

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL**  
**Tesis Licenciatura en Trabajo Social**

**¿Es posible hablar de rehabilitación? Una mirada al  
Sistema Penitenciario uruguayo a partir de los  
discursos de diversos actores estatales**

**Nayla Machado Nassi**  
**Tutora: Carolina González Laurino**

**2017**

## Índice

Resumen.....	3
Introducción.....	4
En cuanto a la seguridad en el siglo XXI.....	7
Situación de las cárceles en Uruguay.....	18
El origen de la cárcel uruguaya.....	21
Respecto a la rehabilitación y su discurso político .....	29
Consideraciones finales.....	37
Referencias bibliográficas .....	40

## **Resumen**

El objetivo que busca este proyecto es problematizar las diversas percepciones que se sostienen desde el Estado sobre la rehabilitación de las personas privadas de libertad. Esto para lograr una aproximación cualitativa a las intervenciones que se están sucediendo en esta materia, permitiendo problematizar el quehacer de la política respecto a la atención de las personas privadas de libertad. Entre otras cuestiones se intentará dar cuenta de los principales lineamientos estatales que justificaron el origen del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR), Institución que ha sido creada en nuestro país en el año 2010 con el objetivo de organizar un instrumento para reformar el Sistema Penitenciario Nacional.

Se realizará una revisión bibliográfica sobre la temática de la rehabilitación en contextos de encierro, así como también sobre el sistema penitenciario, a modo de poder contextualizar e interpretar desde una perspectiva más amplia, las políticas que se sostienen desde el Estado dirigidas a la población privada de libertad. A su vez, se analizarán algunas declaraciones públicas de relevantes actores políticos que se han referido a la temática del Sistema Penitenciario.

Se partirá de la hipótesis de que las condiciones actuales de las cárceles no contribuyen en lo que se denomina como reinserción o rehabilitación social de las personas que deben transitar por estas instituciones.

## **Introducción**

Este trabajo se propone investigar y analizar las visiones que son sostenidas por diversos actores estatales respecto a la temática de la rehabilitación en contextos de encierro, además de intentar comprender el porqué de algunas intervenciones estatales respecto a la población carcelaria, y las formas de interpretación del concepto de rehabilitación.

En varios documentos de estudio se puede visualizar cómo la rehabilitación es cuestionada debido, entre otras cosas, a su impronta discursiva respecto a ciertos patrones de normalidad, los cuales dejan en claro que los sujetos que han cometido un delito han tenido una socialización deficiente o negativa. Se entiende por esta última a aquella en la cual se ha logrado una asimetría entre las realidades objetiva y subjetiva del individuo, es decir, entre las cuestiones propias de la vida cotidiana y los significados que se aprehenden de ellas. (Berger y Luckmann, 1968).

A partir de la década del 70 en Gran Bretaña y Estados Unidos, se sucedieron múltiples discusiones sobre el concepto de “rehabilitación” y el de “tratamiento” referidas a que los programas de empleo y las diversas políticas sociales no contribuían, en realidad, a reducir los índices de delitos y a aumentar el bienestar social, tal como se sostenía con la política correccionalista (Garland; 2005). Fue entonces cuando se comenzó a deslegitimar el poder del Estado para intervenir y controlar el campo de lo penal.

Se podría decir que lo que se intenta con el proceso de rehabilitación es influir sobre algunos aspectos del individuo para disminuir la probabilidad de que el individuo en libertad reincida. Este pensamiento sostenido hasta el año 1970, se vio configurado bajo parámetros de una “sociología de la desviación”, la cual entendía que el delito se originaba por privaciones del individuo o patologías personales, por lo tanto, se buscaba la rehabilitación individual en tanto corrección del sujeto (Garland, 2005).

A este respecto, es pertinente hacer referencia a las declaraciones del Presidente de la República, Tabaré Vázquez, en 2005 -en razón de su primera presidencia-, donde se deja explícito que el Estado debe tomar cartas en el asunto del Sistema Penitenciario Nacional y hacerse responsable de las condiciones de reclusión, dadas las constantes problemáticas que acarrea en ese entonces. Es en ese sentido que se decide aprobar la Ley 18.667, denominada “Ley de Emergencia Carcelaria”, como intento de brindar una solución a la vulnerabilidad en que se encontraban los Establecimientos penitenciarios uruguayos.

El problema penitenciario también fue visualizado posteriormente, en razón de la visita del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Manfred Nowak, en el mes de marzo del año 2009. En este trabajo de la ONU se manifiesta la urgencia de la reforma penitenciaria, así como se recomienda la clausura de varios centros de reclusión, considerados como inhumanos para el desarrollo de la vida. En esta misma línea se situaron algunos informes del Comisionado Parlamentario de ese momento, así como de otros organismos de corte regional e internacional.

Es con este contexto de fondo que en el año 2010 se crea por Ley el Instituto Nacional de Rehabilitación, dando de baja a la antigua Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación.

En el marco de esta ley se establece el ingreso de civiles a los centros de reclusión, como actores fundamentales en este nuevo proceso de rehabilitación que se piensa para los/as reclusos/as. Se intenta presentar una intervención sobre el otro infractor de carácter socioeducativo, en detrimento de un trato meramente custodial ejercido por los funcionarios de la policía.

Es de público conocimiento que las condiciones de reclusión en las cárceles uruguayas no se enmarcan en los parámetros internacionales de los derechos humanos, empezando por deficientes estados de salubridad para los y las reclusos/as, complejos problemas en las condiciones edilicias de algunos centros, falta de atención integral en salud -especialmente en salud mental-, inexistencia de espacios dentro de los establecimientos para la atención de consumidores problemáticos de sustancias psicoactivas, y en general, una vaga línea de delimitación respecto de la política criminal. Asimismo, el egreso resulta problemático -tanto para el individuo que ha transitado una parte de su vida en prisión- como para su entorno más próximo, dadas las escasas políticas sociales orientadas en torno a la transición hacia la libertad de esta población.

Entonces, teniendo este panorama como contexto cabe cuestionarse, ¿Es posible una rehabilitación en estas condiciones? ¿Cómo se piensa la reinserción del individuo en sociedad, si se entiende que el paso por una cárcel genera en el ser humano una serie de etiquetas las cuales ofician de obstáculo a la hora de intentar una vida libre de delincuencia?

En el país, desde la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación, el Estado experimenta un proceso mediante el cual decide -progresivamente- hacerse cargo de todos los establecimientos

penitenciarios de adultos del país, con el fin de brindar las condiciones propicias para la reinserción social de las personas que se encuentran privadas de libertad. En razón de lo explicitado es que, desde este trabajo se intentan describir y problematizar las diversas percepciones sobre el concepto de “rehabilitación” que son sostenidas en el campo penitenciario uruguayo, así como las que se sostuvieron durante la creación del INR, para poder visualizar con cierto grado de complejidad el trasfondo de las políticas que se piensan para la población objetivo.

## **En cuanto a la seguridad en el siglo XXI:**

Para comenzar esta parte del documento creo pertinente esbozar algunos lineamientos que sirven de sustento a la investigación. En este sentido, se puede decir que este documento se enmarca dentro de la problemática general de la seguridad ciudadana. En este punto es preciso aclarar que la “seguridad” vista como concepto es de carácter multidimensional; por esta razón se diferencia de la seguridad pública.

El tema de la seguridad es un fenómeno complejo que se ha puesto en discusión tanto en el cotidiano popular como en la agenda pública desde el siglo XIX. Es por esto que para hacer referencia a dicha temática se tomarán algunas cuestiones que son planteadas por Robert Castel.

Este autor expone a lo largo de su obra, la relación que se dio en Europa durante el siglo XIX, entre la seguridad-protección y el estatuto del empleo del individuo. Específicamente, aborda la vinculación de la temática protección-derechos con los obreros industriales de la época, y cómo esta influía en el desarrollo de su vida. Se sostiene que aquellos individuos que no podían acceder a un empleo de carácter formal, eran excluidos de la sociedad civilizada, se los expulsaba a sobrevivir en la periferia de las ciudades ya que no eran concebidos como personas dignas y merecedoras de ocupar un lugar en la ciudad, dada su situación no estable de empleabilidad; este sector era quien representaba la “peligrosidad” del momento. La degradación de las condiciones de vida de estos sectores de población instauró el estigma de la relación entre desigualdad y delito, cuando en realidad la cuestión social estaba atravesada por aspectos más profundos provenientes de la movilidad del mercado de trabajo y sus condiciones, es decir, problemas estructurales del propio sistema.

Como menciona Castel (2004), quien se considera como ser humano peligroso es un tema cambiante a lo largo de la historia, en aquel momento se asociaba el problema al estatuto del trabajador. Actualmente, a pesar de conservarse algunas características comunes a aquella población, quienes son clasificados como “peligrosos” son aquellos jóvenes que portan determinadas características físicas y culturales que viven en la periferia de la ciudad, en los barrios denominados como “zonas rojas” y, por lo tanto, en donde es legítimo implementar sistemas de vigilancia permanente y realizar megaoperativos que sirvan de “limpieza social”. Esta legitimidad tiene su justificación en la creciente sensación de inseguridad y el miedo, tan hablados en estos tiempos, los cuales permiten que el Estado actúe con violencia frente a selectivos sectores de nuestra población, además de responsabilizarlos por ser los generadores de la sensación de inseguridad.

Es una lógica de exclusión-culpabilización, que lo que deja a entrever es una falta de responsabilización estatal por la protección social y civil de estos grupos sociales, a quienes se identifica como culpables de su situación de vida, y se los vuelve a culpabilizar al no poder hacer frente a los actuales riesgos sociales.

Es preciso recordar que al hablar de derechos civiles el autor está haciendo referencia a aquellos que velan por las libertades fundamentales de cualquier sujeto, así como también a los que sirven de garantes de la propiedad privada, en el marco de un Estado de Derecho. En tanto la seguridad social se relaciona con todas las protecciones que implican una degradación de la persona, ya sea por enfermedad, vejez, accidentes de trabajo, u otros; es decir, que implica la búsqueda de protecciones por el individuo en el marco del Estado Social. En este sentido, se entiende que, desde el advenimiento de las sociedades modernas se está viviendo en una de las sociedades más protegidas del mundo, donde esta seguridad social se ha vuelto un derecho para casi la mayoría de la población. ¿Qué es lo que sucede entonces que la población siente inseguridad?

Castel (2004) manifiesta que lo que acarrea este sentimiento permanente de inseguridad es la búsqueda incesante de su contrario, la seguridad; y al individuo no poder satisfacer sus propias necesidades vitales o no poder afrontar los riesgos, se genera ese miedo a la no protección. La principal problemática es que los individuos intentan “protegerse” de todos los riesgos que se presentan en la sociedad contemporánea y, evidentemente, es una utopía, ya que nadie puede prever todas las eventualidades que trae el futuro. Por lo tanto, se puede decir que se da un desfase entre expectativas y posibilidades, lo cual genera una especie de “prisión prematura”<sup>1</sup> al no poder vivir igual a ese otro que me quiero parecer, o que se me impone que me debo asemejar. Esta es una característica básica de las sociedades modernas, el pensar que las cosas pueden cambiar si se razona en términos de factores de riesgo, ya que da la posibilidad de anticipar un acontecimiento no deseable antes de que se produzca. No se comprueba el peligro, sino que se construye una combinatoria de factores que lo vuelven más o menos probable. Este pensamiento del riesgo promueve una modalidad inédita de la vigilancia, en la cual el panóptico de Bentham es considerado como proyecto de disciplinamiento extremadamente cuidadoso en el contexto de las prisiones que analiza Michel Foucault.

Además, la constante reproducción de noticias supuestamente relacionadas con la seguridad pública en los medios de comunicación genera en la población una sensación de alerta y miedo, que

---

<sup>1</sup> Término utilizado por el Sociólogo, Luis Eduardo Morás en razón del taller: ¿quiénes son esos delincuentes?, perteneciente al debate por Seguridad y Convivencia llevado a cabo entre el 31 de agosto y el 2 de setiembre de 2016.



también contribuye a que se genere la mencionada sensación de inseguridad. Partiendo de una complejidad de factores, se comienza a generar en el ideario social cotidiano, una imagen del *otro* responsable de perturbar el orden social. Ese otro, que es representado por un joven-pobre, se transforma lentamente en un monstruo a quien se debe temer, y a quien debemos segregar y/o encerrar para poder vivir en tranquilidad.

Entonces cabe cuestionarse si la inseguridad es la que se siente cuando veo a un otro diferente, con determinadas características -de vestimenta, de habla, etc.- que calificamos como “malas” y que llevan a preguntarse si ese sujeto atentará contra mi vida o mi propiedad (inseguridad civil); o si la inseguridad refiere a la desprotección del asalariado o los sectores excluidos frente a los riesgos sociales (inseguridad social).

Es por la complejidad explicitada, que se ha decidido hacer un recorte histórico sobre dicha situación con el objetivo de plasmar el contexto en el cual se inscribe tal problemática; dicho recorte comienza el día trece de julio de 2010, fecha en la cual se estableció la Ley 18.667. Dicha ley, denominada “Ley de Emergencia Carcelaria”, fue votada por el Parlamento a iniciativa del Poder Ejecutivo a los efectos de dar respuesta a la situación de hacinamiento y vulnerabilidad en la que se encontraba el Sistema Penitenciario Nacional en aquel momento.

En este sentido, el aumento de las tasas delictivas que se viene sucediendo desde hace dos décadas -especialmente en lo que refiere a delitos contra la propiedad<sup>2</sup>- y la latente sensación de inseguridad que es manifestada por buena parte de la población, han colocado el tema de la seguridad en un lugar central de la agenda pública social. Así, según Carlos Aloisio el enfoque tradicional sobre la problemática de la violencia y la criminalidad “ha sido entendido tradicionalmente como producto de problemas sociales de corte estructural, como la pobreza, la desigualdad y la exclusión social.” (2015: 111). Pero en la actualidad, esta mirada se vuelca hacia una donde la criminalidad es considerada un fenómeno en sí mismo, inserto en un contexto particular. Se entiende que:

Desde una perspectiva general, las políticas públicas dirigidas a la prevención y represión del delito y la preservación de las garantías de las personas privadas de libertad constituyen una parte de importancia estratégica dentro del repertorio de políticas públicas (Aloisio, 2015: 111).

---

<sup>2</sup> Legalmente establecidos en la Ley N° 16.707, denominada como “Ley de Seguridad Ciudadana”.

A modo de ejemplo, es pertinente mencionar el alarmante informe<sup>3</sup> -respecto a la situación de los derechos humanos de las personas privadas de libertad o detenidas en comisarías metropolitanas- que elaboró el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, luego de su visita a Uruguay entre el 21 y 27 de marzo del año 2009, en el cual se da cuenta de que la tasa de ocupación del COMCAR para ese entonces era de 166%,

aunque algunos módulos albergaban un número de internos cinco veces superior al de diseño. (...) En esos módulos se mantiene a los internos en condiciones deplorables. Las celdas están abarrotadas y carecen de lugares para dormir y servicios de saneamiento apropiados (Nowak, 2009: 20).

Esta situación resulta verse más agravada en algunos módulos de los centros más grandes del país, donde la cifra de hacinamiento se sitúa entre el 200 y el 300%. Tales módulos corresponden a tres establecimientos en particular (Garcé; 2012): cárcel “Las Rosas” -ubicada en el departamento de Maldonado-, Complejo Penitenciario “Santiago Vázquez” -en Montevideo-, y la cárcel de Rivera.

Cabe recordar que la Ley 18.667 se votó sin esperar al 1º de enero de 2011, fecha de vigencia del presupuesto, sino que se promulgó una semana después del incidente ocurrido en la Cárcel de Rocha, donde fallecieron doce personas y ocho resultaron heridas. Todas ellas eran reclusos. Además, el veinticuatro de agosto de 2009 cinco internos que se encontraban alojados en los “boxes” -ubicados en la entrada del Módulo 6- del Complejo Penitenciario “Santiago Vázquez” fallecieron luego de prender fuego un colchón como medida de protesta<sup>4</sup>; y en ese mismo año, el 31 del mes de diciembre, otros dos reclusos alojados en el establecimiento Penal de “Libertad”, murieron asfixiados en sus celdas luego de encender prendas de ropa y algunos objetos combustibles<sup>5</sup>. A este respecto, cabe mencionar que en el transcurso del año 2009 se sucedieron 20 muertes dentro del Sistema Penitenciario uruguayo.

Es necesario destacar, además, que en la cárcel vieja de Rocha la violación a los derechos inalienables de las personas eran -en ese entonces- moneda corriente, a tal punto que quien escribe este

---

<sup>3</sup> Comunicado de Prensa No. 76/11 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 25 de julio de 2011. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2011/076.asp> Consultado: 15/07/2016

<sup>4</sup> El Observador. El infierno después del infierno. 15 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://www.elobservador.com.uy/el-infierno-despues-del-infierno-n239500> Consultado: 19/07/2016

<sup>5</sup> Últimas Noticias. Justicia investiga la muerte de dos narcos en un incendio. 2 de enero de 2010. Disponible en: <http://www.ultimasnoticias.com.uy/hemeroteca/020110/prints/poli01.html> Consultado: 19/07/2016

trabajo, pudo observar en la “sala”<sup>6</sup> de visitas que los cables de electricidad del establecimiento colgaban fuera de las paredes, lo que presumía un peligro de incendio inminente para quienes allí convivían; además de otras irregularidades estructurales, tales como las condiciones del edificio mismo, cuya construcción data de fines del siglo XIX. Luego del incendio, en el marco de las investigaciones realizadas al respecto, la Jueza Letrada de 1° Instancia de Rocha de 1° Turno, Dra. Marcela López, señaló que el incendio “fue causado por un caso fortuito (caída de una sábana o manta de uno de los reclusos de la celda sobre un calefactor). Es decir que no fue causado por el Estado ni sus agentes.”<sup>7</sup> Estas palabras, sumadas al posterior archivo del caso, dan cuenta de la falta de responsabilidad estatal respecto a la situación de vida en la que se encontraban las personas que allí convivían, desresponsabilización que se manifestó durante el proceso que transcurrieron conviviendo en la cárcel, e incluso -como se mencionó- luego del fallecimiento de estas personas. En este sentido, es preciso hacer referencia a que la clausura de este centro de reclusión había sido recomendada al Poder Ejecutivo en el año 2006. La desresponsabilización del Estado en la muerte de las personas bajo su custodia también se visualizó en la mencionada tragedia ocurrida en Santiago Vázquez, donde el juez Luis Charles, archivó el expediente, al no hallar delito ni responsabilidades.

En 2010 había 174 personas reclusas en la Cárcel de Rocha, cuando se suponía que, por las condiciones de espacio, no debería haber más de 60. En la celda que se prendió fuego había 20 internos en un espacio de 12 metros por 6,80, con siete ventanas tapadas con nylon y cartón. En pleno invierno, la forma que encontraban para calefaccionar el ambiente era usar resistencias eléctricas sobre ladrillos refractarios (La Diaria, 2016).<sup>8</sup> A este respecto, es preciso dar cuenta de que, según la Redacción del Portal 180, la tragedia se sucedió el 8 de julio del año 2010, mientras que la Ley se votó el martes 13 de julio del mismo año.<sup>9</sup>

En el referido informe del Relator Especial de la ONU se explicita uno de los grandes problemas del Sistema Penitenciario Nacional de ese entonces y que persiste hasta nuestros días, a saber, la

---

<sup>6</sup> Las comillas refieren a que no existía en esa cárcel una sala destinada a las visitas. Las mismas se llevaban a cabo en un pasillo, a cada lado del cual se encontraban los respectivos celdarios.

<sup>7</sup> Poder Judicial. Jueza López dispuso el archivo de la investigación sobre incendio de la cárcel de Rocha. 20 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://www.poderjudicial.gub.uy/historico-de-noticias/481-jueza-lopez-dispuso-el-archivo-de-la-investigacion-sobre-incendio-de-la-carcel-de-rocha.html> Consultado: 03/08/2016

<sup>8</sup> La Diaria. Quema por dentro. 11 de julio de 2016. Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2016/7/quema-por-dentro/> Consultado: 21/10/2016

<sup>9</sup> Portal 180. Aprobaron Ley de Emergencia Carcelaria. 14 de julio de 2010. Disponible en: <http://www.180.com.uy/articulo/12722-Aprobaron-ley-de-emergencia-carcelaria> Consultado: 13/08/2016

utilización de la prisión preventiva como regla general. Se menciona que “El recurso generalizado a la prisión preventiva es contrario al principio de la presunción de inocencia<sup>10</sup> y de la utilización de la privación de libertad como último recurso<sup>11</sup>” (Nowak, 2010: 21).

Además, este fenómeno del encarcelamiento anticipado ha sido explicitado por diversos actores sociales, como, por ejemplo, el Fiscal de Corte, Jorge Díaz, quien sostiene que existe un “abuso” en la utilización del recurso a la prisión preventiva, adicionando que

el sistema procesal penal actual de tipo inquisitivo "se cae a pedazos" porque no garantiza los derechos de los victimarios "a quienes encierra en un alto porcentaje sin condena" ni de las víctimas "a quienes toma como objeto de prueba y en ocasiones hasta desprecia" (Díaz, 2016).<sup>12</sup>

En esta misma línea se sitúa el Informe de Evaluación y Actuación del Comisionado Parlamentario para el año 2013, en donde se sostiene que la pena de prisión preventiva sigue siendo utilizada con exceso, por lo que no es noticia que esta temática se ubique dentro del apartado de *Principales áreas críticas*. A pesar de ello, en tal informe se ve como positiva la creación de la Oficina de Seguimiento de Libertades Asistidas (O.S.L.A), lo cual se considera

ha sido decisivo para lograr el menor nivel de crecimiento de la población reclusa en los últimos seis años. Es indispensable que los Magistrados cuenten con el debido soporte administrativo al momento de resolver el procesamiento sin prisión, pues, en los casos en que la ley lo habilita, no es lo mismo hacerlo con el apoyo de mecanismos administrativos de seguimiento o en ausencia de los mismos (Garcé, 2013: 16).

La Oficina de Seguimiento de Libertades Asistidas fue creada en el año 2010, bajo la órbita de la Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación, cuya principal función se encuentra abocada a supervisar el cumplimiento de las medidas dispuestas por la justicia, en referencia

---

<sup>10</sup> Artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49 Lista de los Estados que han ratificado el pacto (Apud Nowak, 2010: 21).

<sup>11</sup> Artículo 9, Párr. 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49 Lista de los Estados que han ratificado el pacto (Apud Nowak, 2010: 21).

<sup>12</sup> Portal 180. El sistema penal “es un tractor podrido que no funciona”. Entrevista al Fiscal de Corte. 15 de marzo de 2016. Disponible en: [http://www.180.com.uy/articulo/60869\\_el-sistema-penal-es-un-tractor-todo-podrido-que-no-funciona](http://www.180.com.uy/articulo/60869_el-sistema-penal-es-un-tractor-todo-podrido-que-no-funciona) Consultado: 24/09/2016

a la Ley 17.726 -prisión preventiva y penas alternativas a la prisión-, del 26 de diciembre del ya mencionado año.

También en referencia a esta temática el ex Comisionado Parlamentario, Álvaro Garcé plantea lo siguiente:

Desde el año 2004 la ley regula la aplicación de medidas sustitutivas a la prisión preventiva para los casos de menor cuantía penal. No obstante, dicha norma ha tenido muy limitada aplicación, siendo evidente el desconocimiento o la resistencia de los operadores jurídicos; se verifica en el país una contradicción todavía no resuelta entre lo que teóricamente se admite como deseable (la amplia aplicación de medidas alternativas al encierro) y lo que en la práctica se resuelve (la imposición de la prisión preventiva es la regla y no la excepción) (Garcé, 2012: 101).

Es preciso hacer mención aquí a que la causa del endurecimiento de las penas no refiere exclusivamente a que los jueces no quieran aplicar las medidas alternativas a la prisión, sino a la inflación penal de las leyes que elevan las penas mínimas (antes excarcelables (como el hurto) a penas de penitenciaría (las cuales no son excarcelables), congestionando así los establecimientos penitenciarios. Este fenómeno se sucede en el país desde el 12 de julio de 1995, fecha en la cual se aprueba la Ley N° 16.707, denominada como “Ley de Seguridad Ciudadana”. También es preciso mencionar las Leyes de Urgencia N° 17.243 del 29 de junio del 2000, y N° 17.292 del 25 de enero de 2001, aprobadas con posterioridad a la Ley 16.707, pero en sintonía con el espíritu la misma. En estas disposiciones se sustituyen varios artículos del Código Penal, se crean algunas figuras delictivas, se incrementa la pena mínima en algunos delitos vinculados a la propiedad -bien jurídico que se tutela en el momento-, y se suprimen beneficios relacionados al régimen de libertades. Estos fenómenos abocados explícitamente a una represión más severa hacia las personas que cometen delitos, se sucedieron dadas las demandas de seguridad que se manifestaban en la época. Contrariamente a lo que se pensó, las tasas de prisionización no descendieron. Lo que sucedió fue un aumento en el número de personas privadas de libertad, lo que agravó la situación de convivencia de quienes se encontraban reclusos, dada la falta de espacio y de provisiones para alojar y mantener a estas personas.

Es preciso mencionar que, según el Poder Ejecutivo, a cifras de mayo de 2005 -a diez años de la aprobación de la Ley de Seguridad Ciudadana- el Sistema Carcelario uruguayo mostraba una capacidad para albergar a 3.676 personas, pero su población ascendía a 7.213 reclusos, lo que demuestra que 3.537 individuos no encuentran un espacio digno para su tiempo en el encierro,

configurando una densidad de 196, el cual es calificado como *severamente crítico* según parámetros de evaluación europeos.

El hacinamiento, provocó a su vez, la insatisfacción de la demanda sanitaria, debido al número y la diversidad de patologías que presenta la población reclusa, especialmente enfermos psiquiátricos y portadores de VIH, que carecen de una cobertura asistencial adecuada a su estado de salud (Archivo de la Presidencia, 2005).<sup>13</sup>

Esta situación, sumada a la insuficiencia y mala calidad alimentaria, provocaron varios conflictos en los establecimientos entre reclusos y los funcionarios, lo cual da cuenta de la crisis provocada por la aprobación de estas leyes.

Retomando el tema de la aplicación de la prisión preventiva, otra institución que visualiza el problema es la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (C.I.D.H). En su visita de trabajo realizada entre el 4 y el 8 de julio de 2011, los integrantes de la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad concurren a diversos centros de reclusión del país -de adultos y adolescentes- con el objetivo de visualizar las condiciones en las que se encontraba el Sistema Penitenciario en ese entonces. Además de mencionar las carencias existentes en los centros de reclusión referidas a la falta de plazas, deficiencias estructurales, y condiciones insalubres de vida, ponen el énfasis en el uso generalizado de la prisión preventiva. Por lo que se menciona:

se observó que existe una práctica constante y sistemática de hacer uso de la prisión preventiva de forma automática. De acuerdo con datos oficiales, el 65% son personas procesadas sin condena, y en el interior del país, este porcentaje asciende a 71,8%. La CIDH recomienda al Estado uruguayo realizar las reformas legales necesarias para limitar la utilización de la prisión preventiva, especialmente en el caso de los delitos no violentos y menos graves, y recurrir con mayor frecuencia a medidas alternativas o sustitutivas que no impliquen la privación de libertad. Pero, sobre todo, la CIDH insta al Estado a promover un cambio en la cultura y la práctica judicial establecidas, que produzca un verdadero cambio de paradigma en la concepción de la procedencia y necesidad de la prisión preventiva (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011).<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> [http://archivo.presidencia.gub.uy/web/proyectos/2005/06/I%2097\\_27%2006%202005\\_00001.PDF](http://archivo.presidencia.gub.uy/web/proyectos/2005/06/I%2097_27%2006%202005_00001.PDF) Consultada: 29/10/2016

<sup>14</sup> Comunicado de Prensa N° 76 del 25 de julio de 2011. “Relatoría recomienda adopción de política pública carcelaria integral en Uruguay”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2011/076.asp> Consultado: 27/09/2016

Para el año 2015, las cifras presentadas por la División Planeamiento y Presupuesto, del Departamento de Estadísticas del Poder Judicial, demuestran que el número de personas privadas de libertad sin condena sigue siendo la mayoría, representando un 55% (5.060 personas), frente a un 45% (4.143) de presos con sentencia dictada.<sup>15</sup>

Todas las recomendaciones y cifras reseñadas nos muestran una mirada errónea y con otra direccionalidad en lo que refiere a la puesta en práctica de una política criminal en el país si, además, se recuerda lo que se sostuvo desde el Estado en 2005 -precisamente en declaraciones del Presidente de la República Dr. Tabaré Vázquez- donde manifestó lo siguiente:

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. Para superarlo, para superar este estado, cumpliremos medidas de urgencia e iniciaremos inmediatamente el proceso de medidas de corto y mediano plazo: a) Medidas de urgencia para encarar resueltamente los problemas de hacinamiento, alimentación y salud en todos los establecimientos penitenciarios (...). 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 (Vázquez, 2005).<sup>16</sup>

Entonces, se entiende que no resultó haber una conexión empírica entre el discurso sostenido desde el Estado para con la situación de vida y dignificación de la misma de las personas privadas de libertad, y los quehaceres diarios para efectivizar este planteo. La prisión preventiva tan utilizada como la regla de ejercicio por excelencia estaba pensada, según Garcé (2012), para situaciones en las que el indagado intentase fugarse, en casos de riesgo de destrucción u obstaculización en el transcurso de la investigación, o ante la posibilidad de comisión de nuevos delitos. También, las condiciones de reclusión y, por ende, de vida en los centros penitenciarios dan cuenta de una grave violación a los

---

<sup>15</sup> Situación de las personas privadas de libertad respecto de su condena. Departamento de Estadística. División Planeamiento y Presupuesto. Mayo, 2016. Disponible en: [http://www.poderjudicial.gub.uy/images/stories/estadisticas/2015/Situaci%C3%B3n de las personas privadas de libertad respecto de su condena 2015.pdf](http://www.poderjudicial.gub.uy/images/stories/estadisticas/2015/Situaci%C3%B3n_de_las_personas_privadas_de_libertad_respecto_de_su_condena_2015.pdf) Consultado: 20/07/2016

<sup>16</sup> Discurso del Presidente Tabaré Vázquez tras asumir la Presidencia de la República. Explanada del Palacio Legislativo. 1° de marzo, 2005. Disponible en: <http://archivo.presidencia.gub.uy/web/pages/vazquez06.htm> Consultado: 29/10/2016

tratados -internacionales, nacionales, y regionales- a los que este país está adherido, además de, por supuesto, violar los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

En este sentido, creo pertinente recordar lo esbozado por la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad en Uruguay -de la Organización de los Estados Americanos (OEA)- para el año 2011, en comunicado de prensa:

La República Oriental del Uruguay es Estado parte, entre otros, de los siguientes tratados del sistema de Naciones Unidas: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención sobre los Derechos del Niño; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y su Protocolo Facultativo. Igualmente es parte de todos los tratados de derechos humanos adoptados en el marco de la Organización de Estados Americanos, entre ellos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. Todos estos instrumentos internacionales establecen obligaciones vinculantes de respeto y garantía de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad.<sup>17</sup>

Además, en el plano nacional podemos recurrir a nuestra carta magna la cual expresa firmemente en su artículo 26 que:

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.

Este artículo constitucional ha sido violentado incansables veces dadas las condiciones de reclusión del sistema penitenciario en el país.

También es necesario mencionar que la Ley de Emergencia Carcelaria tiene por antecedente, la “Ley de Humanización y Modernización del Sistema Carcelario”, N° 17.897, aprobada en setiembre de 2005 por el gobierno del Frente Amplio. En ese entonces ya era de público conocimiento que la emergencia carcelaria se producía en el país desde hacía tiempo, y es en ese sentido que se dispuso aprobar esta ley.

---

<sup>17</sup> Anexo al Comunicado de Prensa 76/11 sobre las Observaciones Preliminares de la Visita de la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad a Uruguay. 25 de julio de 2011. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2011/076A.asp> Consultado: 28/07/2016



La ley 17.897, aprobada el 17 de setiembre de 2005 pretende ser un intento por mejorar la situación carcelaria uruguaya, agregando algunos beneficios a las personas privadas de libertad. Según Scapusio (2008):

(...) previó un régimen excepcional y de oficio de libertades anticipadas y provisionales aplicable por única vez. Los beneficiarios de este régimen excepcional fueron los procesados y penados que se encontraran privados de su libertad al 1° de marzo de 2005 y que no fuesen responsables de delitos graves, tales como homicidio, lesiones gravísimas, rapiña agravada, copamiento, extorsión, corrupción, proxenetismo, aquellos previstos en la ley de estupefacientes y los delitos económicos y que llevasen un tiempo mínimo de prisión preventiva o pena.” (Scapusio, 2008: 35).

Otros beneficios que obtuvieron los reclusos estuvieron referidos a la disminución de su tiempo en prisión. En cuanto a esto se sostiene que si la pena es mayor a 3 años se exige el cumplimiento de las dos terceras partes de la misma y si es menor se debe haber cumplido la mitad; los jueces contaron con 60 días para otorgar estas libertades excepcionales, y las personas liberadas mediante esta legislación, fueron sometidas a un régimen de vigilancia del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados, condicionados por la pérdida de estos beneficios ante la comisión de un nuevo delito.

Por estos mecanismos se liberaron 827 personas de un total de 7.200 encarcelados/as, de las cuales 151 reincidieron, lo que significa “un índice de reincidencia del 18%, mientras que la tasa media de reincidencia nacional se sitúa en un 60%.” (Scapusio, 2008: 36).

Una de las propuestas más novedosas de esta ley es la redención de la pena por trabajo y estudio, la cual se reglamentó por el Decreto 225 de Julio de 2006. Se trata de un instrumento jurídico que redime la pena a razón de un día de condena por cada dos jornadas de seis horas de estudio por día, o dos jornadas de trabajo de ocho horas diarias. Es un derecho para las personas privadas de libertad, y eje importante de su inclusión social.

## Situación de las cárceles en Uruguay

El tema de la seguridad ciudadana, el tratamiento de las personas privadas de libertad y la situación real de las cárceles, son temas interrelacionados, por lo que resulta necesario abordarlos de forma integral. A este respecto se tendrá en cuenta lo que sostiene Ainara Arnoso respecto al término *tratamiento*:

Las críticas al tratamiento penitenciario más importantes son las que se apoyan en que no ha conseguido resultados satisfactorios sobre la reinserción social de los internos, entendiendo por reinserción social el proceso de vuelta a la sociedad y vivir en ella sin cometer delitos (Arnoso, 2005: 59).

En este sentido, Saettone (2013) da cuenta de que:

En 1994 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, estableció en su informe anual un nuevo paradigma con relación al término 'seguridad', la seguridad humana entendida como un proceso de reducción de las vulnerabilidades que ponen en riesgo la vida digna de las personas. De esta definición se desprende claramente el carácter multidimensional de la seguridad (Saettone, 2013: 236).

Se entiende, entonces que, más allá del derecho a la seguridad que le es inherente a todo ser humano -según acuerdos regionales, nacionales e internacionales- esto se intensifica cuando la población a la que nos referimos se encuentra privada de su libertad, dado que el encierro y aislamiento de la sociedad toda, los coloca en una posición evidente de doble vulnerabilidad. En este sentido es pertinente decir que son personas a las cuales el Estado no ha logrado "proteger" lo suficiente, y por lo tanto poseen pocas herramientas para defenderse ante las desigualdades y conflictos sociales que se puedan presentar en su cotidianidad.

Es decir que, como sostiene Ossietinsky (2012):

No sólo la carencia educativa o de medios económicos coloca a las personas privadas de libertad en un lugar de vulnerabilidad. La peligrosidad de la pobreza mantenida -a veces sutilmente y otras no- en discursos mediáticos y políticos, dirige la persecución hacia un estrato de la población y el encierro termina siendo una herramienta para el tratamiento político de la miseria (Ossietinsky, 2012: 111).

Estos sujetos, se encontraban agredidos antes de pasar por el sistema carcelario, y también durante el proceso mismo dadas las problemáticas de las que se ha hablado en este documento. Por lo tanto, la doble vulneración se complementa, en situaciones de reincidencia, con una doble culpa -por cometer el delito y por no “rehabilitarse”-, lo cual hace a la responsabilidad total sobre sí mismo del individuo (Ossietinsky, 2012). Es por este motivo que el Estado se encuentra en la obligación de ofrecerles condiciones dignas de vida en el encierro –si no lo hizo antes- para que, luego de recuperada la libertad, puedan desempeñarse de forma esperada y “correcta” en la sociedad, esto es, sosteniendo una vida sin delincuencia.

La interrogante que surge es de qué manera o bajo qué estrategias el Estado pretende dar curso a la rehabilitación de estas personas si tenemos en cuenta que la cárcel es una institución total, y por definición, se busca romper el contacto con el mundo externo. En este trabajo se entiende a este tipo de instituciones tal como lo explicita Goffman en *Internados*:

lugar de residencia y trabajo, donde un gran número de individuos en igual situación, aislados de la sociedad por un período apreciable de tiempo, comparten en su encierro una rutina diaria, administrada formalmente (Goffman, 1961: 13).

Esto podría entenderse como la urgencia -que sostiene Nils Christie (2004)- que tiene el ser humano de ver y tratar al otro como un monstruo, como alguien a quien se debe alejar y neutralizar de la vida social. Pero ¿a alguien le importa lo que genera en estas personas pasar por una situación de encierro prolongado?

Continuando con este autor es preciso decir que “el encarcelamiento implica excluir la mayor parte de lo que usualmente incluye la vida” (Christie, 2004: 155), entonces la administración del castigo manifestado en la institución cárcel debería ser la última alternativa si lo que realmente se intenta es la reintegración del individuo en sociedad.

Como demuestran varios estudios, el paso de los sujetos por la cárcel no puede acarrear otro tipo de consecuencias que no sean negativas, ya que al ingresar en estos establecimientos se imprimen automáticamente sobre el individuo una serie de juicios sociales los cuales no hacen más que generar una permanente exclusión y discriminación. Esta situación se ve reforzada por los medios de comunicación, quienes aluden a la crónica policial desde una perspectiva criminalizadora y transformadora del otro en alguien a quien se debe temer.

Estos aspectos constituyen obstáculos para la puesta en práctica de una vida en sociedad, dada la estigmatización de la que son víctimas quienes han transcurrido algún tiempo en prisión, estigmatización que se sostiene sobre la probabilidad de reincidencia.

## **El origen de la cárcel uruguaya**

A modo de contextualizar el problema se presentará una breve reseña sobre la situación histórica de las cárceles en el Uruguay. Según Saettone (2013):

Las primeras cárceles existentes en nuestro territorio cuando se llamaba aún Banda Oriental en la época colonial fueron, (...), la Cárcel Pública, ubicada en el edificio del Cabildo, bajo jurisdicción de autoridades comunales, y la de la Real Ciudadela de la Plaza, bajo jurisdicción militar. Según los relatos de la época, las condiciones de estos lugares de detención eran insalubres y brutales (Saettone, 2013: 239).

Esto nos lleva a pensar que, desde tiempos remotos en nuestro país, se veía a las personas que delinquían como merecedoras de castigo y malos tratos, aunque es necesario explicitar que en aquel entonces el castigo estaba legitimado. A modo de ejemplo, cuando alguien cometía un delito era aceptado por el cuerpo social que “pagara” el mal hecho con algún tipo de trabajo forzado o que se encerrara al sujeto en lugares inhabitables que solo servían, al igual que hoy, como depósitos humanos.

En 1889 se crea la Cárcel Penitenciaria de Miguelete, en 1896 se promulga una ley sobre la construcción de una Cárcel de Mujeres, inaugurada en 1915 (Punta Carretas). En este año también, se crea el Consejo de Patronato de Delincuentes y Menores bajo la jurisdicción de lo que, en ese entonces, se conocía como Ministerio de Instrucción Pública; lo que pasó a llamarse -en 1933- Dirección General de Instituciones Penales, dependiendo del Ministerio del Interior. En 1934, con la ley N° 9.343, se crea el Cuerpo de Guardias Penitenciarios, a los que según Saettone (2013) “se les exigía un nivel de capacidad funcional acreditado por el certificado de competencia que emitía la Escuela de Funcionarios.” (Saettone, 2013: 240). En 1975, durante la época de la dictadura, nace el proyecto de ley N° 14.470 que establecía un sistema de normas sobre la reclusión carcelaria, conteniendo algunos principios generales sobre las condiciones de reclusión, así como en el trato hacia los reclusos (tanto hombres como mujeres). Este proyecto pretende tener por función la regulación de algunos aspectos, como ser el atender la situación personal de cada recluso de acuerdo a su comportamiento, con el fin de procurar una buena inserción en la realidad social extra muros. Dada la fecha sobre la cual se está hablando, resulta cuestionable que -justo al inicio del proceso dictatorial uruguayo- se promulguen este tipo de normas, siendo que en los diez años siguientes los establecimientos penitenciarios se utilizarían como espacios de castigo y tortura para quienes eran percibidos como políticamente peligrosos para el establishment. Como se explicita en el artículo 31 de la mencionada ley, lo que se intentaba era corregir y controlar a los opositores al régimen, pero bajo

parámetros de terror y miedo. “Como parte del programa del tratamiento asignado a cada recluso, se adoptarán las medidas necesarias para mejorar su educación, orientándola especialmente hacia su formación moral.” (Ley N° 14.470, Art. 31).<sup>18</sup>

Es de destacar que en dicho proyecto se establecen algunas cuestiones relativas a la privación de libertad de mujeres con sus hijos como, por ejemplo, el artículo 29 donde se determina que,

La reclusa con hijos menores de cuatro años podrá tenerlos consigo en el establecimiento. En casos especiales previo dictamen de técnicos, sicólogo o siquiatra del Consejo del Niño o del Instituto de Criminología, y con informe fundado de la autoridad carcelaria, podrá extenderse la edad hasta los ocho años. En todos estos casos la madre y el hijo se mantendrán bajo control técnico que se ejercerá periódicamente (Ley 14.470, Art. 29).

Respecto a lo planteado, es de relevancia realizar un paréntesis en el desarrollo de este documento para incursionar en la cuestión de la privación de libertad de mujeres, dado que es un fenómeno que actualmente está en plena discusión en la sociedad uruguaya.

Se comenzará explicitando que la población privada de libertad femenina en el país es mucho menor en número a los hombres, representando el 8% del total de reclusos/as del Uruguay, según datos arrojados por el I Censo Nacional de Reclusos llevado a cabo entre los meses de junio a setiembre de 2010; representan 680 mujeres. Para el año 2013, este número se verifica en 645 personas según datos extraídos del Informe de Evaluación y Actuación del Comisionado Parlamentario. Tal porcentaje da cuenta de una de las principales características del sistema penitenciario nacional, a saber, la predominancia del género masculino en los centros de reclusión.

A interés de este trabajo se dirá que desde el año 2010 funciona el establecimiento “El Molino”, primer centro carcelario de Uruguay específico para que las mujeres privadas de libertad permanezcan con sus hijos. Lo que sucede con este centro es que, por disposición del Ministerio del Interior, se previó su cierre durante el año 2016; y es respecto a esta cuestión sobre lo que se genera la discusión de la reclusión femenina que se mencionó anteriormente. En el marco de este cambio, las mujeres que se encuentran alojadas en este establecimiento están siendo trasladadas junto a sus hijos hacia el primer piso de la Unidad femenina N° 5 perteneciente al INR. Este hecho ha generado varias repercusiones desde distintos actores sociales, recorriendo desde vecinos aledaños a la cárcel hasta

---

<sup>18</sup> Ley N° 14.470. Se establece un sistema de normas sobre la reclusión carcelaria. 11 de diciembre de 1975. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp6312422.htm> Consultado: 23/09/2016

importantes figuras políticas del país; sirve de ejemplo mostrar las declaraciones que brindó a *La Diaria* el presidente de la Suprema Corte de Justicia, Ricardo Pérez Manrique:

Todos los parámetros internacionales y nacionales indican que no es conveniente que los niños estén en prisiones donde rige la regla del encierro, señaló. En este contexto, El Molino supuso desde su origen una alternativa para que los niños estén con sus madres durante una etapa decisiva de sus vidas. “Parecía una solución apropiada, ya que propone tenerlos junto a sus madres en un lugar que no es una cárcel tradicional”, sino “una casa grande”, como se le suele decir. La cuestión es cómo respetar los derechos de los niños. “Estando las madres privadas de libertad, parece difícil. El niño tiene derecho a la educación, a la vida en sociedad, al contacto con sus familiares. Y sus derechos no pueden ser restringidos porque la madre está detenida” (Méndez, 2016).<sup>19</sup>

A pesar de ser una decisión ya tomada por parte de las autoridades del Ministerio, no deja de ser importante el visualizar que las personas que allí conviven se oponen al cierre del establecimiento. ¿Por qué? Dos cuestiones: primero porque sostienen que allí sus hijos pueden llevar adelante una vida similar a la que viven los niños que no se encuentran en contextos de encierro, y en segundo lugar manifiestan que más que un centro a destruir, debería considerarse como ejemplo para la réplica en otros establecimientos. En cuanto a los gobernantes “los argumentos (...) tienen que ver con lo logístico y con el deterioro del edificio de El Molino.” (Núñez; 2015).<sup>20</sup> Las madres claman por los derechos de sus hijos e hijas, no por los suyos; la paradoja es que desde el Gabinete Ministerial se sostiene la misma justificación, entendiéndose que los niños y niñas no deben vivir sus primeros años de vida encerrados; dejando de lado las recomendaciones de expertos en la temática que aseguran que romper el vínculo madre-hijo/a en los primeros años de vida es perjudicial también para las internas, quienes vivenciarían situaciones de pérdida o separación.

Continuando con la reseña, vemos en Garcé (2002) que, ya reinstalada la democracia, en 1985, las cárceles de Miguelete y Punta Carretas son clausuradas para dar origen a la inauguración del Complejo Carcelario “Santiago Vázquez”<sup>21</sup>, en el año 1986.

---

<sup>19</sup> La diaria. No parecería ser lo más conveniente. 12 de mayo de 2016. Disponible en: <http://ladiaria.com.uy/articulo/2016/5/no-pareceria-ser-lo-mas-conveniente/> Consultado: 26/09/2016

<sup>20</sup> Brecha. Contra los molinos de viento. 10 de diciembre de 2015. Disponible en: <http://brecha.com.uy/contra-los-molinos-de-viento/> Consultado: 13/09/2016

<sup>21</sup> COM.CAR

Como ya fuera explicitado, en 1995 se aprueba la Ley de Seguridad Ciudadana, que tiene como propósito fundamental el incorporar algunas disposiciones al Código Penal Uruguayo y modificar otras, comprendiendo a mujeres y menores de 18 años como sus principales sujetos. Esta, provocó un aumento sustantivo del número de personas procesadas (66%) lo que ubicó a Uruguay entre los países con mayor número de población carcelaria en la región latinoamericana (Paternain; 2008).

En el año 2002 se crea el Centro Nacional de Rehabilitación Social (CNR), concebido como una instancia de transición hacia el egreso, de preparación para la vida en libertad, enmarcado dentro del sistema progresivo de aplicación de la pena privativa de libertad, sus objetivos son: disminuir la tasa de reincidencia, incrementar los recursos personales de los internos, reducir al máximo sus conductas negativas, favorecer que los programas tengan continuidad y generalización en la comunidad, desarrollar una intervención educativa y prosocial en el más riguroso respeto de los Derechos Humanos de los involucrados (Benito, 2009).<sup>22</sup>

El CNR, fue ubicado en el edificio del ex Hospital Psiquiátrico Musto, que se encontraba en el barrio de Colón y atendía a cien usuarios de sexo masculino. Actualmente, se denomina como Unidad N° 5 perteneciente el INR, y conviven allí todas las reclusas de los departamentos de Canelones, Montevideo, y San José e incluye todos los niveles de seguridad (máxima, media y mínima). A diciembre del año 2015, la población privada de libertad en este establecimiento rondaba en las 400 internas. Este centro de reclusión está dividido en cuatro niveles que funcionan de manera interdependiente, bajo la meta de una progresiva transición a la libertad.

En el 2005, como se mencionó anteriormente, se aprueba la Ley de Humanización y Modernización del Sistema Carcelario que amplía el régimen de prisión domiciliaria para algunos reclusos. En agosto del 2010, los partidos políticos con representación parlamentaria en Uruguay acuerdan un documento sobre los temas de seguridad pública y la situación carcelaria, se comienza la construcción de una política pública en materia de seguridad. Es decir, se plantea la seguridad pública como política del Estado más allá de la renovación gubernamental.

También se entiende como relevante el invertir en los recursos, tanto en la remuneración del personal como en la construcción de cárceles, en la optimización de recursos humanos, en el

---

<sup>22</sup> Benito, M. (2009, 12 de agosto) *Uruguay: Centro Nacional de Rehabilitación Social (CNR)*. Recuperado de: <http://mundopenitenciario.blogspot.com.uy/2009/08/uruguay-centro-nacional-de.html> Consultado: 21/10/2016



mejoramiento del nivel de vida del personal policial y el mejoramiento edilicio, tecnológico y de equipamiento.

La Ley de Presupuesto del año 2010, Ley N° 18.719, trajo grandes modificaciones en el perfil del personal penitenciario. Y es en el artículo 221 donde se crea un nuevo órgano desconcentrado, el INR (Instituto Nacional de Rehabilitación) con jurisdicción nacional y dependiendo del Ministerio del Interior. Dicha institución tendrá por cometidos fundamentales:

A) La organización y gestión de las diferentes instituciones penitenciarias establecidas o a establecerse en el país, que se encuentren bajo su jurisdicción. B) La rehabilitación de los procesados y los penados. C) La administración de las medidas sustitutivas a la privación de la libertad (Ley 18.719, Art. 221).<sup>23</sup>

El INR sustituye a la Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación (DNCyCR) mediante el artículo 210 del repartido de setiembre del año 2010, donde se suprime la DNCyCR, y, a través del 212 del mismo repartido se crea el INR.

Como se presenta en la tesis de grado de Chifflet (2002):

La Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación - dependencia directa del Ministerio del Interior- interviene en los establecimientos carcelarios más grandes, ubicados en los departamentos de Montevideo y San José, pues el resto de las cárceles departamentales tienen como jefarca al respectivo Jefe de Policía (Chifflet, 2002: 39).

Por esta razón mencioné en el párrafo anterior que se da un cambio en la manera de administrar el Sistema Penitenciario; ya que con la creación del INR, se intenta concentrar toda la administración que se desplegaba en la Dirección Nacional de Cárceles, en una sola institución, el Ministerio del Interior. Aunque antes de la creación del INR, las cárceles también dependían del Ministerio del Interior, pero de cada jurisdicción departamental.

Un antecedente histórico que presenta el Estado uruguayo respecto al traspaso de cuestiones sociales entre instituciones, lo presenta Scapusio (2008) cuando menciona en su artículo que:

Con motivo de la reestructuración de Ministerios contenida en la disposición transitoria y

---

<sup>23</sup> Fecha de promulgación: 27/12/2010.

especial, Letra E) de la Constitución de la República, se dictó el Decreto N° 160/967, de 1° de marzo de 1967, en cuyo artículo 10 se dispuso que corresponde al Ministerio de Cultura el régimen y contralor del tratamiento de prevenidos y penados y los Institutos Penales y Establecimientos de Detención. Sin embargo, desde el 20 de enero de 1971 fue transferido al Ministerio del Interior por Decreto N° 27/971 el cometido de controlar y regular el tratamiento de prevenidos y penados y los Institutos Penales y Establecimientos de Detención que antes eran competencia del Ministerio de Educación y Cultura por razones políticas previas a la dictadura militar que rigió en nuestro país hasta el 1° de marzo de 1985 (Scapusio, 2008: 33).

Esta transitoriedad ante el paso de las cárceles del Ministerio de Educación y Cultura hacia el del Interior, da cuenta de la visión del Estado en cuanto al abordaje y el manejo del complejo problema carcelario. Claramente, hay una elección entre una perspectiva de promoción de la educación y actividades culturales como pieza fundamental para dar valor a los derechos humanos de todos los ciudadanos, y otra referida estrictamente a velar por la Seguridad Pública. En este sentido, es pertinente presentar que “El Ministerio del Interior tiene como misión regir, ejecutar, controlar y evaluar las políticas, planes y programas referidos a la Seguridad Pública, garantizando el libre ejercicio de los derechos y libertades fundamentales” (Ministerio del Interior).

Las palabras extraídas de la Unidad de Comunicación del Ministerio en cuestión sirven para aproximarnos a lo que es el discurso político sobre cómo se piensa el cambio de paradigma respecto a la rehabilitación.

Atrás en el tiempo quedaron las prácticas penitenciarias basadas exclusivamente en la seguridad, donde las únicas prácticas aplicables eran el aislamiento y el encierro para quienes habían transgredido la ley, sin ninguna posibilidad de generar alternativas para el día después al cumplimiento de la pena. Ello derivó en un incremento de la reincidencia, pasando a ser -los centros de detención- verdaderas "universidades del delito", donde los privados de libertad completaban un posgrado en su carrera al margen de la ley (UNICOM, 2015).<sup>24</sup>

Lo que creo importante cuestionar en estas palabras es cuáles son las alternativas que el Estado plantea ante las viejas modalidades de castigo si pensamos que las cárceles -entendidas como

---

<sup>24</sup> UNICOM. “INR: la transición avanza”. Montevideo, 5 de marzo de 2015. Ministerio del Interior.

instituciones totales-, son y fueron históricamente lugares en los cuales el individuo pierde gran parte de su subjetividad para mimetizarse y hacerse parte de este sistema, dejando atrás su vida anterior, y debiendo adjudicarse así, una forma de habitar y experimentar esa situación de encierro (Goffman, 1961).

Es precisamente, en la construcción de la propia identidad de cada sujeto privado de libertad donde debe contribuir el Estado con iniciativas para que el individuo adquiera herramientas que le permitan desempeñarse autónomamente en su vida cotidiana fuera de la cárcel y logre sentirse así, seguro de elaborar un proyecto de vida que él considere digno. Pero para poder plantearse estas cuestiones, se deben resolver -de forma prioritaria- algunas otras de carácter más necesarias para dignificar la vida, dentro y fuera de los recintos penitenciarios.

Lo que justamente se plantea con la creación del INR, es la reducción de los funcionarios policiales dentro del perímetro carcelario en detrimento del aumento de civiles (Operadores Penitenciarios) quienes tendrían bajo sus tareas fundamentales la rehabilitación de las personas privadas de libertad.

Para llevar a cabo dicha función, los nuevos operadores del INR cuentan con el apoyo del Centro de Formación Penitenciaria (CEFOPEN). Tal unidad es la “encargada de preparar -a los funcionarios del Instituto Nacional de Rehabilitación- para trabajar con los privados de libertad en las Unidades de internación.” (Ministerio del Interior, 2016).<sup>25</sup> En este momento es preciso hacer mención a una investigación llevada a cabo durante el año 2015 en el marco del Taller de Investigación del Proyecto Integral “Protección Social, Instituciones y Práctica Profesional”, en el cual se intentó indagar acerca de la percepción -dentro del sistema penitenciario- sobre la labor llevada a cabo por los operadores penitenciarios, dada la preocupación por parte de los estudiantes sobre la poca calificación que es exigida para ingresar a este puesto. En esta investigación, que se proyectó simplemente de manera descriptiva, pudimos encontrar que todos los Operadores Penitenciarios que fueron entrevistados nos mencionaron que el curso previo al ingreso a la cárcel fue de tres meses, lo cual no les permite capacitarse en proporcionar una verdadera “rehabilitación” respecto a los privados de libertad. Entonces, no sería muy equivocado pensar que no existe un interés político real en que las personas que se encuentran presas puedan volver a la vida en sociedad sin necesidad de delinquir. Demasiadas trabas burocráticas, administrativas, y políticas, sumadas a la falta de preparación por parte de los operadores parece ser una ecuación que no concuerda con las palabras emitidas por el Presidente de la

---

<sup>25</sup> UNICOM. “Dónde comienza la rehabilitación”. Montevideo, 26 de mayo de 2016. Ministerio del Interior.

República Tabaré Vázquez en su discurso en 2005, a pesar de que en el anuncio oficial se intente dejar atrás el trato meramente custodial para pasar a uno de carácter socioeducativo.

## **Respecto a la rehabilitación y su discurso político**

Para hablar respecto a la temática de la rehabilitación en contextos de encierro, se tomarán como ejes fundamentales de análisis los aportes realizados por David Garland (2005) en su libro *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Este autor plantea los cambios que se han sucedido desde la década del 70 en el campo del control y la vigilancia -y el consecuente derrumbe del denominado *welfarismo penal*- ocurrido entre 1890 y 1970 en las sociedades inglesas y norteamericanas. Para configurar esta lectura, intenta dar cuenta de las transformaciones efectuadas en la cultura de la sociedad y los significados que acompañaron este cambio en el ideal de la rehabilitación entendido como “modelo de tratamiento individualizado” (Garland, 2005: 110) tan legitimado en el período mencionado. Esta legitimación tiene su respuesta en las favorables condiciones sociales y económicas en las que se gestó el *welfarismo penal* enmarcado en un contexto social, económico, y político del Estado de Bienestar, donde la repartición favorable de recursos no daba lugar a cuestionamientos del tipo penal. Garland destaca que el *welfarismo penal* se basaba en dos proposiciones: el primero, que “la reforma social, junto con la afluencia económica, eventualmente reduciría la frecuencia del delito. La prosperidad generalizada, en y por sí misma, era visualizada como un medio natural de prevención del delito.” (Garland; 2005: 88); y el segundo, que “el Estado es responsable de la asistencia a los delincuentes tanto como de su castigo y control.” (Garland; 2005: 88). Estas concepciones servían de sustento al tipo de Criminología correccionalista de la época, que enfocaba al delito como un problema social derivado de la pobreza y la privación, y al delincuente como un desviado.

Este correccionalismo entendía, además, que el problema del control del delito era un tema que el Estado tenía que resolver a través de un cuerpo especializado de profesionales, quienes eran consideradas las personas más idóneas en cuanto a la elaboración de un juicio experto.

el *welfarismo penal* abordaba problemas de inadaptación individual que estaban fuertemente concentrados en los sectores más pobres de la población y que consideraba consecuencia de la pobreza, la mala socialización y la privación social. Los problemas a los que prestaba atención eran, en otras palabras, las patologías clásicas de una sociedad industrializada, clasista y desigual (Garland, 2005: 96-97).

Las críticas que se comenzaron a suceder a partir de 1970, se centraron en la poca efectividad de este modelo correccional individual y la invisibilización de su verdadera tarea, que derivaba en el control y represión de sujetos pertenecientes a minorías sociales y culturales; es decir, negros, pobres,

y jóvenes. A pesar de sostenerse que el encarcelamiento era la última opción para quienes cometían un delito, se llevaba adelante una práctica de largo encierro para quienes se consideraban como “delincuentes peligrosos”, sentimiento que iba en consonancia con la sociedad de la época. “Mientras la antigua criminología exigía mayores esfuerzos en las partidas presupuestarias a la ayuda y el bienestar social, la nueva insiste en ajustar los controles y reforzar la disciplina.” (Garland, 2001: 53).

Podría verse alguna similitud con el régimen penitenciario que se sostiene en el país en estos tiempos donde, bajo el discurso de la rehabilitación y unificación del Sistema Penitenciario -y sus establecimientos- en un solo Ministerio, se interviene sobre el individuo como si en él radicara el problema. Se diseñan programas para reformar ciertas pautas de vida del sujeto en vez de intentar identificar e intervenir sobre las causas mismas del fenómeno. “La rehabilitación se representa entonces como una intervención focalizada que inculca el autocontrol, reduce el peligro e intensifica la seguridad pública” (Garland, 2001: 289).

Entonces se utilizan espacios de reclusión de calidad inhumana los cuales solo sirven para reproducir la violencia entre reclusos. Violencia que se reduce -en muchos casos- a la lucha por el acceso a objetos materiales de uso cotidiano en la vida de los individuos, las cuales queda a posibilidad de cada sujeto conseguir al no estar proporcionadas por el Estado uruguayo.

Si se sostiene que el concepto de “rehabilitar” da cuenta de volver a habilitar al sujeto en sociedad; cabe cuestionarse ¿cuándo un individuo se considera inhabilitado para convivir en la comunidad? ¿Cuándo una persona no cumple con los parámetros que la sociedad establece? ¿Brinda el Estado, herramientas útiles para que estas personas logren una efectiva reinserción?

Tendríamos que decir que para la reinserción en sociedad de un sujeto que atravesó una circunstancia de privación de libertad, según la Criminología correccionalista, este debería poder adquirir durante el encierro una serie de valores que -para la comunidad- sean los socialmente aceptados, además de hacerse de algunas cuestiones propias de la vida cotidiana de un ciudadano para poder comenzar nuevamente su vida en libertad, es decir, “buenos” hábitos, casi siempre referidos a la elaboración de un proyecto de vida basado en el trabajo y/o el estudio. Dado que en libertad el sujeto no tuvo la posibilidad de efectivizar una socialización que se considere exitosa, es deber del Estado proporcionar las herramientas adecuadas durante el encierro.

En nuestro país, es en esta instancia del proceso donde entra en juego la institución estatal que tiene por fin brindar a los ex reclusos las políticas necesarias para su efectiva resocialización, la

Dirección Nacional de Apoyo al Liberado (DINALI), ex Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados. Según archivos de la Presidencia correspondientes al mes de junio del corriente año, esta institución tiene por cometidos:

el diseño y ejecución de políticas para el de apoyo y reinserción social de las personas que salen del sistema penitenciario, como gestiones para que obtengan su documentación, o asistencia técnica y jurídica, apoyo para que obtengan empleo y alojamiento en caso de ser necesario y durante los días inmediatos a la recuperación de libertad. Otros cometidos de la dirección son generar vínculos y convenios con entidades públicas y privadas con el fin de lograr plazas laborales para los usuarios de la institución, así como fomentar, apoyar y promover la creación de emprendimientos individuales o colectivos. (...) También educará y capacitará a las personas en talleres o cursos impartidos por la institución o por convenios con otros centros educativos o en pasantías laborales (Presidencia de la República, 2016).<sup>26</sup>

Lo cierto es que de esta lista de oportunidades que la institución se propone brindar, las prácticas más visibles recaen en la tramitación de documentación, dada la escasez de ofertas de empleo con las que se debe lidiar. Según manifestó la actual Directora Inés Bausero, en el programa *Código País* emitido en septiembre del año 2016<sup>27</sup>, los usuarios concurren a la DINALI de forma voluntaria donde se les realiza un primer abordaje por parte de un equipo de técnicos; se indaga en cuestiones tales como el por qué llegó a la institución, cuáles son sus perspectivas a futuro, y a qué está dispuesto. Explicita, además, que para reinsertar a los ex reclusos son necesarios tres “RE”, que sirven como eje a la institución.

Que la persona se re-considere, que quiera pensarse, que quiera hacer esa evolución (...) de querer salir (...); que tenga algún aspecto de rehabilitación (...) si la hizo intra privación de libertad o si está dispuesto a hacerlo a la salida, y bueno, buscar los mecanismos, las articulaciones con la educación, a través de convenios (...), y después de eso, la tercera “RE” que es fundamental que es la reinserción; y la reinserción depende de todos nosotros (Directora de la DINALI, 2016).

---

<sup>26</sup> Presidencia de la República. Gobierno reglamentó cometidos de la Dirección de Apoyo al Liberado. 14 de junio de 2016. Disponible en: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/cometidos-direccion-nacional-apoyo-liberado> Consultado: 14/10/2016

<sup>27</sup> Programa “Código País”. Teledoce. La vida después de la cárcel: las dificultades de la reinserción. 22 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://www.teledoce.com/programas/codigo-pai%C2%ADs/la-vida-despues-de-la-carcel-las-dificultades-de-la-reinsercion/> Consultado: 14/10/2016

En esta misma entrevista, Bausero plantea que de todas las personas que se vinculan con la DINALI, muy pocas logran efectivizar un puesto de trabajo como consecuencia de la escasez de ofertas con las que cuenta la institución. Esta situación resulta problemática dada la importancia de la inscripción del individuo en formas de empleo estables y dignas, dejando como resultado que los liberados transiten por espacios donde sólo concurren otros liberados y donde la única vinculación entre los participantes es el haber cometido algún delito. Se gesta, de esa manera, una subjetividad particular, la del marginado, del incapacitado social que no es merecedor de ayuda, y que no puede participar de ningún espacio socialmente valorado.

También es interesante cuestionarse cómo es posible que un individuo se “re-piense” o que presente una “evolución”, si no se les brinda apoyo real ni en el encierro ni en el después. No es viable una reflexión en un establecimiento de encierro total donde los sujetos que por allí deben transitar se sienten y son tratados como “una cosa” que se encuentra en ese depósito de pobres. Se termina cayendo en la lógica de políticas pobres para los pobres, pero donde los “buenos pobres” son merecedores de beneficencia, y los “malos pobres” -como por ejemplo la población objeto de este trabajo-, no. Esta perspectiva nada tiene que ver con los anhelos del discurso emitido por el Presidente de la República Tabaré Vázquez en cuanto a la emergencia carcelaria del 2005, ni con las declaraciones referidas a realizar un “proceso integral” que emitió la jerarca de la DINALI en la Mesa de debate denominada “Revisar los discursos”, en el marco del Debate por Seguridad y Convivencia de 2016.

A todo esto, se corresponde emitir que es real que en el encierro nadie puede adquirir nada bueno, ya que este mortifica y reprime al ser humano, lo humilla y por tanto lo aísla en sí mismo. ¿Y en el afuera es posible? ¿Existen políticas eficaces capaces de hacer frente a las problemáticas que aquejan a los liberados?

Si sumamos a esta situación la carencia de actividades, tiempos de encierro más que prolongados, la violencia constante que se ejerce desde las instituciones penitenciarias hacia los reclusos, además de la superpoblación existente en los módulos más críticos del país; se evidencia claramente que se está hipotecando el futuro y el presente de estos jóvenes que se encuentran privados de libertad.

Asimismo, según Garcé (2012), sumado a la violencia ejercida desde la institución, ésta se da también de manera intra-grupal, lo que se relaciona directamente con el consumo de sustancias psicoactivas y la falta de actividades mencionadas con anterioridad.



En general, el trato de la guardia hacia los internos y de éstos hacia sus custodias es agresivo. Ello incluye múltiples formas de violencia física y verbal. Entre las primeras, corresponde mencionar la práctica de requisas en las que los reclusos son golpeados, lo que en algunos casos ha causado lesiones de entidad (Garcé, 2012: 102).

Esta situación ya había sido denunciada en el informe de 2009 del relator de la ONU, en los relatos individuales que se presentan en el mismo, tanto a menores de edad como a privados de libertad adultos.

Se podría pensar entonces, y teniendo en cuenta lo que se ha expuesto en este trabajo, que la rehabilitación en contextos de encierro no es posible. Si se empieza por cuestionarse ¿qué esperamos del otro cuando se “rehabilite”? seguramente nos detengamos a pensar en una rutina de vida “normal” que el sujeto debe adquirir para poder sentirse como un igual, y que el *nosotros* también lo vea como igual. Creo importante problematizar a este respecto los cometidos expuestos en los incisos b) y c) del artículo 219 del documento de creación del INR; en el primero se menciona que dicha institución tendrá por función “La rehabilitación de los procesados y los penados” (Diario de sesiones del Parlamento, 2010: 164), y en el segundo se sostiene como meta “La administración de las medidas sustitutivas a la privación de libertad.” (Diario de sesiones del Parlamento, 2010: 164). Respecto a esta última es preciso decir que, evidentemente no se está pudiendo efectivizar esta misión dadas -como ya se mostró- las mencionadas denuncias sobre la utilización de la prisión preventiva como procedimiento habitual en el país.

El artículo 3 de la ley 17.726 establece diez tipos de medidas sustitutivas: 1) presentación periódica ante el Juzgado o Seccional Policial, 2) prohibición de conducir vehículos por un plazo de hasta dos años, 3) restitución de la situación jurídica anterior a la comisión del delito, 4) prohibición de concurrir a determinados lugares, comercios o domicilios o la obligación de permanecer dentro de determinados límites territoriales, 5) atención médica o psicológica de apoyo o rehabilitación, 6) prestación de servicios comunitarios, 7) arresto domiciliario, 8) arresto en horas de descanso, 9) arresto de fin de semana, y 10) “cualquier otra obligación sustitutiva propuesta por el procesado y aceptada por el Juez” (Ley 17.726, Art. 3).

Hasta el año 2012, algunas de estas medidas no habían podido ser implementadas en su totalidad debido a la falta, por ejemplo, de condiciones adecuadas para atender a los sujetos procesados ante su presentación en Comisarías o Jefaturas Policiales. Este tipo de situaciones conllevan a que la norma no

se pueda ejecutar de manera exitosa, sino por el contrario, tienden a reforzar el mandato de la prisión preventiva. Entonces, ¿cómo podría ser posible llevar adelante el cometido de la rehabilitación si no se puede dar curso a otras formas de castigo que no sean la prisión y el encierro? Como se ha mencionado reiteradas veces en el documento, en el encierro total no se puede rehabilitar a nadie, sino que, a la inversa, se genera un ambiente de más violencia entre quienes se encuentran reclusos y con los funcionarios que allí trabajan. Ejemplo de esto son los números que presenta Guillermo Payseé en relación a la tasa de suicidios que se sucedió en dependencias del INR desde el mes de marzo de 2016: 8,3% de los hombres, 6,4% de las mujeres, y 9,8% de los adolescentes intentaron suicidarse.<sup>28</sup> Además, al 23 de septiembre del año 2016, 34 personas habían fallecido dentro del Sistema Penitenciario, de las cuales 8 fueron suicidios, y 16 de ellas ocurrieron en el COMPEN (La Diaria, 2016), uno de los Establecimientos penitenciarios más grandes del país.<sup>29</sup> Para diciembre del mismo año la cifra se elevó a 37, donde 25 perdieron la vida “por circunstancias violentas: homicidios y suicidios” (Informe Especial sobre muertes en prisión en 2016, noviembre de 2016: 1), y las restantes se dieron por causa de enfermedad. “De acuerdo a la información oficial del INR del periodo 2006-2015, observamos que han ocurrido 381 fallecimientos por distintas causas: violentas y no violentas. Por lo señalado más arriba la cifra es preocupante” (Informe Especial sobre muertes en prisión en 2016-noviembre de 2016: 5). Como se señala en este reciente informe, las muertes sucedidas en prisión son responsabilidad del Estado uruguayo ya que, al tener la custodia de estos ciudadanos, el mismo debe velar por su integridad física y por la integridad psico-física. También es de relevancia mencionar que casi el 50% de los fallecimientos se dieron en los centros penitenciarios del área metropolitana (COMPEN, Penal de Libertad, Cárcel de Canelones, Unidad Femenina N° 5, y Punta de Rieles), siendo los primeros tres los que albergan la mayor densidad de población carcelaria. Según el Comisionado Parlamentario —Miguel Petit— quien es el redactor del Informe del que se está extrayendo la información, el ex COMCAR cuenta con 3400 internos, seguido por el Penal de Libertad con 1.100 personas, y culminando con la Cárcel de Canelones la cual cuenta con 1.400 reclusos.

En el Informe de Evaluación y Actuación del Comisionado Parlamentario realizado en el año 2013, se hace referencia a un aspecto relevante respecto a la vivencia de la pena en el encierro de las personas para que la misma se pueda dar de una forma decente, y así -tal vez- poder pensar en vivir en libertad sin la necesidad de delinquir. En el numeral 4) de las Recomendaciones Generales para la Prevención de la Tortura se establece: “Disponer la utilización excepcional de lugares de alojamiento

---

<sup>28</sup> Programa “Moros y Cristianos”. Teledoce. Julio de 2016. Consultado: 12/08/2016

<sup>29</sup> La Diaria. Nuevo suicidio en el Penal de Libertad. 23 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://ladiaria.com.uy/articulo/2016/9/nuevo-suicidio-en-el-penal-de-libertad/> Consultado: 23/10/2016

transitorio por razones de seguridad (calabozos, boxes), por un término máximo de 48 horas y bajo supervisión médica diaria de las personas allí alojadas.” (Informe de Evaluación y Actuación del Comisionado Parlamentario, 2013: 7). Cabe reflexionar el por qué, luego de estas recomendaciones, en el transcurso del año 2015 se llevó a cabo la implementación de un régimen de aislamiento; cuya instauración primeramente se sucedió en el 5° piso de la Unidad de Ingreso, Diagnóstico y Derivación (que funciona en la ex Cárcel Central), y luego, a partir del 27 de febrero de este año, en el Módulo 12 del COMPEN. Este tipo de castigo prevé un total aislamiento del interno y una vigilancia permanente por parte de los funcionarios policiales y no policiales. No se les está permitido el ingreso de encomiendas, por lo que su alimentación queda a total disposición del establecimiento, que no es variada ni suficiente. Además, a pesar de estar en régimen de aislamiento y de no compartir espacios con otras personas, los internos no reciben ningún tipo de atención psicológica, lo cual es un factor que incita a los privados de libertad a autoinflingirse cortes en partes del cuerpo, y a lastimarse en general, con la excusa de salir -aunque sea por un rato- de ese encierro más que perjudicial para su salud mental. Esta cuestión resulta paradójica ya que, supuestamente, este módulo fue construido debido a los disturbios que se generaron en el 5° piso de la Unidad de Ingreso, Diagnóstico y Derivación referidos a intentos de autoeliminación y agresiones diversas. Evidentemente, es un traslado de internos más que un cambio en la práctica lo cual es una visible transgresión al artículo 26 de la Constitución, que ya se ha explicitado con anterioridad en este trabajo.

Todo lo planteado direcciona a pensar acerca del discurso político sobre el tema de la rehabilitación en el Sistema Penitenciario. Las políticas públicas se construyen a través de los discursos, y es mediante estos que se hacen reales los problemas y se legitiman las decisiones. Se podría decir que el tema de la inseguridad ciudadana es una construcción social basada en las ideas de los sujetos, que se percibe y comparte de manera intersubjetiva. En el proceso de creación de esta ideología, se va dando una construcción colectiva de significados los cuales tienden a generar una serie de características sobre el *otro* problemático, sobre uno mismo, y sobre la sociedad que se desea como ideal. Estos significados, al mantenerse en el tiempo se vuelven estructuras estables, y estas estructuras generan normas y expectativas respecto a cómo se debe comprender el mundo en que vivimos, los tipos de comportamiento que son aceptables y los que no, y cuáles son los intereses que deben prevalecer para poder sostener el mandato público. Pero estas construcciones no se sostienen en el tiempo si no existen discursos por detrás que les otorguen legitimación en determinado momento y contexto. Dichos discursos responden también a un entorno y a estrategias, así como a visiones del mundo -porciones de realidad- por medio de las cuales, a través de argumentos, se intenta persuadir a

una parte de la población. Además, las políticas emiten mensajes sobre lo que se supone que hace el gobierno, sobre qué ciudadanos merecen ayuda y cuáles no, y sobre qué tipo de actitudes son las aceptables dentro del sistema vigente (Cejudo, 2010).

Entonces, cabe cuestionarse si los contenidos de las declaraciones públicas que se vienen sucediendo desde la proclamación de la Emergencia Carcelaria en el 2005 son realmente parte de un problema que los diversos gobiernos pretenden incluir dentro de la agenda pública, o simplemente forman parte de un discurso político que sí entiende la indignidad en la que viven las personas que se encuentran privadas de libertad, pero en el campo práctico de trabajo se implementan escasas políticas de corte focalizadas y meramente asistenciales que se encuentran lejos de un discurso emancipatorio y de libertad para el ser humano.

## Consideraciones finales

Para dar un cierre a este trabajo considero pertinente realizar una síntesis reflexiva de lo expuesto, para intentar generar algunas problematizaciones.

Saber que hubo 37 personas que perdieron la vida en el Sistema Penitenciario al 21 de noviembre del año 2016, y que en el período 2006-2015 esa cifra se establece en 381 -según el Informe Especial sobre muertes en prisión en 2016- da cuenta de un gran vacío en lo que refiere al respeto por los Derechos Humanos de las personas privadas de libertad. Este país ha ratificado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención sobre los Derechos del Niño; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y su Protocolo Facultativo. Igualmente es parte de todos los tratados de derechos humanos adoptados en el marco de la Organización de Estados Americanos, entre ellos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura<sup>30</sup>; y tiene establecido en su propia Constitución que el derecho a la vida es un derecho humano que no debe ser violado a pesar de que una persona se encuentre en una situación de encierro, ¿entonces qué pasa que se suceden tantas muertes y las condiciones de reclusión siguen siendo totalmente inhumanas?

Desde el año 1995, con la promulgación de la Ley de Seguridad Ciudadana se comienza a dar lo que se denomina inflación penal; delitos que antes se consideraban excarcelables pasaron a ser castigados con prisión; situación que tuvo como consecuencia el congestionamiento de los centros de reclusión al no estar preparados para albergar a tanta población. Esta situación de hacinamiento, entre otras tantas cuestiones, es la que hoy en día es motor de la violencia que se genera entre reclusos. Violencia que se da por cuestiones propias de la cotidianidad de la vida, como el acceso a alguna tarea laboral dentro de la cárcel, por ejemplo, el trabajo de “fajinero”, de “ranchero”, o de “carrero”, que son motivo de conflicto debido a que permiten que el individuo pueda salir de su celda y no pase su día solamente en situación de encierro. Si existiera una política criminal que se orientara a cubrir los puestos laborales que se demandan, así como también la generación de espacios educativos, tal vez se podrían reducir algunos momentos de tensión que pueden desembocar en muertes. Asimismo, sucede con el egreso de los reclusos puesto que también es un foco problemático y un “agujero negro” del sistema penitenciario, mucho es lo que se ofrece, pero poco es lo que en realidad hay para toda la demanda que existe. Esta coyuntura genera una frustración en la persona que intenta rehacer su vida y

---

<sup>30</sup> Anexo al Comunicado de Prensa 76/11 sobre las Observaciones Preliminares de la Visita de la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad a Uruguay. 25 de julio de 2011. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2011/076A.asp> Consultado: 28/07/2016

no puede porque no existen políticas que realmente lo beneficien para dignificarla.

Algunos otros fenómenos a los que se puede hacer referencia respecto a lo que se viene describiendo y que dan lugar a disputas entre reclusos es que el sistema no propicia un espacio para el tratamiento de las personas que tienen problemas con el consumo de sustancias psicoactivas; esta circunstancia hace que se dé lugar a luchas por poder en la distribución de las mismas, y por consiguiente conflictos con quienes contraen deudas.

Mejorar las condiciones de habitabilidad de quienes se encuentran en un momento de encierro total debería ser algo primordial en la agenda pública, además de ofrecer un número real de puestos laborales y espacios educativos, así como también de funcionarios que puedan acompañar a los sujetos en este proceso. Creo que esto podría cambiar algunas visiones que son sostenidas por la población respecto a que quienes cometen delitos se merecen vivenciar una reclusión con las características mencionadas, lo cual no hace más que generar miedo y odio hacia quienes son portadores del estereotipo del delincuente.

Respecto a la “rehabilitación” es pertinente decir que, tal como se presentó en el texto, apunta a la reforma de algunas actitudes o cuestiones de la personalidad de los sujetos privados de libertad, entendiendo que la inadaptación social de las personas que pertenecen a los sectores más pobres y/o vulnerables es un factor de suma relevancia en la desviación social de estas, de acuerdo al planteamiento de los portavoces del sistema penitenciario y del sistema político. Parece que la política criminal se alinea con un pensamiento controlador y disciplinario, el cual deja espacios para que la población se manifieste a favor de más “mano dura”, como sucedió —por ejemplo— con la votación del 26 de octubre de 2014 donde el 47% de la población se manifestó a favor de bajar la edad de imputabilidad de 18 a 16 años, y donde en diez departamentos del país la propuesta ganó por mayoría absoluta. A pesar de ser una victoria no deja de generar preocupación, ya que casi el 50% de la población creyó que la solución al tema de la seguridad pública era que más jóvenes tuvieran que vivir en el encierro, sin poder reflexionar sobre lo que genera tal situación en las personas, ni las condiciones de los centros de reclusión donde los conflictos se generan hasta por la obtención de bienes mínimos o básicos para la vida (La Diaria, 2016).<sup>31</sup>

Queda claro que la falta de personal, de medidas socio-educativas, y de puestos laborales son motor diario de la violencia, que persiste en los sujetos hasta su egreso, por lo que el objetivo de bajar la

---

<sup>31</sup> La Diaria. El miedo es el mensaje. 29 de octubre de 2014. Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2014/10/el-miedo-es-el-mensaje/> Consultado: 21/02/2017

reincidencia tampoco es viable teniendo en cuenta este contexto. ¿Entonces por qué razón se sigue hablando de rehabilitación si no hay ninguna condición para que ella se pueda efectivizar? Y se entiende al concepto no como reformador de la conducta humana, sino como emancipador del individuo, un proceso que le otorgue herramientas y derechos -como ser humano- para que pueda valerse por sí mismo y proyectarse la vida que desee. A pesar de ello, es de público conocimiento que la población que se encuentra en las cárceles es la más pobre y joven del país, por lo que también resultaría necesario una articulación real entre la transición al egreso de los internos y su posterior inserción en la sociedad junto a las instituciones que tienen por cometido dicho fin.

Podría sintetizarse lo que se viene planteando al decir que el vivir la cotidianeidad en condiciones de negligencia del Estado y hacinamiento de la población en la mayoría de los establecimientos del sistema penal genera una convivencia humillante que termina con la mencionada violencia entre los reclusos.

Para culminar, creo relevante retomar esta frase la cual fue extraída del Informe sobre muertes en prisión de 2016, redactado por el Comisionado Parlamentario Juan Miguel Petit:

Cuando la constante cotidiana es la agresión y la violencia, no se genera empatía. Cuando la persona vuelva a la libertad desde ese contexto degradante difícilmente pueda manejarse empáticamente: el Estado nada hizo por su rehabilitación (Petit, 2016: 17).

## Referencias bibliográficas

Arnosó, A. (2005) *Cárcel y trayectorias psicosociales. Actores y representaciones sociales*. San Sebastián, Alberdania.

Berger, P. y Luckmann, T. (1968) *La construcción social de la realidad*. Amorrortu Editores. Disponible en: [http://eva.universidad.edu.uy/pluginfile.php/373245/mod\\_resource/content/2/la-construccion-social-de-la-realidad-berger-luckmann-psikouaclnu.pdf](http://eva.universidad.edu.uy/pluginfile.php/373245/mod_resource/content/2/la-construccion-social-de-la-realidad-berger-luckmann-psikouaclnu.pdf) [Consultado el 28.07.2016]

Casilda, R. (2004) América Latina y el Consenso de Washington. Boletín económico de ICE N° 2803. Disponible en: [http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/14120/original/America\\_Latina\\_y\\_el\\_consenso\\_de\\_Washington.pdf](http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/14120/original/America_Latina_y_el_consenso_de_Washington.pdf) [Consultado el 28.07.2016]

Castel, R. (2004) *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires, Manantial.

Cejudo, G. (2010) Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista. En Merino, M. y Cejudo, G. (Comp.). *Problemas, decisiones, soluciones. Enfoques de política pública*. México: FCE-CIDE. Pp. 93-125.

Christie, N. (2008) *Una sensata cantidad de delito*. Buenos Aires, Editores del Puerto.

Código del Proceso Penal de la República Oriental del Uruguay. Ley N° 19.293 del 19 de diciembre de 2014.

Constitución de la República Oriental del Uruguay. Disponible en: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion> [Consultado el 03.08.2016]

Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). Disponible en: <https://inr.minterior.gub.uy/images/web/DDHH/declaracion-universal-de-los-derechos-humanos.pdf> [Consultado el 30.07.2016]

Garcé, A. (2012) Prevención de la tortura y Examen Periódico Universal: Seguimiento de las



recomendaciones correspondientes y monitoreo de los lugares de detención en Uruguay. *Espacio abierto*, 16: 95-104.

Garland, D. (2005) *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona, Gedisa.

Goffman, E. (1984). *Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*. Buenos Aires. Amorrortu Editores.

Ley 14.470. Denominada Decreto-Ley por Ley 15.738. Se establece un sistema de normas sobre reclusión carcelaria. Publicada en el Diario Oficial el día 11 de diciembre de 1975 – N° 19662. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5139457.htm> [Consultado el 23.09.2016]

Ley 18.719, Presupuesto Nacional período 2010-2014. Publicada en el Diario Oficial el día 5 de enero de 2011 – N° 28138. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18719-2010> [Consultado el 23.05.2016]

Los Derechos Humanos y las prisiones. Manual de bolsillo de normas internacionales de derechos humanos para funcionarios de instituciones penitenciarias (2005). Disponible en: <https://inr.minterior.gub.uy/images/web/DDHH/DDHH/Los%20Derechos%20Humanos%20y%20las%20prisiones.pdf> [Consultado el 01/08/2016]

Méndez, V. (2016) No parecería ser lo más conveniente. La Diaria. Disponible en: <http://ladiaria.com.uy/articulo/2016/5/no-pareceria-ser-lo-mas-conveniente/> [Consultado el 23.09.2016]

Muñoz, A. (2015) No innovar. La Diaria. Disponible en: <http://ladiaria.com.uy/articulo/2015/12/no-innovar/> [Consultado el 23.09.2016]

Núñez, B. (2015) Contra los molinos de viento. Brecha. Disponible en: <http://brecha.com.uy/contra-los-molinos-de-viento/> [Consultado el 13.09.2016]

Nowak, M. (2010) Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Misión a Uruguay. Naciones Unidas en Uruguay.

Ossietinsky, P. (2012) Resocialización: ¿fracaso o mentira? *Espacio abierto* 17: 105-118.

Paternain, R. (2008) Los espacios regionales del delito en Uruguay, en Paternain, R. y Sanseviero, R. (Comp.) *Violencia, inseguridad y miedos en Uruguay: ¿qué tienen para decir las ciencias sociales?* Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung, FESUR - Representación en Uruguay. pp. 19-33. Disponible en: [http://www.iesta.edu.uy/wpcontent/uploads/2014/05/violencia\\_miedos\\_FESUR\\_05815.pdf](http://www.iesta.edu.uy/wpcontent/uploads/2014/05/violencia_miedos_FESUR_05815.pdf) [Consultado el 21.05.2016]

Pucci, F.; Rojido, E.; Trajtenberg, N.; Vigna, A. (2011) Explicaciones de la no reincidencia delictiva. En: *El Uruguay desde la Sociología VII. 7ª Reunión Anual de Investigadores del Departamento de Sociología*, pp. 295-310. Montevideo, CBA imprenta-editorial. Disponible en: [http://eva.universidad.edu.uy/pluginfile.php/296108/mod\\_resource/content/1/Pucci%20y%20otros%20Explicaciones%20de%20la%20no%20reincidencia%20delictiva.pdf](http://eva.universidad.edu.uy/pluginfile.php/296108/mod_resource/content/1/Pucci%20y%20otros%20Explicaciones%20de%20la%20no%20reincidencia%20delictiva.pdf) [Consultado el 2.08.2016]

Saettone, M. (2013). El Instituto Nacional de Rehabilitación. Modificaciones en el sistema penitenciario uruguayo establecidas en la ley n.º 18719. En: *Estudios Jurídicos*. Publicación de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay, N° 11. Disponible en: [http://ucu.edu.uy/sites/default/files/publicaciones/2013/estudios\\_juridicos\\_11\\_2013.pdf](http://ucu.edu.uy/sites/default/files/publicaciones/2013/estudios_juridicos_11_2013.pdf) [Consultado el 29.05.2016]

## Fuentes documentales

Archivo Ministerio del Interior. Disponible en:  
<https://www.minterior.gub.uy/index.php/component/content/archive?year=2015&month=3>  
[Consultado el 23.05.2016]

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011). Relatoría recomienda adopción de política pública carcelaria integral en Uruguay. Comunicado de Prensa N° 76 del 25 de julio de 2011. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2011/076.asp> [Consultado el 27.09.2016]

Diario de Sesiones del Parlamento del 13 de octubre de 2010. Cámara de Representantes. 44 SESIÓN (ESPECIAL). Extraído de: <https://drive.google.com/drive/my-drive> [Consultado el 30.07.2016]

Informe de Evaluación y Actuación (Resumen) del Comisionado Parlamentario, 2013. Disponible en: <http://www.fiscalia.gub.uy/innovaportal/file/789/1/informe-comisionado-parlamentario-2013.pdf> [Consultado el 23.09.2016]

Informe de visita realizada al Módulo 12, de la Unidad N° 4 (COMCAR) Institución Nacional de Derechos Humanos en Uruguay. Disponible en: [http://inddhh.gub.uy/wp-content/contenido/2016/06/Informe-Modulo-12\\_-Unidad-4- 2016-06-02-.pdf](http://inddhh.gub.uy/wp-content/contenido/2016/06/Informe-Modulo-12_-Unidad-4- 2016-06-02-.pdf) [Consultado el 24.07.2016]

Informe Especial sobre muertes en prisión en 2016. Juan Miguel Petit, Comisionado Parlamentario Penitenciario. 21 de noviembre de 2016. Disponible en: <https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Informe%20Especial%20sobre%20muertes%20en%20prisi%C3%B3n%202016%20CP%20VF.pdf> [Consultado el 16.02.2017]

INR: la transición avanza. UNICOM, Ministerio del Interior. Montevideo, 5 de marzo de 2015. Disponible en:  
<https://www.minterior.gub.uy/index.php/component/content/archive?year=2015&month=3>  
[Consultado el 24.5.2016]

La diaria. El miedo es el mensaje. 29 de octubre de 2014. Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2014/10/el-miedo-es-el-mensaje/> [Consultado el 21/02/2017]

La diaria. Nuevo suicidio en el Penal de Libertad. 23 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://ladiaria.com.uy/articulo/2016/9/nuevo-suicidio-en-el-penal-de-libertad/> [Consultado el 23.10.2016]

La diaria. Quema por dentro. 11 de julio de 2016. Disponible en: <http://ladiaria.com.uy/articulo/2016/7/quema-por-dentro/> [Consultado el 21.10.2016]

Mundo Penitenciario. URUGUAY: Centro Nacional de Rehabilitación Social (CNR). 12 de agosto de 2009. Disponible en: <http://mundopenitenciario.blogspot.com.uy/2009/08/uruguay-centro-nacional-de.html> [Consultado el 21.10.2016]

Página oficial Instituto Nacional de Rehabilitación. <https://inr.minterior.gub.uy/index.php/institucional/mision-y-vision> [Consultado el 01.08.2016]

Portal 180. Aprobaron Ley de Emergencia Carcelaria. 14 de julio de 2010. Disponible en: [http://www.180.com.uy/articulo/12722\\_Aprobaron-ley-de-emergencia-carcelaria](http://www.180.com.uy/articulo/12722_Aprobaron-ley-de-emergencia-carcelaria) [Consultado: 13.08.2016]

Portal 180. El sistema penal “es un tractor podrido que no funciona”. 15 de marzo de 2016. Disponible en: [http://www.180.com.uy/articulo/60869\\_el-sistema-penal-es-un-tractor-todo-podrido-que-no-funciona](http://www.180.com.uy/articulo/60869_el-sistema-penal-es-un-tractor-todo-podrido-que-no-funciona) [Consultado: 24.09.2016]

Portal educativo del Uruguay. Administración Nacional de Educación Pública. Disponible en: <http://www.uruguayeduca.edu.uy/Portal.Base/Web/VerContenido.aspx?ID=205465> [Consultado el 20.05.2016]

Programa Código País. Teledoce. La vida después de la cárcel: las dificultades de la reinserción. 22 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://www.teledoce.com/programas/codigo-pai%C2%ADs/la-vida-despues-de-la-carcel-las-dificultades-de-la-reinsercion/> [Consultado: 14.10.2016]

Programa Moros y Cristianos. Teledoce. “Penas en debate”. 27 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.tnu.com.uy/videoteca/moros-y-cristianos/penas-en-debate> [Consultado el 12.08.2016]

Reporte Uruguay (2015). 109-127. Disponible en: [http://www.opp.gub.uy/images/ReporteUruguay2015\\_OPP\\_web.pdf](http://www.opp.gub.uy/images/ReporteUruguay2015_OPP_web.pdf) [Consultado el 27.09.2016]

Segundo informe extraordinario sobre la situación de los Módulos 8, 10 y 11 de la Unidad No. 4 COMCAR (Santiago Vázquez). 30 de junio de 2016. Disponible en: <https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/comisionadministrativa/cpp/documentos-informes> [Consultado el 20.07.2016]

Sistema de Información sobre la primera infancia en América Latina (SIPI). Disponible en: <http://www.sipi.siteal.org/normativas/59/ley-ndeg-167071995-ley-de-seguridad-ciudadana> [Consultado el 20.05.2016]

Situación de las personas privadas de libertad respecto de su condena. [http://www.poderjudicial.gub.uy/images/stories/estadisticas/2015/Situaci%C3%B3n\\_de\\_las\\_personas\\_privadas\\_de\\_libertad\\_respecto\\_de\\_su\\_condena\\_2015.pdf](http://www.poderjudicial.gub.uy/images/stories/estadisticas/2015/Situaci%C3%B3n_de_las_personas_privadas_de_libertad_respecto_de_su_condena_2015.pdf) [Consultado el 20.07.2016]