



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Trabajo Social
Licenciatura en Trabajo Social

Monografía final de grado

La utopía de la Rehabilitación.

Relación entre situación de calle y privación de libertad

Bianca Elen Lotito Da Cunha

Tutora: Carolina González Laurino

Montevideo, 12 de septiembre 2022

Porque todos nacemos con inocencia

Esperanzas y sueños

Y tarde o temprano

Terminamos siendo un producto de la sociedad

(El Chacal, Canción de El As)

Índice

Resumen	4
Introducción	5
Qué se entiende cuando hablamos de cárceles	8
Transformación de las cárceles en Uruguay	9
Penitenciarias luego del período dictatorial	14
Situación actual del sistema penitenciario uruguayo	19
Situación de calle, ¿un fenómeno nuevo?	29
La libertad... y después ¿qué?	34
Respuestas que no solucionan	38
Referencias bibliográficas	40

Resumen

El objetivo del trabajo es problematizar la percepción que sostienen diversas instituciones sobre la rehabilitación y reinserción de las personas luego de su egreso inmediato del sistema penitenciario. Se parte de la hipótesis de que existe una relación estrecha entre los recién liberados y la situación de calle.

Para ello se desarrolló una recopilación bibliográfica de la historiografía de los centros penitenciarios, a modo de contextualizar e interpretar las problemáticas actuales, indagar sobre la situación de calle y los puntos de inflexión con la situación de los recién liberados.

En el transcurso del documento se pretende cuestionar las teorías denominadas re (reeducación, rehabilitación, reinserción) y las consecuencias que provoca la intervención estatal desde esta lógica.

La exposición finaliza poniendo en cuestión las diversas respuestas que brinda el Estado, interpretándolas como soluciones inconclusas, que dejan de lado aspectos que deberían ser tomados en cuenta.

Palabras clave: sistema penitenciario, reinserción, situación de calle, recién liberados.

Introducción

El siguiente trabajo corresponde a la monografía final de grado de la Licenciatura de Trabajo Social de la Universidad de la República.

El interés por la temática surge a partir del lugar donde desempeñó funciones como educadora de cotidianidad y como técnica referente, el dispositivo de convivencia Posada “Oscar Ravecca”.

Asimismo, la preocupación por los temas relacionados a la inseguridad y los delitos se encuentran hace ya un tiempo como protagonistas en el cotidiano social e integran de forma indiscutible la agenda en las decisiones políticas.

Para comenzar el documento se creyó pertinente definir qué se entiende por sistema penitenciario tomando los aportes de diferentes autores y comprender el objetivo por el cual fue creado.

Luego de establecer el concepto que guiará la investigación, se consideró de vital importancia realizar un recorrido histórico de las medidas punitivas instauradas desde la segunda mitad del siglo XIX hasta la actualidad a efectos de reconocer las diversas medidas que se han tomado al respecto de la conducta transgresora a la ley penal. Las modificaciones que han tenido los centros penitenciarios a lo largo de la historia, en cuanto a su lógica de trabajo y la legalización de la privación de libertad como respuesta privilegiada ante los hechos delictivos, serán elementos clave para poder entender las problemáticas que presentan hoy las cárceles.

Se pretende realizar un paralelismo entre las reformas penitenciarias ejecutadas durante los tres gobiernos del Frente Amplio y las propuestas que presenta la coalición de partidos de gobierno de nuestro país. Entendiendo que ambos gobiernos han apostado a medidas punitivas como respuestas primordiales ante las problemáticas relacionadas a la inseguridad.

En estos últimos años dichas medidas sancionatorias se han incrementado, dentro de ellas la

más significativa en materia de seguridad es el proyecto de Ley de Urgente Consideración, el que se intentará desglosar y debatir, considerando que en toda la ley no se plantean novedades ni modificaciones considerables con respecto al apoyo que deberían recibir las personas al ser liberadas de la institución penitenciaria.

Según Paternain la ley promueve una

reafirmación simbólica y material de la cárcel. Aumento de penas y restricciones de institutos liberatorios son aspectos priorizados en la ley. (...) Todo termina en el inapelable ideal retributivo: «Optamos por que los delincuentes estén presos». Una suerte de pensamiento salvaje domina los resortes argumentales y emocionales de la política criminal en el país. Aunque nunca se explicitan en el debate, es posible que las razones de fondo de esta concepción tengan un doble alcance instrumental: por un lado, el hecho de que haya más personas presas sirve para transmitir la idea de que el Estado y el gobierno cumplen con su misión de la defensa social; por el otro, que existan más personas incapacitadas para cometer delitos permite bajar los índices de criminalidad. (Paternain, 2022)

Es posible afirmar que no existen en la ley propuestas que intenten promover reformas que pretendan mejorar las condiciones de los centros penitenciarios ni reforzar proyectos que brinden herramientas a las personas que egresan del sistema penitenciario, lo que lleva a problematizar la importancia que se le ha dado en estos últimos años a la última etapa del proceso penal, la liberación.

A partir de ese planteamiento se indagó sobre las respuestas institucionales existentes en la actualidad para la población liberada, presentando el dispositivo convivencia Posada “Oscar Ravecca” perteneciente hasta ese año al Ministerio del Interior, actualmente en transición al Ministerio de Desarrollo Social y los refugios nocturnos pertenecientes a este último ministerio.

El cometido es poder hallar los elementos que logran que se genere el vínculo entre la situación de calle y las personas liberadas del sistema penitenciario, siendo esta última una situación cíclica en muchas ocasiones, sin el apoyo de políticas sociales específicas e integrales que lo sostengan. Para finalizar se plantea una breve reflexión acerca de toda la información recabada.

Qué se entiende cuando hablamos de cárceles

Usualmente el sistema penitenciario se presenta ante la sociedad como un mecanismo de respuesta y castigo ante los hechos que atentan contra las normas establecidas. Son edificios fácilmente diferenciables del resto de la arquitectura urbana, generalmente ubicadas en la periferia de las ciudades. En nuestro país, los establecimientos de mayor población constituyen estructuras edilicias de gran tamaño cercadas por altos muros, rejas y guardia perimetral armada las 24 horas.

Las cárceles tienen como objetivo declarado «corregir» las acciones que atentan contra las reglas socialmente establecidas, que representan una amenaza para la población «honrada y trabajadora». Consecuentemente se genera un imaginario social que afirma que las personas que residen allí presentan altos índices de peligrosidad, por lo que es necesario su aislamiento del resto de la población, a la espera o cumplimiento de la condena correspondiente. El sistema penitenciario puede ser identificado como un mecanismo puramente sancionador, con la potestad de privar a un sujeto de su libertad por un período de tiempo determinado.

A partir de los aportes de Goffman se puede denominar a las cárceles como instituciones totales “dónde 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” (2001, p. 13).

Michel Foucault (2002) señala que, desde sus inicios, la prisión ha cumplido la función de «detención legal» encargada de un suplemento correctivo, o también, una empresa de modificación de los individuos que la privación de libertad permite hacer funcionar en el sistema legal.” (p. 235)

Transformación de las cárceles en Uruguay

Para poder comprender la situación actual del sistema penitenciario es pertinente comenzar analizando su devenir histórico. Luego de una vasta búsqueda bibliográfica se puede apreciar que, en lo que respecta a nuestro país, los estudios realizados acerca de la historiografía carcelaria son escasos y fundamentalmente han sido trabajados por Daniel Fessler.

A partir de sus aportes se puede percibir cómo a lo largo del tiempo los delitos cometidos y las penas aplicadas se han ido modificando, para adaptarse al contexto socio histórico de la época. Consecuentemente las acciones sancionadas, las penas aplicadas y los sectores de la población castigados fueron presentando variaciones. La segunda mitad del siglo XIX representa un quiebre en la postura frente al delito y la seguridad ciudadana, esta época juega un papel importante en la nueva visión que se le atribuye a la criminalidad y las propuestas para su control. En palabras de Fessler, “La conformación del Uruguay de la “modernización”, conjuntamente con sus reformas estructurales, consagró modificaciones en las características del delito y de la delincuencia y las posibilidades de su represión.” (2013, p. 1)

Este proceso modernizador concerniente a medidas punitivas, cuestiones judiciales y delictivas, implementa como herramienta primordial y pena legítima ante los hechos delictivos la privación de libertad, lo que comienza a generar tensiones entre diversos sectores de la sociedad. Por un lado, el sector social más conservador se posiciona desde la demanda de condenas más crueles relacionadas con el maltrato físico. Por el otro, los voceros del nuevo régimen sostienen que la potestad de privar a un sujeto de su libertad es castigo suficiente, justificando que el sistema penitenciario lograría un cambio en las conductas del infractor.

En palabras de Daniel Fessler,

la “nueva visión” de la ilegalidad trajo consigo una percepción diferente del delincuente que se reflejó en los actores encargados de su represión generando tensiones con las viejas formas de tolerancia. En concordancia, la implementación de nuevos modelos penitenciarios a mediados del siglo XIX inaugurará discursos punitivos que pretenden la rehabilitación del criminal y su adaptación al sistema laboral. (2013, p. 2)

Desde fines de los sesenta, especialmente a principios del setenta del siglo XIX comienzan a apreciarse con mayor vigor movimientos que promueven una reforma carcelaria. Anaya (1897) entiende que, a partir de la implementación de los centros penitenciarios como respuesta legal ante los delitos, se deja de lado cualquier argumentación a favor de la pena de muerte. Fessler (2012) sostiene que, el nuevo sistema penitenciario además de cumplir con lo esperado socialmente, a partir de la segregación de los delincuentes del resto de la sociedad, comienza a aplicar una clasificación de los reclusos teniendo en cuenta sus características y grado de peligrosidad. Ello habilita plantear la rehabilitación del recluso mediante su transformación en buenos ciudadanos. Según el autor no se puede pensar en la rehabilitación si las acciones tendientes a este fin no van emparejadas con el régimen laboral, encargado de erradicar el tiempo de ocio.

En 1882 como consecuencia de la ola modernizadora que estaba viviendo el país, la Comisión del Código Penal entiende que ninguno de los grandes sistemas penitenciarios instaurados en el resto del mundo (Filadelfia, Auburn) se adaptan totalmente a las condiciones del país, por lo tanto, se decide que

La «solución» radicaba en «una prudente combinación de los dos sistemas extremos: —el de la reclusión solitaria y el del trabajo en común—, seguido de la liberación

condicional como premio a la conducta ejemplar del condenado». La Comisión propuso finalmente el «sistema combinado o progresivo» (2013, p. 98).

Se pretende que, durante la estadía en prisión, el recluso incorpore determinados valores de los sectores dominantes, con el objetivo de transformar al sujeto en un «miembro útil para la sociedad». Los discursos punitivos implementados a mediados del siglo XIX buscan la rehabilitación de los criminales y su adaptación al sistema laboral. Foucault (2002) señala que “El trabajo está definido, con el aislamiento, como un agente de la transformación penitenciaria” (p. 244) y las cárceles serían los lugares específicos para la transformación de los prisioneros.

En 1888 se inaugura en Montevideo la Cárcel Penitenciaria que trajo consigo movimientos reformistas implementados alrededor del mundo. Contaba con una estructura radial que cumplía con el ideal panóptico que permite el control del recluso y sus celdas con una sola mirada. En cada una de ellas se debía alojar a una sola persona, en consonancia con el sistema celular adoptado. Dos años más tarde, en 1890 a partir de un informe presentado por las autoridades penitenciarias se comunica el grave estado en el cual se encuentran las cárceles y la falla de la nueva penitenciaría en la cual se habían depositado tantas esperanzas de progreso. El gran aumento de la población reclusa dificultó notoriamente la posibilidad de clasificación de los sujetos generando una mala distribución, aumentando el riesgo de convivencia entre reclusos primarios y reincidentes con diversos delitos, lo que demanda la construcción de nuevos edificios que den respuesta a las nuevas exigencias de la época.

A partir del peso que comienza a tener el trabajo en el proceso rehabilitador de los reclusos en los centros penitenciarios, en 1897 el Estado promueve que todas las obras estatales sean administradas por el Consejo Penitenciario, consecuentemente los reclusos debían encargarse de la realización de obras, arreglos y limpieza como parte de la pena. Como resultado del

incremento de la población carcelaria en los centros, la disposición laboral no logró extenderse a todos, lo que generaba que un gran porcentaje permaneciera en la ociosidad, situación totalmente opuesta a la que se buscaba promover.

Ante la necesidad de nuevas estructuras penitenciarias se construyó en 1910 la Cárcel Penitenciaria de Punta Carretas que, además de implementar la clasificación de los presos adoptó en su estructura el modelo de pabellones paralelos, que dio comienzo a un proceso evolutivo, posibilitando extender su capacidad en caso de ser necesario.

A pesar de las reformas implementadas no se abandonó la idea de concebir a la prisión como fábrica creadora de objetos y generadora de conductas afines a la ética de trabajo. Con dicho fin, se crean talleres de oficios para la población carcelaria, que le proporcionan herramientas que contribuyan a su reinserción en el mercado laboral luego de su egreso del sistema penitenciario.

Pensando en el acompañamiento del sujeto luego de ser liberado, el 7 de marzo de 1934 se crea por decreto el Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados con la finalidad de contribuir a la reinserción social. Según el artículo 6 del Decreto N° 253/013 el Patronato fue creado para proporcionar

asistencia moral y material de encarcelados y liberados, que puede extenderse a sus familiares y en tal sentido facilitarles el acceso a: documentación personal, vestimenta, trabajo, alojamiento provisorio, asistencia médica a través de derivaciones a Centros de Salud, asistencia jurídica, y sustento durante los primeros días de vida libre. Además, evaluará otorgarles préstamos de honor y préstamos necesarios no reintegrables, sin perjuicio de otras necesidades atendibles (Decreto N° 253/013).

El año 1971 representa en la historia penitenciaria un punto de cambio importante dado que las cárceles y sus funcionarios dejan de pertenecer a la órbita del Ministerio de Instrucción Pública (actualmente Ministerio de Educación y Cultura) y son absorbidos por el Ministerio del Interior.

Durante el golpe de estado del 27 de junio de 1973 Uruguay comienza a transitar por el último período dictatorial registrado en la historia del país. Puntualmente, en lo que respecta a la seguridad, esta etapa estuvo marcada por la detención masiva de personas y su encierro prolongado, como mecanismo represivo principal. Se siguió una lógica de detención de personas sin justificar claramente el motivo de su arresto, sin fijación precisa de una fecha de liberación ni garantía de sus derechos. Los detenidos eran llevados a prisiones de público conocimiento (Penales de Punta Carretas, Libertad y Punta de Rieles), lugares improvisados (caso cuarteles, estadios de basquetbol, vagones de tren) o clandestinos (casos “300 Carlos-R”, “La Tablada”, “La Mansión”, Base “Marta”). (Alonso et al, 2008).

Este período dura doce años, culminando en 1985.

Penitenciarías luego del período dictatorial

A partir de la transición a la democracia el 1 de marzo de 1985 asume la presidencia Julio María Sanguinetti, mandato que estuvo marcado por la consolidación de un régimen constitucional.

En ese mismo año se crea la Escuela de capacitación penitenciaria y el Centro de clasificación, diagnóstico y tratamiento de los reclusos. Se puso en marcha la Comisión Interministerial de la Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación (D.N.C.P.C.R) integrada por lo que hoy es el Ministerio del Interior y el Ministerio de Educación y Cultura para mejorar el Sistema Carcelario.

En 1986 se inauguró el Complejo Carcelario Santiago Vázquez, creado en función al anhelo transformador del sistema penitenciario. El nuevo modelo buscaba hacer hincapié en la rehabilitación. El establecimiento es, hasta la actualidad, la cárcel con mayor capacidad, albergando a 3105 reclusos según los últimos datos registrados. (I Censo Nacional de Reclusos, 2010).

Paralelamente se puso en marcha el Centro de Clasificación, Diagnóstico y Tratamiento Progresivo bajo la órbita de la Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación.

En 1995, durante el mandato del presidente Luis Alberto Lacalle Herrera, perteneciente al sector herrerista del Partido Nacional, se estableció la Ley de Seguridad Ciudadana (Ley N° 16.707) que impulsó el incremento y la severidad de las penas generando, en consecuencia, el aumento sostenido de la población carcelaria que favoreció al colapso del sistema penitenciario. A partir del incremento poblacional en las cárceles, en 1999 se realiza por

primera vez en la historia del país, el Censo Nacional de Población Reclusa para poder plasmar las condiciones en las cuales se encontraban las cárceles y su población.

Con el advenimiento del siglo XXI los problemas que giran en torno al sistema penitenciario no han tenido cambios sustanciales, persiste el aumento progresivo de encarcelamiento masivo y las deplorables condiciones de los establecimientos penitenciarios. La situación genera que se vuelva a colocar en el tapete el cuestionamiento del sistema carcelario implementado hasta el momento y se busque nuevamente la adecuación de los centros a las demandas actuales. El problema de la seguridad pública continúa posicionándose entre las principales preocupaciones de la ciudadanía uruguaya. A partir del aumento sostenido de las cifras de personas privadas de libertad, en 2002 se crea el Centro Nacional de Rehabilitación (CNR) “producto de la búsqueda de una alternativa penitenciaria viable y eficaz para dar respuesta al problema de la reincidencia” (Rojido, et al., 2012, p. 241). Es un centro de pre-egreso que atiende a reclusos que provienen de diversos centros penitenciarios con el objetivo de implementar un sistema progresivo de transición a la libertad mediante un enfoque intervencionista desde la esfera educativa y laboral. El proceso es acompañado por un equipo multidisciplinario formado por educadores y técnicos, donde el personal policial se limita a resguardar el perímetro e interviene solo en casos extremos.

En septiembre del 2003 a partir de la Ley 17.684 se crea el cargo de Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, mecanismo fundamental de monitoreo externo de los centros. El Artículo 1º plantea que el cometido fundamental del Comisionado Parlamentario es principalmente

asesorar al Poder Legislativo en su función de control del cumplimiento de la normativa constitucional, legal o reglamentaria vigente, y de los convenios internacionales ratificados por la República, referidos a la situación de las personas

privadas de libertad en virtud de proceso judicial. Igualmente le competará la supervisión de la actividad de los organismos encargados de la administración de los establecimientos carcelarios y de la reinserción social del recluso o liberado.

A partir de las malas condiciones en la que se encontraban los centros de reclusión, el aumento sustancial y sostenido de las personas privadas de libertad y los altos índices de violencia, en 2005 luego de la asunción del Frente Amplio por primera vez en nuestro país se propuso una reforma del sistema penitenciario. En ese mismo año el presidente Tabaré Vázquez aprueba la Ley N° 17.897 “Ley de Humanización y Modernización del Sistema Carcelario”, como resultado de la emergencia humanitaria en la que se encontraban las penitenciarías. Dicha ley fue

Discutida con aspereza y cuestionada con violencia por la opinión conservadora, esta ley es recordada por la liberación anticipada de una cantidad importante de reclusos con el objetivo de aliviar el peso del hacinamiento. Pero fue más que eso: permitió la redención de pena por trabajo y estudio, formó una bolsa de trabajo en la órbita del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados, instituyó sendas comisiones para la reforma de los códigos penal y procesal y creó un centro de atención a las víctimas del delito (Paternain, 2016, p. 50).

El 27 de diciembre de 2010 bajo la presidencia de José Mujica, perteneciente al mismo partido (Frente Amplio) se aprueba la ley N° 18.719, mediante la que se crea el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) sustituyendo a la Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación. Como principal objetivo se planteaba gestionar los establecimientos carcelarios, la rehabilitación de los reclusos a través de la implementación adecuada de los instrumentos disponibles y el monitoreo de medidas alternativas de privación de libertad. También se genera “el pasaje de la administración penitenciaria a la órbita civil, a

cuyos efectos se dispuso la creación de cargos de operadores penitenciarios civiles capacitados a dichos efectos que fueron incorporándose y desempeñando labores en muchas de las cárceles del país” (Mecanismo Nacional de Prevención a la Tortura, 2018, p. 6)

En otras palabras, la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación crea cargos civiles (operadores penitenciarios) y profesionales dentro de las cárceles, con la finalidad de mejorar las condiciones de los reclusos y trabajar en su rehabilitación, lo que trae como consecuencia la desarticulación exclusiva del trabajo policial y represivo en los centros.

En ese mismo año, el Frente Amplio pretende incorporar medidas que favorezcan el mejoramiento las condiciones de hacinamiento e higiene de las cárceles planteando la unificación del sistema carcelario para que todas las cárceles estén bajo la órbita del Instituto Nacional de Rehabilitación del Ministerio del Interior. Hasta ese momento los 28 centros penitenciarios de todo el país dependían de diferentes direcciones. En el interior del país cada jefatura departamental tenía a su cargo una cárcel y los centros más grandes ubicados en Montevideo y San José (COMCAR y Penal de Libertad) estaban bajo el mando de la Dirección Nacional de Cárceles (DNC) y del Centro Nacional de Rehabilitación (CNR), cada una de ellas con distintos lineamientos de trabajo.

Durante quince años de gobierno del Frente Amplio (2005-2020) se lograron grandes cambios y articulaciones ministeriales. En lo concerniente a la educación se articuló con Consejo de Educación Inicial y Primaria (CODICEN), con la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) y el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) logrando la ampliación de aulas y cargos docentes que trabajan dentro de los centros de reclusión.

En lo que respecta al área de capacitación y empleo se trazan redes con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), con el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) y con el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

Por otro lado, en cuestiones relacionadas con la salud al interior de los establecimientos penitenciarios, se firmó un convenio con la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) que trabajaría en tres áreas generales, tratamientos bucales, salud mental y medicina general.

Por último, proyectando el egreso del recluso, se articula con la Dirección Nacional de Identificación Civil (DNIC) para facilitar la obtención de documentación luego de la liberación y el Instituto Nacional de Alimentación (INDA) para la obtención de canastas de alimentación. En cuanto a soluciones habitacionales luego del período de reclusión se firma un convenio con la Intendencia de Montevideo y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA).

Situación actual del sistema penitenciario uruguayo

Diariamente la prensa informa sobre diversos hechos delictivos, el aumento del índice de criminalidad, la población carcelaria, y el alto nivel de reincidencia, lo que genera un impacto negativo en el imaginario social y una percepción más alta de inseguridad.

En palabras de Rafael Paternain las respuestas del sistema político se plasmaron en “megaoperativos”, reorganizaciones policiales, fortalecimiento de los cuerpos militarizados, profundización de la reforma penitenciaria y expansión de las tecnologías de video vigilancia” (Paternain, 2016, p. 56). Según el autor las respuestas del Estado se asientan en el endurecimiento de las penas como mecanismos reductores de la violencia creciente.

En discrepancia con el objetivo planteado, —la disminución del porcentaje de los delitos y el aumento de la percepción de seguridad— el único logro alcanzado fue la agudización de los índices de hacinamiento y el incremento de las pésimas condiciones en las que se encuentran las penitenciarías.

Tanto el Estado como la sociedad se posicionan desde una lógica que culpabiliza al individuo por la situación en la cual se encuentra, “nuestras opiniones actuales se ordenan mayoritariamente en torno al discurso de la degradación “moral”: crisis de valores, ausencia de límites, falta de respeto, debilidad consumista, rechazo del principio de autoridad, etc.” (Mosteriro et al, 2016, p. 13). Se parte de una lógica de responsabilidad individual que busca respuestas basadas en el control, la punición, la represión y el encierro.

A lo largo de este período, los temas relacionados a la seguridad y la delincuencia han tomado relevancia y figuran en la agenda pública, es una problemática que interpela a la población uruguaya. Según los datos brindados por el Latinobarómetro en 2018, un gran

porcentaje de la población considera que uno de los principales problemas del país es la delincuencia-seguridad.

En función a la preocupación y demanda social por seguridad, los partidos políticos han incorporado dicha inquietud a sus programas electorales, tomando medidas para combatir la problemática. Los temas relacionados a la seguridad comienzan a ser planteados en sus campañas electorales junto a propuestas en materia de educación, economía, salud, etc. Según Mathias Llabrés (2020) “El gobierno a través del delito se basa en una demanda de castigo y esa demanda se vincula con las percepciones de la población hacia la inseguridad.” (p. 67).

A partir de eso último, la gobernanza a través del delito y el afán por castigar a las personas que cometen hechos ilícitos, en la campaña electoral del 2019 el sector del Partido Nacional denominado “Alianza Nacional” encabezado por Jorge Larrañaga impulsa la campaña “Vivir sin Miedo”. La propuesta sigue una lógica de combate a la delincuencia y promoción de la seguridad ciudadana. En concordancia Simon (2016) plantea que en un gran porcentaje de la población mundial “tiene la creencia de que el control social se está resquebrajando y de que el castigo del delito es la estrategia más prometedora para corregir esa quiebra” (p. 81).

En lo concerniente a la seguridad, la campaña “Vivir sin Miedo” impulsó modificaciones correspondientes a tres grandes ejes temáticos, la creación de una Guardia Nacional con efectivos militares, la aprobación de los allanamientos nocturnos y el aumento de las penas, mediante la promesa de que de esta manera se solucionarían las problemáticas relacionadas a la delincuencia. La propuesta llegó a plebiscito y se votó el mismo día de las elecciones presidenciales, pero fue rechazada al no alcanzar la mayoría de personas requeridas y habilitadas para votar de acuerdo a la normativa nacional.

En el año 2020, tras quince años de gobierno de izquierda en Uruguay, asume la presidencia el candidato electo del Partido Nacional Luis Lacalle Pou. Al asumir su mandato y en

concordancia con su campaña electoral, en la que la seguridad ocupó un rol significativo, propone un proyecto de Ley de Urgente Consideración que contenía un capítulo muy amplio referido a temas de seguridad ciudadana con claros fines represivos.

Luego de algunas modificaciones la ley actualmente cuenta con 476 artículos de los cuales 94 están dirigidos a modificaciones en términos de seguridad, a partir de alteraciones en las normas penales, del proceso penal, sobre estupefacientes, adolescentes privados de libertad, gestión de la privación de libertad, legislación profesional policial y el consejo de políticas criminales y penitenciarias.

El cometido es una política de mano dura, aumentando las penas y limitando las libertades mediante argumentos de mejoramiento de la seguridad pública. Es una ley que pretende la intervención desde la incapacitación del sujeto durante el lapso de tiempo que esté en prisión. Busca imposibilitar al sujeto, para que no cometa un nuevo delito, pero no pretende llegar al fondo de la cuestión, indagar las razones que llevan al sujeto a delinquir o establecer un mecanismo de intervención luego de su liberación.

Paternain afirma que la ley está fundada en la distinción entre el ciudadano honesto y el delincuente, partiendo de una

poderosa matriz sociopolítica asentada en la necesidad de vigilancia, control y castigo de los sectores de las clases populares menos proclives al disciplinamiento convencional. Estos argumentos tienen un fundamento normativo en la necesidad de aplicación de la ley y la defensa de la sociedad. (Paternain, 2022)

Siguiendo los aportes de Domínguez (2019) se puede visualizar un cambio de perspectiva a partir del segundo gobierno del Frente Amplio, en lo que respecta a las medidas tomadas en virtud al aumento de la sensación de inseguridad, de responsabilidad individual y el descenso de confianza interpersonal que comienza a percibirse en la sociedad uruguaya. Se genera, de

esta forma, la aceptación casi inmediata de la población frente a la aplicación de medidas punitivas como respuestas estatales, donde el eje de las propuestas políticas fue la oferta de control y la represión del delito, dejando en segundo plano las medidas preventivas.

En este sentido, según Paternain (2014) es la primera vez luego de la culminación del período dictatorial en nuestro país, que el tema de inseguridad vuelve a colocarse en el centro de la lucha político-partidaria.

Las líneas de acción gubernamentales tomadas durante el segundo gobierno del Frente Amplio se diferencian de las del primer gobierno, que apostaron a respuestas de carácter preventivistas, logrando generar vínculos entre políticas sociales y seguridad. Como ya se mencionó, durante su primer mandato en 2005, el Frente Amplio implementó la Ley N° 17.897 de Humanización del Sistema Carcelario, fundamentada en la resocialización de las personas privadas de libertad.

Pese a las diversas medidas tomadas en los últimos años por los diferentes mandatos gubernamentales hasta el momento no se ha logrado que la percepción de inseguridad disminuya, que las condiciones carcelarias mejoren o que se reduzca el nivel de reincidencia.

A partir de las últimas estadísticas publicadas en 2021, se pueden obtener datos precisos que reflejan el declive del sistema penitenciario. En la actualidad el país ocupa el puesto 16 dentro del ranking de los 223 países con mayor cantidad de personas privadas de libertad por cada 100.000 habitantes. Hace tres años atrás se encontraba en el puesto 28. (Informe anual, Situación del sistema carcelario y de medidas alternativas, 2020)

El puesto ocupado al momento se traduce en 13711 personas privadas de libertad (junio 2021), dato que no contempla a las personas que cumplen con medidas alternativas, siendo este uno de los porcentajes más altos de América Latina.

Esta situación obliga a cuestionar las razones por las cuales un país con 3.474.000 habitantes tiene índices tan altos de prisionización comparado con otros países de similares características y las causas que han provocado el pasaje del puesto 28 al 16 en el transcurso de dos años. Este panorama, que va en aumento año a año, debería causar inquietud y preocupación a las autoridades estatales, visto que, a pesar de las diversas políticas sociales implementadas la situación carcelaria no ha tenido cambios considerables.

Según Mosterior,

muchos niegan o reprimen la profundidad de la desigualdad o la exclusión para comprender conductas violentas o prácticas ilegales, amplios sectores sociales demandan castigo, punición y venganza precisamente contra los sujetos más vulnerables e incapaces de hacer ejercicio de sus derechos más elementales (2016, p. 15).

A propósito, Emiliano Rojido (2014) analizando los efectos contraproducentes de la institución penitenciaria en los reclusos, sostiene que el sistema ofrece

(...) escasas oportunidades de desarrollo de capital humano vía formación educativa y laboral; débil provisión de inserción laboral en la salida; favorece la generación de capital social negativo reforzando valores y vínculos no convencionales, y generando condiciones para el aprendizaje de nuevas y perfeccionadas habilidades delictivas; genera una identidad estigmatizada y deteriorada que minimiza aún más las posibilidades de integración social e inserción en el mercado laboral al finalizar la pena (2014, p. 17).

Al margen de lo expuesto hasta el momento y de los vastos estudios que afirman la ineficacia del pasaje por el sistema penitenciario como alternativa a la rehabilitación y inserción

social de las personas privadas de libertad, Uruguay y la región continúan apostando a dicha sanción como primera respuesta ante el delito.

Díaz Venegas (2021) señala que la criminalización es comparativamente mayor en situaciones de exclusión social, en donde el sistema penal actúa de forma selectiva y enfoca su accionar sobre los sectores más vulnerables de la población, todo ello en el marco de sociedades caracterizadas por una profunda desigualdad social.

El hecho de que un país con las características geográficas de Uruguay cuente con 26 centros penitenciarios, seis de ellos ubicados en Montevideo (Unidad N°1, 4, 5, 6, 8 y 9), cinco en el área metropolitana, Canelones (Unidad N°7 y 11) y San José (Unidad N°2, 3 y 10) y el resto distribuidos por los restantes departamentos, reflejan la inclinación hacia políticas punitivas y represivas como respuesta a la problemática.

Con la implementación de la Ley de Urgente Consideración (LUC) se pretende la construcción de tres centros penitenciarios, en los departamentos de Treinta y Tres, Artigas y Tacuarembó, lo que deja entrever el plan de acción del gobierno, que no pondrá el foco en las causas que genera el aumento de las personas privadas de libertad, por el contrario, se enfoca en último eslabón de la cadena, las cárceles.

La aprobación de condenas más largas y la negación de la reducción de pena para determinados delitos genera que los centros penitenciarios alberguen a más personas y a partir de esta lógica se haga necesaria la construcción de nuevas cárceles, como ya se viene dando. La propuesta se justifica en la búsqueda de mejoras en lo que respecta a los índices de hacinamiento de las cárceles más pobladas como Santiago Vázquez (ex COMCAR) o el Penal de Libertad y la adecuada distribución de los reclusos en los establecimientos penitenciarios.

Se entiende que, si la propuesta anteriormente mencionada parte de una lógica de reinserción del sujeto, estos cambios estarían acompañados de mejoras en el presupuesto, en áreas educativas y de capacitación e incremento de los puestos profesional del área social, sin embargo, esto no refleja la realidad al momento. Por lo contrario, las propuestas del gobierno traen consigo la reducción del presupuesto destinado a los centros de reclusión y recortes en lo que respecta al personal especializado que trabaja en el lugar, siendo sustituidos por cargos policiales. De esta manera, se pone en manifiesto la priorización del personal policial, encargado de la seguridad, control y represión de los reclusos, quedando en segundo plano el carácter rehabilitador que desempeñan los técnicos especializados en los centros penitenciarios.

El senador del Partido Nacional y actual ministro del interior Luis Alberto Heber, ante la comisión de presupuesto en el mes de septiembre expresó la importancia de la Ley de Urgente Consideración en las políticas de seguridad, expresando “Alguien ha dicho que la LUC le saca derechos a la población, y yo he dicho que sí, que le saca derechos a la población que es delincuente, no a la gente que es trabajadora y honrada en este país”.(La diaria,2021)

Por todo lo anteriormente mencionado se podría afirmar que lo que plantea la actual coalición de partidos de gobierno con la implementación de la LUC tendrá consecuencias irreversibles ya que en la Ley no figuran medidas que apunten a mejorar las condiciones de las cárceles, no tiene una perspectiva de género ni de salud. No refleja preocupación por mejorar las condiciones de los centros ni el verdadero cumplimiento de los Derechos Humanos de los reclusos especificados en las Leyes Mandela. Apunta a un encierro masivo y prolongado en el tiempo que conduce a la sobrepoblación penitenciaria generando el colapso de un sistema en permanente crisis.

La situación actual de las cárceles es deplorable, hacinamiento, denuncias de malos tratos, escasez y mala calidad de los alimentos, problemas sanitarios y escasos controles de salud, son algunos de los indicadores existentes, los cuales tenderán a agravarse de proseguir con las acciones tomadas hasta el momento por las autoridades. El comisionado penitenciario Juan Miguel Petit sostiene que “Las malas condiciones de rehabilitación tienen que ver con carencias edilicias, de recursos humanos, de logística, de insumos, de bienes materiales básicos” (Informe dirigido a la Comisión de Presupuesto del Senado, publicado en la página oficial del parlamento, el 28 de octubre del 2020).

No obstante, parece que este panorama aún no causa alarma en las autoridades pertinentes ya que, aunque actualmente se está discutiendo el presupuesto para los próximos dos años de gobierno, se pretenden realizar modificaciones y recortes económicos a los establecimientos penitenciarios. En su momento en el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2020-2024, el artículo 134 aspiraba eliminar los cargos profesionales y técnicos del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR). Estos cargos que en su mayoría son del área social (psicólogos, trabajadores sociales, educadores, entre otros) serán sustituidos por personal policial, lo que limitaría las líneas de acción tendientes a la rehabilitación.

Los técnicos especializados dentro de las penitenciarías son pilares fundamentales en la rehabilitación y reinserción social, son el nexo entre los reclusos y el real cumplimiento de las políticas sociales. Están presentes en el acompañamiento del sujeto durante la privación de libertad, realizando tareas de acompañamiento psicológico, rehabilitación en lo concerniente a las drogas, revinculación familiar, estudios médicos, culminación de ciclos escolares o liceales, entre otras. Los profesionales no solo trabajan con los reclusos aspectos que conciernen a la cotidianeidad de la vida en prisión, sino que planifican junto a él su egreso.

Llegando al final de la pena, etapa denominada pre-egreso, surgen nuevos desafíos vinculados a la vida en sociedad, estos se agravan cuando son de carácter habitacional ya que las líneas de acción son limitadas. Un gran porcentaje de los reclusos no cuenta con redes familiares o de amistad propias o las mismas son muy frágiles, por lo que no estarían en condiciones de dar respuesta inmediata al problema habitacional.

De todas formas, se puede afirmar a partir de los aportes de Miotto (1997) que la familia debe ser entendida “como un hecho cultural, históricamente condicionado, que no se constituye, a priori, como un “lugar de felicidad” ” (p.115) , en esta misma línea De Jong (1998) aporta que “la familia no es un lugar que puede ser naturalizado como bueno en sí mismo, pues en ella también se pueden consolidar y reproducir las desigualdades sociales, por ejemplo, entre el hombre y la mujer, entre padres e hijos, donde suele haber autoritarismos, individualismos y procesos discriminatorios.” (p. 12). Por ende, no se puede pensar en el núcleo familiar como una respuesta privilegiada que, como bien lo expresan las autoras, no es a menudo un lugar de felicidad en sí mismo.

La falta de planificación en lo que respecta al egreso de las personas privadas de libertad, por parte de los centros penitenciarios ocasiona la variabilidad en el horario previsto para su liberación. Una vez recibido el oficio de excarcelación el usuario debe ser liberado de inmediato, generando en ocasiones que esto suceda a últimas horas de la tarde. Esta situación impide a los técnicos gestionar una adecuada derivación a otra institución que lo pueda recibir, para luego comenzar a planificar junto al sujeto un plan de acción a partir de sus necesidades (trabajo, salud, etc.).

Pese a la visualización de dicha problemática por parte del Estado, existe un gran vacío en lo que respecta a soluciones habitacionales para esta población en específico. Los usuarios al ser liberados del sistema penitenciario, en ocasiones únicamente con el dinero para el boleto del

ómnibus, deben concurrir a puerta de los refugios nocturnos del Programa Calle de Mides o la Posada de camino “Oscar Ravecca” perteneciente a Dirección Nacional de Apoyo al Liberado (DINALI) y conseguir un cupo disponible para no pernoctar su primera noche de libertad en calle o regresar a su lugar de origen (ciudad o barrio).

En ocasiones el retorno a su lugar de residencia es evaluado como negativo por los técnicos especializados en la temática, considerando que el sujeto puede llegar a revincularse con sus antiguas redes delictivas, aumentando las posibilidades de reincidencia. Pero la posibilidad de que las instituciones del Estado no cuenten con cupos suficientes genera que el sujeto termine en situación de calle, factor que condiciona los reiterados ingresos a los centros penitenciarios. Se puede observar cómo las opciones que se brindan desde el Estado al recién liberado no promueven su real reinserción social.

Situación de calle, ¿un fenómeno nuevo?

Siguiendo los aportes de Fiorella Ciapessoni (2019) se puede entender que los “individuos sin techo” son todas aquellas personas que habitan o duermen en la intemperie o en lugares que no son aptos para la habitabilidad humana. Los edificios abandonados, las paradas de ómnibus, el reparo bajo la puerta de una casa o campamentos improvisados de cartón, chapa y nylon se convierten en lugares específicos para refugiarse y pasar la noche.

Por su parte, el Ministerio de Desarrollo social (MIDES), ente encargado de hacer frente a la situación de calle, entiende que se está ante

una problemática extremadamente compleja y multicausal, donde la vulnerabilidad social se refleja, no sólo en las condiciones socio-económicas sino que se asocia a otros componentes como: consumo problemático de sustancias psicoactivas, alcoholismo, trastornos mentales crónicos, determinando un debilitamiento en la vinculación con las redes sociales, pérdida de habilidades laborales, etc. Las fuertes carencias tanto materiales, como afectivas a las que esta población se enfrenta resultan un factor determinante, que limita el adecuado desarrollo de las aptitudes y capacidades de cada individuo (Mides, 2018).

Poder ubicar temporalmente el momento en el cual tal situación comienza a ser apreciada por las autoridades gubernamentales y por la sociedad uruguaya como una problemática social es necesario, para poder entender la evolución de las políticas sociales específicas que pretenden dar respuesta a la creciente demanda.

La recesión económica de 1999 y el desencadenamiento de la crisis financiera de 2002 pueden ser tomados como puntos de quiebre en la economía mundial, específicamente en nuestro país miles de uruguayos debieron enfrentar el desempleo masivo y la abrupta caída

del ingreso per cápita de los hogares. El brusco deterioro económico ocasionó el aumento notable de las personas en situación de calle, comenzando a ser vista como una problemática que debía ser atendida. Consecuentemente el 21 de marzo del 2005 a partir de la Ley N° 17.866 se crea el Ministerio de Desarrollo Social, a quien se le encomienda la puesta en marcha del Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES) que incluyó la implementación del Programa de Atención a los Sin Techo (PAST).

El programa estaba destinado a las personas que pernoctan en calle, otorgando “un servicio de alojamiento transitorio, alimentación, cama, ropa y posibilidad de ducharse, como el asesoramiento y acompañamiento técnico en la gestión de documentación, acceso a prestaciones y servicios educativos y de salud” (Diagnóstico de situación y capacidades de los centros de atención a situación de calle, 2014). Con el objetivo de “contribuir en la reinserción sociocultural y laboral de las personas que se encuentran en situación de calle trabajando de forma coordinada con organismos nacionales y departamentales” (Memoria Anual MIDES, 2006). El dispositivo está integrado por refugios nocturnos, centros diurnos y equipos que trabajan en la calle.

En el año 2015 comienza un período de cambio, que contribuye a la redefinición de objetivos y a la reorganización del Programa de Atención a los Sin Techo, que pasa a denominarse Programa de Atención a las Personas en Situación de Calle (PASC). Esta última plantea la “inclusión social dirigida a personas en situación de calle que desarrolla acciones tendientes a la restitución de derechos vulnerados. Su objetivo es promover el ejercicio de derechos y la autonomía.” (Diagnóstico de situación y capacidades de los Centros PASC).

La situación de calle deja de estar asociada únicamente a la falta de vivienda, para comenzar a incorporar otros factores que no se asocian a las causas estructurales del problema, por el

contrario, se sigue colocando el foco en la población que transita por dicha situación. Domínguez (2019) tomando los aportes de Zapata afirma que

la forma concreta e histórica en que el problema es delimitado y las respuestas al mismo hablan de cómo una sociedad determina las razones de legitimidad y marca en qué momento, de qué forma y para quién la protección estatal será legítima. (p.51)

La nueva organización del programa incluye un servicio de *call center* y la incrementación de nuevos puestos de técnicos para trabajar en equipo móvil, además de la incorporación de centros nocturnos en el resto del país (Canelones, Cerro Largo, Maldonado, Lavalleja, Paysandú, Rocha, San José y Treinta y Tres). Cada uno de ellos está dirigido a una población en específico, la atención de varones, el cuidado en mujeres y varones adultos, de mujeres con niños, niñas y adolescentes a cargo y un dispositivo que atienda a las personas que transgreden la Ley de Faltas.

Específicamente el cumplimiento de la Ley de faltas por parte de las instituciones pertinentes genera el incremento de la población que habita en los centros nocturnos, por el contrario, la negativa a concurrir a los refugios ocasiona el aumento de la población carcelaria porque, como lo expresa la ley, los reiterados avisos de la ocupación indebida de los espacio públicos puede ser formalizado y condenado a medidas no privativas de libertad.

Específicamente el artículo 368 de la Ley 19.120 promulgada en agosto de 2013 expresa que:

El que fuera del ejercicio del derecho consagrado en el artículo 57 de la Constitución de la República, ocupare espacios públicos acampando o pernoctando en forma permanente en ellos, será castigado con pena de 7 (siete) a 30 (treinta) días de prestación de trabajo comunitario, si habiendo sido intimado 2 (dos) veces de que desista de su actitud, por parte de la autoridad municipal o policial correspondiente,

persiste en la misma. Siempre que se constaten las conductas referidas, la persona será trasladada a una dependencia del Ministerio de Desarrollo Social a los efectos de que se recabe su identidad, se le ofrezca una alternativa adecuada a su situación y se dé cuenta al Juez competente.

Según Domínguez (2019) la ley es

un claro ejemplo de que, con la justificación de resguardar la seguridad ciudadana, se generan sanciones para aquellas personas que no cumplen con el *statu quo*, como lo ha sido la población que se encuentra en situación de calle. Las medidas propuestas por el documento fueron dirigidas hacia la inflación penal, proponiendo el aumento de penas e intensificando la coerción estatal con el objeto de solventar los problemas de inseguridad ciudadana (p.53)

A partir de los aportes de la autora se puede ver cómo a partir de la implementación de la ley la población en situación de calle comienza a ser visualizada como ocupantes indebidos del espacio público y es a través de la implementación de instrumentos sancionatorios y del control sobre las acciones que se valoran como perjudiciales para la convivencia ciudadana, se pretende lidiar con conductas que se aprecian socialmente como negativas.

Por su parte Ciapessoni entiende que

la Ley N° 19.120, lejos de prever una respuesta integral ante esta situación, presenta consecuencias directas sobre la población liberada —y, por ende, sobre sus posibilidades de reinserción social— si no se posee una vivienda a la cual acudir. En este sentido, se ha resaltado que esta ley favorece la re-criminalización de los individuos (Camejo et. al, 2014), y, a su vez, mina la posibilidad de egreso del circuito conformado por el sistema penal y el de los refugios, al no proveer de respuestas

eficaces en materia residencial a la población liberada. La falta de una mirada y respuesta integral puede provocar no sólo una o varias “recaídas” en la actividad delictiva (y el eventual regreso a la prisión), sino que además reproduce el vínculo entre situación de calle y encarcelamiento (Ciapessoni,2015, p.5)

En consecuencia, puede pensar que existe una construcción social sobre las personas que se encuentran en situación de calle, una visión de inferioridad del sujeto, visualizándolo como un otro diferente al resto, merecedor del lugar en el que se encuentra y en ocasiones con la necesidad que caigan sobre él el peso de las medidas punitivas. (Amster, 2003 apud Ciapessoni, 2019)

En función al aumento de las personas en situación de calle, en el año 2006 se realiza por primera vez en nuestro país un conteo y censo de personas en situación de calle y refugios en Montevideo llevado a cabo por el Ministerio de Desarrollo Social y el Instituto Nacional de Estadística. Desde ese momento el Estado cuenta con una base de datos que detalla algunas características de la población, que servirán como insumos a la hora de pensar en políticas sociales que contribuyan a paliar tal situación.

El último censo realizado la noche del 21 de Julio del 2020 entre las 00:00 y las 06:00 a.m en Montevideo, recaba la información de que en ese momento se encontraban 2553 personas en situación de calle, de las cuales 885 pernoctaban a la intemperie y 1668 estaban en refugios nocturnos. Se puede observar un aumento del 25,3 % con respecto a las cifras del año 2019, y la preponderancia del sexo masculino sobre el femenino, donde 9 de cada 10 son varones con un promedio de edad de 38 años. Del total de las personas encuestadas el 54% declara haber estado privado de libertad alguna vez en su vida, dato no menor con relación a las dificultades de reinserción social al egreso de un establecimiento penitenciario.

La libertad... y después ¿qué?

Luego de indagar en el capítulo anterior sobre las características y la trayectoria de la problemática habitacional de las personas denominadas “los sin techo” en nuestro país, se considera pertinente comenzar a cuestionar los aspectos que el sistema penitenciario excluye al momento de plantear el egreso del sujeto de la institución.

Problematizar la situación se considera fundamental, para poder entender el vínculo entre el proceso de transición a la libertad con la inmediata situación de calle y viceversa, la prolongación en el tiempo de tal situación con la gran probabilidad de cometer un delito y acabar en reclusión.

En esta línea de pensamiento, Ciapessoni (2016) entiende la importancia de indagar sobre las fallas y/o debilidades que se presentan en las instituciones vinculadas a la problemática social, comprendiendo que es el lugar donde se presentan los principales factores que generan la reproducción del vínculo entre situación de calle y reclusión. Como consecuencia de los escasos y aislados programas enfocados en la reinserción del sujeto que contemplen el acceso a la vivienda como un elemento fundamental para la vida en libertad. La plena participación en sociedad requiere del acceso a una vivienda adecuada, la privación a este derecho representa según la autora, una de las formas de exclusión social más severas.

Específicamente como respuesta institucional para las personas recientemente liberadas existe por decreto del 7 de marzo de 1934 el Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados (PNEL), que tiene el cometido de “contribuir a la readaptación social de quienes han delinquido y se encuentren: procesados o penados, en prisión preventiva, cumpliendo pena privativa de libertad o en régimen de libertad vigilada.” (Decreto N° 253/013). El personal que trabaja en el lugar lo hace de forma honoraria, tiene como objetivo brindar capacitación,

oportunidad laboral y tramitación de documentación para las personas que se encuentran próximas a su libertad o recientemente egresadas del sistema penitenciario. Desde su surgimiento, el patronato cuenta con muy bajos recursos y presupuesto, y debido a las características de su funcionamiento cuenta con una visión de trabajo de carácter asistencial.

Desde la asunción del primer gobierno del Frente Amplio, en el 2000, comienza un proceso de profesionalización y tecnificación de los funcionarios que trabajan en el lugar. En 2005 el patronato deja de estar bajo la órbita del Instituto Nacional de Rehabilitación y pasa a estar dentro de la Dirección de Secretaría del Ministerio del Interior, cambio que genera su renombramiento, comenzando a llamarse Dirección Nacional de Apoyo al Liberado (DINALI).

Dentro de sus cometidos, pretende proveer

un servicio de atención psicosocial, la generación de plazas laborales y una serie de prestaciones destinadas al apoyo inmediato o satisfacción de necesidades básicas (la residencia temporal para recién liberados – “Posada” –, el asesoramiento jurídico para trámites asistencia mediante derivaciones –para atención en salud, tarjeta alimentaria, entre otros–, y productos para cubrir situaciones puntuales –vestimenta, transporte–). A esto se suman los talleres recreativos y de esparcimiento, y el soporte en red y los vínculos interinstitucionales” (Evaluación DID/ Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 2017, p. 49)

La creación del dispositivo de convivencia “Posada Oscar Ravecca” pretende ser el instrumento que brinde respuesta habitacional como centro 24 horas. Con el acompañamiento técnico de un equipo multidisciplinario y un seguimiento personalizado que proponga líneas de trabajo a partir de las demandas del usuario y de su historia personal. La posada sienta sus bases en el convencimiento de que es de vital importancia que la persona luego de ser

liberada acceda a una respuesta habitacional estable, para luego comenzar a trabajar en la tramitación de documentación, tratamiento en lo concerniente a la salud, búsqueda laboral, etc. La estadía en el lugar es por un tiempo acotado, de tres a cuatro meses generalmente, dado que según múltiples investigaciones en los primeros 60 días es esencial la contención estatal, para que la persona no reincida en el sistema penitenciario.

Vigna y Ciapessoni (2015) entienden que los recién liberados se encuentran expuestos a mayores riesgos en lo que concierne a lo habitacional inmediatamente luego de su egreso, muchas veces como resultado de la pérdida o debilidad de las redes familiares o vínculos sociales producto de las largas condenas.

Si se tiene en cuenta la capacidad habitacional que tiene el lugar y la cantidad de personas que salen a diario de la privación de libertad, se puede afirmar que es un porcentaje bajísimo el que accede a los cupos disponibles. Al ser un lugar mixto solo puede albergar a 30 personas, 2 o 3 de ellas mujeres. No es menor mencionar que cuando se inauguró en 2018, el dispositivo contaba con 60 cupos, el doble que hoy en día. La disminución de las plazas se genera a partir de los recursos disponibles.

Como se especifica en el informe del comisionado parlamentario en 2018, “La propuesta de la Posada de Camino es una posibilidad para algunas personas, pero la magnitud y la complejidad del problema de la vivienda para quienes egresan del sistema penitenciario sin duda supera su capacidad de respuesta.” (p. 156) La limitante en lo que respecta a cupos disponibles y el alcance de atención con el que cuenta la institución genera que nuevamente se ponga en discusión cómo se selecciona a quienes son los merecedores de esta política social tan escasa, y qué pasa con los que no acceden a ella.

En el informe preliminar publicado en el año 2021 en la página del parlamento sobre la situación del sistema carcelario y de medidas alternativas, se sugiere un plan de combate a la

reincidencia y en favor de la rehabilitación. Dentro de los 4 ítems de acción se encuentra el cuestionamiento al actual funcionamiento de la Dirección Nacional del Liberado y Encarcelado, y se propone poder:

Reforzar la intervención técnica y la gestión de la Dirección Nacional del Liberado. Es insuficiente la cobertura que hoy presta la Dirección Nacional del Liberado (DINALI), siendo inexistente en buena parte del territorio nacional lo que constituye una seria desigualdad. La gestión creemos debe ser reforzada en su eficiencia y en su dotación de programas asistenciales, de capacitación profesional y orientación, en particular en su capacidad de conectar a las personas liberadas con programas ya existentes en otros ámbitos del Estado y en crear dispositivos particulares para su realidad en la órbita de lo ya existente. Así, creemos que para lograr que estas acciones se conecten adecuadamente con la red de servicios sociales existentes, la DINALI debe ser parte integral del Ministerio de Desarrollo Social, lo que permitiría mejor gestión de recursos, resultados y cobertura (Informe anual versión preliminar, situación del sistema carcelario y de medidas alternativas, 2021, p. 23).

La recomendación es fundada a partir del objetivo principal que promueve el surgimiento de la Dirección Nacional del Encarcelado y liberado, quien pretende resolver “el problema de los bajos niveles de reinserción social de los liberados del sistema penitenciario y las altas tasas de reincidencia delictiva.” (Evaluación DID / Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 2017, p. 48)

Se puede afirmar que el simple hecho de privar de libertad a un sujeto por un lapso de tiempo determinado no le asegura por sí solo su rehabilitación, no le brinda las herramientas para generar un cambio en sus acciones y adaptarse a lo que la sociedad, menos aún para su reinserción luego de ser liberado del sistema penitenciario.

Respuestas que no solucionan

A partir de lo analizado se considera que es posible contar con elementos suficientes para afirmar que no existe, hasta el momento, una respuesta integral para las personas que son liberadas del sistema penitenciario. Como se puede apreciar la solución estatal, brindada por la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado, en lo que respecta a soluciones habitacionales no escapa de ser una respuesta focalizada, individualizante y acotada, como muchas de las políticas asistenciales existentes. Los cupos disponibles con los que cuenta el dispositivo de convivencia son escasos en comparación con la totalidad de las personas que son egresadas del sistema penitenciario y necesitan resolver su situación habitacional, ello permite plantear el paralelismo entre el egreso de los centros carcelarios y la inmediata situación de calle.

Las personas que quedan por fuera de la Posada “Oscar Ravecca” deben concurrir a las soluciones habitacionales brindadas por el Ministerio de Desarrollo Social, refugios nocturnos, quienes no trabajan específicamente con esta población, sino con una amplia gama de situaciones. El hecho de que la respuesta habitacional sea nocturna genera que las personas permanezcan durante gran parte del día deambulando por la calle, ocasionando que un gran porcentaje no logre tener un lugar ni un equipo de referencia. Esto genera que no exista un sostén ni un acompañamiento técnico necesario para que el sujeto no vuelva a percibir el delito como una forma de subsistencia y salida inmediata de la situación de calle, culminando muchas veces en la reincidencia al sistema carcelario.

Cuando esta situación se genera, se culpabiliza al sujeto por el hecho cometido, pero no se profundiza en las razones que lo llevaron a tomar esta alternativa. Como ya se mencionó anteriormente existe un gran vacío institucional, dónde se deja al sujeto desamparado, y se lo culpabiliza por las acciones que pueda llegar a tomar para su supervivencia, generando que su

vida transcurra de una manera cíclica, de institución en institución sin encontrar una salida real de su situación.

La lógica coloca el problema de la reincidencia en el sujeto, focalizando e individualizando una problemática que debería ser abordada desde lo social. Según Vecinday (2004) la individualización o subjetivación de los problemas sociales lleva a desresponsabilizar a los sectores públicos ya que convierte a los sujetos en los responsables de su propia situación. Las políticas focalizadas funcionan desde una lógica que prioriza la discriminación positiva pretendiendo insertar a los individuos en submundos institucionales, que le pueda ofrecer instancias de socialización secundaria dónde la percepción del riesgo está sujeta a discursos ideológicos de las instituciones.

En palabras de la autora,

La evaluación del riesgo se constituye en una nueva expresión de los procesos de manipulación de las conductas individuales en el conjunto de la vida cotidiana: la administración de lo cotidiano se constituye en tanto sistema de dominación a través de la intervención del Estado y de las prácticas profesionales que la mediatizan. (Vecinday,2004, p. 8)

Referencias bibliográficas

Alonso, J., Figueredo, M., Fuentes, R., Larrobla, C., Larrobla, F., Marchesi, A., Demasi, C., Sapriza, G., Bucheli, G., Iglesias, M., Wschebor, I., González, J., Sanguinetti, V., Curto, V., Ruiz, V., Peralta, A., Yaffé, J. y Markarian, V. (2008). *Investigación histórica sobre la dictadura y el terrorismo de Estado en el Uruguay 1973-1985*. Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC). Universidad de la República Oriental del Uruguay (Udelar).

Bravo, A. (2017). La cárcel como institución social límite. *Precedente. Revista Jurídica*, 11, pp. 83-99

Boado, M. (2016). *El Uruguay desde la Sociología XIV*. Montevideo: Udelar. FCS-DS.

Bonomi, V. (2020). Políticas penitenciarias y Derechos Humanos en el primer gobierno del Frente Amplio. Ley de Humanización de Cárceles, un ensayo antipunitivista en el Uruguay de 2005. *Fronteras*, 14. pp. 14-27.

Ciapessoni, F. (2014). Contribuciones al entendimiento del vínculo entre encarcelamiento, reingreso y situación de calle. En M. Folle y A. Vigna (Ed.), *Cárceles en el Uruguay en el siglo XXI*. Ediciones Universitarias, Unidad de Comunicación de la Universidad de la República. (35-48).

Ciapessoni, F. (2019). Situación de calle en Montevideo. Necesidades y desafíos. En S. Aguiar, V. Borrás, P. Cruz, L. Fernández, M. Pérez (Ed.), *Habitar Montevideo: 21 miradas sobre la ciudad*. pp. 551- 575. La Diaria

Ciapessoni, F. y Vigna, A. (2015). El rol de la vivienda en el proceso de desistimiento delictivo. Recuperado de:

<http://nacvi.cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2015/05/2015-ciapessoni-y-vigna.pdf>.

Ciapessoni, F. (2019). La prisión y después. Violencia, reingreso y situación de calle. *Revista de Ciencias Sociales, DS-FCS*, vol. 32, n.º 45, pp. 15-38.

Correa, M. (2014). Diagnóstico de situación y capacidades de los centros de atención a situaciones de calle. Montevideo. Recuperado de: <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/61592/1/atencion-a-situaciones-de-calle.-diagnostico-de-situacion-y-capacidades-de-los-centros-de-atencion.-2014.pdf>

De Jong, E. (2008). La familia en los albores del nuevo milenio: reflexiones interdisciplinarias: un aporte al trabajo social. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Decreto N° 253/013. Actualización de la reglamentación del patronato nacional de encarcelado y liberado. Recuperado de: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/253-2013>

Díaz Venegas, D (2021). La urgencia punitivista. Rupturas y continuidades en la legislación penal juvenil uruguaya. *Sortuz. Oñati Journal of Emergent Socio-legal Studies*, Volume 11. pp. 1-19

Documento presentado ante la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Representantes sobre el proyecto de Ley de Organización del Sistema Penitenciario Nacional. Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Uruguay 2018.

Domínguez, G. (2019). ¿Personas en situación de calle u ocupantes indebidos del espacio público? La nominación oficial y sus consecuencias en la intervención social. *Fronteras*, 12. pp. 48-60.

- Dossier (2019). Violencia y cárceles: Una Mirada a los Sistemas penitenciarios del cono SUR. *Revista de Ciencias Sociales*, DS-FCS, vol. 32, n.º 45. pp. 9-13.
- Fessler, D. (2012). *Derecho penal y castigo en Uruguay (1878-1907)*. Montevideo: Universidad de la República.
- Fessler, D. (2018). Trabajo y regeneración en las cárceles montevideanas (1910-1934). *Revista historia y justicia* N°11 - Santiago de Chile. pp. 290-314
- Fessler, D (2013). Pobres y criminales: la conversión a "la religión del deber". *Revista de Historia Social y Literatura en América Latina*. Vol. 10, N° 2 , pp. 1-22
- Folle, M. y Vigna, A. (2014). *Cárceles en el Uruguay del Siglo XXI*. Ediciones Universitarias, Unidad de Comunicación de la Universidad de la República
- Foucault, M. (2001) *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Goffman, E. (2001). *Internados. Ensayo sobre la situación social de los enfermos mentales*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Informe Anual (2020). Situación del sistema carcelario y de medidas alternativas. Comisionado parlamentario penitenciario. Recuperado de: https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/informe_2020_para_web.pdf
- Informe Anual (2021). Versión preliminar. Situación del sistema carcelario y de medidas alternativas. Comisionado parlamentario penitenciario. Recuperado de: https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/informe_preliminar_2021_con_anexos.pdf

Informe Comisionado Parlamentario (2018). Recuperado de:

<https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Informe%20Comisionado%20Parlamentario%202018%20para%20web.pdf>

La diaria (2021). Heber anunció acuerdo con el MEF para construcción de tres nuevas cárceles. Recuperado de:

<https://ladiaria.com.uy/justicia/articulo/2021/9/heber-anuncio-acuerdo-con-el-mef-para-construccion-de-tres-nuevas-carceles/>

Legrand, D. (2020). La LUC y la seguridad en juego. La Diaria. Recuperado de

<https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2020/5/la-luc-y-la-seguridad-en-juego/>

Llabrés, M. & Rodríguez, C. Aportes al debate acerca de Vivir sin miedo. Fronteras 14.

https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/25326/1/RF_Llabres_2020n14.pdf

Ley N° 17.684. Comisionado parlamentario

Ley N° 17.897. Ley de humanización y modernización del sistema carcelario. Libertad provisional y anticipada.

Ley N°19120. Faltas y conservación y cuidado de los espacios públicos.

Mides (2006). Memoria anual 2006. Recuperado de:

http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/MEM_2006/MIDES.pdf

Mides (2018). Llamado a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y/o Cooperativas de Trabajo para presentar propuestas de trabajo para la gestión de dos centros Contingencia de atención en la Ciudad de Montevideo en el marco del Programa Calle.

Mioto, R. (1997). Familia e Servicio Social: contribuciones para el debate. *Servicio Social & Sociedad*, Año XVIII, noviembre 1997, N° 55. pp. 114-117

Mosteriro, M., Samudio, T., Paternain, R., y otros. (2016). *Adolescentes, jóvenes y violencia policial en Montevideo: una aproximación descriptiva*. Montevideo: UR. FCS.

Programa Atención a las Situaciones de Calle. (2011). Diagnóstico de situación y capacidades de los Centros PASC. <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/35507/1/atencion-a-situaciones-de-calle.-diagnostico-de-situacion-y-capacidades-de-los-centros-de-atencion.-2011-.pdf>

Paternain, R. (2016). Políticas de policía y gobiernos de izquierda. El caso de Uruguay. Recuperado de [:http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2468-99632017000200006](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2468-99632017000200006)

Paternain, R. (2022). La seguridad y los argumentos de la urgente consideración. *Semanario Brecha*. Recuperado de: <https://brecha.com.uy/la-seguridad-y-los-argumentos-de-la-urgente-consideracion/>

Pucci, F., Rojido, E., Trajtenberg, N. y Vigna, A. (2009). Explicaciones de la no reincidencia delictiva. *El Uruguay desde la Sociología*, 7, pp. 295-310.

Resumen ejecutivo está basado en el informe de la evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño elaborado por Trujillo, Márquez & Parma, 2012. Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados 2011 - 2012. Extraído de: [/https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/sites/default/files/evaluacion/Patronato_0.pdf](https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/sites/default/files/evaluacion/Patronato_0.pdf)

- Rojido, E., Vigna, A. y Trajtenberg, N. (2010) Rehabilitación, reingreso y desistimiento en Uruguay: el caso del Centro Nacional de Rehabilitación. Núcleo de Análisis de la Criminalidad y la Violencia. Recuperado de: <http://nacvi.cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2015/05/2010-Rojido-Vigna-Trajtenberg.pdf>
- Simon, J. (2016). Gobernando a través del delito. *Delito y Sociedad*, pp.75-92. <https://doi.org/10.14409/dys.v1i22.5345>
- Vecinday, L. (2004). Focalización y tecnificación de lo social: el papel de la evaluación del riesgo para las políticas de inserción social focalizadas. Montevideo: FCS-DTS. Udelar. Documento de Trabajo / FCS-DTS, 24.
- Zaffaroni, E. R. (2015). La filosofía del sistema penitenciario en el mundo contemporáneo en Bardazano et al. *Discutir la cárcel, pensar la sociedad. Contra el sentido común punitivo*. Montevideo, CSIC - Trilce