

Contribución de la Mesa Interinstitucional de Educación para personas en conflicto con la ley penal, al Congreso Nacional de Educación 2026

1. Sobre la Mesa Interinstitucional

En el 2015 se creó la Mesa Interinstitucional de Educación para personas en conflicto con la ley penal (MIE), constituyendo un espacio de articulación de acciones de las diferentes instituciones de enseñanza del Sistema público y público-privado. Esta mesa tiene como antecedente a la Comisión de Apoyo a la Educación en Cárceles, la cual funcionó entre el 2007 y el 2011.

La MIE surge como respuesta a la necesidad de consolidar una política pública interinstitucional que genere condiciones para el ejercicio del derecho a la educación de las personas privadas de libertad o sometidas a medidas penales. Su creación se inscribe en un contexto de transformaciones institucionales orientadas a fortalecer un enfoque de derechos humanos en las políticas de educación, justicia y rehabilitación, constituyendo un espacio permanente de coordinación, planificación y articulación de políticas públicas en educación. Su creación estuvo vinculada al Programa de Justicia e Inclusión, impulsado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) con apoyo de organismos internacionales, buscando superar la lógica sectorial mediante una gobernanza interinstitucional.

Actualmente, participan de la Mesa el Ministerio de Educación y Cultura (MEC); el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) mediante el Programa de Educación y Cultura (PEC) y el Centro de Formación Penitenciaria (CEFOPEN); la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) mediante la Dirección General de Educación Secundaria (DGES), la Dirección General de Educación Técnico Profesional (DGETP), el Consejo de Formación en Educación (CFE) y la Dirección de Educación de Jóvenes y Adultos (DEJA); la Universidad de la República (Udelar); el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP).

Si bien la actividad de la mesa ha dependido de la coyuntura política nacional, se persigue que la misma contribuya de forma continua en la consolidación de líneas de trabajo que se orientan a fortalecer la institucionalidad educativa en privación de libertad. Entre ellas pueden mencionarse las iniciativas para el desarrollo de las Mesas Locales de Educación, a implementarse en establecimientos penitenciarios. Estos espacios tienen como objetivo reunir a las autoridades de los centros educativos, referentes penitenciarios, operadores, actores comunitarios, para identificar necesidades, coordinar ofertas educativas y promover trayectorias educativas continuas. Se tiene la perspectiva de impulsar además, diversos procesos de formación para docentes, educadores y personal penitenciario, elaborar documentos técnicos, promover investigaciones académicas y favorecer la producción de información sobre la educación en contextos de privación de libertad. Estas acciones apuntan a instalar el tema en la agenda pública y a fortalecer una visión de la educación como componente esencial de los procesos de inclusión social y reinserción.

Actualmente, persisten desafíos relacionados con la cobertura educativa, la infraestructura, la continuidad de las trayectorias y la disponibilidad de recursos humanos. En este sentido

la MIE se encuentra en proceso para la elaboración de un plan de acción de corto y mediano plazo.

2. Antecedentes y contexto actual de la educación formal y no formal del sistema público en privación de libertad

Los antecedentes de la educación formal y no formal en cárceles en Uruguay son difusos, en tanto se han desarrollado en torno a experiencias, en algunos casos aisladas. De todas maneras, pueden identificarse tres etapas, donde las transformaciones han sido concordantes con cambios en la política pública, la sociedad y las instituciones del país:

- I. Período previo al año 2010: la educación era limitada y fragmentada, centrada principalmente en la zona metropolitana y basada en la alfabetización, la educación primaria y la educación secundaria. La organización penitenciaria en Montevideo Canelones (femenino) y Libertad - San José dependía de la ex Dirección Nacional de Cárceles y Centros de Rehabilitación del Ministerio del Interior, mientras que en el resto del país cada cárcel dependía de la Jefatura departamental. Esto evidenciaba la ausencia de una política penitenciaria nacional así como la articulación entre instituciones en esa dimensión. Sin embargo en la zona metropolitana existía un Departamento de Educación con maestros del Ministerio destinados a alfabetizar y a recibir a las nuevas instituciones educativas que llegaban a las cárceles de esa zona. También se destaca a partir del 2007 la creación de la Comisión de Apoyo a la Educación en Cárceles (CAEC), integrada por el Comisionado Parlamentario, el Departamento de Educación de la Dirección Nacional de Cárceles y Centros de Rehabilitación, el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP), el Consejo de Educación Secundaria (CES), el Patronato Nacional del Liberado, la Dirección Sectorial de Adultos de Codicen y el Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Esta comisión funcionó desde el año 2007 al año 2011.
- II. Período 2010-2020: con la declaración de la emergencia carcelaria (2009) y la creación del INR (fines de 2010), se consolidó un sistema penitenciario nacional y se fortalecieron las condiciones para el derecho a la educación. Se amplió progresivamente la oferta educativa de ANEP en todos los niveles, se creó el PEC y comenzaron las primeras experiencias de educación universitaria, formalizadas mediante el primer convenio entre el INR y la Udelar en 2016. Se creó la Mesa Interinstitucional de Educación para personas en conflicto con la ley penal, fortaleciendo de esa manera los canales de articulación y en el 2015 se creó el Centro de Formación Penitenciaria (Cefopen).
- III. Período desde 2020 a la actualidad: este período está marcado por el crecimiento de la población privada de libertad, las consecuencias de la pandemia y los cambios introducidos por la Ley de Urgente Consideración (LUC). En este contexto, ANEP creó en 2021 un Grupo de Trabajo de Educación para Personas en Conflicto con la Ley Penal, con el objetivo de fortalecer la coordinación entre los subsistemas educativos y garantizar la continuidad de las trayectorias educativas de las personas privadas de libertad. Por su parte, el INR y la Udelar firmaron un segundo convenio, el cual establece la creación del circuito universitario en seis unidades del INR. La

MIE tuvo una interrupción en su funcionamiento desde el 2023, retomando sus actividades a finales del 2025.

En la actualidad, cada institución de educación desarrolla actividades de educación formal y no formal, así como acciones para la articulación y el desarrollo de la educación en el contexto, destacándose las siguientes:

Desde 2008, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) - a través de la Dirección Nacional de Educación - desarrolla propuestas de educación no formal en las Unidades penitenciarias del país. Si bien esta labor se inició con el Programa Aprender Siempre (PAS), actualmente se articula mediante el Programa Nacional de Educación en Cárceles (PNEC). Este programa implementa espacios educativos asociados a tres ejes: Mediación a la lengua y bibliotecas, Educación y trabajo, y Educación y cultura. Por otra parte, en 2026, se incorpora la Línea de Alfabetización y Trayectorias Educativas para complementar las acciones que darán cumplimiento al compromiso de gobierno vinculado a la alfabetización de las personas privadas de libertad. Ambas iniciativas ofrecen propuestas situadas, adaptadas a las necesidades e intereses de los participantes, y son coordinadas por duplas pedagógicas que cuentan con el acompañamiento y supervisión de los equipos de gestión respectivos. Para garantizar el derecho a una educación de calidad, se prioriza el trabajo en red a nivel territorial y la formación continua del equipo docente.

En el marco del Instituto Nacional de Rehabilitación, se creó por Resolución 1899/19 el Programa de Educación y Cultura (PEC), cuyo propósito es el ejercicio del derecho a la educación y la continuidad educativa de calidad, tal cual como lo establece la Ley General de Educación. El PEC desarrolla sus cometidos a través de la articulación interinstitucional, el codiseño de proyectos educativos y socioeducativos, culturales y socioculturales acordes a los intereses y necesidades de las personas que se encuentren bajo la tutela del INR, así como el seguimiento y la evaluación conjunta con las instituciones y actores que brindan las ofertas educativas y culturales. Son cometidos del programa, promover la contextualización de la oferta educativa y cultural a fin que las distintas propuestas desarrolladas en la privación de libertad aseguren su adaptabilidad, asequibilidad, accesibilidad y aceptabilidad; desarrollar desde el área de la educación y la cultura abordajes programados, contextualizados, sistemáticos y evaluables, con intencionalidad socioeducativa y enfoque integral para la gestión; coordinar y desarrollar prácticas colaborativas con organismos estatales y de la sociedad civil, con el fin de promover el acceso y el pleno ejercicio a la educación y la continuidad educativa en educación formal y no formal; diseñar estrategias para el relevamiento, la sistematización y el análisis de la información referida al Programa. El PEC está integrado por un equipo multidisciplinario, promoviendo el desarrollo de los Departamentos de Gestión de Educación y Cultura en las unidades penitenciarias.

Por otra parte, a través del Decreto 209/15 se crea el Centro de Formación Penitenciaria (CEFOPEN) que tiene como objetivo la formación inicial y permanente del personal penitenciario, (operadores, técnicos, administrativos y policías), así como la capacitación de actores externos vinculados al sistema, promoviendo una política penitenciaria profesional y basada en los Derechos Humanos. En el marco de su Plan Estratégico 2025-2030, impulsa una política educativa que integra la formación profesional y el sistema penitenciario, reconociendo la complejidad de la función penitenciaria. En este contexto, se incorpora al Sistema Nacional de Educación, desde la inclusión del CEFOPEN la Ley General de

Educación N° 18.437, como un paso clave hacia la profesionalización del sistema desde un enfoque humano y ético.

La Dirección de Educación de Jóvenes y Adultos (DEJA) desarrolla propuestas educativas en todas las Unidades dependientes del Instituto Nacional de Rehabilitación a nivel nacional, así como en algunos de los centros del Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente. Tiene como objetivo el desarrollo de competencias para el ejercicio pleno de la ciudadanía y las diferentes formas de conocimiento en el marco de la educación a lo largo de toda la vida. Los participantes acceden a propuestas lideradas por maestros que habilitan la alfabetización, el fortalecimiento y la preparación para la aprobación del ciclo de educación primaria. A su vez, desarrolla talleres en diferentes áreas, conceptualizados desde la educación no formal que complementan la propuesta educativa formal y permiten desarrollar, reconocer y explorar diversas aptitudes, las cuales favorecen la continuidad educativa, promoviendo el aprendizaje a lo largo de la vida. A partir del año 2025, esta Dirección desarrolla acciones, en coordinación con el MEC y el INR en la Campaña de Alfabetización en Cárceles, la cual constituye una de las 63 medidas prioritarias del gobierno. Esta política busca abordar los altos niveles de analfabetismo detectados y promover la inclusión educativa como componente esencial para la rehabilitación y la justicia social. La alfabetización, desde la perspectiva de la DEJA, trasciende la enseñanza de la lectura y la escritura para constituirse en un proceso de apropiación de la lengua escrita como herramienta de transformación personal y colectiva.

La Dirección General de Educación Secundaria está presente en todas las Unidades del INR (convenio 2002) y en los centros de INISA (convenio 2007) con el programa Educación en Contextos de Encierro que desarrolla una propuesta multigrado, integrando Educación Media Básica y Educación Media Superior. La propuesta educativa se adapta a las múltiples organizaciones penitenciarias del país ya que es flexible tanto en lo pedagógico como en lo temporal. A su vez los estudiantes acreditan sus logros en cada semestre y son acompañados a concretarlos si son liberados antes de finalizar el proceso educativo en los Liceos referentes de todos los departamentos del país en el interior, excepto en Montevideo donde se encuentra la sede central de la Unidad de Gestión de Educación en Contextos de Encierro, liderada por una coordinadora general, tres coordinadores regionales para INR y un equipo de coordinación central que apoya la gestión con INISA. Para lograr la continuidad educativa y el acompañamiento de la trayectoria de cada estudiante durante su permanencia en el sistema penitenciario es necesario un trabajo interinstitucional cotidiano en cada territorio y a nivel nacional. En el año 2015 se creó un nuevo rol desde la DGES para promover la gestión educativa territorial. Esta figura denominada Profesor Referente Territorial cogestiona en cada Unidad de INR la trayectoria educativa de los estudiantes de la DGES y articula con el Departamento de Educación del INR los proyectos educativos que surgen desde los colectivos docentes. También articula la continuidad educativa con el afuera o cuando los estudiantes son trasladados. La inclusión de esta figura en INR permitió mejorar los egresos de nivel o ciclo durante la privación de libertad y también aumentó la accesibilidad y permanencia de los estudiantes en el espacio educativo. En el caso de INISA por convenio se designa un equipo de gestión (Profesor Referente y Adscripto) en cada centro y por turno donde funciona la DGES. Se articula la propuesta educativa adaptada, flexible y asequible con la Dirección de Educación de INISA y los educadores que acompañan a los jóvenes diariamente a desarrollar sus actividades educativas en cada centro.

En el caso de la DGETP, existe una presencia consolidada en el sistema penitenciario nacional, con propuestas distribuidas en 16 unidades de 12 departamentos. Su trabajo se organiza principalmente en tres líneas: continuidad educativa (a nivel de Educación Media Básica, Educación Media Superior y Terciaria), acreditación de saberes y capacitaciones profesionales. Estas propuestas permiten dar continuidad a trayectorias educativas interrumpidas, reconocer aprendizajes adquiridos en experiencias laborales o de vida, y ofrecer herramientas técnico-profesionales vinculadas al trabajo. Desde la educación técnico-profesional se promueve el sostenimiento de lógicas educativas equivalentes a las que se desarrollan en otros centros del país evitando reproducir en el aula lógicas de encierro.

En el marco del Consejo de Formación en Educación (CFE) de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) desde el año 2016 a la actualidad se implementan diferentes dispositivos para desarrollar la formación en educación. En un comienzo en la carrera de Educación Social a través del Instituto de Formación en Educación Social (IFES), actualmente la formación en educación se encuentra presente en diferentes unidades penitenciarias, a través de varios institutos del Consejo, ubicados en distintos puntos del país, ampliando su oferta a las carreras de Profesorado y de Magisterio.

Las actividades de enseñanza de la Udelar en cárceles son reguladas por el Convenio específico con el INR, el cual procura el acceso a la educación superior de estudiantes privados de libertad. Este convenio establece un Circuito Universitario, que actualmente se encuentra presente en cinco Unidades: U3 Penal de Libertad, U4 Santiago Vázquez, U5 Mujeres, U6 Punta de Rieles y U20 Salto. Los estudiantes dentro del circuito acceden a mejores condiciones para el estudio, así como a un acompañamiento específico a sus trayectorias. Asimismo, hay estudiantes que, estando fuera del circuito, cursan en privación de libertad formaciones que ofrece la Udelar en el territorio. Se cuenta además con diversas acciones de extensión e investigación que contribuyen a la interacción del contexto carcelario y la Universidad, así como a la generación de conocimiento para el trabajo en el ámbito. Si bien la experiencia pedagógica de la Udelar en este contexto es variada, pueden destacarse las tutorías entre pares, donde estudiantes participan de la trayectoria educativa de otros estudiantes, enriqueciendo las mismas desde una visión más cercana. En varias oportunidades se ha entendido desde la MIE que esta experiencia constituye un importante insumo para repensar otras intervenciones que propicien el trabajo colaborativo y la convivencia como parte de la educación integral.

INEFOP desarrolla, desde la firma de su primer convenio con el INR en el año 2013, una estrategia nacional de formación profesional para personas privadas de libertad orientada a garantizar, en articulación con UTU, Consejo de Capacitación Profesional (COCAP), Fondo de Capacitación para trabajadores y empresarios de la construcción (FOCAP), diversos institutos y organizaciones de la sociedad civil, el acceso a propuestas para fortalecer las capacidades para el trabajo y contribuir a los procesos de inclusión social y rehabilitación. La propuesta combina formación técnica, acreditación de saberes, validación de Educación Media Básica, desarrollo de competencias digitales y transversales, y experiencias de aprendizaje basadas en el trabajo, reconociendo a las personas privadas de libertad como sujetos de derecho con capacidades para aprender, enseñar y construir trayectorias educativas y laborales significativas. A través de un modelo de cooperación interinstitucional sostenido, con enfoque de derechos, equidad y pertinencia territorial, el programa ha

logrado una cobertura progresiva que hoy alcanza a todo el país, desarrollando además una ejecución con perspectiva de género que ha permitido alcanzar una representación porcentual de mujeres incluso superior a la de los varones al analizar los datos de egreso del último año.

3. Perspectiva educativa: La educación en contextos de privación de libertad como derecho humano

En un contexto del país, donde la educación y la seguridad se encuentran en el orden del día social y político de forma continua, la MIE entiende necesario incluir la temática que le compete en las discusiones que aborde el Congreso de Educación, tomando como premisa principal el derecho al acceso a la educación de todas las personas, independientemente de su contexto y condición.

Según el informe preliminar del Comisionado Parlamentario (2024), hay derechos básicos que necesitan apuntalarse para lograr su efectivización en los establecimientos carcelarios. Se precisa mejorar las condiciones de vida, para la alimentación, para la higiene personal y ambiental, el acceso a la atención de salud, al tratamiento de adicciones, la universalización de la educación y el trabajo, entre otros (p. 11). Según datos aportados por el INR, a marzo de 2025, la población privada de libertad asciende a 16.242 personas. Uruguay ocupa el primer puesto en el ranking regional y el undécimo mundial en cuanto a la tasa de prisionización, siendo de 464 personas cada 100.000 habitantes (ICPR, 2024; Comisionado Parlamentario Penitenciario, 2024).

Asimismo, de acuerdo al informe presentado en febrero del año 2025 por el Programa Nacional de Educación en Cárceles del MEC, el 46% de la población carcelaria presenta analfabetismo absoluto o funcional. Estos datos denotan una situación general que debiera ser de alerta para toda la sociedad y en particular para el sistema educativo. El país tiene la necesidad imperiosa de que las instituciones responsables de llevar adelante las políticas educativas, puedan trabajar con personas en situación de encierro, en las condiciones que sean necesarias para propiciar trayectorias adecuadas y protegidas.

La Ley General de Educación, N° 18.437 de 2008, consagra a la educación como un derecho humano fundamental y al Estado como responsable de garantizar el efectivo ejercicio de este derecho de todas las personas en el territorio, a lo largo de toda la vida y en todas las circunstancias, asegurando el cumplimiento en aquellas situaciones de particular vulnerabilidad (Art. 1º, 6º y 8º). Asimismo, la mencionada ley hace referencia a la obligatoriedad de la educación en los niveles de Primaria, Media Básica y Superior. Esta obligatoriedad tiene un correlato con el desarrollo de la política educativa y su alcance, así como en lo que se espera de las personas de cara, por ejemplo, a sus trayectorias laborales.

Más allá de la normativa, es necesario señalar que acceder a lo educativo es un acto de justicia social, en cuanto implica participar de la producción social de la época en la que se habita, lo que hace posible generar las condiciones de ser parte de lo común. Lo educativo ha jugado un papel relevante para producir subjetividad ciudadana en el marco de la consolidación de los Estados Nacionales. El trabajo en contextos de encierro nos invita a repensar el acto de educar, la construcción de escenarios educativos y sus sentidos.

Concebimos que estos escenarios , ya sea en el aula o más allá de ella, portan la potencia de ser espacios privilegiados para la producción subjetiva y la construcción de ciudadanía. En tanto los mismos implican prácticas con otros en la interacción cotidiana y con la posibilidad de generar encuentros productores de tramas vinculares.

4. Fortalezas y desafíos interinstitucionales para tender a la garantía del derecho a la educación en contextos de encierro

Las instituciones que conforman la MIE trabajan individualmente así como en conjunto para tender a mejorar las condiciones para que las y los estudiantes en contexto de encierro, al igual que el personal docente y penitenciario, puedan ejercer el derecho a la educación y al trabajo digno. Cada institución tiene un alcance y desarrollo diferente en el ámbito, aunque una visión común: la educación es un derecho y una herramienta fundamental para la reinserción y el desarrollo personal, y de justicia social.

En el sentido de lo anterior la MIE reconoce el trabajo interinstitucional como una fortaleza, que permite articular acciones para promover las trayectorias educativas y la culminación de los ciclos, así como también compartir experiencias que permitan la revisión y la mejora continua de las acciones conjuntas y particulares.

Trabajar interinstitucionalmente permite además identificar las capacidades en los cuerpos docentes y administrativos de las diversas instituciones, para reconocer de mejor manera las características del ámbito, su conformación, sus posibilidades. Se reconoce que existe un interés específico de muchas personas que trabajan en educación sobre la temática de educación en contextos de encierro. Es decir, si bien existe la obligación y responsabilidad institucional de estar, muchas de las personas que trabajan en el contexto tienen u obtienen intereses en permanecer y ser actores y actoras proactivos de la generación de la propia política. En este sentido se trabaja de forma continua en la generación de formaciones específicas que permitan trabajar en el ámbito de forma más asertiva.

El interés en la formación específica constituye sin dudas una fortaleza, aunque aún queda mucho camino por recorrer. La situación de los docentes que asisten a las aulas en privación de libertad es diversa, y se requieren desarrollar y fortalecer formaciones específicas para el corto, mediano y largo plazo, adaptando las mismas a las realidades coyunturales y situadas. La formación continua constituye una clave fundamental para que las condiciones de trabajo y estudio sean acordes en el marco de una educación de calidad.

Es necesario colocar el foco en la formación de capacidades también del personal penitenciario. En 2025, el Centro de Formación Penitenciaria (CEFOPEN), realizó un relevamiento educativo del personal penitenciario, en el que, habiendo alcanzado una tasa de respuesta de 94,5% sobre un universo total de 3.536 trabajadoras y trabajadores, se obtuvo que el 52,4 % no ha completado la educación obligatoria (bachillerato completo). No obstante, cerca del 40 % manifiesta interés en finalizar sus ciclos educativos obligatorios. Se observa además que las mujeres presentan mayores niveles educativos, aunque enfrentan menores niveles jerárquicos y/u oportunidades de ascenso, lo que da cuenta de la presencia de las desigualdades estructurales de género.

Lo expuesto plantea como desafíos al sistema de ejecución penal, en principio, una demanda de personal altamente capacitado con competencias específicas, formación profesional sistémica y actualización permanente. En Uruguay, los avances impulsados en los últimos años por el INR, el CEFOPEN y diversos actores del ecosistema educativo y social han permitido instalar nuevas preguntas sobre el sentido de la educación en las cárceles, el rol del Estado y la necesidad de profesionalizar el trabajo de quienes sostienen cotidianamente estos espacios. La profesionalización del personal penitenciario deja, por tanto, de ser únicamente una mejora de las condiciones laborales para convertirse en un componente estratégico del cambio institucional.

A la vez, es preciso generar y promover un debate acerca de la inclusión explícita de la educación en privación de libertad y medidas alternativas dentro de las políticas educativas nacionales. Y por otra parte, fortalecer la articulación entre el INR, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), la Universidad de la República (UdelaR) y otros actores del ecosistema educativo, académico y social, a fin de promover una reflexión específica sobre las condiciones para el sostén de las trayectorias educativas. Es este punto el que permitirá la culminación de ciclos educativos a través de una política integral, así como el acompañamiento de trayectorias, el desarrollo de propuestas específicas de profesionalización, para los estudiantes que son el centro de las políticas, así como para quienes constituyen el ecosistema que las desarrollan.

Referencias

CEFOPEN (2026). Informe sobre el nivel educativo del personal del Instituto Nacional de Rehabilitación.

<https://www.gub.uy/ministerio-interior/comunicacion/publicaciones/informe-sobre-nivel-educativo-del-personal-del-instituto-nacional#>

Comisionado Parlamentario Penitenciario (2024). Informe anual, versión preliminar. Situación del sistema carcelario y de medidas alternativas.

Ley General de Educación (2008). Ley N° 18437.

Ministerio de Educación y Cultura. Programa Nacional de Educación en Cárceles (2025). Dispositivo para la detección temprana del analfabetismo. Informe de aplicación 2024.