UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL

Tesis Licenciatura en Trabajo Social

30 años del sistema penitenciario uruguayo
(1985-2015)

Camila Pereira Echeverrigaray
Tutor: Fernando Leguizamón

2016

Índice:

1. Introducción:.....3

1.1. Estrategia metodológica: 6

2. El sistema penal como mecanismo de control social:.....7

2.1 ¿De quiénes hablamos cuando hablamos de personas privadas de libertad? 9

2.2 Efectos de la prisión para la persona privada de libertad: 11

3. Contexto penal latinoamericano: 14

4. Sistema Penal Uruguayo:.....19

4.1 Antecedentes: 19

4.2 El sistema penitenciario uruguayo desde el 1985 al 2015: 22

5. LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD EN URUGUAY:.....32

6. CONSIDERACIONES FINALES: 34

7. BIBLIOGRAFÍA:.....37

8. WEBGRAFÍA :.....39

9. ANEXOS DIARIOS.....40

10. Anexos 49

1. Introducción:

El presente documento se enmarca dentro de la Monografía final de Grado de la Licenciatura en Trabajo Social, enmarcada en el Plan de Estudios 2009 dictada en la Facultad de Ciencias Sociales, perteneciente a la Universidad de la República.

La misma plantea el estudio del sistema penitenciario uruguayo en el marco latinoamericano, en el período comprendido entre el año 1985 – 2015.

Mi interés por abordar dicha temática parte de experiencias anteriores dónde, de forma grupal, realizamos diferentes investigaciones exigidas por asignaturas de la carrera. En todas ellas se abordaron diferentes temáticas que atraviesan el sistema penitenciario, como el ingreso de los Operadores Penitenciarios al sistema o la educación dentro de ciertas cárceles específicas de nuestro país.

La criminalidad, la delincuencia y el tratamiento de las personas privadas de libertad representan problemas sociales que han sobrevivido desde hace muchos años en nuestro país, sin encontrar aún forma de abarcarlos correctamente. Son problemas que se encuentran en las agendas políticas de forma permanente y generan una gran diversidad de opiniones a nivel público movilizando la sensibilidad social.

Se parte de la idea de que la persona privada de su libertad es un emergente de un conflicto histórico social no resuelto. En este caso, el mismo incluye una desviación del individuo de acuerdo a lo que socialmente es esperado, una actuación no acorde a los valores y creencias dominantes en la sociedad. Es el mismo grupo social, que busca la creación de un conjunto de instituciones que controlen las “desviaciones”, un ejemplo de estas es el sistema penitenciario.

De esto se desprende que la creación de dicho sistema es fundamentalmente la protección del resto de la sociedad ante los individuos “desviados”. Sin embargo, la realidad que aquí se presenta es mucho más compleja. La realidad del sistema penitenciario, así como de las personas

privadas de libertad, se encuentra atravesada por los más diversos problemas sociales que lamentablemente se han arrastrado históricamente.

Es frente a esto, que considero oportuno realizar la investigación desde el Trabajo Social. Con el fin de intentar conocer la realidad de este sistema, comprender como se ha llegado a ella y poder, a partir del mismo, buscar herramientas óptimas para abordarla. Desde esta profesión, se busca abordar a la persona privada de libertad en diferentes niveles tanto individual, familiar y social. Por lo que se necesita comprender la complejidad de la realidad para ser capaces de crear distintas estrategias de intervención y tratamiento que ayuden a poner fin a esta problemática.

De esta forma se propone como objeto de estudio el sistema penitenciario uruguayo, comprendiendo el mismo en el período 1985-2015.

Se plantea como **objetivo general** la realización de un estudio del sistema penitenciario uruguayo dentro del contexto latinoamericano en el período anteriormente señalado.

Tres son los **objetivos específicos** a llevar a cabo:

- Descripción de la realidad penitenciaria en América Latina
- La descripción y posterior análisis de dicha realidad focalizada en Uruguay
- La indagación sobre las personas privadas de libertad en dicho país.

Frente a esto se plantean una serie de interrogantes a responder: ¿Cuáles han sido los principales lineamientos, referidos al sistema penitenciario, en América Latina? ¿Cuáles han sido las principales transformaciones en él? ¿Qué ha acontecido del 1985 al 2015 en el sistema carcelario uruguayo? ¿Cómo ha influido el contexto en él? ¿Cuáles fueron las principales propuestas de los gobiernos electos sobre la realidad penitenciaria del país? ¿Quiénes han sido en este tiempo las personas privadas de libertad?

Se pretende contestar dichas interrogantes, así cómo llevar a cabo dichos objetivos, enfocando el estudio en el período temporal anteriormente delimitado, del año 1985 al 2015. La elección de este período se basa en que el año 1985 Uruguay vuelve a la democracia luego de permanecer doce años bajo un Estado militarizado, en una dictadura cívica – militar. Desde ese momento al 2015 el gobierno de dicho país estuvo en manos de diferentes corrientes partidarias, que de una forma u otra, con sus ideales, actores y metas, dejaron una huella en la realidad del sistema penitenciario actual.

En el primer capítulo se presenta una aproximación al sistema penal como mecanismo de control social. Definiendo que es el sistema penal y el control social específicamente. Dentro de este mismo, un subcapítulo trata sobre quienes han sido las personas privadas de libertad, haciendo una aproximación a algunas de las principales ideologías que históricamente influyeron en las leyes. Y finalmente un segundo apartado abarca algunos de los efectos que el sistema penal y el control social previamente definidos ejercen sobre las personas privadas de libertad.

El segundo capítulo refiere sobre el contexto penal latinoamericano, señalando los principales lineamientos que ha atravesado del 1985 al 2015. Para dar paso luego, en un tercer capítulo, al análisis del sistema penitenciario uruguayo y en como éste ha influido en su historia. Para dicho fin se comienza con un breve recorrido histórico de las cárceles en Uruguay, para luego adentrarse en las principales políticas, y cambios producidos por éstas, que han existido en el periodo a estudiar. Para esto se ha dividido en cuatro períodos: el retorno a la democracia (1985-1990), la influencia neoliberal (1990-2000), el gobierno batllista (2000-2005) y el giro político (2005-2015)

En el cuarto capítulo se busca realizar un rápido planteo de las variaciones respecto a las personas privadas de libertad en Uruguay.

Finalmente planteo las consideraciones finales elaboradas a partir de la información recabada.

1.1. Estrategia metodológica:

Para realizar el estudio anteriormente planteado se optó por una metodología cualitativa, por un modo de análisis de una fracción del mundo empírico buscando la comprensión de los fenómenos y actores sociales que la atraviesan.

De acuerdo a Vasilachis *"…a diferencia de los métodos cuantitativos, que se enmarcan en una concepción positivista, que aplican controles rígidos a situaciones artificiales y en cuya aplicación el investigador intenta operar manteniendo cierta distancia y neutralidad, en los métodos cualitativos se actúa sobre contextos reales y el observador procura acceder a las estructuras de significados propias de esos contextos mediante su participación en los mismos. El presupuesto fundamental de las metodologías cualitativas es que la investigación social tiene que ser más fiel al fenómeno que se estudia que a un conjunto de principios metodológicos"* (Vasilachis De Gialdino, 1992; 57)

Con la misma, siguiendo los principios señalados por Mason (2005), se busca interpretar las experimentaciones y producciones realizadas en torno al sistema penitenciario, basándose en diferentes documentos y análisis de datos sensibles al contexto social que los produce.

De esta forma, se pretende realizar una revisión documental que abarque el sistema penitenciario uruguayo dentro del contexto latinoamericano. Se pretende indagar en la prensa escrita uruguaya con el fin de recabar información publicada en torno a la temática abordada, esto nos permitirá conocer directamente las principales miradas, cambios y acciones llevadas a cabo en las diferentes épocas; así como poder analizar cuáles eran las principales preocupaciones sociales reflejadas en ellas.

2. El sistema penal como mecanismo de control social:

En este primer capítulo se busca realizar una conceptualización de lo que se entiende por Sistema Penal, relacionado necesariamente con el control social y los diferentes mecanismos de poder.

Se entiende por control social todo aquello que se le impone a un individuo para el establecimiento de un orden. Cada sociedad fija ese orden de acuerdo a expectativas de comportamiento acordes al modelo social dominante.

"El control social no es, pues, algo aleatorio o eventual sino una función indispensable en cualquier modelo de sociedad" (De Martino y Gabín, 1998; 24). El Estado en una sociedad busca mantener el orden mediante diversos mecanismos y estrategias que logran el sometimiento de los individuos a las normas sociales, de esta manera se busca contener aquello que emerge como conflictivo. Para esto necesitan del control social, que en palabras de la profesora venezolana Aniyar de Castro *"… el control social no es otra cosa que un despliegue de tácticas, estrategias y fuerzas para la construcción de la hegemonía, esto es, para la búsqueda de la legitimación o aseguramiento del consenso; o, en su defecto, para el sometimiento forzado de los que no se integran a la ideología dominante*" (Aniyar de Castro; 37)

El control social se vuelve una función indispensable de los Estados para mantener la estructura de poder, otorgándole un cierto control a la imprevisibilidad o a la innovación. De allí es que se crean diversos instituciones para controlar el comportamiento humano, volviéndolo más previsible y a su vez logrando un mayor control del mismo. Sin embargo, no lo debemos ver como un concepto negativo, el disciplinamiento de las conductas humanas es inherente al proceso de socialización que atraviesa todo individuo desde su nacimiento, en él participan diversas instituciones, desde la familia, la escuela, las normas jurídicas, etc.

Siguiendo a Di Martino y Gabín el control social se ejerce de múltiples y variadas formas a través de diferentes instituciones. Sobre éstas señalan dos

formas que se vinculan al control social, uno de ellos de carácter informal "carácter difuso, asistemático". Por ejemplo, el rumor, la moda, la presión de la opinión pública, etc", y otro que ejerce un control social formal referido a *"…aquellas institucionalizadas y explícitas. Es decir el control social estructurado que asume el carácter institucional"* (Di Martino y Gabín, 1998; 26). Éste último se subdivide en un control social punitivo y no punitivo.

El segmento de dicho control institucionalizado punitivo trata sobre el conjunto de instituciones, interrelacionadas, que poseen la capacidad de sancionar. Por lo que el Sistema Penal forma parte del control social formal, y punitivo, que ejerce el Estado. Controla las desviaciones existentes respecto a las conductas, valores y pautas culturales esperadas socialmente.

Zaffaroni entiende al sistema penal como un "…*modelo de control social punitivo institucionalizado, destacando que el mismo no es el único, existen otras formas de control diversos. El control penal tiene un objetivo de disciplinmiento de la conducta humana en sociedad, donde se puede comprender la función de la norma penal y la finalidad de la pena" (Zaffaroni,1986; 6-7)*

A través de estos mecanismos se busca establecer una unidad social evitando posibles tensiones o resolviendo las que se presentan. Esto hace necesario identificar, delimitar e interpretar aquellas posibles situaciones o individuos conflictivos de modo de hacerlos previsibles.

2.1 ¿De quiénes hablamos cuando hablamos de personas privadas de libertad?

Históricamente en todas las sociedades el ser humano ha presentado situaciones conflictivas; en cada una de ellas se establecen vínculos y formas de relacionamiento mutuas sobre valores, normas o creencias compartidas. Por lo que los conflictos sociales son muestra de una confrontación a estos, con la presencia de un "otro" considerado como posible "agresor" lo que tiene como consecuencia la creación de un conjunto de mecanismos de defensa.

Ese "otro" es visto de esta manera por poseer, o aparentar, valores diferentes a la esperada socialmente, esto puede deberse tanto a factores económicos, étnicos, ideológicos, religiosos entre otros.

Para controlar el conflicto social que su presencia genera, la sociedad en su conjunto crea leyes en función de los valores y creencias compartidas de forma de funcionar equilibradamente. Así surgen ciertas instituciones de control, que efectivizan el cumplimiento de las leyes.

Ahora bien, históricamente esas leyes que expresan el control social formal han ido variando acerca de a quienes eran dirigidas. Basándonos en el estudio de Fernando Leguizamón (2011) podemos ver como durante el Siglo XIX y comienzo del Siglo XX las leyes se basaban en que el delincuente era aquel cuya conducta señalaba que poseía una "patología", características biológicas o psicológicas que lo posicionaban como "anormal" frente al resto de la sociedad. Esta interpretación es característica del pensamiento positivista, basado a su vez en un pensamiento cientificista por lo que se consideraba viable el conocer, describir y pronosticar al posible delincuente.

Posteriormente, en los años 30 con los aportes provenientes de las Ciencias Sociales y otras disciplinas, se abre un nuevo campo de conocimiento sobre la temática, dando paso a un pensamiento liberal. El mismo criticaba la explicación biopsicológica tomando al delito como un fenómeno normal dentro de la estructura social. De esta forma no era considerado un acto negativo, hasta cierto límite, sino que era visto como un factor necesario de equilibrio que

favorecía al desarrollo sociocultural. Un factor necesario para la reafirmación de valores y creencias colectivas (Baratta;1993).

Estos pensamientos tienen en común que en ningún momento sus explicaciones llevan a un cuestionamiento del sistema dominante, que en última instancia es el responsable de la conformación de las “conductas delincuentes”. De ellas se puede interpretar que hay una aceptación al orden social y económico imperante.

De esta forma, a mediados de los años 50 se comienza a cuestionar los procesos sociales o factores implícitos que ocasionan que el individuo llegue a “romper” las normas establecidas. Se comienza a reconocer los conflictos entre los grupos sociales. Con los avances en estudios multidisciplinarios se comienza a introducir los aspectos económicos, sociales, culturales y políticos para comprender el acto del “infractor”. Aquí pueden encontrarse los planteamientos de Marx, del cual se puede interpretar que el delito sería funcional al sistema capitalista: éste genera la “necesidad ideológica” del enriquecimiento a toda costa y a su vez implica la creación de leyes que protegen valores útiles para dicho sistema. Desde la interpretación del pensamiento crítico se podría desprender entonces que dependiendo del lugar que ocupe un individuo en la estructura social y las relaciones sociales que lleve a cabo será el mayor o menor control punitivo que recibirá. Se comienza a cuestionar las instituciones que están a cargo de las sanciones cómo se comienza a percibir y cuestionar la selectividad del Sistema Penal.

Este pensamiento crítico nos sirve de base para interpretar y analizar la realidad de las personas privadas de libertad hoy en nuestro país. Nos lleva a cuestionarnos porque se presentan factores de masculinidad, de personas que vivían en condiciones vulnerables, de jóvenes entre otros. Así como vincular sus características con otros fenómenos sociales aún más complejos que atraviesan al sistema penitenciario en su conjunto.

2.2 Efectos de la prisión para la persona privada de libertad:

Basándonos en el texto de Cervini (1991) podemos entender la prisión "…como sanción penal de imposición generalizada, contrariamente a lo que generalmente se cree, no es una institución antigua, sino que representa en muchos aspectos una etapa avanzada de la evolución punitiva" (Cervini, 1991; 29)

Así dicho establecimiento se ve como opresora, dado que sus muros separan al interno de la sociedad y a la sociedad del interno. De este modo el individuo no sólo pierde el derecho a la libertad de desplazamiento, sino prácticamente todos sus derechos tanto de expresión, asociación, como de elegir trabajo, recibir un salario, asistencia social y otros, de acuerdo a las condiciones de "vida" que se les da la oportunidad en las cárceles. (Barbero Santos,1980)

Son muchos los efectos que ocasiona el encarcelamiento en la persona privada de libertad, algunos como consecuencia de la propia vivencia y otros por las reacciones sociales una vez cumplida la pena.

Para abarcarlos podemos tomar nuevamente a Cervini, entendiendo que el sistema penitenciario lleva consigo un sentido descalificador, de allí que muchos autores a lo largo del tiempo la han cuestionado basándose en que la privación de libertad ejercida en estos establecimientos actúa negativamente a los efectos de la resocialización pretendida teóricamente. Se cuestiona la posibilidad de educar para la libertad en las condiciones opuestas que existen allí, lo que quizás sea una de las posibles hipótesis para explicar los altos niveles de reincidencia presentes actualmente.

Las prisiones están dentro de lo que Goffman denomina "instituciones totales", aquellas donde los individuos que las habitan están bajo una autoridad en particular, separados, en mayor o menor medida, del mundo social, dónde sus procesos y necesidades están administrados en un reglamento y en dónde los diferentes ámbitos como los del trabajo, estudio, aseo, tiempo libre, etc. Están separados y controlados.

Siguiendo la línea del autor, el ingreso de la persona a la prisión comienza con una serie de humillaciones y degradaciones del “yo”. Al aislarlo y privarlo de la mayoría de sus derechos y “entregar” su vida al control de otro conducen a cierta adaptación contraria a la necesaria una vez que se busque la resocialización del mismo. (Goffman, 1972)

El encarcelamiento presenta un gran efecto estigmatizador, marginalizador y desocializador que dificulta el proceso de “vuelta a la sociedad” una vez culminada la pena[1].

En lo personal, la pena, el tiempo privado de su libertad, produce una fractura en la vida del interno que hace que una vez recuperada su libertad encuentra muchas puertas cerradas. Esto es causa de la estigmatización, fenómeno conocido en este caso por la marca jurídica o social que se le da como consecuencia de haber estado preso. Una vez recuperada la libertad se le hace muy difícil retomar una vida social “normal”. Lamentablemente en nuestra sociedad la etiqueta por haber sido “ex convicto” hace que se les cierren muchas puertas, evitándole ciertos aspectos básicos y fundamentales para su reinserción como por ejemplo la obtención de un trabajo digno. Esto también puede ser tomada como una de las posibles hipótesis para comprender la reinserción, el rechazo social puede llevar al individuo a recaer en la antigua conducta desviada por la que fue sancionado.

Este efecto de etiquetamiento también es sufrido por el grupo social del individuo encarcelado. Cervini menciona dentro de los efectos de las instituciones carcelarias, el ocasionado en el grupo familiar. Tras la sanción de uno de sus miembros se sanciona a la familia de forma económica como espiritual. Además de muchas veces ir acompañada de un etiquetamiento social por asociación a la mala reputación de uno de sus miembros, siendo víctimas también estos de cierta estigmatización social.

---

[1] Esto se basa en lo que se conoce como Teoría del Etiquetamiento, la cárcel hace del delito un fenómeno público ubicando al individuo en el lugar de delincuente, lo que puede generar un rechazo social

En las instituciones penitenciarias coexisten dos vidas paralelamente, una que podría denominarse la oficial basada en las normas legales para la convivencia culturales y otra que rige la vida y conducta de los reclusos creando una especie de “cultura carcelaria”, dónde existen códigos, valores, normas y sanciones propias. Cada persona privada de libertad debe adaptarse, si ya no formaba parte, a ésta. La cuestión es que esta nueva vida que aprender allí dentro forma a su vez un conflicto al momento de resocializarse (Cervini, 1991)

En suma, las instituciones carcelarias se pueden entender como una forma de sanción penal cargadas de imposición, que genera una serie de efectos negativos en los individuos que la habitan, durante la pena y una vez cumplida. De cierta forma oprime al individuo privado de liberad, genera un rechazo de la sociedad hacia él, una descalificación, marginalización y estigmatización. Un rechazo acentuado por el hecho que además se le dificulta el ingreso a la institución a aquellos ciudadanos dispuestos a ayudar a los reclusos. Hasta puede llegar a crear una nueva cultura en el individuo diferente a la que se espera de él una vez que retome su vida en sociedad. Estos son algunos de los efectos que genera el privar a una persona de su libertad, que por más que existan variaciones, como veremos en el siguiente capítulo, la lógica carcelaria no ha podido eliminarlos aún generando así nuevos problemas a la hora de resocializar a dichos individuos.

3. Contexto penal latinoamericano:

Uno de los problemas sociales que persiste en América Latina es la criminalidad, diversos crímenes violentos e inseguridad permean la vida cotidiana de los latinoamericanos. Un fenómeno que afecta a la sociedad en su conjunto, pero principalmente, como lo demuestran numerosos estudios, a los más vulnerables, pobres y excluidos.

De acuerdo a información recabada de Latinobarómetro[2], así como distintos organismos internacionales, se da cuenta que América Latina ya en el 2012 presentaba los niveles de mayor violencia y desigualdad, surgiendo la delincuencia como su principal problema a atender.

En los diferentes informes publicados por Latinobarómetro, podemos aprecia el sentir de la población latinoamericana que señala que el problema de la seguridad social va en aumento al mismo tiempo que creen que disminuye la problemática entorno al desempleo, en el 2011 el 32% de los encuestados encontraba el problema de la violencia, la delincuencia y las "pandillas" como los principales. (Anexo 1)

Pese a las diferencias existentes entre los países, en cada uno de ellos se presenta un debate que permite identificar la insatisfacción social existente sobre el tratamiento de la delincuencia, el funcionamiento de las cárceles y las políticas referentes a éstas. Existe una opinión generalizada que las instituciones responsables de esto se han ido convirtiendo en una "escuela para el delito", más que en instituciones que aporten al control de la criminalidad y rehabilitación de las personas que allí se encuentran privadas de su libertad.

Cabe cuestionarnos si somos capaces de encontrarle una solución a esta realidad cuando lo que estamos realizando es "aislar" a estas personas hasta volverlas prácticamente "invisibles".

---

[2] Latinobarómetro es un estudio de opinión pública, vigente desde el año 1995, que aplica anualmente alrededor de 20.000 entrevistas en 18 países de América Latina representando a mas de 600 millones de habitantes. Una ONG sin fines de lucro con sede en Santiago de Chile

La sociedad no accede a la cotidianidad del funcionamiento del sistema penitenciario, sino que a lo que se accede generalmente es a una parte de ella a través de los diferentes medios de comunicación. Éstos a su vez transmiten en mayor medida los actos límites, de relevancia que involucran la violencia y a las personas privadas de libertad, lo cual correspondería un estudio aparte.

De esta forma las cárceles se han ido constituyendo como instituciones que la sociedad quiere lejos, y lo que es aún peor, las personas luego de cumplir su pena continúan siendo delincuentes a los ojos de la mayor parte de la sociedad.

Desde el 1995 comienza un aumento significativo del encarcelamiento en América Latina, con variaciones a niveles nacionales. En el 2015, todos los países sudamericanos presentan tasas superiores a los 150 presos cada 100.000 habitantes, con la excepción de Bolivia (Sozzo,M; 2015, 1). Este giro punitivo que han ido tomando los diferentes Estados nacionales es asociado por grandes autores al ascenso del neoliberalismo en dicho continente. (Anexo 2)

Waquant en su documento “Castigar a los pobres” (2010) plantea que el Estado contemporáneo, especialmente el Estado neoliberal se ha expandido planteando tres grandes lineamientos para tratar la marginalidad y la pobreza. América Latina, como se señaló anteriormente, es una de las regiones caracterizadas por poseer la mayor desigualdad social; esto se ve reflejado en que cinco de los países más desiguales a nivel mundial se ubican en este continente. Volviendo al autor, estos tres lineamientos se basan en el aumento de políticas asistencialistas de modo de reducir la visibilidad de las evidentes diferencias de clase; la medicalización de las poblaciones más vulnerables a través de políticas sociales de corte higienista; y finalmente, como tercer medida se plantea la penalización para combatir la pobreza. *“La penalización funciona como una técnica para la invisibilización de los problemas sociales que el Estado, como palanca burocrática de la voluntad colectiva, ya no puede o no quiere tratar desde sus causas, y la cárcel actúa como un contenedor*

judicial donde se arrojan los desechos humanos de la sociedad de mercado"(Waquant,2009:25,26)

La política neoliberal promueve las responsabilidades individuales y el libre mercado postulando la mínima participación del Estado en los asuntos sociales. Diferentes sectores políticos y sociales se hicieron de esta ideología transmitiéndola a través de un discurso alarmista y con una solución urgentemente necesaria de realizar una "guerra a la delincuencia".

A nivel mundial, a mediados de la década de los 70, se dio una disminución de las inversiones públicas a la protección social, acompañada ésta, por un aumento de medidas punitivas y de control social. Lo que no se tomó en cuenta que muchos países venían de un Estado Social desde la Segunda Guerra Mundial hasta entonces; a través de diferentes políticas, el Estado participaba en la vida de los ciudadanos para facilitarles el acceso a sus derechos, esto logró fortalecer a la clase trabajadora permitiéndoles el acceso a un empleo y a condiciones de vida dignas. Pero la mantención de este tipo de Estado implica altas tasas de empleo, un significativo crecimiento económico y la disminución de individuos dependientes de la intervención estatal (Esping Andersen, 2000).

Dado que en América Latina no se daban esas condiciones, en la década del 1980 se hizo evidente que el modelo de desarrollo llevado hasta entonces había fracasado. Frente a esa realidad se comenzó la búsqueda hacia un modelo abierto, estable y liberalizado que se cristaliza con la formulación del Consenso de Washington en 1989. Así el Estado comienza a retroceder en su participación social, abriendo camino a la influencia de lo proclamado por Estados Unidos fundado en un una teoría económica neoclásica y un modelo político – ideológico neoliberal. Es entonces cuando se comienzan a aplicar un conjunto de políticas que llevan a la flexibilización del empleo, la profesionalización, la competencia interna como mecanismo de estimulación personal, los contratos a términos, la privatización entre otros. Esto provoca el surgimiento de una nueva masa de individuos desprotegidos, una nueva cuestión social, un excedente social sin herramientas para vivir en

el modelo neoliberal que sin alternativa posible pasan a la marginalidad y frente a ésta al encarcelamiento.

La influencia neoliberal disminuyó el ala social del Estado a la vez que incentivó la ampliación del ala penal del mismo. Ésta fue la nueva medida para mantener el orden social. Comienza una masificación de la población carcelaria, especialmente a partir de la década del 1990, período donde se desarrollan políticas como “tolerancia cero” o “ley y orden” (Waquant, 2004).

El gran incremento de las personas privadas de libertad, tras la implementación de dichas políticas en la década de los 90, trajo como consecuencia el surgimiento de una serie de problemas dentro del mismo sistema penitenciario. Hacinamiento, violencia, muerte y otros son parte de las graves violaciones a los derechos humanos que se presentan en estas instituciones. En un estado de sobrepoblación, como el que se encuentran la mayoría de las cárceles de nuestro continente, es muy difícil el cumplimiento de los derechos humanos (Anexo 3).

“Como es sabido, en los últimos años, procesos de cambios políticos decisivos emergieron en diversos contextos nacionales de América del Sur, ligados al ascenso de alianzas y programas políticos construidos en torno a vocabularios vinculados a las tradiciones locales de izquierda, con distintos niveles de radicalidad e importantes diferencias entre sí, vinculados también a la precedente situación política peculiar” (Sozzo, 2015;2). Estas alianzas y programas políticos se construyeron teóricamente en oposición al neoliberalismo que se venía aplicando, por eso hay autores que determinan este momento histórico como “postneoliberal”. La aplicación de los mismos varía en los diferentes países que conforman al continente y han dado surgimiento a grandes estudios en las ciencias sociales. Sin embargo hay autores, como Iturralde (2010), que han señalado que por más que estas “nuevas” corrientes hayan pretendido separarse de las políticas penales que se venían aplicando, de corte neoliberal, sus políticas y enfoques son similares; y esto queda demostrado al observar las estadísticas y ver que en las últimas

décadas el número de personas privadas de libertad ha ido en aumento mientras gobiernan las alianzas “postneoliberales”.

Con esta breve descripción de la situación latinoamericana, vemos que se clasifica como el continente más desigual y a su vez con el problema persistente de la delincuencia más allá de los cambios de las alianzas políticas. Cabe preguntarse si aquí no estamos frente a una correlación; es decir, si la desigualdad de ingresos notoria del continente no influye en la tasa de criminalidad de la región más allá de las claras consecuencias que trajo la adopción de ciertos modelos de desarrollo ¿Estamos atacando las causas de la criminalidad? ¿o nos enfocamos en sus consecuencias?

4. Sistema Penal Uruguayo:

4.1 Antecedentes:

Se parte de la idea que para comprender la situación actual del sistema penitenciario es indispensable analizarlo en su perspectiva histórica

Las primeras cárceles en Uruguay datan de la época colonial ante la necesidad de retener a los infractores de la ley, allí estuvieron tanto militares como civiles.

En ese entonces no existía aún una autoridad particular sino que estaba a cargo del Cabildo en el caso de la capital del país.

En las primeras épocas las cárceles propiamente dichas se ubicaban en Montevideo, los presos se distribuían entre el Cabildo si eran presos civiles tanto hombres como mujeres, con una discriminación entre blancos y negros; y a los presos militares se los recluía en la Real Plaza de la Ciudadela. Sin embargo, otros sitios del país fueron utilizados como centros de reclusión en épocas de convulsión política, tales son los casos de Colonia del Sacramento, la Fortaleza de Santa Teresa o el Fuerte de San Miguel.

Las condiciones como se mantenían a los reclusos eran inhumanas, si vamos a fuentes históricas se delata que en la “Cárcel de Cabildo” no se les aportaba alimentación a los reclusos, debiendo estos reclamar a los peatones sacando cañas con bolsas en las puntas hacia lo que hoy se conoce como la Peatonal Sarandí.

Luego del 1826, dada la desaparición de los Cabildos, las cárceles pasan a depender del Departamento de Polícia bajo la dirección de un Alcalde, ya que los Cabildos se disuelven. Para posteriormente en el 1829, luego que en el 1827 se promulgara el primer reglamento de cárceles, quedaran a cargo de los Jueces del Crimen.

En el 1830, año en que se jura la primera Constitución del Uruguay, en ese entonces un país dividido en nueve departamentos casi totalmente despoblado y con escasas vías de comunicación. En su artículo n°136

establecía que no se permitiría que las cárceles sean una fuente de mortificación, esto es remarcado por algunos autores como "…*un momento importante en la historia de la justicia penal: su acceso a la "humanidad". Esta postura filosófica que nació a fines del siglo XVIII y comienzos del XIX, indica la apertura de la penalidad a mecanismos de coerción más "civilizados"* (Landeira,R – Scapusio, B,1997,58)

En el año 1891 se dicta la primer Ley Orgánica Carcelaria estableciendo un Consejo Superior de Cárceles.

En el 1902 se dispone la creación de una nueva cárcel de Penitenciaria Nacional, con capacidad para 400 reclusos. Ésta es ubicada en Punta Carretas, inaugurada en el año 1910 y funcionando hasta el año 1986. El país iba cambiando y también lo hacían las leyes, comenzó a surgir una mirada mas humanitaria. Es así que en el 1907 se abolió la pena de muerte en Uruguay por la Ley n° 3238.

En el 1934 se crea el Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados con el cometido de contribuir a la readaptación social de las personas encarceladas.

En el año 1938 la Dirección General pasa a depender del Ministerio de Instrucción Pública, actualmente Ministerio de Educación y Cultura.

Es en el año 1971 dónde esto se transforma nuevamente y se plantea un punto de fractura en el sistema penitenciario uruguayo. El 28 de Diciembre de dicho año todos los funcionarios de la Dirección General de Institutos Penales pasan a depender del Ministerio del Interior.

En el año 1973 comienza la dictadura uruguaya, con un Estado militarizado al mando sus criterios de seguridad lograron ganar terreno e ir sustituyendo a los criterios que se venían tomando teniendo como objetivo la rehabilitación plasmada en la Ley 14.470.

Luego de la restauración de la democracia, el parlamento recién constituido decide otorgarle a los presos políticos lo que se denominó como

Ley de “Pacificación Nacional”. Comenzando la liberación el 10 de Marzo del 1985 hasta el 14 de dicho mes donde se liberaron los últimos 47 hombres.

En suma, la historia del sistema penitenciario uruguayo data de la época colonial, a partir de ese momento diferentes lugares físicos supieron albergar a los que eran considerados “infractores” o a los que no se amoldaban a los valores y normas sociales acordes al momento histórico. Los primeros centros de reclusión se ubicaron en las inmediaciones de la capital del país sin una autoridad particular hasta el año 1826. Año en que desaparecen los Cabildos pasando a ser el Departamento de Policía el responsable de las cárceles existentes.

Posterior a la primera Constitución Uruguaya comienza a aparecer una mirada más humanizadora hacia el tratamiento de las personas privadas de libertad. En el año 1973 comienza la dictadura en Uruguay, la misma dura trece años.

El régimen del sistema penitenciario en nuestro país ha variado enormemente, hoy implica al Estado como el responsable del mantenimiento del recluso.

4.2 El sistema penitenciario uruguayo desde el 1985 al 2015:

Dentro del período que se ha optado abordar en este estudio, por Uruguay pasaron diferentes gobiernos de diferentes corrientes partidarias, con sus ideas, actores y metas particulares. Pese a esto, dicho país mantiene un escenario complejo y problemático en lo que se refiere a la criminalidad, así como también a la persistente situación de emergencia carcelaria. Por lo que el factor común en todos ellos ha sido la búsqueda de un cambio que mejore la situación del país en este aspecto.

Si observamos el camino que ha realizado Uruguay en materia penitenciaria podemos encontrar grandes similitudes con el contexto. Lo estudiado por diferentes autores acerca de la "invasión" del neoliberalismo estadounidense a diferentes partes del mundo, podemos encontrarlo en Uruguay. Durante los gobiernos que ha tenido dicho país, así como en las políticas que han implementado, se pueden ver claramente características de la retracción social y urbana del Estado al mismo tiempo que el aumento de las medidas punitivas en él.

Retorno a la democracia (1985 – 1990):

En el año 1985, luego de doce años de dictadura militar, se presenta la reapertura democrática en Uruguay, el primer gobierno electo asume el 1° de Marzo de dicho año teniendo como presidente a Julio María Sanguinetti Coirolo. Abogado, historiador y periodista uruguayo, miembro del sector batllista del Partido Colorado.

Sanguinetti encabezó lo que dio a llamarse "gobierno de entonación nacional", con un acuerdo limitado con el Partido Nacional, en ese entonces liderado por Wilson Ferreira Aldunate.

Durante su primer gobierno, Sanguinetti tuvo que lograr realizar la transición y consolidación del régimen constitucional tras los años de dictadura. Su primer mandato se caracterizó por una política liberal. Es en este periodo dónde se inicia una reforma penitenciaria, se crea una Comisión integrada por

miembros del Ministerio del Interior y del Ministerio de Educación y Cultura. El proyecto se basaba en elevar los niveles de Derechos Humanos dentro de las instituciones carcelarias, se buscaba organizar la convivencia en la prisión.

La reforma comenzó a funcionar definitivamente con la construcción del, hoy, Complejo Carcelario Santiago Vázquez. Dicha construcción se basa en la idea de Gómez Folle del año 1938. El actual centro de rehabilitación Santiago Vázquez (ex COMCAR) fue inaugurado en el año 1986, siendo los primeros tres años de su funcionamiento cárcel líder en América Latina.

Es a partir del 1985 cuando mediante nuevos decretos y leyes complementarias, se re adjudicaron competencias y ordenaron el esquema de la seguridad para que el mismo estuviera centralizado en el Ministerio del Interior. No fueron a través de cambios radicales sino una sumatoria de cambios parciales de acuerdo a la aparición de nuevas problemáticas y las necesidades de reformulación que estas exigían.

Respecto a la seguridad, se presentaron graves hechos referidos a la policía y su funcionamiento, en 1989 una sucesión de muertes de detenidos dentro de dependencias policiales en Montevideo evidenciaron el uso de la violencia y coerción por estos funcionarios.

La influencia neoliberal (1990-2000):

En el año 1990 asume la presidencia de Uruguay, Luis Alberto Lacalle Herrera. Abogado, periodista y político uruguayo. Líder del sector Herrerista del Partido Nacional. Su agenda de gobierno era netamente liberal, dominada por temas como la reducción del déficit fiscal a través de una “política de shock” que redujo drásticamente el poder adquisitivo de la población; una fuerte apertura a la economía con gran relacionamiento con Estados Unidos; desregulación del mercado laboral y un otorgamiento de mayores espacios para la privatización.

Fueron las llegadas de lo que anteriormente se hacía referencia en el contexto latinoamericano, la llegada de las *“reformas de primera generación”*

del Consenso de Washington. "*Para decirlo de modo sintético, en 1991 predominó un modelo de gobierno fuertemente liberal en lo económico y casi exclusivamente orientado a lo comercial, con una institucionalidad netamente intergubernamentalista y de baja intensidad que le eran funcionales"* (Serpaj, 2015;19).

La seguridad pública de comienzos de los ´90 estaba fundamentalmente bajo la dependencia de la Policía Nacional. Muchos autores encuentran que su accionar estaba pautado de acuerdo al accionar de los delincuentes; es decir, sin una gran elaboración en la estrategia.

En el seminario sobre cárceles dictado en la Intendencia de Montevideo en Setiembre del 1994, se comienza a interpretar la realidad carcelaria uruguaya. De esta forma se ve a dicho establecimiento como un "… *reservorio o vertedero de marginados sociales producidos en las canteras de la miseria que el Estado no ha logrado subsanar. Entonces, el pensamiento de delito, de la seguridad pública., de un mayor encarcelamiento, son políticas duras que han duplicado el número de presos"* ("Seminario sobre cárceles en el Uruguay", 1994; 28)

Entre el 1° de Marzo del 1995 al 1° de Marzo del 2000 Uruguay vuelve a tener como presidente a Julio María Sanguinetti.

A mediados de los ´90 surgen nuevas modalidades operativas dejando atrás el modelo centralizado de las comisarias para dar lugar a un modelo descentralizado de patrullaje a través de grupos especiales para dicha tarea. No fue una época de grandes cambios en relación al sistema penitenciario, pero lo que se puede remarcar es que se comenzó a ver una transformación en las políticas relacionadas a este. Pasando las mismas de un carácter casi exclusivo represivo a uno con un enfoque más preventivo, como ejemplo de esto tenemos la creación de la Dirección Nacional de Prevención del Delito.

El 19 de Julio del 1995 se aprueba la Ley n° 16.707 denominada "Ley de Seguridad Ciudadana" siguiendo las modificaciones parciales que se venían dando en el sistema y proceso penal. En su elaboración intervino tanto el Poder Judicial como el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo implicando un consenso

entre todos los partidos políticos existentes en el Uruguay de la época. Una ley dirigida a la población en general que tiene como principales resoluciones la abreviación del proceso penal, la mejora en las normas carcelarias, la creación de nuevas figuras delictivas (por ejemplo se crea el delito de violencia doméstica) acompañadas de un agravamientos de ciertas penas.

El Programa de Seguridad Ciudadana fue un plan que buscó el fortalecimiento institucional a partir de la capacitación del personal, creación de bases de datos, y el surgimiento de la Dirección Nacional de Prevención del Delito. Su énfasis estuvo en las personas en riesgo, en la atención a la violencia doméstica y a las iniciativas comunitarias. Por otro lado, las Leyes de Seguridad Ciudadana tipificaban ciertos delitos y agravaban ciertas penas.

Me parece importante resaltar este programa que se empieza a aplicar en estos años en Uruguay, ya que muchos de sus ejes se mantienen en la actualidad o se reflejan en ciertas políticas actuales. El Programa de Seguridad Ciudadana se basaba en un conjunto de medidas integrales focalizando ciertos factores de riesgo determinantes de la aparición de la violencia delictiva, medidas preventivas con la incorporación de programas educacionales, buscando la participación ciudadana y también medidas de control llevadas a cabo a través de reformas del sistema policial, judicial y del sistema penitenciario

A partir de esto la población carcelaria aumento al mismo nivel que los delitos lo hacían.

Entre los años 1998 y 2003 se implementó el Programa de Seguridad Ciudadana dependiente del Ministerio del Interior, con apoyo internacional financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y apoyo técnico del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El mismo se planteaba como objetivo la disminución de las situaciones de violencia interpersonales de forma de contribuir a la disminución de la inseguridad. Fue un programa que produjo información sobre las diferentes tasas de criminalidad, así como buscaba el mejoramiento de la imagen policial y la configuración de la policía ciudadana.

Algunas medidas que ejemplifican la postura de los gobiernos de esta época en el Uruguay es el énfasis, por parte del Estado, a la focalización de la prevención de la delincuencia en determinadas zonas del país: en el 1999 se implementa lo que se llamó Operativos de Saturación que implicaba la presencia masiva y sorpresiva de funcionarios policiales en determinadas zonas, generalmente zonas con alarmantes niveles de pobreza. En el 1999 se comienza a implementar en la Avenida 18 de Julio la tele vigilancia a cargo de la Jefatura de Policía de Montevideo, como ejemplo de la inversión en tecnología realizada por el país para atender la demanda de seguridad por parte de la población. Estas medidas fueron acompañadas por un crecimiento de los niveles de pobreza, pese al crecimiento económico y el mejoramiento de otros indicadores sociales.

"En términos de políticas de Estado, los diferentes estudios que tratan el tema de la seguridad en Uruguay sostienen que no ha habido políticas sostenidas en el tiempo durante la década del 90', ni orientaciones claras en cuanto a la conceptualización del tema de la seguridad. Ha habido períodos de endurecimiento de penas y aumento de las medidas represivas, yuxtapuestos con programas de prevención que no formaban parte de programas de desarrollo de la temática de la seguridad de manera más amplia. El hecho de que el tema haya ido paulatinamente tomando un lugar más central en la agenda pública, puede ser que hay influido en la generación de un debate más profundo para que a partir del el decenio que comenzó en el 2000 se buscara una mayor coherencia en el enfoque" (Informe Nacional de Uruguay,2012; 5)[3]

El batllismo (2000-2005)

A finales de la década de los ´90 comienza un período de recesión económica y con ella un crecimiento del sentimiento de inseguridad acompañado de la demanda de mayor presencia policial.

Durante los años 2001 y 2002, años donde la crisis impactó con gran fuerza al país, el nivel de percepción de inseguridad llegó a niveles

[3] Informe Nacional Uruguay. Estudio de la seguridad pública y la seguridad privada (2012)

históricamente desconocidos. Lo que hizo que durante los años siguientes, el tema de la seguridad se posicionara en uno de los primeros lugares dentro de la agenda pública y política del país, y se mantuviera hasta la actualidad.

Sin embargo, el segundo gobierno de Batlle no fue un gobierno que haya tenido como tema principal en la agenda política al sistema penitenciario. Pese a esto se debe destacar que en el año 2001 comenzó a funcionar la Policia Comunitaria, buscando que le diálogo con entre la policía y los vecinos fuera útil para la prevención del delito; la creación del Comisionado Parlamentario, dada la Ley n°17.684, en Agosto del 2003. Un órgano creado con el fin de promocionar y proteger los derechos de las personas privadas de su libertad.

Giro político (2005 – 2015):

En el año 2005 se da un giro partidario en el gobierno. Por primera vez en la historia uruguaya el mismo pasa a estar en manos del partido político Frente Amplio. El cargo de presidente, en el periodo 2005- 2010, pasa a estar en manos del Dr. Tabaré Vazquez.

El nuevo presidente, el 1° de Marzo del 2005, declara en uno de sus discursos el “estado de emergencia humanitaria” en todas las cárceles del país. Ya a mediados del 2004, los operadores del sistema de justicia reconocían que la situación carcelaria era “explosiva” por el alto nivel de hacinamiento existente (Anexo diarios n° 2) A partir de allí se comienzan a plantear ciertas reformas a nivel del sistema penitenciario, muchas de ellas con continuidad en el segundo gobierno del Frente Amplio. Esto trajo cambios relevantes en varios aspectos provocando transformaciones en el sistema.

Se pretendía instalar un modelo global de gestión en lo que refiere a la privación de libertad, acorde a los parámetros pautados por diferentes organismos internacionales sobre las buenas prácticas penitenciarias basados en los derechos humanos. Como los principales lineamientos podemos encontrar el aseguramiento del orden y seguridad en las unidades de internación para personas privadas de libertad, así como su integridad

psicofísica. La implementación de programas enfocados en la reinserción integral de los individuos, integración tanto social, laboral y familiar teniendo en cuenta las consecuencias ya mencionadas de la privación de libertad.

Una de las acciones principales previstas durante el primer gobierno del Frente Amplio fue la creación de un sistema de clasificación de los internos de acuerdo a sus características. Podemos fundamentar esto basándonos en lo ya analizado, separar a los internos de acuerdo a la gravedad del delito cometido permitiría desestimular la creencia popular de que la cárcel es una “escuela para el delito” y al mismo tiempo se podría aplicar un tratamiento diferenciado e integral a los individuos.

Otra de las medidas a mencionar fue la atención a las madres privadas de libertad con sus hijos, se comenzó a tomar a éstos como “victimas secundarias del delito”.

En Setiembre del año 2005 el parlamento aprueba la Ley n° 17.897 “Ley de Humanización y Modernización del Sistema Penitenciario”. Una ley creada para atender la caótica situación vivida en las cárceles a través de un proceso participativo de consulta a todos los actores que intervenían en el sistema. De esta forma se establecen un conjunto de medidas con el fin de mejorar las condiciones de reclusión y jerarquizar ciertas instituciones penitenciarias.

Su implementación implicó, en el artículo 13, la Redención de Pena por Trabajo y Estudio (Decreto 225/06 y 102/09). Así, se permite a todas las personas privadas de libertad reducir su condena. Se redime un día de condena por cada dos jornadas de estudio (cada una de 6 horas) o por cada dos jornadas de trabajo (cada una de 8 horas).

En el artículo 14 de la Reglamentación, se busca lograr la inserción laboral de los liberados. Así hace obligatorio que en las licitaciones de obras y servicios públicos, las empresas responsables contraten a personas liberadas que se encuentren registradas en la Bolsa de Trabajo del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados. (Anexo diarios, n°3)

Esta ley busca la asistencia educativa y laboral considerándolos elementos fundamentales para la vida en sociedad. Es así que en el año 2007 se crea la Comisión de Apoyo a la Educación en Cárceles (CAEC).

Como se puede apreciar importantes reformas se comenzaron a llevar a cabo a partir del 2005, los cuales se intensificaron en algunos aspectos en el período 2010-2015.

En el año 2010 asume la presidencia José Mujica, se comienza a trabajar en la búsqueda de alternativas y nuevos enfoques para abordar a las personas privadas de libertad, con la meta de favorecer en su reinserción social. Se comienzan a implementar ciertos cambios a nivel institucional, principalmente en el Ministerio del Interior y el Instituto Nacional de Rehabilitación.

El gobierno electo consideró llevar a cabo un consenso nacional sobre los temas referidos a la seguridad pública, buscando reformas o políticas que trasciendan los partidos políticas y a los periodos de gobierno. A tal efecto se convocó a los representantes de los diferentes partidos políticos de nuestro pais (Frente Amplio, el Partido Nacional, el Partido Colorado y el Partido Independiente) para analizar cuáles eran los mecanismos más convenientes para ejecutar los cambios que la seguridad demandaba.

De esto se desprende, un acuerdo en Agosto del 2010 de un aumento de los recursos presupuestales para el Ministerio del interior.

En diciembre del 2010, por la ley n° 18.719, se suprime la Dirección Nacional de Cárceles unificando el sistema penitenciario en la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación. Su objetivo principal es trabajar como institución central en la política penitenciaria nacional. Con su creación se hace evidente la estrategia de gestión penitenciaria para la rehabilitación a través del estudio y el trabajo.

En el año 2010, asume el Ministro Bonomi, el cual puso énfasis en la necesidad de atender el hacinamiento existente en las instituciones carcelarias de forma de mejorar en la calidad de vida de los reclusos. Se justificaba en que

la disminución del hacinamiento provocará bajas en los niveles de violencia y conflictividad dentro de las cárceles.

El hacinamiento es uno de los rasgos más negativos que presenta el sistema penitenciario por sus enormes efectos. Es un fenómeno que se produce cuando no hay un equilibrio entre la cantidad de personas que se recluyen y el espacio con el que se cuenta.

Frente a esto, en Mayo del 2010 se aprueba la ley n°18.667 "Ley de Emergencia Carcelaria" destinada a la reducción del hacinamiento carcelario. Se invierte importantes recursos financieros para el mejoramiento de las cárceles del país, con la creación de nuevos centros, mejora de la infraestructura edilicia de algunas instituciones, inversión en recursos humanos como en tecnología y equipamiento.

En el mismo año se busca trabajar en la disminución de la corrupción dentro de las cárceles; a partir de dicho objetivo se crean diferentes controles para tal fin así como se da el ingreso de los Operadores Penitenciarios a varias cárceles uruguayas. Se crean 1500 cargos civiles, a los seleccionados se los capacita con un curso de tres meses, "Programa de Inducción" con el objetivo de que su presencia sustituya la administración policial. [4]

Este hecho es importante, ya que por primera vez en 45 años de la historia uruguaya se comienza a establecer un plan para el retiro de la administración policial de las cárceles.

Se continúa trabajando en la creación de un sistema de clasificación de los reclusos en base al género, el estado del proceso penal y el estado de salud del individuo. A su vez se trabajó para lograr una clasificación de las mismas unidades penitenciarias de acuerdo a criterios de seguridad.

La normativa que busca implementar este partido político, tuvo como eje el cumplimiento (o el acercamiento al mismo) de los derechos humanos. Toma

[4] El "Programa de Inducción" tiene una duración de 90 días. Cuenta con el monitoreo y supervisión de la Escuela de Servicio Penitenciario Federal Argentino, por el convenio de la Conferencia de Ministros de Justicia de Ibero América.

a la persona privada de libertad como sujeto de obligaciones pero también como sujeto de derechos, como un ciudadano. Como ejemplo de ello vemos las reformas realizadas, para acercar su realidad a la de la vida en sociedad, en el campo de la salud, el trabajo y la educación.

5. LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD EN URUGUAY:

En todo momento histórico la sociedad ejerce una influencia en los comportamientos delictivos, como hemos venido afirmando a lo largo del documento son múltiples los factores que influyen en éstos. Así es como en momento de depresión, de crisis política, etc los niveles de encarcelamientos y de conductas criminales pueden variar.

Por ejemplo, según datos publicados en el Diario “El País” con fecha del 7 de Julio de 2002, estimados por Jefatura de Policía de Montevideo había más delincuentes primarios remitidos en el primer semestre de dicho año que en el mismo período del año anterior. Cabe recordar que es en el año 2002 dónde Uruguay sufre una de las mayores crisis económicas de su historia. Esto permite deducir como la variable económica atraviesa decisivamente el delito. Diferentes autores mantienen la idea de que las poblaciones carcelarias son un sincero reflejo de la situación que atraviesa la sociedad.

Sin embargo, al abordar la realidad de las personas privadas de libertad nos encontramos con diferentes conflictos que la atraviesan, tanto a nivel nacional como latinoamericano.

Las cárceles muchas veces siguen lo que hace referencia Neuman, “existen ciertos seres humanos, a los que primero definimos y luego apresamos, no pueden ni deben seguir siendo la “materia prima” de la industria delictual.” (Neuman, 1990; 29). Esto es lo que se conoce como proceso de criminalización.

Otras tantas veces, se transforman en instituciones que sumergen a los individuos aún más de lo que ya están. Esto pasa generalmente cuando se nos olvida que el primer fin institucional debe de ser la rehabilitación y resocialización y no el castigo de dichos individuos. De esta manera se encargan de ratificar su situación. En palabras de Neuman: *“Esa actitud tan poco propicia del Estado y la sociedad, que solo exige que el delincuente sea castigado (y luego lo olvidan, liberándolo a su suerte hasta que los diarios lo*

ponen nuevamente en la primera plana de las noticias), echa por tierra toda política preventista y resocializadora" (Neuman, 1990; 29)

En el 2004 la situación carcelaria presentaba un panorama alarmante, con un alto nivel de hacinamiento. Se alcanzó a que existieran 7 mil personas privadas de libertad. Tras la asunción del Frente Amplio al gobierno en el año 2005 se liberaron 825 reclusos bajo la "Ley de Humanización del Sistema Carcelario".

Sin embargo, pese al cambio de partido político en el gobierno el numero de personas privadas de libertad continúo en aumento. En el año 2014 se presentaban, según El País, 9.500 personas privadas de libertad en las cárceles uruguayas. De ese número de personas 6.000 aún no tenían la condena establecida (Anexo diarios, n°5). A un año ya el número aumentó a 9.922 personas (Anexos diarios, n°6) según la misma fuente periodística, y de ellas en el Complejo Santiago Vázquez había 3.326 personas privadas de libertad.

6. CONSIDERACIONES FINALES:

Tomando en cuenta la información recabada, considero que se ha alcanzado el objetivo que se plantea la presente monografía, así como una aproximación a las respuestas de las interrogantes planteadas para su elaboración, quedando evidenciado en los diferentes capítulos que la componen.

La violencia, la criminalidad y la inseguridad actualmente son algunos de los problemas que más inquietan no solo a los uruguayos sino a la sociedad latinoamericana en su conjunto.

En los diferentes países que conforman el continente se denota la insatisfacción social respecto al tratamiento de la delincuencia, el funcionamiento de las cárceles y las políticas que a ésta atraviesan. Desde el 1995 el número de personas privadas de libertad comienza a aumentar, y desde ese entonces al 2015 (más allá de los altibajos) ese patrón continúa. Muchos autores lo relacionan con el ascenso del neoliberalismo: un aumento de políticas asistencialistas, la medicalización de las poblaciones más vulnerables y la penalización como método para reducir la pobreza. Desde ese entonces ya vemos como existe un claro pensamiento que vincula directamente a la pobreza con la delincuencia, esta mirada podemos decir que aún continua vigente dadas las características de las personas privadas de libertad en nuestro país.

Este conjunto de políticas, que Uruguay comienza a aplicar en la década de los 90 principalmente, durante el gobierno de La Calle, como "*reformas de primera generación"* del Consenso de Washington; trajo consigo el surgimiento de una serie de problemas que aun continúan y marcaron en el 2005 la situación de "emergencia carcelaria" en nuestro país; entre ellas el hacinamiento y la violencia dentro de las cárceles.

Posterior a los 90 comienza a surgir, a nivel regional, un proceso de cambios políticos vinculados a la izquierda partidaria; lo que algunos autores llamaron "postneoliberalismo". En nuestro país dicho giro político se presenta

en el 2005, cuando por primera vez en la historia uruguaya asume el gobierno el Frente Amplio. Sin embargo, aunque se postulan como oposición al neoliberalismo, hay autores, como Iturralde, que en sus estudios encuentran que en lo referido a enfoques y políticas penales no ha habido grandes cambios. Si nos guiamos por la realidad que presenta hoy el sistema penitenciario en nuestro país, podemos llegar a afirmar lo dicho por este autor ya que la realidad carcelaria en nuestro país no ha mostrado grandes mejoras sobre las condiciones, funciones, estructuras y personas que allí se encuentran.

Del documento se desprende que a nivel regional la realidad no varía de forma significativa, diferentes ideologías han gobernado las políticas penitenciarias pero sin embargo los problemas relacionados a ellas continúan existiendo. La población penitenciaria de nuestro país ha ido en aumento en los últimos 30 años, presentando sólo un único descenso en el 2005 tras la aplicación de la “Ley de Humanización del Sistema Carcelario”. En el año 1987 la cantidad de personas privadas de libertad era de 1.859 y a mediados del 2015 había 8063 más personas en dichas condiciones.

Sin embargo, creo que se debe resaltar la existencia de recientes cambios que provocaron mejoras en el sistema. Como la libertad asistida, la construcción y refacción de establecimientos carcelarios, el ingreso de civiles a los mismos, los programas de educación y trabajo para las personas privadas de libertad entre otros.

La realidad actual del sistema nos demanda al Trabajo Social necesidad de reflexionar junto a la persona privada de libertad de forma de presentarles la oportunidad de un nuevo rumbo en sus vidas, lejos de la delincuencia, lo que le permite vivir mejor y en sociedad. Un trabajo en conjunto que les permita volver a verse como sujetos de derechos y obligaciones disminuyendo su situación de vulnerabilidad.

Considero oportuno el camino que se ha tomado por la vía de la educación pero aún, luego de la información que he podido recabar, me cuestiono si es posible educar a esas personas para vivir una vida que no

viven. Es decir, si es posible enseñarles o mostrarles valores, caminos, salidas o otras opciones de vida, en las condiciones en las que están viviendo y en las realidades que se enfrentan una vez que salen a la libertad. Frente a esto, creo que no solo debemos buscar que ellos se definan como sujetos de derechos y obligaciones sino que como sociedad en conjunto debemos aprender y aceptar que ellos son eso, y por lo tanto debemos valorarlos y colaborar para que no vuelvan a la misma situación que los llevó a estar en la cárcel.

El trabajo realizado durante este tiempo lo considero una aproximación al camino que ha ido recorriendo el sistema penitenciario en nuestro país. A lo largo de su elaboración se fueron abriendo muchas puertas a nuevas investigaciones que aportarían otras miradas. Es una temática muy compleja la que se vive en dicho sistema, lo que da lugar a múltiples estudios.

7. Bibliografía:

- "Seminario sobre cárceles en Uruguay" (1994). Intendencia de Montevideo. 19 y 20 de Setiembre

- Aniyar de Castro, Lolita. "La educación como forma de control social". Universidad de Zulia. Venezuela. Capítulo criminológico n° 11- 12. (Disponible en: http://produccioncientificaluz.org/index.php/capitulo/article/view/4021/4020)

- Baratta, Alessandro (1993) "Criminología crítica y crítica del derecho penal" . Siglo XXI editores (4ª edición) Argentina, Colombia, España y México

- Barbero Santos (1980) "Marginacion social y Derecho Represivo" Ed.Bosch Barcelona

- Cervini, Raul (1991) "Los procesos de decriminalización" 2° edición Ed. Universidad Ltda

- De Martino, Mónica y Gabín, Blanca (1998) "Hacia un enfoque integral de la minoridad infractora" .Carlos Alvarez editor. Montevideo,Uruguay

- Esping- Andersen (2000) "Fundamentos sociales de las economías postindustriales". Barcelona: Ariel,2000

- Goffman (1972) "Internados. Ensayos sobre la Situación Social de los Enfermos Mentales" Bs.As

- Informe Serpaj 2015

- Iturralde, Manuel (2010) “Democracias without citizenship: crime and piunishment in Latin America”, New Criminal Law Review en Sozzo, Máximo (2015)
- Landeira, Raquel – Scapusio, Beatriz (1997) “Sistema Penal. Revisión y alternativas”. Ed: Carlos Alvarez. Montevideo
- Leguizamón, Fernando (2011) “El Estado y la política de atención referida al adolescente capt(ur)ado por el Sistema Penal Juvenil: Un estudio sobre los Programas de Libertad Asistida en Montevideo, 1996 – 2004”. Montevideo, Uruguay
- Neuman, Elias. “La sociedad carcelaria. Aspectos penológicos y sociológicos” (1990) 3°edición, Depalma. Buenos Aires
- Sozzo, Máximo (2015) “¿Más allá del neoliberalismo? Cambio político y penalidad en América del Sur” en Cuadernos del pensamiento crítico latinoamericano N°23
- Vasilachis De Giladino, Irene (1992) “Métodos Cualitativos I. Los problemas teóricos metodológicos”. Centro Editor de América Latina S.A
- Waquant, Loic (2004) “Las cárceles de la miseria”. Buenos Aires: Manantial
- Waquant, Loic (2009) “Castigar a los pobres: el gobierno neoliberal de la desigualdad social”. Barcelona: Gedisa
- Zaffaroni, Eugenio (1986) “Sistemas Penales y Derechos Humanos en América Latina” Depalma, Bs.As

8. Webgrafía:

- http://uruprisonlex.webnode.com.uy/
- https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2011/noticias/NO_A828/informecarceles.pdf
- https://www.oas.org/dsp/documentos/Publicaciones/Informe%20Nacional%20-uruguay.pdf

9. ANEXOS DIARIOS

Anexo 1 Diario "El País" 02/03/86

EL PAIS

Año LXVIII - Nº 23.303 - Montevideo, Domingo 2 de Marzo de 1986 - Edición de 116 Págs.

DEPOSITO LEGAL Nº 31.388 ■ Fundadores: LEONEL AGUIRRE, WASHINGTON BELTRAN y EDUARDO RODRIGUEZ LARRETA ■ Directores: MARTIN AGUIRRE, WASHINGTON BELTRAN y DANIEL RODRIGUEZ LARRETA

TENSION EN BRASIL POR LAS MEDIDAS ECONO

SAQUEARON COMERCIOS QUE REMARCARON LOS

Sanguinetti: la Gran Tarea es Modernizar Nuestro País

El presidente Julio Mª Sanguinetti expuso los resultados del primer año de gobierno democrático.

Se celebró –es la palabra adecuada– en la residencia oficial del Prado, el año del cambio democrático. "Lo que habíamos prometido, que era un cambio en paz, lo hemos cumplido", dijo el presidente Julio M. Sanguinetti, ante una enorme cantidad de personas que, espontáneamente, concurrieron hasta Suárez y Reyes, en el mediodía de ayer, a presentar sus saludos al mandatario, al conmemorarse el primer aniversario de gobierno constitucional.

El improvisado acto desarrollado a cielo abierto fue provocado por los propios ciudadanos, que irrumpieron en los jardines de la casona presidencial, cuando estaba por comenzar una reunión entre el primer magistrado y la bancada de legisladores del coloradismo.

Y como "la historia se mueve" –según la sabia definición de Arnold Toynbee– el pueblo cordialmente promovió que Sanguinetti realizara una alocución donde el conocido **eslogan** preelectoral del "cambio en paz" fue uno de los ejes rectores de la misma.

"A partir de hoy" –señaló el presidente, luego de reseñar el tránsito sin violencia de la dictadura al gobierno de derecho– "tenemos que hacer conciencia de que este país debe ser modernizado (...) hoy tenemos que hacer otro país (...) hoy tenemos que pensar en un Uruguay muy fuerte, un Uruguay en el cual el que tiene que cambiar no es el gobierno solamente, sino que tenemos que cambiar todos y cada uno de nosotros en nuestra propia órbita, lo que quiere decir: desde la fábrica hasta la oficina pública".

Al seguir su balance, el gobernante batllista prometió ser siempre el primero en cumplir con los deberes que le impone la investidura, especialmente aquel de "ser intérprete de un estado de conciencia".

Recordó que, el 1º de marzo de 1985 también el pueblo había festejado el advenimiento de la democracia, cantando y bailando por las calles y que hoy se celebra "con el estilo de siempre".

Instó a "empujar todos", como lo hicieron los inmigrantes españoles e italianos "que forjaron este país". Sanguinetti, al igual que la inmensa mayoría de los uruguayos, tiene ascendencia de ambas nacionalidades. Pidió que se tuviera presente la fe magnética y la visión que tuvieron esos ancestros para construir el país de hoy. Recordando –implícitamente– la permanencia de los militares en el poder y las transformaciones operadas desde que ellos se alejaran de la política, expresó al final de su discurso que quienes llegan desde el extranjero, cuando descienden en Carrasco preguntan, asombrados: "¿Cómo? ¿Acá hace un año había una dictadura?" Explicó que esa reacción se suscita porque en el Uruguay funcionan sus principales instituciones y eso es lo que realmente interesa a la comunidad. "El 1º de marzo va a seguir siendo un día de sol", culminó Sanguinetti.

Los sindicatos habían anu
ello fue sólo parcialmen
Casablanca y ABC cum
alguna presencia de
reinvindicacio

Anexo 2: Diario “El País” 22/08/04

Montevideo, Domingo 22 de Agosto de 2004

Los temas de El País ► *Una vaga propuesta desató el debate* ► *Hay 1.614 “primarios” sólo en Montevideo y Libertad* ► *Expertos dudan que una amnistía sea una solución real*

Quién se anima a abrir las puertas

E. ETCHEVARREN | R. AGUIRRE

Cuántos presos quedarían en libertad si se aprobara una amnistía como la propuesta por el senador tupamaro José Mujica? Nadie lo sabe a ciencia cierta, pero sólo en los grandes penales de Libertad y Santiago Vázquez hay 1.614 delincuentes “primarios”. Potencialmente, podrían ser los beneficiados.

Todos los operadores del sistema de Justicia reconocen que la situación de las cárceles es explosiva por el hacinamiento de miles de presos, pero dudan que una amnistía “al barrer” sea una buena solución.

Pero además, los especialistas buscan una respuesta a la pregunta de por qué hay tantos reclusos primarios a pesar de las leyes que prevén el procesamiento sin prisión de personas sin antecedentes y que han cometido delitos leves.

Algunos ensayan una hipótesis: las leyes que en los últimos años agravaron las penas de delitos como el arrebato o el hurto con penetración domiciliaria han impedido que los jueces procesen sin prisión a sus autores, aunque no tengan antecedentes y a pesar de que el monto del delito sea menor.

Para los especialistas la política criminal del país es, por lo menos, una gran contradicción.

Hay jueces penales que no creen que una amnistía descomprima el sistema carcelario. “A los primarios se les está aplicando la ley de medidas sustitutivas, no me parece que sea un elemento para descomprimir las cárceles”, dice el juez penal Julio Olivera, que en cambio sí cree que el aumento de penas de algunos delitos les impide procesar sin prisión casos leves.

Cuatro de cada diez reclusos de los penales de la capital y Libertad, que albergan en conjunto 3.779 presos, figuran como “primarios” en las estadísticas de la Dirección Nacional de Cárceles dadas a conocer en mayo de este año.

La población carcelaria del Uruguay alcanzó este año poco más de 7 mil personas y todas las penitenciarías del país alojan más reclusos de los que pueden atender. Sólo la cárcel de Paysandú es una excepción y tiene todavía 19 cupos libres de los 220 con que fue diseñada.

Hasta la Cárcel Central tiene problemas: las últimas cifras disponibles indican que en San José y Yí hay 115 detenidos aunque tiene cupo para 100.

DUDAS. Germán Aller, un criminólogo, sostiene que si bien una amnistía podría descomprimir las cárceles, no es el camino correcto ni el más justo para hacerlo.

“La amnistía es una decisión que proviene de un poder distinto al Judicial y es un mensaje desalentador para los jueces que operan dando garantías en un sistema democrático. Se estarían dejando de lado sus fallos y el soporte de garantías que hay detrás de ellos”, sostiene.

“Creo que la amnistía no es un buen mensaje social, porque no permite un análisis ni siquiera caso por caso, sino que es al barrer y esto de alguna manera presenta una injusticia”.

El criminólogo es partidario de tomar medidas legislativas coherentes que reduzcan las penas de algunos delitos que hoy tienen mínimos que los hacen no excarcelables.

“Me parece que hay contradicciones cuando, por un lado, el Poder Legislativo aprueba leyes como las de penas alternativas y por otro aumenta el castigo de delitos o se crean nuevos”, afirma el criminólogo.

Aunque cree que mucha gente no estaría de acuerdo pone como ejemplo el delito de rapiña.

“Contra lo que mucha gente puede pensar creo que sería una solución para no enviar a la cárcel a una persona que, arrastrada por un mal momento, lleva a cabo un arrebato en el que tironea la cartera de una señora o la empuja. A raíz de eso puede terminar con una reclusión de 4 o 5 años”.

Aller cree también que no puede tomarse como ejemplo la ley de amnistía a presos comunes sancionada poco después del retorno a la democracia. “En aquella situación proveníamos de un tiempo de dictadura y la amnistía se procesó para subsanar eventuales abusos que pudieran haber existido y buscando la pacificación nacional. Yo entiendo que las coordenadas eran muy distintas a las actuales”.

El penalista Daniel Camaño también afirma que la superpoblación carcelaria está relacionada al incremento de las penas. “Las leyes de los últimos años han ido incrementado cada vez más las penas, por eso es que las cárceles están llenas, no es porque haya más delitos sino porque se castiga más severamente”, afirma.

El penalista explica que hay delitos como el arrebato y el hurto con penetración domiciliaria que se castigaban con una pena mínima de prisión —lo que permitía el procesamiento del autor sin enviarlo a la cárcel. Ese mínimo fue elevado recientemente a dos años (pena de penitenciaría) por lo que los procesados deben ir necesariamente a la cárcel.

“Puede haber arrebatos de 200 o 300 pesos que por el incremento de penas deben ser procesados con prisión. Creo que eso es lo que causa la situación actual. Si se siguen incrementando las penas, cada vez el problema será mayor”.

Otro de los aspectos a tener en cuenta cuando se habla de una amnistía es el nivel de reincidencia de los reclusos. Camaño sostiene que en Uruguay es muy alto. “El problema está en que algunas cárceles son una escuela de delinquir. Algo hay que hacer con la superpoblación carcelaria, una amnistía puede ser una medida, pero a largo plazo se va a repetir el problema si no se modifica la ley de fondo”.

EN LA CALLE. Mientras los especialistas discuten los ciudadanos observan el debate. Algunos son testigos calificados porque han sido víctimas reiteradas de delitos o han formado comisiones barriales que tratan de mejorar la situación de seguridad del lugar donde viven.

Javier Magallanes tiene una farmacia en el Parque Rodó y ha sido víctima de ocho atracos, sin embargo no rechaza totalmente la idea de una amnistía aunque duda que sea una solución.

“El problema es qué hacer con las personas que queden libres. No es sólo abrir las puertas y largarlos, sino que se necesita que tengan una educación o un trabajo y tenerlos bajo control”.

Pedro Escobar, presidente de la comisión de seguridad del barrio Colón, tampoco está convencido de que una amnistía sea la solución al problema. “Las expresiones de Mujica hay que mirarlas con lupa, pero tampoco fueron felices las declaraciones de Stirling diciendo que lo que hay que hacer es ampliar las cárceles”.

Adrián Varela, de la comisión del barrio Nuevo Capra, rechaza la idea de la amnistía porque cree que va a desmoralizar a la policía.

“Sabemos la situación en que están los presos. Sabemos que están mal, pero no comparto la idea de la amnistía. Hay que buscar otras soluciones para que no estén las 24 horas del día sin hacer nada y para que puedan trabajar. Porque si salen van a ir a los barrios más carenciados y si no tienen trabajo a la larga van a volver a la cárcel”.

REMEDIO Y ENFERMEDAD. *Aunque los jueces tienen leyes para evitar enviar a prisión por delitos leves, las cárceles están llenas de primarios por el aumento de penas*

AFP, EL COMERCIO

Contrapunto

“Algo hay que hacer antes que revienten las cárceles. Después si se arma tuco, es muy fácil hablar”, José Mujica al proponer la idea de una amnistía.

“El partido Colorado se opone a todo intento de amnistiar a presos comunes, así como también a crear las condiciones favorables a la generación de piqueteros”, bases programáticas del partido Colorado.

NUMERO DE RECLUSOS Y SUPERPOBLACION

Informe de la Dir. Nal. de Cárceles del 18 de mayo de 2004:

Lugar de reclusión	Cantidad de presos	Primarios	Reincidentes
Penal de Libertad	508	166	342
Centros de Recuperación	75	42	33
Cárcel de Cabildo	173	112	61
Comcar	2.825	1.213	1.612
La Tablada	185	81	104
Total	3.779	1.614	2.175
Promedio		**42.71%**	**57.29%**

Superpoblación de las cárceles en el interior del país y Cárcel Central de Montevideo según el informe de Serpaj de 2003.

Departamento	Cantidad de Reclusos	Capacidad locativa
Artigas	161	60
Canelones	770	379
Cerro Largo	129	84
Colonia	129	105
Durazno	96	60
Flores	41	30
Florida	86	50
Lavalleja	89	45
Maldonado	335	170
Cárcel Central de Montevideo	115	100
Paysandú	201	220
Rivera	238	70
Río Negro	81	69
Rocha	182	50
Salto	153	80
San José	153	35
Soriano	125	85
Tacuarembó	173	80
Treinta y Tres	75	55
Total	**3.332**	**1.793**

GERMÁN ALLER ► Abogado Criminólogo

Claudio Paolillo
CON LOS DÍAS

Anexo 3: Diario “El País” 21/04/05

PLANTEO | **Comisión que integra el Director de Cárceles analiza trabajos en prisión y reinserción**

Piden que contraten a reclusos

La comisión de apoyo al sistema carcelario comenzó ayer un proceso dirigido a involucrar a los sectores empresariales en la búsqueda de soluciones al problema de las cárceles, informaron a El País integrantes de la comisión.

La misma está integrada por varias organizaciones no gubernamentales y participa el propio director nacional de cárceles, inspector Enrique Navas y legisladores.

El diputado del Frente Amplio Javier Salsamendi expresó que en ese sentido se están evaluando "los marcos normativos necesarios para la instalación de determinados tipos de emprendimientos, ya sea al interior del sistema carcelario, de lo que hay alguna experiencia bastante aislada al momento actual, así como la posibilidad de la reincerción de los liberados. Hay normas laborales, normas de carácter tributario, etc., que hay que analizar", sostuvo el legislador.

Primera Sección, página 8

LEONARDO MAINE

ASI SE HACE. *El técnico Jorge Fossati muestra a reclusos del Comcar su dominio de la pelota*

Por Quino

ADEMAS

Anexo n° 4: Diario “El País” 03/04/05

Enfoque
DE EQUIPOS MORI

MONTEVIDEO, DOMINGO 3 DE ABRIL DE 2005

Un estudio exclusivo de Equipos/MORI para El País analiza la visión de los montevideanos sobre un tema clave de la gestión: la seguridad pública. El nivel de violencia sigue siendo una preocupación y los juicios sobre la actuación policial muestran cierto tono crítico.

La mitad de Montevideo teme por la seguridad

Entre los montevideanos, las sensaciones sobre el nivel de seguridad personal están divididas. Un indicador de uso clásico en estos estudios, el nivel de seguridad de la zona en donde viven los entrevistados, muestra distintas opiniones: mientras que 42% dice que vive en una zona que considera bastante segura y 2% adicional que vive en una zona muy segura, 44% de los entrevistados afirma que vive en una zona insegura y 11% que vive en una zona muy insegura.

Los resultados parecen ilustrar dos realidades, pero no puede considerarse que esa situación sea nueva. En los hechos las mediciones realizadas en la capital en los últimos siete años muestran que desde hace bastante tiempo hay percepciones distintas entre los montevideanos, imágenes que probablemente están asociadas, entre otras cosas, a los diferentes lugares de residencia.

Una visión global de la evolución de la opinión sobre la seguridad muestra panoramas diferentes. La primera medición de comparación disponible, a mediados de 1998, indicaba que la proporción de montevideanos que se sentía segura era la más alta de los últimos años (59%). Esa proporción bajó luego de manera importante: fue de doce puntos menos (47%) a fines del 2000 y de casi veinte puntos menos (38%) en 2003. Ahora, los datos del mes de marzo sugieren una recuperación: los montevideanos que dicen sentirse seguros en la zona donde viven aumentan siete puntos (44%).

Muchas veces la sensación de seguridad o inseguridad no está relacionada con el lugar de residencia: en la medida que las personas transitan por la ciudad, también se ven expuestas a contextos en los que se siente más o menos seguros. Un indicador que se usa habitualmente para medir esta dimensión es interrogar a las personas que trabajan sobre la sensación de seguridad en la zona en donde desarrollan sus tareas. En este caso, las percepciones también están divididas: mientras que 45% dice que se siente seguro en la zona donde trabaja, 52% manifiesta la sensación contraria. La única medición comparativa indica que la sensación de seguridad de los montevideanos en las zonas donde trabajan creció levemente entre fines del 2003 y marzo pasado.

Sólo 4 de cada 10 habitantes de la ciudad tiene un juicio favorable sobre la policía

EVALUACION DE LA ACTUACION POLICIAL

En Montevideo - Marzo 2005

¿Cómo calificaría Ud. la actuación de la Policía en el combate de la delincuencia? ¿Cree que hace los máximos esfuerzos posibles, se esfuerza bastante, se esfuerza poco o no se esfuerza nada por combatir la delincuencia?

No sabe, no opina
Hace los máximos esfuerzos
No se esfuerza nada
Se esfuerza bastante
Se esfuerza poco

Fuente: Equipos MORI / EL PAIS

RECLAMOS HACIA LA POLICIA

La sensación de seguridad está estrechamente relacionada con la visión sobre el grado en que la Policía realiza bien su tarea. En este punto, el comienzo de la nueva administración del Ministerio del Interior se encontraba con un panorama que, sin ser crítico, está muy lejos de ser favorable. Solo poco más de cuatro de cada diez montevideanos tiene un juicio favorable sobre el empeño del cuerpo policial en combatir el delito: 9% dice que hace los máximos esfuerzos y 34% que se esfuerza bastante. Como contrapartida, más de la mitad de la población tiene evaluaciones de tipo negativo: 36% considera que la Policía se esfuerza poco y 15% dice que no se esfuerza nada en realizar su tarea.

Los juicios sobre la actuación policial muestran cierta relación con la edad y las orientaciones políticas. Los votantes de la izquierda en octubre pasado son considerablemente más críticos que los votantes de los partidos tradicionales, y el juicio entre los menores de 30 años es especialmente negativo: dos terceras partes de los entrevistados en ese grupo de edad dicen que la Policía se esfuerza “poco o nada” por hacer las cosas bien.

Víctimas y espectadores

■ Aunque los estudios realizados indican que las encuestas de opinión pública no son los mejores instrumentos para medir el nivel de victimización de la población (porque tienden a mostrar una tasa de delitos bastante más alta de la real) los resultados de la encuesta de marzo pasado son llamativos: 15% de los montevideanos adultos dice haber sufrido algún tipo de delito en los últimos doce meses, y adicionalmente otro 21% dice que eso le ocurrió a algún pariente o miembro de su familia. Una proporción aún más alta –en el entorno del 40%- dice que presenció algún delito.

El haber sido víctima –directa o indirectamente- de un delito influye de manera importante en la sensación de seguridad: la proporción de personas que se sienten seguras baja más de diez puntos entre los que sufrieron un delito respecto al total de la población. Aunque de manera más limitada, el mismo se percibe al evaluar la gestión de la Policía, ya que los que sufrieron delitos también evalúan peor la actuación de los cuerpos de seguridad.

FICHA TECNICA

Los resultados y el análisis presentados en el presente artículo fueron elaborados especialmente por Equipos MORI para El País, sobre la base de su sistema regular de medición de

Anexo n°5: Diario “El País” 06/03/2014

GARCÉ: HAY PENALES CON HACINAMIENTO CRÍTICO

Récord histórico: hay 11.000 personas privadas de libertad

Unas 11.000 personas se encuentran recluidas en Uruguay por cometer delitos. El sistema penitenciario aloja a 9.500 presos; los hospitales psiquiátricos a unos 850 y en el INAU hay 650 menores internados.

Según el Ministerio del Interior, en el Comcar bajó el hacinamiento. Foto: Inés Guimaraens

Las cifras, que fueron proporcionadas a El País por el comisionado parlamentario Álvaro Garcé, también muestran que la población reclusa va en aumento.

En los últimos 30 años se verificó un incremento sostenido del número de presos adultos. Solo en 2005, con la aplicación de la Ley de Humanización del Sistema Carcelario impulsada por el entonces ministro del Interior José Díaz en el gobierno de Tabaré Vázquez (2005-2010), hubo un descenso de presos, dijo Garcé a El País.

En ese momento se liberaron 825 reclusos.

El comisionado parlamentario indicó que, en una proyección para este año, el sistema penitenciario disminuirá los niveles de hacinamiento aunque se mantendrá el aumento del número de presos como ocurrió en el pasado.

A juicio de Garcé, la construcción del módulo 11 del Comcar y las refacciones de los módulos 4 y 5 de dicho penal, impactará a la baja en la tasa de hacinamiento.

Según los datos estadísticos proporcionados por el ombudsman carcelario, el hacinamiento del todo el sistema ronda el 125%, unos puntos por encima de lo que organismos defensores de los derechos humanos consideran aceptable. "Aunque la tendencia del número de la población reclusa es a la baja, en algunas áreas del sistema existe hacinamiento crítico (150%)", dijo Garcé.

El comisionado aludió a la superpoblación existente en la cárceles de Canelones y en algunos pabellones femeninos ubicados en el interior del país.

Los 850 pacientes psiquiátricos que cometieron delitos, fueron considerados inimputables por la Justicia Penal y alojados en pabellones por el Ministerio de Salud Pública en el hospital Vilardebó y en las colonias Etchepare y Santín Carlos Rossi, señaló el comisionado.

Hay 650 menores internados por la Justicia de Adolescentes en institutos de Montevideo y de la Colonia Berro (Canelones) bajo la jurisdicción del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (Sirpa), organismo que gestiona los centros de privación de libertad del Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU).

La asesora en materia penitenciaria del ministro del Interior, Eduardo Bonomi, Gabriela Fulco, dijo a El País que la reforma carcelaria aplicada por el gobierno ha sido reconocida el 29 de enero por los gobiernos de Estados Unidos, Grecia, España, Portugal, Suecia, Turquía y Australia en el "Examen Periódico Internacional", organizado por la ONU.

En el evento, donde se analiza rubros como educación, atención a los discapacitados y sistema carcelario, entre otros, hubo escasas menciones para Uruguay y estas destacaban la reforma carcelaria e instaban a seguir en el mismo rumbo, dijo Fulco. La asesora representó al Ministerio del Interior en la delegación uruguaya.

Fulco destacó que el hacinamiento en el sistema "ha disminuido" y puso como ejemplo que la población del Comcar -penal otrora calificado como problemático por su sobrepoblación- disminuyó gracias a la aplicación de métodos de redistribución. La asesora advirtió que en el sistema hay 6.000 reclusos, de 9.500, que aún no tienen condena y ya llevan más de dos años presos. "Eso no depende del Ministerio del Interior", dijo. También señaló que los jueces penales hacen "poco uso" de las medidas alternativas a la prisión. Fulco insistió en que en la ONU "no hubo ningún cuestionamiento" a Uruguay por casos de tortura o malos tratos.

Anexo n°6: Diario “El País” 31/07/2015

Al 31 de julio, en Uruguay hay 9.922 personas privadas de libertad

La Unidad N° 4 de Santiago Vázquez, con 3.326 reclusos (al 27 de agosto) es la unidad con mayor población del país. Actualmente, el hacinamiento de todo el sistema carcelario es de 108%.

Al 31 de julio de 2015 en Uruguay hay 9.922 personas privadas de libertad, según un relevamiento presentado hoy por el Ministerio del Interior.

Este total se desprende de todas las unidades del Instituto Nacional de Rehabilitación, así como de los centros carcelarios que aún pertenecen a las Jefaturas departamentales, informó la Unidad de Comunicación del Ministerio del Interior (Unicom).

El subdirector Técnico del INR, Gustavo Belarra, dijo que esta cifra es menor a la proyectada en 2010, donde se preveía un incremento del 5% interanual de la población carcelaria en Uruguay.

"Ese aumento fue más leve, incluso mucho menor a las (previsiones) que hacía el Comisionado Parlamentario para el Sistema Carcelario, donde declaraba en informes previos que la población al cierre de 2014 iba a estar en el entorno de las 12.000 personas privadas de libertad".

El jerarca dijo que "el aumento de plazas ha impactado directamente en la mejora de habitabilidad de la población", pero remarcó que aún quedan lugares en donde

se debe hacer foco para mejorar la situación de los presos.

Uno de estos casos es el de la Unidad N° 4 de Santiago Vázquez, que con 3.326 personas privadas de libertad (al 27 de agosto) es la unidad con mayor población carcelaria del país.

Belarra explicó que en el interior del país también hay situaciones que se están tratando de mejorar y afirmó que el caso más complejo se registra en Salto, en el que hay un alto porcentaje de hacinamiento con 296 (mujeres y hombres) personas privadas de libertad.

A nivel nacional, el hacinamiento total del todo el sistema penitenciario es de 108%. Pero el jerarca destacó los trabajados que se vienen realizando para bajar esa cifra. "La Unidad N° 1 de Montevideo, que tendrá 1.970 plazas, es uno de los grandes impactos que va a tener el sistema para lograr una densidad más adecuada".

Por último destacó que desde el 2010 a la fecha se han construido cerca de 6.000 plazas (nuevas y reconstruidas), lo que permitió mejorar las condiciones de reclusión y bajar el hacinamiento de un 136% a un 108%

10. Anexos

ANEXO 1

Tabla N° 1: La delincuencia y su importancia.

*P. En su opinión ¿Cuál considera Ud. que es el problema más importante en el país? *Pregunta Abierta*

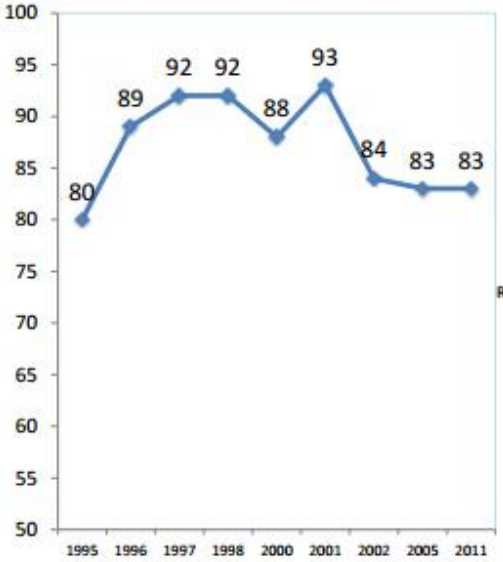
País	Problema más importante en el país		Delincuencia	Pandillas/ violencia	Delincuencia/ Violencia/ Pandillas
Desocupación/desempleo					
Paraguay	Desocupación/desempleo	30	28	1	29
Colombia	Desocupación/desempleo	23	15	13	28
Delincuencia/seguridad pública					
Venezuela	Delincuencia/seguridad pública	61		1	62
Costa Rica	Delincuencia/seguridad pública	45		5	50
El Salvador	Delincuencia/seguridad pública	40		11	51
México	Delincuencia/seguridad pública	39		2	41
Uruguay	Delincuencia/seguridad pública	40		1	41
Argentina	Delincuencia/seguridad pública	34		1	35
Panamá	Delincuencia/seguridad pública	33		1	34
Ecuador	Delincuencia/seguridad pública	33		1	34
Guatemala	Delincuencia/seguridad pública	30		21	51
Honduras	Delincuencia/seguridad pública	30		5	35
Perú	Delincuencia/seguridad pública	20		1	21
Problemas económicos					
Nicaragua	Problemas económicos	33	3	1	4
Rep. Dominicana	Problemas económicos	27	11	1	12
Bolivia	Problemas económicos	19	11	1	12
Problemas de la educación					
Chile	Problemas de la Educación	27	21	1	22
Problemas de la Salud					
Brasil	Problemas de la Salud	26	7	11	18
Total América Latina			**28**	**4**	**32**

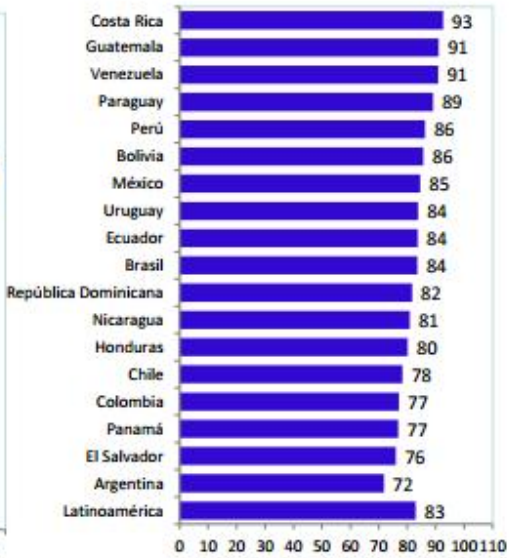
Fuente: Latinobarómetro 2011

LA DELINCUENCIA HA AUMENTADO

TOTAL AMÉRICA LATINA 1995 – 2011 - TOTALES POR PAÍS 2011

P. ¿Cree Ud. que la delincuencia ha aumentado mucho o poco, ha disminuido mucho o poco o ha permanecido igual en los últimos doce meses? Delincuencia





Anexo 2:

Ranking	Title	Prison Population Total
1	Brazil	622 202
2	Colombia	121 945
3	Peru	77 298
4	Argentina	69 060
5	Venezuela	49 664
6	Chile	43 302
7	Ecuador	25 902
8	Bolivia	13 468
9	Paraguay	12 313
10	Uruguay	9 996
11	Guyana	1 944
12	Suriname	1 000
13	French Guiana/Guyane (France)	850

Fuente: International Center for Prision Studies (2016)

Anexo 3:

Sobrepoblación penitenciaria en países de América Latina

Fuente: Carranza, Elías (2011)

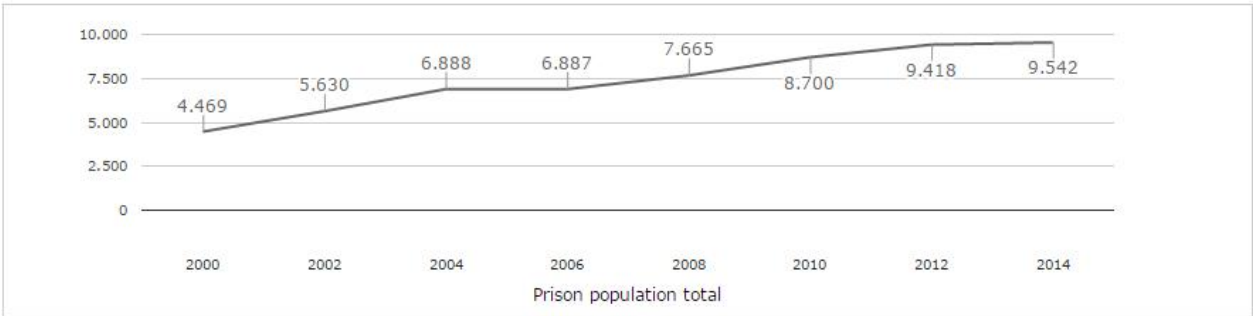
País	Años 2005-2007			Año 2011		
	Capacidad del sistema	Población existente	Densidad por cien plazas	Capacidad del sistema	Población existente	Densidad por cien plazas
Argentina	49.322	46.263	**94**			
Bolivia	3.711	7.682	**207**			
Brasil	215.003	371.482	**173**	305.841	512.285	**168**
Colombia	52.437	61.133	**117**	72.785	93.387	**128**
Costa Rica	7.931	7.862	**99**	8.894	11.339	**127**
Chile				36.740	53.602	**146**
Ecuador	7.518	12.081	**161**	10.585	15.420	**146**
El Salvador	7.770	12.581	**162**	8.187	24.399	**298**
Guatemala	6.454	8.243	**128**	6.492	12.303	**190**
Honduras	8.280	11.691	**141**	8.190	11.985	**146**
México	158.968	204.130	**128**	184.193	225.697	**123**
Nicaragua	5.446	5.672	**104**	4.399	7.868	**179**
Panamá	7.216	11.617	**161**	7.443	13.397	**180**
Paraguay	4.874	6.238	**128**	5.863	7.161	**122**
Perú	21.794	33.471	**154**			
R. Dominicana	9.210	12.708	**138**	12.207	21.688	**178**
Uruguay	4.840	7.042	**145**	7.302	9.067	**124**
Venezuela	16.609	19.047	**115**			

Anexo 4:

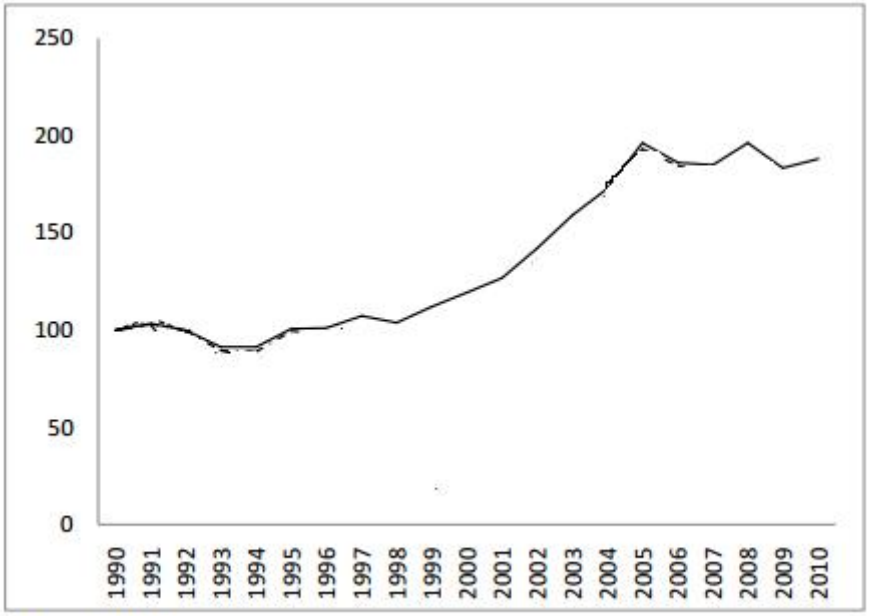
Uruguay:

Año	Población carcelaria total:
1975	2,251
1981	1,890
1987	1,859
1990	2,956
1995	3,192
2000	4,469
2002	5,630
2004	6,888
2006	6,887
2008	7,665
2010	8,700
2012	9,418
2014	9,542

Fuente: Elaboración propia en base a datos de International Center for Prision Studies



Evolución de la criminalidad



Fuente: DDEA.