



XIII JORNADAS DE INVESTIGACIÓN

15 - 17 de setiembre, 2014

¿QUÉ DESARROLLO PARA URUGUAY?

**Seguridad y Educación: recorridos genealógicos y políticas de formación.
El Centro de Formación Penitenciaria en el marco de la reforma del sistema penitenciario uruguayo**

Eliane Bandeira
Natalia Barraco Mastrángelo

**Seguridad y Educación: Recorridos genealógicos y políticas de formación.
El Centro de Formación Penitenciaria en el marco de la reforma del sistema
penitenciario uruguayo¹**

Lic. Eliane Bandeira² (eliane.-bandeira@hotmail.com)
Integrante de la Unidad de Gestión y Planeamiento Educativo
Integrante de la Comisión de Género del INR

Lic. Natalia Barraco Mastrángelo³
Integrante de la Unidad de Gestión y Planeamiento Educativo
Encargada del área de Investigación y Extensión
(nataliabarraco@hotmail.com/ nataliabarraco@minterior.gub.uy)

**Centro de Formación Penitenciaria
Instituto Nacional de Rehabilitación
Ministerio del Interior**

0. Resumen

En este trabajo, se esbozarán recorridos conceptuales en torno a la Educación y la Seguridad en nuestro país, pretendiendo ilustrar la histórica articulación que ha existido siempre entre ambos campos coexistentes, territorios implicados íntimamente.

Por otro lado, se abordarán las concepciones de Educación y Seguridad que contextualizan conceptualmente el nuevo modelo penitenciario en el marco de la formación del personal que trabaja en cárceles, cometido fundamental del Centro de Formación Penitenciaria (CEFOPEN) del Instituto Nacional de Rehabilitación, Ministerio del Interior. Se pretende así, delinear los fundamentos pedagógico-políticos del CEFOPEN, que orientan la labor socioeducativa en el ámbito penitenciario, en políticas de formación para prevención y cuidado asociados a la seguridad ciudadana y diversos proyectos educativos que promueven la integración social.

Se procurará dejar explícita la importancia de generar políticas de formación y capacitación específica desde el enfoque de Derechos Humanos. Además, se intentará dejar en evidencia el por qué y el para qué el CEFOPEN aborda determinadas concepciones de seguridad y educación desde una formación que apunta a desestructurar, problematizar y desnaturalizar situaciones que parecen “obvias” y rutinarias en el cotidiano de una Unidad Penitenciaria, para así, generar un sujeto de la educación crítico y con herramientas para intervenir con creatividad y para la transformación social.

Palabras claves: Educación, Seguridad, Sistema Penitenciario

¹ Trabajo presentado en las XIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelAR, Montevideo, 15-17 de setiembre de 2014.

² Licenciada en Seguridad Pública (ENP). Estudiante de Educación Social (IPA). Estudiante de Diplomado en Género y Políticas Públicas (UDELAR). Tallerista en Recreación (El Abrojo).

³ Licenciada en Ciencias de la Educación (FHCE, UDELAR). Egresada de la Escuela de Psicología Social E. Pichón Riviere, Montevideo. Maestranda en Filosofía de la Educación. Facultad de Educación, (UNICAMP, Brasil). Maestranda en Políticas Públicas para el desarrollo social y la gestión educativa (CREFAL, México).

1. Recorridos conceptuales de la educación y la Seguridad: genealogías y algunos mitos fundantes

La construcción de la educación y la seguridad como instituciones en nuestro país, tienen, desde el origen, una relación bastante particular. Nacen de una coyuntura sociopolítica, económica y cultural que necesita de ambos campos de manera complementaria. El discurso fundante de la educación y de la seguridad pública, se conjugan en un discurso político mayor y bajo el enfoque positivista de “ordenar y hacer progresar” a la sociedad, salir de la cultura “bárbara⁴” y ser una sociedad “civilizada”, al decir de Barrán⁵. Educar se asimila como la construcción del ciudadano que sabe respetar el orden, saliendo de la “haraganería” y la vida “desordenada”, asociando estos “malos hábitos” a los de un sujeto que sale de las normas (anormal) y se acerca a la vida de delincuente. Tanto al sujeto “holgazán” con “vicios” como al sujeto que cometía desórdenes públicos, había que perseguir, institucionalizar, cambiar. La educación, surge así, como misión cuasi sagrada con el cometido de producir determinada ciudadanía alineada a los principios de seguridad pública.

Consideramos que todo mito fundante⁶, “relata un acontecimiento que ha tenido lugar en un tiempo primordial, el tiempo fabuloso de los ‘comienzos’ (...) implica una narración fuera del tiempo histórico que interpreta una ‘verdad absoluta’ que sirve de fundamento de la vida de una determinada sociedad” (Eliade, M. 1962:6).

⁴ Los rasgos considerados “bárbaros” eran objeto de persecución y condena, siendo asociados a la anormalidad. El sujeto de la “cultura bárbara” no se diferenciaba del “loco” ya que vivían sus pulsiones como una “una animalidad casi al descubierto”, disfrutando del ocio y la sexualidad y resolviendo los conflictos (civiles o cotidianos) a través de la violencia. (Duffau, N.)

⁵ La “barbarie” era para el historiador Barrán “la sensibilidad de los excesos” que repercutía en todos los planos de la vida y en todos los sectores sociales (incluida la mayor parte del clero). Recurriendo a la formulación sarmientina, Barrán presentó a la cultura “civilizada” como aquella que “disciplinó a la sociedad: impuso la gravedad y el “empaqué” al cuerpo, el puritanismo a la sexualidad, el trabajo al “excesivo” ocio antiguo, ocultó la muerte alejándola y embelleciéndola, se horrorizó ante el castigo de niños, delincuentes y clases trabajadoras y prefirió reprimir sus almas, a menudo inconsciente del nuevo método de dominación elegido” (Duffau, N. en: Barrán 1991: 14- 15).

⁶ El mito involucra “todos los acontecimientos primordiales a consecuencia de los cuales el ser humano ha llegado a ser lo que es hoy, es decir, un ser mortal, sexuado, organizado en sociedad, obligado a trabajar para vivir, y que trabaja según ciertas reglas. Si el Mundo existe, si el ser humano existe, es porque se ha desplegado una actividad creadora en los «comienzos». El ser humano, tal como es hoy, es el resultado directo de estos acontecimientos míticos, está constituido por estos acontecimientos. Es mortal, porque algo ha pasado in illo tempore” (Eliade, M. 1962: 6).

Involucra, así, una forma de pensamiento colectivo que da un sentido existencial a las cosas y a lo que se pretende hacer en el mundo. Es una justificación de los orígenes y una manera de pensar y entender la realidad. En este sentido, si nos remitimos a una de las obras de José Pedro Varela, (considerado “el fundador de la escuela pública uruguaya”), podemos dilucidar cómo aparecen diversos elementos simbólicos que reivindican y entretienen lo que planteábamos al inicio, con respecto a la diada educación y seguridad. Algunos de los capítulos clave de la obra “La educación del pueblo” se titulan: “La educación destruye los males de la ignorancia”, “La educación aumenta la felicidad, la fortuna y el poder de las naciones”, “La educación prolonga la vida” y “La educación disminuye los crímenes y los vicios”. Estos títulos brindan, esencialmente, dos mensajes: uno, que la educación es “todo terreno”: todo lo puede y lo logra, la educación es el camino para conseguir felicidad, dinero, prolongar la vida. Es decir, la escuela como institución, carga sobre sus espaldas la de proponerse concretar ambiciosos fines sociales que trascienden lo meramente educativo. Y el segundo mensaje, ligado al primero, es que la educación es el dispositivo ideal para salir del estado de “barbarie”, o al menos, disminuir la “sintomatología” propia de un delincuente o sujeto con “malos hábitos” o “vicios.” En este sentido, la educación aporta a la seguridad pública porque ordena, moldea, condena conductas “antisociales” y disciplina a los sujetos (Foucault, 1999).

Por otro lado, mencionamos el nacimiento de la institución “escuela” en el Uruguay, como un emergente social que encarna una función como “vocación” y misión con ímpetus morales. Frente a estas consideraciones, Tenti Fanfani y Juan Carlos Tedesco agregan al respecto: “La ciencia racional y la escuela eran el equivalente funcional de la religión y la iglesia en las sociedades occidentales precapitalistas. La ideología positivista que presidió el proceso de secularización que acompañó la conformación de los sistemas educativos reivindicó para la ciencia y la escuela un carácter y una dignidad moral casi sagrados”. Asimismo, “la escuela del Estado tenía por función construir esa nueva subjetividad que se le asignaba al ciudadano de la república moderna. La tarea del maestro era el resultado de una vocación, su tarea se asimila a un ‘sacerdocio’ o ‘apostolado’ y la escuela es ‘el templo del saber’. La enseñanza, más que una profesión, es una ‘misión’ a la que uno se entrega, lo cual supone una gratuidad proclamada que no se condice con lo que la sociedad espera de una profesión, entendida como actividad de la cual se vive, es decir, de la que se

obtiene un ingreso y una serie de ventajas instrumentales (salario, prestigio, etc.). De todos modos, desde el origen, existió una tensión entre estos componentes preracionales del oficio de enseñar y la exigencia de una serie de conocimientos racionales (pedagogía, psicología infantil, didáctica, etc.) que el maestro debería aprender y utilizar en su trabajo” (Tedesco, J., Fanfani, T., 2002:2-3).

2. La institución social de la Seguridad Pública

La seguridad pública en sus orígenes, estuvo a cargo de la policía, a través de comisarios distribuidos uno por cada departamento. En 1827, cuando se eliminaron los cabildos, se encargó específicamente la función policial a los comisarios. En el período de gobierno militar, se crea gran parte de la regulación de la seguridad privada en términos de la estructura ministerial. Paulatinamente, fueron modificadas al retorno de la democracia (1985), con nuevos decretos y leyes complementarias para ordenar el esquema de la seguridad para que estuviera centralizado en el Ministerio del Interior. Este breve recorrido histórico, nos permite ir comprendiendo que en materia de seguridad, se fueron introduciendo cambios de acuerdo al surgimiento de nuevas problemáticas y necesidades sociales. A partir de la década de los '90, la Institución policial comienza un proceso de transición: cambiando desde una posición casi exclusivamente de carácter represivo a políticas orientadas a la prevención. Además, empezaron a promoverse proyectos de cooperación con agencias internacionales para la profesionalización de las fuerzas de seguridad. Un ejemplo de estos proyectos, es la implementación del Programa de Seguridad Ciudadana, dentro de la órbita del Ministerio del Interior, con apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y apoyo técnico del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1998-2003). En el marco de este programa, se produjeron informes para analizar el desarrollo de la criminalidad desde la perspectiva de políticas de seguridad. Pueden dilucidarse diversos períodos de “endurecimiento de las penas” y aumento de las medidas represivas, en donde, desde nuestro punto de vista, entra en juego la opinión pública uruguaya en relación a la percepción de inseguridad. Los ciudadanos empiezan a exigir más presencia policial, sobre todo en el contexto sociopolítico de la crisis económica del 2001-2002. Los medios de comunicación también influyen en la alarma de inseguridad, entonces de esta

manera el tema “seguridad” que ya estaba instalado en la agenda pública, obtiene mayor relevancia.

La responsabilidad política en materia de Seguridad recae en el Poder Ejecutivo y se encuentra bajo la órbita del Ministerio del Interior. Asimismo, el Poder Judicial tiene un rol importante en temas referentes a conceptos de seguridad, en cuanto a la persecución, procesamiento y castigo de los delitos. El Ministerio del Interior tiene a su cargo la Policía Nacional, encargada del mantenimiento del orden público y cumpliendo la función de auxiliar de la justicia. El Sistema Penitenciario es dependiente del Ministerio del Interior (MI), y del Instituto Nacional de Rehabilitación, (que es una unidad ejecutora del MI), por lo que actualmente, gran parte de su personal también forma parte de la estructura de la Policía.

En Uruguay, se entiende por Seguridad lo que en un Estado de Derecho se entiende por Seguridad Pública: el libre ejercicio de los derechos en todo el territorio, la prevención del delito y la restauración del orden cuando éste sea alterado. Nuestra Constitución, contempla a la Seguridad en los artículos art. 4, 24,82 y 25 y establece que toda persona tiene derecho a esa protección, lo que motiva a la intervención del Estado. La ley de seguridad ciudadana (16.707 año1995, ley de consenso entre todos los partidos políticos) define a la seguridad como un bien común esencial.

3. ¿De qué hablamos cuando hablamos de “Seguridad Pública”?

La seguridad pública implica que los ciudadanos de una misma región puedan convivir en armonía, donde cada persona respete los derechos del otro. El Estado es el responsable de proteger y garantizar los derechos de los ciudadanos, mantener el orden y la paz. En este sentido, la seguridad pública es un servicio que debe ser universal (tiene que alcanzar a todas las personas) para proteger la integridad física de los ciudadanos y sus bienes. Para esto, existen las fuerzas de seguridad (como la policía, prevención y represión del delito), que trabajan en conjunto con el Poder Judicial. Pero esto no es suficiente, las amenazas de seguridad van más allá de la esfera policial tradicional para incluir problemas que tienen un impacto directo en la vida de las personas. En este sentido, consideramos que el concepto de seguridad pública debe de ser entendido desde una perspectiva más compleja e integral, apuntando a la noción de seguridad humana.

La seguridad pública depende del funcionamiento de la policía y del poder judicial, pero para el desarrollo humano, es imprescindible el avance de una seguridad humana. Para ello, es fundamental el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todas las personas. El centro es el ser humano, la persona como sujeto de derecho. Esta nueva concepción de seguridad se fundamenta en el respeto de la dignidad humana y no en las nociones de soberanía, territorialidad y poderío de las fuerzas públicas tradicionales. La historia ha demostrado que la seguridad del Estado no necesariamente es la seguridad de las personas, las dictaduras y las dos guerras mundiales han sido claro ejemplo de ello.

4. Seguridad y Educación: la propuesta del Centro de Formación Penitenciaria

La reforma del sistema penitenciario uruguayo busca cumplir con el mandato constitucional⁷ de rehabilitación e inclusión social a través del mejoramiento de la infraestructura, de la gestión y la capacitación del personal en clave del respeto a los derechos humanos y con el objetivo prosocial de beneficiar a toda la sociedad uruguaya.

El Manual de “Buena práctica penitenciaria⁸” establece que “cuando el Estado priva de libertad a una persona, asume el deber de cuidarla. El principal deber del cuidado es mantener la seguridad de las personas privadas de su libertad, como también proteger su bienestar” (2008:8). En este sentido, el cuidado se visualiza como inexistencia de peligro, factores que puedan poner en riesgo la vida de la PPL o cualquier circunstancia de inseguridad. El concepto de seguridad, desde el nuevo enfoque del sistema penitenciario, involucra otra concepción. La seguridad representa prácticas cotidianas de cuidado como por ejemplo, asegurar que en las Unidades Penitenciarias llegue la comida en tiempo y forma, que se puedan responder con argumentos coherentes y valederos a las preguntas de la población carcelaria, que se puedan concretar las visitas familiares de las personas privadas de libertad (una de las principales motivaciones de las mismas), que su expediente no se vea obstaculizado por diferentes motivos; que puedan tener oportunidades

⁷ “Asegurar a los procesados y penados, persiguiendo su reeducación, la aptitud para el trabajo y la profilaxis del delito” (Art. 26, República Oriental del Uruguay).

⁸ Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Manual de Buena Práctica Penitenciaria. (1998) Implementación de las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de Reclusos. Reforma Penal Internacional. Ayuda del Ministerio de Justicia de los Países Bajos.

laborales y educativas mientras lo permita su tratamiento (considerando el nivel de gradualidad y progresividad de sus procesos de reeducación y tratamiento).

En este sentido, el cuidado se relaciona con satisfacer las necesidades humanas fundamentales, y dicha satisfacción significaría un asunto de seguridad de primer orden. El tratamiento se vincula con satisfacer necesidades mediante una relación de cuidado entre el referente técnico operador penitenciario (figura civil preparada para “cuidar” y promover el tratamiento de las PPL) y la persona privada de libertad (PPL).

En el Sistema penitenciario y particularmente, desde el Centro de Formación Penitenciaria, apuntamos a que el personal civil y policial esté orientado en su formación a una concepción de Seguridad Dinámica, buscando la articulación de la seguridad jurídica, la seguridad individual, la seguridad social y la seguridad humana. El concepto de Seguridad humana pretende incluir a la protección de la naturaleza, a la cultura, es decir a fenómenos externos al Estado, basándose en el capital social logrado en la sociedad. Las personas que están privadas de su libertad, son sujetos de derechos, lo único que pierden temporalmente es su libertad ambulatoria y el derecho al sufragio. En este sentido, hoy se tiende a un enfoque de seguridad penitenciaria que apuesta a lo individual y social, donde se defiende fundamentalmente al desarrollo de la persona que cambia -si así lo quiere- por eso la importancia de que el personal penitenciario identifique en su formación y en sus prácticas la necesidad de una intervención socioeducativa para favorecer la integración de las PPL. En esta intervención socioeducativa, la dimensión crítica, autónoma y emancipadora de la persona es imprescindible para el tratamiento y la integración social. Es decir, que el enfoque del nuevo modelo de intervención del INR, implica que el personal realice prácticas acordes a una nueva concepción de seguridad y tratamiento que involucra la reforma penitenciaria. Consideramos que el papel de la educación en este asunto es fundamental, siempre y cuando esté abordada desde una lógica humanista en torno al desarrollo de las fortalezas y potencialidades de las personas, considerándolas como sujetos de posibilidades. (Martinis, 2006) e incorporando como esenciales para la intervención, los factores de protección y cuidado. Desde este enfoque, una persona privada de libertad y su referente (operador penitenciario, técnico, policía) conjugan en diversos proyectos (educación formal y no formal, trabajo, desarrollo cultural y social, atención a la

salud, el deporte y la recreación) y basándose en una relación educativa, un camino alternativo a la represión y punición. En este acompañamiento y presencia educativa, el operador/a o técnico referente, se fundamentan en la intencionalidad educativa de sus prácticas. Para ello, se debe de superar con esta nueva lógica el miedo a “que no se fugue”, fundado en el modelo de seguridad tradicional represivo y de castigo.

Desde el CEFOPEN, consideramos que es necesario que toda la sociedad en su conjunto entienda y acompañe este proceso de cambio. En el Uruguay, no existe la cadena perpetua ni la pena de muerte, lo que implica que las personas privadas de libertad tienen penas limitadas en el encierro. Esto significa que la prevención del delito y la reincidencia, debe basarse en acuerdos de convivencia ciudadana que planteen como plataforma principal la igualdad y la integración social y no mayor reproducción de la violencia o la represión (como implica la propuesta de bajar la edad de imputabilidad penal adolescente). Es importante, sensibilizar a la población de que la seguridad pública es un problema social de todos los ciudadanos y no exclusivamente de los que “caen” o tienen “recaídas”. En este sentido, brindar información, difusión para la comprensión y herramientas que posibiliten a toda la población formar parte de la construcción de seguridad ciudadana, es una función política y educativa que pretende promover el CEFOPEN.

Por último, consideramos que el reconocimiento político de esta necesidad, involucra una estrategia de primer orden, que debe conjugarse con acciones afirmativas que involucren actores sociales que posibiliten realizar la construcción social de este problema de manera participativa y con la convicción de que implica una emergencia a nivel del cumplimiento de Derechos Humanos. En este sentido, creemos que apostar políticamente al cuidado, es apostar a una (re) educación basada en el respeto, el valor a la vida, la dignidad humana, desde prácticas existenciales que apuntan a hacer de la vida, una experiencia que tiene un valor mayor y vale la pena. Este enfoque, pretende entonces, reconocer a las cárceles como espacios con oportunidades, como espacios propicios para el aprendizaje vincular, resignificando las historias y las vidas “derrumbadas”, “tristes” y casi “muertas” de la prisión en apuestas posibilitadoras de humanidad.

Bibliografía

1. Barrán, José Pedro.1990. Historia de la sensibilidad en el Uruguay. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, vols. I y II.
2. Duffau, Nicolás. (s/f). "El tratamiento de la "locura" en la obra de José Pedro Barrán a través del análisis de Medicina y sociedad en el Uruguay del Novecientos". [En línea] <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/culturapsi/article/view/3905> [Consulta: 16-07-2014].
3. Cafferata, Fernando, Lenarduzzi, Julieta. 2010. Informe nacional Uruguay. Estudio de la Seguridad Pública y Privada. Observatorio de Seguridad Ciudadana de la OEA. [En línea] www.oas.org/dsp/documentos/Publicaciones/Informe%20Nacional%20-paraguay.pdf [Consulta: 16-07-2014].
4. Elide, Mircea. 1991. Mito y Realidad. Barcelona: Colección Labor.
5. Foucault, Michel.1977. Historia de la locura en la época clásica (2 vol), México: FCE.
6. Foucault, Michel. 1999. Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión, Madrid: Siglo XXI.
7. Foucault, Michel.1992. La genealogía del racismo, Buenos Aires: Altamira.
8. Foucault, Michel.2000. La Hermenéutica del Sujeto, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
9. Foucault, Michel.1999. Los anormales, México: FCE.
10. PNUD. 1994. Informe sobre Desarrollo Humano.



Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Uruguay