

Formación profesional y privación de libertad: apuntes para una agenda

Introducción

Esta edición de OIT/Cinterfor Notas reflexiona sobre el rol de la formación profesional en los procesos de rehabilitación de las personas privadas de libertad, a través de: a) la síntesis sobre los principales lineamientos teóricos y metodológicos asociados a los conceptos de rehabilitación y reinserción de personas infractoras de la ley penal, y b) la recopilación de experiencias de formación profesional desarrolladas en América Latina por Instituciones de formación profesional, empresas y sindicatos.

En este documento el concepto de formación profesional es tomado en un sentido amplio que incluye a "la formación formal y no formal: la educación técnico-profesional y la formación previa al empleo, el aprendizaje para jóvenes, los programas de capacitación laboral en el marco de las políticas activas de mercado de trabajo, la formación continua y en el puesto de trabajo, la certificación de competencias y el reconocimiento de saberes, etc. Todo ello en el paradigma de la formación a lo largo de la vida, que reconoce múltiples y permanentes modos y

ambientes en los cuales las personas pueden (y deben) desarrollar conocimientos, habilidades y competencias" (Graña, 2017).

Los principales nudos del debate sobre la rehabilitación y la reinserción de las personas infractoras de la ley penal

La población privada de libertad en la región ha crecido en forma sostenida en las últimas décadas (UNODC, 2010; OEA, 2011; EUROSOCIAL, 2014; ICPRC, 2019). Según el *World Prison Brief* 1.655.062 personas están encarceladas en prisiones de América Latina y El Caribe¹.

Los Estados de la región han desarrollado importantes esfuerzos en materia de política criminal, incluyendo las reformas de los procesos penales y de los sistemas penitenciarios. Sin embargo, la respuesta predominante sigue siendo punitiva y los niveles de hacinamiento, las malas condiciones de habitabilidad, la violencia intrapenitenciaria y la escasez

de programas de rehabilitación impactan en las altas tasas de reincidencia (EUROSOCIAL, 2014).

Los distintos marcos normativos de la ejecución penal señalan que la educación y el trabajo son ejes rectores del tratamiento. En esta concepción del tratamiento penitenciario priman las consideraciones éticas, sociales y culturales que asocian a la rehabilitación con los medios para que la persona no vuelva a delinquir, fundamentalmente a través de una oferta amplia y variada de actividades².

Como consecuencia, la oferta programática tradicional está centrada en prestaciones educativas formales y no formales, de capacitación laboral y de desarrollo de distintos arreglos ocupacionales, todo ello referido a un modelo cuya premisa establece que las personas se rehabilitan a través de la educación y el trabajo. Sin embargo, en la experiencia internacional comparada, la evidencia empírica señala que la disminución de la reincidencia está asociada a la intervención frente a los factores dinámicos de riesgo vinculados a la conducta delictiva, entre los cuales las competencias educativas y laborales son parte,

Nota: Esta edición fue elaborada por Ana Juanche Molina, Dra en Estudios Latinoamericanos, Mag. en Derechos Humanos. Ha diseñado y ejecutado diversos programas y proyectos de cooperación para la reforma de los sistemas penitenciarios. Actualmente es la Directora del Instituto Nacional de Rehabilitación de Uruguay.

1 Disponible en: http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field_region_taxonomy_tid=24. Consultado: agosto 2019

2 Ver normativa doméstica (Argentina, Ley Nº 24.660 de Ejecución de la pena privativa de libertad; Uruguay, Decreto – Ley Nº 14.470 Sistema de normas sobre reclusión carcelaria; Chile, Reglamento de Establecimientos Penitenciarios, Decreto Supremo Nº 518; Brasil, Ley Nº 7210 de Ejecución penal) e internacional (Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos).



Fotografía tomada en actividades con SIRPA, en el marco del PJI, Uruguay. 2015.

pero no el todo (Redondo et al, 1999; Joy Tong & Farrington, 2006; Redondo et al, 2011; Rojido et al, 2010; Pantoja, 2010; Serrano Berthet, R., 2018). En efecto, el metaanálisis ha permitido demostrar que los programas de rehabilitación más eficaces en la reducción de la reincidencia son multimodales y también incluyen componentes cognitivos y conductuales, así como el desarrollo de habilidades prosociales (Rojido et al, 2010; Pantoja, 2010; Serrano Berthet, R., 2018).

Así también, la literatura señala que los programas desarrollados durante la privación de libertad no garantizan por sí solos el éxito de la reinserción. Al respecto las investigaciones señalan elevadas tasas de reincidencia cuando las personas no acceden a programas de supervisión y seguimiento a su egreso. Y aún más, los programas basados en la teoría del desistimiento se concentran en apoyar a las personas para que generen capital humano y social³ (UNODC, 10). En efecto existe un elenco de factores asociados

con el desistimiento del delito, sin embargo, las diversas investigaciones consultadas sostienen que es difícil especificar la relación causal entre estos factores y la ausencia de conductas delictivas (Griffiths et al, 2007).

Las mejores experiencias señaladas en la literatura internacional (entre las que se encuentran las desarrolladas en países como Canadá, Inglaterra, Australia, España) cuentan con una amplia, especializada y estructurada oferta para intervenir en las condiciones individuales y sociales asociadas a la probabilidad de reincidencia delictiva. La intervención es dirigida diferenciadamente a distintos colectivos (mujeres, personas en situación de discapacidad psicosocial, personas con antecedentes de violencia sexual, basada en género o familiar, personas usuarias problemáticas de drogas y/o alcohol, entre otros) y también es adecuada al nivel de riesgo de reincidencia evaluado⁴. Los programas desarrollados en prisiones también están disponibles en el medio libre, lo que amplía

la posibilidad de continuar y profundizar las intervenciones y el acompañamiento al egreso, factores sustantivos para el abandono de la conducta delictiva.

Planteadas algunas de las principales limitaciones relacionadas con la rehabilitación y la reinserción, esta OIT/Cinterfor Notas presenta interesantes experiencias en el campo de la formación profesional en las cárceles, desarrolladas en tres países del cono sur de América Latina, como elemento fundamental para la reinserción de las personas privadas de libertad.

Prepararse para volver a la comunidad

El análisis de las principales características de la población carcelaria en la región señala aspectos comunes. Las personas privadas de libertad son mayoritariamente hombres (aunque el número de mujeres crece a ritmo constante), jóvenes, con escasa trayectoria educativa y de empleo formal, habitantes de periferias urbanas, usuarias problemáticas de drogas y/o alcohol (UNODC, 2010; Serrano Berthet, R., 2018). Tras la prisión estas personas afrontan además, problemas de reinserción social, estigmatización, ruptura de lazos familiares y sociales, que a su vez impactan directamente en su capacidad de encontrar oportunidades para desarrollar proyectos de vida alternativos al delito.

Por reinserción social se refiere a las diversas formas de intervención tendientes a que las personas infractoras no vuelvan a

3 Se entiende por capital humano la capacidad del individuo para efectuar cambios y alcanzar metas y por capital social al conjunto de relaciones humanas que generan oportunidades e interacciones colaborativas. En consecuencia se entiende que el trabajo es una función social generadora de capital social.

4 Ver: Correctional Service of Canada (<https://www.csc-scc.gc.ca/index-en.shtml>), Her Majesty's Prison and Probation Service (<https://www.gov.uk/government/organisations/hm-prison-service>), Department for Correctional Services (<https://www.corrections.sa.gov.au/Rehabilitation-education-and-work/rehabilitation>) . Consultado: agosto 2019.

involucrarse en conductas delictivas y se integren armoniosamente en la comunidad. En consecuencia, la reinserción social también puede ser definida como el conjunto integrado de cursos de acción desarrollados por el sistema de justicia penal, las instituciones sociales estatales y de la sociedad civil, el sistema educativo, las empresas, los sindicatos, los sistemas de salud y de vivienda, etc., para apoyar la inclusión social de dichas personas. Conforme el enfoque de derechos humanos, la reinserción social ha de ser una política pública, interinstitucional y transversal.

En la región, hay diversas experiencias que promueven el desarrollo de oportunidades de reinserción social a través de la formación profesional durante la privación de libertad. A continuación se comparten algunas de estas experiencias de trabajo con adolescentes y adultos privados de libertad en Argentina, Chile y Uruguay.

La formación profesional en el marco de las políticas activas de empleo para sectores vulnerables

En Argentina la Confederación General Empresaria (CGERA) desarrolla junto al Sistema Penitenciario Bonaerense (SPB) y el ex-Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS), actual Secretaría de Trabajo y Empleo, una experiencia de formación profesional y acceso al uso de tecnologías sectoriales específicas para jóvenes privados de libertad de entre 18 y 29 años, en las localidades de Florencio

Varela, La Plata, San Martín y Magdalena.

La experiencia tiene como marco el convenio de cooperación entre la CGERA y el Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires cuyo propósito es "Articular un sistema de colaboración amplia (...) a fin de promover y desarrollar actividades conjuntas de formación profesional a detenidos en las Unidades Penitenciarias dependientes del SPB (...) en lo que respecta a Reparación de máquinas, Cadena de valor textil, Marroquinería y Calzado y en todo sector en que las partes manifiesten expresamente su interés⁵".

Estas formaciones llegan a las cárceles a través de Unidades móviles que mediante una curricula flexible, con un diseño funcional y accesible al contexto, están equipadas especialmente con la tecnología, las herramientas y los insumos necesarios. Se trata de una solución innovadora para superar la falta de espacios y de oferta en el campo de la capacitación laboral para la población privada de libertad.

A través de la promoción del aprendizaje colaborativo, los distintos actores se sumaron a la transformación de los espacios tradicionalmente destinados a la visita para convertirlos en aulas multifuncionales. Las capacitaciones son facilitadas por docentes capaces de adaptar los contenidos a las necesidades de sus educandos y la formación al contexto en el que transcurre.

En este formato se dictan cursos de Mecánica de motos, Mantenimiento de herramientas manuales a explosión y eléctricas, Soldadura, Marroquinería

y Calzado, además de cursos transversales de autoempleo y gestión, con el objetivo de promover la generación y la sostenibilidad de microemprendimientos una vez que las personas son liberadas. La estrategia busca favorecer la reinserción social y laboral (CEM, 2018).

Algunas claves exitosas

- Las propuestas seleccionadas son significativas. Se vinculan asertivamente con la oportunidad de generar fuentes de ingresos a través de oficios demandados por el mercado local. Estos oficios brindan la posibilidad de conseguir empleo en el ramo, o de montar microemprendimientos que permitan a la persona autogestionar su fuente de trabajo.



Fotografía tomada en los salones y talleres de la unidad penitenciaria de Las Rosas en Maldonado, Uruguay. 2015

5 Convenio de Cooperación 32/16 entre la Confederación General Empresaria de la República Argentina y el Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires.

La CGERA, el SBP y el MTEySS han celebrado un convenio para desarrollar capacitaciones en diversos oficios. En el transcurso de esta experiencia se han formado más de 400 hombres y mujeres privados de libertad.

La experiencia promueve la empleabilidad en sectores demandados por el mercado laboral, como alternativa para la reinserción social y laboral.

“La transformación de la identidad carcelaria en laboral a través del aprendizaje de un oficio es un factor estratégico para promover la reinserción social a través del trabajo. El aprendizaje de un oficio, el acceso a las tecnologías y la posibilidad de desarrollar un emprendimiento productivo son itinerarios que requieren una dinámica especial para estas poblaciones; una dinámica que gane en dignidad, en nuevas posibilidades de construcción de una vida digna; pero también una dinámica especial para el contexto de encierro que transforme la cultura del castigo en la de una segunda oportunidad” (CEM, 2018).

- Brinda a las mujeres oportunidades de inclusión igualitaria en oficios tradicionalmente ocupados por hombres. Como ejemplo, el curso de Mecánica de motos ofrece a las mujeres la posibilidad de resolver el mantenimiento y la reparación de vehículos muy usados por ellas. Así también, las mujeres pueden capacitarse en ramos de la industria que las ocupan, como lo son la Marroquinería y el Calzado. Esta experiencia entiende que la empleabilidad es un motor fundamental para la formación.
- Promueve la profundización de la formación mediante una estructura modular independiente. Las unidades modulares de cuatro meses de duración son certificadas tras su aprobación por el MTEySS.
- La certificación es oficial y no indica el lugar en el que se obtuvo. Además del reconocimiento del logro alcanzado, es un elemento de especial relevancia: “(...) una puerta de ingreso a la futura integración social de los detenidos (...) es una garantía para el Juez, es un reconocimiento de lo aprendido sin marcas sobre el

contexto donde se aprendió. El certificado es un reconocimiento a la formación, a la voluntad y la motivación de quienes cursaron”. (CEM, 2018)

- Desarrolla el aprendizaje colaborativo promoviendo la interrelación entre los integrantes del grupo: comparten responsabilidades y generan consensos durante el proceso, en la experiencia activa y directa.
- Promueve la inclusión y la diversidad, integrando a personas de la comunidad LGTBI.
- Integra en la formación a los distintos actores de la

comunidad penitenciaria: “(...) en la U33 de Madres hubo 4 guardianas y 15 internas que se recibieron”. El acceso a la oferta de formación es una demanda sostenida del personal penitenciario, ya que debido a la tarea que desempeñan la continuidad educativa suele ser dificultosa. (CEM, 2018)

- Los socios de la experiencia participan activa y cooperativamente: el SBP asegura las condiciones de infraestructura y procedimientos para que se desarrolle la formación; la CGERA implementa la formación; el MTEySS supervisa que las condiciones de inscripción y participación sean las acordadas, y certifica los saberes una vez evaluados.
- El perfil docente es adecuadamente seleccionado y orientado. Son *empíricos*: “(...) gente formada en el trabajo y con experiencia en el oficio, que además de sus conocimientos técnicos, requiere de habilidades socio-emocionales que le permitan afrontar la enseñanza en contextos complejos (...) [que] impacta en el vínculo formativo (...); que sepa evaluar y comunicar los resultados de su evaluación.” (CEM, 2018)
- La formalidad de la experiencia permite que quienes la transitan accedan al beneficio de



Fotografía tomada en los salones y talleres de la unidad penitenciaria de Las Rosas en Maldonado, Uruguay. 2015

redención de pena. El certificado permite acreditar ante el Poder Judicial el logro alcanzado en el marco de la ejecución de la pena.

- Resulta sustantiva para difundir, comunicar y multiplicar en el ámbito de las empresas y cámaras que la componen. Si bien no existen aun evaluaciones de impacto disponibles, se estima que será relevante en términos de responsabilidad social empresaria y de formación de futuro personal para sus empresas.



Champion studio/Shutterstock.com

Estados, sindicatos y empresas en la capacitación de personas privadas de libertad

La Fundación de la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (Fundación UOCRA) celebró en 2008 un convenio con el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, "para brindar las aptitudes y talentos necesarios para que los internos puedan reinsertarse laboralmente en la sociedad cuando recuperan su libertad" (Fundación UOCRA, 2018).

El proyecto fue estructurado junto a los servicios penitenciarios y la participación de los patronatos de libertados.

En esta experiencia UOCRA desarrolla la formación en oficios de la construcción, en las propias Unidades penitenciarias. Le compete la selección del coordinador e instructor, los diseños curriculares y de los materiales didácticos, así como la gestión administrativa de los cursos.

Los cursos duran 2 meses y tienen una carga horaria de 160 horas reloj que se distribuyen

diariamente en jornadas de 4 horas de duración. Además de los contenidos curriculares específicos, los cursos desarrollan contenidos transversales referidos a la salud y la seguridad en el trabajo. Finalizado el curso inicial, es posible profundizar saberes a través de un trayecto formativo de 80 horas adicionales.

La acreditación del curso se realiza tras evaluación de desempeño que propone el instructor. Además del certificado, quienes aprueban reciben la Credencial de Registro Laboral que emite el Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la construcción (IERIC), requisito necesario para acceder a un empleo registrado en la industria. Los datos de las personas acreditadas son derivados al IERIC, el que mediante un proceso de orientación e intermediación promueve las oportunidades de inserción laboral.

Algunas claves exitosas

- Está concebida en el marco del preegreso, por ello los participantes son seleccionados entre quienes están próximos a recuperar la libertad y tienen interés en capacitarse para

generar nuevas oportunidades de inclusión laboral.

- La propuesta formativa tiene fuerte énfasis experiencial: el 70% de la carga horaria está dedicada al desarrollo de contenidos procedimentales implementados en la práctica. Esta práctica tiene dos objetivos: 1) el ejercicio de las tareas propias del oficio y 2) el mejoramiento del espacio edilicio que habitan las personas privadas de libertad.
- El seguimiento es parte sustantiva del proceso de aprendizaje. El instructor está encargado de registrar diariamente qué contenidos y cómo los desarrolló cada participante.

Mediante el convenio entre el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación y la Fundación UOCRA se ha capacitado a 3034 personas privadas de libertad próximas al egreso. Con la certificación obtenida y la credencial emitida por el IERIC, estas personas pueden acceder a oportunidades laborales en la industria de la construcción.

Fotografía de la huerta de la unidad penitenciaria de Las Rosas en Maldonado, Uruguay. 2015



- En los cursos se integra al personal penitenciario que desea aprender el oficio. Así, “esta actividad conjunta ha mejorado la relación entre los internos y los guardias, ayudando a la convivencia y permitiendo que los funcionarios del servicio adquieran los conocimientos necesarios para luego organizar y dirigir los trabajos (Fundación UOCRA, 2018).
- Tiene sostenibilidad y ha podido escalarse: desde 2008 se han desarrollado 136 cursos en los que han participado 3034 personas privadas de libertad en el sistema penitenciario de adultos. Ello ha comprendido unidades del Servicio Penitenciario Federal (SPF) y unidades del Servicio Penitenciario de las provincias de Buenos Aires, Chaco, Entre Ríos, Salta y Jujuy. También desarrolla acciones en el marco del Sistema Penal Juvenil mediante un convenio con el Organismo Provincial de la Niñez y la Adolescencia del Ministerio de Desarrollo de la Provincia de Buenos Aires.

Esta experiencia también desarrolla acciones sinérgicas que potencian la articulación de diversas dimensiones de la rehabilitación. Fundación UOCRA firmó un convenio con Fundación Espartanos. Esta última busca la integración social y la disminución de la reincidencia delictiva de personas privadas de libertad, articulando actividades deportivas, espirituales, educativas y laborales. Así, a través de esta alianza, la capacitación profesional y la actividad deportiva promueven cooperativamente el desarrollo de habilidades prosociales: el trabajo en equipo y los valores asociados a su dimensión colaborativa, la identidad grupal, el logro de objetivos comunes y la complementariedad de los roles, entre otros.

Este acuerdo prevé la formulación e implementación de proyectos de formación socio-laboral. También acciones de alfabetización, formación y transferencia de tecnología en diferentes especialidades relacionadas a la actividad de la construcción. “Ambas instituciones comprenden

el rol central que tiene la educación integral de las personas para el desarrollo personal y para la inserción laboral, promoviendo la integración social y la disminución de la reincidencia delictiva de personas privadas de la libertad, al articular actividades deportivas, espirituales, educativas y laborales”⁶.

En Uruguay existen varias experiencias de articulación para el desarrollo de capacitaciones laborales destinadas a la población adolescente y adulta privada de libertad.

Entre 2010 y 2016, con fondos de la Unión Europea, se ejecutó el *Programa Justicia e Inclusión* (PJI) en apoyo a la reforma del sistema penal. El programa, coordinado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República, fue ejecutado por diversas agencias de las Naciones Unidas en Uruguay: OIT/Cinterfor, OPS/OMS y PNUD. En este marco se generó la primera experiencia intersectorial orientada a la capacitación laboral de personas privadas de libertad, a través de dos dispositivos: uno destinado a adolescentes privados de libertad en la Colonia Berro del Instituto de Inclusión Social Adolescente (INISA) y otro en la Unidad N° 13 en Maldonado del Instituto Nacional de Rehabilitación. Estos dispositivos articularon intervenciones que, desde la metodología de trabajo en proyectos, promovieron la educación media básica (a través del ciclo abreviado que permite la acreditación de 1° a 3° de educación media), la formación profesional (a través de capacitaciones en oficios: Mecánica ligera y Electrotecnia básica en INISA, Electrotecnia, Reparación y colocación de aire acondicionado y Cocina en INR)

6 Ver: <http://www.fundacion.uocra.org/noticia/convenio-marco-de-cooperacion-institucional>. Consultado: agosto 2019.

y la capacitación para el empleo (mediante la transversalización de competencias blandas y la incorporación de contenidos específicos sobre empleabilidad, salud ocupacional y comunicación asertiva)⁷.

El PJI también innovó en la incorporación de los sindicatos como agentes educadores. En 2015, montó el Taller de vestimenta en la Unidad N° 5 de mujeres. Esta experiencia de formación dual se concreta a través de la cooperación de diversas agencias: el INR que construye la demanda de formación, articula, cosupervisa y coevalúa la propuesta, el Sindicato Único de la Aguja (SUA) que desarrolla la formación, acompaña los procesos productivos, colabora en la articulación del plan de negocios y realiza el seguimiento al egreso de las personas participantes; la Dirección de Capacitación y Acreditación de Saberes del Consejo de Formación Técnico Profesional (DICAS/CETP - UTU) que coelabora la currícula, certifica y acredita los saberes, y el Instituto Nacional del Empleo y la Formación Profesional (INEFOP) que financia las horas docentes, el seguimiento y la evaluación de las capacitaciones.

A partir de la experiencia pionera en la cárcel de mujeres⁸, esta alianza se ha afianzado y en la actualidad se desarrolla en otras cuatro Unidades: N° 17 en Minas y N° 20 en Salto, con grupos mixtos de hombres y mujeres; N° 3 en Libertad y N° 6 en Montevideo, con grupos de hombres; N° 5 en Montevideo con grupos de mujeres.

La MIE ha desarrollado diversos cursos de acción orientados a la universalización de la educación de calidad en contextos de privación de libertad. Entre ellos el diseño de dispositivos que abordaron los binomios educación y trabajo, educación formal y no formal. Generó mesas descentralizadas en el territorio, en diversos departamentos del país y propuestas de articulación para población pospenada.

Esta experiencia refiere a los presupuestos nodales en el diseño de una política pública a partir del diálogo interinstitucional e intersectorial. Una política pública debe ser planificada y sustentable con plazos de ejecución de mediano y largo plazo; debe racionalizar los recursos disponibles y desarrollar acciones mensurables a partir de información transparente y confiable; debe asegurar la participación de los actores involucrados y del saber experto, así como también debe contar con institucionalidad y estructura profesionales adecuadas (Juanche & Palummo, 2012).

Otras alianzas exitosas son las desarrolladas por INISA y el INR con el Sindicato Único de la Construcción y Anexos (SUNCA). Para el caso de INISA, en el marco de un convenio entre el Ministerio de Desarrollo Social, el SUNCA y la Cámara de la Construcción se realiza la inserción laboral de jóvenes sujetos a medidas socioeducativas. En este convenio el SUNCA asume la tutoría de los jóvenes, incluyendo el acompañamiento sociolaboral en la inserción. En el caso del INR, un convenio celebrado entre el Ministerio del Interior y el SUNCA para la refacción del Módulo 2 de la Unidad N° 4, ha permitido que 40 capataces del SUNCA realicen la formación práctica de personas privadas de libertad en diversos oficios de la construcción. El convenio, que inició en 2017, ha empleado a más de 400 personas privadas de libertad. La remuneración del trabajo que realizan las personas privadas de libertad, incluidas las prestaciones asociadas, la hace el INR.

A instancias del PJI se articuló la Mesa interinstitucional de educación para personas en conflicto con la ley penal (MIE)⁹. La MIE, entre otras competencias, diseña y articula propuestas para la consolidación del binomio educación-trabajo y su incidencia en el proceso de egreso y reinserción social.

En el marco de la MIE se organiza el proyecto *Aula móvil*, una propuesta itinerante que acerca la oferta educativa, cultural, recreativa y de capacitación laboral a personas privadas de libertad, personal penitenciario, familias y la comunidad de distintas Unidades penitenciarias del país. Este proyecto cuya propuesta es construida conjuntamente por diversas instituciones descentralizadas en el territorio, es articulado por una dupla sociopedagógica del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Entre otras propuestas, el *Aula móvil* acerca formación en oficios con perspectiva de inserción en el territorio en el que se instala,

7 Ver: OIT/Cinterfor, Programa de Justicia e Inclusión Uruguay - Proyecto URU/14/01/URU: <http://www.oitcinterfor.org/proyectos/justiciaeinclusion>. Consultado: agosto 2019.

8 Ver: <http://www.inefop.org.uy/Noticias/21-mujeres-privadas-de-libertad-se-capacitaron-a-traves-de-INEFOP-en-Disenio-textil-en-la-Unidad-N-5--INR-uc1406>. Consultado: agosto 2019.

9 Ver: http://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/OIT_4_1_3r_0.pdf. Consultado: agosto 2019.

El INEFOP es una institución de integración tripartita (Estado, empresas y trabajadores) cuyo cometido es ejecutar políticas de formación profesional y fortalecimiento del empleo de los trabajadores y trabajadoras del Uruguay. Ofrece orientación laboral, asistencia técnica para empresas y emprendedores, certificación de competencias y culminación de ciclos educativos, entre otros servicios.

A través del convenio firmado con el INR, desde 2015 se ha capacitado a más de 1000 personas privadas de libertad, a través de propuestas desarrolladas en todas las unidades penitenciarias del país. También interviene junto a la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado (DINALI) en la formación profesional de personas que han egresado del sistema penitenciario.

"(...) el núcleo duro de la reinserción de las personas privadas de libertad está en la capacitación y formación, además de todos los prejuicios que genera la privación de libertad una vez que salen(...) Por eso, saber hacer algo y poder acreditarlo es crucial" (INEFOP, 2019).

así como otras propuestas complementarias: alfabetización digital, tecnologías de la comunicación y la información y otros contenidos transversales asociados al mundo del trabajo.

Así también, en el campo de la formación profesional, mediante el convenio marco celebrado entre el INR y el INEFOP se desarrollan anualmente diversas capacitaciones destinadas a personas privadas de libertad y orientadas a "mejorar sus condiciones de empleabilidad y apoyar el desarrollo de emprendimientos productivos existentes dentro de las unidades, brindándoles herramientas que potencien su viabilidad a través de la gestión empresarial, el acompañamiento y la asistencia técnica" (INR e INEFOP, 2015). Las capacitaciones son desarrolladas por diversas entidades de capacitación (ECA) registradas ante el INEFOP. Los cursos insumen una carga horaria que varía entre las 120 y las 250 horas e incluyen al menos 40 horas de competencias transversales y aspectos vinculados al desarrollo de capacidades para el mundo del trabajo, con énfasis en la construcción de un proyecto ocupacional.

Algunas claves exitosas

- Es el resultado del diseño participativo de un conjunto de instituciones estatales y de la sociedad civil que intervienen en el proceso de reinserción social de personas privadas de libertad.
- Inició como una experiencia concreta para fortalecer la dimensión productiva del INR y se transformó mediante la sinergia interinstitucional, en la principal propuesta de formación profesional en las cárceles. Durante el proceso sumó además la disponibilidad de la oferta en el egreso, fortaleciendo el acceso de las personas liberadas en los cursos que ofrece junto a la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado y en el catálogo de propuestas brindadas por las ECA en el medio libre.
- Acerca acciones concretas de formación profesional a una población especialmente vulnerable y lo hace con perspectivas de género y diversidad. Existe oferta disponible para mujeres, mujeres que viven con sus hijos en la reclusión y personas de

la comunidad LGTBI privadas de libertad. Promueve la integración de grupos mixtos de varones y mujeres y la formación en oficios "no tradicionales" en ambos géneros.

- Promueve la formación – acción a través de un entramado curricular que conjunta el desarrollo de contenidos conceptuales y procedimentales. Así también, enfatiza el pensamiento prosocial a través del desarrollo de la dimensión actitudinal. Los saberes aprendidos son aplicados en acciones concretas. Ejemplo de ello son los diversos emprendimientos productivos desarrollados en el Polo Industrial del INR¹⁰ y en las diversas Unidades penitenciarias. También, en las actividades desarrolladas por las Brigadas de Acción Ciudadana: expresiones de justicia restaurativa a través de las cuales las personas privadas de libertad brindan diversos servicios a la comunidad (reparación y mantenimiento de obras y espacios públicos, instituciones educativas y comunitarias entre otras)¹¹.
- Promueve la heteroevaluación: la propuesta se retroalimenta con los insumos vertidos por los participantes, formadores y referentes institucionales.

10 Ver: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/garay-polo-industrial-santiago-vazquez>. Consultado: agosto 2019.

Chile creó el *Proyecto +R Mayor Reinserción, Mayor Seguridad*¹², como parte de la política pública de seguridad, ya que “el fortalecimiento de la política en reinserción social, tiene un impacto directo en disminuir la tasa de delitos, y por consecuencia, los índices de victimización”¹².

El proyecto que se desarrolla con el apoyo de la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), apunta al trabajo con personas que registran un alto riesgo de reincidencia. Para ello, promueve la inserción laboral a través de cupos asegurados en empresas. Durante el primer semestre de 2019 previó 400 contratos laborales de al menos un año de duración, distribuidos en todo el país.

+R apuesta fuertemente a la dimensión regional, a través de la intervención de las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) que convocan a mesas interinstitucionales para animar el proyecto. En ella participan las instituciones públicas, las empresas privadas y las organizaciones de la sociedad civil para contextualizar el proyecto a cada zona.

A diferencia de otras iniciativas, el proyecto trabaja con internos con alto nivel de riesgo de reincidencia. Ello evidencia el enfoque del modelo **+R** que en uno de sus principios rectores dispone que la intervención ha de ser proporcional al nivel de riesgo: a mayor riesgo, mayor intervención. Así también y con base en el modelo, la intervención se realiza con personas próximas al egreso y propone un acompañamiento durante el tiempo que dure con el modelo **VOIS: Vinculación con el beneficiario, Oficios + Competencias transversales,**

El proyecto **+R** propone: la creación de fábricas en 16 Unidades penitenciarias durante 2020, 1000 puestos de trabajo durante 2019 y 1500 durante 2020.

En el modelo de intervención intramuros participan diversas instituciones: Gendarmería selecciona a los participantes, el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA) ofrece la propuesta de intervención en los ámbitos de educación, salud, deporte y cultura, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) a través de los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) brinda las capacitaciones en oficios y la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC) está encargada de la inserción laboral.

Inserción laboral y Seguimiento en el puesto de trabajo.

En su fase piloto el proyecto desarrollará dos líneas de acción: 1) la instalación de unidades productivas en centros penitenciarios en las que los internos se capacitan y trabajan en forma remunerada; 2) empresas instaladas en ocho regiones del país brindan cupos laborales extramuros a personas privadas de libertad.

Otra experiencia relevante es la red de Centros de Educación y Trabajo (CET) que Gendarmería de Chile gestiona mediante convenios con organizaciones de la sociedad civil en dos modalidades: régimen cerrado y régimen semiabierto. Los CET ofrecen oportunidades de trabajo y capacitación a personas privadas de libertad que postulan mediante un procedimiento reglado para participar en ellas.

Los CET son proveedores de servicios externos (construcción, limpieza, lavandería industrial, gastronomía, atención al público). Su infraestructura se caracteriza por la amplitud y adecuación de los espacios al aprendizaje laboral en un contexto de respeto, confianza y autodisciplina (Talita Kum, s/f).

El CET *Talita Kum* desarrolla el régimen semiabierto para mujeres privadas de libertad que cumplen el último tramo de su condena en un medio organizado en torno a las actividades laborales y de capacitación, centradas en la autorregulación de las participantes.

Estos servicios son desarrollados por mujeres privadas de libertad quienes reciben una remuneración acorde a la tarea desempeñada. También son capacitadas para su desarrollo a través de cursos que brinda el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) así como también se promueve la continuidad educativa a través de su inserción en la oferta programática nacional.

Algunas claves exitosas

- Las propuestas desarrollan acciones en el contexto de encierro y en el medio libre.
- El trabajo está asociado a una capacitación específica que permite la incorporación de las competencias necesarias para su desarrollo.
- Los cupos laborales son remunerados conforme a las

11 Ver: <https://www.minterior.gub.uy/index.php/unicom/noticias/5370-reclusos-trabajan-para-la-comunidad>. Consultado: agosto 2019.

12 Ver: <http://www.minjusticia.gob.cl/proyecto-r/>. Consultado: agosto 2019.



previsiones legales dispuestas en la normativa nacional.

- Ambas experiencias incorporaran dispositivos de acompañamiento a la inserción.
- Los cupos laborales son provistos por empresas privadas.

A modo de cierre

Las personas privadas de libertad provienen -y mayoritariamente retornan tras su condena- a contextos de vulnerabilidad. Esta vulnerabilidad se acentúa como consecuencia del estigma que genera la cárcel. En consecuencia, la política pública para su inserción social y laboral resulta fundamental a efectos de garantizar los derechos asociados al desarrollo de proyectos de vida alternativos al delito.

La política pública de inserción social y laboral ha de tener enfoque de derechos; debe ser intersectorial e involucrar a las agencias estatales, así como a diversas instituciones de la sociedad civil. Debe también considerar la igualdad de oportunidades independientemente del sexo, género, raza, etnia, edad, idioma, religión, origen nacional o cualquier otra condición de la persona. Debe desarrollar acciones afirmativas para atender las necesidades de colectivos

especialmente vulnerables como las personas en situación de discapacidad, las mujeres que viven con sus hijos en la reclusión, las personas migrantes, entre otros.

El éxito de la política de inserción social y laboral, tal como lo señalan las diversas experiencias internacionales, está centrado en: 1) el desarrollo de programas generales de trato, orientados al ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales -y al acceso a todas las prestaciones que permiten materializar dicho ejercicio-; y 2) el desarrollo de programas específicos de tratamiento, orientados a intervenir en los factores dinámicos de riesgo asociados a la conducta delictiva (Juanche, 2018).

En el desarrollo de la política pública de inserción social y laboral, la formación profesional, la ocupación y el empleo son elementos fundamentales. En el caso de las personas adultas debe considerarse el lugar central del binomio educación-trabajo, en consonancia con la etapa vital. En consecuencia, las propuestas de formación profesional deberán ser contextualizadas, flexibles, pertinentes y basadas en los intereses y necesidades de los destinatarios al tiempo que armonizadas con las demandas del mercado laboral. La formación además deberá ser acreditada homológicamente a la del mundo libre (EUROSOCIAL, 2014).

La formación especializada y permanente de los funcionarios, la disponibilidad presupuestal e institucional para desarrollar planes y dispositivos, así como para el acompañamiento a los procesos de inserción y su evaluación, resultan elementos sustantivos.

La inserción laboral de las personas infractoras de la ley penal debe estar regulada en el marco del derecho al trabajo. La política pública debe promover

mecanismos e incentivos para la contratación de dichas personas por parte de las empresas públicas y privadas.

Fortalecer, profundizar y consolidar

Esta OIT/Cinterfor Notas ha compartido parte del camino transitado por algunas de las instituciones de la red como contribución a un tema relevante en la agenda del derecho al trabajo digno.

Resulta sustantivo reconocer los avances logrados en el ámbito de la reinserción sociolaboral de las personas privadas de libertad y pospuestas. Sin embargo, también es importante señalar que resta un importante recorrido para que los esfuerzos cristalicen en cursos de acción integrales, planificados, medibles y evaluables rigurosa y sistemáticamente. Y para que los lineamientos trazados sean el resultado del intercambio entre diversas agencias estatales y de la sociedad civil, las que también deberán participar en la implementación y la evaluación de la política pública.

Todo lo anterior está estrechamente vinculado a uno de los principios fundamentales en materia de derechos económicos, sociales y culturales: el principio de progresividad. Este principio postula que los Estados deben adoptar medidas para asegurar el logro progresivo de los derechos mencionados, disponiendo para ello el máximo de los recursos disponibles.

Una política pública de formación profesional destinada a personas en conflicto con la ley penal exige también planificación, dotación y evaluación presupuestales. En particular y conforme al principio de igualdad y no discriminación, el presupuesto volcado a atender

las necesidades de los grupos especialmente vulnerables debe ser una medida afirmativa de envergadura ya que éstos dependen en mayor medida de la intervención estatal para materializar sus derechos (OHCHR, 2017). De ello dependerá sin lugar a dudas la sostenibilidad, la replicabilidad y la escalabilidad de las experiencias.

La política pública de formación profesional deberá también, con enfoque de derechos humanos, tomar en cuenta las dimensiones fundamentales que concretan el derecho a la educación, conocidas popularmente como “las 4 A” (Tomasevski, 2002):

a) la *asequibilidad* que asegure una oferta educativa disponible, gratuita y con infraestructura y estructura institucionales y de recursos humanos adecuadas a las personas a las que va dirigida y al contexto en el que se desarrollará;

b) la *accesibilidad* que garantice propuestas para todos los miembros del colectivo, sin discriminación basada en motivo alguno, y con particular atención a la estructuración de horarios adecuados (y que no compitan con otras actividades como el trabajo, la educación formal, las actividades culturales, religiosas o recreativas), en condiciones de seguridad adecuadas y con los medios y recursos didácticos pertinentes (más allá de los útiles tradicionales);

c) la *aceptabilidad* para que los contenidos conceptuales y procedimentales sean relevantes y de calidad, culturalmente apropiados y significativos para quienes los reciben. Esto resulta



Formación a Directores de Institutos de Rehabilitación en el marco del PJI, Uruguay. 2015

de particular importancia a la hora de pensar e implementar la formación profesional ya que exige problematizar la oferta de “oficios tradicionales” y acercar nuevas propuestas de capacitación vinculadas, por ejemplo, a las tecnologías de la información y la comunicación y a los nuevos arreglos ocupacionales como el teletrabajo;

d) la *adaptabilidad* que ofrezca una curricula pertinente, flexible, actualizada, adaptada y contextualizada, que permita el tránsito por distintos trayectos educativos, independientemente de los enclaves institucionales, y asegure evaluación y acreditación de saberes apropiadas y libre de “marcas” estigmatizadoras.

Distintas experiencias innovadoras sintetizan el conjunto de dimensiones mencionadas y orientan sobre los principales lineamientos para articular una política pública sobre formación profesional de personas en conflicto con la ley penal¹³. Al respecto, resultaría interesante relevar, sistematizar, analizar y evaluar rigurosamente cómo y en qué medida dichas experiencias contribuyen a la reinserción sociolaboral de las

personas en conflicto con la ley penal y a la disminución de la reincidencia delictiva. Todo ello sobre la premisa que la formación para el trabajo es parte sustantiva del proceso de rehabilitación pero no la solución integral. Entre otros aspectos valdría explorar qué programas de tratamiento pueden aportar contenidos y competencias psicosociales armónicas con las propuestas de formación profesional. Porque investigar, analizar, evaluar y discutir la cárcel, también es invertir en seguridad pública.

Bibliografía

Bonta, J. & Andrews, D. A. (s/f). Riesgo – Necesidad – Responsividad. Modelo de Evaluación y Rehabilitación de Infractores. FONDEF.

CEM (2018). La experiencia de formación profesional de jóvenes en situación de encierro. Serie documentos CEM N°16 – agosto, Buenos Aires.

Corica, A., Freytes Frey, A. & Miranda, A. (Compiladoras) (2018). Entre la educación y el trabajo. La construcción cotidiana de las desigualdades juveniles en América Latina. CLACSO, Buenos Aires.

13 A modo de ejemplo, en Cartagena de Indias, Colombia, el restaurante *Interno* inserto en la cárcel y gestionado por mujeres privadas de libertad (<http://restaurantointerno.com/>). También en Colombia, la plataforma *Chiper* ofrece oportunidades de teletrabajo a mujeres liberadas, a través de la venta de productos de excedentes de stock. En el campo del trabajo en privación de libertad, un conjunto de instituciones nacionales facilita la comercialización de los productos elaborados en diversos puntos: *Libera Colombia* (<https://liberacolombia.wixsite.com/liberacolombia/blog-1/>); *IntegrArte* Panamá (<http://www.mingob.gob.pa/integrarte/>) y *Muã* Paraguay (<https://es-la.facebook.com/muaencendeesperanza/>).

Espinoza, O. & Covarrubias, V. (2006). El programa de apoyo post-penitenciario "Hoy Es Mi Tiempo". Reflexiones a la Luz de la experiencia comparada. Universidad de Chile, Revista Debates penitenciarios N° 1, Santiago de Chile.

Graña, G. (2017). Diálogo social sobre formación profesional y desarrollo de los recursos humanos en América Latina y El Caribe. OIT/Cinterfor, Cinterfor Notas N° 4.

Griffiths, C., Dandurand, Y. & Murdoch, D. (2007). The Social Reintegration of Offenders and Crime Prevention. The International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy, Vancouver.

EUROSOCIAL (2014). Prácticas eficaces en materia de reducción de la reincidencia y de la reinserción social de los reclusos, en particular desde la perspectiva del trabajo remunerado. Colección Estudios N° 11, Serie Estados de la cuestión, Área Justicia, Madrid.

EUROSOCIAL (2014a). Reglas para la inserción socio-laboral de las personas privadas de libertad.

ICPRC (2019). World Prison Brief. University of London, Institute for Criminal Policy Research. Londres. Recuperado de: <http://www.prisonstudies.org/>

INR; INEFOP (2015). Convenio específico entre el Instituto Nacional de Rehabilitación y el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional. Uruguay

Joy Tong, L. S. & Farrington, D. (2006). How effective is the "Reasoning and Rehabilitation" programme in reducing reoffending? A meta-analysis of evaluations in four countries, Psychology, Crime & Law, 12:1, 3-24. Recuperado de: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10683160512331316253>

Juanche, A. & Palummo, J. (2012). Hacia una política pública en privación de libertad. Diálogo, recomendaciones y propuestas. Servicio Paz y Justicia Uruguay (SERPAJ) y Observatorio del Sistema Judicial (OSJ), Montevideo.

Juanche, A. (2018). La perspectiva técnica en la gestión integral de la privación de libertad. Instituto Nacional de Rehabilitación, Montevideo.

Ministerio De Educación, Cultura Y Deporte (2013). La educación en instituciones penitenciarias. Historia, políticas públicas y buenas prácticas. Revista de Educación N° 360, enero – abril, Madrid.

OEA (2011). Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas. Comisión Interamericana de Derechos Humanos

OHCHR (2017). Haciendo realidad los derechos humanos a través de los presupuestos gubernamentales. ONU, New York. Recuperado de: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/RealizingHRTthroughGovernmentBudgets_SP.pdf

Pantoja, R. (2010). La evidencia empírica de reducción de la reincidencia delictiva, como herramienta para la seguridad pública y la integración social. Universidad de Chile, Revista Debates penitenciarios N° 13, Santiago de Chile.

Rangel, H. (Coordinador) (2009). Mapa regional latinoamericano sobre educación en prisiones. Notas para el análisis de la situación y la problemática regional. EUROSOCIAL, Centre International d'études Pédagogiques, Ministerio de Educación de la República Argentina, Buenos Aires.

Redondo, S., Sánchez.Meca y Garrido (1999). Tratamiento de los delincuentes y reincidencia: una evaluación de la efectividad de los programas aplicados en Europa. Universidad de Barcelona, España.

Redondo, S., Catena, A. M. & Andrés Pueyo, A. (2011). Factores de éxito asociados a los programas de intervención con menores infractores. Ministerio de Sanidad, Política social e Igualdad, Informes, estudios investigación, Madrid.

Rojido, E., Vigna, A. & Trajtemberg, N. (2010). Rehabilitación, reingreso y desistimiento en Uruguay: el caso del Centro Nacional de Rehabilitación. Udelar, Facultad de Ciencias Sociales; El Uruguay desde la Sociología, 8ª Reunión Anual de Investigadores del Departamento de Sociología, Montevideo, págs. 239 a 256.

Serrano Berthet, R. (2018). Cuando 1 dólar reditúa 6: cuatro argumentos para invertir en reinserción social. Blog BID. Recuperado de: <https://blogs.iadb.org/seguridad-ciudadana/es/hasta-luego-senor-hyde-4-argumentos-racionales-de-invertir-en-la-reinsercion-social/>

Tomasevski, K. (2002). Los indicadores del derecho a la educación. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica. Recuperado de: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-instituto-interamericano-dh/article/view/8220/7368>

UNESCO (2008); Educación en prisiones en América Latina. Derechos, libertad y ciudadanía. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Brasilia.

UNODC (2010); Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delincuentes. Serie de Guías de Justicia Penal. Organización de las Naciones Unidas, New York.

UNODC (2017); Hojas de ruta para la elaboración de programas de rehabilitación en las cárceles. Organización de las Naciones Unidas, Viena.

Williamson, B. (2005). Políticas y Programas de Rehabilitación y Reinserción en Cárces. Fundación Paz Ciudadana, Santiago de Chile.

Las fotografías utilizadas cuentan con la autorización de los protagonistas.

Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional - OIT/Cinterfor

Copyright © Organización Internacional del Trabajo (OIT/Cinterfor) 2019

Para más información:

OIT/Cinterfor - Avda. Uruguay 1238
Tel.: +2902 0557 - Fax: +2902 1305
Montevideo, Uruguay.
oitcinterfor@ilo.org
www.oitcinterfor.org



Organización
Internacional
del Trabajo
CINTERFOR