**Introducción a los sistemas públicos**

**Minuta N°3**

Mejoras y estrategias de implementación

**Tutor**

Macarena Andrade M.

Carlos Barria A.

**Integrantes**

Gabriel González

Simón Maturana

Guillermo Morales

Juan Carlos Rubilar

**Introducción**

La población penal registra tasas más altas de analfabetismo y educación escolar incompleta que la población general[[1]](#footnote-1), estableciéndose que se trata de un grupo social que ha tenido un acceso precario al derecho de la educación. Asimismo, se observa que dicha precariedad tiene un componente intergeneracional, en la medida en que la mayoría de las madres y padres de los internos encuestados han abandonado su formación escolar durante la educación básica, al igual que la mayoría de la muestra. Si bien no se plantean diferencias significativas por sexo en el acceso a la educación, sí se detectan estas divergencias en las razones para desertar del sistema escolar. De esta forma, aún cuando para hombres y mujeres los dos motivos principales son los problemas familiares y el inicio temprano de la vida laboral, para éstas últimas otra importante razón es la maternidad, mientras que para los hombres lo es el desinterés respecto de los estudios.

En conclusión, las características demográficas y sociales de las personas privadas de libertad dan cuenta de un grupo relativamente homogéneo en términos de educación y empleo, con indicadores sociales y educacionales por debajo de la media del país. Dicha homogeneidad, lejos de ser azarosa, expresa condiciones de exclusión social anteriores a la cárcel, fenómeno que define la existencia de grupos que se encuentran fuera o solo parcialmente incluidos en instituciones sociales y derechos como la educación, el trabajo, la salud y la participación ciudadana.

En esta minuta, se presenta una propuesta frente a lo expuesto, que pretende disminuir las diferencias, particularmente en materia de educación entre la población penal y el resto del país.

**Mejoras y estrategias de implementación para la PP**

Teniendo en cuenta que la política pública no incluye artículos respecto a la parte educativa, se propone lo siguiente:

1.- Todos los centros penitenciarios cerrados deben contar con la infraestructura y el capital humano necesario para proveer educación básica y media. Esto a todos los internos que residan en el recinto y que no hayan completado su cuarto año de enseñanza media. Para lograr esto se requerirá:

1. Un director/a encargada de que el sistema educativo funcione. Esto involucra la administración y el control del personal.
2. Espacios habilitados para la óptima realización clases, con al menos 1 sala por nivel educacional. Cada sala debe contar con:
	1. Un mínimo de 4m2 por estudiantes.
	2. 1 pupitre por cada estudiante.
	3. 1 pizarra con plumones
	4. 1 proyector
3. Profesores cualificados para impartir todas las asignaturas en los distintos cursos. Además, trabajadores sociales, psicólogos y psicólogas y terapeutas ocupacionales que apoyen el proceso educativo. Al menos 10 profesores y 3 de cada profesional mencionado cada 100 estudiantes.

2.- El programa estará a cargo del Ministerio de Educación, y debe funcionar en completa coordinación con Gendarmería de Chile, siendo estos últimos quienes faciliten el espacio necesario para la realización de las clases y permitirán que los internos puedan acceder a ellas.

3.- El programa educativo que se impartirá, será el mismo que exige el Ministerio de Educación a los colegios, siguiendo ajustes necesarios que incorporen un enfoque de educación en contextos de encierro.

4.- Los internos que cumplan una condena mayor a 1 año y que no hayan terminado su cuarto año de enseñanza media tendrán que participar en el programa de forma obligatoria.

1. Identificación de factores críticos de gestión pública y sistemas complejos.

A pesar de que la misión de Gendarmería está clara (tiene por finalidad atender, vigilar y contribuir a la reinserción social de las personas[[2]](#footnote-2)), no se logra identificar una planificación a largo plazo ni una logística clara que permita llevar a cabo sus objetivos. Bajo este contexto, puede ser complicado implementar una política pública de esta envergadura si no se pone un énfasis exhaustivo en el desarrollo de planes a largo plazo, que involucren a los actores relevantes. Aquí juegan un rol clave el Ministerio de Educación y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Otro punto a tener en cuenta es que la realización de un programa como el propuesto sólo puede alcanzar el éxito si se trabaja coordinadamente entre las distintas partes. Dada la actual insularidad presente en el Estado, y que se ve en las pocas instancias que existen de trabajo en conjunto entre más de un ministerio, un programa de educación en contextos de encierro puede resultar complejo. En este punto es clave desarrollar un programa que no cree burocracias innecesarias y que complique la coordinación entre distintos ministerios y estamentos. Lo anterior se aplica también a Gendarmería de Chile, al ser una institución, aunque dependiente, separada del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

 Finalmente, es clave hacer un diagnóstico profundo sobre cómo implementar este programa. No se trata de copiar el sistema que opera de buena manera en un colegio de excelencia, ya que los internos provienen de condiciones sociales y de sistemas muy distintos a los estudiantes de uno de estos colegios. Para abordar la complejidad de esta situación, se debe contar con la ayuda de profesionales con experiencia en potenciar el aprendizaje en contextos no convencionales, como educadores diferenciales, psicólogos, terapeutas ocupacionales y trabajadores sociales

1. Consideraciones respecto de gestión del cambio.

Dado todo lo anterior, esta política busca el trabajo efectivo de dos ministerios (de justicia y de educación) para desarrollarla, lo cual complejiza la política pública pero si se tienen claros los siguientes puntos no habrían problemas.

Como consideración hay que tener en cuenta la medición del impacto dentro del desarrollo de la política pública, lo cual debe ser realizado en una primera etapa con un grupo muestra para verificar el real impacto y así ser capaz de replicarlo en todos los centros.

Dado lo anterior, la institución que vele por la política pública, debe formar un comité compuesto de manera íntegra por personas que crean necesario un cambio dentro de la reinserción social y más aún, de la educación como un pilar dentro de lo mencionado.

El primer gran logro sería consolidar al equipo y comenzar a trabajar en el centro penitenciario a medir el impacto (primer logro a corto plazo) y definiendo metas corto plazo en función de los avances hasta la implementación final en el centro penitenciario (sin descuidar la visión, valor y propósito del comité).

Volviendo al primer párrafo, dado el involucramiento de 2 ministerios el punto más importante dentro de la gestión del cambio sería **“la coalición”** ya que debe ser lo suficientemente capaz de trabajar interrelacionados y generando un contexto de trabajo óptimo para potenciarse entre sí.

1. ¿Cómo responde esta política pública a los desafíos del siglo XXI?

**Evolución de la reclusión en Chile**

Se puede observar que la reclusión en cárceles ha crecido más de 3 veces a partir de 1980 hasta el año 2010, llegando a 51.441 casos [Ver gráfico 1]. El crecimiento de la población penitenciaria desde el año 2000 al 2010 ha aumentado de forma drástica, llegando a un máximo en su cota superior [Ver gráfico 2]. A partir del año 2005, la población perteneciente al sistema abierto ha aumentado, incluso sobrepasando la cantidad de personas del sistema cerrado. Hoy en día, se mantienen más o menos en similares proporciones que el año 2010, con alrededor de 50.000 personas en sistema cerrado y el sistema abierto ha aumentado cerca de 14,2%, llegando a 60.926personas.

De acuerdo al estudio[[3]](#footnote-3) realizado por Paz Ciudadana y la Universidad Adolfo Ibáñez es más efectiva la reinserción social de un delincuente que cumple una medida alternativa al que lo hace encerrado en una cárcel. Las penas de encierro inferiores a un año son las que presentan las mayores tasas de reincidencia (sobre el 50%) asociado al efecto desocializador y de contagio criminógeno de las penas de corta duración. Incluso, el estudio establece que un recluso tiene más posibilidades de volver a cometer un delito al pasar dos años privado de libertad, ya que de los datos analizados éstos son los que más reinciden (61%).

A partir de lo anterior, se puede observar un fracaso en políticas públicas asociadas a reinserción social, donde se destaca el aumento del sistema penitenciario abierto sin disminución del sistema penitenciario cerrado, esto entrega una información adicional al aumento de reclusos, muestra ineficiencias al dictamen y cumplimiento de condenas, socialmente llamada “puerta giratoria”, y una motivación adicional para disminuir la connotación disuasiva de la justicia.

**La relación entre la enseñanza, la reincidencia y el desempleo**
De los resultados de los estudios de investigación a pequeña escala se desprende que hay muchos indicios de que la educación, en particular la formación profesional, tienen un efecto positivo sobre la reincidencia y el empleo remunerado ulterior, entre los cuales existe una relación inversa. En el plano internacional se puede observar propuestas asociada a la reinserción mediante educación [Anexo 1].

**Experiencia en educación penitenciaria en Chile**
Todos los esfuerzos hasta ahora realizados por las personas que cumplen penas de privación de libertad en Chile, desde el siglo XVI, en que los sacerdotes de la Orden de la Merced asumieron su labor sacerdotal de “liberar a otros más débiles en la fe, aunque su vida peligre por ello”, pasando por la creación en 1930 del Cuerpo de la Gendarmería de Prisiones de la República de Chile, y lo que actualmente es hoy la institución de Gendarmería de Chile, en que ha habido presencia de educación pública normalista para la alfabetización e instrucción pública en educación primaria, y sumando a ello, el proceso de Reforma Educacional que en 1981 impulsó el gobierno de turno municipalizando la educación pública y creándose la primera escuela pública intra-penitenciaria con denominación “Escuela Especial E – 508 para hombres y E-509 para mujeres” impartiendo hasta nuestros días educación básica y media al interior de los recintos penales más importantes del país, y teniendo presente los últimos avances ya en tiempos de democracia con la creación del primer Liceo Técnico Profesional en Chile y América Latina, iniciativa privada que en 2001 pone al servicio de las últimas cárceles fiscales un sistema educativo formal y técnico profesional; todos de una u otra manera han creído que la educación de personas en condiciones de privación de libertad genera un proceso transformador mediante el cual es posible vislumbrar un camino de esperanza que signifique mejorar sus vidas no solo alcanzando alguna posibilidad laboral, sino también para insertarse en la sociedad. Sin embargo, de acuerdo a los datos anteriores, se pueden generar juicios en cuanto a la selección y decisión optativa por la cual cada recluso se puede educar, es así como la política propuesta promete un programa con mayor fuerza en obtención de resultados, dada la experiencia internacional, se obtendrían obtener resultados decisivos que pueden generar un cambio en Chile.

**Síntesis**

De los problemas sociales más importantes en nuestro país se encuentran la educación, desigualdad de oportunidades y la delincuencia. A priori, se podría pensar que estas problemáticas no se encuentran relacionadas entre sí, pero al hacer un análisis más detallado se puede notar un tipo de círculo vicioso entre los problemas planteados. La desigualdad de oportunidades parte desde la educación; sin educación, se cierran un sinfín de puertas que pueden llevar a una formación personal y profesional de una persona. Sin esta formación integral, y dado un ambiente desfavorable que tiene como punto de encuentro la escasa oportunidad de surgir, nace la delincuencia, muchas veces por necesidad, y otras por pensar que es el único camino. Aquí surge la pregunta, si se sitúa a una persona, que ha sido exitosa y que ha crecido en un ambiente favorable, en un ambiente de escasa oportunidad ¿logrará lo mismo en su vida? La respuesta no puede ser categórica, pero sí se puede pensar que las probabilidades de que vuelva a ser tan exitoso son bastante más bajas, por lo tanto, el problema no son las personas y sus aptitudes, si no el ambiente y las oportunidades que se le presentan. Es por eso, que uno de los puntos de partida para acabar, o disminuir al menos, los problemas de educación, desigualdad de oportunidades y delincuencia es hacer una política pública que obligue (bajo ciertas condiciones) a las personas privadas de libertad a educarse para poder reinsertarse de buena forma en la sociedad, y poder así aumentar su probabilidad de surgir al momento de terminar su condena.

El plan de trabajo para llevar a cabo la política pública debe ser en conjunto entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. La educación es un derecho humano fundamental para poder ejercitar todos los demás derechos y que tiene como fin el desarrollo integral del sujeto. Que una persona acceda a la educación implica entonces que pueda crear un lazo de pertenencia a la sociedad, a la transmisión y recreación de la cultura.

**Anexo**

**1 Experiencia Internacional**

**Australia**
 En 1992, se hizo una investigación en la prisión de Barwon sobre los efectos cuantificables de la iniciativa del estado de Victoria de vincular la enseñanza en las prisiones, la formación profesional y los programas de trabajo en las prisiones. Se entrevistó a 46 reclusos varones participantes seis meses antes de ponerlos en libertad y, luego, poco antes de su excarcelación. Seis meses después de ésta se reunieron datos sobre la instrucción, la capacitación, el empleo y la reincidencia posteriores a la excarcelación. Los principales resultados fueron los siguientes:
 a) Los delincuentes primarios y los que tenían contacto personal con posibles empleadores tenían más posibilidades de lograr un empleo;
 b) La mitad del grupo se proponía buscar un empleo similar al que había tenido anteriormente, independientemente de la capacitación recibida en la prisión;
 c) Solamente 6 de un total de 46 personas obtuvieron empleo a jornada completa (más una a jornada parcial) seis meses después de su excarcelación, pero, durante ese tiempo, ninguno tuvo nuevos problemas con el sistema de justicia penal;
 d) Del resto, 21 no tuvo ningún problema con la justicia, mientras que a 19 de ellos se les revocó la libertad condicional, fueron deportados o extraditados, o estaban a la espera de que se los juzgara como reincidentes (solamente 8 en la última categoría).

 **Canadá**
 Se hizo un estudio de 1.736 reclusos que participaron en el programa de enseñanza básica para adultos en 1988, a los que se excarceló ulteriormente y que fueron objeto de un seguimiento hasta octubre de 1990, la mayoría durante más de un año. De los resultados se desprende que quienes completaron la enseñanza básica tenían un 10% menos de probabilidades de reincidir que quienes se retiraron antes de completar el curso y un 5% menos que los reclusos a los que se excarceló antes de completar el curso. Se puede inferir claramente que la enseñanza básica para adultos influye en el comportamiento inmediatamente posterior a la excarcelación, en el período más importante para reintegrarse en la sociedad y evitar la reincidencia. Aparentemente, es probable que los mayores efectos ocurran sobre quienes tienen antecedentes de empleo marginal por falta de conocimientos particulares, y, en consecuencia, corren el mayor riesgo de reincidir.

**Experiencia reciente EEUU**
En 2011 nació el programa de formación universitaria Bard Prision Initiative (BPI), ideado por la institución educativa neoyorquina Bard College, y actualmente está en funcionamiento en seis prisiones del estado de Nueva York con un total de 300 reclusos matriculados que, con la calidad y exigencia de universidades como las de Columbia o Hardvard, reciben seis horas diarias de clase de lunes a viernes. Financiados por donaciones, los costos no superan el medio dólar por alumno y por hora y les permite luego de dos años, en muchos casos, adquirir un título profesional.


Gráfico 1: Población de reclusos en chile 1980-2010.

 
Gráfico 2: Población de reclusos en chile 2000-2010.

**Bibliografía**

Peillard, A. M. M. La política criminal contemporánea: Influencia en Chile del discurso de la ley y el orden.

Sutton, P. (1994). La educación básica en los establecimientos penitenciarios. Viena/Hamburgo: Oficina de las Naciones Unidas en Viena & Instituto de Educación de la Unesco.

1. [↑](#footnote-ref-1)
2. Misión de Gendarmería de Chile, www.gendarmeria.gob.cl/quienes\_somos.jsp [↑](#footnote-ref-2)
3. http://www.emol.com/noticias/nacional/2011/09/30/505890/paz-ciudadana-indices-de-reincidencia-delictual.html [↑](#footnote-ref-3)