



# ► Nota técnica

Julio 2021

## ► La formación profesional para la reinserción social de personas privadas de libertad y liberadas

Por: Ana Juanche Molina

Este trabajo es el resultado de un estudio exploratorio que desarrolló OIT/Cinterfor sobre políticas y programas de formación profesional que se desarrollan en América Latina y El Caribe, en el marco de la acción conjunta entre sistemas penitenciarios, instituciones de apoyo a las personas liberadas e instituciones de formación profesional.

Desarrolla los principales elementos que caracterizan dichas experiencias y plantea algunos desafíos para que puedan impactar exitosamente en la reinserción sociolaboral de las personas privadas de libertad y liberadas.

Se trata de una nueva aproximación al tema, tras experiencias previas en el desarrollo de proyectos de asistencia técnica y producción de conocimiento.

El estudio analizó diversas fuentes de información, consultó a referentes y propició el intercambio entre las instituciones y la academia.

El hilo de lo reseñado pretende contribuir a la reflexión acerca del rol de la formación profesional en los procesos de reinserción social, así como a la importancia del aporte de las instituciones de formación profesional a las políticas públicas para la inclusión de las personas privadas de libertad y liberadas.

En efecto, existe en los países de la región un conjunto de experiencias valiosas orientadas a la reinserción sociolaboral como pilar fundamental de dicha inclusión.

Entre los principales desafíos identificados, se plantea la necesidad de desarrollar políticas públicas integrales que, a partir de un elenco articulado de intervenciones complementarias, generen efectivas oportunidades de inclusión social. Como lo señala la experiencia internacional comparada, procesos de inclusión exitosos y sostenibles redundan en mayores índices de desistimiento del delito, y, por ende, en el mejoramiento de los niveles de convivencia armónica que generan más y mejor seguridad para todos y todas.

Lo aquí presentado, también pretende contribuir a la cooperación sur – sur: como expresión de solidaridad entre los países de la región y como alternativa de asociación horizontal y de largo plazo, impulsada por la voluntad común de encontrar respuestas certeras a las necesidades de tantos hombres, mujeres y adolescentes que enfrentan los impactos de estar o haber estado encarcelados.

Nota: Esta edición fue elaborada por Ana Juanche Molina, Dra. en Estudios Latinoamericanos, Mag. en Derechos Humanos, consultora de OIT/Cinterfor. Ha diseñado y ejecutado diversos programas y proyectos de cooperación para la reforma de los sistemas penitenciarios.

## ► 1. Un breve marco general

### ► El uso de la privación de libertad y sus principales impactos

La cárcel es discutida ampliamente, tanto en su sentido punitivo, como en su pretensión “reformadora”. Ambas concepciones coexisten y devuelven tensiones que intersectan sus distintas dimensiones.

Esta discusión guarda relación con el rotundo fracaso que la cárcel ha evidenciado en la tarea de disuadir a las personas de cometer delitos, y también con la creciente conciencia de los Estados respecto de sus obligaciones en materia de derechos humanos. La cárcel como dispositivo de castigo y trato inhumano ya no es admisible y, en consecuencia, la comunidad internacional insta a los Estados a garantizar el acceso a los derechos en la privación de libertad. Esto implica una doble responsabilidad para los Estados: generar el acceso durante la ejecución de la pena y, también, desarrollar respuestas adecuadas para promover las mejores oportunidades de inclusión social al egreso.

Lo cierto es que al tiempo que crecen los esfuerzos por humanizar y profesionalizar los sistemas penitenciarios, también crece la población privada de libertad como resultado de las políticas de inflación penal (más penas y más severas) y de los altísimos índices de reincidencia. Un millón y medio de personas habita las cárceles de América Latina y El Caribe. En los últimos 20 años, la población privada de libertad en la región aumentó un 120 %, frente a un crecimiento mundial de 24 %. La tasa de prisionización en la última década aumentó un 28 % y con especial incidencia en jóvenes y mujeres. En el caso de estos últimos grupos, creció un 52 % (Alvarado y Vélez Grajales 2019). Este crecimiento desorbitante colapsa los sistemas penitenciarios y jaquea su función principal: la rehabilitación y la inclusión social.

Los estándares internacionales indican un uso racional y proporcional de la privación de la libertad: la cárcel debe ser una medida de último recurso y no la regla para dar respuesta a la conducta delictiva<sup>1</sup>. Este precepto cobra especial importancia ante el uso generalizado de la prisión preventiva que se hace en nuestra región, contraviniendo la doctrina y la jurisprudencia de los tribunales nacionales e internacionales. En efecto, una de cada tres personas a la espera de juicio está privada de libertad y, durante las últimas dos décadas, el

número de personas en prisión preventiva en la región ha aumentado casi el 60 % (Walmsley 2017, 2). Esto ha llevado a que la Corte Interamericana de Derechos Humanos expresara reiteradamente (2011, 2013, 2017), que el uso no excepcional de la prisión preventiva es uno de los problemas más graves y extendidos de la justicia penal que enfrentan los países de América Latina.

La crítica al uso desmedido de la privación de libertad y al conjunto de efectos negativos que devienen de este uso, se ha instalado como sesgo específico de la discusión sobre la cárcel. En efecto, tras la “marcha atrás” emprendida por diversos países, la revisión de la política criminal centrada en más cárcel para cada vez más conductas reprochadas como delito, se instala también en América Latina y El Caribe.

Asociado a lo anterior, comunidades, gobiernos y academias también discuten sobre la necesidad de estrategias y medidas eficaces para abordar el problema de la reincidencia ya que, la seguridad se ve afectada por los delitos cometidos por personas que ya han sido penalizadas con anterioridad y sin embargo no han desistido; parte sustantiva del problema del hacinamiento carcelario es “la puerta giratoria” por la que un gran porcentaje de personas ingresa y egresa una y otra vez.

Un estudio reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) revela datos actualizados sobre las personas privadas de libertad en América Latina y El Caribe (Alvarado & Vélez Grajales, 2019). Estas personas son: mayoritariamente hombres (92 %) jóvenes (34 años de edad promedio), económicamente activas (más del 75 % tenía trabajo en el mes anterior a su detención), reincidentes (el 32 %), de temprana iniciación en la trayectoria delictiva (22 años en promedio), con escasa educación (abandono o expulsión a los 15 años en promedio), usuarios problemáticos de drogas y alcohol (el 35 % consumió drogas o alcohol en las 6 horas previas al delito) y armados para cometer el delito (1 de cada 3). También son víctimas y/o testigos de violencia doméstica (40 % tuvo padres que abusaban del alcohol y fueron víctimas de maltrato) y abandonaron el hogar familiar tempranamente (el 37 % antes de los 15 años).

Las mujeres privadas de libertad también son jóvenes (36 años en promedio), encarceladas por delitos de drogas (un tercio del total), menos reincidentes que los hombres (19 % frente al 33 %) y también menos violentas (el 83 % cometió delitos sin usar armas, frente al 63 % en

1 Así lo indican diversos instrumentos: la Convención de los Derechos del Niño (Artículo 37), las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing) (Regla 13.1), las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio) (Regla 6.1), los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas (Principio III, las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Regla 59).

el caso de los hombres; y el 27 % no hirió a sus víctimas, siendo 34 % para la población masculina); están en pareja con personas que también cometen delitos (39 % frente al 5 % de los hombres) y expresan que el apoyo de familiares y amigos es sustantivo para abandonar el delito (40 % frente al 25 % de los hombres).

Finalmente, los indicadores sobre el delito cometido por personas jóvenes, esto es menores de 25 años, refieren que: son más violentos (65 % usó arma para cometer delitos y el 38% dañó a sus víctimas, frente al 55 % y el 30 % respectivamente de los adultos); el 25 % está privado de libertad por homicidio frente al 19 % de los adultos); 6 de cada 10 tenía un trabajo el mes anterior de ser detenido y 7 de cada 10 dicen haber consumido sustancias alguna vez en sus vidas.

Por último, la discusión sobre la legitimidad de la cárcel también incluye la dimensión económica. Hay consenso respecto de la necesidad de garantizar la reinserción eficaz ya que los costos sociales y económicos derivados del fenómeno del delito son inmensos e incluyen no solamente las áreas de la ejecución penal y los programas pospenitenciarios, sino también los procedimientos de investigación, persecución y enjuiciamiento. A ello debe sumarse los costos sociales para las víctimas, las familias y las comunidades (UNODC 2019).

## ► Reincidencia y reinserción

Los estándares internacionales afirman que la rehabilitación de las personas infractoras de la ley penal y su reinserción comunitaria son objetivos fundamentales del proceso de justicia penal. Estos estándares colocan a las intervenciones orientadas hacia la inclusión social, como importante medio de prevención del delito. Así, por ejemplo, el Artículo 10, numeral 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que “el régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación”. En la misma dirección, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (*Reglas Mandela*) señalan:

### Regla 4

1. Los objetivos de las penas y medidas privativas de libertad son principalmente proteger a la sociedad contra el delito y reducir la reincidencia. Esos objetivos solo pueden alcanzarse si se aprovecha el período de privación de libertad para lograr, en lo posible, la reinserción de los exreclusos en la sociedad tras su puesta en libertad, de modo que puedan vivir conforme a la ley y mantenerse con el producto de su trabajo.

2. Para lograr ese propósito, las administraciones penitenciarias y otras autoridades competentes deberán ofrecer educación, formación profesional y trabajo, así como otras formas de asistencia apropiadas y disponibles, incluidas las de carácter recuperativo, moral, espiritual y social y las basadas en la salud y el deporte. Todos esos programas, actividades y servicios se ofrecerán en atención a las necesidades de tratamiento individuales de los reclusos.

Lo señalado en la Regla 4 implica que, en su dimensión práctica, los estándares deben traducirse en experiencias concretas; y que los Estados deben desarrollar programas penitenciarios y pospenitenciarios adecuados para que la rehabilitación y la reinserción sean posibilidades reales y no solamente fines deseables.

Con distintos marcos teóricos y metodológicos, los países de la región han emprendido reformas de sus sistemas penitenciarios con el norte en la rehabilitación. Éste es un objetivo a largo plazo que podría evaluarse al cabo de haber completado los procesos de reforma. Sin embargo, diversos autores señalan que, en la mayoría de los casos, la rehabilitación no pasa de estar enunciada en los fines institucionales; y que en los casos que sí se han desarrollado experiencias y programas innovadores, hay poca evidencia sobre su efectividad (Morales et al. 2018; Dammert 2018; Villagra Espinoza & Martínez 2014; Droppelmann 2010). A pesar que estos programas carecen de financiación institucional, tienen un alcance limitado o se encuentran en etapas tempranas de evaluación, resultan prometedores porque en su mayoría, son aplicaciones adaptadas de otros que ya tienen suficiente evidencia de buenos resultados en países como Canadá, Inglaterra, Australia, España, entre otros (Dammert 2018).

En efecto, en la década de 1980 surgió, en el mundo anglosajón, un conjunto de investigaciones centradas en *what works* (*qué funciona*), que mostraron evidencia sobre la efectividad de determinados programas dirigidos a personas infractoras de la ley penal. Autores como Andrews, Bonta, Gendreau, Ross y Lipsey<sup>2</sup> utilizaron técnicas experimentales para medir resultados de programas de rehabilitación, y mostraron que un conjunto de prácticas con enfoque cognitivo-conductual y basadas en las teorías del aprendizaje social, generaban un impacto en la reincidencia delictiva. Este enfoque plantea que hay tres factores en los que se basan los procesos de rehabilitación: *a)* la intervención planificada y con intencionalidad explícita; *b)* los objetivos dirigidos a la modificación de las conductas asociadas al comportamiento delictivo (actitudes, estilos de pensamiento, relacionamiento social, competencias educativas y laborales, entre otros), y *c)* la disminución

2 Ver, por ejemplo: Paul Gendreau, *Tertiary Prevention: What the Meta – Analyses of Offender Treatment Literature Tell Us About “What works”* (1990).

futura de la conducta delictiva, como resultado de la intervención (Dammert 2018).

Por ejemplo, James McGuire (2006) analizó investigaciones y rescató elementos clave que evidenciaban un impacto en la reincidencia. Estos elementos dan base al paradigma de “los principios de las prácticas efectivas”. Además de estos principios, señaló otro conjunto de intervenciones - “clásicas” en los

sistemas penitenciarios - que no generan ningún impacto en la reincidencia. También hizo una fuerte crítica a los modelos punitivos y sus efectos en la disuasión del delito, y mostró que medidas como el alto nivel de supervisión o vigilancia y el *encarcelamiento de shock*<sup>3</sup> no solo no tenían efectos positivos en la reducción de la futura conducta criminal, sino que la reforzaban: 25 % de aumento en las tasas de reincidencia en comparación con grupos de control (Droppelmann 2010, 11).



Un estudio reciente realizado por la organización Prison Policy Initiative<sup>4</sup> (2019) señala que, según datos oficiales, 4.9 millones de personas son encarceladas anualmente en Estados Unidos, el país que registra la mayor tasa de prisionización<sup>5</sup> de todo el mundo. En el universo de personas anualmente encarceladas, 1 de cada 4 lo ha sido más de una vez durante el mismo año. El estudio indica que existe un conjunto de problemas subyacentes que alimentan el ciclo de la reincidencia: la pobreza, las elevadas tasas de problemas de salud mental (25 %) y el uso problemático de drogas (52 %). También recogió evidencia sobre importantes diferencias sociodemográficas entre las personas con múltiples encarcelaciones en el último año y aquellas que no fueron encarceladas o lo fueron solo una vez. El análisis muestra que en la población con múltiples encarcelaciones hay sobrerrepresentación de personas que cometieron delitos no violentos, afrodescendientes (21 % de quienes

han estado encarcelados al menos una vez en el pasado y 28 % de quienes lo han estado más de dos veces), con bajos ingresos (50 %), sin cobertura de salud (27 %), con bajo nivel educativo (38 %) y desempleadas (17 %). También enfatiza que el encarcelamiento disminuye las perspectivas socioeconómicas para la reinserción de estas personas al egreso; por eso es necesario la inversión pública en asistencia para el empleo, la educación, la capacitación profesional y la asistencia financiera.

El estudio confirma lo expresado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Drogas y el Delito (UNODC 2019): la gran mayoría de las personas reincidentes son encarceladas por delitos no violentos, tienen tasas mucho más altas de problemas sociales, económicos y de salud, para los que la cárcel no es la solución, ya que una vez que egresan, estos problemas permanecen incambiables.

3 Es un régimen penitenciario de estilo militar que comenzó a usarse en la década de los '90. Se centra en procesos de “entrenamiento” altamente pautados y fiscalizados. El régimen tiene horarios estrictos para el desarrollo riguroso de actividades educativas para la vida, formación profesional, programas laborales y de servicio comunitario o para la propia prisión, programas para abordar el comportamiento delictivo, para el desarrollo del pensamiento prosocial, entre otros (Griffith et al. 2007, 14).

4 *Arrest, Release, Repeat: How police and jails are misused to respond to social problems.*

5 La tasa de prisionización es la proporción de personas encarceladas cada 100.000 habitantes. Según datos del *World Prison Brief*, la tasa de prisionización de Estados Unidos es de 639/100.00.

Los hallazgos del estudio sobre la reincidencia en Estados Unidos pueden traspolarse a América Latina. Con datos más antiguos, el *Estudio latinoamericano sobre población carcelaria* (2013) presentó resultados comparados sobre países de la región. Entre los principales figuran las altas

tasas de reincidencia, no obstante, el fuerte consenso respecto del déficit metodológico que registran los países de la región en la producción de datos rigurosos (Garzón et al. 2018; Marmolejo & Pierce 2016; PNUD 2013).

► Tabla 1

	Argentina	México	Perú	El Salvador	São Paulo, Brasil	Chile
% de personas condenadas en ocasiones anteriores	43.4	33.3*	16.1*	18.2	49.4	52.9

Fuente: Estudio latinoamericano sobre población carcelaria; año 2013. Resultados comparados.

(\*) Los cálculos para México y Perú se realizaron con metodología distinta, que explica la diferencia de guarismos. Ver estudio.

Más recientemente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) publicó un avance sobre su estudio acerca de las cárceles en América Latina y el Caribe (Alvarado & Vélez Grajales 2019). Con base en encuestas aplicadas a 11.000 personas privadas de libertad en 14 países de la región (Argentina, Bahamas, Barbados, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Perú, Surinam y Trinidad y Tobago) el BID obtuvo datos actualizados sobre diversas dimensiones del encarcelamiento; entre ellos, que el 32 % de las personas privadas de libertad es reincidente.

La reincidencia es el indicador mayormente utilizado para evaluar los programas de reinserción, ya que es considerado “un indicador de excelencia en tanto arroja valores claros sobre las personas que tienen nuevos contactos con el sistema de justicia criminal, ya sea por nueva detención, condena o encarcelamiento” (Villagra, Espinoza & Martínez 2014). Esto a pesar de su carácter meramente cuantitativo (que entre otras limitaciones no permite conocer las razones por las que las personas vuelven a delinquir o cuáles son los factores que inciden para que no lo hagan) y de las múltiples formas de definir y medir el fenómeno.

## ► La intervención para la reinserción social

Con base en distintos marcos teóricos, los países del mundo han ensayado diversos modelos de intervención.

El ideal de reinserción que plantean los estándares internacionales -y en general recogen las normas nacionales- ha motivado el desarrollo de acciones en los ámbitos penitenciario y pospenitenciario. Las mejores experiencias, según señalan los estudios comparados, devienen de aquellos modelos que logran la articulación complementaria de las intervenciones de trato y tratamiento (Morales et al. 2019; Pantoja & Guzmán 2011; Romero 2003).

El *trato* y el *tratamiento* son dimensiones constitutivas de la intervención integral en la privación de libertad y en el medio libre (Morales et al. 2018; Juanche 2017). Así, el *trato* refiere a los lineamientos desarrollados para concretar el ejercicio de los derechos humanos con base en las obligaciones asumidas por los Estados.

► Gráfico 2



El *tratamiento*, en cambio, atiende la incidencia de riesgos vinculados a la conducta delictiva y promueve y fortalece factores de protección. Estas dimensiones, adecuadamente articuladas, orientan el encargo específico de rehabilitación y de reinserción que enuncian los marcos legales sobre la finalidad de los sistemas penitenciarios y pospenitenciarios (Juanche 2017). “El objetivo principal de los programas de reintegración social es proporcionar a los delincuentes la asistencia y la supervisión que puedan necesitar para desistir de delinquir, reintegrarse con éxito en la comunidad y evitar una recaída en la conducta delictiva” (UNODC 2019).

La teoría del desistimiento<sup>6</sup> (Ward & Maruna 2007) ha colaborado en la comprensión de que el cese de la conducta delictiva es un proceso y no una condición estática de la persona. Para colaborar en este proceso se requieren acciones destinadas al desarrollo de capital humano y social, y no solo intervenciones para revertir las necesidades criminógenas (Villagra, Espinoza & Martínez 2014). En la misma línea, McGuire (2006) señaló los principios que orientan las prácticas exitosas: a) la valoración del riesgo de reincidencia a efectos de orientar la intervención; b) la intervención centrada en las necesidades criminógenas y en los factores de protección; c) la incorporación de la capacidad de respuesta (*responsivity*) de las personas en las intervenciones, y d) la intervención en la comunidad (Droppelman 2010, 11).

La Fundación Paz Ciudadana y la Universidad de Chile (Morales et al. 2018) realizaron un estudio comparado de los modelos de intervención con personas infractoras de la ley penal en Canadá, Reino Unido y Australia, e identificó elementos comunes sobre los que existe un amplio consenso en la literatura contemporánea:

- a) La modalidad de intervención es la *gestión de casos*, que trasciende otras prácticas tradicionales como la supervisión y el acompañamiento, y requiere un elenco de acciones para manejar las resistencias, promover conductas prosociales y generar en las personas la confianza en el proceso de cambio. La evidencia señala que en esta modalidad la consistencia y la continuidad son clave para consolidar los cambios (McNeill 2009, como es citado en Droppelman 2010, 12).
- b) La evaluación diagnóstica prioriza el análisis de los factores relacionados con la probabilidad de reincidencia. La fortaleza del pronóstico está directamente relacionada con la rigurosidad y la base científica en la aplicación de los instrumentos de evaluación.
- c) La intervención incluye una oferta de programas de reinserción social, amplia, especializada y estructurada para intervenir en las condiciones

personales y sociales asociadas a la probabilidad de reincidencia. Esto determina la intervención diferenciada conforme los distintos perfiles de las personas infractoras de la ley penal: mujeres, personas con problemas de salud mental, personas que han cometido delitos violentos, delitos sexuales o intrafamiliares, entre otros. La oferta además de adecuarse al grupo particular, se desarrolla conforme al nivel de riesgo de reincidencia detectado.

## ► La formación profesional y el trabajo en el modelo de reinserción social

La formación profesional es un área fundamental del trato, en la medida que desarrolla competencias que impactarán directamente en la posibilidad de conseguir un trabajo formal y adecuadamente remunerado, requisito indispensable para la reinserción. Su vinculación con los programas de educación formal, que dan base y fortalecen el desarrollo de competencias generales, y con los programas laborales que ofrecen el marco para el desempeño de lo aprendido, es indispensable.



EUROsociAL (2014) publicó las “Reglas para la Reinserción Sociolaboral de las Personas Privadas de Libertad”, a partir del trabajo realizado para acompañar el diseño y la implementación de políticas públicas en los países de América Latina. Este trabajo identificó que la oferta de

6 Lo han definido como “la abstinencia a largo plazo del delito entre sujetos que estuvieron involucrados en patrones persistentes de conducta criminal”. Según Farral (2002, 212), el proceso de desistimiento puede producirse con intervención externa o sin ella y hay un conjunto de factores asociados: la incorporación de nuevas aptitudes, un empleo significativo o una relación de pareja, estable. Se sabe que cambios individuales o familiares importantes, lo explican. Pero, aunque resulta intuitivo señalar que la probabilidad del desistimiento será menor cuanto más complejas las circunstancias señaladas, lo cierto es que no se han encontrado relaciones causales entre los factores identificados y la ausencia de conducta delictiva (UNODC 2019).

programas de intervención en las cárceles y también en el ámbito pospenitenciario es limitada, con baja cobertura, carente de integralidad y de marcos teóricos, con escasa o inexistente evaluación para avalar su continuidad o su orientación en base a evidencia. Las Reglas reconocen el derecho de las personas privadas de libertad y liberadas a la reinserción sociolaboral (Regla 1) y brindan un conjunto de directrices para materializarlo.

En la misma dirección, UNODC (2017) señala que la oferta de formación suele ser de tipo tradicional (carpintería, herrería, agricultura) y que, si bien estas competencias pueden ser muy útiles en algunos contextos, las economías modernas –y particularmente las de sociedades de bajos ingresos– requieren un rango de competencias más amplio. Por tal razón es fundamental obtener información sobre el mercado laboral a fin de brindar a las personas privadas de libertad y liberadas, las mejores oportunidades para obtener un empleo. Así, una oferta de formación seleccionada con base en las necesidades del mercado local, debe ser una prioridad, al igual que su planificación con perspectiva de género que no reproduzca los estereotipos asociados.

La exploración realizada sobre múltiples trabajos que evalúan la efectividad de los programas de formación profesional y/o de empleo en diversos países del mundo, señala que la evidencia empírica no demuestra disminuciones significativas en las tasas de reincidencia para personas infractoras que han participado. No obstante, se encontraron pocas dudas respecto del rol

del empleo formal, e incluso su consideración como uno de los mejores predictores sobre un proceso de reinserción exitoso (Griffiths, Danurand & Murdochs 2007, 29). Diversas investigaciones que citan Griffiths (et al. 2007) señalan que la reducción de la reincidencia podría estar relacionada con la calidad del trabajo, más que con el empleo en sí mismo. Además, dicha relación podría estar influenciada por la interacción de factores como el alojamiento estable, las cualificaciones, la ausencia de uso problemático de drogas y la proactividad en la búsqueda de empleo. De allí la necesidad de desarrollar intervenciones integrales que detecten las necesidades específicas de las personas y los servicios de apoyo que las atenderán.

En este sentido, también señalan que las intervenciones más significativas combinan la formación profesional y el desarrollo de habilidades para el empleo, la certificación, la asistencia para la búsqueda y la colocación, así como el seguimiento o el acompañamiento técnico al proceso.

Las investigaciones también indican que las personas que pueden encontrar un trabajo formal, y en particular puestos que tengan un correlato en salarios de calidad, tienen menos probabilidades de reincidir que quienes no lo consiguen. El impacto del empleo formal en la probabilidad de reincidencia ha sido respaldado, entre otros estudios, por investigaciones realizadas en el Reino Unido y en Estados Unidos (Griffiths, Danurand & Murdochs 2007).



Créditos: (©) Nada Crece a la Sombra

## ► 2. El estudio exploratorio

Con antecedentes en el desarrollo de proyectos de apoyo a la reforma penitenciaria en Uruguay, en las áreas relativas a la educación, el trabajo y la profesionalización de los recursos humanos<sup>7</sup>, OIT/Cinterfor se ha aproximado al análisis sobre el rol de la formación profesional en los procesos de inclusión social de las personas privadas de libertad y liberadas.

En 2019 relevó distintas experiencias de cooperación entre los gobiernos, empresas, instituciones de formación profesional y sindicatos en Argentina, Chile y Uruguay. Como resultado produjo una nota técnica<sup>8</sup> (Juanche 2019) que introdujo los principales apuntes para una agenda que integre con relevancia la necesidad del diseño colaborativo de estrategias enfocadas en las personas que están o han estado encarceladas.

En esta oportunidad, OIT/Cinterfor se propuso explorar las sinergias entre los sistemas penitenciarios, las instituciones de apoyo a las personas liberadas y las instituciones de formación profesional.

Para ello diseñó un estudio exploratorio que tuvo como objetivo general “Contribuir a la generación de conocimientos sobre las políticas y programas de formación profesional en contextos de cárceles y/o con personas egresadas del sistema penitenciario en los países de la región y a la cooperación horizontal en esta materia entre instituciones miembro de Cinterfor”.

Este estudio revisó literatura publicada sobre el tema específico y otros relacionados, realizó entrevistas en profundidad a funcionarios de gobierno que se desempeñan en las instituciones penitenciarias, los sistemas de penas alternativas a la prisión, las instituciones pospenitenciarias y las instituciones de formación profesional. También revisó normativa internacional y leyes, reglamentos, documentos de trabajo y de asistencia técnica. Con base en un conjunto de disparadores, organizó un conversatorio para intercambiar sobre los principales aspectos relevados y otro para validar los principales hallazgos del estudio exploratorio.

Los resultados compartidos en esta nota técnica no son concluyentes. El análisis realizado pretende contribuir a los procesos que diversos países han emprendido, en el entendido que la formación profesional es una variable

clave en la búsqueda de respuestas para la inclusión social de las personas infractoras de la ley penal. Sin una adecuada reinserción sociolaboral, la inclusión no será tal.

También es preciso señalar que, sin desconocer la evidencia respecto del peso de otros factores en el proceso de desistimiento delictivo, existe un campo amplísimo y poco estudiado sobre el impacto específico de la formación profesional. Mientras que hay disponible un considerable número de estudios sobre la formación profesional y la inserción laboral de diversos grupos (jóvenes, personas desempleadas, trabajadores y trabajadoras informales, mujeres, personas de la comunidad LGTBI, personas en situación de discapacidad, entre otros), es muy reducida la literatura dedicada a las personas infractoras de la ley penal.

### ► La formación profesional para las personas privadas y liberadas: algunas experiencias de los países de la región

Este estudio exploró distintas experiencias de formación profesional que desarrollan algunos de los Estados de la región, a través de la cooperación entre sistemas penitenciarios, instituciones de apoyo y/o acompañamiento a personas liberadas e instituciones de formación profesional. En particular, profundizó en el acercamiento a lo desarrollado en Costa Rica, Colombia y Uruguay.

El estudio incorporó distintas dimensiones de análisis, a saber: 1) los actores involucrados; 2) el marco jurídico para el desarrollo de las experiencias; 3) las dependencias en las que se realizan los programas; 4) el público objetivo; 5) la formación y/o capacitación brindada; 6) los/as docentes; 7) el financiamiento; 8) los resultados de la capacitación; 9) el seguimiento al egreso. A continuación, se desarrollan los principales aspectos relevados en cada una de las dimensiones.

7 Proyecto L “Apoyo a la Reforma de las Instituciones para Personas Privadas de Libertad” que se llevó a cabo entre julio de 2010 y noviembre de 2011 dentro de la iniciativa piloto *Unidos en la Acción*, que articuló la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) con el Sistema de Naciones Unidas en Uruguay, como uno de los ocho países piloto en el mundo. El Programa *Justicia e Inclusión*, un proyecto de cooperación internacional firmado entre la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República de Uruguay y la Unión Europea que coordinó esfuerzos en las áreas de reforma procesal penal, reforma administrativa y fortalecimiento de las capacidades del sistema de medidas privativas y no privativas de libertad, salud, educación e inclusión socio-laboral. El proyecto fue ejecutado por OIT/Cinterfor, OPS/OMS y el PNUD. OIT/Cinterfor desarrolló las áreas relativas a la reforma administrativa, la educación y la inclusión sociolaboral. OIT/Cinterfor, “Programa de Justicia e Inclusión de Uruguay”, <https://www.oitcinterfor.org/proyectos/justiciaeinclusion>

8 OIT/Cinterfor, “Formación profesional y privación de libertad: apuntes para una agenda”, <https://www.oitcinterfor.org/node/7650>

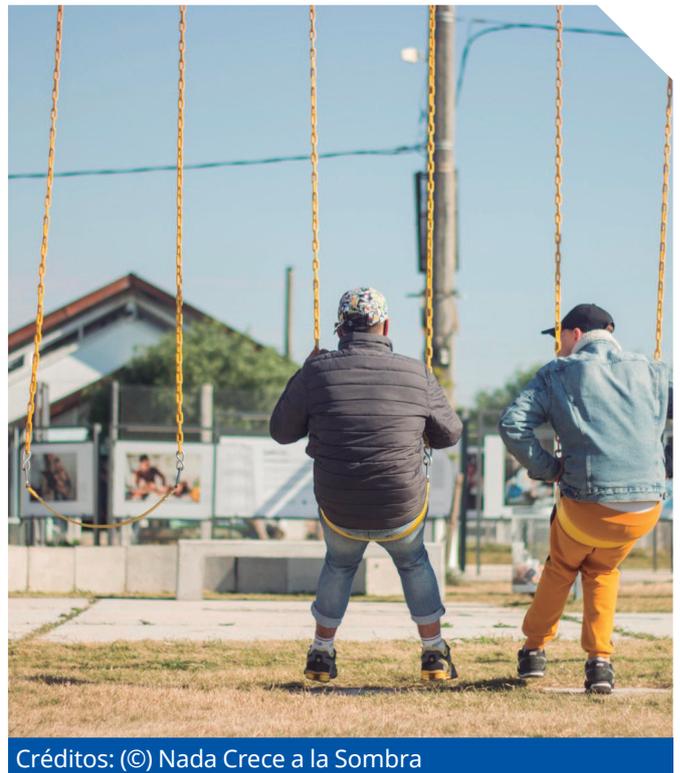
## Sobre los actores involucrados

Como fuera señalado, este estudio puso foco en las prácticas interinstitucionales desarrolladas por las instituciones de formación profesional en articulación con los sistemas penitenciarios y las instituciones que trabajan con la población liberada.

Para el caso de Costa Rica, la articulación se desarrolla entre el Ministerio de Justicia y Paz, mediante su Dirección General de Adaptación Social<sup>9</sup> encargada de gestionar las penas privativas de libertad y las medidas alternativas, y su Unidad de Inserción Social<sup>10</sup> que brinda apoyo y acompañamiento a las personas liberadas con el fin de promover su reinserción social, y el Instituto Nacional de Aprendizaje<sup>11</sup> (INA). En Colombia, la experiencia la desarrollan el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario<sup>12</sup> (INPEC), encargado de la ejecución de las penas, y el Servicio Nacional de Aprendizaje<sup>13</sup> (SENA). Por último, en Uruguay la coordinación explorada fue la que llevan adelante la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado (DINALI)<sup>14</sup> y el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional<sup>15</sup> (INEFOP).

En las tres experiencias, el marco de cooperación interinstitucional tiene carácter formal y se plasma en *convenios marco* que luego son desagregados según especificidades relativas a las formas de organización que se dan los distintos sistemas nacionales. Los convenios específicos recogen los detalles relativos a la respuesta acordada entre las instituciones para el desarrollo de la formación y la capacitación profesional destinada a personas privadas de libertad y liberadas.

En todas las experiencias, las instituciones tienen instancias de coordinación ejecutiva, a nivel nacional y a nivel local, sean estas de carácter formal o no formal. En la primera de las instancias se articulan los aspectos político-institucionales como la cobertura y las responsabilidades de cada institución; en las segundas se coordinan las intervenciones adecuadas a las particularidades del contexto, como por ejemplo la variedad de cursos. En la experiencia uruguaya, DINALI e INEFOP acordaron la creación de un puesto de coordinación encargado de la articulación entre ambas instituciones para el desarrollo del convenio.



Créditos: (©) Nada Crece a la Sombra

## Sobre el marco jurídico

En Costa Rica, el Reglamento del Sistema Penitenciario Nacional N° 40849-JP<sup>16</sup> regula la educación y el trabajo en las cárceles. El Reglamento establece que “La educación y el trabajo son los principales instrumentos de atención profesional” (Artículo 89) y que las personas tienen derecho a la educación, la formación y la capacitación (Artículo 136). La ley costarricense contempla la redención de pena por trabajo en el Artículo 55 del Código Penal<sup>17</sup>, Ley 4.573. El INA, creado por Ley No. 3.506 tiene como fin “(...) contribuir al desarrollo económico y al mejoramiento de las condiciones de vida del pueblo costarricense, por medio de la formación de aprendices y la capacitación”. Mediante el convenio celebrado con el Ministerio de Justicia y Paz, diseña, brinda y supervisa técnica y metodológicamente, los servicios de formación y capacitación técnica brindados a la población privada de libertad.

9 Dirección General de Adaptación Social: <https://www.mjp.go.cr/Dependencias/DGAS>

10 Unidad de Inserción Social: <https://www.mjp.go.cr/Comunicacion/Nota?nom=Unidad-de-Inserci%C3%B3n-Social-brindara-preparacion-y-seguimiento-pospenitenciario>

11 Instituto Nacional de Aprendizaje <https://www.ina.ac.cr/SitePages/Inicio.aspx>

12 Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, <https://www.inpec.gov.co/>

13 Servicio Nacional de Aprendizaje, <https://www.sena.edu.co/es-co/Paginas/default.aspx>

14 Ministerio del Interior de Uruguay, “Dirección Nacional de Apoyo al Liberado”, <https://www.minterior.gub.uy/index.php/2-uncategorised/5598-direccion-nacional-de-apoyo-al-liberado>

15 Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, <http://www.inefop.org.uy/home>

16 Sistema Costarricense de Información Jurídica, “Reglamento del Sistema Penitenciario Nacional” [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=85709](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=85709)

17 Poder Judicial de Costa Rica, [https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=5027&nValor3=96389&strTipM=TC](https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=5027&nValor3=96389&strTipM=TC)

En Colombia, la educación y el trabajo durante la privación de libertad están regulados por la Ley No. 65 de 1993, Código Penitenciario y Carcelario<sup>18</sup>. En efecto, el artículo 94 señala que “La educación al igual que el trabajo constituye la base fundamental de la resocialización”. La ley colombiana contempla los beneficios de redención de pena por educación (artículo 97), enseñanza (artículo 98, cuando la persona privada de libertad acredite haber actuado como instructor) y por trabajo (artículo 82). Por su parte el SENA ha sido creado por Ley No. 119 de 1994<sup>19</sup>, con la misión de “invertir en el desarrollo social y técnico (...) ofreciendo y ejecutando la formación profesional integral, para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país”. El SENA, a través de la Agencia Pública de Empleo, gestiona los mecanismos y estrategias de atención dirigidas a poblaciones vulnerables, con el fin de aportar al mejoramiento de su perfil ocupacional y aumentar sus niveles de inserción social y productiva; entre ellas, las personas privadas de libertad<sup>20</sup>.

En el caso de Uruguay la DINALI, dependiente del Ministerio del Interior, tiene según lo establece el Artículo 2 de su Reglamento<sup>21</sup>, el cometido de diseñar y ejecutar políticas públicas para la reinserción social de personas egresadas del sistema penitenciario. Entre ellas, el apoyo al empleo, la capacitación y la formación profesional. Por su parte el INEFOP, creado por Ley No. 18.406<sup>22</sup>, entre otros componentes de su misión, desarrolla políticas públicas de empleo y acciones de formación profesional en articulación con instituciones públicas y privadas; también ofrece orientación y capacitación laboral, “especialmente a las poblaciones con mayor vulnerabilidad frente al desempleo”. La DINALI y el INEFOP trabajan conjuntamente con base en un acuerdo interinstitucional que conjuga esfuerzos para mejorar las competencias laborales y la calificación de la población liberada.

### Sobre las dependencias en que se realizan los programas

Para los casos de Costa Rica y Colombia, las capacitaciones destinadas a la población privada de libertad se desarrollan en el ámbito del sistema penitenciario. La modalidad depende justamente de las características del centro al que llega la oferta de formación. Si se trata de centros cerrados, las capacitaciones se realizan en aulas y talleres instalados

dentro de los propios centros; en éstos, también hay oferta de formación a distancia que las personas atienden a través de medios virtuales, generalmente en las aulas de informática. También hay capacitaciones que se desarrollan en centros abiertos, como chacras, granjas o centros agrícolas. Costa Rica impulsó, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, la creación de Unidades de Atención Integral (UAI)<sup>23</sup>. El acceso a las UAI es determinado por el Instituto Nacional de Criminología, el órgano decisor para el cambio de las medidas impuestas. En ellas se desarrolla la fase de egreso del sistema penitenciario, con un enfoque sociolaboral que genera las condiciones de acompañamiento hacia la vida en libertad, a partir de la coordinación de un conjunto de recursos de apoyo externo. La oferta de capacitación del INA, también llega a estas Unidades.

El convenio que desarrollan conjuntamente la DINALI y el INEFOP en Uruguay, tiene como centro la Escuela de Oficios. Éste es un espacio integral de inclusión que brinda propuestas de formación profesional y capacitación en habilidades blandas y para la vida, y promueve procesos de inclusión sociolaboral para la población objetivo. El convenio inicial, al que se han realizado adendas, incluye capacitaciones en herrería, carpintería en madera, carpintería en aluminio, chapa y pintura, panadería, auxiliar de servicio tisanería, elaboración de pastas, mantenimiento de aire acondicionado, auxiliar mecánica automotriz y gastronomía.

### Sobre el público objetivo

Todas las experiencias capacitan a hombres y mujeres.

En el caso de Costa Rica y Colombia, las capacitaciones van dirigidas a las personas privadas de libertad, en las distintas etapas de ejecución de la pena. Costa Rica señaló además la derivación de personas a los dispositivos del INA disponibles en el medio libre, una vez que la persona es liberada. Esta intervención está dirigida por la Unidad de Inserción Social, una instancia creada para el acompañamiento al proceso de reintegro a la comunidad, que comenzó su trabajo con una fase piloto en 2017 y actualmente está siendo objeto de fortalecimiento para la ampliación de su cobertura.

La experiencia uruguaya va destinada a personas liberadas que se integren voluntariamente. También existe un cupo para integrar a otras personas que acuden al INEFOP. De esta forma, promueven la integración

18 Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, “Ley 65 de 1993”

<https://www.inpec.gov.co/documents/20143/45027/LEY+65+DE+1993.pdf/97ed8580-8ffc-3ea1-9cb4-c117344e151d>

19 Agencia Pública de empleo, “Ley 119 de 1994” <https://agenciapublicadeempleo.sena.edu.co/Normatividad/Ley%20119%20de%201994.pdf>

20 Agencia Pública de empleo <https://agenciapublicadeempleo.sena.edu.co/Paginas/APE.aspx>

21 Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO), “Reglamento para la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado”, <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-reglamento/174-2016>

22 Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO), “Ley N° 18406”: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18406-2008>

23 Beatriz Abizanda (2017); “Costa Rica apuesta por el cambio en su sistema penitenciario”. <https://blogs.iadb.org/seguridad-ciudadana/es/sistema-penitenciario-en-costa-rica/>

al tiempo que comparten el uso de la estructura y el equipamiento con otros beneficiarios. En el proceso de ampliar la cobertura, la DINALI y el INEFOP exploran la posibilidad de articular una oferta de capacitación también en el Norte del país, mediante la instalación de talleres de vestimenta. Esta propuesta toma como base la experiencia de colaboración entre el Instituto Nacional de Rehabilitación –órgano encargado de la ejecución de las penas privativas de libertad y las alternativas- y el INEFOP en dos cárceles departamentales. En esta experiencia hay un tercer actor: el Sindicato Único de la Aguja, que es la entidad capacitadora. La posibilidad implicaría la continuidad de trayectorias de capacitación extramuros para quienes hayan participado durante la privación de libertad, y la integración de personas liberadas.

### Sobre la capacitación brindada

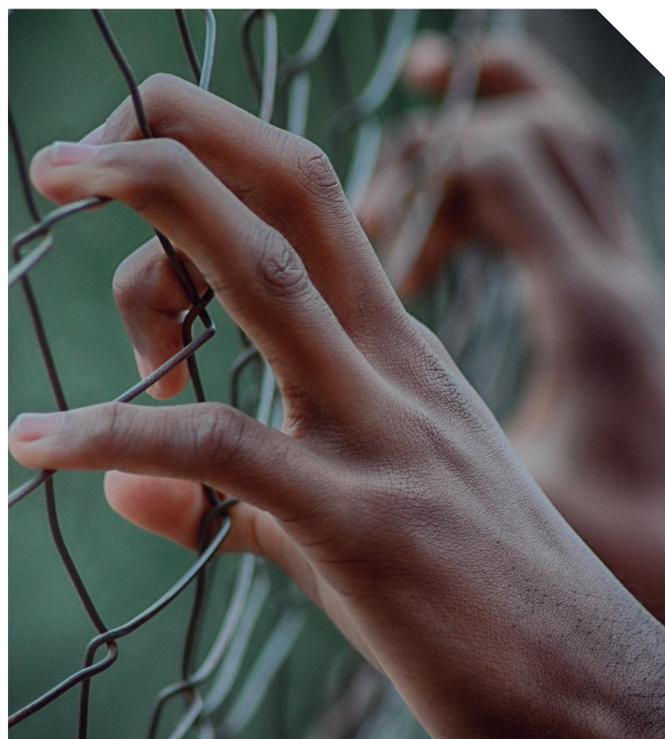
La oferta disponible en los tres casos estudiados es fundamentalmente de capacitación inicial o básica. Todas las fuentes consultadas coinciden en señalar que dicha oferta está condicionada a priori por el perfil educativo de las personas privadas de libertad que en su gran mayoría solo cuenta con la educación básica, e incluso en muchos casos, incompleta. Esto impacta directamente en el desarrollo de las competencias de lectoescritura y lógico-matemáticas. Los cursos de formación profesional tienen mayores exigencias educativas para el ingreso. Aunque hay oferta en este nivel, es marginal.

En todos los casos, la propuesta de capacitación y las mallas curriculares son las mismas que se emplean en las formaciones extramuros o para otros dispositivos en comunidad. La currícula es determinada, bien por la institución de formación profesional, bien por los agentes de capacitación. Estos últimos son instituciones públicas o privadas que desarrollan las propuestas tanto en el contexto de privación de libertad como en la comunidad. Todas las experiencias coinciden en que la certificación es un elemento central dado que es concebida como una herramienta importante no solo para la acreditación de la capacitación recibida, sino también como medio simbólico en el proceso de construcción de las trayectorias para la reinserción. En ningún caso la certificación hace referencia al lugar en que la persona realizó el curso, como forma explícita de evitar la estigmatización. En todos los casos hay esfuerzos por adecuar la oferta de capacitación al contexto en el que está inserta la unidad penitenciaria.

Al igual que la oferta, la metodología está condicionada por la infraestructura y el equipamiento disponible para el desarrollo de las capacitaciones. En las experiencias desarrolladas dentro de las unidades penitenciarias, los cursos brindados mayoritariamente son aquellos para los que no son necesarios grandes requisitos de espacio, herramientas y materiales (manipulación de alimentos, reciclaje de residuos, idiomas, atención al cliente) o que usan los espacios institucionales para desarrollar la

práctica (panadería, carpintería, por ejemplo). La mayoría suele desarrollarse en aulas comunes, lo que exige la compatibilización de las grillas de horarios con las actividades de educación formal y en muchos casos, con otro tipo de actividades (religiosas, de recreación, talleres de artesanías o manualidades, entre otros).

La experiencia de Uruguay en la capacitación de personas liberadas, tiene algunas características similares. Son las entidades de capacitación las que determinan los contenidos, la metodología, la evaluación y la certificación. En este caso, la infraestructura y el equipamiento están al servicio de la propuesta. Un coordinador es el encargado de la articulación necesaria entre la DINALI y el INEFOP a efectos del adecuado desarrollo de la propuesta de capacitación. Además, da seguimiento cotidiano al proceso de los y las participantes y se encarga del monitoreo de otras prestaciones complementarias a la capacitación. En este caso, las personas reciben un viático diario para el desplazamiento y otros gastos que derivan de la concurrencia al curso. También reciben alimentación y talleres de acompañamiento. El INEFOP provee también un rol de supervisión técnica al desarrollo de los cursos, que permite identificar durante el proceso cuáles son los aspectos que necesitan ser fortalecidos, así como aquellos que transcurren según lo planificado. En la Escuela de oficios también funciona un espacio de educación formal destinado al fortalecimiento educativo, desarrollado por la Dirección de Educación de Jóvenes y Adultos, y al que las entidades capacitadoras derivan personas que necesiten culminar o acreditar el ciclo de educación primaria.



Créditos: Fifaliana Joy en Pixabay

Finalmente, en todos los casos analizados, los grupos son conformados por un número reducido de participantes, como estrategia pedagógica que permite atender necesidades individuales en el desarrollo de propuestas colectivas.

### Sobre los docentes

Como fuera mencionado en el apartado anterior, los docentes son seleccionados por las organizaciones que desarrollan la propuesta. Todas las experiencias señalaron que, si bien no existen listas de docentes especializados para el trabajo en contextos de encierro, sí hay procesos internos de las organizaciones en los que seleccionan a los perfiles más adecuados para el trabajo en virtud de las características de la población, y del contexto en el que se brindan las capacitaciones.

### Sobre el financiamiento

En todos los casos las horas docentes son financiadas por las instituciones de formación profesional. En algunos casos éstas también aportan equipamiento y materiales, pero en general estos últimos dos rubros deben ser provistos bien por parte de las instituciones penitenciarias, bien por parte de las instituciones de apoyo a las personas liberadas.

### Sobre los resultados de la capacitación

Todos los casos informaron que existe una tasa de deserción derivada de las propias características de la población beneficiaria y de las relativas al contexto. Así también, las experiencias son disímiles en cuanto a los resultados de reinserción tras la capacitación. Todas coinciden en la baja tasa de ocupación posterior, aunque no existe un análisis profundo de las causalidades del bajo impacto.

Dependiendo de la capacitación brindada, existen o no instancias de evaluación. En el caso de Colombia, un conjunto importante de cursos brindados certifica la participación sin incluir análisis sobre el desempeño o los resultados del proceso de enseñanza – aprendizaje. En estos casos el énfasis está en el acceso y la sostenibilidad de la propuesta. En los casos de capacitaciones que sí incorporan la evaluación, esta tiene dos dimensiones: la de proceso y la de resultados. Los resultados son considerados en tanto hito final, pero el acento está en el acompañamiento al proceso que permite a la persona la incorporación de competencias técnicas y también de habilidades blandas directamente relacionadas.

### Sobre el seguimiento al egreso

Todos los casos explorados registran escasas tasas de seguimiento al egreso. El acompañamiento a la reinserción laboral posterior a la capacitación, se da en un reducido número de participantes. Existen “bolsas de trabajo” y en algunos casos hay experiencias exitosas de incorporación en pasantías o en cupos laborales que se logran en convenio con otras instituciones públicas o privadas. La DINALI, por ejemplo, logró insertar en alguna pasantía al 60% de las personas que participaron de alguna capacitación. Todas las experiencias coinciden en que la inserción laboral es uno de los grandes desafíos a abordar.

Entre las buenas prácticas señaladas, Costa Rica mencionó el convenio que el Ministerio de Justicia y Paz, la Caja Costarricense de Servicio Social (CCSS) y el INA desarrollan para proveer de ropa hospitalaria a los centros de salud en el contexto de la pandemia de la COVID-19. Mediante este convenio se logró la inserción ocupacional de mujeres privadas de libertad, que trabajan en un taller industrial equipado por el INA y producen prendas a partir de los implementos que provee la CCSS. Estas mujeres fueron seleccionadas por sus competencias previas en la industria textil y/o por haber participado en capacitaciones del INA. El taller industrial es parte de la estrategia “Construyendo Oportunidades”<sup>24</sup>, que busca dotar a la población penitenciaria de competencias y habilidades para aumentar las posibilidades de reinserción social.

El INA además, brindó una capacitación de nivelación y otra de organización de la producción y realizó un diagnóstico de las habilidades y destrezas de todas las integrantes del proyecto. Por su trabajo, las mujeres reciben un incentivo económico, tal como lo estipula la legislación nacional, que les permite colaborar con sus familias y cuentan con pólizas de seguridad laboral<sup>25</sup>.

Uruguay por su parte refirió la experiencia de las cuadrillas de trabajo que se estructuran en convenio con la Intendencia de Montevideo. Estas cuadrillas son acompañadas por un equipo técnico que realiza talleres de acompañamiento laboral y hace el seguimiento del proceso. Las pasantías tienen una duración que oscila entre un año y seis meses, y son remuneradas mediante salario conforme al laudo. En el marco de este convenio hay experiencias en las que se ha integrado a personas que antes recibieron capacitación específica en la construcción, y otras en las que las personas provienen de la bolsa de trabajo que tiene la DINALI.

24 <https://web.facebook.com/CasaPresidencial/videos/440408226494167>

25 Presidencia de Costa Rica,

<https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2020/04/ministerio-de-justicia-y-paz-y-el-ina-se-unen-para-suplir-a-la-ccss-ropa-hospitalaria-ante-el-covid19/>

## ► 3. Algunos hallazgos

---

La exploración de experiencias de formación profesional para la reinserción de personas privadas de libertad y liberadas permitió identificar ejes interesantes para alimentar el diálogo entre los distintos actores involucrados en ellas. Las experiencias comparadas arrojan luz sobre los marcos conceptuales que les dan sustento, los procesos a través de los cuales se desarrollan, las decisiones institucionales que las dinamizaron y también los desafíos que enfrentan para superar algunos de los puntos identificados como tensiones.

### ► La integralidad

---

En primer lugar, cabe señalar el amplio consenso respecto del importante rol de la formación profesional en el proceso de inclusión de las personas privadas de libertad y liberadas, y en particular en la dimensión de la reinserción sociolaboral. Así, en los casos estudiados existen estrategias interinstitucionales que buscan responder a la demanda concreta de formación profesional. Aunque no todos los marcos normativos explicitan con igual precisión el rol de la formación profesional en el mandato de rehabilitación y reinserción, las instituciones la han incluido como parte del catálogo de prestaciones brindadas tanto en el período de ejecución de la pena, como tras su cumplimiento. Dicho esto, uno de los primeros desafíos identificados es el de la escasa conexión que los procesos de formación profesional tienen con la educación formal y el trabajo, a pesar de la plena coincidencia sobre la interrelación sustantiva que deben tener estas tres dimensiones.

Como fuera señalado en esta nota, existe un conjunto de principios comunes a las prácticas que arrojan evidencia de efectividad. Uno de estos principios refiere al enfoque integral de la reinserción social. Los proyectos basados en este enfoque desarrollan diversos programas e intervenciones orientadas a que la persona pueda generar un proyecto de vida y la capacidad de llevarlo adelante con autonomía. Estos programas e intervenciones están imbricados de forma tal que aseguran el abordaje holístico.

En este abordaje integral, los programas de trato (educación, trabajo, formación profesional, deporte, salud, recreación) hacen parte de la propuesta de reinserción en tanto acciones que garantizan derechos de las personas y por ello deben estar alineados con las políticas sociales que el Estado desarrolla para el conjunto de la población. La oferta de prestaciones sociales relacionadas con estas áreas y disponible extramuros, debería llegar a los sistemas penitenciarios

en igual variedad y calidad, aunque contextualizada. Además, esta oferta debería incluir medidas afirmativas para que la población liberada pueda cursar activamente las distintas opciones que ofrecen las instituciones de formación profesional. Para esto, además del acceso, debe garantizarse un conjunto de apoyos que hacen a la sostenibilidad: el costo del transporte hasta las aulas, la alimentación durante la jornada, la tramitación de documentos necesarios, entre otros.

Pero, además, las prácticas efectivas incluyen un conjunto de intervenciones de tratamiento, que están respaldadas por la evidencia de sus resultados en la reducción de la reincidencia. Como fuera señalado en esta nota, los modelos de reinserción basados en evidencia, articulan sinérgicamente las áreas de trato y tratamiento, para asegurar la complementariedad indispensable que hace a la integralidad de la propuesta. Al respecto, si bien la región tiene muy pocos antecedentes, sí hay profusa literatura de análisis y propuestas concretas para su aplicación en América Latina y El Caribe (UNODC 2019; Dammert 2018; EuroSOCIAL 2014; Villagra & Espinoza 2013; Droppelman 2010; Villagra 2008).

### ► La continuidad

---

Relacionado directamente con la integralidad, el principio de la continuidad también es fundamental en las prácticas efectivas. Las experiencias estudiadas lo conciben como rasgo central, en la medida que las personas egresan de la prisión con las mismas vulnerabilidades con las que ingresaron; y en muchos casos, todavía más deterioradas como resultado del encarcelamiento.

Entre los nudos identificados, las experiencias señalan la escasa conexión entre los servicios penitenciarios y los pospenitenciarios; y cuando existe está enfocada en la etapa del preegreso. Los servicios de acompañamiento y apoyo al egreso son estructuras incipientes, organizadas a partir de cambios desde un paradigma asistencial a otro de abordaje técnico. El gran desafío es la ampliación y la diversificación de su cobertura.

La integralidad de las prácticas también hace a su continuidad. Esto es que los programas e intervenciones que la persona recibió durante la privación de libertad, estén disponibles también extramuros. Parte sustantiva de la reinserción exitosa está en la posibilidad al egreso de: a) retomar la trayectoria educativa que permita completar y avanzar en los respectivos ciclos; b) comenzar o continuar la formación profesional para integrar, profundizar y/o consolidar las competencias

técnicas, las habilidades sociales en general y para el mundo del trabajo en particular, y c) acudir a programas de empleo que ofrezcan servicios de intermediación laboral. Sobre este último punto, en la literatura revisada figura la importancia de que los servicios de apoyo al empleo estén disponibles desde el ingreso de las personas a la prisión y sean un continuo tras su libertad. Al respecto, se señala también la conveniencia de la evaluación vocacional, lo más próximo posible a la sentencia, de forma tal que permita orientar la gestión de oportunidades de capacitación, formación e inserción laboral.

El éxito de este servicio continuo está en la articulación de acciones integradas en una política interinstitucional que involucra a los sistemas penitenciarios, los sistemas de penas alternativas, las instituciones de apoyo a las personas liberadas, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil (Griffiths, Danurand & Murdochs 2007).

## ► Las propuestas de formación profesional

La combinación de las características de la población objetivo y el contexto en el que transcurre impactan directamente en las distintas dimensiones de la formación profesional. La organización dada a los hallazgos en este punto, sigue el siguiente conjunto de indicadores<sup>26</sup>.

### Asequibilidad o disponibilidad de las propuestas (availability)

Esta dimensión implica la existencia de programas de formación profesional en distintas modalidades (presencial y a distancia, por ejemplo), docentes capacitados, infraestructura, equipamiento y materiales didácticos suficientes y adecuados. La disponibilidad dice del nivel básico para el desarrollo de las propuestas. Sin embargo, entre los hallazgos figura que la oferta no siempre logra responder a la demanda: a) la cobertura es pequeña o cuando es amplia es de capacitaciones básicas, breves y con escasos requisitos, porque no hay infraestructura, equipamiento, materiales o dispositivos educativos complementarios y de nivelación de competencias para las personas destinatarias; b) la oferta está centrada en las posibilidades institucionales (de espacios, tiempos, presupuesto y culturas organizacionales) y no en las necesidades e intereses de las personas destinatarias; hay escasas experiencias de adaptación de la oferta al perfil específico de la población y al contexto en que transcurre la formación.

### Accesibilidad

La formación profesional debería ser accesible para todas las personas, no debería ser discriminatoria y debería desarrollar acciones afirmativas para incluir a quienes son más vulnerables. Existe una importante brecha de acceso a la formación profesional de calidad, para la población privada de libertad y liberada respecto de la población en general. En el análisis de las experiencias también surge que la oferta tiene diversas dificultades relacionadas con la equidad entre hombres y mujeres, y para colectivos particularmente vulnerables.

En las prisiones, las dificultades relacionadas con la infraestructura impactan marcadamente y particularmente en las mujeres quienes, en general, están alojadas en peores lugares y con menor disponibilidad y diversidad de propuestas; estas propuestas además no suelen atender especialmente la condición de género: por el contrario, suelen reforzar el estereotipo. Así también, el acceso de las mujeres liberadas se ve restringido por situaciones derivadas de los roles de cuidado y de proveedoras que cumplen en su entorno.

Finalmente, los mayores déficits estructurales en los sistemas penitenciarios (superpoblación, infraestructura) y los patrones de discriminación, invisibilizan a los colectivos particularmente vulnerables, quienes tampoco acceden con equidad a las propuestas de formación. No se identificó en la privación de libertad, propuestas específicas para la población LGTBI, en situación de discapacidad, migrantes, indígenas, afrodescendientes, personas adultas mayores. Para el caso de las personas liberadas, existe un consenso sobre que la privación de libertad resulta ser un nuevo “marcador” que se acumula al conjunto de vulnerabilidades de estos colectivos y dificulta, aún más, su acceso a dispositivos de formación profesional (Wolff 2016). En estos casos el acompañamiento al proceso de reinserción es particularmente relevante.

### Adaptabilidad

En la exploración de las experiencias surge claramente que no todas las propuestas que están disponibles y a las que acceden las personas privadas de libertad y liberadas, son relevantes o pertinentes para ellas. Resulta claro que, dado la importancia de la formación profesional en el proceso de reinserción social, la oferta y sus distintos componentes (malla curricular, metodologías, grillas horarias, sistemas de evaluación, infraestructura, equipos y herramientas, mobiliario, materiales) deben adaptarse a las realidades, expectativas, intereses y posibilidades de dichas personas, en el proceso de desarrollo de un proyecto de vida que represente una verdadera alternativa al delito. Para esto es fundamental que la oferta se adapte en contenidos, medios, métodos, al contexto en que la persona se insertará. Variables como la edad, el género, la trayectoria

26 Con base en Tomasevsky, K. (2001). *Indicadores del derecho a la educación*.

educativa y laboral, la zona urbana o rural en la que viven, los estilos de aprendizaje, las necesidades especiales, los intereses y motivaciones, son centrales para la adaptación de las propuestas. Por tal razón, la participación de las personas privadas de libertad y liberadas en la construcción de la demanda de formación, resulta sustantiva.

Una mirada específica a los abordajes curriculares de las experiencias exploradas revela su variedad: algunas tienen una currícula estandarizada según áreas, cuyos contenidos son desarrollados por instructores que siguen el orden preestablecido en la ruta pedagógica; otras pautan los componentes curriculares “tipo” (competencias técnicas específicas, componentes transversales, de acompañamiento y de trabajo con la familia) y libran a las instituciones que desarrollan la formación, su selección y secuenciación, entre algunas de las variantes. Entre las perspectivas encontradas, surge el desafío de la estructuración de rutas curriculares pautadas y pactadas entre los distintos actores involucrados, de oferta común, constante y regulada. Este es otro aspecto sobre el que la profundización en el intercambio de experiencias, podría abonar.

## Aceptabilidad

La aceptabilidad refiere a la satisfacción de las personas y los grupos respecto de la propuesta que reciben. Conecta directamente con factores socioemocionales como la autoestima, el respeto, la superación de la soledad y el aislamiento, la socialización en general y la interacción con pares y con otros integrantes de la comunidad de formación, la identidad, el sentimiento de pertinencia y el disfrute. Esta dimensión resulta particularmente importante dado el “clima organizacional” de muchos de los establecimientos penitenciarios: hacinamiento, segregación, violencia interpersonal, miedo, autoritarismo, malos tratos. El desafío por desarrollar espacios de formación satisfactorios en estos contextos, es enorme.

En las experiencias con personas liberadas, hay un reconocimiento expreso a la incidencia que los espacios donde transcurre la formación: “(...) aulas modernas, bien equipadas, clima de intercambio y ambiente agradable hacen a la dignificación de la persona. El espacio construido también es un producto importante por sí mismo en lo referido a la convivencia, los códigos de relacionamiento, el respeto y el aprendizaje”<sup>27</sup>.

En el estudio exploratorio no se identificaron prácticas de evaluación de la oferta y sus distintas propuestas, ni encuestas de satisfacción dirigidas a las personas destinatarias. Hay referencias a procesos de evaluación participativa durante el proceso de supervisión y seguimiento al desarrollo de los cursos, pero no indicadores que señalen su efectividad ni el nivel de satisfacción de las personas.

Finalmente, en el intercambio de experiencias fue resaltado el enfoque de desarrollo humano. Ciertamente, la formación de las personas privadas de libertad y liberadas está directamente relacionada con el trabajo y en esta relación, el desarrollo de habilidades socioemocionales es fundamental. El proyecto, denominado “Ciudadanía que Libera” y desarrollado en Brasil, aborda temas relativos a la ciudadanía, la identidad, la inserción social, la capacitación profesional, el mercado de trabajo. Al final del proyecto las personas participantes realizan un plan de actitudes, que fija metas de acción de corto y largo plazo para cada participante: ¿qué harían a la salida de la cárcel? ¿Cómo sería la inserción social y en el mercado de trabajo? “Se trata de una formación humana para la ciudadanía que tiene que ser incorporada, discutida y problematizada con las personas privadas de libertad y liberadas. No se trata de hacer para ellas sino con ellas”<sup>28</sup>.

## ► La situación del trabajo

Desde el enfoque de derechos humanos, las condiciones del trabajo, así como para la realización de otros derechos en la privación de libertad, deben asemejarse lo más posible a las del mundo exterior. Esto es lo que plantea el principio de normalización al que refieren las *Reglas Mandela* (Regla 5): “El régimen penitenciario procurará reducir al mínimo las diferencias entre la vida en prisión y la vida en libertad que tiendan a debilitar el sentido de responsabilidad del recluso o el respeto a su dignidad como ser humano”. Las *Reglas Mandela*, además hacen otras múltiples referencias específicas con relación al trabajo (Reglas 4, 23, 74, 91 y 96 a 108). Por tal razón resulta fundamental que el trabajo como derecho tenga un reconocimiento amplio en el contexto de la ejecución penal, lo que incluye la retribución salarial y las prestaciones de seguridad social asociadas.

Todos los marcos normativos y programáticos relevados señalan la importancia del trabajo en el proceso de inclusión social de las personas privadas de libertad y liberadas, sin embargo, son pocas las propuestas significativas. El trabajo para las personas privadas de libertad y liberadas, además de escaso, está asociado a formas precarias, poco calificadas y/o vinculadas al “autosustento” institucional, y con poco correlato de inserción laboral al egreso. Por otro lado, la ambivalencia obligación – derecho del trabajo en la privación de libertad, genera contradicciones en múltiples planos: desde el disciplinario (sanción por negarse a trabajar) al simbólico (hay un conjunto de arreglos ocupacionales remunerados, y otros que no lo son).

En su vinculación con la formación profesional, las experiencias tienen pocos indicadores que evidencien una inserción laboral exitosa tras la capacitación o formación desarrollada.

27 Recogido durante entrevista con el INEFOP, Uruguay.

28 Experiencia presentada en el primer conversatorio sobre Formación profesional para la reinserción social de personas privadas de libertad por el Laboratorio de Gestión de la Política Penal- LabGEPEN – Universidad de Brasilia, Brasil; <http://rbepdepen.depen.gov.br/index.php/RBEP/article/view/relatos2/33>

## ► 4. Consideraciones finales

Si bien la evidencia empírica no demuestra disminuciones significativas en las tasas de reincidencia para personas infractoras que han participado en programas de formación profesional, hay pocas dudas respecto del rol del empleo formal en los procesos de reinserción social.

La evidencia también señala que los programas que mejor funcionan son aquellos que combinan el desarrollo de competencias técnicas con el desarrollo de habilidades para el empleo, brindan certificación, asistencia y acompañamiento técnico en la búsqueda de empleo y en el proceso de desempeño laboral.

Las investigaciones indican que la probabilidad de reincidir guarda relación con la calidad del trabajo y su remuneración.

Como ha sido mencionado, la evaluación sobre la efectividad de los programas de formación profesional es uno de los déficits identificados en el estudio exploratorio. Sin embargo, las experiencias analizadas y el intercambio producido señalan un conjunto nodal de elementos. Estos elementos pueden ser “claves” para dirigir, desarrollar, profundizar las acciones estatales, con vistas al diseño y la implementación de una política de reinserción social para personas privadas de libertad y liberadas, que incluya los aportes sustantivos de la formación profesional.

Pensar la reinserción social en clave de política pública podría tener al menos dos impactos inmediatos: *a)* el desarrollo de acciones efectivas, que signifiquen verdaderas oportunidades para las personas privadas de libertad y liberadas, y *b)* el uso eficiente de los recursos públicos. Para lograr dichos impactos existe una condición imprescindible: el centro de las acciones debe ser las personas a quienes van destinadas. Es preciso conocer pormenorizadamente sus necesidades y sus factores de protección. Al respecto, las investigaciones señalan que, así como existe un conjunto de riesgos dinámicos asociados al comportamiento delictivo, existe otro que opera como protector frente a él. Entre los principales factores de protección, el análisis comparado señala: *a)* las buenas habilidades y las experiencias exitosas en el manejo y la solución de problemas; *b)* los vínculos familiares adecuados (en la niñez y la adolescencia en particular la supervisión parental); *c)* las relaciones personales seguras y en especial las redes que producen capital social; *d)* las oportunidades educativas, de progreso académico; *e)* las oportunidades para cambiar de contexto social o de grupo de pares; *f)* la capacidad de planificación; *g)* las oportunidades de empleo, entre otros. En síntesis, el enfoque implica que no basta con intervenir sobre los riesgos, sino que también se debe trabajar de manera integral, fomentando la protección.

### ► Algunas claves identificadas

#### La necesidad de una política pública de reinserción social que incluya la formación profesional

Las distintas experiencias analizadas han mostrado los esfuerzos estatales por brindar acceso a las personas privadas de libertad y liberadas a la formación profesional. En efecto, los convenios celebrados y desarrollados entre los sistemas penitenciarios, las instituciones pospenitenciarias y las de formación profesional dan cuenta de ello. También la inclusión de este grupo de población entre las personas destinatarias del trabajo de las instituciones de formación profesional y la incorporación de la capacitación entre las actividades fundamentales de la vida durante la reclusión, así como al egreso.

Sin embargo, las acciones estatales distan bastante de las definidas como política pública. Las políticas públicas han de reunir un conjunto de requisitos mínimos, en tanto lineamientos o cursos de acción para obtener determinados resultados. Una política pública debe: *a)* estar planificada y ser sustentada con tiempos de ejecución de mediano y largo plazo; *b)* permitir la racionalización de los recursos disponibles; *c)* desarrollar acciones mensurables sobre la base de fuentes de información transparentes y confiables; *d)* asegurar la participación de los actores involucrados y del saber experto, y *f)* contar con institucionalidad y estructura profesional adecuadas (Juanche & Palummo 2012, 41 – 42).

Una parte de este conjunto de características comunes a las políticas públicas se percibe deficientemente desarrollada en la actualidad, y parece indispensable abordar el reto de hacerlo en el futuro cercano. Ello impactaría positiva y diferencialmente en las posibilidades certeras que personas privadas de libertad y liberadas tengan de recibir formación profesional de calidad, disponible, accesible, adaptable y aceptable. Para ello, además de la sinergia entre las instituciones de formación profesional y las instituciones penitenciarias y pospenitenciarias, es sustantivo el concurso de otras agencias estatales que fortalezcan y complementen ese abordaje específico. Esto en virtud de lo fundamental del enfoque de integralidad que caracteriza a las prácticas exitosas. Así, es preciso atender simultáneamente otras necesidades como la vivienda, la educación formal, la salud, el trabajo, el acceso al crédito –por señalar algunas– también asociadas a las posibilidades reales de sostener las propuestas al egreso. En este sentido, el binomio

formación y trabajo se presenta como neurálgico. La formación profesional ha de canalizarse para maximizar las oportunidades de trabajo formal, que permita a las personas sustentar un proyecto de vida alternativo al delito. En el interludio, es probable que la persona necesite el apoyo estatal para el sostén propio y/o del núcleo próximo, para alejarse realmente del delito. Otro elemento importante, dada la omnipresencia del riesgo, es la disponibilidad de dispositivos que permitan abordar el uso problemático de drogas y alcohol, factor que incide directamente en las trayectorias delictivas y en su envés, el desistimiento.

En síntesis, la estructuración de una política pública de reinserción necesita el enfoque basado en derechos humanos y las perspectivas de integralidad e intersectorialidad. En efecto, en un informe reciente sobre la exclusión, el Banco Mundial (2020) señala que aún aquellos países que han logrado acortar las brechas de desigualdad, no han conseguido resolver la situación de algunos grupos.

*"En general, estos colectivos enfrentan oportunidades desfavorables, tienen menos capital humano y carecen de voz y agencia para imponer sus puntos de vista y aspiraciones en la agenda de desarrollo. Esto se traduce en desventajas en educación, salud, vivienda, representación política y empleo, entre otros, y una mayor tendencia a vivir en zonas más pobres y asentamientos informales. Muchas de estas brechas se deben o son exacerbadas por servicios de mala calidad y poco sensibles a sus necesidades especiales, más que a la falta de acceso. Esto produce resultados diferenciados; es decir, tasas más elevadas de deserción escolar, menores logros educativos, peores condiciones de salud, entre otros. Los grupos excluidos también se encuentran con barreras invisibles en el mercado laboral, que dan lugar a segregación laboral, ingresos más bajos y menos oportunidades" (2020, 14).*

La caracterización incluye a las personas privadas de libertad y las personas liberadas.

Resulta claro que, logrado el acceso a la formación profesional, es sustantivo avanzar en otras dimensiones. La centralidad de las personas en el diseño, desarrollo, monitoreo y evaluación de las respuestas estatales es fundamental. Y lo es desde una perspectiva integral que considere y aborde sus necesidades como un todo entramado y correlacionado. La respuesta ha de ser intersectorial y orientada a las distintas dimensiones del ser humano integral, y que, además, desarrolle acciones afirmativas que atiendan sus vulnerabilidades.

## Un modelo de intervención para la reinserción sociolaboral de personas privadas de libertad y liberadas

Directamente relacionado con el punto anterior, la política pública ha de presentar un modelo de intervención consensuado y universal, que tenga la ductilidad necesaria para su adaptación a grupos específicos (mujeres, mujeres madre jefas de familia, personas extranjeras y migrantes, personas en situación de discapacidad, personas LGTBI, personas adultas mayores, entre otros) y contextos particulares (privación de libertad, situación de calle, por ejemplo).

Tomando en cuenta el principio de normalización al que refieren las *Reglas Mandela* (Regla 5) es deseable que la intervención en la privación de libertad se asemeje lo más posible a la desarrollada extramuros. Sin embargo, ello no implica el desconocimiento sobre las restricciones propias del contexto de encierro. En la intervención clásica, la lógica "securitaria" prima por sobre la de los derechos. En el ámbito de la formación, ello conlleva la reducción de espacios, tiempos, condiciones en las que ésta se desarrolla, lo que redundará en el empobrecimiento de la propuesta. La lógica cambia en el ámbito pospenitenciario; las experiencias relevadas presentan prácticas de inclusión de dos tipos: a) las personas liberadas participan en cursos disponibles para la comunidad en general, y b) existen espacios formativos en las propias instituciones de apoyo a las personas liberadas, que a su vez reciben a otras personas provenientes de la comunidad.

La generación de oportunidades reales para la reinserción, va de la mano de la posibilidad de transitar procesos constructivos, durante y tras la privación de libertad. Estos procesos deben estar andamiados en acciones que permitan incorporar aprendizajes significativos a quienes los transitan. Ello implica la generación de una *cultura de centro*<sup>29</sup> con enfoque de derechos humanos, donde la seguridad es un factor relevante para que el acto educativo suceda, pero sin embargo no es el único.

## Dos binomios fundamentales

Entre los hallazgos mencionados también se señaló la realidad sobre los bajos niveles de escolaridad y los déficits relativos a las competencias necesarias para desarrollar formaciones de mayores niveles técnicos. Sin embargo, esto que a priori se presenta como un dato inamovible, puede ser revertido con modelos de intervención integral, en los que la educación formal y no formal se relacionen a través de vasos comunicantes. Así, la educación formal podría enfocarse en la nivelación y profundización de competencias con la retroalimentación

<sup>29</sup> Entendida como acción participativa construida por la comunidad institucional, lo que incluye a todos los actores que la integran, incluidas las personas privadas de libertad y liberadas.

y la complementariedad de la educación no formal. Pero este abordaje difícilmente pueda lograrse a través de propuestas tradicionales, generalmente más resistentes a la innovación y centradas en concepciones como la autoridad del docente frente al estudiante (fenómeno que en sus extremos lleva a la infantilización de la persona privada de libertad), la separación intelectual – manual (educación y trabajo disociados), la negación de los saberes experienciales, la idea de ciclos progresivos acumulativos que es preciso recrear, entre otras (Viscardi 2016). De ahí la relevancia de la educación no formal, que aporta la flexibilidad necesaria para generar aprendizajes “a medida”.

Al respecto, la formación profesional tiene mucho que aportar dado el inmenso bagaje construido. Al menos desde las últimas dos décadas, la OIT y su Cinterfor, conjuntamente con las instituciones de formación profesional, han desarrollado discusiones que desplazaron la mirada centrada en la ocupación, hacia la función desempeñada. En consecuencia, la formación profesional viró desde una perspectiva “contenidista” hacia el desarrollo de competencias. El enfoque basado en competencias resulta particularmente relevante para la población privada de libertad, en tanto desarrolla capacidades para enfrentar situaciones laborales y de diversos ámbitos de la vida, de manera efectiva: saber conocer, saber ser, saber hacer, interrelacionada e integralmente.

Un segundo binomio, cuya interrelación es particularmente importante, es el conformado por la educación (incluida la formación profesional) y el trabajo, polos usualmente disgregados y escasamente conectados. Las distintas experiencias exploradas señalan que además de la oferta insuficiente, los arreglos ocupacionales que se desarrollan en los sistemas penitenciarios, guardan poca o nula relación con la formación recibida por las personas. Generalmente son trabajos que se desempeñan para el mantenimiento de la infraestructura y los servicios de la institución. En algunas experiencias incluso, las personas deben optar entre uno y otro derecho, el de formarse o el de trabajar, ya que no hay cupos suficientes.

La pertinencia de la formación guarda estrecha relación con la probabilidad de la inserción laboral en la vida libre. De ahí la necesidad de una oferta situada respecto del mercado laboral local en que la persona se insertará. La mirada sobre el trabajo como “herramienta rehabilitadora” necesita ser complejizada a la luz de este elemento y también del género, las oportunidades reales de empleo protegido, de desarrollar y sostener autoemprendimientos y formas asociativas o cooperativas.

El estudio reveló la existencia de algunas prácticas incipientes de inserción laboral de personas privadas de

libertad y liberadas a través de convenios con empresas públicas y privadas. También existen “bolsas de empleo” que se encargan de la colocación de personas liberadas. Sin embargo, no accedió a información concreta sobre puestos laborales obtenidos como resultado de la formación específica recibida.

## El abordaje integral y la continuidad de las trayectorias de formación

Existe un amplísimo acuerdo respecto de la relación necesaria, continua y coherente entre la preparación para el mundo del trabajo, la educación formal, la formación profesional, el empleo y la formación continua durante la vida laboral. Este es uno de los principales nudos en las experiencias analizadas. La disgregación del abordaje redundante en procesos “paralelos”, cuyo impacto en la meta de la reinserción social es cuando menos, incierto.

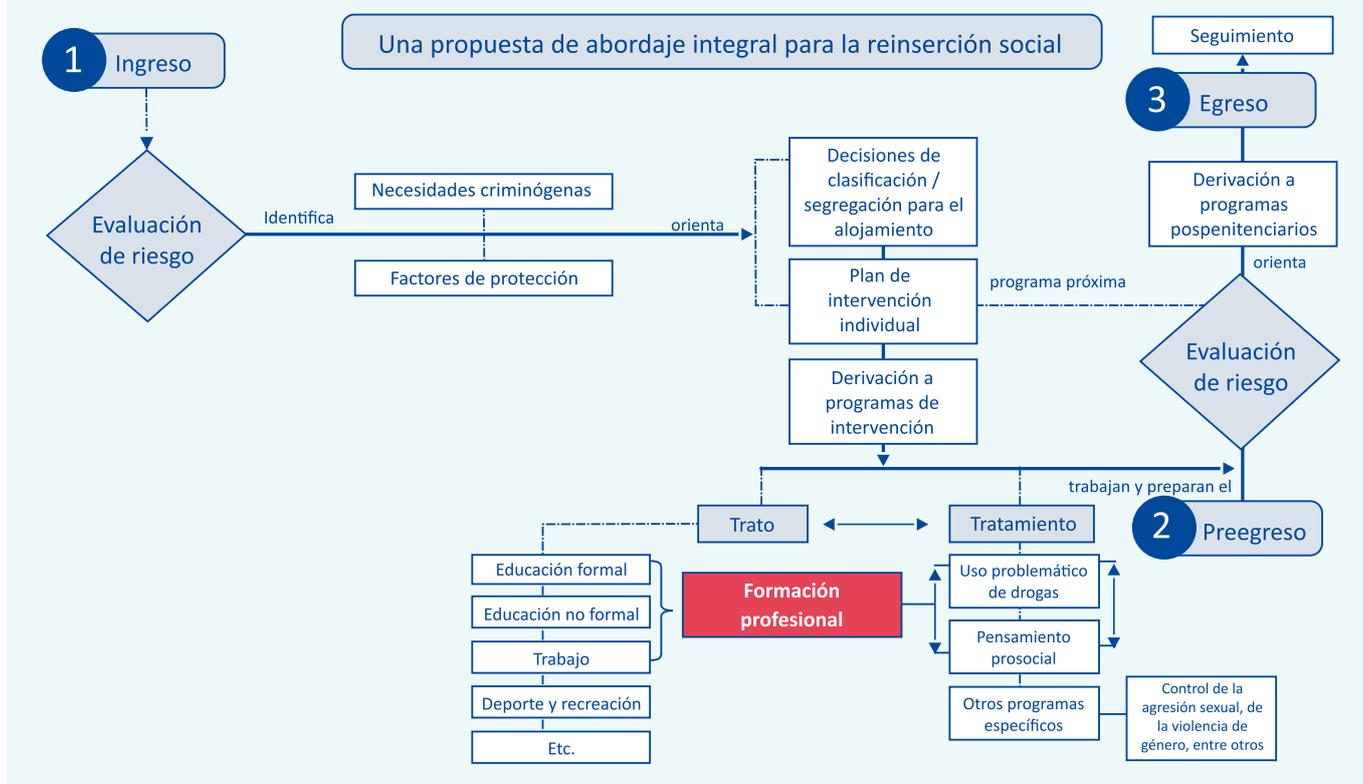
En efecto, el análisis de las experiencias arrojó la poca conexión entre programas e intervenciones desarrolladas en la privación de libertad y al egreso. Esto implica la interrupción de trayectorias y de procesos de desarrollo de competencias, la repetición de tramos de formación y también el abandono de las rutas formativas iniciadas. Si bien se identificaron prácticas de trabajo conjunto en el pregreso, son incipientes y no universales. Retóricamente se reconoce la importancia de la planificación y el trabajo para la reinserción social desde el “día 1” de la ejecución de la pena, pero en la práctica las instituciones de privación de libertad y las pospenitenciarias, no disponen de planes de acción conjunta.

En el sentido de la construcción de la política pública, resulta fundamental que la intervención durante la ejecución de la pena se articule dinámicamente con la proyección del trabajo de acompañamiento pospenitenciario. En este sentido, los sistemas penitenciarios, las instituciones de apoyo y las instituciones de formación profesional están llamadas a articular estrategias conjuntas que aseguren sinergia y coherencia a los procesos. El diagrama 1 sintetiza una posible ruta de articulación.

Existen prácticas sistematizadas sobre intervenciones integrales. A propósito, vale la pena explorar las experiencias piloto<sup>30</sup> que OIT/Cinterfor diseñó, ejecutó y evaluó en el marco del Programa Justicia e Inclusión, junto a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), el Instituto Nacional de Rehabilitación, el Instituto de Inclusión Social Adolescente, el Ministerio de Educación y Cultura, la Administración Nacional de Educación Pública, el Plan Ceibal, el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en Uruguay.

30 OIT/Cinterfor, “Programa de Justicia e Inclusión de Uruguay”, <https://www.oitcinterfor.org/proyectos/justiciaeinclusion>  
Un esquema pormenorizado puede encontrarse en: [https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/esquema\\_piloto\\_lasrosas.pdf](https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/esquema_piloto_lasrosas.pdf)

► Diagrama 1



\*Fuente: elaboración propia

El objetivo planteado en esas experiencias piloto fue “dinamizar acciones para la gestión y la intervención socioeducativa y laboral para promover el fortalecimiento de las capacidades y la generación de oportunidades de inclusión social de las personas privadas de libertad”. Para ello trabajó los siguientes objetivos específicos: a) vincular los ámbitos socioeducativo y sociolaboral; b) integrar las propuestas educativas formales y no formales; c) facilitar el acceso y la continuidad educativa y laboral; d) integrar a la familia y a la comunidad en el proceso, y e) propiciar espacios y mecanismos de integración entre educadores formales y no formales, y funcionarios.

### La sistematización y la evaluación de las experiencias de formación profesional

Finalmente, las valiosas experiencias desarrolladas son escasamente sistematizadas y evaluadas. Parte sustantiva de la trazabilidad de los procesos es la disponibilidad de información ordenada y de acceso público, que permita orientar la toma de decisiones y también evaluar si transcurren en la dirección de las metas trazadas y de los resultados esperados. Por tal razón, resulta fundamental el fortalecimiento de las capacidades para la planificación, el monitoreo y la evaluación de las propuestas, a través del involucramiento de instancias especializadas. Éste podría ser también un ámbito para la construcción de

relaciones colaborativas con la academia, la sociedad civil y las instituciones internacionales. También, para la profundización de la cooperación sur-sur, a través del intercambio y el análisis de experiencias y proyectos.

### ► A modo de síntesis

El trabajo realizado ha permitido identificar e intercambiar acerca de algunas de las experiencias de formación profesional desarrolladas en la región para personas privadas de libertad y liberadas, a sabiendas que el universo es mucho más vasto.

La información recogida en este estudio confirma la necesidad de profundizar la búsqueda y el diálogo, a efectos de conocer otras, compartir buenas prácticas, lecciones aprendidas, procesos de retroalimentación y evaluación, así como desafíos pendientes.

La oferta se amplía en la medida que los Estados asumen la importancia de la formación profesional en el proceso de reinserción social. Sin embargo, persisten tensiones entre las distintas culturas organizacionales y sus lógicas fundantes, que aún obstaculizan la diversificación, la profundización, y su adecuación a las necesidades e intereses de las personas a quienes va dirigida y a las del mercado laboral. Sigue resultando imprescindible problematizar el uso de la prisión y también su lógica

punitiva. En el trabajo al egreso, las nóveles instituciones han virado su paradigma asistencialista, hacia un enfoque basado en derechos humanos. Sin embargo, es necesario problematizar la pertinencia de que los servicios pospenitenciarios estén vinculados a la institucionalidad de la ejecución penal. La experiencia comparada indica que el abordaje desde las agencias encargadas de implementar las políticas sociales, es un enclave más adecuado.

El bagaje conceptual y metodológico de las instituciones involucradas es riquísimo. La práctica reflexionada y los

procesos de innovación en el ámbito de la formación profesional son claves fundamentales para orientar lineamientos hacia la estructuración y la consolidación de políticas integrales de reinserción. Por tal razón, es preciso explorar también las diversas intersecciones entre las estrategias de formación profesional y las de educación, trabajo, cultura, salud, vivienda, para entretejer la integralidad.

## ► 5. Bibliografía

---

- ABIZANDA, B. (2017). Costa Rica apuesta por el cambio en su sistema penitenciario. Vivir sin miedo. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: <https://blogs.iadb.org/seguridad-ciudadana/es/sistema-penitenciario-en-costa-rica/>
- ALVARADO, N. & VÉLEZ – GRAJALES, V. (2019). Dentro de las prisiones de América Latina y el Caribe: una primera mirada al otro lado de las rejas. BID, Washington D.C. Versión preliminar disponible en: [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Dentro\\_de\\_las\\_prisiones\\_de\\_Am%C3%A9rica\\_Latina\\_y\\_el\\_Caribe\\_Una\\_primera\\_mirada\\_al\\_otro\\_lado\\_de\\_las\\_rejas.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Dentro_de_las_prisiones_de_Am%C3%A9rica_Latina_y_el_Caribe_Una_primera_mirada_al_otro_lado_de_las_rejas.pdf)
- AOS, S.; MILLER, M. & DRAKE, E. (2006). Evidence-Based Public Policy Options to Reduce Future Prison Construction, Criminal Justice Costs, and Crime Rates. Washington State Institute for Public Policy. Recuperado de: [http://www.wsipp.wa.gov/ReportFile/952/Wsipp\\_Evidence-Based-Public-Policy-Options-to-Reduce-Future-Prison-Construction-Criminal-Justice-Costs-and-Crime-Rates\\_Full-Report.pdf](http://www.wsipp.wa.gov/ReportFile/952/Wsipp_Evidence-Based-Public-Policy-Options-to-Reduce-Future-Prison-Construction-Criminal-Justice-Costs-and-Crime-Rates_Full-Report.pdf)
- BERGMAN, M. (2014). Estudio latinoamericano sobre población carcelaria, Año 2013. Resultados comparados. Centro de Estudios Latinoamericanos sobre inseguridad y violencia (2014), Universidad Tres de febrero. Recuperado de: <http://celiv.untref.edu.ar/contenidos.html>
- CARRANZA, E. (2012). Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe. ¿Qué hacer? En Anuario de Derechos Humanos No. 8, págs. 31 a 66; Universidad de Chile. Recuperado de: <https://anuariocdh.uchile.cl/index.php/ADH/issue/view/1970>
- CEJIL (2008). Las personas privadas de libertad en las Américas. En *CEJIL Gaceta*, No. 29. Recuperado de: [https://www.cejil.org/sites/default/files/legacy\\_files/Gaceta\\_29\\_sp\\_0.pdf](https://www.cejil.org/sites/default/files/legacy_files/Gaceta_29_sp_0.pdf)
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011). Informe sobre personas privadas de libertad en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/ppl2011esp.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013). Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/13. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/informe-pp-2013-es.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017). Informe sobre Medidas Dirigidas a Reducir el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.163 Doc. 105. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PrisionPreventiva.pdf>
- DAMMERT, L. (2018). La importancia de la rehabilitación: ¿qué funciona? *Justice Trends Magazine*, Edición No. 3. Recuperado de: <http://justice-trends.press/es/la-importancia-de-la-rehabilitacion-que-funciona/>
- DROPPELMANN, C. & VARELA, J. (Editores) (2010). Buenas prácticas de rehabilitación y reinserción de infractores de ley. Fundación Paz Ciudadana. Recuperado de: [http://www.bibliodrogas.gob.cl/biblioteca/documentos/CONTROL\\_CL\\_6545.PDF](http://www.bibliodrogas.gob.cl/biblioteca/documentos/CONTROL_CL_6545.PDF)
- DROPPELMAN, C. (2010). Elementos clave en la rehabilitación y reinserción de infractores de ley en Chile. *Conceptos* No. 14; Fundación Paz Ciudadana, Chile. Recuperado de: <https://pazciudadana.cl/biblioteca/documentos/conceptos-no-14-elementos-clave-en-la-rehabilitacion-y-reinsercion-de-infractores-de-ley-en-chile/>
- ENJUANES, J., & MORATA, T. (2019). Modelos penitenciarios educativos como base del éxito en la reinserción social de las personas privadas de libertad. *Boletín Criminológico*, 25; Artículo 6/2019, No. 187. Instituto andaluz interuniversitario de Criminología

- (Sección Málaga). Recuperado de: <https://doi.org/10.24310/Boletin-criminologico.2019.v25i2019.7131>
- EUROSOCIAL (2014). Reglas para la inserción socio-laboral de las personas privadas de libertad. EUROSOCIAL, FEI, COMJIB & OIJJ. Recuperado de: [http://www.sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1418635692-Reglas\\_insercion\\_socio\\_laboral.pdf](http://www.sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1418635692-Reglas_insercion_socio_laboral.pdf)
- FARRAL, S. (2013). Rethinking What Works with Offenders: Probation, Social Context and Distance from Crime: Routledge.
- GARZÓN, J.C; LLORENTE, M.V & SUÁREZ, M. (2018). ¿Qué hacer con la reincidencia delincinencial? El problema y sus posibles soluciones. Fundación Ideas para la Paz, Serie Notas Estratégicas No. 04, Bogotá.
- GENDREAU, P. et al (1990). Tertiary Prevention: What the Meta – Analyses of Offender Treatment Literature Tell Us About “What works”. *Canadian J. Criminology*, No. 32, págs. 173 y siguientes; Ontario, Canadá.
- GONÇALVES DE ARAUJO, D.; DE MESQUITA, E.; LEIRAS, M. & CONSTANTINO AVELLAR; M. (2020); Projeto “Cidadania que Liberta”: utopias possíveis. *Revista Brasileira de Execução Penal*; págs. 170 a 197, jul.-diciembre. Recuperado de: <http://rbepdepen.depen.gov.br/index.php/RBEP/article/view/relatos2/33>
- GRAFFAM, J.; SHINKFIELD, A.; LAVALLE, B. & McPEARSON, W. (2004). Variables Affecting Successful Reintegration as Perceived by Offenders and Professionals. *Offender Rehabilitation*, No. 40; págs. 147 – 171. Recuperado de: <http://www.haworthpress.com/>
- GRIFFITHS, C.; DANDURAND, Y. & MURDOCH, D. (2007). The Social Reintegration of Offenders and Crime Prevention. National Crime Prevention Center, Reserch Report; Canadá. Recuperado de: <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/scl-rntgrtn/scl-rntgrtn-eng.pdf>
- HEDDERMAN, C. (2007). Rediscovering Resettlement: Theory, Policy and Research. En HUCKLESBY, A. & HAGLEY-DICKINSON, I. (Editores); *Prisoner Resettlement. Policy and Practice*; Cullompton, Willan Publishing, págs. 9 a 25.
- JUANCHE, A. (2019). Formación profesional y privación de libertad: apuntes para una agenda. OIT/Cinterfor Notas, No. 6., octubre. Recuperado de: <https://www.oitcinterfor.org/node/7650>
- JUANCHE, A. (2017). La perspectiva técnica en la gestión integral de la privación de libertad. Instituto Nacional de Rehabilitación, Subdirección Nacional Técnica, Uruguay.
- JUANCHE, A. & PALUMMO, J. (2012). Hacia una política de Estado en privación de libertad. Diálogo, recomendaciones y propuestas. Servicio Paz y Justicia – Uruguay y Observatorio del Sistema Judicial de la Fundación Justicia y Derecho; Montevideo. Recuperado de: [http://observatoriojudicial.org.uy/wp-content/uploads/2019/04/2012-Politica-privacion-de-libertad\\_web.pdf](http://observatoriojudicial.org.uy/wp-content/uploads/2019/04/2012-Politica-privacion-de-libertad_web.pdf)
- JONES, A. & SAWYER, W. (2019). Release, Repeat, Arrest: How police and jails are misused to respond to social problems. *Prison Policy Initiative*. Recuperado de: <https://www.prisonpolicy.org/reports/repeatarrests.html>
- MARMOLEJO, L. & PEIRCE, J. (2016). Las dificultades de medir la reincidencia y por qué debemos hacerlo mejor. *Sin miedos*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: <https://blogs.iadb.org/seguridad-ciudadana/es/3071/>
- McGUIRE, J. & PRIESTLEY, P. (1995). Reviewing “What work ‘s”: Past, present and future. En McGuire, J. (Editor). (2006). *What works: Reducing reoffending: Guidelines from research and practice*. Chichester, Wiley.
- MORALES, A.; PANTOJA, R.; PIÑOL, D. & SÁNCHEZ, M. (2018). Una propuesta de modelo integral de reinserción social para infractores de ley. Fundación Paz Ciudadana e Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Recuperado de: [https://www.cesc.uchile.cl/Modelo\\_ReinsercionSocial\\_CESC\\_FPC.pdf](https://www.cesc.uchile.cl/Modelo_ReinsercionSocial_CESC_FPC.pdf)
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (2019). Manual introductorio sobre prevención de la reincidencia y reintegración social de los delincuentes. *Serie de Manuales de Justicia Penal*, Viena. Recuperado de: [https://www.unodc.org/documents/dohadecaration/Prisons/HandbookPreventionRecidivism/18-02306\\_S\\_ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/dohadecaration/Prisons/HandbookPreventionRecidivism/18-02306_S_ebook.pdf)
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (2017). Roadmap for the Development of Prison-based Rehabilitation Programmes. *Criminal Justice Handbook Series*, Viena. Recuperado de: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/17-05452\\_ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/17-05452_ebook.pdf)
- PALUMMO, J. (Coord.); MANGARELLI, C. & PODESTÁ, G. (2011). El trabajo dentro de las cárceles y la inserción laboral de las personas liberadas del sistema penitenciario; OIT/Cinterfor y Ministerio del Interior, Montevideo. Recuperado de: <https://www.oitcinterfor.org/en/node/5787>
- PANTOJA, R. & GUZMÁN, G. (2011). Impacto del “Programa de reinserción social” sobre la reincidencia de hombres adultos condenados por delitos. Resultados preliminares. Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Subsecretaría de Prevención del Delito, Departamento de Reinserción Social; Chile.
- Programa 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. Madrid. Recuperado de: <http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1418122458-ESTUDIO%2011-montado.pdf>

- REDONDO ILLESCAS, S. (2017). Evaluación y tratamiento de delincuentes. Jóvenes y adultos. Ediciones Pirámide, Madrid.
- ROMERO, J. (2003). Tratamiento penitenciario. V Congreso Iberoamericano de Psicología Jurídica, Santiago de Chile.
- SAPOUNA, M.; BISSET, C.; CONLONG A-M. & MATTHEWS, B. (2015). Works to Reduce Reoffending: A Summary of the Evidence. *Crime and Justice*; Justice Analytical Services, Scottish Government. Recuperado de: <https://www2.gov.scot/resource/0047/00476574.pdf>
- THE CENTER FOR EFFECTIVE PUBLIC POLICY (2007). Increasing Public Safety through successful offender reentry: evidence-based and emerging practices in Corrections. Bureau of Justice Assistance, U.S. Department of Justice. Recuperado de: [http://www.ct.gov/opm/lib/opm/cjppd/cjresearch/forecastresearchworkgroup/resources/svori\\_cepp.pdf](http://www.ct.gov/opm/lib/opm/cjppd/cjresearch/forecastresearchworkgroup/resources/svori_cepp.pdf)
- UGGEN, C. (1999). Ex-offenders and the Conformist Alternative: A Job Quality Model of Work and Crime. *Social problems*, Volume 46, No. 1, págs. 127 – 151. Oxford University Press. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/3097165?seq=1>
- VILLAGRA, C.; ESPINOZA, O. & MARTÍNEZ, F. (Editores) (2014). La medición de la Reincidencia y sus implicancias en la Política criminal. Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Recuperado de: [https://www.cesc.uchile.cl/Publicacion\\_CESC\\_web\\_creditos.pdf](https://www.cesc.uchile.cl/Publicacion_CESC_web_creditos.pdf)
- VILLAGRA, C. & ESPINOZA, O. (2013). Reduciendo la reincidencia delictiva. Metodología estandarizada para el monitoreo y la evaluación de proyectos y programas de reintegración social orientados a la disminución de la reincidencia delictiva. OEA; OEA/Ser.D/ XXV.9. Recuperado de: [http://redpenitenciaria.org/wp-content/uploads/2018/01/Villagra-y-Espinoza-Reduciendo\\_la\\_Reincidencia\\_Delictiva\\_Met.pdf](http://redpenitenciaria.org/wp-content/uploads/2018/01/Villagra-y-Espinoza-Reduciendo_la_Reincidencia_Delictiva_Met.pdf)
- VILLAGRA, C. (2008). Reinserción: lecciones para una política pública. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (2008); *Debates penitenciarios* No. 6, págs. 3-18; Universidad de Chile. Recuperado de: [https://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/debates\\_penitenciarios\\_06.pdf](https://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/debates_penitenciarios_06.pdf)
- VISCARDI, N. (2016). Consultoría para la facilitación del proceso hacia una estrategia nacional de educación para personas en conflicto con la ley penal. Programa de Justicia e Inclusión. OIT/ Cinterfor, OPP; Uruguay. Disponible en: [https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/OIT\\_4\\_1\\_3o\\_0.pdf](https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/OIT_4_1_3o_0.pdf)
- VISHER, C.; LA VIGNE, N. / TRAVIES J. (2004); Returning Home: Understanding the Challenges of Prisoner Reentry Maryland Pilot Study: Findings from Baltimore. Research Report, January. Urban Institute. Recuperado de: [http://webarchive.urban.org/UploadedPDF/410974\\_ReturningHome\\_MD.pdf](http://webarchive.urban.org/UploadedPDF/410974_ReturningHome_MD.pdf)
- WALMSLEY, R. (2017). World Pre-trial/Remand Imprisonment List. Third Edition. *World Prison Brief*. Institute for Crime & Justice Policy Research; Birkbeck University of London. Recuperado de: [https://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/wprtil\\_3rd\\_edition.pdf](https://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/wprtil_3rd_edition.pdf)
- WALMSLEY, R. (s/f). World Prison Brief. Institute for Crime & Justice Policy Research; Birkbeck University of London. Recuperado de: [https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison\\_population\\_rate?field\\_region\\_taxonomy\\_tid=All](https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison_population_rate?field_region_taxonomy_tid=All)
- WARD, T. & MARUNA, S. (2007). Rehabilitation: Beyond the risk paradigm. Routledge, London.
- WEBSTER, R.; HEDDERMAN, C.; TURNBULL, P. J. & MAY, T. (2001). Building Bridges to Employment for Prisoners. Home Office Research Study 226. The Criminal Policy Research Unit, South Bank University. Recuperado de: [https://www.researchgate.net/publication/241458921\\_Building\\_Bridges\\_to\\_Employment\\_for\\_Prisoners](https://www.researchgate.net/publication/241458921_Building_Bridges_to_Employment_for_Prisoners)
- WOLFF, M.P. (2016). Postulados, Princípios e Diretrizes para a Política de Atendimento às Pessoas Egressas do Sistema Prisional. Ministerio de Justicia & Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Brasil. Recuperado de: <http://www.institutoelo.org.br/site/files/arquivos/3ee754e254592ef408806d189d164bb5.pdf>

► **Contacto**

**OIT/Cinterfor**  
Avda. Uruguay 1238  
Montevideo, Uruguay  
C.P. 11.100

T: +598 2902 0557 / 2908 6023  
2902 9716 / 2902 0063  
E: [oitcinterfor@ilo.org](mailto:oitcinterfor@ilo.org)