

XI Jornadas de Sociología de la UNLP

Mesa 19: El Estado como problema y solución: Estado, administración y políticas públicas

Ponencia: La implementación de un Plan Integral de Capacitación para el personal del Servicio Penitenciario Bonaerense. Reflexiones en torno a una política sin precedentes en la institución

Autoras:

- Assieu, María del Pilar. Prof. en Ciencias de la Educación - UNLP. Docente en el Instituto José Manuel Estrada (IJME) e integrante de la Dirección General de Institutos de Formación y Capacitación, SPB, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la provincia de Buenos Aires. Correo electrónico: piliassieu@gmail.com
- Germain, Lorena. Especialista en Gestión de la Educación Superior (UNLP), Lic. en Sociología (UNLP). Actualmente se desempeña en la Secretaría de Asuntos Académicos, Presidencia, UNLP y en la Dirección General de Institutos de Formación y Capacitación, SPB, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la provincia de Buenos Aires. Correo electrónico: germainlorena@gmail.com

Resumen extendido:

La presente ponencia propone acercar algunas reflexiones en torno a la implementación del “Plan Integral de Capacitación”, destinado al personal en actividad del Servicio Penitenciario Bonaerense (SPB), en tanto el mismo supone un proyecto educativo que no registra antecedentes en la Institución. Dicho Plan, aprobado en el mes de marzo del año 2020, constituye una política de amplio alcance, definida desde la Dirección de Capacitación y Planificación Educativa del Personal Penitenciario, perteneciente al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la provincia de Buenos Aires (MJyDH), en

articulación con la Dirección General de Institutos de Formación y Capacitación del Servicio Penitenciario Bonaerense.

A lo largo de este trabajo se intentará reponer el planteo inicial de diseño de la política, a partir de su fundamentación y objetivos, dando cuenta de las sucesivas reformulaciones y modificaciones efectuadas en el corto tiempo transcurrido desde su puesta en marcha. Para ello, se analizarán diferentes documentos oficiales, tales como el diseño del Plan Integral de Capacitación conjuntamente con su Resolución de aprobación, las consideraciones para su implementación (años 2021 y 2022) y notas publicadas en las páginas web del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y del SPB. A su vez, será un eje relevante en el análisis el advenimiento de la pandemia provocada por el Covid-19 en el año 2020, en tanto determinó la necesidad de revisar y proyectar los espacios de formación bajo una modalidad exclusivamente a distancia, como única posibilidad para dar continuidad al desarrollo del proyecto.

Asimismo, se compartirán primeras lecturas y claves de análisis referidas al desarrollo del citado Plan. Se trata de reflexiones preliminares en relación al impacto de la política en términos cuantitativos, que recuperan asimismo valoraciones y experiencias de los equipos docentes y de quienes transitaron como estudiantes los diferentes espacios de capacitación. En este sentido, se tendrán en cuenta datos numéricos y estadísticos referidos tanto al personal participante de los espacios (inscriptos, aprobados y desaprobados), como a los espacios de formación (cantidad de cursos totales, de cursos por jerarquía y por escalafón). A su vez, se considerarán valoraciones realizadas por docentes y por personal participante en los tramos formativos. Las mismas surgen de entrevistas y/o charlas informales, y de encuestas institucionales de respuesta voluntaria presentadas al finalizar los cursos, respectivamente.

Los objetivos generales que organizan esta ponencia son:

- Historizar la formulación del Plan Integral de Capacitación para el personal penitenciario en actividad, identificando su definición como política institucional y los aspectos generales desde su puesta en funcionamiento hasta la actualidad.
- Proponer una lectura crítica así como dimensiones de análisis acerca de la implementación del Plan Integral de Capacitación, que puedan contribuir a una

futura evaluación operativa de la mencionada política, al tiempo que constituyan una instancia de producción de conocimiento desde el propio Estado.

- Compartir reflexiones en torno a los diferentes tramos de formación, capacitación y/o actualización incluídos en el Plan Integral, problematizando la selección y pertinencia de las temáticas abordadas en relación a sus respectivos destinatarios/as y las necesidades de la institución penitenciaria.

Contextualización del Plan Integral de Capacitación para el personal penitenciario en actividad

Acerca del Servicio Penitenciario Bonaerense

A los fines de contextualizar la política analizada en esta ponencia, consideramos pertinente mencionar algunas características del Servicio Penitenciario de la provincia de Buenos Aires. El mismo depende del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, siendo en la actualidad el sistema penitenciario de mayor magnitud de la República Argentina. Cuenta con más de 23.000 agentes penitenciarios/as, y aloja aproximadamente 54.000 personas privadas de la libertad, distribuidas en cincuenta y ocho (58) Unidades Penitenciarias y en las denominadas Casas por Cárcel, cada una con diferente infraestructura, capacidad de alojamiento y formas y modos de cumplimentar la pena, de acuerdo a los regímenes y modalidades que aplican. A esta organización se añaden doce (12) Alcaldías Departamentales, destinadas al alojamiento transitorio por requerimiento de los juzgados intervinientes.

Como señala Sampayo (2014), “Con el transcurso del tiempo el Instituto reservado a recibir a personas privadas de su libertad, fue teniendo diferentes títulos. En el año 1910, lo que hoy se conoce con el nombre de Servicio Penitenciario Bonaerense, se denominó Inspección General de Prisiones; en el año 1937 fue la Dirección General de Establecimientos Penales; en el año 1971 Servicio Correccional; en el año 1978 Servicio Penitenciario de la Provincia de Buenos Aires; y, finalmente el 22 de mayo de 1997 se instituye como Servicio Penitenciario Bonaerense”.

La Ley de Ejecución Penal Bonaerense N°12.256 rige el funcionamiento del SPB, siendo su fin último “la adecuada inserción social de los procesados y condenados a través de la asistencia o tratamiento y control” (Capítulo II, Art.4). Es decir, requiere resguardar a

la persona bajo su custodia y tutela, así como también tiene la obligación de asistirle y brindarle nuevas oportunidades, generando condiciones para ello en el marco del respeto a la dignidad humana.

El Servicio Penitenciario Bonaerense tiene como misión, según su Ley Orgánica (Decreto Ley N° 9079/78), la custodia y guarda de los procesados y la ejecución de las sanciones penales privativas de libertad, como así toda otra que se le imponga por leyes, decretos y resoluciones (Capítulo II, Art. 2), actuando como auxiliar permanente de la administración de justicia. A su vez, el decreto reglamentario de dicha ley (Decreto 1300/80), al tiempo que establece el deber institucional de “utilizar las más modernas técnicas tendientes a lograr un tratamiento integral que contemple todos los aspectos de la personalidad de los individuos sometidos a su custodia”, sostiene en su artículo N°3 que “para el cumplimiento de la misión asignada la Institución organizará y ejecutará planes para la capacitación integral de su personal en materia criminológica”. Esto último resulta relevante, en tanto constituye un requisito considerado al momento de planificar la política de capacitación objeto de estudio.

En relación al personal del Servicio Penitenciario, el mismo está regido por la Ley N° 9578/80, con su Decreto Reglamentario 342/81, que establecen el ordenamiento normativo para la actividad penitenciaria. Según lo establecido en el citado Decreto, los distintos escalafones que establece la Ley de Personal del Servicio Penitenciario tienen por objeto agrupar los recursos humanos de la Institución, conforme a las necesidades orgánicas y/o especialidades de sus integrantes. (Art. N°11). A estos fines se consignan diferencias entre personal Oficial (superior) y personal Subalterno (suboficiales), y se establecen distintos escalafones (General, Profesional y Técnico, Administrativo, y Auxiliar) con sus jerarquías correspondientes. Cada uno de estos escalafones supone una formación específica (condición de acceso a la institución) y características diferenciadas en relación a las tareas y funciones a realizar, que se traducen en distintos recorridos y trayectorias laborales posibles¹.

Las formas de ingreso al SPB han sido y continúan siendo diversas, a través de procesos con mayor o menor grado de transparencia de acuerdo a momentos históricos y

¹ Si bien el escalafón y la jerarquía determinan trayectorias laborales posibles, existen excepciones o recorridos que se alejan, en cierta medida, de lo establecido por la ley de personal.

gestiones de gobierno, incluyendo instancias de convocatoria tanto públicas como internas, por zonas o localidades, por necesidad del propio Servicio Penitenciario, entre otros criterios de selección. En este sentido, el Programa de Infraestructura Penitenciaria 2022/2023, que prevé la construcción de 5 nuevas unidades y 15 alcaidías, además de la ampliación del instituto de formación oficial, ha sido el eje articulador de las últimas convocatorias y el determinante del aumento en el cupo de ingresantes como oficiales y suboficiales del Escalafón General (EG).

A fin de clarificar lo antedicho, a continuación se detalla aquello que la reglamentación señala sobre las condiciones de admisibilidad e ingreso a la institución²:

Escalafón Cuerpo General:

Personal Superior: Título habilitante expedido por la Jefatura del Servicio Penitenciario a propuesta del Instituto de Reclutamiento y Formación correspondiente.

Personal Subalterno: Certificados de estudios primarios completos, aprobación de los cursos y/o pruebas de competencia y demás requisitos que establezca la Reglamentación.

Escalafón Profesional y Técnico: Título universitario o de nivel terciario oficial, aprobación de los cursos y demás requisitos que establezca la Reglamentación

Escalafón Administrativo: Título secundario y aprobación de los cursos y demás requisitos que establezca la Reglamentación.

Escalafón Auxiliar: Certificado de estudios primarios completos, prueba de competencia y demás requisitos que establezca la Reglamentación.

Cabe señalar que, en el caso de los/as Oficiales del Escalafón General, el Instituto de Reclutamiento al que se hace referencia en la Ley de personal, es el actual Instituto Superior de Formación Técnica N° 6001 (ISFT N°6001), creado inicialmente como Escuela de Cadetes, y que ofrece una formación institucional que supone un título de nivel superior. El personal aquí incluido tiene la posibilidad de acceder a puestos jerárquicos y de toma de decisiones, durante su carrera penitenciaria. Se trata de personal que puede formar parte de los equipos directivos de Unidades Penitenciarias y Alcaidías Departamentales, así como ocupar los puestos máximos en las Direcciones Generales de la jefatura del SPB.

² Decreto ley 9578/1980. Capítulo II, Admisibilidad e Ingreso, Artículo N°4.

Asimismo, su formación los/as habilita para desarrollar tareas de seguridad y tareas vinculadas a la gestión de la asistencia y el tratamiento de las personas privadas de la libertad, al tiempo que pueden desempeñarse en áreas administrativas.

Es frecuente observar que las representaciones sociales asociadas al SPB suelen referirse a este grupo -o a los/as Suboficiales EG-, como actores centrales de la labor penitenciaria. En la mayor parte de los casos, se trata de representaciones vinculadas a “los uniformados”, en tanto parte del aparato represivo del estado, y utilizadas como categoría para englobar todo aquello que se vincula con el funcionamiento de la institución penitenciaria y el accionar de sus miembros. En este sentido, Galvani (2016) recupera -y cuestiona- estudios sobre cultura institucional/carcelaria, también asociados a este tipo de representaciones, que sostienen que las condiciones impuestas por el encierro, tanto para el personal como para los/as internos/as, darían como resultado la conformación de ciertos códigos comunes entre ambos, diferentes y contrarios a los de la sociedad libre y vinculados con la ilegalidad. Estos códigos y las prácticas en que se traducen, se transmitirían desde los miembros más antiguos a los más nuevos, configurando una idea de cultura penitenciaria resistente al cambio.

Apuntes sobre la capacitación y formación del personal penitenciario a lo largo de la historia

Los procesos de capacitación y formación del personal ingresante, especialmente en el caso de los/as Oficiales y Suboficiales del Escalafón General, han variado a lo largo de los años. En relación a los/as Oficiales, esa situación se refleja en los distintos diseños curriculares implementados por el ISFT N°6001, desde su reconocimiento formal como institución educativa de nivel superior hasta la actualidad. En el caso de los/as Suboficiales, los registros institucionales dan cuenta de una gran diversidad de tramos formativos, proyectados con distintos tiempos de duración, modalidades de cursada y selección de contenidos teórico prácticos prioritarios.

Por su parte, la capacitación en servicio o formación del personal en actividad, prácticamente se ha limitado a los Cursos Obligatorios establecidos en la Ley de personal (Cursos de Perfeccionamiento), y constituidos como requisitos, en ciertas jerarquías, para el progreso en la carrera penitenciaria.

Bermúdez (2021) señala que la actual gestión de gobierno del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, propone pensar los modelos de planificación de forma situada y con el mayor anclaje territorial posible. En el caso del SPB, recuperar al/la actor/a penitenciario/a en el desarrollo y la promoción de nuevas políticas. En este marco, la formación y capacitación del personal en actividad, de la totalidad de los escalafones y jerarquías, ha sido objeto de análisis y discusión. El Plan Integral de Capacitación, elaborado conjuntamente entre referentes del Ministerio y del área educativa del SPB, surge como política situada, teniendo en cuenta el crecimiento de la dotación del Servicio Penitenciario en los últimos años, la distribución territorial del personal, sus recorridos laborales, las problemáticas que enfrentan, los requerimientos de profesionalización de la tarea penitenciaria, la inclusión de la perspectiva de género, entre otros aspectos de relevancia.

El Plan Integral de Capacitación: planteo inicial y modificaciones en el marco coyuntural de la pandemia

El Plan Integral de Capacitación (PIC) se propone como política educativa, fundamentada en la necesidad de ofrecer distintas instancias de capacitación, formación y/o actualización, destinadas al personal en actividad que integra el Servicio Penitenciario Bonaerense. Asimismo, supone un proyecto institucional orientado a la profesionalización de los/as trabajadores/as de la organización, que sitúa los espacios de formación como eje central en la carrera penitenciaria. Entre sus objetivos, podemos mencionar: “Consolidar el acceso a la oferta educativa por parte de toda la dotación, más allá de la jerarquía, del escalafón, del rol, del cargo o del destino laboral”, y “Evitar los vacíos educativos que existen en numerosos lapsos, entre una y otra jerarquía, en todos los escalafones, generando casos de ausencia de capacitación institucional que pueden extenderse por más de diez años, con los consecuentes efectos negativos tanto para los empleados como para la repartición”. Estas dos ideas fuerza constituyen, a nuestro entender, los ejes articuladores de la propuesta.

A su vez, este Plan es resultado del trabajo mancomunado con el equipo de consultores asignados en la Actividad N°3 denominada “Consolidar un enfoque integral para la asistencia y el tratamiento”, bajo la Acción N°4: Apoyar la reforma educativa del

personal penitenciario, en el marco del Proyecto ARG21/002 “Transformación del Servicio Penitenciario de la Provincia de Buenos Aires”, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Como destaca Sampayo (2014), “La Capacitación está conformada por un conjunto de acciones orientadas a preparar a una persona para ejecutar y desarrollar favorablemente una labor determinada, dentro de la organización. El fin es perfeccionar el rendimiento presente o futuro de un trabajador, concediéndole mayores conocimientos para que logre desplegar o alcanzar óptimas destrezas o habilidades para desempeñar un cargo en la organización”. En línea con esta afirmación, la Resolución de creación del PIC (RESO-2021-30-GDEBA-SSPPMJYDHGP) detalla la complejidad de la actividad penitenciaria, y el consecuente requerimiento de capacitación y perfeccionamiento constante del personal, “que debe fomentarse a lo largo de toda la carrera penitenciaria, en pos de fortalecer la comprensión clara del propósito final de su labor, y de los principios rectores en materia de derechos humanos que la solventan”. Por ello, la finalidad del Plan es promover de manera sistemática y sostenida en el tiempo, una variedad de espacios de formación, con diversas propuestas pedagógicas y modalidades, que contemple temáticas fundamentales relacionadas con el quehacer penitenciario, referidas tanto a aspectos teóricos como a prácticas laborales.

Para alcanzar estos objetivos, el Plan se organiza sobre la base de “bloques de actividades educativas”. En el año 2021 se incluyeron tres bloques: los Cursos de Perfeccionamiento, establecidos por la Ley de personal para ascender a determinadas jerarquías; los Cursos por Roles y Funciones, propuestos por las Direcciones Generales del Servicio Penitenciario Bonaerense; y un esquema de Cursos obligatorios por Niveles Jerárquicos, para todos los Escalafones. En el año 2022, a estas tres categorías se anexa una cuarta, relacionada con actividades de capacitación complementarias, que incluye tanto aquellas promovidas por autoridades del Ministerio, como las demandadas por la Jefatura del Servicio Penitenciario y/o por el área educativa institucional.

La proyección inicial de esta política -diseñada en el año 2020 y aprobada para su implementación en el 2021-, requería de una modalidad presencial en la mayor parte de los cursos establecidos, contemplando un mínimo porcentaje de espacios de formación con modalidad virtual. Esta decisión estuvo anclada en la necesidad de potenciar la

descentralización del desarrollo de las actividades educativas, a partir de crear Sedes Académicas Descentralizadas³ (RESO-2020-1392-GDEBA-SPBMJYDHGP), ubicadas en distintos Complejos Penitenciarios de la provincia.

Sin embargo, la declaración de pandemia causada por el Covid-19 en marzo del año 2020, y el consecuente establecimiento del Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio en nuestro país, configuraron un nuevo panorama para el diseño y la aplicación de las políticas públicas, resultando imperiosa la incorporación de nuevas tecnologías a los procesos de gestión. En el caso que nos ocupa, la educación a distancia fue la herramienta para garantizar el desarrollo de las distintas capacitaciones y tramos formativos contenidos en el Plan.

Otros aspectos considerados en el diseño de esta política educativa refieren al carácter de los espacios de formación programados, así como a las temáticas a abordar. Los Cursos de Perfeccionamiento, por Roles y Funciones, y por Niveles Jerárquicos, se proponen con carácter obligatorio para la totalidad del personal que sea convocado, mientras que las actividades complementarias, podrán ser tanto de carácter obligatorio como voluntario. Por su parte, las temáticas seleccionadas abarcan fundamentalmente cuestiones vinculadas a la seguridad en contextos de encierro, modelos y herramientas para la gestión, administración de establecimientos penitenciarios, y estrategias de intervención en asistencia y tratamiento para las personas privadas de la libertad.

Por último, en relación a los procesos de selección de los equipos docentes encargados de llevar adelante las capacitaciones, en el diseño del Plan 2021 no hay menciones al respecto. Es el documento sobre los criterios de implementación que advierte que dicha selección “será a propuesta de todos los estamentos relacionados a la educación dentro del Servicio Penitenciario Bonaerense y desde la Dirección competente en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (...). Siempre atentos al perfil, titulación y recorrido del docente”. A diferencia de lo anterior, en el Plan 2022 se alude a un proceso de selección basado en las valoraciones sobre el desempeño de los/as profesionales y el

³ Estas Sedes, dependientes del Centro de Capacitación y Reentrenamiento Permanente del Personal Penitenciario, forman parte de la estructura educativa de la Dirección General de Institutos de Formación y Capacitación del SPB. Las mismas están localizadas en los Complejos Penitenciarios Florencio Varela, Centro Zona Sur, Norte, Campana y Sur. Durante el transcurso del año 2021 se incorporó la Sede Académica Descentralizada ubicada en el Complejo Penitenciario Este.

desarrollo de los cursos en la edición previa, así como en las nuevas temáticas propuestas y la modalidad de cursada que se defina para cada actividad educativa.

Las formas de implementación del Plan Integral de Capacitación

Entendemos que, tal como señala Sampayo (2014), “La capacitación formal, a diferencia de la educación; se justifica si favorece a la Institución y su objetivo, por lo cual deberá de tenerse en cuenta las estrategias a utilizar, y las necesidades del personal y de la Institución”. En este sentido, creemos que el Plan Integral de Capacitación y su puesta en marcha, responden a lo arriba formulado.

Sin embargo, también es interesante advertir sobre la tensión que se genera cuando se piensan los procesos de formación y el vínculo con el conocimiento en una institución como el SPB, donde prima una estructura jerárquica y un sistema de mérito vinculado a la posibilidad de ascenso. En este contexto, las estrategias a utilizar para el desarrollo de esta política se relacionan fuertemente con la obligatoriedad de los cursos y su aprobación como condición requerida para avanzar en la carrera penitenciaria, priorizando así cierta lógica institucional del disciplinamiento por sobre los objetivos educativos, orientados a valorizar y jerarquizar los espacios de formación en el Estado, favoreciendo la construcción de conocimientos y habilidades situados en y para las organizaciones públicas (Pagani y Arce, 2020).

A fin de reponer las formas que, en su implementación, fue asumiendo el Plan Integral, se tuvieron en cuenta diferentes fuentes de información. Por un lado, aquella registrada en documentos oficiales, y por otro lado, datos numéricos y estadísticos referidos a los cursos desarrollados y al personal convocado para realizarlos, así como también valoraciones de docentes y de personal participante en los tramos formativos.

De acuerdo a la RESO-2021-30-GDEBA-SSPPMJYDHGP, la coordinación general del Plan supone un trabajo conjunto entre la Dirección de Capacitación y Planificación Educativa del Personal Penitenciario (MJyDH) y la Dirección General de Institutos de Formación y Capacitación (SPB). Por su parte, la ejecución queda bajo la órbita del SPB, a través de su estructura educativa, que incluye a la Dirección de Carrera Penitenciaria y al Centro de Capacitación y Reentrenamiento Permanente del Personal Penitenciario, con sus Sedes Académicas Descentralizadas.

Como ya fue mencionado, este Plan se piensa y se elabora en el año 2020, con una lógica de presencialidad. A causa de la pandemia, las actividades educativas incluidas en la propuesta fueron suspendidas durante ese año, y reprogramadas para el año siguiente. Esto implicó, fundamentalmente, repensar la modalidad presencial de algunos de los espacios de formación, manteniendo la cantidad de cursos planificados y los tiempos para su dictado. En este sentido, los cursos de perfeccionamiento y por roles y funciones se proponen entre los meses de febrero y junio, concentrándose los cursos por niveles jerárquicos en la segunda parte del año. De acuerdo a lo expresado en los criterios de implementación 2021, las primeras capacitaciones se planifican con modalidad a distancia, mientras que se sostiene la presencialidad para los cursos por jerarquía. Esto último, entendemos, deviene de una estimación acerca de la mejora en la situación socio sanitaria, que permitiría retomar los presupuestos originales del Plan, destacando la labor específica de las sedes en relación a garantizar la accesibilidad del personal penitenciario a los procesos de formación.

Respecto a las particularidades que asume el Plan 2021, resulta oportuno mencionar que:

- Los Cursos de Perfeccionamiento se proyectan en dos llamados, a los fines de convocar a la totalidad del personal en condiciones de realizarlos.
- Los Cursos por Roles y Funciones son acotados en el tiempo (primera mitad del año) e incluso se destinan dos meses prefijados para cada Dirección General. Asimismo, se define un total de seis (6) cursos a ser propuestos por cada Dirección General.
- Los Cursos por Nivel Jerárquico se planifican en el lapso de la segunda mitad del año, y se establecen dos cursos para cada jerarquía (se exime a las últimas jerarquías de todos los escalafones, excepto en el caso de suboficiales, ya que es posible lograr la última jerarquía restando entre 10 y 8 años de trayectoria laboral).

Durante el año 2021, los datos relevados dan cuenta de un total de cuarenta y nueve (49) cursos en el marco del Plan Integral y más de diez mil (10.000) agentes participantes en estos espacios de capacitación. En todos los casos, incluso durante la segunda mitad del año, las capacitaciones se llevaron a cabo con modalidad a distancia, teniendo en cuenta

valoraciones parciales sobre la implementación del Plan y la vigencia de ciertas restricciones en función de la pandemia.

Al tratarse de cursos a planificar por primera vez, un aspecto importante para la gestión del Plan, especialmente durante su primer año de implementación, consistió en el trabajo con los equipos docentes. Esto involucró el asesoramiento pedagógico, y en el caso de los/as profesionales que no pertenecen a la institución, la contextualización necesaria para el diseño de las capacitaciones. En este sentido, situar las particularidades de las distintas dependencias del SPB y condiciones laborales del personal, de acuerdo a su jerarquía, escalafón y destino de trabajo.

La construcción de los espacios de formación constituyó un proceso complejo, que requirió de gran compromiso por parte de los equipos técnico-profesionales del SPB, frente a la diversidad de temáticas a abordar, destinatarios y equipos docentes (equipos que no siempre contaban con formación pedagógica). A su vez, fue necesario brindar conocimientos y asistencia técnica para la utilización de plataformas digitales y educativas, como así también reflexionar sobre los procesos de enseñanza y aprendizaje mediados por tecnologías.

La experiencia transcurrida durante el primer año de gestión del PIC, planteó la necesidad de realizar nuevas consideraciones y ajustes, tanto en el diseño como en el desarrollo de la política, en su proyección para el año 2022. A pesar de un contexto sociosanitario que permitía la presencialidad plena en todas las actividades de capacitación, el avance logrado institucionalmente en el uso de plataformas educativas y la consolidación de espacios de formación a distancia, marcaron un nuevo rumbo en la implementación del Plan. De esta manera, se incluyeron capacitaciones con diversas modalidades de cursada: a distancia (utilizando tanto la plataforma institucional como el campus virtual del SPB), semipresencial (de acuerdo a los contenidos temáticos y al personal a convocar) y presencial (especialmente para aquellos cursos que involucran aspectos prácticos).

Por otro lado, e independientemente de la modalidad que asuman los cursos, se tuvo en cuenta la necesidad de especificar la afectación del Servicio para aquellos espacios de carácter obligatorio. Esto supone el deber de los equipos directivos de las distintas dependencias del SPB, de garantizar la formación del personal a su cargo, permitiendo el

traslado a los centros de formación y/o asegurando en cada destino laboral la conectividad para los encuentros virtuales sincrónicos.

Otro aspecto considerado fue la cantidad de Cursos por Jerarquía. Principalmente a partir de las valoraciones y opiniones detalladas por los/as participantes, se redujo la cantidad de espacios destinados a cada jerarquía (de dos a uno), a causa de la sobrecarga educativa percibida y ciertas dificultades registradas para lograr satisfactoriamente el cumplimiento de las actividades de formación y la actividad laboral.

A su vez, en estos cursos, se modificó el año de jerarquía en el cual se convoca al personal, pasando del último año al segundo año de jerarquía⁴. Esta modificación se realizó frente a la falta de previsión, en la primera versión del Plan, de una instancia de formación alternativa para quienes no pudieran cumplimentar la capacitación al momento de ser convocados/as (licencias médicas, licencia de descanso anual, etc).

Por último, en relación a los Cursos por Roles y funciones, se flexibilizaron los tiempos para su presentación, permitiendo su dictado entre los meses de febrero a noviembre, y se incluyó a las Direcciones de dependencia directa de la Jefatura del SPB como actores institucionales que puedan proponer estos espacios de capacitación específicos.

De la misma manera, los restantes espacios de formación incorporados en el Plan como actividades de capacitación complementarias, se llevarán a cabo durante todo el año, coordinando desde la Dirección de Carrera Penitenciaria su distribución en el tiempo, a fin de evitar superposición de temáticas y/o convocatorias simultáneas para el personal. El carácter de estos cursos -voluntario u obligatorio-, será definido por las autoridades de las instituciones/direcciones responsables y sus equipos docentes, en acuerdo con el área educativa del SPB.

La información relevada y la necesidad de incluir un modelo evaluativo como parte de esta política educativa

Siguiendo a Pagani y Arce (2020), la evaluación se trata de una práctica política y técnica de construcción, de análisis y de comunicación de información útil para mejorar

⁴ Cada jerarquía, de acuerdo al escalafón, supone entre tres y cuatro años de permanencia, previos al siguiente ascenso.

aspectos de la definición e implementación de políticas públicas, por ello, el desafío es gestionar un sistema de evaluación que contemple la necesidad de una explicación más integral de los logros y las dificultades en el desempeño de los y las trabajadores/as y de la propia organización.

Creemos oportuno señalar que la puesta en marcha de esta política supuso la aplicación de la misma en su totalidad. Es decir, frente a las dimensiones y la magnitud que implicaba, y sin contar con antecedentes institucionales que allanaran el camino, su implementación no fue pensada por etapas, así como su diseño tampoco incluía una evaluación formulada en tanto proceso programado de reflexión sobre la acción.

Sin embargo, esta ausencia de una planificación integral con rigurosidad metodológica, no significa que no existieran estrategias de recolección, análisis e interpretación de datos e información, aplicados durante el proceso de desarrollo del Plan y orientados a conocer los resultados e impactos de los diferentes proyectos formativos. Incluso algunas de estas estrategias son mencionadas en las consideraciones de implementación del Plan.

Al respecto podemos mencionar, en el año 2021, el diseño de encuestas semiestructuradas y de respuesta voluntaria y anónima, enviadas a los/as cursantes al finalizar las capacitaciones, consultando sobre la pertinencia de las temáticas abordadas, el nivel de aplicabilidad de los conocimientos a la práctica diaria, el desempeño docente, el uso de las plataformas educativas, la pertinencia del material y las actividades, entre otros aspectos.

El proceso de envío de estas encuestas no se realizó de manera sistematizada, así como tampoco alcanzó a la totalidad de los cursos. Esta situación se debió, en parte, a la falta de personal específico dedicado a esta tarea y la necesidad de priorizar el armado de los cursos en tiempos acotados, para cumplir con lo establecido en el diseño del Plan. A su vez, esto no permitió realizar un análisis de los datos en simultáneo a su recolección, perdiéndose la posibilidad de revisar la información preliminar y ajustar el instrumento.

Por otra parte, se obtuvo información valiosa a través de charlas y entrevistas con integrantes de algunos de los equipos docentes, que resultaron de gran relevancia para conocer distintas experiencias, así como también para revisar las prácticas educativas y la organización de los cursos siguientes. Por último, el registro sistemático de datos

cuantitativos en relación a cantidades de inscriptos, aprobados y desaprobados en cada curso y el total de capacitaciones implementadas, constituyeron una herramienta adicional para la valoración y/o evaluación de la política implementada.

La información proporcionada por las estrategias arriba descriptas, conformó el insumo central para la formulación de los diversos ajustes y modificaciones en la propuesta del Plan Integral 2022. Los cambios visualizados como necesarios para lograr un planteo más acorde a las condiciones institucionales, incluyeron la revisión de la cantidad de cursos, las temáticas a abordar, la selección y conformación de equipos docentes, las estrategias didácticas a sugerir, la utilización de las plataformas, la elaboración del material didáctico, las propuestas de evaluación, entre otros aspectos salientes.

En este sentido, las modificaciones más significativas se concentran en los cursos por Niveles Jerárquicos. Partiendo de la premisa de disminuir su cantidad, es interesante comentar la incorporación de nuevas temáticas, así como la decisión de no sostener algunas abordadas en el año 2021, y la reasignación de ciertos cursos a diferentes jerarquías o escalafones considerados de mayor pertinencia. A modo de ejemplo, se incorporaron espacios vinculados a la salud (Detección temprana y abordaje de los Consumos Problemáticos, Capacitación en Promoción y Prevención de la Salud), se modificaron algunas de las propuestas sobre seguridad, fortaleciendo la prevención (el curso Primer interventor reemplaza a Negociación primaria en intervenciones ante emergencias) y se fortalecieron los espacios sobre asistencia y tratamiento (se sumó el curso Diagnóstico y Estrategias treatmentales); mientras que el curso Conducción democrática y violencia Institucional, dictado para tres jerarquías y escalafones en 2021, se focaliza en un sólo grupo. A su vez, se sostienen cursos relacionados con Perspectiva de Género, Planificación Estratégica, Panorama Actual Pospenitenciario, Sistemas Penitenciarios Comparados, Alternativas tecnológicas utilizadas para la ejecución de la pena, entre otros.

Para finalizar, compartimos datos referidos al personal que participó de los distintos espacios de formación, algunas valoraciones registradas en las encuestas y reflexiones docentes, referidas a lo transitado durante el 2021.

En relación a los tres bloques de actividades educativas incluidos en el Plan Integral, se dictaron dos (2) versiones de los Cursos de Perfeccionamiento, veinte (20) cursos de Roles y Funciones y veintisiete (27) de Niveles Jerárquicos, con un total de diez

mil ochocientos veinte seis (10.826)⁵ personas que transitaron estos espacios. Además, se llevaron a cabo cuarenta y cuatro (44) capacitaciones presentadas por distintas dependencias del SPB y/o a solicitud del Ministerio, las que en el diseño del Plan 2022 se incorporaron como un cuarto bloque de Actividades Complementarias.

Por su parte, las valoraciones registradas en las encuestas, principalmente en el caso de los cursos por Roles y funciones, se concentran en la “utilidad” de los contenidos abordados, sugiriendo la posibilidad de replicarlos durante todo el año. Los cursos por Nivel Jerárquico incluyen respuestas más variadas, en la medida que las percepciones focalizan sobre distintas cuestiones, de acuerdo a los escalafones y las jerarquías convocadas (hay quienes hacen hincapié en el uso de las plataformas educativas, en otros casos se enfatiza sobre la posibilidad de vincular los contenidos abordados con las tareas cotidianas, también se señalan las características de los equipos docentes y sus explicaciones, etc). Los cursos de Perfeccionamiento, que constituyen espacios institucionalizados que anteceden a la propuesta del Plan y han sido tradicionalmente de carácter presencial, reúnen valoraciones mayormente positivas, aunque en un número significativo de encuestas se sugiere la necesidad de revisar la conectividad en los espacios laborales, ya que en ocasiones se identificaron dificultades en la escucha y la transmisión de conocimientos.

Por último, algunos aspectos valorados por los equipos docentes refieren al alto nivel de participación de los/as cursantes y la posibilidad que brindan estos espacios para revisar prácticas cotidianas, así como para promover el intercambio, al reconocer las distintas realidades institucionales frente a las mismas problemáticas. También, se señala la oportunidad para poner en diálogo teoría y práctica y, especialmente, el acceso a una misma instancia de formación y aprendizaje colectivo para el personal diseminado en toda la provincia. En el mismo sentido, hay quienes destacan la posibilidad de la educación a distancia para acceder a contenidos y procesos formativos desde el propio lugar de trabajo y residencia. Esto no quita que no aparezcan cuestiones institucionales vinculadas, en su mayor parte, a la dificultad para sostener la administración y la cotidianidad de las unidades penales, que se perciben como los lugares más complejos en el SPB. Finalmente, en

⁵ Los datos registrados surgen de un informe interno de gestión.

algunos espacios específicos, se destaca como algo positivo la articulación entre distintas instituciones del Estado e, incluso, con organismos de otros países.

Reflexiones finales

A lo largo de esta ponencia hemos intentado reponer las características generales y el proceso de puesta en marcha de una política de formación para el personal del Servicio Penitenciario Bonaerense, que constituye una apuesta institucional sin precedentes. Para ello, en primer lugar, nos planteamos contextualizar al SPB, recuperando la normativa que define y organiza su funcionamiento, destacando aspectos relacionados con las formas en que tradicionalmente se han diagramado las instancias de capacitación y formación del personal. En segundo lugar, presentamos el Plan Integral de Capacitación, a partir de sus objetivos centrales, sus características más relevantes y las formas que fue asumiendo su implementación, considerando el impacto que significó el contexto de pandemia en términos de revisión y ajuste del diseño original.

En este sentido, creemos importante resaltar la posibilidad de pensar de manera dinámica las políticas, y adaptarlas en un marco de incertidumbre. De esta manera, el nuevo contexto sociosanitario, lejos de convertirse en un obstáculo, demostró la capacidad de los equipos de conducción y técnico-profesionales para repensar los procesos de gestión y, en este caso específico, el proyecto educativo institucional. Sin dudas, el desarrollo de sistemas propios para llevar adelante espacios de formación virtuales, el uso masivo de servicios de videoconferencia y plataformas educativas, y el cuestionamiento de la presencialidad como única forma aceptada para los procesos de capacitación dentro del SPB, son aspectos que merecen ser destacados.

Vinculado a lo anterior, también hemos anticipado las modificaciones que consideramos más significativas en el diseño del Plan 2022, siendo la decisión de sostener la mayor parte de las propuestas de capacitación con modalidad a distancia una de ellas.

En tercer y último lugar, hacemos referencia a la evaluación como un componente necesario en la formulación de las políticas institucionales y un factor central del proceso de gestión. En este sentido, creemos pertinente avanzar hacia una nueva versión del Plan, que comprenda en su diseño una propuesta evaluativa orientada tanto al proceso (evaluación operativa, centrada en la ejecución de la política) como a los resultados (Pagani

y Arce, 2020). En el primer caso, incluir estrategias para el seguimiento de los procesos educativos y acciones de monitoreo que permitan analizar las actividades ejecutadas en relación a lo planificado, promoviendo una reflexión continua para revisar las decisiones tomadas y plantear nuevas recomendaciones. En el segundo caso, contemplar diversas técnicas que permitan identificar los logros alcanzados.

Para ello, consideramos de suma importancia fortalecer los equipos técnico-profesionales del área educativa del SPB, a los fines de planificar y distribuir las tareas de forma que sea plausible abocarse a la actividad de evaluación de manera sistemática y sostenida en el tiempo, produciendo conocimiento útil para la toma de decisiones referidas tanto a las acciones que se estén desarrollando, como a las que puedan desarrollarse a futuro. En este marco, como señalan Pagani y Arce (2020), el desafío es “contar al interior de los equipos de gestión, con los perfiles profesionales idóneos para llevar adelante estos procesos, es decir, la jerarquización y consolidación de los equipos de trabajo que llevarán adelante estos procesos orientados al aprendizaje institucional, que pueden conformarse con personal propio, de manera combinada o con recursos externos”.

Para finalizar, nos interesa destacar que el Plan Integral de Capacitación representa un punto de inflexión en relación a la política educativa del Servicio Penitenciario Bonaerense. Como ya fue mencionado, se trata de una propuesta amplia, sin precedentes a nivel institucional, orientada a la profesionalización de la totalidad del personal en actividad. En este sentido, apunta a valorizar espacios de capacitación, reflexión y formación sobre distintos aspectos teóricos y su vinculación con las prácticas institucionales, tratando de poner en el centro las trayectorias laborales en el marco de la complejidad del sistema penitenciario. Lo transitado desde su implementación, permite anticipar las potencialidades de esta política, a nivel institucional y en términos de su impacto en los y la trabajadoras/as, con miras a enriquecer su carrera penitenciaria.

Bibliografía:

- Bermúdez, L. (2021). *El caso de la Dirección Provincial de Planificación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires*. [Disertación en Charla en línea]. <https://aaep.org.ar/maria-laura-pagani/actividad->

del-nodo-la-plata-reflexiones-y-debates-en-torno-a-la-planificacion-en-organizaciones-estatales-de-la-provincia-de-buenos-aires/

- Banco Interamericano de Desarrollo - Oficina de Evaluación. (1997). *Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos*. [Documento en línea]. [//ciberinnova.edu.co:10004/archivos/plantilla-ovas1-slide/documents-UCN-Canvas/Formulacion%20y%20evaluacion%20de%20proyectos%20ambientales/Lecturas/Recursos%20de%20profundizacion%20tema%202_unidad%203/BID.%201997.%20Evaluacion%20de%20proyectos.pdf](http://ciberinnova.edu.co:10004/archivos/plantilla-ovas1-slide/documents-UCN-Canvas/Formulacion%20y%20evaluacion%20de%20proyectos%20ambientales/Lecturas/Recursos%20de%20profundizacion%20tema%202_unidad%203/BID.%201997.%20Evaluacion%20de%20proyectos.pdf)
- Galvani, I. H. (2016). *Entre la arbitrariedad y la inflexibilidad: el personal penitenciario bonaerense y su relación con las reglas* [Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de San Martín]. http://ri.unsam.edu.ar/bitstream/123456789/262/1/TDOC_IDAES_2016_GIH.pdf.
- Nirenberg, Olga; Brawerman, Josette y Ruiz, Violeta (2000). *Evaluar para la transformación: innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Paidós.
- Pagani, M. L. y Arce, E. (2020). *Estrategias metodológicas para la evaluación de la capacitación. Una reflexión sobre la Diplomatura en Gestión Pública con orientación asuntos jurídicos en la Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires*. II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública, Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP).
- Pando, D. (compilador). (2020). *La Administración Pública en tiempos disruptivos*. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Libro digital pdf.
- Sampayo, V. G. (2014). *El personal del Servicio Penitenciario Bonaerense en la Jerarquía de Alcaldes Mayores: un análisis de la capacitación en la asignatura Derechos Humanos en el período que abarca desde el año 2007 al año 2013*. [Tesis de Maestría, Universidad Nacional de La Plata]. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/47788>.
- Sistema Nacional de Estadística sobre Ejecución de la Pena (SNEEP 2020). *Informe Ejecutivo*. Dirección Nacional de Política Criminal en materia de Justicia y

Legislación Penal; Subsecretaría de Política Criminal, Secretaría de Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/10/informe_sneep_argentina_2020.pdf

Normativa:

- Ley de Ejecución Penal Bonaerense N°12.256
- Decreto Ley N° 9079/78 y Decreto reglamentario N° 1300/80, Ley Orgánica del SPB.
- Ley N° 9578/80 y Decreto Reglamentario 342/81, Ley de Personal del SPB

Documentos Oficiales del Servicio Penitenciario Bonaerense:

- Plan Integral de Capacitación 2021: Diseño, Resolución y Criterios de implementación
 - IF-2021-03198245-GDEBA-DPCTAYGPMJYDHGP (Diseño)
 - RESO-2021-30-GDEBA-SSPPMJYDHGP
 - IF-2021-11220468-GDEBA-SPBMJYDHGP (Criterios para la implementación)
- Plan Integral de Capacitación 2022: Diseño, Disposición y Consideraciones de implementación
 - IF-2022-05987105-GDEBA-DPPYGPMJYDHGP (Diseño)
 - DISPO-2022-1-GDEBA-DPPYGPMJYDHGP
 - IF-2022-07782208-GDEBA-SPBMJYDHGP (Consideraciones para la implementación)
- Proyecto ARG21/002 “Transformación del Servicio Penitenciario de la Provincia de Buenos Aires”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. DECRE-2021-383-GDEBA-GPBA.
- Sedes Académicas Descentralizadas: Localización y Resolución de creación
 - IF 2020-13256452-GDEBA-SPBMJGP
 - RESO-2020-1359-GDEBA-SPBMJYDHGP

Páginas Web:

- https://www.gba.gob.ar/justicia_y_ddhh
- <http://www.spb.gba.gov.ar>

