹⁴

Resulta sugerente y cuanto menos, triste, destacar que deberán respetar las “normas de organización, convivencia y disciplina del establecimiento” haciendo referencia al establecimiento carcelario, es decir, la PPL no deja de ser considerada “presa” al momento de estudiar, por el contrario, seguirá pesando sobre ella el respeto a los códigos propios de la institución penitenciaria.

Luego vemos en el art. 137 que se pone en cabeza de la institución penitenciaria el deber de certificar el nivel de instrucción de la persona y dejar constancia de ello en el legajo personal, textualmente dicho art. reza *“Cada vez que un interno ingrese a un establecimiento, las autoridades educativas y penitenciarias deberán certificar su nivel de instrucción dejando constancia en el legajo personal y en los registros pertinentes.”* Esto, bien señala Gutiérrez (2015), *“inserta a la burocracia penitenciaria en funciones estrictamente educativas”*, misma suerte corre el art. 139 cuando establece que *“los créditos y logros educativos” quedarán plasmados en el legajo penitenciario*. Vemos que la educación, vaya donde vaya dentro de la prisión, siempre irá con el sistema penitenciario por delante.

Ahora bien, un artículo que nos obliga a detenernos un instante para analizarlo críticamente, no solo por lo que dice, sino por lo que implica en la realidad, es el famoso y discutido art. 140. Resulta, por lo tanto, menester su transcripción completa:

“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

¹⁴ Ibid.

completan 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.*¹⁵

Este artículo nos obliga a señalar varias situaciones. En primer lugar, ya no son, al menos para el texto citado, “alumnos”, son “internos” que completaron sus cursos, de primera vemos como se inmiscuye el lenguaje penitenciario en un capítulo especialmente dedicado a la educación. En segundo lugar, vemos que esa intromisión penitenciaria no se materializa únicamente en el vocabulario empleado en la norma sino que, por el contrario, se apropia de la educación, la absorbe y la hace suya, sometiendo a un derecho humano fundamental a la lógica propia de la institución penitenciaria, es decir, a la lógica de premios y castigos.

¿Que implica encajar a la educación dentro de la lógica penitenciaria?

La institución penitenciaria, como institución total en los términos planteados por Goffman (Pág. 20/21)¹⁶, privilegia el orden, la disciplina, la seguridad por sobre cualquier otra materia. En consonancia con ello, se otorgan “premios” o se imponen “castigos” con la finalidad de mantener el orden interno. Encajar a la educación dentro de esta lógica es reducir un derecho humano fundamental para encajarlo dentro del tratamiento correccionalista, en otras palabras, lo que es un derecho humano para toda persona, una vez que atraviesa los muros de la prisión se reduce a un mero componente del tratamiento penitenciario y, para que opere como tal, se utiliza como aliciente la obtención

¹⁵ Ídem 13.

¹⁶ Goffman, E. Internados. Amorrurto Editores.

de una reducción de los “plazos requeridos para el avance a través de las distintas fases y períodos de la progresividad del sistema penitenciario”. Introducir a la educación dentro de la lógica de las instituciones totales trae, como consecuencia, distintos efectos. Como bien señala Gutiérrez (2015), con esta lógica planteada por la ley de estímulo, *“quienes no aprueben estarán más tiempo detenidos que quienes aprueben. Premiando un éxito con ello y castigando el fracaso, es decir, es meter la lógica carcelaria en lo educativo”*¹⁷ (Pág. 367) con ello, durante el tiempo de escuela (si es que la persona consigue cupo), no se concibe a la persona ejerciendo un derecho humano que le es propio, sino que se la percibe como “interno” que, en caso de aprobar y de respetar las normas de convivencia del establecimiento penitenciario, recibirá un premio (menor tiempo privada de su libertad).

Ahora bien, la intromisión penitenciaria envuelve la relación docente-alumne y la distorsiona, no solo generando consecuencias en las PPL, sino también en el cuerpo docente, quien enseña ya no participa únicamente desde el rol que le es propio sino que, como bien señala Gutiérrez (2015) *“se convierte en un penitenciario sin botas”*¹⁸ (Pág. 367), sometiendo la educación a la órbita penitenciaria se somete a quien enseña y a quien aprende, al primero porque será quien deberá cargar con la decisión de aprobar o desaprobado a sus alumnos sabiendo que ello traerá consecuencias que exceden lo educacional, como lo es el tiempo que cada persona debe transitar en contexto de encierro y al segundo grupo porque ve en la relación con el cuerpo docente una manifiesta relación de poder y no ya una relación de confianza con quien enseña que lo haga olvidar, durante un instante, el contexto de encierro.

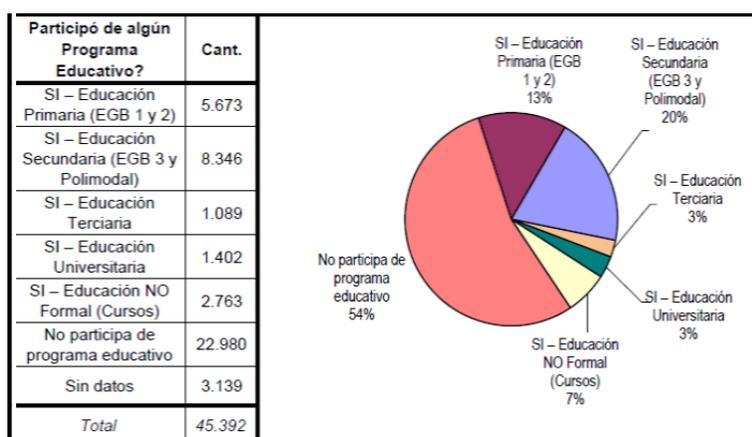
¿Cuál fue el resultado de la Ley de estímulo en materia de participación, por parte de las PPL, en programas de educación formal dentro de las cárceles bonaerenses?

Para responder a esta pregunta tomaré como dato la estadística anual brindada por el SNEEP del año 2019 (último año del cual contamos con información), en lo atinente a la participación de las PPL en programas educativos y lo compararé con los últimos datos brindados por el mismo SNEEP, el año previo a la sanción de dicha ley, es decir, con la información brindada del 2010.

¹⁷ Giordano. C (2015). Circuitos Carcelarios.

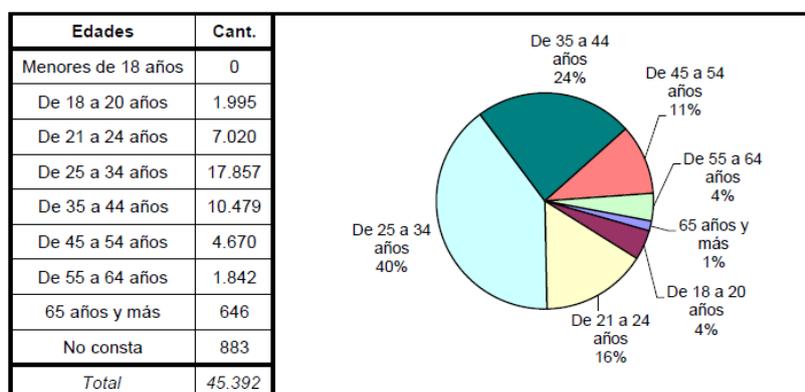
¹⁸ Idem 17.

SNEEP 2019:¹⁹



Del dato presentado podemos observar que un 54% de las PPL no participan de programa educativo alguno, mientras que, el porcentaje que participó de programas de educación formal, es decir, de programas alcanzados por la ley de estímulo educativo, representa un 39% y por último un 7% participo de programas de educación no formal.

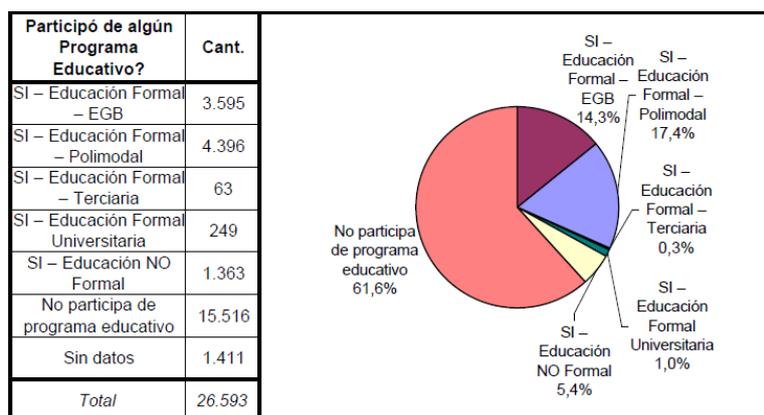
Para visualizar mejor este 54% de PPL que no participan en programa educativo alguno y atento a que hablamos de personas y no de números veamos, de la estadística misma proporcionada por el SNEEP al año 2019, cuantas PPL había en cárceles bonaerenses en aquel año.



Viendo el cuadro observamos que son 45.392 personas las que, en el año 2019, se encontraban en contexto de encierro, si tomamos aquel número como el 100%, podemos afirmar que el 54% serian unas 24.512 personas, es decir que 24.512 PPL no se encontraban en el año 2019 dentro de programa educativo alguno.

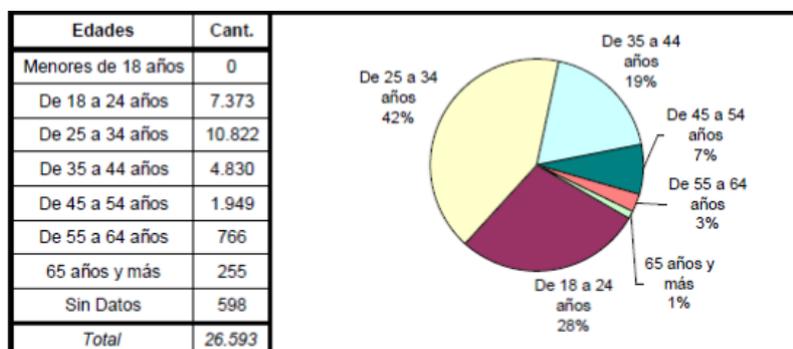
¹⁹ SNEEP. Informe anual 2019.

SNEEP 2010:²⁰



Con respecto a los datos del año 2010, es decir, los últimos datos obtenidos antes de la entrada en vigor de la ley de estímulo educativo, vislumbramos que un 61,6% del total de las PPL no participaban de programa educativo alguno, mientras que un 33% participaron de programas de educación formal y el 5,4% restante participó de programas de educación no formal.

Realizando lo mismo que hicimos con los datos del año 2019, veamos cuantas personas representan este 61,6% que no participaban en programa educativo alguno recurriendo a la estadística misma proporcionada por el SNEEP al año 2010 y veamos asimismo cuantas PPL había en cárceles bonaerenses en aquel año.



Podemos ver que al año 2010 se encontraban privadas de su libertad 26.593 personas, representando dicho número el 100%. Siendo entonces el 61,6% (que no participaron en programa educativo alguno) unas 16.381 personas.

Si comparamos los datos presentados del año 2019 con los del 2010, podemos observar que se redujo en un 7,6% la cantidad de PPL que no participaban de programa educativo alguno, ahora bien, si tomamos en cuenta el porcentaje alcanzado por la ley de estímulo educativo dicho porcentaje se reduce a un 6%, ya que el aumento de participación en

²⁰ SNEEP. Informe anual 2010.

programas de educación no formal, si bien aumentó en un 1,6%, no se ve alcanzado por el art.140.

A 10 años de la entrada en vigencia de esta ley podemos visualizar que alcanzó a un 6% de PPL que, hasta antes de esta ley, no participaban en programas educativos, en contraposición a ello, unas 24.512 personas no accedieron a programa educativo alguno. Teniendo esta información ahora nos queda colocar a dicha ley bajo la lupa de la Constitución y los Tratados Internacionales y analizar su encuadre constitucional para, una vez realizado ello, pasar a la conclusión de este escueto trabajo.

La ley de estímulo educativo y las sendas señaladas por nuestra Constitución y los TIDH

Hemos visto al inicio de este trabajo la dirección política que nos brinda tanto nuestra CN, la Constitución Provincial así como los TIDH en relación al derecho a la educación. Analizado lo que implica en materia de obligaciones estatales esta dirección y habiendo realizado una vista a los aspectos más sobresalientes, según, claro está, mi subjetividad, de la ley de estímulo, nos queda por ver si la misma transita el camino señalado o si bien, escapa de él.

Esta dirección, este camino, deberá ser transitado, si pretendemos actuar acorde a los compromisos que como Estado adoptamos, con una clara perspectiva de derechos humanos, esa concepción, como bien vimos, implica reconocer que toda persona tiene derecho a educarse y que, como derecho humano, tiene entre sus características ser imprescriptible, progresivo, inalienable e interdependiente y complementario de otros derechos. Como consecuencia de ello, concebir a la educación desde un enfoque de derechos nos orienta a focalizarla en el desarrollo pleno de cada persona como herramienta para lograr en ellas un mayor grado de libertad que, claro está, no se construirá por sí sola, ya que la construcción del ser en ser con conciencia de sí mismo, con mayor grado de autodeterminación, no dependerá únicamente de cada persona en su individualidad sino que dependerá además y por el hecho de vivir en comunidad, de políticas públicas por parte del Estado, al referirme a este término lo hago siguiendo la definición que nos brindan en conjunto Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell, quienes entienden a las políticas públicas como "*(...) un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil*"²¹ (Pág.

²¹ Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).

112/113). Estas políticas deberán otorgar a cada persona, según sus necesidades, las herramientas necesarias para su desarrollo, lo cual, indirectamente, traerá asimismo el desarrollo de la comunidad, ya que esta última no puede desarrollarse si cada una de las personas que la constituyen no logran realizarse como tal. Ello nos señala tanto la CN como los TIDH. En contraposición con ello, la ley de estímulo educativo pretende y efectivamente logra, reducir la educación al tratamiento correccionalista. Lo que es un derecho humano, una vez que llega a las puertas del penal deja de ser tal para transformarse en un medio para corregir a las personas. Tenemos ante esto, dos concepciones yuxtapuestas e inconciliables, por un lado, la educación como ejercicio de un derecho fundamental y, por el otro, la educación como tratamiento. Por un lado, un derecho que se concibe como fundamental en el desarrollo del potencial de cada persona, de las comunidades y sus democracias y, por el otro, el ejercicio de la educación que solo podrá ejercerse como tal siempre que prime el orden y la seguridad de la institución.

De lo dicho anteriormente y cayendo, tal como quienes redactaron la ley de estímulo, en verdades de peregrullo, vemos que la ley de estímulo no transita el camino ya señalado.

Conclusión

Como pudimos observar, insertar a la educación dentro de la lógica penitenciaria obtuvo como resultado, a 10 años de la sanción de la ley de estímulo, que se incrementó en un 6% la participación de las PPL en programas de educación formal dentro de las cárceles bonaerenses y que 24.512 personas, al menos en el año 2019, no han participado de programa educativo alguno.

Asimismo hemos comprobado que, en vez de transitar las sendas señaladas tanto por nuestra CN como por los TIDH, se encajó a la educación dentro de una senda distinta, la senda penitenciaria y correccionalista, donde los derechos humanos se ven sometidos al tratamiento a aplicar a sus “internos”.

Adhiero a Gutiérrez cuando nos dice que *“a la hora de formular propuestas no vamos mucho más allá de la reforma legal”*²²(Pág. 380). En el caso de la educación se advertía un problema (poca participación de las PPL en programas de educación formal) y como forma de solucionarlo se vio en la reforma legal el santo remedio, tanto es así que hay quienes afirman ello bajo la falsa creencia que modificando leyes se modifican realidades, como pareciera indicar Mónica Lescano quien, en el título de su trabajo, afirma *“ley 26.695, un nuevo instrumento legal que garantiza y asegura el acceso a la educación de los internos del sistema penitenciario”*²³(Pág. 1).

Si afirmamos que el derecho por sí solo es un agente transformador de las realidades sociales de nuestra República negaremos las vivencias que actualmente tienen quienes la habitan, si tener un “buen” derecho es la única causalidad que produce efectos sobre la ciudadanía a la que aplica, hoy tendríamos una democracia que ni la persona con los sueños más utópicos podría alguna vez imaginar, ahora bien, el derecho no cambia las realidades per se, pero si quienes tenemos una perspectiva de derechos humanos, que nos acompaña día a día, vemos en el derecho en general y en el derecho a la educación en particular, una doble utilidad, por un lado (y que deje en evidencia desde el comienzo mismo de este trabajo), como guía, como dirección política que nuestra República, en la búsqueda de una sociedad verdaderamente justa, solidaria y más democrática debe seguir y acompañar de políticas públicas, por otro lado, como instrumento para combatir las realidades que se expresan a lo largo y ancho de nuestro país, oponernos a ellas y, como fin máximo, transformarlas.

Por ello es que resulta de vital importancia la normativa constitucional reseñada ab initio, no como modificadora de realidades, sino como guía que señala la necesidad de una

²² Ídem 17.

²³ Lescano, M. La ley 26.695, un nuevo instrumento legal que garantiza y asegura el acceso a la educación de los internos del sistema penitenciario.

política pública en materia educacional que conciba a esta como derecho humano y, a través de aquella afirmación, perfore la prisión y llegue a las PPL como llega a cualquier otra persona.

La siguiente cita evidenciara que la conclusión del presente trabajo carece de todo rasgo innovador pero, observada la realidad actual que atraviesa a la educación en contexto de encierro, considero oportuno que la recordemos, Baratta ya nos señalaba el camino que debía seguirse al afirmar la importancia “...de la apertura de la cárcel a la sociedad y, recíprocamente, de ella a la sociedad”²⁴(Pág. 380) y que “la reintegración social del condenado no puede perseguirse a través de la pena carcelaria, sino que debe perseguirse a pesar de ella, o sea, buscando hacer menos negativas las condiciones que la vida en la cárcel implica, en relación con esta finalidad” (Pág. 379)²⁵, mostrando que ya tenía en claro que no hallaríamos en la reforma legal la solución a los problemas y que la cuestión iba por otro camino.

En la misma línea y yendo un poco más allá que nuestra CN, que los TIDH, que Mariano Gutiérrez y de nuestro querido amigo Baratta, considero que resulta imprescindible la formulación de una política pública que, enmarcada dentro de una planificación estratégica situacional, sea concebida desde un enfoque de derechos, para que desde allí puedan diseñarse programas que, analizando las distintas realidades y demandas sociales que se presentan a lo largo y ancho de nuestro territorio, puedan direccionar los recursos y las fuerzas de manera tal de garantizar, efectivamente, que toda persona pueda ejercer su derecho a recibir una educación de calidad, sin importar si se encuentra o no privada de la libertad. Para ello y en pos de que efectivamente sea una herramienta para el desarrollo pleno de cada persona, tendremos que escapar a la educación bancarizada planteada por el maestro Paulo Freire, “donde el único margen de acción que se ofrece a los educandos es el de recibir los depósitos, guardarlos y archivarlos.”²⁶ (Pág. 62) ello atento a que “Cuanto más se les imponga pasividad, tanto más ingenuamente tenderán a adaptarse al mundo en lugar de transformar.”²⁷ (pág. 64) y agregó, transformarse y desarrollarse a si mismos y al mundo que les rodea.

Sin la intención de excederme a la temática de este trabajo estimo que debemos superar esta educación bancarizada para conocernos, descubrirnos como ciudadanía de un Estado de la periferia y lo que ello genera en cada biografía, en cada una de las vivencias y realidades que se expresan en nuestra República. Ello, si continuamos creyendo en el reformismo como única alternativa, estará lejos de suceder.

24 Baratta, A. Criminología y sistema penal (2004), Editorial “IB de F”.

25 Ibid.

26 Freire. P (1974). Pedagogía del oprimido, Editorial Siglo XXI.

27 Ibid.

Como bien señalo Foucault en la década de los 70' en su obra "Vigilar y Castigar", La "reforma" de la prisión "es casi contemporánea de la prisión misma. Es como su programa. La prisión se ha encontrado desde el comienzo inserta en una serie de mecanismos de acompañamiento, que deben en apariencia corregirla, pero que parecen formar parte de su funcionamiento mismo" ²⁸(Pág. 214), ergo, si continuamos viendo a la reforma penitenciaria como remedio sana lo todo, continuaremos cayendo en su trampa. Será necesario, como señala Boaventura de Sousa Santos, "un pensamiento alternativo de alternativas" (Pág. 8)²⁹, quizás pensando y accionando distinto (bajo la línea del presente trabajo o bajo cualquier otra, pero haciendo algo que vaya más allá del mero reformismo) nos choquemos contra un muro, pero si ese muro representa el de la prisión y cada golpe logra, aunque mínimamente, resquebrajarlo y a su estructura, no tengo la menor duda de que algún día dichos muros sucumbirán y podremos tejer, como sociedad, formas distintas de gestionar las conflictividades que se nos presenten y toda persona podrá acceder y ejercer su derecho humano a educarse.

28 Foucault, M. Vigilar y Castigar. Editorial Siglo XXI.

29 Boaventura de Sousa, S. (2018). Epistemología del Sur: un pensamiento alternativo de alternativas políticas.

Bibliografía

Abramovich V. y Courtis C. *Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales.* (<http://www.oda-alc.org/documentos/1366995147.pdf>)

Baratta, A. *Criminología y sistema penal* (2004), Editorial "IB de F".

Boaventura de Sousa, S. (2018). *Epistemología del Sur: un pensamiento alternativo de alternativas políticas*

Constitución Nacional. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Constitución de la Provincia de Buenos Aires. http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=173

DUDH. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>

Freire, P. (1987), *La educación como práctica de la libertad*, México, Siglo XXI.

Freire, P. (1996), *La importancia de leer y el proceso de liberación*, Editorial Siglo XXI.

Freire, P. (1974). *Pedagogía del oprimido*, Editorial Siglo XXI.

Foucault, M. *Vigilar y Castigar*.

Giordano, C. (2015). *Circuitos Carcelarios* https://moodle392.derecho.unlz.edu.ar/pluginfile.php/144462/mod_resource/content/1/Circuitos%20carcelarios%20-%20Rodriguez%20Alzueta%20y%20Viegas%20Barriga.pdf

Goffman, E. *Internados*. Amorrurtu Editores. https://moodle392.derecho.unlz.edu.ar/pluginfile.php/144460/mod_resource/content/1/Goffman._Internados.pdf.

Ley 24660. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/37872/texact.html>

Lescano, M. *La ley 26.695, un nuevo instrumento legal que garantiza y asegura el acceso a la educación de los internos del sistema penitenciario.* <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2012/07/doctrina34241.pdf>

Muñoz V. (2009). *El derecho a la educación de las personas privadas de libertad. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación.* <https://www.right-to->

education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/UNSR_Derecho_Educaci%C3%B3n_personas_detenidas_2009_ES.pdf

Observación N°13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
<https://www.escr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-13-derecho-educacion-articulo-13>

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). <https://www.redalyc.org/pdf/907/90711285004.pdf>

PIDESC <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

Principios básicos para el tratamiento de los reclusos <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/basicprinciplestreatmentofprisoners.aspx>

SNEEP. Informe anual 2010 <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sneepbuenosaires2010.pdf>

SNEEP. Informe anual 2019. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sneepbuenosaires2019.pdf>