



FLACSO
MÉXICO

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Sede México

EUROsociAL: contribuciones a una política pública de educación en contexto de encierro en México

Tesis que para obtener el grado de Maestro en Políticas Públicas Comparadas
Presenta:

Lic. Samuel Cyrille Louis Marie Bourdeau

Dr. Hugo Rangel Torrijo
Director.

Mtro. Eduardo Villareal Cantú
Dr. José del Tronco Paganelli
Lectores.

Septiembre 2011

RESUMEN

La reinserción de reos en la sociedad sigue siendo problemática en el siglo XXI, a pesar de trabajar sobre el tema desde hace tiempo, las administraciones públicas de diferentes países no han encontrado aún la solución óptima para ello. Sin embargo algunos países tienen experiencias que compartir, por lo que el tema se incluyó en el proyecto EUROsociAL / Educación. El Programa EUROsociAL, programa de cooperación entre Europa y América Latina, acordado durante la Cumbre de Jefes de Estados de América Latina y el Caribe y Europa en 2004, tiene como propósito principal mejorar las políticas públicas en América latina, incluyendo el concepto de cohesión social acordado por las partes, mediante acciones de intercambio de experiencias triangulares (Sur – Norte – Sur), de cooperación tradicional (Norte – Sur) y de cooperación Sur – Sur. En la parte de Educación, el Proyecto EUROsociAL en su primera fase dio la posibilidad al Gobierno mexicano, de mejorar sus políticas públicas, y sobre todo la implementación de las mismas. Sin embargo, los resultados obtenidos no son totalmente los que se esperaban. Por lo anterior, en este trabajo se pretende aportar elementos de respuesta y recomendaciones para mejorar el uso de programas de cooperación en México, en materia de educación en contexto de encierro.

Palabras claves: EUROsociAL (Programa regional para la cohesión social), educación, prisiones, cohesión social, México, ALCUE, cooperación, internacional



SUMMARY

Reinsertion of offenders into society is still a challenge in the 21st Century. In spite of having addressed this issue for long time public administration in different countries have not found an appropriate approach to this yet. Nevertheless, some of them have some experiences to share; therefore this topic was added as part of EUROsociAL/Education. The EUROsociAL Programme, a cooperation programme between Europe and Latin America, born during the European Union-Latin America and the Caribbean Summit of Heads of State (EU-LAC Summit) in 2004, mainly aims at improving public policies in Latin America, including the social cohesion concept upon which the Parties agreed, through actions of triangular-experiences exchange (South – North – South), of traditional cooperation (North – South), and of South – South cooperation. In the Education field, at its first stage the EUROsociAL project gave to the Mexican Government the possibility of improving its public policies and, above all, their implementation. Nevertheless, the outcome is not exactly what was expected. Therefore, it is pretended in this paperwork to provide new answering elements and recommendations to improve the application of cooperation programmes in the field of education in the context of imprisonment or confinement in Mexico.

Key words: EUROsociAL (Regional Programme for Social Cohesion), education, prisons, social cohesion, Mexico, ALCUE, cooperation, international

La superación de los límites es el inicio del camino a la felicidad.

A mes enfants, **Yann** et **Gaël**, ma motivation pour un futur meilleur

A mon épouse, **Ana Lilia**, le moteur de ma persévérance

A mes parents, **Renée** y **René**, pour les valeurs qu'ils m'ont inculquées

A mon frère **Frédéric**, pour accepter nos différences

A mon frère **Rodolphe**, mon ange gardien qui est toujours avec moi

ÍNDICE

	Pág.
Introducción	6
 Capítulo I Marco analítico	 12
1.1 El Problema Público.....	12
1.2 Educación en contexto de encierro: el marco jurídico nacional e internacional...	14
1.3 Política pública y actores principales.....	19
1.4 Ciclo de Políticas públicas.....	24
1.5 Prácticas en materia de cooperación internacional.....	26
 Capítulo II Desarrollo del proyecto EUROsociAL/Educación en México	 30
2.1 Antecedentes.....	30
2.2 EUROsociAL/Educación.....	37
2.3 EUROsociAL en México.....	38
2.4 El Tema F : Educación en Contexto de encierro.....	43
 Capítulo III Análisis comparativo	 45
3.1 Análisis comparativo 2005-2009.....	45
3.2 Aportaciones del proyecto EUROsociAL/Educación.....	47
3.3 Recomendaciones para un mejor aprovechamiento de programas y recursos provenientes de la Comisión Europea	58
 IV Conclusiones	 60
 Bibliografía	 63

INTRODUCCIÓN

La declaración universal de derechos humanos establece que toda persona tiene derecho a la educación y que ésta tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales¹. En las penitenciarías mexicanas el cumplimiento de este derecho sigue siendo precario en tanto no existe un sistema educativo formal que permita a los presos retomar o dar continuidad a su educación formal en el nivel en que se encuentren.

Si bien es cierto que en muchos casos los presos tienen acceso a una educación que les permite adquirir habilidades para el trabajo y conocimientos de educación básica, se tiene que insistir en que esta población tenga la oportunidad de acceder a una educación formal que además de garantizar su derecho a la educación, pueda proporcionarles el saber, las competencias y los valores para modelar su futuro de modo responsable con las normas sociales y civiles existentes, aspecto fundamental para viabilizar su efectiva reinserción social una vez que cumplan su sentencia.

El tema de la *educación en contexto de encierro*, en particular en las cárceles, fue discutido y concebido como un eje temático del programa EUROsociAL, el cual surgió en el año 2004 como resultado del mandato expreso de los gobiernos de la Unión Europea, de América Latina y del Caribe; dicho tema fue problematizado en torno a dos tópicos fundamentales: el de los derechos humanos y el de la cohesión social.

El fundamento de lo anterior se encuentra en la situación expresa de que las cárceles son observadas como un sector de la población marginado, de minorías y que muchas veces se encuentra fuera del Estado de derecho, entre otras cosas, al privárseles del derecho de acceder o continuar con su educación formal, situación

¹ Artículo 26, Declaración de los Derechos Humanos.

que por sí misma se interpreta como contraria al combate de la violencia y contraria al fomento de la cohesión social, pues como lo anota Hugo Rangel, citando a Paulo Freire, “el hombre marginado, al ser expulsado y conservado fuera del sistema social, es objeto de la violencia”²; de donde se justifica que la educación en las cárceles sea un elemento que puede contribuir a reducir las condiciones de exclusión social y favorecer la formación de habilidades, valores y actitudes en la persona, tendientes a mejorar sus expectativas y calidad de vida.

En este marco y con el objetivo de promover el intercambio de experiencias, conocimiento especializado y buenas prácticas en temas considerados centrales para promover la cohesión social entre la región latinoamericana y europea, el programa EUROsociAL comenzó a operar en principio en los sectores educativo y de salud³. Siendo el gobierno de Brasil quien propuso que se introdujera la educación en prisiones como una de las temáticas del proyecto EUROsociAL/ Educación, a partir de lo cual se dio paso a la organización del primer Encuentro de Redes EUROsociAL, celebrado en Cartagena de Indias (Colombia) donde surgió la voluntad política para constituir la Red Latinoamericana de Educación en Contextos de Encierro (RedLECE), una iniciativa que acabaría agrupando a once países latinoamericanos, entre ellos a México⁴.

A partir del comienzo de dicha iniciativa se han realizado desde análisis de la oferta y de la demanda, hasta diversas visitas de estudio, encuentros y seminarios para conocer las características y condiciones prevalecientes en los sistemas penitenciarios en cada país con el propósito de que éstos puedan fortalecer e introducir, a través del intercambio de experiencias, herramientas innovadoras que ayuden a las autoridades públicas latinoamericanas en el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas en el tema.

² Paulo Freire en: Hugo Rangel, 2009:27.

³Eurosociál 2006:30.

⁴Eurosociál 2006:40.

Pese a los informes generados sobre el proyecto en general, a poco más de un lustro de su operación queda la interrogante de saber **¿Cuáles han sido las aportaciones del programa EUROsociAL a la política mexicana en materia de educación en prisiones o contexto encierro?**

Para dar respuesta a la interrogante anterior en este trabajo se hace un estudio de caso del programa EUROsociAL, el cual se centrará en los dos últimos puntos expuestos por Yin (1994) como aplicaciones del modelo de estudio de caso: a) describir la intervención (de la política); y b) explorar las situaciones en las cuales la intervención evaluada no tiene resultados claros.

Las fuentes de información utilizadas son los documentos oficiales sobre cambios generados en la normatividad mexicana a partir de la implementación del programa EUROsociAL en México; entrevistas realizadas a personal del Instituto Nacional para la Educación de Adultos (INEA) y a personal de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP); así como el testimonio del propio investigador.

La relevancia de incorporar el punto de vista del autor de este trabajo de investigación, se debe al conocimiento que tiene del proyecto derivado de su participación en el mismo, desde su operación en Francia hasta sus orígenes de gestión y operación en México. En el primer caso al desempeñarse, durante 2005 y 2006, como responsable de la unidad de gestión del programa EUROsociAL en Francia y en 2007 siendo referente del proyecto EUROsociAL/Educación en México.

El principal marco analítico bajo el que se analiza el avance en la formulación de una política pública integral en materia de educación en contexto de encierro en México es el *ciclo de las políticas públicas o enfoque por etapas* de Wayne Parsons (2009). Marco analítico que ayudará a explorar la manera en que se ha ido avanzando a partir de la implementación del programa EUROsociAL, en la construcción de una política pública de educación en prisiones en México.

Por tanto, se abordarán con especial interés y detenimiento los temas de la definición del problema público, incorporación del tema a la agenda política, identificación de alternativas de solución al problema, así como el papel de los diferentes actores (tanto nacionales como extranjeros) involucrados en la operación del programa EUROsociAL, respecto al desarrollo de iniciativas en el tema.

El objetivo general de esta investigación es identificar y analizar el papel de los elementos, tanto políticos como de *expertise*, que el proceso de implementación del programa EUROsociAL ha aportado a la política en el tema de la educación en contexto de encierro en México.

En términos metodológicos, cabe hacer el señalamiento de que a pesar de que este trabajo involucra claramente un aspecto de política pública y de cooperación internacional, de actualidad y relevancia para ser investigado, no se cuenta con la suficiente documentación de los procesos de implementación del programa, ni de datos estadístico que permitan referir en términos cuantitativos los avances del proyecto logrados en México; por lo anterior, se pide al lector del documento la apertura para ubicar la investigación en el ámbito académico con la información aquí expuesta, la cual, en buena parte se centra en puntos de vista y experiencias de actores clave (recuperadas mediante entrevistas), así como el uso de marcos teóricos que dotan de rigor analítico y argumentativo al presente trabajo de investigación.

Respecto al principal marco analítico que es *el ciclo de las políticas públicas*, debe señalarse que a pesar de que en la práctica no tiene una aplicabilidad absoluta y lineal, se utiliza en este trabajo como referente para diferenciar, por una parte, la etapa en la que puede ubicarse al programa EUROsociAL y por otra parte, identificar el avance en la formulación de una política pública en el tema de educación en contexto de encierro en México que naturalmente recupere los supuestos del programa EUROsociAL.

La **hipótesis** del trabajo es que *si bien se ha avanzado en la incorporación del tema en la agenda de gobierno, no se ha logrado avanzar sustantivamente en el rediseño de la política pública de educación en contexto de encierro en México de acuerdo con los fundamentos del programa EUROsociAL.*

Estructura del documento

En el primer capítulo se identifica el problema público que aborda el programa EUROsociAL, se introduce al marco jurídico nacional e internacional en el que se inscribe el tema de educación en contexto de encierro y se expone el marco analítico utilizado para destacar la contribución del programa EUROsociAL en México en dicho tema.

En el capítulo segundo se presenta al programa EUROsociAL en general, su vertiente en Educación y educación en contexto de encierro, por lo cual, el segundo apartado de este capítulo se centra en los antecedentes, postulados y principales líneas de acción del programa en el tema de educación en contexto de encierro. Lo anterior para el caso mexicano.

El tercer capítulo se divide en tres partes. En la primera se exponen los principales puntos derivados del análisis del programa EUROsociAL para el período de 2005-2009, donde se recupera el marco analítico expuesto en el capítulo primero y se hace un análisis centrado en el papel de actores clave que participan en el programa. En el segundo apartado se expone lo que se considera son los principales aportes de dicho programa a la política de educación en contexto de encierro en México. En la tercera parte se plantean algunas recomendaciones generales para mejorar los procesos de diseño de implementación de programas de cooperación internacional similares a EUROsociAL.

En el último apartado, referente a las conclusiones, se recuperan las principales aportaciones del programa EUROsociAL a la política de educación en contexto de encierro en México. Asimismo se hace un balance general de los aportes y límites de esta investigación para conocer dichas aportaciones.

I) PRIMERA PARTE: Marco Analítico

1.1 El Problema Público

La educación en contexto de encierro es un *derecho humano* fundamental reconocido como tal en diversos documentos de carácter internacional, entre los que cuentan: La Declaración sobre Educación de los Adultos (UNESCO-Hamburgo 1997), Foro de Educación para todos (Dakar - 2000), Metas de Milenio para el Desarrollo (ONU - 2000) y las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Presos (ONU - 1954). Sin embargo, en países como México este derecho no es garantizado en las penitenciarias. En el mejor de los casos, ha operado un tipo de instrucción educativa que se orienta más a la capacitación para el trabajo que a una educación integral, lo cual no asegura el derecho a la educación, en tanto oportunidad para que los reos que han cumplido su sentencia puedan reinsertarse en la sociedad de forma efectiva.

En diferentes momentos y formas, en México se ha buscado brindar el servicio de educación en las prisiones, entre otras cosas, promoviendo la alfabetización y creando instancias como el *órgano desconcentrado para la prevención y readaptación social* que forma parte de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) instaurado en 2002, no obstante la orientación concreta de las acciones emprendidas y sus resultados aún son difusos y distan de ser un esfuerzo por garantizar un derecho a los presos.

Lo que en este trabajo se argumenta es que en el momento en el que el derecho a la educación formal no es garantizado a grupos poblacionales como los de las cárceles por parte de las autoridades gubernamentales, estamos frente a un problema público, por ser el público en general quien padece los efectos de una sociedad que se encuentra fuera del Estado de derecho, donde no se respeta lo establecido en las normas de carácter internacional y no existen canales o

mecanismos de defensa de los derechos humanos en poblaciones socialmente excluidas como las de las prisiones. A lo anterior se agrega la ausencia de la educación como herramienta para moldear los proyectos de vida de los reos, favorecer la cohesión social y prevenir la reincidencia delictiva.

Al respecto y aunque no sea objeto de este estudio, es importante señalar que la reincidencia impide abatir las tasas de criminalidad y a la vez, expresa el fracaso de los programas de *reinserción social* que a la fecha operan en las cárceles mexicanas. De acuerdo con fuentes periodísticas, tan sólo en la ciudad de México, “una de cada tres personas detenidas por delitos de alto impacto como homicidio, privación ilegal de la libertad, robo en todas sus modalidades, violación y *narcomenudeo* es reincidente” (La jornada, 2007)⁵.

Entendiendo la importancia de la educación, algunas acciones relacionadas con la impartición de diferentes modalidades de educación en prisiones estatales⁶, emprendidas en algunos estados de la república mexicana, entre ellos, Aguascalientes, Morelos y el Distrito Federal, hicieron que en 2005 y 2006 se iniciaran cambios al marco legal de la educación en contexto de encierro en México⁷, con algunos ajustes aplicados al artículo 18 constitucional. Sin embargo, hasta entonces no se habían tomado acciones que tuvieran como fundamento el cumplimiento de un derecho humano fundamental.

En el marco del programa EUROSociAL, la Secretaría de Educación Pública se desempeñó como un órgano coordinador para la atención del tema de educación en contexto de encierro en México, vía el Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA) y con el apoyo de la Secretaría de Seguridad Pública. Es así que

⁵ A la fecha, en México no se cuenta con datos oficiales respecto a la reincidencia delictiva.

⁶ Las cárceles en México se clasifican según el tipo de delito, considerando delitos federales aquellos que se relacionan con leyes federales, delitos estatales aquellos que se relacionan con leyes estatales. Las cárceles federales dependen del ejecutivo federal, es decir de la Secretaría de Seguridad Pública.

⁷ Educación en contexto de encierro: término utilizado en el programa EUROSociAL, el cual hace referencia a la educación en centros de readaptación social y en cárceles. Sin embargo, el concepto de encierro podría ser mucho más amplio y hacer referencia a instituciones de salud, psiquiátricas etc.

se iniciaron labores en la materia en seis cárceles de delitos federales. Los trabajos realizados se focalizaron al diseño de la implementación de una política pública en la materia, dado que la reforma aún no se había podido concretar. Como se podrá ver en el capítulo tercero de este trabajo, el proyecto apoyó al diseño de un programa piloto de educación que va más allá de la capacitación para el trabajo. Los resultados del mismo serán elementos que las autoridades podrán utilizar para delinear con más claridad un rediseño de la política pública de forma integral.

Habiendo definido el tema de la educación en contexto de encierro como un derecho humano y contando con una definición común de *Cohesión Social*⁸, el programa EUROsociAL se fijó como objetivo el de incidir en el rediseño de las políticas públicas existentes en Latinoamérica en el tema, centrándose en el posible impacto que las mismas pudieran tener en la cohesión social de la región latinoamericana y europea. No obstante, en México parece que pese a la importancia otorgada a los fundamentos del programa EUROsociAL y a las acciones desarrolladas por diferentes agencias gubernamentales, los resultados son de baja incidencia en torno al diseño de una política pública fuerte y viable en la materia.

1.2 Educación en contexto de encierro: el marco jurídico nacional e internacional

La creciente interdependencia global que caracteriza a nuestras sociedades en la actualidad, pone de manifiesto la importancia que tienen los organismos y declaraciones internacionales como marcos en los que se inscriben y desarrollan las actuales políticas públicas, especialmente en temas que tienen que ver con el

⁸ Definición elaborada por la Comisión Europea, el PNUD y la CEPAL conjuntamente y plasmada en el marco conceptual EUROsociAL, elaborado por la Oficina de Coordinación, 2007.

cumplimiento a los derechos humanos y los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODS), uno de ellos el de la educación inclusiva.

En la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) se establece que: “Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental”⁹, enfatizando que “la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupo étnicos o religiosos [...]”¹⁰.

Dicha Declaración sirve de marco universal para el desarrollo de políticas públicas en materia de educación en sus diferentes modalidades, entre ellas la educación en contexto de encierro¹¹. Educación de la que se espera pueda ser formal, pues aun si lo único que se busca es evitar la reincidencia de los ex – convictos, es necesario considerar la importancia de la formación de la persona de manera integral, incluyendo la construcción de habilidades, valores cívicos y el respeto a los derechos humanos.

Otro de los documentos con carácter internacional que se refiere a la educación universal para el desarrollo social es *el Pacto de Derechos Económicos y Sociales*, el cual hace alusión a: “capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y amistad entre las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz”¹².

⁹ Artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, inciso 1.

¹⁰ Artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, inciso 2.

¹¹ Cabe mencionar que la educación en contexto de encierro en México no se considera en sentido estricto como una modalidad educativa.

¹² Artículo 13 del Pacto de Derechos Económicos y Sociales.

En cuanto a los sistemas penitenciarios y su compromiso para asegurar el derecho a la educación, la Organización de Naciones Unidas manifiesta que “el régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados”¹³. Para lo cual, impartir una educación que contribuya a modificar el comportamiento de los reos se vuelve fundamental.

En México, al igual que en la mayoría de países del mundo, se han firmado y ratificado diversos documentos con carácter de internacional para garantizar mejores condiciones tanto en la detención como en el trato interno que se da a los presos (por ejemplo la Declaración de reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos de 1955). Pese a lo anterior, no se ha generado algún documento específico en el que se establezca *como derecho* el acceso a la educación en prisiones.

Derivado de lo anterior, el supuesto del que se parte en este estudio es que el marco normativo internacional ya referido, al ser resultado de un cúmulo de declaraciones y compromisos que de manera voluntaria han adquirido las naciones, entre ellos México, no puede ser omitido en la formulación de políticas públicas en temas como el de la educación en contexto de encierro, por lo que el tema debería ser entendido y atendido en éste país como se establece en dichos documentos.

En cuanto al programa EUROsociAL, México, al ser sede en 2004 del Foro América Latina, El Caribe y la Unión Europea (ALCUE) en Guadalajara, se comprometió con la implementación de dicho programa, el cual en su componente educativo logró incluir el tema de la educación en contexto de encierro, lo que significó emprender labores en el ámbito de la educación pública y en el de la seguridad pública.

¹³ Artículo 10, inciso tercero, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).

A nivel nacional, el programa EUROsociAL tiene sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente en el artículo tercero, en el que se establece que el gobierno mexicano tiene la responsabilidad de otorgar educación de calidad y gratuita, donde a la letra se señala que “Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado [...] impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. [y] La educación primaria y la secundaria son obligatorias”¹⁴. Mientras que el artículo cuarto constitucional establece que “Toda la educación que el Estado imparta será gratuita”¹⁵.

En cuanto a los propósitos y las personas o agencias facultadas para brindar el servicio de educación, la Ley General de Educación establece que: “la educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares [...] tendrá, además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el siguiente: I. Contribuir al desarrollo integral del individuo, para que ejerza plenamente sus capacidades humanas.”¹⁶ Además de establecer que “las autoridades educativas en el ámbito de sus respectivas competencias llevarán a cabo las actividades siguientes: [...] IV. Prestarán servicios educativos para atender a quienes abandonaron el sistema regular, que faciliten la terminación de la educación preescolar, primaria y la secundaria”¹⁷. De lo anterior, se observa el reconocimiento otorgado a la educación básica a nivel legal como una condición para el desarrollo integral del individuo, delegando al Estado la responsabilidad de asegurar en forma inclusiva dicha educación.

Adicionalmente, la educación en prisiones abarca a la educación para adultos, por lo que la educación en contexto de encierro también se enmarca en el artículo 43 de la Ley General de Educación, según el cual, “la educación para adultos está destinada a individuos de quince años o más que no hayan cursado o concluido la

¹⁴ Artículo 3º de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁵ Artículo 4º de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁶ Capítulo Primero, Artículo 7º, inciso 1, ley general de educación.

¹⁷ Capítulo Tercero, Artículo 33, inciso IV, ley general de educación.

educación primaria y secundaria. Educación que se presta a través de servicios de alfabetización, educación primaria y secundaria, así como la formación para el trabajo, con las particularidades adecuadas a dicha población.”¹⁸

En la misma Ley, se establece que en el caso específico de la educación para adultos, “la autoridad educativa federal podrá prestar servicios que conforme a la [...] Ley corresponda prestar de manera exclusiva a las autoridades educativas locales”¹⁹, por lo que resulta de la competencia del ámbito federal atender las necesidades de educación para adultos, y más específicamente, de los adultos que han salido del sistema educativo formal. Se puede adelantar entonces que le corresponde al gobierno federal ser el principal interlocutor y promotor de políticas públicas para el tema de la educación en contexto de encierro en México.

En cuanto a la participación de la Secretaría de Seguridad Pública de México en este tema, se pueden encontrar referencias al derecho a la educación fuera de los documentos regulativos en materia educativa. Uno de los ejemplos, es el ya mencionado artículo 18 de la Carta Magna, el cual ha sido reformado en 2008.

Para atender los aspectos de prevención y de readaptación social, la Secretaría de Seguridad Pública creó en 2002 el órgano desconcentrado para la prevención y readaptación social. Entre otras atribuciones, dicho órgano se encarga de “señalar, previa valoración técnica y jurídica de los sentenciados del fuero federal, el lugar donde deban cumplir sus penas y vigilar que: a) todo interno participe en las actividades laborales, educativas y terapéuticas, en los casos en que estas últimas formen parte del tratamiento”²⁰. Por lo anterior se entiende que es responsabilidad del órgano desconcentrado vigilar que los centros de detención federales cuenten con las condiciones necesarias para que cada uno de los

¹⁸ Capítulo Cuarto, Sección 1, Artículo 43, ley general de educación.

¹⁹ Capítulo Cuarto, Sección 1, Artículo 44, ley general de educación.

²⁰ Artículo 15, inciso III, reglamento del órgano administrativo desconcentrado prevención y readaptación social.

detenidos tenga acceso a lo que le corresponde por derecho, entre lo que cuenta la oportunidad de acceder a la educación.

En relación a los centros de detención federales, el reglamento del órgano administrativo desconcentrado de prevención y readaptación social, establece que es obligación de este órgano asegurar que “las actividades laborales y la capacitación para el trabajo sean actividades técnicas tendientes a que el interno: I. mejore sus aptitudes físicas y mentales; II. Coadyuve a su sostenimiento personal y el de su familia; III. Adquiera hábitos de disciplina; IV. Garantice, en su caso, el pago de la reparación del daño; y, V. se prepare adecuadamente para su reincorporación a la sociedad”²¹. Sin embargo, al no considerar líneas de acción ni mecanismos concretos para cumplir dichos puntos, resulta muy subjetivo el cómo y en qué sentido deben lograrse los puntos anteriores.

Por otra parte, el reglamento de los centros federales de readaptación social especifica que “las actividades técnicas de educación que sean impartidas al interno tendrán carácter académico, cívico, higiénico, artístico, físico y ético”²². Esta nota modifica un tanto el modelo educativo a impartir en las cárceles, de un modelo centrado en la capacitación para el trabajo, hacia una educación formal, ya sea básica o incluso superior. El carácter académico referido en dicho reglamento, es un avance cuya trascendencia debería analizarse a la luz de la política pública que se pueda fundamentar con esta normatividad en el mediano plazo y de lo adecuado que resulte a los principales fundamentos del programa de cooperación internacional que aquí nos ocupa: el programa EUROsociAL.

1.3 Política pública y actores principales

Para Pressman y Wildavsky (1973), “una política pública es una hipótesis con

²¹ Artículo 40, Reglamento de los centros federales de readaptación social, 2006.

²² Artículo 43, Reglamento de los centros federales de readaptación social, 2006.

condiciones iniciales y consecuencias predichas. Si se hace “X” en el momento t_1 , entonces “Y” resultará en el momento t_2 , es decir, es una cadena causal entre las condiciones iniciales y las consecuencias futuras”²³. Para el caso del programa EUROsociAL la política pública que derive de su operación no podrá ser observada en sentido estricto como lo señala Pressman y Wildavsky, ya que la política pública de educación en contexto de encierro que se aplique en cada país latinoamericano aún no está definida, cada país deberá ir perfilando en diferentes formas, tiempos, profundidad y con estrategias que respondan al avance que cada uno ya tenga en el tema.

La hipótesis referente a que la educación formal en las prisiones se traducirá en una mayor cohesión social no constituye en sí misma la política pública que se aplicará en México y en los demás países latinoamericanos, sino que esta sólo es la teoría causal de referencia que respaldará la política que, de acuerdo con las condiciones, fortalezas y oportunidades de cada país, estos irán definiendo.

La política pública de educación en contexto de encierro que pueda operar en México deberá ser rediseñada considerando diferentes momentos que van desde la redefinición del problema como problema público (el cual, constituye un asunto que habrá de consensarse entre los involucrados e interesados) hasta la evaluación y la redefinición de las estrategias de intervención.

Por tanto, a fin de dar seguimiento al proceso anterior y analizar los avances en el rediseño de la política pública de educación en contexto de encierro en México a partir de la implementación del programa EUROsociAL, nos referiremos a la política pública como la define Peter Knoepfel (2008); es decir, como “un conjunto encadenado de decisiones y de acciones, resultado de las interacciones estructuradas y repetidas entre diferentes actores, públicos y a veces privados, que por diversas razones están implicados en el surgimiento, la formulación y la

²³Pressman y Wildavsky (1973) citado en Parsons, 2009, pp 484.

resolución de un problema políticamente definido como público”²⁴.

A lo anterior se agrega que la viabilidad de las decisiones o acciones depende de que se encuentre cierto consenso entre quienes diseñan la política y los que la implementan. En las políticas educativas públicas varios autores señalan la importancia de este consenso, entre ellos Edmondson²⁵, para hacer factible la política pública en cuestión. De ahí la necesidad de incorporar desde la etapa del diseño de la política, las expectativas, experiencias, necesidades y opiniones de quienes estarán directamente involucrados en la implementación de la política en cuestión.

En el programa objeto de estudio, se han creado instancias que por adelantado han procurado integrar a quienes se identifican como actores relevantes en la definición del problema y el rediseño de la política pública en México. Un ejemplo de este esfuerzo ha sido la creación del *Comité técnico revisor*, el cual, se integra por representantes del órgano desconcentrado para la prevención y readaptación social, pero también por personal de las cárceles, el INEA, y por académicos.

A través del *Comité técnico revisor*, se ha propiciado el establecimiento de un vínculo entre decisores (Secretaría de Seguridad Pública) y actores (personal de las cárceles y el INEA); cuyo primer cometido ha sido el de generar un consenso sobre el diseño, elaboración y distribución de materiales educativos. Actividades para las cuales se tuvo que seguir un procedimiento que fue desde el acuerdo al interior del comité, pasando las propuestas de un actor a otro hasta contar con el acuerdo general, incluyendo el agente externo: el socio francés del proyecto EUROsociAL/Educación²⁶(el Centro Internacional de Estudios Pedagógicos, CIEP).

²⁴Knoepfel Peter, Joan Subirats, et.al, (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona: Ariel, pp:49.

²⁵ Edmondson, J. (2004) *Understanding and Applying Critical Policy Study*, Newark: International Reading Association.

²⁶ Entrevista realizada a la Directora de Readaptación social de la Secretaría de Seguridad Pública (decisor), así como a la responsable de la educación en contexto de encierro en el INEA (hacedor).

A pesar de que la integración de actores no ha sido del todo inclusiva como se evidenciará más adelante, se ha avanzado en el establecimiento y/o reforzamiento de los vínculos entre actores que anteriormente habían permanecido prácticamente separados en su actuar a pesar de que sus competencias se relacionan con el tema de la educación en las prisiones, aspecto que se considera positivo en la medida en que en lo posterior facilitará el trabajo conjunto y la generación de acuerdos para el rediseño y aportará a la factibilidad, tanto política como financiera de dicha política pública.

En cuanto a actores gubernamentales, la Secretaría de Educación Pública (incluyendo al INEA) y la Secretaría de Seguridad Pública, son las dos principales agencias que han participado en la implementación del programa, con particular interés en su vertiente de educación en contexto de encierro.

En coordinación con la Red Latinoamericana para la Educación en Contexto de Encierro (RedLECE)²⁷, las dependencias referidas anteriormente han participado durante el periodo que va de 2007 a 2010 en diferentes actividades orientadas a proponer y diseñar acciones conjuntas en el tema²⁸. En particular, han desarrollado actividades que favorecen la atención de la educación en contextos de privación de libertad, concebida como un derecho a lo largo de toda la vida²⁹ y no como un privilegio carcelario.

Además de los actores gubernamentales, el enfoque de cooperación birregional en el que se sustenta la implementación del programa EUROsociAL ha facilitado la participación de diversos actores internacionales, la mayoría de ellos agrupados en torno a la RedLECE, la cual, ha servido como un espacio en el que,

²⁷ RedLECE: “es una red regional intergubernamental de intercambios sobre las políticas públicas educativas en los centros carcelarios, fue creada en noviembre 2006, siendo entonces respaldada oficialmente por las instituciones públicas de 11 países latinoamericanos”, Mapa regional latinoamericano sobre educación en prisiones, Prólogo de Annie Blasco, Directora Ejecutiva EUROsociAL Educación, CIEP.

²⁸ Se llevaron a cabo visitas a prisiones, discusiones, talleres, congresos y presentaciones temáticas en torno a la política pública de educación en contexto de encierro entre los países participantes.

²⁹ Programa “MEVIT” del INEA en el cual se insertan los trabajos del Proyecto EUROsociAL/Educación.

aprovechando las ventajas de las tecnologías de la comunicación y la información; instituciones de diversos países³⁰ colaboran y hacen intercambios de información y experiencias a fin de contribuir al diseño de políticas públicas de educación en contexto de encierro en los diferentes países latinoamericanos participantes.

En el caso de México, el Instituto Nacional para la Educación de Adultos participa y representa al país en la RedLECE, la cual, además se involucra en el proceso de implementación del programa, entre otras cosas, participando en el diseño y reproducción de materiales educativos.

Recapitulando, se observa que los actores antes citados han participado en diferentes formas y medidas en el programa EUROsociAL, hasta ahora con pocos resultados evidentes en el tema analizado. Sin embargo, la generación de vínculos entre actores gubernamentales nacionales y entre estos con actores extranjeros en torno al tema de la educación en las prisiones, visto como derecho y condición para la cohesión regional, es un primer avance, que como tal necesitará de continuidad para poder traducirse en resultados concretos, ya sea mediante la institucionalización de organizaciones y/o procesos en el tema o bien mediante la conformación de una red de asuntos³¹ sólida que viabilice la implementación de políticas públicas en el mediano y largo plazo.

Por otra parte, desde el enfoque de relaciones intergubernamentales (RIG)³² el programa EUROsociAL ha propiciado el desarrollo de un entramado de relaciones entre niveles de gobierno que van más allá de las fronteras nacionales,

³⁰ Los países que actualmente son miembros de la RedLECE son: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

³¹ Las redes de asuntos carecen de contactos formalmente institucionalizados entre grupos y gobiernos. Son redes abiertas con un número amplio de participantes con contactos fluctuantes en cuanto a su intensidad y frecuencia, existiendo un consenso limitado en la naturaleza de los problemas y soluciones, así como poder desigual reflejado en la distribución y el acceso a los recursos. Las redes de asuntos se desarrollan generalmente en áreas nuevas donde ningún grupo tiene un dominio establecido o donde no existen instituciones establecidas que posibiliten la exclusión (Marsh y Rhodes 1992, [En:] Zurbriggen, 2003, pp. 5).

³² De acuerdo a Wright (1997: 17), las RIG trascienden las relaciones entre nación y estados, así como los aspectos meramente legales y las relaciones jerárquicas; además implican un enfoque empírico y orientado a resultados de las políticas públicas, es neutral y tiene poca carga emocional.

“trascienden las relaciones jerárquicas y facilitan la situación de cooperación para el desarrollo de políticas públicas que se apoyen mutuamente”³³, además de fomentar la integración de organizaciones no gubernamentales. Lo que significa que el tema considerado tradicionalmente como un asunto de competencia exclusiva de la federación, actualmente está dejando de ser un asunto meramente gubernamental a nivel nacional, para pasar a ser un tema de política pública en el que participan diferentes países a través de sus gobiernos, con recursos, avances y experiencias.

Después de lo expuesto anteriormente, interesa analizar el avance que estos actores en su conjunto, han logrado respecto a la generación de condiciones para la formulación de una política pública en México en el sentido delo perseguido por el programa EUROsociAL en materia de educación en prisiones. Para analizar lo anterior en el capítulo tercero se identifican los momentos de política pública en los que se considera se ha trabajado en mayor medida y tenido mejores resultados, para lo cual, se toma como principal referente analítico al *ciclo de políticas públicas*, descrito a continuación.

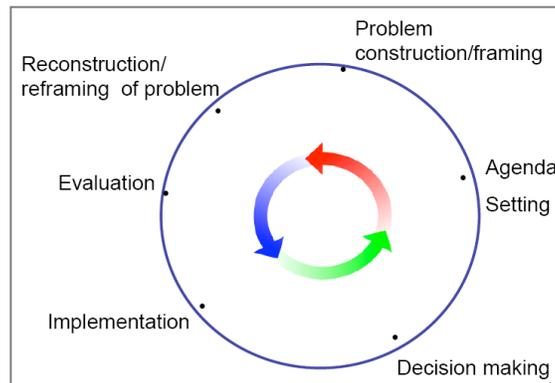
1.4 Ciclo de Políticas públicas

El enfoque del que se hace uso para analizarlos aportes del programa EUROsociAL al rediseño de la política pública de educación en contexto de encierro en México es el enfoque por *etapas* o ciclo de políticas públicas, el cual, de acuerdo con Wayne Parsons (2009) abarca la construcción del problema, la definición de la agenda, toma de decisiones (esta etapa implica la búsqueda de alternativas de solución del problema y el diseño o rediseño de la

³³Wright, D., (1997), *Para entender las Relaciones Intergubernamentales*, Fondo de Cultura Económica, Universidad Autónoma de Colima y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, México, pp. 17.

política), implementación, evaluación y derivado de la evaluación la reconstrucción del problema público (figura 1)³⁴.

Figura 1. El ciclo de las políticas públicas



Fuente: Parsons, 2009b.

El ciclo de políticas públicas expuesto en la figura 1, representa el orden y sentido que generalmente toman los elementos que estructuran y dan vida a una política pública, sin embargo, en la práctica su desarrollo no siempre es lineal como lo podría sugerir el esquema. No obstante, el ciclo de políticas públicas se retoma como marco analítico, por una parte para analizar el programa EUROsociAL, y por la otra, para valorar los avances que en el marco de este programa se han logrado en México para rediseñar la política pública de educación en contexto de encierro.

En el capítulo tercero se retoma cada una de las etapas del esquema del ciclo de políticas públicas y se analiza en qué etapa de política y de qué manera se ha avanzado en cada una de ellas. En cuanto a la definición del problema se trata de hacer una valoración de la forma en que los documentos base del programa EUROsociAL han permeado en la problematización de la falta de servicios de educación formal en las prisiones en México, información obtenida de las entrevistas realizadas a actores clave.

³⁴ Wayne Parsons, 2009.

En la etapa de agenda se revisa qué tanto el tema de la educación en contexto de encierro ha sido atendido desde el ámbito gubernamental y en qué sentido. Referente a la etapa de toma de decisiones se recuperan las principales actividades realizadas como producto de la operación del programa EUROsociAL. Finalmente las etapas de implementación y evaluación se enfocan a la operación del programa caracterizando el papel de la participación de los actores involucrados en su implementación y la utilización de la evaluación para avanzar efectivamente en el rediseño de la política pública de educación en contexto de encierro en México.

Para lo anterior, en el siguiente capítulo se exponen las principales características y objetivos con que nace la iniciativa del programa EUROsociAL/Educación a nivel general y aquellas con que se desarrolla en México.

1.5 Prácticas en materia de cooperación internacional

Tomando como referente la división que se da en la administración pública de México y la de Francia en términos de cooperación internacional, se clasifica a la cooperación internacional en dos tipos: bilateral y multilateral, según sea el número de países participantes en dicha cooperación.

La cooperación bilateral resulta de acuerdos tomados entre dos países que se interesan o desean trabajar un tema en común, considerando cuatro esquemas de financiamiento posibles: el país con PIB superior al otro financia las actividades, el país con PIB inferior las financia, un organismo o país externo a la relación bilateral es el que financia, o desarrollan un mecanismo de cofinanciamiento.

La cooperación multilateral es el resultado de negociaciones llevadas a cabo en foros multilaterales, tales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos, la Comisión Europea etc. En este caso, los

organismos internacionales y/o mecanismos regionales son los que administran los recursos. En algunos programas, se solicita a los países beneficiarios aportar cierto porcentaje de financiamiento. Un detalle importante es que la adjudicación de los denominados mercados de cooperación se hace mediante licitaciones.

Más allá de los esquemas de financiamiento que desarrollaron ambos tipos de cooperación, la tendencia en los años ochentas y más aún en los noventas, fue la prevalencia de un tipo de cooperación norte-sur, donde los países llamados desarrollados (en general ubicados en el hemisferio norte) apoyaban a los países llamados emergentes o en vías de desarrollo (en general ubicados en el hemisferio sur). La transferencia de recursos de países del norte a países del sur se basaba en la idea de que los segundos al no tener las capacidades para promover su desarrollo no tenían que aportar al desarrollo de otros países (cooperar para el desarrollo), por lo que se llegó al extremo de considerar que se les debía trazar externamente el rumbo que debían tomar.

Entre los efectos negativos de la cooperación norte-sur se encontraba que el apoyo proporcionado de manera directa se condicionaba a un manejo estricto de los recursos financieros por parte del (de los) donante(s). Además del condicionamiento frecuente a desarrollar acciones que muchas veces no atendían las necesidades y características particulares de los países que recibían los apoyos, situación que derivó en resultados no muy alentadores respecto del esquema anterior de los años setentas que consistía en la entrega directa de los recursos a los países beneficiarios.

Los resultados no tan satisfactorios de los casos de cooperación norte-sur condujeron a buscar nuevas formas de aportar al desarrollo de los países menos aventajados, a partir de lo cual, se comenzó a considerar la búsqueda de “soluciones fundamentadas teóricamente y que se apoyen en el análisis de los éxitos y fracasos del pasado”³⁵, para lo cual, resultaba fundamental considerar los

³⁵ Cohen, Rolando Franco, Evaluación de Proyectos Sociales, 2003

contextos y escuchara los países beneficiarios, anteriormente relegados a ser receptores y no actores o diseñadores de las mismas políticas y programas que implementaban como estrategias para su desarrollo.

En este contexto, EUROsociAL destaca por ser uno de los programas que promueven una cooperación diferente a las formas tradicionales de cooperación (norte-sur), al implicar una relación norte-sur-norte y sur-norte-sur. Lo anterior, dado que la colaboración entre los actores se da de par a par entre países latinoamericanos, con el apoyo y eventual orientación del gestor europeo correspondiente.

El tipo de cooperación sur-sur encuentra fundamento en el hecho de que los países del norte o desarrollados pocas veces comparten características, capacidades e intereses con los países del sur, por lo que la transferencia de experiencias en términos de programas, con frecuencia resulta inadecuada o complicada de implementar en los países del sur, entre otras cosas debido a la falta de trabajo para adaptar dichos programas.

En cambio, las prácticas relevantes desarrolladas por países vecinos que tienen además de contextos, un desarrollo similar, resultan de mayor aporte, no sólo para aprender prácticas exitosas sino también de prácticas de fracaso, que podrán servir para evitar fallas en los propios contextos nacionales, dada la semejanza de situaciones.

Desafortunadamente el tipo de cooperación sur-sur tiene el inconveniente de que generalmente los países también comparten una situación de serias restricciones financieras y de mecanismos administrativos complejos, por lo que la cooperación triangular (sur-norte-sur) se observa como la más adecuada para concretar mecanismos de cooperación sur-sur, respaldados por un tercer país más fuerte siendo este tercero el que pueda dar un mayor soporte técnico y financiero. En el marco del programa analizado destaca el papel de la RedLECE, la cual, ha

seguido activa aún de finalizada la primera fase del programa y pretende sentar las bases para que la cooperación norte-sur y sur-sur sea relevada por formas de cooperación triangular.

Como podrá verse más adelante, durante el desarrollo del proyecto EUROsociAL/Educación, los apoyos en materia de saber y saber-hacer por parte de los socios europeos fueron disminuyendo conforme pasaba el tiempo, y sobretodo conforme los países beneficiarios tomaban decisiones importantes sobre la orientación del mismo.

II) SEGUNDA PARTE: Desarrollo del proyecto EUROsociAL/ Educación en México

2.1 Antecedentes

A raíz de la presentación del programa EUROsociAL en la tercera cumbre ALCUE celebrada en Guadalajara en 2004, este programa fue adoptado de común acuerdo por países de la región de América Latina y de Europa.³⁶ Formalmente el programa EUROsociAL nace como una iniciativa de cooperación técnica de la Comisión Europea para promover la cohesión social en América Latina a través del **intercambio de experiencias** entre **administraciones públicas** responsables de la administración de la **justicia**, la **educación**, el **empleo**, la **fiscalidad** y la **salud**. No obstante, uno de los objetivos más importantes es que cada país latinoamericano pueda diseñar o rediseñar e implementar una política pública de educación en contexto de encierro que corresponda a sus características, necesidades y oportunidades; sin perder la esencia del programa que es fortalecer la cohesión social regional.

El objetivo general del programa fue el de “fortalecer capacidades institucionales de gestión de políticas públicas en estos sectores para transformarlas en auténticos vectores de cohesión social”³⁷. Posterior al acuerdo de la tercera cumbre ALCUE, el programa dio inicio con un total de 34 millones de euros, repartidos entre los cinco sectores que comprendía su diseño (justicia, educación, empleo, fiscalidad y salud) y un secretariado técnico, para un periodo de cuatro años.

Los lineamientos estratégicos del programa fueron fijados por un Comité Conjunto que reúne a la Comisión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Programa de Naciones

³⁶ Artículo 49, Declaración de Guadalajara, III Cumbre América Latina y el Caribe – Unión Europea, Mayo 2004.

³⁷ Presentación del Programa, <http://www.programaeurosocial.eu>, 1ª página.

Unidas para el Desarrollo (PNUD). En los orígenes del programa, la CEPAL y el PNUD elaboraron conjuntamente con la Comisión Europea, una definición de cohesión social que actualmente es el principal cimiento y elemento justificatorio del programa EUROsociAL, lo cual, a su vez ha permitido que los países participantes en el proyecto partan de un referente común respecto a la orientación que deberían tener las políticas públicas en la materia.

De hecho, si bien es cierto que en un principio el término cohesión social “fue considerado como un término de origen europeo, el debate político y académico que permitió ir perfilándolo para adaptarlo a la realidad latinoamericana resultó ser sumamente enriquecedor, ya que puso el acento en la inclusión de la región latinoamericana y evitó de ese modo la tendencia a la polarización. Paradójicamente, este proceso de reflexión demostró que ni siquiera Europa tiene un único modelo social sino cuatro o cinco: anglosajón, nórdico, renano, mediterráneo, etc. Esta diversidad demuestra que en materia de política social no existen soluciones sino ejemplos y que todo método de cooperación debe permanecer flexible y abierto”³⁸.

La definición de cohesión social elaborada conjuntamente fue la siguiente: “La cohesión social es un atributo de las sociedades que implica la igualdad de oportunidades para que la población pueda ejercer sus derechos fundamentales y asegurar su bienestar, sin discriminación de ningún tipo y atendiendo a la diversidad. Desde una perspectiva individual, la cohesión social supone la existencia de personas que se sienten parte de una comunidad, participan activamente en diversos ámbitos de decisión y son capaces de ejercer una ciudadanía activa. La cohesión social también implica el desarrollo de políticas públicas y mecanismos de solidaridad entre individuos, colectivos, territorios y generaciones”³⁹.

³⁸EUROsociAL Documentando Buenas Prácticas, p. 13, FIIAPP, Oficina de coordinación EUROsociAL I.

³⁹ Marco conceptual EUROsociAL, Oficina de Coordinación, 2007.

Como consecuencia de la definición anterior, desde el comienzo de la implementación del programa se ha procurado que los actores clave en el tema en cada país puedan consensar una definición común del problema, de modo que desde este punto se pueda avanzar hacia un nuevo tipo de cooperación donde los diferentes actores e interesados puedan integrarse y compartir tanto experiencias como visiones en torno al tema, aun cuando las políticas públicas de cada contexto nacional tiendan a variar de acuerdo a su contexto.

En particular, los mecanismos bajo los que opera el programa EUROsociAL reflejan la nueva orientación de la Comisión Europea en su actividad de cooperación internacional; tendiente a sustituir la cooperación Norte-Sur por una cooperación de tipo triangular: no es Europa quien aporta todos los recursos financieros y técnicos a los países de Latinoamérica y decide lo que se debería hacer, sino que los principales actores son los países de la región Latinoamericana, quienes se encargan de orientar el programa EUROsociAL adecuándolo a su propio contexto nacional, crean sinergias entre sí y aunque se respalden en el apoyo financiero y técnico de Europa, también destinan recursos propios a la iniciativa.

Un aspecto importante a destacar es que el programa EUROsociAL se caracteriza por inscribirse en el enfoque identificado como de gobernanza, el cual, dado el contexto actual de restricciones de recursos financieros, técnicos, humanos y materiales que enfrenta toda institución, entre ellas los gobiernos nacionales, resulta ser un elemento que promete mucho en cuanto a dar fortaleza, mayor alcance y viabilidad tanto de la operación del programa como de la operación de las iniciativas de política pública que deriven de su implementación.

El primer aspecto por el que el programa EUROsociAL se identifica con el enfoque de gobernanza tiene que ver con el alcance multinivel de la cooperación que impulsa; así como con sus esfuerzos por integrar una red a nivel regional que sirva para compartir avances, experiencias y recursos entre actores de diferentes

países. Lo anterior, fundamentado en que “ningún actor, público o privado, tiene la información y el conocimiento requerido para resolver problemas complejos y dinámicos *_(como lo es garantizar la educación formal en contexto de encierro, en tanto derecho humano)_* ni tiene el mirador suficiente para seleccionar los instrumentos eficaces y menos de poder suficiente para dominar unilateralmente”⁴⁰

En cuanto a recursos, el programa EUROsociAL es financiado por diversas instituciones, entre las que cuenta la oficina de cooperación de la Comisión Europea y las instituciones adjudicatarias de las subvenciones con fondos de la *Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)* y de su homóloga francesa, *France Coopération Internationale*. Mientras que a nivel nacional cada país participa con recursos financieros, técnicos y políticos para su implementación.

Bajo el enfoque de políticas públicas, en diferentes espacios de discusión, mesas de trabajo y presentaciones, se ha dejado ver que hay una conciencia entre autoridades y participantes del proyecto de que “los Estados y sus recursos no son tan poderosos ni suficientes como lo asumen las expectativas generales”⁴¹. Tan es así que la financiación del programase realiza mediante un esquema de cofinanciamiento entre los países miembros fundadores europeos y los países miembros fundadores de América Latina.

Por otra parte, en cuanto a la integración de actores, el programa EUSOsociAL se caracteriza por traspasar “las fronteras nacionales fomentando la aparición de fuertes redes de intercambio”⁴². A pesar de que dicho programa nació como una iniciativa de la Comunidad Europea y posteriormente como un acuerdo de los jefes de Estado de las regiones de Latinoamérica, El Caribe y Europa, su implementación en cada país ha contado con la participación de diferentes actores

⁴⁰Kooiman [En:] Aguilar Villanueva, *Gobernanza y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 111.

⁴¹PIERRE, Jon y Peters, Guy, (2000), *Governance: Politics and the State (Political Analysis)*, Macmillan Press LTD, pp. 63.

⁴²PORRAS, F. (2006), “*Teorías de la gobernanza y estudios regionales*”, pp. 178

a nivel internacional que han colaborado en las mesas de discusión del tema y en el planteamiento de alternativas de políticas en la materia. Aspecto que en términos de gobernanza se caracteriza como un “proceso de gobernación que se realiza a través de interacciones entre una multiplicidad de organizaciones, instituciones y actores a muchos niveles”⁴³.

La coherencia interna de las actuaciones es garantizada por un Comité Intersectorial de Coordinación y Orientación (CICO) el cual, incluye a representantes de todos los consorcios, el cual funciona de manera permanente a través de una Secretaría Ejecutiva u Oficina de Coordinación. La ejecución de EUROsociAL ha sido realizada por un conjunto de instituciones de la Unión Europea y América Latina, agrupadas en consorcios para los sectores de Educación, Fiscalidad, Justicia y Salud. La gestión del sector “Empleo” fue confiada al Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo.

Por su esquema de intercambio de experiencias, “EUROsociAL es algo más que un programa de cooperación técnica: no sólo fue lanzado desde el más alto nivel político, sino que nació para la difusión de un concepto también político y ha contribuido a estructurar un cierto grado de consenso –político- en torno a la necesidad de orientar las políticas públicas hacia la consecución de una mayor cohesión en nuestras sociedades”⁴⁴.

A decir de la cohesión social regional, es un asunto cuya naturaleza trasciende las fronteras territoriales y político-administrativas de las naciones, por lo cual la definición y aplicación de intervenciones debe abarcar e implicara diferentes niveles de gobierno (local, nacional y figuras de tipo internacional) y diversos actores sociales. Por lo cual, se entiende que para avanzar en la cohesión social se requiere del “desarrollo de políticas públicas y mecanismos de solidaridad entre

⁴³Parsons, [En:] Porras, 2006, pp. 170.

⁴⁴EUROsociAL Documentando Buenas Prácticas, p. 5, FIIAPP, Oficina de coordinación EUROsociAL I.

individuos, colectivos, territorios y generaciones”⁴⁵, cuya coherencia de acciones redunde en una estrategia de intervención exitosa.

En el caso mexicano, se ha intentado integrar a los niveles de gobierno en particular al federal y al estatal, quienes a su vez, en el marco del programa EUROsociAL se organizan para desarrollar un trabajo a nivel regional. No obstante, los avances en tanto a la cohesión regional todavía son difíciles de concebir, en tanto que todavía no se han logrado implementar políticas públicas concretas en los diferentes países y los diferentes sectores que comprende el programa.

Sin embargo, las dificultades encontradas para formular políticas públicas en los diferentes sectores del programa EUROsociAL, entre ellos el de educación en contexto de encierro, han generado aprendizajes, algunos de los cuales se están aterrizando a la segunda fase del programa. Por ejemplo, a diferencia de la primera fase, las Delegaciones de la Unión Europea en los países beneficiarios se están involucrando en los procesos de implementación del programa, lo cual también conduce a plantearse la pregunta de si ¿esto puede ser la revelación de una falla no prevista en la primera fase del programa, en cuanto a coordinación y acompañamiento se refiere?

Además de responder a grandes rasgos a la pregunta anterior, en el capítulo siguiente se analiza la influencia del enfoque de gobernanza y el de relaciones intergubernamentales observado en el programa, en el alcance de sus resultados.

Sin embargo, debido a que los datos estadísticos (número de participantes por sector, número de instituciones involucradas, etc.) no se han generado con la suficiente sistematización como para tener un mapa completo de las actividades y resultados del programa, ni contar con indicadores precisos del concepto de *Cohesión social*, no se puede pensar en la posibilidad de medir el impacto del

⁴⁵ Ver 42.

tema de educación en contexto de encierro en la mayor cohesión social lograda, ya que para la evaluación de esta se tendría que tomar como referente a los cinco sectores (Educación, Empleo, Fiscalidad, Justicia y Salud) y no sólo a un subtema, por tanto, son precisamente los testimonios y marcos analíticos utilizados los que permiten analizar si los avances en el tema aquí analizado tendrán incidencias, directas o indirectas, positivas o no en la cohesión social.

A continuación se describe en términos generales la conformación de los sectores empleo, fiscalidad, justicia y salud, para entender con mayor precisión donde y de qué manera se incluye el tema de educación en contexto de encierro en el programa.

En el caso del *sector empleo*, el proyecto es ejecutado por la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Organización Internacional del Trabajo (Lima, Perú) y el Centro Internacional de Formación de la OIT (CIF-OIT, en Turín, Italia). Sin embargo, la Secretaría de Comunicación y Transportes de México estuvo presente en cada uno de los encuentros intersectoriales, con mucho interés por participar en el programa.

El *sector fiscalidad* estuvo integrado por las siguientes instituciones: el Instituto de Estudios Fiscales de España (IEF), la Fundación Centro de Educación a Distancia para el Desarrollo Económico y Tecnológico (CEDDET) de España, la oficina de Asistencia al Desarrollo de los Intercambios en Tecnologías Económicas y Financieras (ADETEF por sus siglas en francés) de Francia, la InWent, capacitación y desarrollo internacional de Alemania, el Instituto de Estudios Fiscales (IFS por sus siglas en inglés) del Reino Unido, el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) de Argentina, la Secretaría de Receta Federal de Brasil, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) de Colombia, y el Servicio de Administración Tributaria (SAT) de México.

El *sector salud* estuvo integrado por el Instituto de Investigación para el Desarrollo (IRD por sus siglas en francés) de Francia, la fundación para la Cooperación y Salud Internacional Carlos III de España, la Fundación AngeloCelli para una cultura de la Salud de Italia, la Agencia Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud, la Agencia Regional Europea de la Organización Mundial de la Salud, la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS), la Fundación ISALUD de Argentina, la Escuela Nacional de Salud Pública Sergio Arouca de Brasil, el Fondo Nacional de Salud (FONASA) de Chile y el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) de México.

Y para finalizar, el *sector justicia* estuvo integrado por: la Fundación internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) de España, el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) de España, la *Ecole nationale de la magistrature* de Francia, la Fundación Alemana para la Cooperación Jurídica Internacional (IRZ por sus siglas en alemán) de Alemania, la Oficina del Consejo Nacional de Justicia de Hungría, la Secretaría de Reforma Judicial de Brasil, el Consejo Superior de la Judicatura de Colombia, el Centro de Estudios Jurídicos de las Américas (CEJA) y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) de México.

2.2EUROsociAL / Educación

El proyecto EUROsociAL/Educación se constituyó alrededor de un objetivo que unió los intereses de cinco países de América Latina (Brasil, El Salvador, México, Perú, Venezuela) y tres de Europa (España, Francia, Italia), dicho objetivo fue el de: “Contribuir a mejorar el acceso y la permanencia en un sistema educativo de calidad, dentro de un espíritu de equidad de género, de equidad étnica y de igualdad de oportunidades. Contribuir a la búsqueda de soluciones para la

integración social de los jóvenes excluidos del sistema escolar y en gran vulnerabilidad personal, social y profesional”⁴⁶.

Este objetivo general se delineó con referencia a cinco temas prioritarios: “Educación en el entorno rural, Educación en las zonas urbanas desfavorecidas, Educación técnica y profesional, Educación en contextos de violencia, Educación en prisiones”⁴⁷.

El programa se desarrolló en tres principales fases: la primera correspondió a un análisis de la oferta y de la demanda, la segunda, al desarrollo de visitas de estudio que desembocaron en acciones de intercambio, y la tercera, se planteó como impulsora de asistencia técnica y de proyectos piloto. Cabe destacar que la segunda fase fue transversal al proyecto (continuó desarrollándose hasta el final del proyecto, dado que los avances que se tenían de un tema a otro, e inclusive de un país a otro, no siempre pudieron coincidir para desembocar sobre un proyecto piloto). El resultado principal de la fase uno fue la planeación del proyecto EUROsociAL/Educación. Las fases dos y tres, fueron denominados *resultados*, contemplando las “políticas o procedimientos revisados o mejorados”⁴⁸, que incluyen los apoyos a las estrategias y políticas de cohesión social de los países de América Latina.

2.3EUROsociAL en México

Durante la primera fase de EUROsociAL (2005-2009) México participó en los cinco sectores. Tomando en cuenta que el programa se lanzó a través de licitaciones internacionales sectorizadas, el país pudo participar en cada consorcio por medio de instituciones diversas⁴⁹.

⁴⁶ “EUROsociAL Educación: El camino recorrido”, p. 9.

⁴⁷ “EUROsociAL Educación: El camino recorrido”, p. 9.

⁴⁸ “EUROsociAL Educación: El camino recorrido”, p. 9.

⁴⁹ Ver punto 2.1.

En el sector educación, el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP) participó en los cinco temas. Para el tema A: la educación en el entorno rural; se decidió delegar al Consejo Nacional de fomento Educativo (CONAFE) la responsabilidad de llevar a cabo las actividades en este ámbito. Sin embargo, también se tuvo el apoyo de la coordinación del proyecto para unir esfuerzos con la Subsecretaría de Educación Básica (SEB) quien también atiende el tema desde otra perspectiva.

En el caso del tema B: la educación en las zonas urbanas desfavorecidas; se delegó a la SEB, particularmente a la Dirección General de la Gestión y la Innovación Educativa (DGDGIE). Cabe aclarar que al inicio del programa, la Administración Federal de Servicios Educativos para el Distrito Federal tenía este mandato.

El tema C: la educación técnica y profesional, nivel medio superior; fue liderado por la Coordinación Sectorial de Desarrollo Académico (COSDAC), de la Subsecretaría de Educación Media Superior, dicha coordinación tuvo un cambio de nombre durante el proyecto: se llamaba COSNET al inicio del proyecto.

En cuanto al tema D: la Educación contextos de violencia; es nuevamente la DGDGIE de la SEB quien lideró el tema, a través de la Coordinación Nacional del Programa Escuela Segura.

Finalmente, el tema F: la Educación en prisiones; se delegó al Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA), en algunas actividades conjuntamente con la Secretaría de Seguridad Pública, lo cual constituyó un primer paso hacia la intersectorialidad.

En sus inicios la coordinación del programa Educación Pública fue encargada, a la Administración Federal de Servicios Educativos para el Distrito Federal, por

encomienda informal de la Dirección General de Relaciones Internacionales (DGRI), ambas siendo Unidades responsables de la SEP. A la mitad del programa, se decidió reasignar esta responsabilidad a la oficina que firmó la Declaración de asociación al consorcio, a nombre de la SEP, es decir a la DGRI⁵⁰, momento en el cual, se realizaron algunos ajustes en torno a la responsabilidad de los temas, los cuales no afectaron al tema F (educación en prisiones).

En cuanto a los resultados, debido a la naturaleza de los resultados esperados en cada uno de los cinco temas, no se pueden comparar unos con otros, sin embargo se toman los objetivos iniciales de cada uno de los temas como referente general para analizar el aporte del programa en términos del avance respecto al estado inicial de los temas. Para ello, se retomarán los compromisos adquiridos al inicio del proyecto, los cuales aparecen en la respuesta que se dio por parte del consorcio liderado por el Centro Internacional de Estudios Pedagógicos (CIEP)⁵¹.

Los resultados previstos se dividen en seis categorías: los primeros se refieren a la *profundización de conocimientos temáticos y profundización metodológica*, la segunda categoría corresponde a los *intercambios, observaciones y compartimiento de experiencias entre decisores y responsables, gestores*, la tercera se enfoca al *análisis de la transferibilidad de las experiencias observadas y a la formación de gestores*, la cuarta al *desarrollo de anteproyectos pilotos*, la quinta categoría se refiere a *la difusión*, y la sexta se enfoca a los resultados referentes a la *gestión y al seguimiento del proyecto*. Cada una de estas categorías, salvo las dos últimas se divide por tema.

Cabe mencionar que estos resultados⁵² son de proceso más que de impacto, por lo que no significan mucho en cuanto a resultados finales del proyecto, sino para exponer parte del marco lógico del proyecto. Es decir que estos datos permiten

⁵⁰ Declaración de asociación firmada el 11 de febrero de 2005.

⁵¹ Documento base del consorcio, p. 16 y 17.

⁵² Informe final EUROsociAL/Educación.

tener un panorama de cómo se tenía pensado el proyecto, desde la coordinación hasta las actividades mismas.

En todas las categorías se obtuvieron resultados destacados. Sin embargo, en el caso de los proyectos pilotos, la rigidez de las reglas administrativas de la Unión Europea, junto con la falta de consideración de aportaciones financieras europeas en las administraciones de los países beneficiarios no permitió implementar de manera óptima los proyectos pilotos. Tal es el caso del tema C en México, para el cual no se pudo realizar un proyecto piloto que hubiera permitido llegar a resultados más profundos⁵³.

Por otro lado, la creación de un comité de pilotaje, integrado por los miembros fundadores del consorcio de Educación, permitió en su momento matizar dicho desfase, al involucrar a los países de América Latina conjuntamente con los europeos en la conducción del proyecto. Al respecto, destaca que conforme fue avanzando el proyecto, el comité de pilotaje fue rebasado por el comité de referentes, integrando poco a poco a la totalidad de los países participantes, volviéndose el máximo órgano de decisión del proyecto. En este punto, es donde se marca una tendencia hacia la mayor integración de los actores involucrados en la operación del programa.

En el proceso de implementación, el proyecto sufrió modificaciones, lo cual es normal, dado que su esencia misma fue la de adaptarse a las necesidades de la región Latinoamericana en términos de política pública. Incluso vale decir que las adecuaciones que ha sufrido el programa EUROsociAL durante el proceso de su implementación, ha sido una característica positiva en términos de política pública, toda vez que le ha permitido adecuarse a las circunstancias y cooperación de los diferentes actores implicados. Aunque del lado negativo se encuentra el incumplimiento de ciertos objetivos, por ejemplo en el caso del tema C referente a

⁵³ Entrevista con el Director General del COSDAC y aportación personal.

la *educación técnica y profesional*, se tenía pensado crear un observatorio (COPASE), cuyo incumplimiento restó resultado al proyecto⁵⁴.

Los diferentes impactos previstos al inicio del programa se dividen en cuatro categorías (las cuales se subdividen por los cinco temas): *resultados que son de naturaleza informativa, aquellos que se refieren a la esfera institucional, aquellos que testimonian un cambio en los métodos y aquellos que permiten una implicación estrecha con los protagonistas institucionales.*

En la fase uno, se tuvieron resultados favorables en cada uno de los cinco temas, respecto a la generación de información. En las tres fases siguientes, según el tema se tenía pensado tener un cierto tipo de resultado, el cual dependía de la participación en recursos, organización y disposición de los países beneficiarios de América Latina, más que de los países europeos. En estas tres fases se procuró que el programa tomara una dirección propia en cada país de modo que la orientación del programa resultará coincidente con las condiciones, necesidades y expectativas de los países identificados como los beneficiarios del programa.

No obstante a lo anterior, en sentido estricto no se observó la participación activa de quienes serían los beneficiarios o población objetivo de la política pública. Pues de acuerdo a Joan Subirats (2006) la población objetivo es aquella que se verá directamente beneficiada de la intervención; y para el tema de la educación en contexto de encierro la población de las cárceles debiera ser un actor cuya participación sea incorporada para medir y viabilizar el rediseño de la política.

Como se podrá ver en la tercera parte de este trabajo, incorporar la participación de los beneficiarios en el diseño e implementación de la política pública es fundamental para asegurar su factibilidad inmediata y sostenibilidad en el tiempo, y en el caso del programa EUROsociAL para que los países latinoamericanos aprovechen la cooperación de Europa.

⁵⁴ Documento base del consorcio, e informe final Educación.

En cuanto a los resultados obtenidos en términos de transversalidad e intersectorialidad, en 2007 la Dirección General de Relaciones Internacionales (DGRI) de la SEP retoma cierto liderazgo y la coordinación del proyecto, y decide repartir los temas según atribuciones del Reglamento Interno⁵⁵. Para ello, se desarrollaron tres reuniones del sector educación en México en 2007, cuatro en 2008, dos en 2009 y una en 2010⁵⁶. Al contar con esta coordinación, se pudieron enmarcar a los objetivos del proyecto a cada uno de los actores en el país.

De hecho, “la eficacia ha dependido [...] de la capacidad de usar el *paraguas* EUROsociAL en clave interna. La existencia de un referente nacional con liderazgo y dotes de operador político ha sido un factor dinamizador en Argentina y México.”⁵⁷. Este último dato permite ver que México aprovechó el potencial del proyecto en este ámbito, lo cual descarta la posibilidad de que los resultados, buenos o malos, obtenidos en México, se hayan logrado exclusivamente en función de la utilización de fondos para un proyecto específico, sino por el uso de recursos derivados de una relación de cooperación internacional.

2.4 El Tema F: Educación en Contexto de Encierro

Como se ha mencionado anteriormente, el proyecto EUROsociAL/Educación comprende cinco temas, uno de los cuales, el tema F, corresponde a la educación en contexto de encierro.

Para poder entender la magnitud y alcances del tema, el programa EUROsociAL implicó en primer término el análisis de las implicaciones del término *contexto de encierro*. Siendo un programa de cooperación regional, el programa tuvo que realizar reuniones de discusión con cada uno de los países involucrados sobre el

⁵⁵ Reglamento interno de la Secretaría de Educación Pública.

⁵⁶ Cuadro de reuniones EUROsociAL/Educación de México.

⁵⁷ Informe de Monitoreo final, 29/10/09, página 3.

significado e implicaciones de la educación en contexto de encierro y llegar a una definición común entre los actores. Al respecto, se decidió tomar como referente la definición aplicada en los países que tenían el tema ya desarrollado al inicio del programa, como es el caso de Brasil y Argentina.

En ambos países, la concepción de educación en contexto de encierro se limita a las cárceles⁵⁸, cuando en otros países como en México, el término *contexto de encierro* incluye todos los tipos de contextos como los hospitales⁵⁹. A pesar de lo cual, se acordó utilizar la terminología tal y como era usada en Brasil y Argentina, refiriéndose así a la educación en contexto de encierro como sinónimo de la educación en prisiones. Lo anterior, por vano que parezca tuvo el objetivo de homogeneizar el uso de la terminología así como mejorar el entendimiento y apropiación del proyecto por parte de los actores involucrados. Y en efecto, se avanzó en la generación de una base común, sobre el uso de conceptos y enfoques, que se consideró servirá a que el diseño o rediseño de la política pública en el tema en cada país sea coincidente con los principales supuestos del programa EUROsociAL.

En términos de cooperación regional, el programa aportó dos resultados importantes: en primer lugar, inscribir el tema en la declaración de Belo Horizonte, Brasil, durante una reunión del Mercosur, en el cual se incluyeron a los otros países de la región en 2006⁶⁰; en segundo lugar, se creó la Red Latinoamericana de Educación en Contexto de Encierro (RedLECE). El propósito de esta red es crear dinámicas de trabajo y de comunicación entre los actores latinoamericanos involucrados en el tema. Esta Red, por ejemplo, estuvo presente para impulsar la educación en contexto de encierro en foros internacionales como la Confintea VI, que tuvo su reunión regional en México y su reunión mundial en Brasil en 2008 y 2009 respectivamente.

⁵⁸ Ley de educación en contexto de encierro de Argentina.

⁵⁹ Entrevista con representantes del INEA.

⁶⁰ Declaración de Belo Horizonte.

III) TERCERA PARTE: ANALISIS COMPARATIVO

3.1 Análisis comparativo 2005-2009

El análisis comparativo de los avances logrados por el programa EUROsociAL en general consideró tres perspectivas: comparación a nivel nacional de los resultados obtenidos en cada uno de los cinco temas desarrollados; comparación de los resultados obtenidos en diferentes países en el mismo tema; y, comparación entre la situación prevaleciente antes de la implementación del proyecto en materia de educación en prisiones, con el estatus que se guarda al final de la primera etapa del proyecto.

A decir de la primera perspectiva, referente a la comparación de los cinco temas en México, sobresale que los objetivos de las temáticas tienen diferentes alcances y no cuentan con parámetros que permitan su comparación. Además de que su comparación en sí misma no aportaría a conocer los avances logrados en el tema de la educación en contexto de encierro.

Como ejemplo, se pueden tomar los extremos encontrados: el tema C focalizado sobre el acceso y la permanencia en educación media (llamada media superior en México), es un tema sumamente amplio que abarca, desde la formación docente hasta la vinculación con el sector productivo, pasando por instalaciones educativas de calidad; al otro extremo se encuentra el tema F respecto a la educación en contexto de encierro, tema sumamente limitado a una parte de las poblaciones en situación de vulnerabilidad. Teniendo este tipo de diferencias, los resultados esperados y/o obtenidos no pueden ser comparables.

Por otra parte, si se quisiera hacer un análisis comparativo del tema de educación en contexto de encierro, de un país con otro, se tendría que preguntarse, entre otras cosas, por qué se decidió adoptar un programa similar en países heterogéneos política, socioeconómica y culturalmente (mostdifferent). Al respecto

las diferentes características, orientaciones y capacidades serían los principales factores explicativos. Esta perspectiva exigiría entonces analizar las diferencias entre los países que participan en EUROsociAL y no sólo a México, lo que implicaría hacer un tipo de estudio diferente al que aquí interesa desarrollar.

Para el propósito de esta investigación, la tercera opción resultó la más adecuada, toda vez que se consideró analizar el tema de la educación en contexto de encierro en México a través del tiempo (bajo un enfoque diacrónico).

Adicionalmente a lo anterior y dado que este es un estudio de caso del programa EUROsociAL, este apartado se centra en el desarrollo de dos aspectos ya referidos por Yin (1994) como aplicaciones de un estudio de caso: a) describir la intervención (de la política o programa); y b) explorar las situaciones en las cuales la intervención evaluada no tiene resultados claros.

Aún cuando los puntos señalados anteriormente se desarrollarán al detalle en el siguiente apartado, es importante adelantar que de acuerdo con los resultados mostrados por el consorcio EUROsociAL/Educación⁶¹, en México, no ha habido aportación alguna por parte del programa al tema de educación en contexto de encierro. Aspecto que como veremos más adelante no es del todo cierto ya que sí se ha logrado avanzar en aspectos que a pesar de no ser plenamente identificables como acciones concretas, sientan las bases para el desarrollo de una política pública en el tema. Por ejemplo, al apoyar a la RedLECE, México logró incluir el tema de la educación en contexto de encierro en la agenda de la reunión regional CONFITEA VI⁶². Dado que no era del interés de la UNESCO incluir el tema en dicha agenda⁶³, de no contar con este logro por parte de México a nombre de la RedLECE, hubiera sido difícil incluirlo durante la reunión mundial

⁶¹ Informe final, Página de internet EUROsociAL [<http://www.programaeurosoci.al.eu/>].

⁶² 10 al 13 de septiembre de 2008, Ciudad de México.

⁶³ Reunión de organización de la CONFITEA VI regional, experiencia personal.

CONFINTEA VI, dado que esta región fue la única en hacer mención del tema en sus recomendaciones para la reunión mundial⁶⁴.

Por otra parte, hay aspectos no considerados en el análisis realizado por el Consorcio EUROsociAL que resultan relevantes para considerar la oportunidad de replantear las formas de intervención en el tema de educación en contexto de encierro, hasta ahora bosquejadas en el marco del programa EUROsociAL. Pues, según lo señalado por los responsables temáticos de Europa, en diversas ocasiones el escaso acercamiento y poder de decisión de los representantes escogidos para las misiones no permitió realizar un diagnóstico correcto de las necesidades y por tanto, tampoco encontrar soluciones atinadas para cada país.

Por lo anterior, para este trabajo no se tomaron en cuenta los resultados señalados por el Consorcio EUROsociAL sino que se recopiló directamente el testimonio de actores clave y decisores en materia de educación en contexto de encierro en México. Testimonios que junto con las más recientes modificaciones realizadas a la normatividad y la propia experiencia del investigador; sirven para analizar los avances en el tema.

3.2 Aportaciones del proyecto EUROsociAL/Educación

En tanto apoyo a la política pública, el proyecto EUROsociAL/Educación proporcionó a las autoridades responsables de la educación en contexto de encierro en México, elementos de referencia de Naciones Unidas y de otros organismos internacionales⁶⁵. En particular, contar con un marco de referencia internacional anclado en el ámbito de los derechos humanos, ha proporcionado a las autoridades una base sólida de justificación política y social sobre la

⁶⁴ Informe reuniones regionales CONFINTEA VI, página de la UNESCO.

⁶⁵ Ver marco teórico.

oportunidad de rediseñar la política pública en México en el ámbito de la educación en las prisiones.

EUROsociAL/Educación ha permitido entre otras cosas “mejorar el marco de referencia de las nuevas políticas públicas”⁶⁶. En efecto, la legitimación de un proceso de cambio de políticas públicas puede pasar por un marco de referencia internacional detallado, pero también por los acuerdos logrados al interior de las naciones, lo cual, hasta cierto punto, ha sido posible de lograr en México, entre otros elementos, gracias a los trabajos desarrollados en el marco del programa EUROsociAL. La participación de expertos de Europa y del continente americano en la discusión del tema, la fundamentación del marco legal internacional y la firma de la Declaración de Belo Horizonte⁶⁷, en la cual los países de la región se comprometieron a realizar avances en materia de educación en contexto de encierro, han sido actividades que han resultado de las gestiones y estrategias de intervención concebidas por el proyecto EUROsociAL/Educación.

Retomando la justificación indicada en el punto uno, se puede afirmar que las aportaciones del proyecto EUROsociAL/Educación se dieron principalmente en la etapa de implementación de la política pública de educación en contexto de encierro hasta entonces vigente. El apoyo principal del proyecto EUROsociAL/Educación se concretó con la creación de un módulo de enseñanza específico para reos, llamado “La educación te hace libre”⁶⁸.

El INEA, a cargo de la educación para adultos en México, se dio a la tarea de elaborar materiales educativos con el apoyo del proyecto EUROsociAL, el módulo en cuestión, tomó en cuenta las recomendaciones de los socios europeos y latinoamericanos. En un primer momento, el Instituto elaboró una propuesta, la

⁶⁶ Entrevista a Claudia Arce, (2010) Secretaría de Seguridad Pública del México.

⁶⁷ Declaración de Belo Horizonte, 2006.

⁶⁸ El documento está en posesión de la Secretaría de Seguridad Pública.

cual fue turnada al Comité Técnico Revisor creado específicamente para ello⁶⁹. Una vez recopiladas las observaciones de dicho comité, el INEA lo envió al socio europeo del proyecto: al CIEP. Es así que se contó con la asesoría de los integrantes del consorcio antes de iniciar su aplicación en su fase de prueba piloto.

Para asegurarse de la calidad del módulo, antes de implementarlo en todo el país, se tomó la decisión de “someter el módulo *La educación te hace libre* a una etapa de evaluación, a fin de cuantificar su efectividad entre la población a la que estaría destinado, así como para cualificar la profundidad y enfoque de los contenidos temáticos”⁷⁰. Dicha evaluación constó de tres fases, una de Pre-test⁷¹, otra que consistió en una reunión focal con los internos que contestaron correctamente entre 70 y 100 por ciento de las preguntas, y se les pidió su opinión sobre los contenidos temáticos. Se realizaron ajustes leves y se aplicó entonces la tercera fase que consistió en un Post-test, que permitió contar con resultados tangibles sobre el nivel de aprendizaje de los reos.

Lo anterior fue aplicado en tres centros: Centro de readaptación social femenil⁷², Penitenciaría Varonil⁷³ y el Centro de Readaptación Social Varonil⁷⁴.

Después de haber realizado el Post-test, el INEA elaboró un análisis de los resultados obtenidos y compartió información respecto a los ajustes que se podían hacer con el Comité técnico revisor, antes de comentar los resultados con el CIEP. Desafortunadamente, esa actividad, realizada por videoconferencia, ha sido la última financiada por el proyecto EUROsociAL/Educación, en marzo de 2010.

⁶⁹ El Comité Técnico Revisor estuvo compuesto por: el INEA, el órgano de readaptación social de la SSP, personal de las cárceles y académicos externos.

⁷⁰ Tarjeta informativa de la Coordinación General de Prevención y Readaptación social, 25 de abril de 2011.

⁷¹ Diagnóstico del nivel de conocimiento de los reos respecto a los temas del módulo.

⁷² 11 internos participaron, junto con un asesor, el 16 de diciembre de 2009.

⁷³ 8 internos participaron, junto con un asesor, el 8 de diciembre de 2009.

⁷⁴ 12 internos participaron, junto con 5 asesores, los 13 y 17 de diciembre de 2009.

Por comentarios en entrevistas realizadas a personal de la SSP, se menciona que en el mes de mayo de 2011 se estaban finalizando los trabajos de mejora de los materiales educativos de la misma Secretaría.

No obstante, recuperando el enfoque del ciclo de políticas públicas de Parsons (2009), puede argumentarse que el aporte del programa EUROsociAL no sólo se ha circunscrito al reforzamiento de la implementación de la política pública de educación en contexto de encierro en México, sino que también se ha procurado un avance importante en la generación de condiciones para diseñar e implementar una política pública más incluyente y coherente con los supuestos del programa EUROsociAL.

Por otra parte, con el afán de identificar puntos débiles del programa para procurar superarlos, resulta importante señalar que hasta ahora el programa EUROsociAL ha tenido deficiencias que dificultan o entorpecen el avance en el diseño de una política pública de educación en contexto de encierro.

Echando mano del enfoque por etapas, es posible observar lo siguiente del programa EUROsociAL:

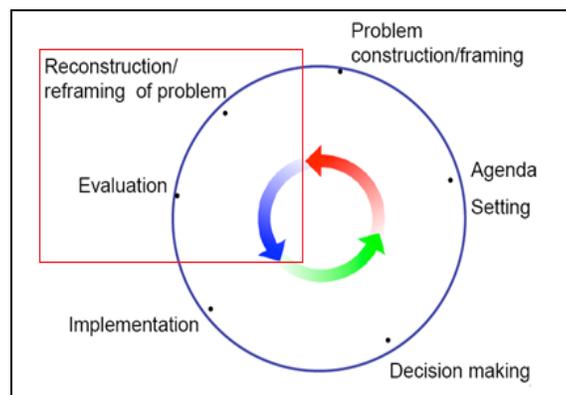
- El programa ha culminado su primera fase (2007-2009), y uno de los primeros aspectos que sobresale es la ausencia de una etapa de evaluación en el caso de la educación en contexto de encierro en México.

Al respecto, es preciso referir que aún cuando en el esquema de Wayne Parsons, la evaluación parece ser una de las últimas etapas y podría argumentarse que el programa EUROsociAL en general aún no ha terminado, debe recordarse que el ciclo de políticas públicas no es algo totalmente lineal y la evaluación en este caso debió ser algo transversal a la implementación del programa. Aspecto que en parte es lo que justifica el presente estudio, pues a la fecha son pocos los datos y

documentos que permiten conocer los avances logrados en las diferentes temáticas que abarca el programa.

Lo anterior, es tanto más preocupante en cuanto se sabe que la segunda fase del programa EUROsociAL se estará comenzando a implementar sin contar con una etapa de evaluación y retroalimentación en sentido estricto, lo que implica avanzar sin conocer fallas, ni tener la claridad suficiente sobre lo que ya se ha logrado respecto a los objetivos del programa, y por tanto se corre el peligro de trabajar sobre lo ya trabajado, o bien, omitir procesos que en lo posterior dificulten la viabilidad de las propuestas de política pública.

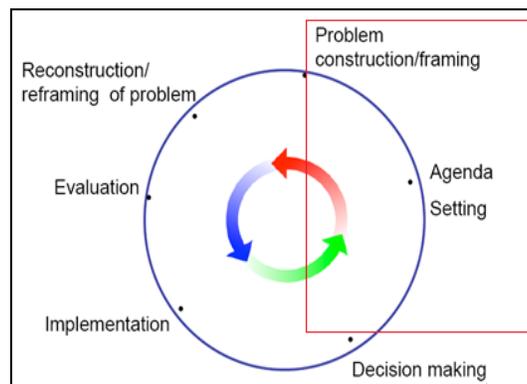
Figura 2. El EUROsociAL: Avances



En cuanto al aporte del programa EUROsociAL para formular una política pública de educación en contexto de encierro en México, se retoma nuevamente el esquema del ciclo de políticas públicas para señalar lo siguiente:

- El programa EUROsociAL ha permitido avanzar en tres aspectos: en la “definición del problema”, la “incorporación del tema en la agenda política” y el bosquejo de “alternativas de solución al problema” (como los cambios en la normatividad y programas piloto) que han sido insumos para la toma de decisiones (figura 3). No obstante, aún no puede hablarse del rediseño de una política pública de educación en prisiones en México, en el sentido de lo establecido en los documentos rectores del proyecto EUROsociAL.

Figura 3. Avances en el diseño de una política pública de educación en contexto de encierro: México



Para poder sostener lo anterior, es preciso referir que en los países de América Latina, el tipo y niveles de atención dados al tema de la educación en contexto de encierro han sido diferentes. Por tanto, la operación del programa EUROsociAL, siendo un programa de cooperación regional⁷⁵ ha tenido que consensar una definición común de “educación en contexto de encierro” entre los países participantes y encontrar una fundamentación normativa general (de carácter internacional).

Lo anterior permitió que los diferentes países, entre ellos México, pudieran llegar a un acuerdo sobre el significado del término de *educación en contexto de encierro* para referirse a la educación en cárceles y, en segundo lugar, problematizar el tema de la falta de una educación formal en prisiones como una situación socialmente indeseable en términos de quebranto a los derechos humanos y deseable en términos de mayor cohesión social a nivel regional (definición del problema público).

A decir de la incorporación del tema de *educación en contexto de encierro* a la agenda política mexicana, debe señalarse que éste tema ya se encontraba en dicha agenda. Considerando que “la incorporación de un tema a la agenda política

⁷⁵ “EUROsociAL, Programa de cooperación regional para la cohesión social en América Latina”, fuente: página de internet de EuropAid [<http://www.programaeurosocial.eu/>].

corresponde al momento en que las autoridades toman un problema o tema en consideración y lo inscriben como una de las acciones que tendrán que conducir⁷⁶, en el caso mexicano, esto se evidencia con la operación de programas de educación para presos y la aprobación de reglamentos y normatividad en el tema antes del programa EUROsociAL. Sin embargo, el enfoque con el que hasta entonces había sido tratado, estuvo centrado en la capacitación para el trabajo y distó mucho del tratamiento del tema como un derecho humano⁷⁷.

En la definición del problema, el tema de la educación en contexto de encierro ha estado sujeto a las interpretaciones tanto de políticos como de la sociedad en general. Hace años, se consideraba que no era necesario educar en las prisiones, e incluso por cuestiones culturales se consideraba que los presos representaban en sí mismos un mal social, por lo que debían purgar condenas que suprimieran sus derechos civiles e incluso humanos.

Con el programa EUROsociAL el tema de la educación en prisiones toma un nuevo enfoque, el cual, además de retomar el aspecto de los derechos humanos, establece una importante teoría causal entre educación formal en prisiones y mejoramiento de la cohesión social. Entre estos dos momentos (el del predominio del enfoque tradicional y el enfoque de los derechos humanos) la percepción del asunto en México parece ir cambiando poco a poco, acercándose cada vez más hacia el enfoque de derechos humanos y el derecho a la educación en las cárceles. Prueba de ello, son los últimos cambios realizados al artículo 18 constitucional en 2008, lo cual, ha implicado una reflexión importante sobre el tema por parte del cuerpo legislativo.

En la identificación de soluciones o “toma de decisiones” para operar una política pública más armónica de educación en contexto de encierro con los supuestos del

⁷⁶GERSTON, L., (2004), *Public Policy Making Process and principles*, NY, Sharpe.

⁷⁷ Entrevista con el INEA.

programa EUROsociAL se ha avanzado poco. Tomando en cuenta la etapa de implementación de la actual política de educación en contexto de encierro (programas pilotos) podemos decir que la formulación y diseño de soluciones está en proceso, sin embargo, éste proceso se ha ido desarrollando con lentitud, dada la tardanza para definir estrategias de intervención que se traduzcan en avances concretos como el de emitir un reglamento que corresponda al cambio del artículo 18 constitucional. Pues, la falta de normatividad al respecto significa ausencia legal para viabilizar la operación de una política pública en el tema. Si no se cuenta con el marco legal correspondiente, no se puede pensar en identificar soluciones enmarcadas en el mismo, hasta se puede llegar a contradicciones importantes, como en el caso de la reinserción en lugar de la readaptación⁷⁸.

En general y aún cuando todavía no podemos hablar de un rediseño de política pública, el programa EUROsociAL/Educación ha puesto sobre la mesa aspectos importantes que deben identificarse en la debida medida para poder darles continuidad y aprovecharse para impulsar el rediseño futuro de la política pública a implementar en México. El primero de los aspectos, referido anteriormente a grandes rasgos, es el de incorporar el enfoque de derechos humanos como un aspecto esencial de la política. Lo anterior, aunado a que la educación en contexto de encierro se justifica socialmente como una oportunidad de desarrollo humano para los presos y como una estrategia para disminuir la reincidencia delictiva.

El segundo aspecto tiene que ver precisamente con apuntar hacia la efectiva reinserción de los exconvictos, de donde se depende el cambio en el uso del concepto de readaptación por el de reinserción. Reinserción que en parte es el fundamento del logro de la cohesión social en la región latinoamericana.

El tercer aspecto que delimita el rediseño de la política pública en el tema en México, es el de los actores involucrados. Recuperando el tema de las relaciones

⁷⁸ Cambio del término “readaptación” por “reinserción” en el artículo 18 constitucional, 2008, sin reglamento que aclaré las implicaciones.

intergubernamentales, la política pública que se promueve desde el programa EUROsociAL implica salir de las fronteras nacionales tanto en aprendizajes para su diseño como para su desarrollo. De ahí la importancia de desarrollar las estructuras y la normatividad que fundamente la aplicabilidad de una política de educación formal en contexto de encierro. En este punto, lo que se quiere enfatizar es la importancia del papel de la normatividad como parte del diseño de una política pública en el tema. Como lo afirma Wright (1997), a pesar de la existencia de redes intergubernamentales a nivel local, nacional y regional, la operación efectiva de políticas en forma descentralizada, implica desarrollar estructuras y marcos normativos que fundamenten la viabilidad de la política.

Sin embargo, analizando la última reforma del artículo 18 constitucional se encuentra que el programa EUROsociAL no tuvo influencia alguna sobre esta ley dado que la iniciativa se dio en el parlamento de México, el cual no participó en el programa. Mientras que la Secretaría de Seguridad Pública se mantuvo al margen de las interacciones y manejo de información entre el poder legislativo y el poder ejecutivo. No obstante que a partir de esta reforma, tenía que haberse emitido en el Diario Oficial de la Federación un reglamento específico (base del diseño de la política pública) para luego contar con un programa que permitiera lograr los objetivos de reinserción, a la fecha dicho reglamento no se ha emitido.

Asimismo, las reformas logradas anterior a la implementación del programa EUROsociAL han abierto una área de oportunidad importante, dado que en el reglamento vigente (DOF del 6 de abril del 2006) se hace referencia a un concepto de readaptación social: “A los internos sentenciados, se les aplicará un tratamiento de carácter progresivo y técnico que tenga como finalidad la evolución de su comportamiento hasta llegar a su readaptación social”⁷⁹.

En el artículo 18 constitucional se cambió este término en la última reforma por “reinserción”. La readaptación es una palabra inexistente como tal en el diccionario

⁷⁹ Capítulo VII del tratamiento, Artículo 35, inciso II, reglamento DOF 6 de abril de 2006.

de la real academia española, entonces, para estar en posibilidad de entender el concepto, se tiene que analizar el de adaptarse, es decir “dicho de un ser vivo: acomodarse a las condiciones de su entorno”⁸⁰. Claramente esta acción no es repetible como tal, porque de ser así, el proceso utilizado por el interesado sería idéntico al primero, por lo cual llegaría al mismo resultado y caería entonces en reincidencia.

Comparando el concepto con la reinserción “volver a integrar en la sociedad a alguien que estaba condenado penalmente o marginado”⁸¹, nos encontramos con una implicación tanto de adaptación de la persona a su entorno como del entorno a su persona, lo cual le da más valor a la labor realizada en el centro penitenciario y permite al ser humano sentirse existir, sentido opuesto al primer concepto que considera que el reo, al egresar del centro de retención, tendría que olvidarse de sí mismo, y aceptar la sociedad como es, sin poder sumarse a los esfuerzos de la comunidad para mejorarla, el abogado Juan Manuel Torres Barajas apoya esta idea de cambiar el concepto de readaptación por el de reinserción.⁸²

Por otra parte, se puede mencionar que una tendencia actual es la de interpretar los cambios al artículo 18 constitucional, en el sentido de adaptarlo para fundamentar la capacitación para el trabajo exclusivamente; aspecto que resulta incorrecto en la medida en que la capacitación para el trabajo, como el deporte, se añadió a los tres pilares que son la salud, la educación y el trabajo. Es decir, lejos de restar importancia a los tres primeros, la capacitación para el trabajo y el deporte aportan más elementos para que el reo esté mejor formado y tenga acceso a lo que es su derecho: la educación. Si se hubiese querido limitar la educación a la capacitación para el trabajo una solución hubiera sido quitar el primer concepto de educación. Por lo anterior, se puede afirmar que la reforma al 18 constitucional permitió reforzar el derecho a la educación en las cárceles de México, pensando en la formación integral de seres humanos.

⁸⁰ Ver definición en el diccionario de la Real Academia.

⁸¹ Ver definición en el diccionario de la Real Academia.

⁸² Pensar en reinserción y no en readaptación social. Medios Universidad De Guadalajara, 09-26-2009.

Recapitulando, se observa que la aportación principal del proyecto EUROsociAL/ Educación en México hubiera podido ser más fuerte en términos de la gestión de la política pública. En cuanto a normatividad faltaron acciones que impulsaran el mejoramiento al diseño de las reformas necesarias para poder contar con un marco normativo que respaldara la formulación de una política pública más inclusiva en el tema. Las acciones de cooperación a nivel técnico se pueden considerar como necesarias para apoyar el diseño e incluso la implementación de la política pública, sin embargo son aspectos cuya trascendencia no aporta mucho al no contar con un marco legal más o menos fuerte. En términos de política pública, la normatividad constituye el principal marco a través del cual las autoridades fundamentan y dotan de legitimidad legal su acción y es precisamente en este punto que hubiera sido factible haber actuado para lograr un impacto en el rediseño de la política pública en México en materia de educación en contexto de encierro.

Ahora bien, al final de la primera etapa del programa EUROsociAL resulta que al momento de medir los resultados, las autoridades mexicanas y las europeas no tenían el mismo punto de vista. Las razones que pueden aportar elementos de comprensión sobre esta situación son diversas, pero desde el enfoque del ciclo de políticas públicas se puede interpretar que: las autoridades mexicanas prefirieron utilizar el programa EUROsociAL para cuestiones de implementación (reforzando la política de educación en contexto de encierro vigente mediante programa piloto), mientras que las autoridades europeas parecían no tenían claridad respecto de la etapa de políticas públicas en que se deseaba y/o debía actuar, el objetivo expreso se limito a señalar que los países latinoamericanos tendrían que formular una política pública en el tema. Lo anterior supone que hubo un desfase en la percepción de cómo debía de comenzarse a rediseñar la política pública de educación en las prisiones en México.

Más allá de resultados que puedan medirse, una aportación adicional del proyecto se ubica a nivel de la comunicación y coordinación procurada entre los actores

involucrados. Según lo revisado en el capítulo primero, incluir a los diferentes actores en la política no tiene una importancia menor. En términos de política pública, para Wright (1997) la comunicación y coordinación entre actores tendría la misma importancia que los recursos financieros y técnicos, ya que siempre será probable que “los actores excluidos, se resistan o bloqueen las políticas al no haberseles oído en el momento de la formulación” (Wright, 1997: 15). Por tanto, debe considerarse que la construcción de espacios y métodos de coordinación entre los actores involucrados cuentan como un aporte en la medida en que dan factibilidad a la implementación de una política de educación en contexto de encierro y viabilizan su continuidad en el mediano y largo plazo.

3.3 Recomendaciones para un mejor aprovechamiento de programas y recursos provenientes de la Comisión Europea

Como primera recomendación, se puede indicar que la Comisión Europea podría definir con mayor claridad en cuál fase del ciclo de políticas públicas desea intervenir a través de los programas cuya finalidad es el mejoramiento de las políticas públicas.

Como segunda recomendación, cada uno de los consorcios que obtenga las licitaciones para desarrollar programas podría profundizar en el análisis, por un lado de la demanda y de la oferta en la región, pero sobre todo del nivel de desarrollo de las políticas públicas sobre el tema correspondiente en cada uno de los países beneficiarios, tomando como referencia el ciclo de políticas públicas⁸³.

Como tercera recomendación y en consecuencia a los dos puntos anteriores, se sugiere realizar un análisis de factibilidad en forma conjunta con el/los países

⁸³PARSONS, W., (2009), *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Buenos Aires: Miño y Davila, pp. 111.

beneficiarios, sobre la(s) etapa(s) siguiente(s) a aplicar en dicho programa. Así como la consideración de hacer evaluaciones en cada etapa del programa.

Como cuarta recomendación, se sugiere precisar el tipo de intervención que se desee aplicar a cada uno de los casos de política pública, así como definir en forma conjunta las áreas prioritarias para la región, los intercambios que se pueden realizar entre actores beneficiarios (tipo Sur-Sur), y las que corresponden a un apoyo de tipo Norte-Sur.

Para poder llegar a resultados contundentes en torno a los objetivos del programa se sugiere cuidar el perfil de los actores escogidos por parte de los países beneficiarios, considerando que deben contar con un poder de decisión real en materia de política pública.

Profundizando el punto anterior, en caso de desear apoyar al diseño de políticas públicas se debería considerar realizar acciones con los parlamentos, donde se definen las leyes, las cuales son concebidas como el marco general de las políticas públicas ya existentes y el punto de partida para el diseño de las nuevas.

La quinta recomendación es la de incorporar en forma más constante y directa la participación de la población objetivo en el proceso de rediseño de la política pública en México. Es decir, a los presos y directores de las penitenciarias. Aspecto que sin duda aportara importantes elementos para definir la factibilidad, alcances y formas en que se podrá intervenir en el tema.

Finalmente, se recomienda a los países beneficiarios abrir sus puertas a lo internacional, para aprender de las experiencias relevantes de otros países así como compartir las propias experiencias. En el caso de los programas financiados por la Comisión Europea, se observa que la voluntad de aportar por parte de

Europa no es suficiente si la voluntad de recibir por parte de los países beneficiarios no está al mismo nivel⁸⁴.

CONCLUSIONES

Desde una visión totalmente pragmática se puede decir que el aporte del programa EUROsociAL se ha limitado a financiar seminarios, reuniones de discusión y elaboración de materiales técnicos.

No obstante, desde una visión más amplia debe reconocerse que el proyecto EUROsociAL/Educación ha tenido un aporte significativo en la generación de condiciones para el rediseño e implementación de una política pública de educación en contexto de encierro que además de recuperar los supuestos fundamentales del programa EUROsociAL puede sostenerse y consolidarse a través del tiempo.

A nivel organizativo y desde el enfoque de la gobernanza, el principal aporte del programa radica en la integración de redes de actores a nivel nacional e internacional, antes desarticulados en su actuar a pesar de ser competentes en el tema de la educación en prisiones.

En cuanto al propósito de formular una nueva política pública de educación en contexto de encierro en México, la implementación del programa EUROsociAL ha permitido avanzar en la generación de una base común para su diseño, contribuyendo en los siguientes aspectos:

1. Se ha logrado un consenso entre los actores clave del tema sobre la importancia de retomar el enfoque de los derechos humanos para definir el problema de la ausencia de una educación formal en las prisiones de México.

⁸⁴ La participación de actores que tenían el perfil adecuado refleja un cierto freno en las acciones.

2. Ha aportado importantes elementos, tanto teóricos como normativos, para sustentar la importancia de asegurar la educación en las prisiones como una forma de promover la cohesión social.

3. Se ha identificado a la educación formal en las prisiones como un elemento clave para evitar la reincidencia, no sólo por su connotación en materia de derechos humanos, sino por ser la principal puerta para procurar el cambio del proyecto de vida de las personas sentenciadas por delinquir. Al tiempo de evitar que las cárceles se fortalezcan como escuelas de *especialización* en delincuencia y formación de redes criminales. La importancia de priorizar en la educación formal versus la capacitación para el trabajo radica en que se estará favoreciendo la formación cívica y humana del reo; aspecto indispensable para evitar que cuando la persona haya cumplido su sentencia y no encuentre una situación social inmediatamente favorable sus expectativas termine en las filas de los reincidentes delictivos.

Por otra parte, pensando en el futuro y en el desarrollo de programas de cooperación entre Europa y México, queda claro que es sumamente importante que los actores involucrados en el problema participen en la elaboración de los marcos de referencia de los programas (siempre y cuando se permita), y que estén involucrados en el desarrollo del proyecto.

En el caso de la Comisión Europea, si se desea tener alguna incidencia sobre la mejora del diseño y la sostenibilidad de políticas públicas, se recomienda incluir a los parlamentarios así como a la sociedad civil organizada y colaboradora con los gobiernos Latinoamericanos, en los círculos de reflexión.

En cuanto a los aportes de esta investigación, debe señalarse que a pesar de que el estudio carece de datos estadísticos e indicadores; es un estudio que aporta datos y elementos para el análisis y la mejora de programas de cooperación internacional. A partir de estos resultados, se pueden realizar comparaciones con

otros temas del mismo programa y se pueden utilizar para aportar mejoras al proyecto en su segunda fase de implementación.

Resta decir que la agenda pendiente de investigación gira en torno a realizar una evaluación completa del programa EUROsociAL, la cual, con seguridad podrá realizarse una vez avanzada la segunda etapa del programa, aunque ello dependerá de que puedan generarse datos y puedan ser definidos los objetivos y metas que en cada país puedan lograrse en el marco del programa.

El aporte del presente estudio es el de ofrecer algunos elementos de análisis sobre la manera en que hasta ahora se ha orientado la implementación del programa EUROsociAL, sobre sus aportes, desaciertos, limitaciones y oportunidades (planteadas en forma de recomendaciones para su mejora). Así como procurar un primer acercamiento a la evaluación del programa, por lo que se espera que sirva como referente e insumo para posteriores estudios en el tema.

El último comentario sobre este estudio es que las acciones en materia de asuntos públicos, y en especial en materia de educación en contexto de encierro pueden y deberían enmarcarse en el enfoque de la Megaplaneación⁸⁵ es decir, alimentar la visión del mundo ideal en el sentido de planear cambios con miras a generar transformaciones de gran alcance que produzcan los impactos finales deseados, en el caso del tema que nos ha ocupado: impartir educación formal en las cárceles como una forma de garantizar el derecho a la educación, evitar la reincidencia y promover la cohesión social a nivel regional. Aunque en la práctica conozcamos que generalmente una política pública no resuelve todos los problemas de raíz, es oportuno que desde ahora apuntemos a integrar y complementar esfuerzos entre políticas públicas diversas para ir avanzando incrementalmente en la atención de los problemas públicos y alcanzar el mundo ideal de garantizar la oportunidad de acceder a una educación en las prisiones mexicanas.

⁸⁵Cfr. Kauffman Roger, (2004), Planeación Mega: Herramientas prácticas para el éxito organizacional, Valencia.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, Luis F. (2006), *Gobernanza y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica, México.
- AGUILAR, Luis F. (2000). *Antologías de Política Pública*, México, Porrúa. Varias ediciones.
- CABRERO, E., (2007), *Para entender el Federalismo*, Nostra Ediciones, México.
- COHEN, R., (1003), *Evaluación de Proyectos Sociales*.
- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.
- Cuestionario para identificar demandas de cooperación interinstitucional entre administraciones públicas EUROsociAL II.
- Declaración de Guadalajara, III Cumbre América Latina y el Caribe – Unión Europea, Mayo 2004.
- Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Diagnóstico del nivel de conocimiento de los reos respecto a los temas del módulo.
- Discurso de la Delegación Mexicana (Educación), Encuentro intersectorial de redes EUROsociAL, Salvador de Bahia, Brasil, junio de 2009.
- EDMONDSON, J. (2004) *Understanding and Applying Critical Policy Study*. Newark: International Reading Association.
- EUROsociAL Documentando Buenas Prácticas, FIIAPP, Oficina de coordinación EUROsociAL I.

- EUROsociAL Educación: El camino recorrido.
- GERSTON, L., (2004), *Public Policy Making Process and principles*, NY, Sharpe.
- Informe de Monitoreo final, 29/10/09.
- KAUFFMAN, Roger, (2004), *Planeación Mega: Herramientas prácticas para el éxito organizacional*, Valencia.
- KNOEPFEL Peter, Joan Subirats, et.al, (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona: Ariel.
- Ley General de Educación, 2010.
- Marco conceptual EUROsociAL, Oficina de Coordinación, 2007.
- Pacto de Derechos Económicos y Sociales.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- PARSONS, W., (2009), *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Buenos Aires: Miño y Davila.
- PARSONS, W. (2009b), *PolicyAnalysis*, Clase dictada en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- PIERRE, Jon y Peters, Guy, (2000), *Governance: Politics and the State (Political Analysis)*, Macmillan Press LTD.
- PORRAS, F. (2006), “*Teorías de la gobernanza y estudios regionales*”, en *Secuencia*, Núm. 69, septiembre-diciembre 2007.
- PORRAS, F. (2007) “*Rethinking Local Governance: Hierachies and Networks in Mexican Cities*”.

- Presentación del Programa, <http://www.programaeurosocial.eu>, 1ª página.
- Reglamento de los centros federales de readaptación social, 2006.
- Reglamento del Órgano administrativo desconcentrado prevención y readaptación social.
- Reglamento DOF 6 de abril de 2006.
- STAKE, R (1995) *The art of case research*, Newbury Park. CA: Sage Publications.
- SUBIRATS, J, et. al (2006), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel.
- Tarjeta informativa de la Coordinación General de Prevención y Readaptación social, 25 de abril de 2011.
- WRIGHT, D., (1997), *Para entender las Relaciones Intergubernamentales*, Fondo de Cultura Económica, Universidad Autónoma de Colima y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, México.
- YIN (1994) *Case study research, Design and methods*, Thousand Oaks CA: Sage Publications.
- ZURBRIGGEN, Cristina, (2003), *Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica*, Institut internacional de Governabilitat de Catalunya, Uruguay, [En línea en:] http://www.iigov.org/documentos/?p=1_0105 Junio 1 de 2003.