

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

**Políticas penitenciarias y Derechos Humanos
en el primer gobierno del Frente Amplio.**
Ley de Humanización de Cárceles, un ensayo anti
punitivista en el Uruguay de 2005

Valeria Bonomi López
Tutores: José Miguel Busquets
Gianella Bardazzano

2019

Índice

I.	Introducción	2
II.	Marco Analítico	4
III.	De cárceles y castigos	9
IV.	Los problemas: Uruguay hacia las reformas de 2006	14
	IV.i Un diagnóstico vigente 10 años antes: el Informe de Tomassino	17
	IV.ii. El sistema penitenciario en el programa del Frente Amplio.....	20
	IV.iii. En 2005, la emergencia.....	20
	IV.iv. El informe del Poder Ejecutivo con el proyecto de ley.....	22
	IV.v. La respuesta legislativa: los informes de la Comisión.....	25
V.	Las soluciones: un proyecto controversial sin propuestas alternativas	25
	V.i. Las propuestas de la Comisión de Mejoramiento del Sistema Carcelario en 1996.....	25
	V.ii. Las soluciones en el programa del Frente Amplio	28
	V.iii. La declaración de emergencia humanitaria en el Sistema Penitenciario ...	30
	V.iv. El informe del Poder Ejecutivo y el proyecto de ley	30
	V.v. Las soluciones en los informes de parlamentarios	34
VI.	Las políticas: Ley 17.897.....	37
VII.	Los actores en el modelo y en el debate del proyecto de ley.....	40
VIII.	Reflexiones finales.....	43

I. Introducción

Desde la salida de la última dictadura cívico-militar en 1985, el Frente Amplio sostuvo una postura crítica ante las políticas de endurecimiento de las penas. Desde su rol de principal fuerza política de oposición, se concibe la seguridad ciudadana como un derecho humano; y dentro de esta misma temática propone una reforma sustancial del sistema penitenciario que tiene como principal objetivo la humanización del mismo. Asumir el gobierno, y por ende tomar las riendas de la seguridad, pronto genera tensiones en el discurso previamente sostenido.

Tras obtener su primera victoria presidencial en octubre de 2004, el Dr. Tabaré Vázquez asume como Presidente el 1° de marzo del año siguiente. La llegada de la izquierda al gobierno, si bien resulta novedosa, *no parece producir traumas mayores* (Caetano et al, 2008: 469). Pese a tener mayorías parlamentarias, el gobierno invita a sus adversarios a compartir posiciones en el gabinete así como también a negociar las nuevas orientaciones de la política pública. Dado que esta negociación no prospera, finalmente el Poder Ejecutivo fue conformado por integrantes de las propias filas del partido de gobierno. El Ministerio del Interior fue ocupado inicialmente por el Dr. José Díaz Chávez, quien asumió el compromiso con el Presidente de desempeñar el cargo por dos años, considerados tiempo suficiente para las primeras reformas que se proponía llevar adelante desde esta cartera.

En setiembre de 2005, se aprueba la ley N° 17.897 de Libertad Provisional Anticipada, conocida como “de Humanización y Modernización del Sistema Carcelario”. Para el periodo 2010 - 2015 se modifican las funciones del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) a través de la ley N° 18.719 de Presupuesto Nacional, y hoy en día se discute si para un próximo gobierno del Frente Amplio sería viable trasladar el Sistema Penitenciario desde la esfera del Ministerio del Interior al Ministerio de Educación y Cultura, así como la aprobación de una ley Integral para el Sistema Penitenciario, entre otras reformas. Estas últimas propuestas, aunque tienen absoluta vigencia, quedan por fuera del marco temporal considerado en este proyecto.

Si bien hay un debate que permanece y resuena en la agenda política desde distintos lugares, el sistema carcelario presenta hasta ahora diversas problemáticas que implican la sistemática violación de los Derechos Humanos, tanto para personas privadas de libertad (de aquí en más, PPL) como para los funcionarios que van desde la sobrepoblación y hacinamiento, malos tratos, hasta recurrentes denuncias de torturas. Por una parte, las tasas de prisionización en Uruguay son de las más altas de la región¹ y continúan aumentando y; por otro lado la tendencia desde ciertos sectores de la sociedad - y también de la clase política - es el reclamo del endurecimiento de penas y de las políticas de seguridad. Uruguay no está ajeno a lo que se define como populismo punitivo al menos desde el retorno a la democracia, en un proceso lento que se vuelve evidente en el año 1995 con la aprobación de la ley N° 16.707 de Seguridad Ciudadana y las posteriores modificaciones de urgencia a la misma bajo la ley N° 17.243 del año 2000, que claramente entra en tensión con cualquier intento de humanizar la reclusión, por más simbólico que hayan sido finalmente sus resultados como se verá más adelante.

La mirada de Derechos Humanos en situaciones de privación de libertad, se centra en la relación de la persona privada de libertad y la tutela correspondiente al Estado. Es una relación de sujeción y vulnerabilidad. La restricción de algunos derechos es parte de esta situación, pero no así de todos los derechos, por lo tanto el Estado debería mantener, al respecto, límites rigurosos en tanto garante de derechos de las personas que están libres y las que no; en consecuencia, se genera una fuerte tensión con lo antedicho.

Es así que para abordar las primeras modificaciones al sistema penitenciario en Uruguay desde los gobiernos de izquierda, se toma en cuenta los ensayos de la izquierda en el primer gobierno del Frente Amplio, específicamente en la gestión del Dr. Díaz y se plantea la siguiente pregunta: ¿Cómo fue el proceso que pone en agenda a las políticas penitenciarias en el año 2005?

¹ Uruguay es el sexto país en América Latina con la mayor tasa de presos, con una tasa de 321 PPL por cada 100.000 habitantes, luego de El Salvador, Cuba, Panamá, Costa Rica y Brasil; y ocupa el lugar 27 a nivel mundial según informe del año 2017 del Institute for Criminal Policy Research (ICPR) de la University of London.

Para ello utiliza el modelo de corrientes múltiples del politólogo John Kingdon (2003) como aproximación a las modificaciones al sistema carcelario. A modo de aclaración, no hay en Uruguay aproximaciones desde nuestra disciplina al castigo como política pública, por lo tanto el abordaje es por un lado una gran deuda así como también un enorme desafío.

II. Marco analítico

Las políticas públicas son el medio para la resolución de problemas que se identifican como públicos. En la medida que no pueden ser resueltos colectivamente, el Estado interviene al menos para corregirlos, es decir, es la solución a un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental. La inacción estatal también es una forma de intervenir, optando por el mantenimiento del status quo.

El reconocimiento, entonces, de un problema público, es uno de los caminos para la génesis de una política pública. Ahora bien, no todo problema social genera necesariamente una política pública: puede que sus causas no sean visibilizadas, o bien no se genere acuerdo sobre sus posibles soluciones. Por lo tanto no habría un funcionamiento de “Estado-ventanilla” que responde de modo automático a todas las demandas sociales. En ello operan múltiples filtros de cómo se define el problema en sí mismo, su acceso a la agenda gubernamental, la definición de grupos objetivo, y la posibilidad de no querer modificar la situación problemática inicial (Subirats, 2008).

La configuración de la agenda política entendida como el proceso en que se reconoce y define un problema público, así como el proceso de las políticas, no son fenómenos independientes; la entrada - o salida - de la agenda de un asunto tiene consecuencias en la política pública que se diseña más tarde, teniendo en cuenta además que no se trata de cadenas causales, sino que los procesos políticos son ambiguos y complejos. A pesar de la utilidad de las explicaciones causales de los ciclos de política pública, se debe tener en cuenta que los fenómenos no son necesariamente secuenciales, sino que parten de un entramado complejo (Sanjurjo, 2019)

Las Corrientes Múltiples de Kingdon (2003) parten de la complejidad, desorden e imprevisibilidad de los procesos políticos (Sanjurjo, 2019) y proponen un modelo analítico del proceso de formulación de políticas públicas que consta de tres familias de procesos que fluyen a través del sistema político:

- 1) corriente de problemas,
- 2) corriente de las políticas públicas o soluciones y,
- 3) corriente política

Las tres corrientes son independientes y poseen sus propias reglas, pero confluyen en un punto crítico en el tiempo dando lugar a una “ventana de oportunidad”, esto es - precisamente - la oportunidad de responder a un problema mediante una política pública. Es el momento en que los emprendedores de políticas pueden proponer e impulsar sus soluciones al problema en cuestión.

La ventana de oportunidad puede abrirse como consecuencia a la corriente de problemas como sería el caso anterior, o bien se pueden elaborar soluciones antes de que el problema se defina como tal. En este caso entonces, la apertura viene dada por la corriente política; y esto implica un componente más ideológico: la política se diseña antes, y luego se justifica. La solución deviene más importante que el problema.

Las ventanas de oportunidad se abren tanto por problemas urgentes así como por acontecimientos en la corriente política. Esta apertura suele ser de corta duración y pueden ser tan predecibles como el presupuesto anual o impredecibles como una salida vía política pública a la ocurrencia de una catástrofe (Zahariadis, 2010)

El modelo Kingdon se centra en la etapa pre - decisional en la que interactúan diversidad de actores, que pueden ser tanto formales como informales, individuales o colectivos y se pueden encontrar en cualquier de los tres flujos de corrientes múltiples; afectando el resultado en la posterior definición, diseño y formulación de las políticas. Estos actores se clasifican en dos grupos, a saber:

- 1) Actores estatales (Gobierno, funcionarios de carrera de la administración pública y

congreso)

- 2) Actores no estatales (académicos, medios de comunicación, grupos de interés, opinión pública y actores relacionados con las elecciones

La corriente de problemas refiere a las situaciones que los ciudadanos quieren cambiar, demandas o reivindicaciones que adquieren estatus público cuando cumplen con los siguientes requisitos:

- 1) son objeto de atención y conocimiento público
- 2) se considera necesario algún tipo de acción
- 3) y que esa acción sea competencia del gobierno

Asimismo, la situación deviene en problema público de acuerdo a

- 1) indicadores: evalúan la existencia y la magnitud de la situación (pueden ser manipulados o hacer un uso selectivo por los operadores políticos para llamar la atención)
- 2) Sucesos que cambian la atención: situaciones de crisis, eventos graves coyunturales
- 3) Retroalimentación: flujo de presión sobre el sistema político

La corriente de las políticas públicas o soluciones es el proceso de construcción y selección de alternativas que se confrontan o compiten en la arena pública con el propósito de resolver el problema. No todas las propuestas sobreviven, para ello deben tener al menos tres cualidades: factibilidad técnica, aceptación por parte de la comunidad y anticipación a futuras restricciones. En esta corriente los actores (estatales y no estatales) compiten porque su solución ingrese a la agenda. Las configuraciones institucionales difieren de un país a otro, esto afecta el modo en que una idea surge y cuán rápido adquiere importancia.

La corriente política está conformada por tres componentes: el ánimo nacional, las campañas y la rotación de la administración. El primero y el último son los que tienen el efecto más fuerte.

El modelo postula que las ventanas de oportunidad se abren por la convergencia de estas corrientes previas y tal como se mencionó, no permanecen mucho tiempo abiertas. En este

sentido las políticas son formuladas en condiciones de ambigüedad y el factor temporal es fundamental: la decisión política lejos está de ser racional, lógica y secuencial; sino azarosa y coyuntural.

Con respecto a los actores, Kingdon los clasifica en dos grupos: al interior del gobierno o fuera del mismo; y además distingue los recursos e incentivos que puedan movilizar para el establecimiento de la agenda o la formulación de alternativas. Los primeros tendrán mayor injerencia en la agenda; los segundos en las alternativas. Y algunos casos, como los legisladores o funcionarios del PE, tienen incidencia en ambas. Dependiendo del lugar donde están, los emprendedores de políticas acceden a espacios de toma de decisión, movilizan recursos y formulan estrategias para que su propuesta se transforme efectivamente en una política pública.

Los emprendedores de políticas son actores que de algún modo logran unir las tres corrientes. Según Zahariadis (2010) no suelen ser simplemente defensores de una solución puntual a un problema dado; sino que hacen las veces de intermediarios de poder y manipuladores de preferencias que deben aprovechar para iniciar su acción una vez que las ventanas de oportunidad se abren. En tal sentido, tienen mayor posibilidad de éxito, aquellos que tienen acceso a los formuladores de políticas.

Es importante decir que la formulación de políticas según el modelo de corrientes múltiples depende de tres factores: los procesos o corrientes, los actores y la ventana de oportunidad. En tal sentido, el autor propone un funcionamiento similar a la selección natural: las ideas confrontan, algunas sobreviven conforme al interés que despierten en la comunidad, los incentivos de los emprendedores políticos, la aceptabilidad de la misma, su capacidad de anticipación.

A pesar de parecer un modelo amigable a la hora de analizar procesos políticos, el enfoque de las corrientes múltiples se encuentra con algunas críticas: se señala que realiza supuestos poco realistas y que no especifica de forma precisa algunos procesos. En tal sentido, algunos analistas lo consideran útil para explicar las agendas, pero lo dejan de lado para una explicación más general del proceso de formulación de las políticas. En este sentido,

Sanjurjo (2019) agrega que el modelo no sirve para explicar todos los procesos políticos en todos los contextos. Asimismo resulta un enfoque útil para estudios de caso o comparados, ya sea por tema, entre países o diferentes períodos de tiempo. A diferencia de otros enfoques que analizan la formulación de políticas públicas por etapas, este modelo las interrelaciona además que otorga un rol preponderante a las instituciones y los emprendedores de políticas para que las cosas sucedan. El enfoque de corrientes múltiples, finalmente, ofrece una explicación al modo en que las organizaciones y los sistemas políticos dan sentido a un mundo ambiguo (Zahariadis, 2010)

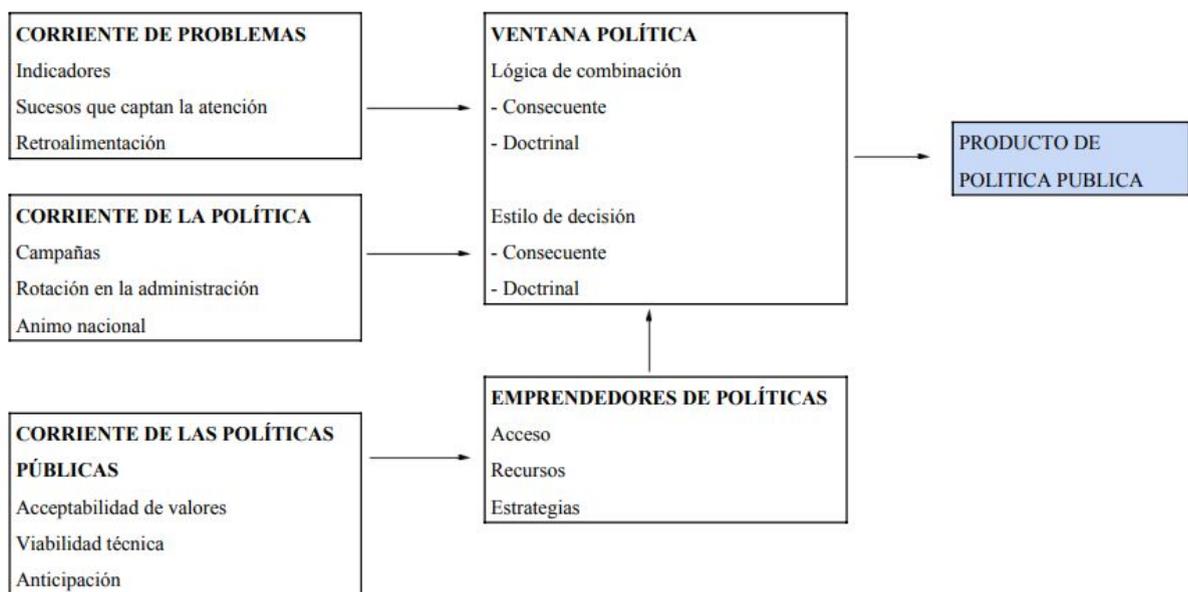


Figura 1: Diagrama del modelo de corrientes múltiples
Fuente:Adaptado de Zahariadis (2010)

Nota metodológica

Para cumplir con el objetivo de reconstruir el momento político que llevó a la aprobación de la ley N° 17.897 a través del modelo de corrientes múltiples se consideran fuentes documentales primarias: el Informe de la Comisión Honoraria de Mejoramiento del Sistema Penitenciario de 1996, el documento del IV Congreso Héctor Rodríguez del Frente Amplio del año 2003, la declaración de Emergencia Humanitaria para el Sistema Penitenciario de parte del Dr. Tabaré Vázquez en el acto de asunción presidencial en marzo de 2005 y finalmente el Informe del Poder Ejecutivo que acompañó al proyecto de ley de Libertad

Provisional Anticipada y los informes de comisión parlamentaria que llevaron a la aprobación de dicha ley en setiembre de 2005.

Asimismo se realizaron entrevistas en profundidad semi estructuradas a actores relevantes del momento a saber: al Dr. Álvaro Garcé, ex Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario; a Rafael Paternain, Sociólogo, especialista en seguridad, ex funcionario del Observatorio de Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior; al Dr. Juan Faroppa, Director del Instituto Nacional de Derechos Humanos y ex Subsecretario del Ministerio del Interior; al ex Director de Cárceles Enrique Navas, y finalmente a la María Noel Rodríguez, asesora del Ministerio del Interior en los primeros años de gestión del Frente Amplio. Se intentó concretar entrevista con el por entonces Ministro del Interior Dr. José Díaz, complicaciones de salud impidieron que la misma se llevase a cabo.

III. De cárceles y castigos

En las sociedades contemporáneas se ha extendido el castigo desde Estado a la sociedad. Cada vez hay más agencias que hacen del castigo su forma de intervención. Se castiga con cárcel, con policías, pero también en escuelas u hospitales. Los malos tratos o destratos son ejercicios del castigo. Estamos atravesando un “momento punitivo”, que se traduce en un aumento del castigo en sus diversas formas o aristas: socioeconómicas, culturales, políticas e incluso morales. El aumento del número de PPL, no se corresponde con el aumento de la criminalidad y de la delincuencia. No hay correlación entre los dos fenómenos. Por un lado, hay más intolerancia por parte de la sociedad y más sensibilidad a los desórdenes y a las desviaciones. Por otro lado, hay una manipulación de los políticos de esa inquietud de la población alrededor del crimen –con propuestas de más castigos, más sentencias de prisión y la construcción de más cárceles–, que es lo que se llama “populismo penal”. La combinación de la intolerancia y el populismo penal habilita la posibilidad de una desconexión entre el aumento de PPL y la realidad de la criminalidad y lo que caracteriza al punitivismo o populismo punitivo (Fassin, 2018).

En simultáneo y como parte de este momento punitivo, se ha naturalizado la creencia que la única forma de “hacer justicia” y “pagar” por un delito cometido es la reclusión penitenciaria. Desafortunadamente es escasa la discusión acerca del tema carcelario: no se

cuestiona si es el medio más idóneo para cumplir con lo anterior ni sus consecuencias para quienes deben pasar un tiempo en un establecimiento penitenciario o bien la sociedad en su conjunto. La privación de libertad en tanto solución eficaz al problema de inseguridad o el delito se asocia al menos a cuatro razones. En primer lugar, la persona encerrada queda inhabilitada a tener una conducta delictiva. Segundo: la privación de libertad es suficientemente costosa para reiterar esa conducta. Tercero: la prisión supone un espacio de educación y persuasión para no querer delinquir nuevamente. Y por último, la persuasión también aplica al resto de la sociedad. Si bien la investigación criminológica de los últimos años indica lo contrario: la cárcel no sólo parecería ser ineficiente en el cumplimiento de estos cuatro motivos; sino que además resulta criminógena (Bardazano et al, 2015).

De acuerdo con Zaffaroni (2015) si bien aproximadamente desde hace dos siglos que se generalizó el carácter de la pena de prisión, se han ensayado varias filosofías al respecto, sin que ninguna haya logrado modificar al menos estructuralmente las características deteriorantes de la prisionización, aunque todas ellas convergen en la idea rectora de un tratamiento que ocasiona cierta mejoría.

La primera filosofía del tratamiento tenía una base moral: se visualizaba al delito (así como también la locura) como resultado de una conducta desordenada y por lo tanto era necesario someter a esa persona a pautas de ordenamiento. Se trataba de un orden correctivo que demandaba de vigilancia continua. Esta filosofía fue seguida por un segundo momento de “positivismo peligrosista”: el delincuente o penado era una persona peligrosa y era necesario someterla a tratamiento para reducir esa peligrosidad. Un tercer momento vino de la mano de la idea de tratamiento como “resocializador”. Era también el momento del Estado Benefactor. En este sentido se parte de la base que si el proceso de socialización fracasa, genera conductas desviadas que el sistema debe corregir. A partir de esta idea, surgieron otras, un tanto más difusas: readaptación, reinserción, reeducación, repersonalización; todas caracterizadas por el uso del prefijo “re” enfatizando la idea de algo que había fallado y amerita una segunda intervención. Estas teorías permanecen hasta la década de los sesenta, en la que decae la criminología como tal y las críticas aparecen desde una sociología progresista: se comienzan a cuestionar los efectos altamente deteriorantes de la prisión; y también desde una perspectiva política reaccionaria: se responsabiliza a los “tratamientos”

por las altas tasas de reincidencias y proponen todo tipo de endurecimiento de castigos (Zaffaroni, 2015).

De acuerdo a Garland (2012) *el declive del ideal de rehabilitación* ha sido uno de los cambios más importantes en la política penal de los últimos años: una reducción del énfasis puesto en la rehabilitación como objetivo de la privación de libertad y, de modificaciones en legislación regulatoria de condenas que se alejan de los programas de tratamiento durante las condenas. Si bien señala que en ocasiones los programas *re* se aplican, no forman parte de las prácticas dominantes ni tampoco se señalan entre los principales objetivos de las medidas penales. Las prácticas rehabilitadoras finalmente se subordinan a otros objetivos: la retribución, la incapacitación y la gestión de riesgo.

También en esta línea, Wacquant (2015) señala que en ningún momento y en ninguna sociedad las cárceles cumplieron con esa misión recuperadora o de reintegración social en perspectiva de reducir la reincidencia. Lo cierto es que la cárcel no resocializa, sino que a lo sumo aleja temporalmente a las personas del delito. Y el problema de la delincuencia es en sí mucho más complejo que la deliberación entre actuar acorde o no a la norma, pero en tanto que los delitos son creados por ley, es por ende el Estado que finalmente define a quiénes castiga, bajo qué condiciones y es responsable por estas personas así como también los resultados del encierro (Calderón, 2015).

Ahora bien, la cárcel y su gestión ponen de manifiesto el modelo humano en juego, el tipo de sujeto deseable y castigable. En este sentido, el castigo es *una institución social que se revela, en efecto como un notable parámetro de análisis de las sociedades, de los afectos que las atraviesan y los valores de las que son portadoras* (Fassin, 2018: 44) y deviene por lo tanto en un *subsistema particularmente artificial* ya que con su intervención corta con la historia de vida de la persona privada de libertad. El encierro es por ello ilusorio en tanto las posibilidades de modificar comportamientos y de mejoramiento de las personas. La cárcel interpela al delincuente que es encerrado, pero también la identidad del ciudadano respetuoso de la ley es parte de este mismo marco simbólico amenazante (Calderón, 2015).

A ambos lados del Atlántico, las condenas obligatorias, los derechos de las víctimas, las leyes de notificación

a la comunidad, la policía privada, las políticas de 'ley y orden' y una acentuada creencia en que 'la prisión funciona', se han convertido en elementos comunes en el paisaje del control del delito y no sorprenden a nadie, aunque aún provoquen consternación e incomodidad en ciertos círculos (Garland; 2012: 31)

Si el crimen es el problema, el castigo aparece como solución. El asunto con el actual momento punitivo, es que el castigo se vuelve también problemático. Lo que en apariencia sería una vía de protección a la sociedad, es también ahora una amenaza. Esto es debido a la enorme cantidad de individuos que se encuentran en prisión (el alto costo que implica además para sus familias y comunidades, tanto humano como económico sin lugar a dudas), a causa de la reproducción de desigualdades que se favorecen, a causa del incremento de la inseguridad que se genera (Fassin, 2018).

La cárcel aísla, pero no separa, es parte de la sociedad en la que se inserta. Pero tiende a convertirse *en la parte más oculta del sistema penal (...) que abandona el dominio de la percepción casi cotidiana, para entrar en el de la conciencia abstracta* (Foucault, 2008 : 18). En este sentido Fassin (2018) señala que castigar es de hecho producir sufrimiento: cuando un juez pronuncia una condena a prisión es consciente que implica mucho más que la privación de libertad y encuentra en el reclamo de endurecimiento de penas de actores sociales y políticos una vía por la cual la sociedad comete excesos, pero intermediada por un aparato administrativo burocrático.

Contrariamente a lo que se podría pensar, el espectáculo del castigo, el *suplicio* según Foucault (2008) que reunía a la gente en torno a las plazas donde tenían lugar torturas o bien ejecuciones no ha desaparecido sino que se lo ha trasladado. *Se conserva, pues, un fondo 'suplicante' en los mecanismos modernos de la justicia criminal, un fondo que no está por completo dominado, sino que se halla disfrazado, cada vez más ampliamente, por una penalidad de lo no corporal* (Foucault, 2008: 25). Ciertas formas de castigo contemporáneo no ponen más en juego el cuerpo, sino la dignidad. Las expresiones crueles de castigo y sus manifestaciones pornográficas - especialmente a través de la exposición en medios de comunicación masivos o redes sociales - devienen en desbordes que revelan siempre que en el acto de castigar hay algo que excede la racionalidad de su justificación (Fassin, 2018).

Las políticas penales, que regulan el delito y su consecuente castigo no son más que una

expresión de cierta gama de sentimientos colectivos. Desde hace años que el temor al delito viene adquiriendo mayor relevancia. Lo que inicialmente se veía como una cuestión situacional localizada se ha ido trasladando desde lo discursivo, y transformando en un problema social fundamental. Junto a este temor, se instala la desconfianza en el sistema político para resolver los asuntos de seguridad. Por lo que también se transforma el discurso político (y consecuentemente las políticas) apelando a ese público temeroso, desconfiado y molesto. La política criminal resulta atravesada por el enojo colectivo que reclama más la retribución que la búsqueda de soluciones estructurales y más justas (Garland, 2012).

Al respecto se sostiene que la vergüenza por un lado y la humillación degradante por otro; son en cierto modo parte de las políticas penitenciarias así como también en caso de sanciones extralegales (grupos de vecinos que organizados o bien espontáneamente toman medidas respecto de un delincuente o alguien al que consideran delincuente). Hay una tendencia al castigo emotivo y ostentoso que refleja cierto ánimo público que puede ser traducido en políticas públicas. Según Pratt (2000) este reflejo se caracteriza por privilegiar de alguna manera u otra la participación del público, así como también otorga preeminencia a la expresión emotiva por encima de la racionalidad controlada que en la sociedad moderna dejaba de lado a la emotividad y delegaba en la administración burocrática penal las decisiones y administración de castigos.

Asimismo, es posible afirmar que las sociedades y los Estados están modificando sus umbrales de tolerancia, reaccionan escandalosamente reclamando mayor dureza. Pratt (2000) plantea, que estamos ingresando a una nueva era penal caracterizada por el retorno de formas *des-civilizatorias* del castigo, se hace patente el colapso de los acuerdos que se hicieron alguna vez al respecto del control del castigo por el Estado. Para el autor el punitivismo es una expresión del desmoronamiento de la civilización. Si la tendencia civilizadora hacía hincapié en las razones, la tendencia opuesta se apoya en las emociones. Ambas conviven ambas dos fuerzas en juego, contradictorias y de desarrollo desigual. Aquellos acuerdos penales se discuten y devienen en un proceso descivilizatorio que se refleja en el aumento de las tasas de encarcelamiento, la degradación del castigo, aumento y endurecimiento de penas, cárceles privadas, retorno al énfasis sobre la seguridad, etc. Resurge entonces la humillación degradante, la vergüenza negativa, en el sentido de

debilitamiento de los vínculos sociales

A medida que se van sucediendo los debates y desarrollos filosóficos acerca de la prisión o las formas de castigo, esta produce siempre efectos deteriorantes en los prisioneros y también en sus operarios. Zaffaroni (2015) toma a Irwin (1985) que en *The Jail* señala que hay al menos cuatro momentos en el proceso de deterioro de la PPL: desintegración, desorientación, degradación y preparación. Si bien se entiende que no hay una intención desde el sistema, el deterioro carcelario es un efecto inevitable que asimismo provoca la reproducción del comportamiento criminal. En este sentido señala que este efecto no es el resultado de una prisión específica, sino que es resultado de la estructura misma. Aunque como se mencionó antes hay autores que sostienen que el sufrimiento es parte del castigo de privación de libertad.

En este sentido las cárceles devienen en un espacio de concentración de la exclusión social. Ya Foucault (2008) señalaba que el diseño del castigo venía de la mano con el desarrollo de la sociedad capitalista. La condena pública de un delito y la decisión posterior de castigo, no solamente atiende a sus características, sino que depende también de las relaciones de poder en las cuáles se inserta. En esta línea, Fassín (2018) sostiene que el acto de castigar debería de ser equitativo: *la justicia justa*, como si no hubiera marcadas disparidades étnoraciales y socioeconómicas dentro del sistema penitenciario. La relación entre crimen y castigo es menos unívoca de lo deseable y la demografía carcelaria es prueba de ello. La represión selectiva de ciertas categorías de ilegalismos y también de ciertas poblaciones juega un rol importante en la reproducción de las disparidades sociales.

Finalmente, las políticas de seguridad y específicamente las penitenciarias devienen en una forma de operabilidad que une gestión y fines políticos: se vuelve fundamental la gestión de medios cuyos resultados redunden finalmente en la sensación de seguridad (Calderón, 2015).

IV. Los problemas: Uruguay hacia las reformas de 2006

En lo que respecta a Uruguay, viene experimentando en los últimos años una situación problemática en materia penitenciaria. El país cuenta con altas tasas de prisionización y sus

condiciones de reclusión han sido objeto de crítica y denuncias a nivel internacional². Entre los principales problemas se encuentran el hacinamiento, las condiciones edilicias inadecuadas, malos tratos, problemas sanitarios, problemas alimenticios, incumplimiento de los criterios de clasificación, escasez de programas de trabajo, estudios y egreso, etc.

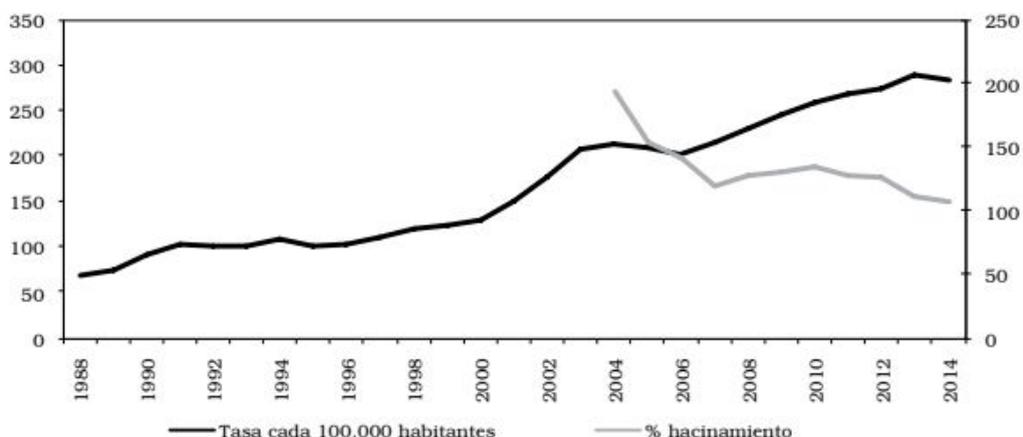
El desarrollo de políticas públicas penitenciarias se ha encontrado con esfuerzos aislados e inconexos, producto de emergencias coyunturales que requerían intervención urgente de los tomadores de decisiones. *En las últimas tres décadas no se han desarrollado políticas integrales de largo plazo para enfrentar el problema penitenciario de manera coordinada y sometida a procesos de evaluación* (González et al; 2015: 128).

Según datos del Observatorio de Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior, las diferentes formas de criminalidad han ido en persistente aumento en los últimos años. Esto encuentra su correlato en las tasas de prisionización que han crecido de 69,8 en 1988 a 283,7 en 2014, llegando a ser de las más altas de Sudamérica como se mencionó antes. La población penitenciaria está en torno a las 10.000 personas³ y se caracteriza por tres aspectos: son mayoritariamente uruguayos, hombres y menores de 35 años. Asimismo, los delitos con mayor presencia son las rapiñas, hurto y en tercer lugar, homicidios.

Previo a 2005, en el periodo 1995 - 2004 se identifican cambios en el sistema criminal del Uruguay bastante significativos: la aprobación de las leyes 16.707 y 17.243 de corte punitivo crean nuevas figuras delictivas e incrementan la severidad de las penas para delitos ya vigentes. Lo que favoreció la inflación penitenciaria y el colapso posterior del sistema. (González et al; 2015).

² Un claro ejemplo de ello es el informe del relator especial de las Naciones Unidas sobre la Tortura, Manfred Nowak, quien durante su Uruguay en el año 2009 advirtió del alto riesgo de colapso de sistema penitenciario: encontró condiciones de reclusión infrahumanas en diferentes cárceles, denunció la práctica de abusos y malos tratos e instó al gobierno a cerrar de inmediato los módulos de acero en el Penal de Libertad, conocidos como “las latas” <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2010/12/G0917658-2.pdf>

³ Entre 2005 y 2006, donde se ubica este estudio, la PPL rondaba las 7.000 personas y la densidad era de 196 lo cual indica hacinamiento según el informe del Poder Ejecutivo para el estudio de la ley de Libertad Provisional Anticipada.



Nota: no se disponen datos de hacinamiento antes de 2004.

Gráfico 1: Personas privadas de libertad cada 100.000 habitantes (eje izq.) y porcentaje de hacinamiento (eje der.). 1988-2014

Fuente: González, Rojido y Trajtenberg (2015) elaborado con datos del Observatorio de Violencia y criminalidad del Ministerio del Interior

En este mismo periodo también se crea la Comisión Honoraria para el Mejoramiento del Sistema Penitenciario, se realiza el Primer Censo Nacional de Población Reclusa en 1999, se crea el Centro Nacional de Rehabilitación en 2002 y también el Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, cuya función es de monitoreo y asesoramiento a los legisladores acerca de las condiciones del sistema penitenciario y sobre el cumplimiento de la normativa referente a la PPL, tanto la nacional como la internacional.

Las políticas de prevención del delito y la creación de nuevos espacios institucionales dentro del Ministerio del Interior daban señales de un cierto fortalecimiento estatal, estrategias de vinculación con la ciudadanía además de nuevos abordajes a temas de violencia doméstica, sin embargo no hubo una estrategia política sistemática, organizada y de largo alcance. La llegada de la izquierda al gobierno resignifica estos procesos, al menos colocándolos en un lugar de relevancia además de renovando sus enfoques.

La política de seguridad fue un terreno bastante exploratorio para el Frente Amplio una vez asumido el gobierno en 2005, asimismo la historia reciente estaba marcada por una fuerte polarización entre las fuerzas de seguridad del Estado y muchos actores que ahora llegaban al gobierno; en este sentido el Dr. Faroppa fue muy gráfico transmitiendo las dificultades con las que se enfrentaban al asumir los nuevos roles a la cabeza del Ministerio del Interior:

Entonces empecé a insistir mucho en que había que tener posiciones claras sobre el tema, porque el gobierno del Frente iba a enfrentar desde una mirada estrictamente política, diciendo que por el único lugar que la oposición le puede pegar al Frente, porque realmente la inseguridad real, o sentida que era una realidad que se estaba dando y el la comisión de seguridad del Frente, era una comisión de defensa nacional. Era toda gente que había tenido alguna experiencia en los (años) 60, y había un buen discurso de defensa, a pesar de todo... sin lugar a duda, dentro del Frente la defensa nacional, el rol de los militares, etc, se había pensado por diferentes causas. Pero la policía no le importaba a nadie y la seguridad interior a nadie, y las cárceles solamente importaban desde un punto de vista humanista: los presos tienen que estar bien, hay que tratarlos bien.

La designación del ministro fue crucial para el Dr. Vázquez, quien enfocó su búsqueda en una persona de *fuerte temple político, capacidad de negociación y habilidades para negociar una transición compleja e incierta* (Vila, 258: 2016). Como se mencionó anteriormente, la designación recayó en el Dr. José Díaz, abogado laboralista de trayectoria; quien asumió con tres compromisos bien específicos: gestionar la transición, redefinir la función policial acotada a la seguridad interna y cumplir con los objetivos asumidos en materia de Derechos Humanos. Era fundamental para el gobierno entrante y especialmente para el ministro, revertir la tendencia punitiva de los periodos anteriores (Vila, 2016).

IV.i. Un diagnóstico vigente 10 años antes: el Informe de Tommasino

La ley N° 16.707 del año 1995 crea en su artículo 34 la Comisión Honoraria de Mejoramiento del Sistema Carcelario con el fin de asesorar al Poder Ejecutivo en esta materia. La Comisión, de carácter multidisciplinario, fue integrada por un Ex Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Dr. Armando Tommasino presidente de la misma; representantes del Ministerio de Salud Pública, del Poder Legislativo, Facultad de Derecho de la Universidad de la República, el Colegio de Abogados, un ex Juez en lo Penal, un ex Fiscal, un representante del Ministerio del Interior y representantes de Organizaciones No Gubernamentales de protección de Derechos Humanos. Comienza sus tareas el 28 de setiembre de 1995 que culminan con la presentación de su informe en junio de 1996.

El informe es extenso y un análisis detallado del mismo excede a los propósitos de este trabajo, pero se consideran sus lineamientos generales dado que no fueron tenidos en cuenta hasta que el Frente Amplio los incluye en su programa de gobierno y luego en la discusión de la ley de Libertad Provisional Anticipada. El Informe completo se estructura en 11 secciones de acuerdo a áreas temáticas en las que se detalla sobre los problemas del sistema

y se proponen soluciones acorde al cumplimiento de las Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos de las Naciones Unidas hoy en día reformuladas como Reglas Nelson Mandela⁴.

La Comisión accede al sistema penitenciario por varias vías: entrevistando a directores y funcionarios de establecimientos penitenciarios⁵, recabando informes de las dependencias a través de sus directores, intentando sistematizar información y, finalmente a través de visitas personales. De ello surge un diagnóstico crítico de la situación de las cárceles y por ende también de su población:

- 1) Inadecuación de los edificios para cumplir con los objetivos del sistema: reinserción social de los internos, disminuir la violencia dentro del sistema y brindar trato humano.
- 2) Superpoblación y hacinamiento.
- 3) Ausencia de capacitación de funcionarios. Excesivo cambio de mandos. Utilización de la función penitenciaria como sanción o desvalorización del funcionario.
- 4) Distribución inadecuada de los funcionarios.
- 5) Corrupción, tráfico y consumo problemático de drogas y alcohol.
- 6) Violencia física institucional legitimada.
- 7) Desorganización de los equipos técnicos y ausencia de seguimiento de la población penitenciaria.
- 8) Arbitrariedades en el régimen disciplinario: falta de garantías para la PPL.
- 9) Desvalorización de los derechos de la población: carencias alimentarias, de servicios de salud, visitas, trabajo, educación y recreación.
- 10) Ausencia de organización en la vida cotidiana de los establecimientos.

⁴ Se trata de un conjunto de 122 reglas aprobadas por Asamblea General de las Naciones Unidas, referidas a la protección de las garantías básicas de las personas privadas de libertad, que ponen especial énfasis en el respeto a la dignidad humana, la prohibición de la tortura. No se vuelve a hacer mención de las mismas en los demás documentos analizados.

⁵ Las cárceles en Uruguay no estuvieron unificadas bajo una misma entidad rectora, el Instituto Nacional de Cárceles (INR) hasta el año 2010. Anteriormente, si bien todo quedaba bajo la órbita del Ministerio del Interior, cada una de las jefaturas departamentales de Policía tenía una o más cárceles bajo su tutela; los grandes establecimientos metropolitanos - COMCAR y Libertad - dependían de la Dirección Nacional de Cárceles (DNC) y el Centro Nacional de Rehabilitación respondía a la Dirección Nacional de Secretaría. Hasta el año 2010 había 28 establecimientos penitenciarios dependientes de 21 organismos diferentes (González, 2015)

Respecto de cuestiones más generales - pero vinculadas al sistema carcelario - la comisión plantea que la función policial no sólo es diferente de la penitenciaria, sino antitética. La interrelación del funcionario policial con la población penitenciaria generalmente está cargada de rivalidades y desprecio recíproco; y el propio sistema profundiza esta desvalorización mutua. Asimismo, la formación policial no tiene preparación especializada en lo penitenciario, sumado a que la cárcel es visualizada desde los funcionarios como un lugar de destino o castigo, situación que también influye en el relacionamiento complejo entre policías y PPL. Sobre estas contradicciones Juan Faroppa comentaba:

Más allá de que no me importaba que siguiera dependiendo del Ministerio del Interior, siempre y cuando no fuera una unidad policial; la Dirección Nacional de Cárceles era personal policial, era un destino policial, eso para la interna de la policía también tiene otro valor agregado, que no lo digo en sentido peyorativo pero un destino implica que hay un director y un subdirector, que tienen un salario mayor, un vehículo a disposición o vivienda, y eso no lo podés cambiar de un día para el otro. Y además era la razón del artillero: el personal que vos tenías para atender las cárceles, era de la policía, en general el personal menos valorado, era el castigo, es un destino de castigo: las seccionales de la periferia y las cárceles. El policía que se mandaba alguna embarrada, que estaba metido en algo turbio lo mandaban a cárceles. Con todo ese discurso de que el policía está para perseguir al delincuente y no para cuidarlo... sumado al discurso punitivo que ya estaba instalado.

Otro capítulo del informe refiere a la larga duración de los procesos penales, destacando que buena parte de la PPL al momento del informe no está penada; que entre otras complicaciones, influyen directamente en la superpoblación de los establecimientos. El hacinamiento como ya se ha mencionado, deviene en situaciones de violencia, escasez de recursos, atención sanitaria insuficiente, desabastecimiento de medicamentos, riesgo de brotes epidemiológicos, falta de vestimenta adecuada, etc. Sobre la asistencia sanitaria se señala específicamente que no se cuenta con historias clínicas de la PPL, ni información de los estados de salud al ingreso o al egreso de las personas; no hay indicadores, ni políticas de prevención.

Finalmente, señala que el sistema carcelario es deficitario en aspectos fundamentales como la prestación de servicios técnicos para el cumplimiento de la rehabilitación de la PPL por cuanto carece de planes educativos y de trabajo; y que las condiciones edilicias son inadecuadas en la mayoría de los establecimientos.

IV.ii. El sistema penitenciario en el programa del Frente Amplio

En el año 2003, el IV Congreso “Héctor Rodríguez” del Frente Amplio propone las bases programáticas para lo que sería el próximo gobierno. En el documento que surge del Congreso se determina como prioritaria la situación del sistema penitenciario. Al respecto el diagnóstico que se realiza es breve y sumamente crítico de los gobiernos anteriores. Señala a las cárceles como un ámbito de violación permanente de los derechos fundamentales de los internos en contradicción con el artículo 26 de la Constitución⁶ y la concepción humanitaria de la convivencia democrática. El documento denuncia el creciente deterioro del sistema tanto en el aspecto alimenticio como sanitario desde la salida de la última dictadura cívico - militar; y califica de inhumano el trato hacia la PPL.

En consecuencia, se da un reconocimiento de la responsabilidad del Estado y su obligación en la defensa y promoción de los Derechos Humanos en general y, en particular en este punto de los privados de libertad. Para ello desde el mismo programa el EP - FA se comprometía a desarrollar una política de Estado en la materia creando un sistema de seguridad ciudadana respetuoso, protector y promotor de los derechos de todos los uruguayos.

Era algo impresionante el cambio de eje, donde vos ponías la cuestión de los derechos humanos, la cuestión del respeto a los derechos, a las garantías, en un sentido integral pero también para tratar de contener una cierta lógica de funcionamiento, limitar algunas cuestiones vinculadas a la violencia institucional y garantizar cosas que claramente eran muy violatorias de los derechos humanos a nivel de la cuestión penitenciaria. Díaz tenía la concepción de que empezando por ahí y no solo por ahí, vos podías ayudar a recomponer también mucho de los procesos de base.

Comentaba al respecto del nuevo enfoque en Derechos Humanos Rafael Paternain, Sociólogo, especialista en seguridad, ex funcionario del Observatorio de Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior.

IV.iii. En 2005, la emergencia humanitaria

En el mismo acto de asunción del gobierno frenteamplista, el 1° de marzo de 2005, Tabaré

⁶ *A nadie se le aplicará la pena de muerte.*

En ningún caso se permitirá que las cárceles sirvan para mortificar, y sí sólo para asegurar a los procesados y penados, persiguiendo su reeducación, la aptitud para el trabajo y la profilaxis del delito.

Artículo 26 de la Constitución de la República

Vázquez decretó la emergencia humanitaria del sistema penitenciario a la vez que daba otras señales de un marcado enfoque de Derechos Humanos en lo relativo a las políticas de seguridad ciudadana.

La grave situación existente en las cárceles y la falta de atención a las víctimas del delito, nos determina declarar, a partir del día de hoy, el estado de emergencia humanitaria en todo el país (...) Tener en cuenta uruguayas y uruguayos que la Tasa Media Mundial de población carcelaria de un país, respecto a la población total del mismo es de 0.5 por mil. De acuerdo a esa estadística, Uruguay debería tener unos 1500 presos, hoy tiene casi 7000, la mayoría jóvenes y pobres, y la pobreza no se combate construyendo cárceles para jóvenes. Repetimos algo ya dicho, no por nosotros: "Seremos severos, muy severos con la delincuencia, pero seremos implacablemente severos con las causas que llevan a la misma"

Pronunciadas estas palabras por Tabaré Vázquez ante el pleno del Poder Legislativo, se lanza un claro mensaje sobre la necesidad de atacar urgentemente la situación crítica del sistema penitenciario. El nuevo gobierno da cuenta del estado de las prisiones y de sus habitantes, y se propone la mejoría del mismo entre sus prioridades.

Se constata la gravedad de la situación en la entrevista a Enrique Navas, que al respecto decía: *la crisis era por hambre, por falta de medicamentos, hacinamiento, condiciones inhumanas (...) ¡No había nada! Asumí con un presupuesto que no alcanzaba ni para la tercera parte de la población carcelaria. Se comía una sola vez por día. Pero eso tenía que estar todos los días recorriendo, hablando con los internos, con el personal que también se preocupaba. Se pasó muy mal, hubo mucha hambre y se proliferaron las enfermedades. Entre 2002 y 2005 fue espantoso lo que pasamos. (...) Como te decía, la urgencia estaba en el aspecto humanitario. Nuestros informes, que aparte se los explicamos verbalmente al grupo designado por el Frente antes de asumir, relataban una situación desesperante. Esto el gobierno entrante lo entendió, y antes de asumir ya tenían preparado un Decreto de Declaración de Estado de Emergencia Humanitaria en el Sistema Penitenciario. Y el presupuesto que vino al otro año daba perfectamente para atender las necesidades en forma satisfactoria en materia de alimentación, salud, refaccionar el Comcar, renovación de la flota, etc*

De las entrevistas se extrae también, que esta declaración fue una señal muy positiva, que daba visibilidad a un tema que se empezaba a instalar fuertemente:

Yo creo que eso era una oportunidad, yo lo tomaba como una oportunidad para transparentar los problemas del sistema penitenciario. Y... diría que por un buen tiempo se logró. Creo que sirvió para que el sistema político tomara conciencia de la gravedad y la magnitud de la crisis.

Decía Álvaro Garcé, Ex Comisionado para el Sistema Penitenciario.

Sobre la misma declaración, respecto al impacto en la interna del Ministerio del Interior, Rafael Paternain entrevistado el 4 de abril de este año señalaba que:

Lo que sí me parece que la declaración de emergencia humanitaria era la desembocadura natural de un conjunto de preocupaciones que venían por fuera del ministerio: la sociedad civil, la universidad, otros colectivos que trabajaban en torno a las cárceles. Yo creo que respondía más que nada a eso, a ese proceso de deterioro pero no tengo un recuerdo que haya generado ningún tipo de impacto a la interna del ministerio (...) Fue un anuncio importante: estaba claro donde estaban las prioridades.

Volviendo a Kingdon (2003), sostiene que hay veces en que el reconocimiento de un problema, es suficiente para que ocupe un lugar prominente en la agenda. El proceso de enfocar la atención en un problema determinado por encima de otros, es central para el establecimiento de la agenda. La declaración de emergencia del presidente en asunción, además de poner explícitamente el tema penitenciario en la agenda política da cuenta de esto: el nuevo gobierno hacía pública la intención de dedicarle a la reclusión y la situación carcelaria un lugar de relevancia.

IV.iv. El informe del Poder Ejecutivo con el proyecto de ley

En julio del 2005 el Poder Ejecutivo remite al parlamento el proyecto de ley de régimen excepcional para humanización del sistema penitenciario. Inmediatamente es derivado a la comisión de Constitución, Códigos, Legislación general y Administración integrada con la Comisión de Derechos Humanos. Para este proyecto el Poder Ejecutivo busca asesoramiento y apoyo de diversas instituciones: Suprema Corte de Justicia, el Instituto de Derecho Penal de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, la Asociación de Magistrados y de Magistrados Fiscales, Defensores de Oficio; además de algunas unidades del Ministerio del Interior vinculadas a lo penitenciario. En tal sentido moviliza recursos y busca consensos dentro y fuera del gobierno para obtener apoyos en la promoción de esta política. María Noel Rodríguez comentaba al respecto que:

Para construir esta ley, que al principio no teníamos necesariamente muy claro todo lo que iba a tener, pero fue una ley muy participativa, se le dio participación al Instituto de Derecho Penal, se le dio participación a los jueces, a los defensores, a los efectos de construir un proyecto lo más participativo posible. Allí se estableció que era necesario buscar algún mecanismo para reducir el hacinamiento y por eso este mecanismo excepcional de libertades anticipadas (...) que permitió un 10% de reducción del hacinamiento. (...) y estoy convencida que fue un inicio en el cambio de paradigma de la política criminal en Uruguay.

Dicho proyecto, que se presenta como parte de un conjunto de medidas para superar a la que define como *la peor crisis humanitaria* dentro de sistema penitenciario en nuestra historia reciente, expone como introducción un diagnóstico severo respecto de las cárceles en Uruguay, donde se exponen diversas problemáticas, a saber: *precaria situación de los establecimientos de detención, donde el hacinamiento supera los estándares internacionales, la orfandad alimenticia pone en riesgo la nutrición de la población reclusa, y los servicios sanitarios padecen los efectos de la insuficiente asignación presupuestal.*

Asimismo agrega que se asistía a una *inflación legislativa en materia penal* en relación a las ley N° 16.707 de Seguridad Ciudadana de 1995 y sus sucesivas reformas que como ya se mencionó crean nuevos delitos e incrementan la severidad de las penas para otros delitos tipificados anteriormente. Conforme al informe del Poder Ejecutivo, con esta legislación solamente se había logrado aumentar la PPL, y no se había disminuido la criminalidad no las tasas de reincidencia como correlato; llevando a Uruguay a tener de las tasas de prisionización más altas de la región. Las reformas mencionadas no habían sido eficaces al no desarrollar una estrategia de control de la densidad carcelaria.

1994	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
100	101	106	119	121	128	146	166	202	212

Cuadro 1: Personas Presas. Tasas cada 100.000 habitantes. 1994 - 2004 (no hay datos disponibles para 1995)
Fuente: Proyecto de Ley de Libertad Provisional Anticipada

Este visible crecimiento de la población penitenciaria llevó a un hacinamiento crítico, con una densidad promedio a nivel nacional de 196, por lo que conforme a los parámetros que tomaba el informe del Consejo de Europa se trataba de un hacinamiento crítico.⁷ Esto al mismo tiempo conlleva a otras problemáticas como la escasez alimentaria o la insatisfacción

⁷ A nivel internacional el hacinamiento se mide mediante la densidad carcelaria cada 100 plazas (número de personas privadas de libertad sobre capacidad instalada, por 100). Según el parámetro utilizado por el Consejo de Europa, el hacinamiento se califica de crítico, cuando la densidad es igual o superior a 120. Uruguay en el año 2005 presentaba una densidad promedio nacional de 196, por lo que de acuerdo a los parámetros internacionales el hacinamiento se considera severamente crítico.

de las demandas sanitarias, patologías severas como VIH o bien pacientes psiquiátricos sin cobertura asistencial adecuada.

Capacidad	Población	Exceso	Densidad
3.676	7.213	3.537	196

Cuadro 2: Densidad carcelaria cada 100 plazas, mayo 2005
Fuente: Proyecto de Ley de Libertad Provisional Anticipada

Enrique Navas confirmaba este dato: *En la cárcel lo que había eran hambre y problemas de salud. El hacinamiento pasaba los estándares internacionales de hacinamiento crítico de 120%, llegábamos a cifras que eran un disparate, de 180 o 190%.*

Las carencias estructurales de los centros de reclusión llevan a situaciones de conflicto permanente: amotinamientos, enfrentamientos entre reclusos, violencia institucional. En este sentido Álvaro Garcé señalaba:

Entonces, prácticas de violencia institucional, luego, el hacinamiento es otra forma de violencia institucional, quizás no tan extrema pero... igualmente indigna. (...) En aquel momento el hacinamiento era brutal, habían más o menos unos 7 mil internos. Y con una capacidad de 3 mil plazas, y te digo más, de muy mala calidad por otra parte, no? Entonces bueno, esas eran las expresiones de violencia, no había prácticamente trabajo, no había estudio, no habían ni siquiera maestros en las escuelas penitenciarias, en las aulas penitenciarias, y... realmente se partió de un punto muy bajo.

El informe también dedica una sección a analizar los profundos desequilibrios del modelo penal y la política criminal especialmente luego de aprobadas la Ley de Seguridad Ciudadana y las leyes de urgencia que la amplían. Se castiga con mayor severidad los delitos contra la propiedad en sus diversas manifestaciones, que aquellos que atentan contra la vida:

El delito de rapiña y el delito de copamiento (ambos delitos contra la propiedad) se castigan respectivamente con un máximo de dieciséis y veinticuatro años de penitenciaría, mientras que el delito de homicidio (delito contra la personalidad física) se castiga con un máximo de doce años.

Por su parte el mínimo de pena para castigar el apoderamiento de cosa ajena "por sorpresa o despojo" (aún tratándose de un bien de escaso valor patrimonial) es de dos años, mientras que el mínimo del homicidio simple es de veinte meses, inexcusable el primero y excusable el segundo.

Esto se menciona en relación estrecha con lo señalado anteriormente sobre la represión selectiva de algunas conductas delictivas por sobre otras y, en este caso el sistema penal

reafirmando ciertos aspectos de la exclusión social.

IV.v. La respuesta legislativa: los informes de la Comisión

El informe y el proyecto de ley fueron derivados a Comisión para su estudio, y de ella surgen tres informes más para el tratamiento del proyecto en el pleno: un informe en mayoría que apoya el proyecto y dos en minoría que sugieren desecharlo. Estos dos últimos no hacen un análisis del sistema penitenciario, sino que se limitan a exponer los motivos por los cuales rechazan el proyecto de ley, por lo tanto se dejará su revisión para más adelante.

El informe en mayoría confirma el análisis y la lectura de la situación del sistema que hacía el informe del Poder Ejecutivo: toma el tema de los desequilibrios del modelo penal y acusa las leyes de Seguridad Ciudadana y sus posteriores reformas de la inflación en el sistema penitenciario, generando el desborde del sistema y la correlativa imposibilidad de atender a la PPL en atención médica y alimentación, menos aún en el cumplimiento de la finalidad rehabilitadora del sistema. En definitiva, está de acuerdo con el Poder Ejecutivo en que la situación es crítica, que hay una constante violación a los Derechos Humanos y que por ello se hace urgente la aprobación y ejecución de la ley en debate, con algunos ajustes.

V. Las soluciones: un proyecto controversial sin propuestas alternativas

En esta segunda parte se presentan las soluciones planteadas al problema penitenciario extraídas de los mismos documentos analizados en el capítulo anterior, a saber: el Informe de la Comisión Honoraria de Mejoramiento del Sistema Penitenciario de 1996, el documento del IV Congreso “Héctor Rodríguez” del Frente Amplio del año 2003, la declaración de Emergencia Humanitaria para el Sistema Penitenciario de parte del Dr. Tabaré Vázquez en marzo de 2005 y finalmente el proyecto de ley y los informes de comisión parlamentaria que llevaron a la aprobación de la ley N° 17.897 en setiembre de 2005; asimismo se agregan extractos de las entrevistas realizadas en el marco de este proyecto.

V.i. Las propuestas de la Comisión de Mejoramiento del Sistema Carcelario en 1996

Tal como se mencionó en el apartado anterior, esta Comisión se crea por ley N° 16.707 en 1995 y entrega su informe al Poder Ejecutivo en 1996 con un severo diagnóstico y varias

propuestas para iniciar un proceso a largo plazo de mejoramiento del Sistema Carcelario cuyo objetivo rector es una cárcel mínima en cuanto a número de internos, donde prime el trato personal y humanitario, y sea posible el cumplimiento de los objetivos de rehabilitación y reeducación como ejes de la progresividad del sistema y la organización de la cotidianidad en el encierro. Los servicios de vigilancia, mantenimiento, administración, salud, educación y trabajo, serían asimismo pautados para mejorar la convivencia y logren reducir los índices de violencia.

La primera propuesta refiere a la ubicación institucional: las cárceles deben salir de la órbita del Ministerio del Interior, si bien la Comisión no llega a un acuerdo con respecto al destino (Ministerio de Educación y Cultura o bien el Supremo Tribunal de Justicia) entiende que el Ministerio del Interior no es recomendable para la dependencia carcelaria. En tal sentido, hace hincapié en que con algunas pocas excepciones en el resto de Latinoamérica, las cárceles quedan bajo dependencia de un Ministerio de Justicia, siendo excepcional la situación uruguaya. Asimismo sugieren la incorporación de personal civil especializado en seguimiento de las recomendaciones de las Reglas Mínimas, señalando los problemas de la función policial para la tarea penitenciaria que se mencionaron anteriormente y la falta de preparación específica en torno a esta tarea.

Una segunda propuesta es el fortalecimiento institucional del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados aumentando su personal, mejorando los salarios, generando incentivos para el trabajo con los egresados del sistema, profesionalizando la tarea entendiendo que la eficacia en la tutela es fundamental para prevenir la delincuencia y controlar la reincidencia.

La tercera parte del informe de la comisión se centra en la libertad provisional, si bien pone el acento en la larga duración de los procesos judiciales y no en el problema penitenciarios *per se* este es el antecedente más directamente relacionado a la ley finalmente aprobada en 2005 de Libertad Provisional Anticipada. Aquí se presenta un anteproyecto de ley a la suprema Corte de Justicia solicitando liberación anticipada para aquellos casos que:

- 1) La PPL hubiera sufrido prisión preventiva equivalente a la mitad de su pena requerida en la demanda acusatoria o impuesta en la sentencia,

- 2) Si hubieran sido requeridas o impuestas medidas de seguridad eliminativas y han transcurrido en prisión preventiva las dos terceras partes de la pena; y
- 3) Para aquellos casos en los que el proceso se había iniciado hace tres años o más y aún no existía acusación fiscal.

Cumpliendo con la idea de actualización de legislación en materia penitenciaria, se presenta además un proyecto de ley penitenciaria a los efectos también de armonizar la legislación local con la normativa internacional; siempre con el objetivo proclamado de la reinserción social de los egresados del sistema y la prevención del delito. Se trata de un proyecto general y abstracto que toma sus lineamientos generales de las Normas Mínimas: postula que el principal objetivo de la prisión es la reinserción social de la persona y que se deben desarrollar las garantías establecidas por la Constitución de la República y los pactos internacionales. Proclama el trato humanitario y respetuoso de la dignidad humana dentro de la vida carcelaria. Aboga por la disminución de la violencia, la atención personalizada, el seguimiento de las necesidades y la progresividad de los tratamientos para preparar a las personas para su egreso. Y luego establece una serie de disposiciones específicas sobre el trato a la PPL tal como régimen de visitas, tratamientos de enfermedades, cuidados, alimentación, vestimenta, asistencia médica, etc. Finalmente se propone legislar también sobre las condiciones edilicias y las plazas por establecimiento, los derechos de trabajo remunerado y estudio, la progresividad de los tratamientos, e incluso las faltas y los castigos dentro de la prisión. Si bien se hace mención de los lineamientos generales, la importancia de esta propuesta radica en que la Comisión intenta en el año 1996 poner bajo una única norma legal todo lo relativo a la prisión, cosa que hasta hoy no existe en la legislación uruguaya.

Otro punto en el que la comisión pone especial atención es la salud de la PPL, es la creación de una Comisión Honoraria de Sanidad Carcelaria con integración multidisciplinaria para monitorear, atender y asesorar a las autoridades sobre los problemas de salud de los internos, manteniendo un programa de salud dentro de los establecimientos, promoviendo y educando sobre higiene y prevención. Además propone la creación de un hospital penitenciario con pocas plazas pero centralizando la atención a la PPL en caso de ser necesarios cuidados especiales.

Con respecto al trabajo de la PPL, la comisión entiende que es fundamental como tratamiento, reivindicando el derecho al mismo - declarado en el proyecto de ley anterior - por lo que propone que los establecimientos impulsen los emprendimientos internos, como forma de integrar la cárcel a la comunidad.

Para desarrollar las condiciones de trabajo de los equipos técnicos y a los efectos de la rehabilitación de los reclusos, la Comisión insiste en la clasificación, diagnóstico y tratamiento; fundamentales para mejorar las condiciones de convivencia para la PPL, pero también para los funcionarios, tanto los encargados de las tareas vinculadas a la seguridad de los establecimientos como los equipos técnicos encargados de la organización de las actividades. Con diagnóstico la Comisión no refiere a peligrosidad, sino por el contrario a las vulnerabilidades de la persona: la detección de carencias apunta a la intención de dignificar a las personas, dotando a la privación de libertad de un sentido de justicia que pocas veces se pone en discusión. Y por último, consideran un tratamiento integral, esencialmente educativo orientado a crear las condiciones necesarias para la reinserción.

Finalmente la Comisión propone, mediante proyecto de ley, la creación del cargo de Juez de Vigilancia Penitenciaria, un instituto similar al Comisionado Parlamentario Penitenciario⁸ pero con mayores potestades, ya que conforme el proyecto de ley, podrían tomar medidas para corregir abusos, aplicar sanciones disciplinarias o bien revocarlas, resolver sobre las clasificaciones de la PPL así como sobre recursos asignados a los tratamientos, autorizar salidas transitorias o permisos especiales; siempre velando por la protección de los derechos fundamentales de la persona.

V.ii. Las soluciones en el programa del Frente Amplio.

En el programa para el nuevo gobierno del Frente Amplio (aprobado por Congreso en el año 2003) se dedica un espacio a la seguridad ciudadana y el rol de la Policía Nacional, el Ministerio del Interior y también el sistema penitenciario.

⁸ El Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario fue creado por la ley 17.684 de 2003, con el cometido principal de asesorar al Poder Legislativo en su función de control del cumplimiento de la normativa supranacional, constitucional, legal y reglamentaria, referida a la situación de las personas privadas de libertad por decisión judicial.

No es menor que el capítulo comienza definiendo la seguridad ciudadana como un derecho humano:

Los objetivos estratégicos del Encuentro Progresista - Frente Amplio en materia de seguridad ciudadana tienen como base el concepto de seguridad como derecho humano. Como tal, el Estado tiene el deber de garantizar su goce efectivo a todas las personas que habitan en su territorio sin ningún tipo de distinción.

En este sentido, el documento propone modificaciones y reestructuras dentro del Ministerio del Interior, la Policía Nacional que, muy a grosso modo consisten en la profesionalización y modernización de ambas instituciones. Además dedica también un espacio a la necesidad de una reforma sustancial y prioritaria del sistema penitenciario; como un aspecto más para garantizar los derechos humanos tanto de habitantes libres como PPL.

Como ya se mencionó en el apartado anterior, el programa hace un diagnóstico sumamente crítico de la situación del sistema y las condiciones de reclusión y propone un plan de emergencia para dar respuesta a los aspectos más urgentes.

El mencionado plan, se centra en los siguientes objetivos a cumplir en el corto plazo:

- 1) Asignar recursos para la humanización de las condiciones de reclusión así como también de las condiciones laborales del personal penitenciario
- 2) Establecer un programa de capacitación a funcionarios.
- 3) Finalmente se propone centralizar todas las cárceles que dependen de las Jefaturas de Policía queden bajo la Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación (esto se hará mucho más adelante)

Los cometidos de largo plazo deben seguir los lineamientos del Informe de la Comisión Honoraria de Mejoramiento del Sistema Carcelario. De este informe en el programa se destaca la creación de un Instituto Nacional de Cárceles, como servicio descentralizado que pasaría a regir sobre todos los institutos de reclusión luego de un proceso gradual de traspaso. La formación de personal técnico, luego de la creación de un centro de formación y estudios, dependiente del Instituto, pero con convenios con la UdelaR⁹ y finalmente proponen un tratamiento personalizado de la PPL cuyos principios rectores serían su personalidad, dignidad y humanidad; incentivando el relacionamiento con la familia así como también preparando las condiciones de egreso del sistema.

⁹ El Centro de Formación Penitenciaria (Cefopen) se crea recién en 2010 junto con el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) y depende del Ministerio del Interior

En esta propuesta de política no se especifica qué aspectos de las condiciones de reclusión son las que requieren tratamiento urgente, no hace mención a las prácticas de violencia institucionalizada y da por sobreentendido a qué se refiere con *humanizarlas*, asimismo no detalla plazos ni qué recursos se pretende asignar, si bien se entiende que puede ser una discusión posterior que la meramente programática.

V.iii. La declaración de emergencia humanitaria en el Sistema Penitenciario

En su discurso de marzo de 2005, si bien se trata de una declaración, Tabaré Vázquez profundiza en el sistema penitenciario y propone además de atender la situación de las cárceles, eliminar la delincuencia y sus causas. Si bien no especifica cómo, pues se trata de una declaración en un acto público, es sumamente importante que da cuenta que el sistema penitenciario tiene problemas propios y otros exógenos que lo afectan gravemente: hay cuestiones estructurales que también determinan las condiciones de encierro que luego se profundizan en el informe del Poder Ejecutivo.

El modelo Kingdon destaca como un momento de suma importancia la apertura de la ventana de oportunidad, en tal sentido se entiende que esta declaración de emergencia humanitaria opera en esta línea. El Presidente se constituye en un actor relevante en tanto abre una ventana de oportunidad al debate y negociación insistiendo en la urgencia de elaborar una política que logre solucionar la crisis en cuestión. Si bien en la interna partidaria del Frente Amplio, lo penitenciario ya estaba presente, dicha ventana instala el debate en la agenda pública con una apuesta fuerte a lo humanitario.

V.iv. El informe del Poder Ejecutivo y el proyecto de ley

El Poder Ejecutivo presenta el proyecto de ley de libertad provisional anticipada como una forma de atender la precaria situación del sistema penitenciario desde las libertades, la creación de una institución de protección a los derechos de las víctimas y la derogación de algunas disposiciones penales de la Ley de Seguridad Ciudadana y sus posteriores reformas. En este sentido se proponía modernizar el sistema penitenciario para finalizar con la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación.

En este sentido el proyecto se presenta como el paso inicial de una serie de profundas reformas al sistema penitenciario, a implementarse en tres fases: la primera consiste en superar el estado de emergencia, brindando a la PPL condiciones dignas; la segunda etapa sería la unificación del sistema carcelario bajo la dirección de la Dirección Nacional de Cárceles y finalmente, la creación del INR fuera de la órbita del Ministerio del Interior.

Con respecto a la superación de la situación de emergencia, se señalan una serie de medidas que acompañan el proyecto de ley que van desde el relevamiento de información hasta la asignación de presupuesto para alimentos, en buena medida estos puntos son una reelaboración sumaria de las propuestas de la Comisión de 1996; aunque no todos finalmente se concretan:

- 1) Elaboración de un proyecto de censo carcelario nacional que abarca tanto PPL como funcionarios del sistema;
- 2) Formación de una Comisión Asesora de Infraestructura Penitenciaria - en convenio con el Ministerio del Interior, Ministerio de Transporte y Obras Públicas y Facultad de Arquitectura - para definir un plan de obras y refacción de los establecimientos penitenciarios
- 3) Formación de una Comisión Asesora de Salud Penitenciaria a los efectos de atender las emergencias sanitarias y elaborar un plan de atención a la salud de la PPL. Agrega además el proyecto de creación de un Hospital Penitenciario y la reasignación de recursos para medicamentos.
- 4) Formación de una Comisión Asesora en Trabajo y Educación, así como una Comisión de Tratamiento para diseñar un programa de rehabilitación y reinserción de la PPL.
- 5) Aumento presupuestal para alimentos.
- 6) Fortalecimiento del Patronato Nacional del Encarcelado y Liberado (Pnel)

Asimismo el informe destaca la importancia de realizar una serie de reformas consensuadas entre operadores políticos, sociales y jurídicos. De hecho, los apoyos al proyecto en concreto se buscaron, durante la entrevista Rafael Paternain señala que:

Tenia enormes apoyos en relación a las organizaciones sociales... eso sí estuvo claro, aparte fue en consulta permanente con estas. No recuerdo que en aquel momento, capaz que en alguna conversación privada, que

alguien haya puesto algún reparo. Lo que tengo es un recuerdo de mucho apoyo al gobierno, y tuvo, a nivel parlamentario mucho apoyo. Y... después no tengo claro a nivel de la estructura policial, que le pueden haber dicho al ministro en ese entonces. Me parece que no le dijeron nada, capaz que podés chequear. No quiere decir que no la haya habido.

Y también se señala que el proyecto es un primer paso para abordar la crisis penitenciaria, mas no es definitivo: las soluciones definitivas vendrían de la mano del fortalecimiento de las políticas sociales en concordancia con el discurso de marzo del presidente Tabaré Vázquez que sostiene que si bien es necesario atender las emergencias del sistema, también es de orden ir a las causas más estructurales del problema, comprometiendo su gestión en el combate a la delincuencia y a sus causas.

El abordaje vía legislativa del problema penitenciario, exige consenso a los efectos de trascender la administración del momento y generar un enfoque de política criminal de largo aliento. El Poder Ejecutivo en 2005 se declara contrario a las propuestas de construir nuevas cárceles y tipificar nuevos delitos, según señala en el informe, este tipo de medidas *no resiste el menor análisis, pues se orientan a las consecuencias y no al origen.*

Era algo impresionante el cambio de eje, donde vos ponías la cuestión de los derechos humanos, la cuestión del respeto a los derechos, a las garantías, en un sentido integral pero también para tratar de contener una cierta lógica de funcionamiento, limitar algunas cuestiones vinculadas a la violencia institucional y garantizar cosas que claramente eran muy violatorias de los derechos humanos a nivel de la cuestión penitenciaria. Díaz tenía la concepción de que empezando por ahí y no solo por ahí, vos podías ayudar a recomponer también mucho de los procesos de base. Señala Rafael Paternain al respecto de la necesidad de un enfoque más integral del problema.

En base a estos supuestos, se propone enfrentar el problema de la delincuencia, no desde lo penitenciario pero sí inicialmente tratando de subsanar la situación de emergencia; para ello el proyecto de ley formula un régimen excepcional de libertad anticipada y provisional, modifica algunas disposiciones del Código Penal y el Código del Proceso Penal, así como propone constituir comisiones para la modificación de este último; deroga artículos de la ley N° 16.707 y finalmente; propone la creación de un Centro de Atención a las víctimas del delito.

Los primeros artículos del proyecto - del artículo 1° al 6° - refieren al régimen de libertad anticipada, provisional y excepcional, que tal como indica su excepcionalidad sería aplicado una sola vez para PPL que reúnen determinadas condiciones, privilegiando la situación de procesados y penados que hayan cumplido un periodo importante de la reclusión en relación a la pena o expectativa de pena de acuerdo a su delito. Regula las condiciones en las que acceden a la libertad y establece un régimen de atención y vigilancia para quienes accedan a esta anticipación de libertad, supervisado por el Pnel. Asimismo propone, a los efectos de inserción de los amparados ante esta ley, que puedan incorporarse al Plan de Emergencia Nacional.¹⁰

Esta propuesta de proyecto se presenta como un trámite legislativo excepcional, con el objetivo expreso de lograr una reducción significativa del hacinamiento, por ende mejorar las condiciones de reclusión y disminuir la *inocultable* violación a los derechos humanos.

La segunda parte del proyecto - artículo 7° - refiere a medidas de seguridad provisional para imputados, procesados y condenados enfermos, ampliando las disposiciones vigentes hasta el momento, así la PPL con diagnósticos de enfermedades terminales o bien determinadas patologías mentales, podrían acceder a un régimen de reclusión especial, llegando a la internación domiciliaria en los casos más graves; lo cual también sería una contribución al descongestionamiento de los establecimientos penitenciarios además de una distensión para el resto de la PPL, por los riesgos que conlleva la convivencia con enfermedades graves o infectocontagiosas. Aplicarían también los mismos criterios para la internación domiciliaria de mujeres privadas de libertad, embarazadas o lactantes.

En la misma línea el siguiente artículo - artículo 8° - en el proyecto de ley, propone la consideración de libertad anticipada o bien arresto domiciliario para personas de edad avanzada, considerando a los mayores de 70 años de edad. Se le otorga al juez la potestad de resolver en estos casos, conforme a la condición de primarios y la naturaleza y

¹⁰ El Plan de Atención Nacional de Emergencia Social (PANES 2005 - 2007) fue una política social de respuesta a la emergencia de los hogares en extrema pobreza o indigencia del país, realizado fundamentalmente a través de transferencias monetarias directas, contaba con diversidad de programas sociales con dos ejes: asistencia y promoción de herramientas para la superación de situaciones de pobreza.

circunstancias de los delitos cometidos. Y luego, los siguientes artículos modifican disposiciones del Código Penal y el Código del Proceso Penal respecto a la libertad anticipada y las salidas transitorias.

La siguiente parte del proyecto de ley - artículo 12° en adelante - incorpora una medida innovadora al sistema disciplinario: la redención de pena por estudio y trabajo. La propuesta incluye además la obligación en los pliegos de licitación de obras públicas, la incorporación de un porcentaje de trabajadores provenientes del sistema, nucleados en la bolsa de trabajo de Pnel. La importancia de esta propuesta es fundamental: estimula a las personas a tener una actividad, fortalece la situación personal de los reclusos y su vínculo con el sistema, los prepara para el egreso del sistema, facilita en gran medida la reinserción y tiende a mitigar la reincidencia, vinculando la cárcel con la sociedad; además de aportar también al descongestionamiento de los establecimientos.

La redención de la pena fue algo que tiré en el equipo porque había trabajado en Colombia con Naciones Unidas y la redención funcionaba en doble sentido: como un mecanismo de motivación, porque la gente dice hay que hacer trabajar a los presos pero la gente está presa porque no tiene hábitos de trabajo, la redención es una zanahoria, prácticamente una técnica cognitiva y conductual para el tratamiento. Era una forma de motivar a la gente, y en segundo lugar era una forma de conmutar pena y bajar a largo plazo el hacinamiento. Ese fue el objetivo. Comentaba María Noel Rodríguez.

Finalmente se propone la creación de un Centro de Atención a Víctimas y la creación de comisiones para la reforma del Código Penal y el Código del Proceso Penal.

V.v. Las soluciones en los informes parlamentarios

Como se mencionó, el proyecto de Libertad provisional anticipada fue tratado en Comisión parlamentaria y de aquí surgen tres informes en respuesta: el Informe en Mayoría, que con algunos ajustes reafirma el proyecto de ley e insta al pleno a votarlo favorablemente; y dos informes en minoría que desechan la propuesta.

El Informe en Mayoría, considera que es necesario encaminarse hacia un nuevo paradigma en lo penitenciario, poniendo en el centro al ser humano, participativo, que involucre a los actores vinculados al sistema, seguro y apegado a la Constitución, especialmente al

cumplimiento del artículo 26.

Con respecto al sistema excepcional de libertades, el informe apoya la propuesta ejecutiva, sostiene que adelanta libertades que inevitablemente serían otorgadas en el corto plazo dado que ya llevaban cumplido un tiempo considerable de reclusión que de acuerdo a los parámetros internacionales como el Pacto de San José de Costa Rica¹¹ ya deberían estar en libertad. En esta línea, con respecto a las medidas humanitarias sobre las condiciones de reclusión excluye del beneficio de prisión domiciliaria a quienes hubieran cometido delitos de lesa humanidad. Esta modificación no era menor en el contexto en que apareció el proyecto de ley:

Se había redactado la ley de tal manera que coincidía con los primeros casos de procesamientos a personas por delitos de lesa humanidad, por todo el tema de los ddhh y que un primer borrador que se mandó, cabía la chance de que alguno de ellos pudiera quedar libre con la ley. Hubo que hacer algunas modificaciones para que ellos mismos no pudieran caer bajo el beneficio de la ley. Comentaba sobre este punto Rafael Paternain.

Asimismo el informe destaca su apoyo a la segunda parte del proyecto de ley: la redención de penas por estudio o trabajo. Señala que se trata de una novedad que humaniza, moderniza y sienta las bases para una nueva política criminal orientada a la rehabilitación y reinserción de las personas. Y por último también respalda la creación del centro de atención a víctimas, dado que su tratamiento y contención, son necesarias y se habían dejado por fuera de los procesos de atención al delito. Por lo que finalmente recomiendan a las Cámaras a aprobar el proyecto, insistiendo que no solamente se trata de una ley para liberar personas tal como se había instalado el debate en la agenda pública, eso era un asunto coyuntural, lo fundamental de la ley era sentar las bases para modificar el modelo punitivo.

Por su parte los informes en minoría, si bien los miembros informantes admitían que el sistema penitenciario se encontraba en situación de emergencia, no ven en la propuesta de ley - especialmente en los artículos vinculados a la libertad anticipada - una solución al

¹¹ La Convención Americana sobre Derechos Humanos fue suscrita, tras la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos, el 22 de noviembre de 1969 en la ciudad de San José en Costa Rica y entró en vigencia el 18 de julio de 1978. En este caso, el informe refiere a la Duración razonable del Proceso, establecida en dicho pacto.

problema de hacinamiento específicamente pero tampoco a las condiciones de reclusión en general; y que además significa también un riesgo para los demás ciudadanos incrementando inseguridad. Es en esta línea que ambos informes exponen los motivos por los cuales rechazan el proyecto, instando al pleno a no votarlo; sin generar una propuesta alternativa que, de hecho, no la hubo.

	Problemas	Soluciones
Informe de la Com. Hon. para Mejoramiento del Sistema Penitenciario (1996)	<ul style="list-style-type: none"> - Inadecuación edilicia - Superpoblación y hacinamiento - Ausencia de capacitación de funcionarios - Distribución inadecuada de funcionarios - Corrupción, tráfico de drogas - Violencia física institucional - Desorganización de equipos técnicos. - Ausencia de seguimiento a PPL - Incoherencias en el régimen disciplinario, falta de garantías - Desvalorización de DDHH - Ausencia de organización en los establecimientos 	<ul style="list-style-type: none"> - Cárcel mínima - Ubicación del sistema penitenciario por fuera del Ministerio del Interior - Incorporación de personal civil profesional - Fortalecimiento del Pnel - Libertad provisional anticipada para casos en los que el proceso judicial se ha extendido demasiado - Creación de una Ley de Régimen Penitenciario (ordenamiento legal unificado) - Creación de una Comisión Honoraria de Sanidad carcelaria - Promoción de emprendimientos y trabajo remunerado - Clasificación, diagnóstico y tratamiento de la PPL - Creación de jueces de vigilancia penitenciaria
Doc. Congreso Héctor Rodríguez (2003)	<ul style="list-style-type: none"> - Violación del artículo 26 de la Constitución de la República - Deterioro alimenticio y sanitario de la PPL - Trato inhumano 	<ul style="list-style-type: none"> - Implementación de un plan de emergencia - Humanización de condiciones de encierro - Capacitación de personal - Impulsar la creación del INC como servicio descentralizado - Seguimiento de las recomendaciones del informe de la Comisión Honoraria de Mejoramiento del Sistema Carcelario (Ley N° 16.707) - Creación de un centro de formación de personal
Declaración de Emergencia Humanitaria (2005)	<ul style="list-style-type: none"> - Grave situación en cárceles - Falta de atención a víctimas del delito - Hacinamiento y superpoblación 	<ul style="list-style-type: none"> - Atender la situación en cárceles - Combatir la delincuencia - Combatir las causas de la delincuencia
Informe del Poder Ejecutivo con el Proyecto de ley de	<ul style="list-style-type: none"> - Hacinamiento (densidad promedio 196) - Escasez alimentaria - Presupuesto insuficiente para los servicios sanitarios - Cobertura de salud inadecuada 	<ul style="list-style-type: none"> - Inclusión de normas humanitarias para la PPL - Derogación de disposiciones penales de la ley N° 16.707 - Reforma del sistema en 3 fases:

Libertad Provisional Anticipada (2005)	<ul style="list-style-type: none"> - Conflictividad continua, situaciones de violencia graves - Violación de los DDHH - Desequilibrios del Sistema Penal/Penitenciario 	<ul style="list-style-type: none"> - superar la emergencia, unificar el sistema, crear en INR fuera de la órbita del Ministerio del Interior - Creación de una institución de protección a las víctimas del delito
La respuesta legislativa. Informes de la Comisión (2005) Informe en Mayoría	<ul style="list-style-type: none"> - Desequilibrios del Sistema Penal/Penitenciario - Hacinamiento - Escasez alimentaria - Cobertura de salud inadecuada - Imposibilidad de rehabilitar a la PPL 	<ul style="list-style-type: none"> - Nuevo paradigma penitenciario: humano, participativo, seguro - Ratifica el proyecto de ley del Poder Ejecutivo

Cuadro 3: Problemas y soluciones para el sistema penitenciario
Fuente: Elaboración propia en base a los documentos consultados.

VI. Las políticas: Ley N° 17.897

En el cuadro anterior se pueden ver los flujos de las corrientes de problemas y soluciones y como aparecen en todo el proceso de la política. De hecho la ley que se revisa a continuación es tanto resultado de la convergencia de todos los factores que se mencionaron así como también una inclusión parcial de un marco humanitario relativo al sistema penitenciario en nuestro sistema legal. Esto significa que la misma no logra solucionar todos los problemas del sistema ni tampoco considera todas las soluciones que aparecen en distintos momentos del debate.

Ahora bien, hay dos factores que destaca el modelo kingdoneano que resultan fundamentales en este caso: el ánimo nacional y la rotación administrativa o legislativa. El primero refiere a una forma común de pensar o sentir al respecto de un tema por parte de los ciudadanos (o también movimientos sociales o grupos de presión) y la rotación en el poder, además puede suponer cambios potenciales en la orientación de las políticas, lo que genera expectativas y ejerce efecto en la agenda pública.

De la discusión parlamentaria, que tuvo una instancia en cada cámara, se extrae que los apoyos y rechazos al proyecto dan cuenta de la adhesión partidaria de los representantes: vale decir que el Frente Amplio contaba en su momento con mayorías parlamentarias disciplinadas y que además es característico de Uruguay, que los partidos políticos permean cualquier tipo de debate y esta no fue la excepción. Se subraya la importancia de que la norma punitiva respete no solo la normativa nacional sino la internacional, y que muy

especialmente respete de manera irrestricta los derechos humanos.

Desde el oficialismo se puso el énfasis en la protección de derechos de todos los ciudadanos y la responsabilidad del Estado en materia de reclusión; así como también se reitera en los discursos el fracaso de la lógica punitiva y su consecuente colapso del sistema penitenciario; se reitera también la pretensión de encaminarse hacia un nuevo paradigma de políticas de seguridad, alejado del punitivismo y que esta norma en debate conformaría el mojón inicial en esa dirección. Desde filas de la oposición, se argumenta en contra del proyecto por considerarse insuficiente en cuanto a solución del problema penitenciario además de exponer a la población a mayor riesgo de inseguridad con la liberación de PPL. Asimismo hacen hincapié en las víctimas, tornando la discusión en una cuestión dicotómica: delincuentes vs víctimas o población civil, aunque esa dualidad estaba lejos del espíritu de la ley, lo que se visualiza reiteradas veces en las entrevistas, especialmente Rafael Paternain destaca los enormes esfuerzos que se hacían desde el Ministerio del Interior para no simplificar el problema de ese modo: *Lo que sí recuerdo claramente es el estar mucho tiempo a nivel público, insistiendo sobre la idea que efectivamente esos procesos de liberación anticipada no tenían impacto sustantivo en las tasas de delito. (...) El Ministerio hacía esfuerzos denodados para demostrar que era un cambio sustancial en la política penitenciaria que era la redención de la pena por trabajo y estudio. Obligaba al Ministerio a seguir una línea de fortalecimiento educativo y laboral. Eso es clave.*

Si bien, finalmente la discusión parlamentaria devino también simplificada y en ocasiones binaria delincuencia vs víctimas; y si bien estuvo presente una mirada de derechos humanos (en la sesión en cámara de representantes se mencionan unas 70 veces), de fondo estaba la cuestión de ¿derechos para quién? Esto también permite entrever un debate más de fondo, de concepciones de seguridad pública, de los motivos, usos y fines del castigo y por último también de un modelo de sociedad. Asimismo también se hace patente que no había consenso al respecto de las visiones del ministerio sobre cómo humanizar la privación de libertad y si esta ley era la vía para hacerlo, revelando también lo antes mencionado al respecto de las políticas como resultado de procesos ambiguos.

Finalmente, la ley fue aprobada por las mayorías oficialistas. En la Cámara de Diputados la ley se aprueba por 56 votos en 76 en general, de los presentes en sala y procediéndose luego a votación por artículo. Igualmente en Cámara de Senadores, se votó 16 en 27 presentes en

sala, afirmativo al proyecto de ley, y luego el articulado.

En concordancia con el proyecto original del Poder Ejecutivo, la ley N° 17.987 finalmente aprobada, puede dividirse en varias partes:

La primera - artículo 1 al 7° ., establece un régimen excepcional de libertad provisional anticipada que se aplicaría, por única vez, a los procesados y penados que estaban privados de libertad al 1° de marzo de 2005, dejando por fuera a aquellos penados por cometer de delitos graves (homicidios, violaciones, rapiña con arma de fuego, etc). Como condición, para el estudio del caso, se pedía el cumplimiento de al menos dos tercios de la pena impuesta si era mayor a 3 años; o bien al menos media pena si era de hasta 3 años de penitenciaría. El trámite se hacía vía judicial, con un plazo de hasta 60 días y una vez concedida la libertad, la persona liberada quedaba bajo tutela del Patronato. El incumplimiento al régimen revocaba el beneficio.

En segundo lugar - artículo 8 y 9 - se regula sobre medidas de seguridad provisionales modificando el artículo 131 del Código Penal, permitiendo régimen de prisión domiciliaria para aquellas personas que fueran diagnosticadas con enfermedades graves, mujeres con embarazo avanzado; así como también privados de libertad mayores de 70 años, con excepción de aquellos que hubieran cometido homicidio - con determinadas agravantes previstas en los artículos 311 y 312 del Código Penal -, violación o bien delitos previstos en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, al que Uruguay adhiere en el año 2002 por ley N° 17.510, en referencia a los delitos de lesa humanidad.

En el tercer capítulo - artículo 10 y siguientes - la ley modifica algunas disposiciones del Código del Código Penal con respecto a las salidas transitorias, la libertad condicional y la libertad anticipada, flexibilizandolas.

Otra parte de suma importancia en la nueva legislación - artículos 13 y 14 -, se establece un régimen de redención de pena por días de trabajo o estudio, en una relación de un día cada dos. Para ello, las autoridades carcelarias determinarían los trabajos que era posible desarrollar en cada centro de acuerdo a las posibilidades del centro y el presupuesto

disponible. Y además, se preveía una cuota del 5% de PPL en licitaciones públicas (para trabajos de peones o similares) y bonificaciones a empresas por recurrir a la bolsa de trabajo del PNEL. Al respecto Enrique Navas comentaba:

Creo que más apoyado fue el instituto de la redención, porque con algo hay que motivar a la población reclusa. Tiene que haber siempre una zanahoria delante para que ellos vayan en esa línea y no se tuerzan (...) De rehabilitación se ha hablado mucho, y el marco legal en definitiva habilita específicamente la reducción de la pena, lo cual iba a reducir el efecto negativo de la prisionización, de la cual ya se veían los efectos criminógenos. La famosa escuela del delito. Por lo tanto, si logramos darle contenido a ese vacío existencial íbamos a estar cumpliendo con el mandato constitucional.

Finalmente, creaba un Centro de Atención de víctimas del delito que se trataría como parte del presupuesto nacional el marco de la estructura actual de la Dirección Nacional de Prevención Social del Delito. El Centro tendría como cometido principal la asistencia primaria a víctimas de la violencia y del delito y a sus familiares, así como la promoción de sus derechos y la prevención. Creaba también una comisión para la reforma del Proceso Penal y otra del Código Penal; ambas integradas por un representante del Poder Ejecutivo como presidente, de la Suprema Corte de Justicia, la Fiscalía de Corte, la Universidad de la República, la Asociación de Magistrados Judiciales, la Asociación de Magistrados Fiscales, la Asociación de Defensores de Oficio, el Colegio de Abogados del Uruguay, la Asociación de Funcionarios Judiciales, la Asociación de Actuarios Judiciales y el Ministerio de Economía y Finanzas.

VII. Los actores en el modelo y en el debate del proyecto de ley

Retomando brevemente el modelo, Kingdon (2003) distingue dos tipos de procesos: establecimiento de la agenda y la especificación de alternativas; y respecto de la formulación de las políticas públicas el modelo según el autor, son necesarios los siguientes factores: los procesos y los actores; ambos pueden funcionar como impulso o restricción a los cambios.

Por su parte los actores, pueden ser tanto participantes al interior del gobierno o fuera del mismo. Sus recursos e incentivos determinan la influencia de éstos tanto en el establecimiento de la agenda y/o en la elaboración de alternativas.

Los actores al interior del gobierno (actores visibles) tendrán mayor injerencia en el

establecimiento de la agenda que en el proceso de producción de alternativas y a la inversa, los actores fuera del gobierno tendrían (actores menos visibles) mayor peso en la generación de alternativas que en la agenda. De esta distinción se constituyen tendencias y no son necesariamente estrictas (Díaz, 2014).

Tal como se hizo mención anteriormente, el modelo de las corrientes múltiples sostiene que cuando un asunto es considerado activamente por los tomadores de decisiones (Agenda gubernamental) es una vía para que una iniciativa de política se transforme en una respuesta política. Los actores gubernamentales no necesariamente siempre están dispuestos a dar respuesta. Estos actores no sólo aparecen y son decisivos cuando las ventanas de oportunidad se abren, sino que están presentes en dos momentos coyunturales más: en la corriente de problemas y en la corriente de las políticas.

Kingdon (2003) define la *agenda de decisión* como la lista de temas que se ponen en posición para una resolución autorizada, sea legislativa o presidencial. Sus probabilidades de fijarse aumentan cuando corrientes de problemas, políticas y política se solapan en un momento en el tiempo dando como resultado una "ventana de oportunidad política". Los emprendedores de políticas son actores claves en el enganche de dichas corrientes

El emprendedor indiscutido de esta política pública es el Dr. José Díaz, como se mencionó antes elegido por el Dr. Tabaré Vázquez para la Secretaría de Estado a cargo de la seguridad pública, por su capacidad negociadora, fuerte temple político y sus capacidades para iniciar una transición compleja. De las entrevistas se desprende que el equipo de gobierno entrante estuvo trabajando durante meses en el Hotel Presidente, preparándose para la gestión.

El Dr. Díaz asumió con tres compromisos de gestión bien específicos y con el acuerdo de permanecer dos años en la gestión dejando las primeras reformas delineadas y dando paso a alguien más que pudiera continuar¹²: gestionar la transición, redefinir la función policial acotada a la seguridad interna y cumplir con los compromisos asumidos en tratados internacionales en materia de Derechos Humanos. Era fundamental para el gobierno entrante

¹² La secuencia de hechos y tensiones políticas a partir de la implementación de la Ley 17.897 impidió que el Ministro continuara a la cabeza del Ministerio hasta el final del periodo de todas maneras.

y especialmente para el ministro, revertir la tendencia punitiva de los periodos anteriores (Vila, 2016).

Respecto al sistema penitenciario los fines orientados por el Ministro para cumplir durante el periodo eran: en primer lugar cubrir las necesidades básicas de alimentación, salud, alojamiento y seguridad, tanto de la PPL como del personal penitenciario asignado a la custodia de los centros del sistema así como también incentivar la participación de la PPL en actividades educativas, laborales y recreativas, ambos aspectos claramente reflejados en el contenido de la ley.

Ahí empezó todo el tema que su gran legado iba ser una ley para humanizar el sistema penitenciario, la ley de Humanización de Cárceles. Yo nunca me metí en la redacción, pero iba viendo avances, me parecía bien la ley pero la primera medida que tome el ministerio no puede ser una ley para liberar presos (...) Fue una iniciativa que arrancó con la oposición en la interna policial, con un apoyo dudoso de la bancada oficialista, no podían decirle que no al Ministro, y Díaz lo puso como condición. En síntesis fue una iniciativa que puso haber sido muy buena acompañada con otras medidas, pero Díaz fue coherente con su pensamiento, no podías esperar otra cosa, toda su vida parlamentaria se preocupó por el sistema penitenciario. Le reconozco una gran valentía, y una gran tozudez también, porque se la jugó con esto también.

De acuerdo a lo que comentaba Faroppa, se le otorgaba a la problemática penitenciaria un lugar de atención primordial, pues la tendencia punitiva de los años anteriores, como se vio, había llevado al sistema al borde del colapso. Y al mismo tiempo da cuenta que las políticas públicas se formulan en condiciones de ambigüedad: se trata de procesos complejos que no responden simplemente a una secuencia de problema - solución, como ya se mencionó anteriormente.

El nuevo ministerio desarrolló un sistema de comunicación transparente, tratando de contextualizar los problemas de seguridad con los fenómenos emergentes a nivel regional presentando constantemente información a la ciudadanía desde el Observatorio de Violencia y Criminalidad del Ministerio - creado en agosto del año 2005 - , fue una forma de transparentar la gestión, además de una marca particular del Dr. Díaz:

Díaz es un personaje entrañable, es de los pocos tipos que tienen una ética intachable (...) Cuando llegamos a trabajar José le dijo a Vazquez que se quedaba dos años y se iba porque era un viejo. Era una forma de que el primer gobierno de izquierda tuviera una figura tan relevante como fue José, que pasó todo el exilio en Barcelona y después cuando volvió se puso a trabajar en seguida, y siempre tuvo esa cosa de la ética. Trabajar con José fue un privilegio de esos que no existe, un tipo que rendía los gastos confidenciales y no

había procedimiento para hacerlo, porque nadie rendía nada y él compraba 4 colchones para las muchachas privadas de libertad de cabildo y te hacía rendir las cuentas. José fue una cosa maravillosa. (...) La ley fue su caballito de batalla, fue una forma de abordar la realidad, imagínate que no teníamos confianza de nadie, era todo nuevo y el desgaste era brutal: sesiones de veinte horas en el parlamento contestando informes y José aguantaba. Igual una cosa importante y lo recuerdo porque lo viví en carne propia era el respeto de la fuerza policial a José, era el Dr. José. José logró, siendo el primer ministro de izquierda, el respeto de las fuerzas policiales y al día de hoy hay gente que sigue trabajando con él o reuniéndose con él. María Noel Rodríguez recordando su trabajo de asesora del Ministerio.

VIII. Reflexiones finales

Lo fue una aproximación al momento político que puso en agenda y llegó más tarde a la aprobación de la Ley N° 17.897 de Humanización de Cárceles, tomando como marco referencial los supuestos teóricos del populismo punitivo y como marco de análisis el modelo de corrientes múltiples de John Kingdon (1995).

Como se vio anteriormente, las sociedades contemporáneas han extendido los usos del castigo desde Estado a la sociedad. Cada vez hay más agencias que hacen del castigo su forma de intervención. Parte de este momento punitivo implica la naturalización de la creencia que la única forma de “hacer justicia” y “pagar” por un delito cometido es la reclusión penitenciaria y desafortunadamente es escasa la discusión acerca del tema carcelario. ¿Es realmente el único medio viable para cumplir con lo anterior? La privación de libertad es percibida como la solución más eficaz al problema de inseguridad y se asocia a la inhabilitación para cometer nuevos delitos: resulta demasiado costosa para la PPL, además que supone un espacio de educación y persuasión para no querer delinquir nuevamente. Se entiende que también es persuasiva para el resto de la sociedad. No obstante, la investigación criminológica moderna insiste en señalar que la cárcel no sólo parecería ser ineficiente en el cumplimiento de estos motivos; sino que finalmente tiene efectos en la incidencia de las conductas delictivas. La cárcel no resocializa, sino que a lo sumo aleja temporalmente a las personas del delito. Adicionalmente, tanto la cárcel y como su gestión ponen de manifiesto el modelo humano en juego, el tipo de sujeto deseable y castigable.

Si bien el estado crítico del sistema penitenciario no es algo que se haya logrado superar, para el año 2005, cuando el Frente Amplio gana por primera vez las elecciones nacionales, la inflación penitenciaria venía en ascenso continuo desde el año 1995 con la aprobación de la Ley N° 16.707 de Seguridad Ciudadana: con capacidad de 3.676 plazas, en ese año llega a albergar a 7.213 personas con las consecuentes problemáticas asociadas a este desborde, junto con la sistemática violación de los derechos básicos y vulneración de las personas. La prisión implica ciertas restricciones, pero corresponde al Estado la tutela y velar por los Derechos Humanos de la PPL así como de los funcionarios del sistema. Asimismo no se habían desarrollado políticas integrales de largo plazo para enfrentar la problemática penitenciaria en su globalidad: las políticas de prevención de delitos a través del endurecimiento de penas, la tipificación de nuevos delitos y el fortalecimiento institucional del Ministerio del Interior eran las estrategias utilizadas. El debate que instala el Frente Amplio con su llegada al gobierno resignifica en buena medida estos procedimientos, además de poner la crisis del sistema en un lugar de atención central y urgente.

El modelo de corrientes múltiples de Kingdon (2003) propone un marco de análisis del proceso de formulación de políticas públicas que consta de tres familias de procesos que fluyen a través del sistema político: la corriente de problemas, la corriente de las políticas públicas o soluciones y, la corriente política. Se trata de tres corrientes que son independientes entre sí y poseen reglas propias, pero confluyen en un punto crítico en el tiempo dando lugar a una ventana de oportunidad, esto es precisamente, la oportunidad de responder a un problema mediante una política pública. Se toma como punto de partida ese reconocimiento del problema público como uno de los caminos que habilitan o ponen en agenda un asunto donde el Estado tiene que intervenir, si bien en este caso se observa que tanto los problemas y las soluciones sobre el sistema penitenciario estaban presentes desde hacía una década al menos.

La corriente de problemas refiere a las situaciones que los ciudadanos quieren cambiar, demandas o reivindicaciones que adquieren estatus público cuando cumplen con algunas condiciones: son objeto de atención y conocimiento público; se considera necesario algún

tipo de acción y que esa acción sea competencia del gobierno. Para el caso, se fue dando cuenta de las problemáticas que afectan al sistema penitenciario y que en general coinciden entre los distintos documentos a lo largo del tiempo: superpoblación y hacinamiento; ausencia de capacitación de funcionarios, prácticas reiteradas de violencia institucional, tratamiento inhumano, insuficiencia de alimentos, medicación y vestimenta, desorganización de equipos técnicos, falta de seguimiento al proceso de rehabilitación de la PPL, condiciones edilicias inadecuadas, etc.

La corriente de políticas o soluciones es el proceso de construcción y selección de alternativas que se confrontan o compiten en la arena pública con el propósito de resolver el problema. De acuerdo al modelo de corrientes múltiples, el proceso de formulación de políticas es similar a la selección natural: confrontan diversidad de ideas a través de las corrientes, solo algunas sobreviven conforme a la capacidad de los actores de mover recursos, despertar interés en la comunidad y a la vez tener capacidad de anticipación.

Así, se vieron varias propuestas que pretendían generar condiciones humanitarias de reclusión: la implementación de un plan de emergencia para el sistema carcelario, la creación de un centro nacional de formación de personal penitenciario, la creación de un Sistema Nacional de Cárcel fuera de la órbita del Ministerio del Interior, entre otras. A efectos de descomprimir el hacinamiento y superar la emergencia, aparece la propuesta de una ley de liberación anticipada.

Tal como ya se mencionó, previo al 2005 no hubo desarrollo de políticas integrales ni de largo plazo para enfrentar las diversas problemáticas asociadas a la cárcel. Se considera que el punto crítico donde las corrientes se encuentran es la declaración de emergencia humanitaria del sistema por parte del Dr. Tabaré Vázquez en su acto de asunción.

Este momento no solamente implica la apertura de la ventana de oportunidad que señala el modelo, sino también da cuenta del cambio de enfoque de las políticas sobre el sistema: se inicia al menos simbólicamente un cambio de paradigma sobre la política criminal y también la cárcel. Ya no sólo importa la pena asociada al delito cometido, sino también el

trato humano y digno a las personas, tanto privadas de libertad como los funcionarios y esto en ese momento fue una novedad. El Poder Ejecutivo señalaba con absoluta claridad, no solamente la preocupación en el tema - que bien podría considerarse natural por tratarse de un partido de izquierda el que asumió el gobierno - sino también un importantísimo cambio de enfoque de las políticas públicas.

Con respecto a los actores, Kingdon los clasifica en dos grupos: al interior del gobierno o fuera del mismo; y además distingue los recursos e incentivos que puedan movilizar para el establecimiento de la agenda o la formulación de alternativas. Los emprendedores de políticas son actores que de algún modo logran unir las tres corrientes. En el caso de esta ley fue el Dr. Díaz quien asumió como propio el objetivo de humanizar la privación de libertad. Si bien trabajó en coordinación con su equipo y también con el resto del Frente Amplio, llevó adelante el impulso y también la responsabilidad de la aprobación de ley que estudiamos.

Asimismo, la ley y todo su proceso resultó ser un intento más simbólico que efectivo de seguir un camino diferente a la lógica de la punitividad. La medida estaba orientada a mejorar las condiciones de reclusión y jerarquizar algunas instituciones, logrando así avanzar en cambiar la concepción de la política criminal en Uruguay y en eso es de enorme importancia que se haya aprobado. Si bien finalmente sus resultados fueron relativamente magros, efectivamente se liberaron 827 personas que no tuvieron altos índices de reincidencia: 18%, mientras que la media es del 60%. (Scapusio, 2008)

Los demás ejes de la ley no llegaron a cumplirse sustancialmente si bien se lograron implementar algunos proyectos laborales gestionados por PPL e incluso algunos convenios con intendencias departamentales y organismos públicos, además de aumentar la presencia de docentes en los establecimientos penitenciarios. Esto último no es menor en un sistema casi exclusivamente basado en penas privativas de libertad ante cualquier tipo de delito. El hecho de proponer un modelo educativo de cárcel implica un cambio de concepción fundamental, que pone a la persona como eje del proceso.

También es válido establecer que intervenir solamente en el sistema penitenciario - pues se

trata de un subsistema dentro del sistema penal, pese al propósito definido inicialmente de primer paso en un cambio de paradigma - no logró un efecto sobre los problemas que causan la prisionización, mucho menos sobre la reinserción de los liberados. Las cárceles volvieron rápidamente a la situación de origen, por lo que a priori no se trató de un proceso políticamente exitoso. Si bien podría considerarse que la aprobación de esta ley supone un avance enorme en materia de Derechos Humanos, especialmente en incorporar la mirada humanista en los temas relacionados al castigo y de algún modo comprometer a los actores políticos (fundamentalmente al Ministerio del Interior) a mantener esa perspectiva presente en reformas posteriores, quizás los resultados no reflejan plenamente la importancia de este debate, ya que el eje de Derechos Humanos pasa a ser determinante en la conceptualización de todo el problema de seguridad, no solamente la privación de libertad.

Otra cuestión se plantea: ¿era el momento adecuado para proponer una ley de este tipo? La respuesta es ambigua. Por una parte, es del tipo de medidas que el Frente Amplio podía tomar en un primer periodo de gobierno, por el clima de adhesión y expectativa que había y también porque era necesario dar señales de renovación y de cambios de enfoques en algunos paradigmas de políticas públicas. Que finalmente se haya estigmatizado a toda una gestión a partir de esta ley que pone foco en los Derechos Humanos (pues el discurso que se instala es que había preferencia por los presos antes que por las víctimas) indica que faltó acompañarla con un plan de reformas integrales, coordinar con otros actores gubernamentales o de la sociedad civil a modo de brindar mayor respaldo a la nueva conducción política. Ello por cuanto el trato humano a la PPL no se agota dentro del sistema penitenciario ni es solamente responsabilidad de sus funcionarios, y la ley de Humanización de Cárceles puso esta cuestión en el centro del debate.

Finalmente y retomando el modelo kingdoneano, sucedió de algún modo la convergencia de corrientes (problemas, política y políticas) y la apertura de una ventana de oportunidad que puso en agenda política un debate sobre modelo de sociedad pendiente o ignorado hasta el momento: las cárceles son manifestaciones de poder, pero también territorios de conflicto y de socialización. Si bien lo anterior fue un relato de un intento (frustrado) de sacar a la cárcel del lugar privilegiado de respuesta automática ante el delito y de única forma aparente de “hacer justicia”; no debemos perder de vista que el sistema penitenciario es también

reflejo de y reproduce a la sociedad en la que se inserta (Bardazano et al).

Referencias bibliográficas

BARDAZANO, Gianella; CORTI, Anibal; DUFFAU, Nicolás y TRAJTEMBERG, Nicolás; *Discutir la cárcel, pensar la sociedad. Contra el sentido común punitivo*. Montevideo, CSIC, Trilce, 2015.

BENTANCUR, Nicolas; BUSQUETS, José Miguel; *El decenio progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica*. Montevideo, Fin de Siglo, 2016.

CAETANO, Gerardo y RILLA, José, *Historia contemporánea del Uruguay: de la colonia al siglo XXI*. Montevideo, Fin de Siglo, 2004.

CALDERÓN, Rodrigo; *Delincuencia, Políticas de Estado y Derechos Humanos. A propósito de la cuestión penitenciaria en Chile*. Santiago, Ril Editores, 2015.

DÍAZ, Andrea; *Menores infractores, un problema no menor*. Monografía final de grado en Ciencia Política, Montevideo, FCS, 2014.

FASSIN, Didier; *Castigar*. Buenos Aires, Adriana Hidalgo Editora, 2018.

FOUCAULT, Michel; *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2008.

GARLAND, David; *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona, Gedisa Editorial, 2012.

GONZALEZ, Victor; ROJIDO, Emiliano; TRAJTENBERG, Nicolás; *Sistema penitenciario de Uruguay (1985-2014): cambios, continuidades y desafíos* en Bardazano et al; *Discutir la cárcel, pensar la sociedad. Contra el sentido común punitivo*. Montevideo, CSIC, Trilce, 2015.

KINGDON, John; *Agendas, alternatives, and public policies*. New York, Longman, 2003.

PRATT, John; *El castigo emotivo y ostentoso. Su declinación y resurgimiento en la sociedad moderna* en *Punishment and Society*, Vol 2, 2000.

SANJURJO, Diego; *Gun control policies in Latin America*, Palgrave Macmillan, 2019.

SCAPUSIO, Beatriz; *El sistema penal uruguayo y su repercusión penitenciaria: la necesidad de su reformar* en Ronzoni (comp); *Reforma al Sistema Penal y Carcelario en Uruguay*, Montevideo, Fundación Cadal, 2008

SUBIRATS, Joan; *Análisis y gestión de las políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 2008.

VILA, Alejandro; *La política de seguridad ciudadana del Mujiquismo: entre acuerdos y disensos* en Bentancur et al; *El decenio progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica*. Montevideo, Fin de Siglo, 2016.

WACQUANT, Loïc; *Las cárceles de la miseria*. Buenos Aires, Manantial, 2015.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; *La filosofía del sistema penitenciario en el mundo*

contemporáneo en Bardazano et al; *Discutir la cárcel, pensar la sociedad. Contra el sentido común punitivo*. Montevideo, CSIC, Trilce, 2015.

ZAHARIADIS, Nikolaos; *El marco de las corrientes múltiples. Estructuras, limitaciones, perspectivas*. En Sabatier P. A. (Ed.), *Teoría del Proceso de las Políticas Públicas* (pp. 67-94). Buenos Aires, Argentina: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Argentina, 2010.

WALMSLEY, Roy; *World Prison Population List (12th edition)*. Institute for Criminal Policy Research, London, 2018.

Fuentes documentales

Informe de la Comisión Honoraria de Mejoramiento del Sistema Carcelario. Artículo 34 de la Ley 16.707 de 1996

IV Congreso Extraordinario “Héctor Rodríguez”, 20 y 21 de diciembre de 2003. Disponible en <https://www.frenteamplio.uy/documentos-institucionales/item/131-2003-iv-congreso-extraordinario-hector-rodriguez-realizado-los-dias-20-y-21-de-diciembre> Acceso 21/02/2019

Discurso del Presidente de la República, Tabaré Vázquez, en el acto del Palacio Legislativo. 1° de Marzo de 2005. Disponible en <http://archivo.presidencia.gub.uy> Acceso 04/03/2019

Proyecto de Ley de Libertad Provisional Anticipada: establecimiento de un régimen excepcional. Carpeta 275, Repartido Nro. 314 de Julio 2005. Disponible en <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/27103> Acceso 19/04/2019

Humanización y Modernización del Sistema Carcelario. Carpeta 275, Repartido Nro. 314 de Julio 2005. Disponible en <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/27103> Acceso 20/04/2019