

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA
Tesis Licenciatura en Sociología

La mano derecha y la mano izquierda del Estado.
Un análisis estructuralista de la punitividad de las políticas
penitenciarias desde el caso uruguayo (1985 - 2019)

Claudio Arbesún López
Tutor: Emiliano Rojido
Co-tutora: Ana Vigna

2023

“La pena no es ni una simple consecuencia del delito, ni su cara opuesta, ni un simple medio determinado para los fines que han de llevarse a cabo; por el contrario, debe ser entendida como un fenómeno social independiente de los conceptos jurídicos y los fines. No negamos que la pena posea fines específicos; lo que negamos es que la misma pueda ser entendida solamente con relación a ellos [...] La pena como tal no existe; existen solamente sistemas punitivos concretos y prácticas determinadas para el tratamiento de los criminales. Por lo tanto, constituyen el objeto de nuestra investigación, la pena en sus manifestaciones específicas, las causas de su desarrollo y transformaciones y los fundamentos para la elección o el rechazo de métodos penales específicos en situaciones históricas concretas”.

Georg Rusche y Otto Kirchheimer, 1939.

A mi vieja.

1	Introducción: fundamentación, problema de investigación y relevancia	4
2	Capítulo teórico: un fenómeno de discutida definición y variadas explicaciones ..	8
	Punitividad: diferentes niveles de análisis y especificaciones.....	8
	Explicaciones: desde el abordaje culturalista a la economía política del castigo ...	10
3	Antecedentes de investigación.....	19
4	Preguntas y objetivos de investigación	24
	Objetivo general.....	25
	Objetivos específicos	25
5	Capítulo metodológico	25
	Diseño de investigación y estrategia metodológica	25
	Operacionalización	26
	Técnicas y fuentes de información.....	29
	Limitaciones relacionadas al diseño, las técnicas y las fuentes de información	30
6	Análisis del caso de estudio	32
	Sección nº1. Caracterización de las políticas penitenciarias y su evolución (1985 - 2019)	
	32
	Sección nº2. Evolución de la punitividad penitenciaria en Uruguay (1985 - 2019)	47
	Sección nº3. Mano derecha y mano izquierda del Estado: punitividad y Estado social	60
	Principales conclusiones	65
	Bibliografía	69
	Anexo - pauta de entrevista	78
	Anexo - siglas utilizadas.....	80
	Anexo - tablas y gráficos complementarios.....	1

1 Introducción: fundamentación, problema de investigación y relevancia

Las discusiones vinculadas al castigo no son nuevas. Discutir sus formas y fines, así como las conductas reprobables socialmente y condenables penalmente ha acompañado al desarrollo de la sociología. Diferentes perspectivas criminológicas, concepciones acerca del origen de la conducta criminal, la sociedad y el vínculo de ésta con los individuos, derivan en el privilegio de fines instrumentales o retributivos; traducidos a lo largo de la historia en diferentes dispositivos y formas de castigo (Melossi, 2018). En el primer caso, buscando un beneficio futuro para la sociedad: disuadiendo nuevas ofensas, incapacitando para la comisión de delitos o trabajando con los ofensores para su reincorporación social. En el segundo caso, buscando expresar la censura social generada por el delito (Corti y Trajtenberg, 2015).

Como afirman Corti y Trajtenberg (2015), en la sociedad democrática moderna el sistema penitenciario surge como la institución encargada de administrar el castigo, necesario y legitimado, para cumplir sus fines. Fines en función de los cuales ha variado su desarrollo concreto.

Sin embargo, como recoge Garland (2019), luego de la década del 80 el debate en torno al nivel y forma de castigo ejercido, así como a las implicancias éticas y políticas de su variación, cobró nueva y particular vigencia. En reacción al ascenso sostenido de personas privadas de libertad, la alta reincidencia y el registro de contradictorias tendencias en la criminalidad; se comenzó a interpelar el vínculo entre el castigo, sus fines y la dinámica delictiva sobre la que pretende actuar. El foco previo de los estudios centrados en el surgimiento y desarrollo histórico de las formas modernas de castigo, dio paso al análisis de las transformaciones en la penalidad contemporánea hacia finales del siglo XX.

Tonry (1998) identifica como un impulso central el fuerte incremento de la prisionización en EEUU y la irrupción de sus políticas de "tolerancia cero" al crimen. En un último cuarto de siglo con movimientos tanto ascendentes como descendentes en la criminalidad, se vivió un endurecimiento general de penas, definición de penas mínimas y agravantes de la reincidencia, retorno al uso de la pena capital y generación de nuevos institutos de control.

Por otro lado, pareció modificarse la selectividad de la pena de prisión, aumentando el peso relativo de mujeres y minorías afroamericanas, incluso cuando la participación de esta última población en detenciones por delitos graves y violentos caía. Todo ello mientras el castigo tomaba centralidad en el debate político partidario y abandonaba el campo de la política

especializada; aumentando la rigidez del sistema, disminuyendo su discrecionalidad técnica e incorporando a la administración de justicia la dinámica electoralista (Tonry, 1998).

Desde entonces se instaló con fuerza el estudio de la punitividad como tema de investigación. Fenómeno amplio de definición inconclusa, que como expresa Trajtenberg (2012), condensa a priori niveles de castigo elevados, con énfasis custodial y formas extremas; desproporcionalidad en las sanciones y condiciones en su desarrollo que generan a los penados sufrimiento adicional al previsto legalmente; incremento en la población castigada y su selectividad.

Por su parte, Wacquant (2015) dirá que estudiar la punitividad implica especialmente analizar la expansión del sistema penitenciario en la vida social y las relaciones institucionales de abordaje a la “desviación”. Esto es, el incremento de institutos penales, de las personas vinculadas a ellos y el peso del sistema en articulación con otras políticas públicas. Este especialista analiza los procesos de crecimiento punitivo, a medida que otras instituciones y políticas de carácter social disminuyen el suyo. En palabras del autor, la cárcel se convierte en "instrumento de gobierno de la miseria" (Wacquant, 2015).

Lo anterior no implica, como advierte Frost (2008), considerar la punitividad penitenciaria solo con relación al tamaño de la población privada de libertad. Como veremos más adelante, aún centrándonos en el sistema penitenciario, es necesario considerar otras dimensiones más allá de la clásica tasa de prisionización. No solo por las limitaciones del indicador, sino por no contemplar otras expresiones de la punitividad a la interna del sistema.

América del Sur no ha estado al margen del ascenso de la punitividad como objeto de investigación y debate; y tampoco de la expansión del peso del sistema penitenciario en la sociedad, especialmente desde mediados de los años 90 (Sozzo, 2016).

Entre las últimas décadas del siglo XX y las primeras del siglo XXI, la región tuvo un incremento nada despreciable de personas privadas de libertad con relación a la población. En 1985 (o el registro disponible más cercano¹), solo un grupo de países presentaba una tasa de prisionización superior a los 100 privados de libertad por cada 100 mil habitantes: Perú (108), Guyana (120), Venezuela (157) y Chile (167). En Uruguay esa cifra descendía a 61 y el promedio regional era de 93. Para 2018, todos los países sudamericanos superaron los 200

¹ Cifras correspondientes a los años: Argentina 1983, Bolivia 1987, Brasil 1988, Chile 1985, Colombia 1985, Ecuador 1986, Paraguay 1981, Perú 1984, Uruguay 1987, Venezuela 1985 y Guyana 1981. Se excluye a Suriname y Guyana francesa para los cuales el registro más antiguo disponible es 1998.

presos cada 100 mil habitantes, salvo Bolivia (158) y Venezuela (145). La tasa promedio regional se ubicó en 239 y Uruguay alcanzó el segundo puesto del ranking (294), solo por detrás de Brasil (354)².

Como advierte Sozzo (2016), una tesis explicativa que se ha difundido con éxito es la estructuralista; que como veremos luego, asocia causal y funcionalmente el aumento de la punitividad a la extensión y profundización del neoliberalismo, en tanto modelo tendiente a la retracción del Estado en la economía y la sociedad. Este enfoque, sin embargo, surge del análisis de algunos países industrializados y sus procesos de endurecimiento del castigo, registrados en el marco del deterioro de sus políticas de bienestar luego de los años 70.

Para el caso de nuestra región, entre 1985 y 2019 mientras se registraba un crecimiento de los sistemas penitenciarios, se vivieron diversos momentos en el plano político, con impactos económicos y sociales importantes. Luego de la recuperación democrática a mediados de los años 80, tras políticas de ajuste estructural en los años 90, en muchos países se instalaron gobiernos de izquierda o progresistas en la primera década del 2000. Eso último se expresó con mayor o menor profundidad en la práctica, dependiendo del caso, en cambios con respecto al involucramiento del Estado en políticas distributivas, generación de empleo, regulación del mercado laboral, participación en la economía y prestación de servicios. Proceso definido, en palabras de Sozzo (2016), como “post-neoliberal”.

En parte importante del período en el que Uruguay intensificó el peso del sistema penitenciario, el país mejoró notoriamente algunos de sus principales indicadores sociales. Según datos del INE con base en la ECH, la pobreza en personas pasó de 46,2%³ en 1986 a 8,8% en el año 2019; el desempleo pasó de 10,1% a 9,2% en el mismo período y la tasa de actividad de 56,2% a 62,8%. También cayó la desigualdad medida a través del Índice de Gini, pasando de 0,414 a 0,383. Todo ello mientras el gasto público social como porcentaje del PBI, según OPP, pasó del 15,5% al 25,9%.

El presente trabajo busca analizar desde una perspectiva estructuralista el caso de Uruguay, en primera instancia, al presentar la evolución del sistema penitenciario y sus políticas desde 1985 al 2019. En segundo lugar, al medir y examinar las variaciones en sus niveles de punitividad. Y, en tercer lugar, al observar la trayectoria de dimensiones que permiten

²Datos del sitio World Prison Brief, consultados por última vez el 29/11/2022: <https://www.prisonstudies.org>.

³Para la estimación de pobreza, registros previos al 2001 corresponden a estimaciones según metodología 2002. Estimaciones unificadas bajo metodología 2006 sólo están disponibles del 2001 en adelante.

calibrar el perfil económico-político de nuestro país, para contrastar la tesis que asocia la punitividad con el deterioro del “bienestarismo”.

Abordar desde el estructuralismo la evolución de la punitividad en Uruguay es teóricamente pertinente al menos por dos aspectos. Primero, porque el caso contempla en el período considerado variaciones políticas, económicas y sociales importantes, lo que permite analizar los cambios en las políticas penitenciarias en vínculo con otras políticas sociales “extramuros”. La trayectoria del país en este período invita a la reflexión: parte del final de la dictadura, etapa que puede verse como de máxima expresión punitiva, cabiendo esperar una reversión punitiva en el proceso de democratización y mejora de indicadores sociales. Sin embargo, el sistema penitenciario creció de forma expresiva, atravesando etapas donde el desarrollo de políticas públicas desde el Estado y los resultados obtenidos fueron muy distintos. Luego del “gobierno de transición” entre 1985 y 1989, se sucedieron tres gobiernos de derecha en donde se alternaron los dos partidos tradicionales del país; operando entre 1990 y 2002 de forma más o menos coordinada en la conformación del gobierno. En general este período se asocia con el impulso a políticas de contracción fiscal, intentos de privatización de empresas públicas, retiro del Estado de la negociación colectiva, etc. En 2002 nuestro país atraviesa una de sus mayores crisis económicas con importantes consecuencias sociales, que es seguida en 2005 por el ascenso de un partido de izquierda al gobierno por primera vez. Tras ganar las elecciones en 2004, el Frente Amplio renovó su mandato en tres instancias consecutivas hasta 2019 con mayorías parlamentarias propias, apoyado en una agenda que a priori buscaba resituar al Estado en el centro del despliegue de políticas públicas.

En segundo lugar, como ya se mencionó, las explicaciones al ascenso punitivo desde el estructuralismo se han construido analizando lo sucedido en países centrales (especialmente EE.UU. y algunos países europeos). Como veremos a continuación en la discusión teórica, una de las principales críticas a la perspectiva estructuralista se basa en la construcción de explicaciones teóricas generales desde casos específicos, con limitaciones para dar cuenta de lo sucedido en otras sociedades.

Desde el punto de vista social, analizar la trayectoria del sistema penitenciario, su punitividad y posibles explicaciones, es relevante porque aporta a diferenciar y relacionar cambios políticos e institucionales asociados a los fundamentos y objetivos del sistema; de cambios políticos y sociales externos. El abordaje elegido permite observar posibles solapamientos,

donde escenarios de desigualdad y exclusión estén descargando sus peores efectos en la población privada de libertad, primero afuera y luego adentro.

2 Capítulo teórico: un fenómeno de discutida definición y variadas explicaciones

Los principales nudos teóricos a discutir refieren al concepto de punitividad, concentrados en dos niveles. Su nivel analítico: las dimensiones que condensa teóricamente; y su explicación: los factores y los procesos que generan el aumento o disminución de la punitividad. Este capítulo aborda esa discusión, presentando las perspectivas más importantes y sus críticas.

Punitividad: diferentes niveles de análisis y especificaciones

¿Qué es la punitividad? Es la primera pregunta a responder, pero no existe en la actualidad una sola respuesta. Esto genera que algunos investigadores, entre los que se destaca Roger Matthews, sean críticos y escépticos respecto a la utilidad del concepto. Sus críticas se refieren a las dificultades para su especificación, las dispares raíces epistemológicas de los componentes incluidos en el concepto y la limitación que ello implica para el análisis. Sus reparos lo llevan a ubicar el concepto en el terreno del mito, prefiriendo centrarse en categorías menos pretenciosas y más cercanas a la operacionalización (Matthews, 2005).

Sin embargo, el concepto es ampliamente utilizado en el ámbito social, político y académico. En su uso se identifica un sentido común que asocia la punitividad con los niveles de dureza del castigo, y su incremento con la presencia de un castigo penal excesivo o injusto que Trajtenberg (2012) define como "idea intuitiva". Sozzo (2016), por su lado, refiere al estudio de la punitividad como la indagación de variaciones en "los niveles de dolor o sufrimiento producidos por el sistema penal". Del Rosal (2009), por otra parte, hará referencia al desplazamiento de la indulgencia en la sanción y ejecución del castigo; distanciándose de la ideología resocializadora y enfatizando en la "ley y orden" o el "control y castigo". Frost (2008), así como Del Rosal, destaca que las variaciones en la punitividad se refieren a cambios en el "carácter" del castigo.

Podemos agrupar las diversas definiciones en dos grandes grupos. Por un lado, aquellas con énfasis en el plano ideológico, simbólico y/o subjetivo del castigo. Por otro, aquellas referidas a elementos concretos, objetivos, que se expresan de forma práctica en alguno de los componentes del sistema de justicia criminal (Trajtenberg, 2012).

En el primer grupo, se ubican referencias a la punitividad como la preponderancia de funciones expresivas en las formas y niveles de castigo; el desarrollo de medidas simbólicas,

independiente de su extensión, para reafirmar la autoridad o la moralidad social; el endurecimiento de la retórica hacia el crimen y su abordaje desde la sociedad, los gobernantes, los tomadores de decisiones u operadores judiciales (Trajtenberg, 2012).

El segundo grupo también es diverso en los elementos incluidos, y tal como lo trabaja Tonry (2007), podemos identificar referencias a tres dimensiones: las políticas penales (cambios normativos/legales), prácticas penales (consecuencias observables) y procedimientos penales. El relevamiento de definiciones asumidas por las principales investigaciones, muestra diferentes referencias a las dimensiones mencionadas: el desarrollo de políticas de control territorial y dispositivos amplios de detención; el recurso excesivo a la privación de libertad en la economía de las penas, la duración de las sentencias penales o aplicación de sanciones extremas como la pena de muerte; el aumento de la prisionización; las condiciones sanitarias e infraestructurales deficientes de los establecimientos penitenciarios; la selectividad del sistema de justicia con sobrerrepresentación de minorías y grupos vulnerados (Trajtenberg, 2012). El incremento de los aspectos mencionados supone un crecimiento en los niveles de punitividad.

Una segunda manera de agrupar las definiciones sobre punitividad apunta al carácter amplio o restrictivo de su conceptualización. Aquí, el dilema se ubica entre perder poder de caracterización o de comparabilidad. La utilización de criterios unidimensionales, como por ejemplo el análisis de la prisionización, facilita la comparación pero limita la posibilidad de comprender el fenómeno y caracterizar los casos. Por otro lado, la ampliación de dimensiones analíticas permite mayor profundidad en el estudio, pero dificulta la labor comparativa. Esta discusión impacta en los instrumentos de medición construidos y las fuentes utilizadas.

Varios autores reivindican definiciones e instrumentos de medición multidimensionales, dando lugar a índices que articulan indicadores referidos a diferentes dimensiones de la penalidad objetiva (Tonry 2007). Incluso hay instrumentos que combinan dimensiones subjetivas y objetivas (Kutateladze, 2007). En este debate, vale considerar también a quienes señalan la limitación de restringir el análisis a un solo segmento del sistema de justicia criminal. Hamilton (2014), por ejemplo, plantea que desde la percepción de los ofensores el castigo comienza en la detención, siendo ilusoria la distinción de esa etapa con respecto a la aplicación formal de la pena. Por ello sostiene que es necesario trascender en el análisis las distintas etapas del proceso judicial. Esta perspectiva es incorporada por Hinds (2005) en su llamado a construir instrumentos que den cuenta de los niveles de punitividad, tanto en lo que

considera el segmento “delantero” del sistema (políticas y recursos policiales, prácticas de detención y conducción, etc.), como en el segmento “trasero” (políticas penitenciarias, sentencias y todo lo que gravita en torno a la ejecución de la pena).

Explicaciones: desde el abordaje culturalista a la economía política del castigo

Explicar la punitividad también presenta tensiones y enfoques variados. Destacamos en la discusión la perspectiva culturalista, que la vincula con el contexto social que le da sentido; y en segundo lugar, a aquellas que apelan a la legitimidad democrática con base en la opinión pública punitiva. Una tercera perspectiva está asociada al llamado enfoque económico del crimen y a los mecanismos de disuasión e incapacitación. Y por último, se encuentran las perspectivas estructuralistas centradas en la economía política de los Estados y/o sus estructuras institucionales.

Perspectiva culturalista

La perspectiva culturalista es la que presenta mayores tensiones epistemológicas con los enfoques teóricos más difundidos para el análisis de la punitividad, entre los que destacan algunos que debatiremos. El enfoque parte de desistir de pretensiones universalistas. Considera que las claves para entender la trayectoria y resultados de las políticas de justicia criminal y penitenciaria, radican en las configuraciones idiosincráticas, las culturas jurídicas y las trayectorias institucionales particulares de la sociedad que se investiga.

Esto exige lo que Nelken (1994) define como un proceso de interpretación y traducción de los sistemas locales de justicia criminal, sus nociones del crimen y formas de castigo. Para analizar y explicar la punitividad desde esta perspectiva, se vuelve central dar cuenta del significado asignado por una sociedad a lo que sucede en el sistema de justicia criminal y penitenciario. Explorar, detrás de las prácticas penales particulares, cómo se concibe, se interpreta, se expresa y se vive la ley; el "derecho en acción" (Nelken, 2004).

La perspectiva culturalista cuestiona la posibilidad de caracterizar procesos punitivos desde marcos de entendimiento externos a la sociedad investigada. De lo contrario, se afirma en términos de Nelken (2009), existe el riesgo de arribar a construcciones teóricas "utópicas" y de "proyección etnocéntrica". Este abordaje generalista impide explicar el origen y la permanencia de diferencias locales, y omite expresiones de la punitividad relacionadas con ciertas nociones culturales y prácticas específicas.

Lo anterior no descarta la existencia de expresiones “objetivas” de la punitividad, sino que reintroduce la política pública y sus resultados en el contexto institucional, social y cultural que le dan sentido; en un proceso de interpretación hermenéutica (Nelken, 1994). Por tanto, desde el culturalismo el referente empírico de la punitividad puede no ser igual en cada sociedad; y su explicación es contingente, a diferencia de otros abordajes macro sociales y transnacionales. Como señala Trajtenberg (2012), abordar la punitividad desde el culturalismo implica desarrollar investigaciones con un enfoque ideográfico, priorizando la comprensión, traducción de sentidos y significados de prácticas e instituciones particulares.

La principal crítica a esta perspectiva apunta a la posible sobre-determinación y limitación del poder explicativo de modelos basados en un concepto amplio y difuso como la cultura⁴. Para Trajtenberg (2012), puede derivar en que cualquier cambio en el sistema de justicia pueda asociarse a la cultura, restringiendo la utilidad analítica de los modelos resultantes. Además, se vuelve difícil incorporar en ellos la influencia de dimensiones estructurales, que aporten a explicaciones más completas con base en la investigación antecedente y comparada. El trabajo desde el culturalismo sin diálogo con otras perspectivas, puede empujar a desestimar regularidades útiles para explicar el fenómeno, identificar confluencia o divergencia penal. Su articulación, sin embargo, como sugiere Nelken (2004), permite ubicar variables intermedias, ampliando la capacidad explicativa de abordajes más estandarizados.

Punitividad y opinión pública

Un segundo abordaje explicativo, centrado en la ideología y cultura social, es el relacionado con la opinión pública. Su axioma central consiste en que el aumento de la punitividad penal se asocia al reclamo y respaldo ciudadano a “políticas de mano dura”, caracterizadas por aumentar el despliegue y la agresividad (a veces extralegal) de los cuerpos de seguridad.

En el primer apartado del capítulo vimos abordajes de la punitividad que identifican expresiones subjetivas del fenómeno, centrando su referencia en el plano de la ideología o retórica social, política, técnica y/o mediática. Aquí ese plano no surge como expresión, sino como explicación del ascenso punitivo, con impactos objetivos en las políticas, prácticas y procedimientos penales. Gargarella (2016) define el enfoque como apelación a la "legitimidad democrática" y Roberts et al. (2003) con la expresión "Democracy at work". Garland (2005) ha planteado que la apelación al temor ciudadano y la desconfianza social han

⁴ Pueden incluirse en él múltiples elementos: conductas, actitudes, hábitos, propiedades institucionales, valores, mentalidades, significados, prácticas legales, etc. (Trajtenberg, 2012).

emergido como justificación para multiplicar mecanismos de control social intensivos y endurecer las políticas penitenciarias, en forma de "populismo punitivo".

Las principales críticas que esta perspectiva recibe se refieren, por un lado, a la existencia de eso llamado "opinión pública punitiva". En segundo lugar, se cuestionan los procesos que permiten y generan, en caso de existir, su traducción en política pública. Y, en tercer lugar, se enfatiza en lo problemático de considerar el vínculo sugerido entre opinión pública y punitividad como unidireccional, cuando es plausible la endogeneidad e incluso que terceras variables estén explicando el fenómeno.

Respecto a lo primero, el análisis del uso de las encuestas muestra que el recurso a la opinión pública se hace frecuentemente mediante formas que buscan legitimar, más que dar forma, a las decisiones políticas (Roberts et al, 2003). Investigaciones muestran que la "opinión pública punitiva" no solo es difícil de constatar metodológicamente, y susceptible a sesgos de medición en función del instrumento empleado (Gambetta, et al 2019); sino que es contradictoria y heterogénea, lo que Cullen (2000) define como "inconsistencia punitiva"⁵.

El segundo cuestionamiento discute el rol del sistema político como pulea de transmisión de las demandas públicas; concepción problemática y difícil de ratificar en la realidad. Por un lado, porque la legitimidad de los sistemas políticos no se vincula necesariamente con el escrutinio generalizado y público de todas las políticas públicas, sino con la capacidad de los gobernantes para dar respuestas adecuadas a los problemas públicos. Y esto muchas veces deriva en políticas menos punitivas, como lo muestra el ejemplo escandinavo (Pratt, 2008). Por otro lado, porque la opinión pública como fuente de demandas y orientación de políticas, carece de mecanismos para adoptar decisiones concretas (como consultas ciudadanas, plataformas de debate y elaboración social de agenda política, etc.) (Gargarella, 2016).

Con relación al carácter presuntamente unidireccional del vínculo entre la opinión pública punitiva y las políticas públicas, investigadores como Green (2009) han hecho énfasis en el rol del sistema político y los medios masivos de comunicación a la hora de configurar demandas, alimentar valores y componentes ideológicos en la sociedad. La cultura política y los medios de comunicación funcionan como tamiz de las problemáticas percibidas y alimentan marcos de entendimiento; reforzando o debilitando el repertorio de respuestas,

⁵ Las personas esperan soluciones efectivas al delito, no mayor punitividad. Estudios como el de Cullen (2000) han mostrado que una misma población ante un mismo delito, puede mostrar más "indulgencia" si se le plantean alternativas de castigo; contexto social del ofensor; información respecto a la efectividad de las posibles medidas a emplear, etc.

actitudes, recursos retóricos e ideológicos desde donde acercarse a ellas. En relación con esto último, es central considerar la posibilidad de endogeneidad, ya que la propia política pública incide en la configuración de la “opinión pública”. Por otro lado, la asociación entre la opinión pública punitiva y las políticas podría ser espuria, y estar influida por otras dimensiones no consideradas.

Disuación general y específica

Un tercer abordaje teórico relevante para discutir es el vinculado al “enfoque económico del crimen” (Trajtenberg y Aloisio, 2009), que asocia la punitividad con los niveles de criminalidad y la necesidad de reducirlos. Beccaria (1764), uno de los padres del enfoque, sostenía que el castigo orientado a disuadir el delito es el único con sentido. Su efectividad parte de ejercerlo rápido, seguro y con la magnitud necesaria para generar respeto por las leyes; evitando el sufrimiento adicional derivado de las condiciones de su aplicación. Fuera de esos límites, el castigo sería injusto. Además, supone el carácter público de las sanciones, que permita sopesar con anticipación el costo de delinquir. Bentham (1789) sintetizaba esta idea al señalar que "toda pena es mala, salvo que se utilice para prevenir un mal mayor y controlar la acción delictiva".

Esta perspectiva asume el supuesto de que las personas actúan racionalmente persiguiendo sus metas, buscando maximizar sus beneficios. Es decir que eligen, entre las estrategias disponibles, la más beneficiosa después de valorar sus costos. Las estrategias vinculadas al sistema de justicia criminal, entonces, se orientarían a elevar los costos de incurrir en conductas delictivas; incrementando la certeza (probabilidad de ser arrestado al cometer un delito), celeridad (tiempo que transcurre entre el delito y el castigo) y severidad (peso de las penas o intensidad del castigo) (Onwudiwe et al, 2005). El aumento de la punitividad estaría explicado por la necesidad de reducir la criminalidad. En principio, sociedades más punitivas impondrían mayores costos a cometer delitos y tendrían menores niveles de criminalidad⁶.

En materia penitenciaria, las políticas de penalización a la reincidencia, las penas de prisión obligatorias, las penas mínimas y el aumento de penas; se orientarían a reducir la reincidencia (disuasión específica) y a desestimular la participación en el delito de futuros ofensores

⁶ Es interesante notar que el enfoque plantea que las penas tenderían a ser mayores en sociedades con altos niveles de criminalidad, buscando reducirlos. Por consiguiente, en un segundo momento, las penas altas reducirían el delito, y sociedades que las implementen tendrían bajos niveles de criminalidad. En suma, la teoría presenta endogeneidad entre delito y penas. Para resolver este problema y contrastar el efecto real de las sanciones deben usarse diseños longitudinales de investigación, que muestren cómo el cambio de una variable antecedente tiene efecto sobre la otra.

(disuasión general), dos mecanismos por los que se reduciría la criminalidad. El centro es uno de los 3 elementos que caracterizan al castigo, la severidad (Trajtenberg y Aloisio, 2009).

Sin embargo, se han identificado debilidades a la hora de explicar el incremento de la punitividad desde esta perspectiva. En primer lugar, la indagación de los impactos en el tiempo de las sanciones y su severidad, sugiere erosión de los efectos de la política en el largo plazo. Andenaes (1974) y Williams y Hawkins (1986), han comprobado que el éxito de sanciones formales se relaciona con impactos en instituciones informales; las sanciones informales vinculadas al estigma social tendrían impacto central en la disuasión generada por sanciones formales. Como analiza Nagin (1998), valorar una sanción formal debería incorporar sus efectos informales. En ese sentido, si la población sometida a procesos sancionatorios formales crece, el estigma asociado se vuelve más frecuente y el efecto disuasorio informal disminuye. Expandir la población vinculada a institutos penales, por ejemplo, parecería contradecir el poder explicativo del horizonte disuasorio.

En segundo lugar, salvo que la política logre manipular las percepciones de la ciudadanía, no existe posibilidad de generar un efecto disuasorio. En ese sentido, la poca información disponible sobre la conexión entre percepción del riesgo y política de sanciones, cuestiona el impacto de cambios formales en la evaluación y decisión de eventuales infractores. Estudios que analizan los efectos del incremento en la severidad del castigo (como el aumento de penas), sugieren que la percepción no mantiene una relación lineal con dicho aumento. Así, habría un costo fijo asociado a la condena y rendimientos decrecientes por sucesivos aumentos en la magnitud del castigo (Nagin, 1998).

A su vez, Sherman (1990) y Ross (1982) identifican una limitación cuando las penas tienen severidad desproporcionada. En ese caso, por ejemplo, algunos operadores evitan implementarlas generando el efecto contrario al deseado por el deterioro en la credibilidad del sistema.

Miradas estructurales

Por último, con gran difusión y centrándose en dimensiones no recogidas por otros, los abordajes estructurales implican explicar la punitividad desde la influencia de dimensiones macro sociales de mayor estabilidad. Con distinta especificación y contrastación nos interesa discutir dos variantes: la centrada en la influencia de transiciones macroeconómicas globales, y la centrada en la influencia de las estructuras institucionales.

En el primer grupo se destaca el abordaje desarrollado por David Garland, que relaciona la punitividad con la configuración y extensión de la “cultura del control” (Garland, 2005). En un contexto de extensión y normalización del crimen e inseguridad social, Garland explica el ascenso punitivo como resultado de un proceso de adaptación y expresión por parte del Estado. Mediante él, terceriza responsabilidades con respecto al deterioro social y se desvincula de su origen; centrando las políticas en el desarrollo de medidas orientadas a la aprobación pública, más allá de los efectos integrales sobre el delito. En materia penitenciaria, implica la caída del ideal rehabilitador “welfarista” y el ascenso de la “penalidad neoliberal”, con énfasis custodial, expresivo e incapacitante de la pena.

Este movimiento surge, desde su análisis, en respuesta a dos tendencias de fondo: i) cambios en la organización social asociados a la “modernidad tardía”, crisis económica, deterioro de la familia y otras instituciones tradicionales; y ii) expansión del libre mercado, deterioro del bienestar, del empleo y desregulación económica. Este escenario se expresa en el ascenso de la probabilidad del crimen, de riesgos sociales, mayor fragmentación social y emergencia de reacciones conservadoras. Mientras que, al decir del autor, las dificultades para atender esas problemáticas desde el Estado luego del deterioro del “welfarismo” de postguerra cuestiona su legitimidad y autoridad; que buscará reafirmarse punitivamente (Garland, 2005).

La principal crítica al análisis de Garland, que cabe a otras explicaciones estructurales, es que busca dar cuenta de procesos globales sin considerar las reacciones estatales heterogéneas frente al ascenso de las incertidumbres sociales y la expansión del libre mercado. Esta homogeneización se expresa también en la consideración idealizada de una penalidad de posguerra “welfarista”, en relación al cual se analiza el declive. Al respecto, Tonry (2007) señala que dar cuenta del escenario de fondo es valioso pero insuficiente para explicar la punitividad. Mientras que Hamilton (2014) puntualiza en la dificultad del enfoque para considerar la capacidad de resistencia de actores específicos, que impactan en las expresiones concretas del fenómeno punitivo.

En segundo lugar, se ha criticado su dificultad para discernir entre construcciones retóricas e impactos reales de la “nueva” penalidad. Al respecto, Matthews (2012) enfatiza en la divergencia epistemológica de las dimensiones incluidas, conviviendo elementos estructurales, culturales e institucionales. Lo anterior vuelve confusa la especificación de variables explicativas y su vínculo con la punitividad, limitando su utilidad empírica. Finalmente, Trajtenberg (2012) señala que es difícil sostener que haya existido un pasado

donde el determinismo técnico marginara los mensajes simbólicos de las políticas penales, tal como plantea Garland.

Un segundo abordaje, centrado en la economía política, es el desarrollado por Loïc Wacquant. Su análisis establece una relación causal entre la difusión del neoliberalismo y la expansión de las instituciones penales, especificando el primero en 5 ejes: desregulación laboral y ascenso del trabajo temporal; retracción fiscal, disminución de controles al sector privado y privatización de servicios; focalización de políticas sociales, restricción a contraprestaciones, elementos de verificación y supervisión estatal; retracción presupuestal y reorientación del gasto social a lo penal; liberalización del sector financiero y financiarización del gasto público en vínculo con el crédito internacional (Wacquant, 2015).

Para Wacquant (2015) la expansión punitiva se trataría, no de una reacción al ascenso de incertidumbres y deterioro de la legitimidad estatal, fruto de procesos abiertos en la modernidad tardía (como sugiere Garland); sino de una reconfiguración funcional de los márgenes y formas de intervención estatal, por un desplazamiento de concepciones de fondo sobre la sociedad y el crimen. La noción de “menos Estado” deriva en reducir el crimen a la responsabilidad individual, tornándolo un asunto despolitizado y desvinculado del sistema.

Wacquant (2010) plantea que el ascenso punitivo expresaría la sustitución del "welfare" universalista de posguerra por el "workfare", a cuya participación se condicionan los servicios públicos; y su contracara es el "prisonfare". El autor identifica a la cárcel como "instrumento de gobierno de la miseria" (Wacquant, 2015); cuyo tratamiento penal complementa la generalización de la precarización laboral y contiene sus efectos sociales. La generación de nuevos institutos penales y el aumento de personas castigadas cumpliría 3 roles: regular los márgenes inferiores del mercado de trabajo; contener a la población excluida supliendo al gueto; y constituir una continuidad institucional para las políticas de asistencia al subproletariado⁷, regulándolos fuera y dentro de la prisión (Wacquant, 2015).

Además de por su integración funcional al neoliberalismo, Wacquant (2015) sostiene que el ascenso punitivo es empujado por mecanismos de difusión y transferencia internacional; por coincidencia de actores académicos en el área económica y penal, lobby diplomático para la

⁷ El autor se refiere con este término a sectores extremadamente precarizados y marginados en la estructura laboral-social: mendigos, vagabundos, prostitutas, toxicómanos, revendedores de drogas, etc. Dichos sectores a menudo son asociados a la generación de desórdenes, mal uso del espacio público y delitos menores.

cooperación económica e influencia corporativa. Este aspecto tendría especial importancia en países periféricos, receptores de políticas públicas desarrolladas en las potencias occidentales.

Más allá de que la relación causal queda fuertemente establecida, es cierto que el enfoque plantea que la forma de adaptación en cada país depende de su historia, tradición institucional y cultural; variando así el vínculo específico entre "welfare", "workfare" y "prisonfare".

En torno a las relaciones causales establecidas teóricamente y su adaptabilidad, podemos centrar las críticas al enfoque. Como se mencionó al analizar la perspectiva de Garland, se ha planteado la existencia de penalidades diversas, aun en países que presentan transiciones macroeconómicas similares entre sí. Sim (2010) y Hornqvist (2010) han sugerido que el efecto en la penalidad del neoliberalismo puede estudiarse como divergente y contradictorio. Estos problemas de especificación son considerados por Trajtenberg (2012) como funcionalismo implícito, ya que no se brindan elementos analíticos para dar cuenta empíricamente de la forma en que, trayectorias singulares de los países, generan diferencias en el efecto de la relación causal principal. Al tiempo que, incluir el incremento punitivo como elemento definitorio del neoliberalismo, implica una relación tautológica.

Como hemos visto, la crítica central a las explicaciones estructurales surge de considerar la divergencia punitiva aún compartiendo escenarios macroeconómicos de fondo. Con mayor capacidad de especificación, Cavadino y Dignan (2006) desarrollan la perspectiva estructural desde un tercer enfoque: considerando la transferencia y confluencia global de las políticas penales mediada por procesos singulares, con herramientas teóricas y empíricas para dar cuenta de ello.

No derivan por eso en un abordaje meramente culturalista, considerado como "nebulosa cualitativa" (Cavadino y Dignan, 2006), sino que sostienen que el vínculo entre castigo y economía política se articula con pilares ideológicos y culturales. Es mediado, influye y es influido dialécticamente por ellos, cristalizando en configuraciones estatales e institucionales específicas. Identifican regularidades que asocian políticas penitenciarias y niveles de punitividad con tipos de Estado; utilizando la tipología propuesta por Esping-Andersen que distingue entre Estados neoliberales, corporativos-conservadores, socialdemócratas-corporativos y corporativos-oriental (Esping-Andersen, 1990).

La economía política sería el escenario de fondo de la configuración de relaciones sociales, formas estatales, pilares culturales e ideológicos de una sociedad: nociones con respecto a la

desigualdad, el éxito y el fracaso; así como a la concepción del delito y los mecanismos que lo abordan. La relación entre "Estado social" y "Estado penal" estaría atravesada por un ethos cultural enraizado en la economía política. En su análisis de la punitividad, la organización de las políticas económicas y sociales, las diferencias de ingreso y estratificación social, la forma específica de relacionamiento ciudadano-Estado, los niveles de exclusión y la orientación política general; presentarían una relación con la ideología penal dominante, el modo de castigo, la tasa de prisionización y la receptividad a la privatización carcelaria. De tal manera que los Estados con políticas sociales débiles, grandes diferencias de ingreso, altos niveles de exclusión y desintegración social, y preponderancia de nociones políticas de derecha; presentarían mayores niveles de punitividad (Cavadino y Dignan, 2006).

Es importante señalar que el enfoque tipológico se construye basándose en la investigación empírica comparada y ofrece un esquema analítico para el abordaje de una realidad más compleja. A su vez, investigaciones desde perspectivas similares muestran modificaciones en el tiempo a la interna de los casos estudiados, desplazándose en la clasificación (Becket y Western, 2001; Downes y Hansen, 2006). En este sentido, la capacidad de captar variaciones temporales es una de sus ventajas.

La principal crítica, destacada por Trajtenberg (2012), refiere a la dificultad para explicar cómo se desarrollan las relaciones causales del modelo, más allá de constatar correlación. Además de la relacionada con constituir una caracterización general y tener problemas para incorporar la agencia, elementos también mencionados al discutir la perspectiva cultural.

Tonry (2007), por otro lado, ha propuesto trabajar desde el enfoque de factores de riesgo, para incorporar al abordaje centrado en la economía política dimensiones que otorguen mayor capacidad de caracterización y diferenciación. Su objetivo es identificar los rasgos institucionales y políticos que, en vínculo con los económicos, determinan la penalidad y punitividad de los Estados. En definitiva, se busca caracterizar qué configuraciones institucionales y políticas hacen que un país, ante el avance del libre mercado y los cambios asociados a la modernidad tardía, derive en políticas penales más o menos punitivas.

El autor identifica "factores de riesgo" que influyen positivamente en la punitividad (como los sistemas políticos de conflicto y la politización de operadores judiciales); y "factores protectores" que la disminuyen (como los sistemas políticos de consenso) (Tonry, 2007).

Más allá de la alternativa propuesta, el propio Tonry reconoce la permanencia de algunas limitaciones, ya que la presencia o ausencia de factores protectores o de riesgo no implica per se igualdad en la trayectoria. De este modo, una combinación diferente de factores genera resultados heterogéneos en materia penitenciaria (Tonry, 2007).

En cualquier caso, la investigación empírica se reafirma como la forma de superar la generalización y homogeneización, fortaleciendo la capacidad de caracterización y diferenciación. Consideración que aplica a cualquier modelo que pretenda, para casos concretos, analizar qué dimensiones ayudan a entender los movimientos observados en eso que llamamos punitividad.

3 Antecedentes de investigación

Resulta interesante identificar cómo cada enfoque ha implicado objetivos y diseños particulares para la investigación empírica.

Los antecedentes desde el culturalismo han buscado trascender la investigación comparada “mainstream”, desarrollando estudios de caso -para caracterizar o explicar la punitividad-, centrados en el análisis de “culturas legales”⁸. No excluye, sin embargo, investigaciones que consideran más de un caso, articulando investigaciones específicas o empleando colaboradores locales (Nelken, 2000).

Nelken (2004), además de abordar la “cultura legal” para explicar el desarrollo concreto de sistemas de justicia, realiza un estudio del caso italiano. Presenta cómo los resultados específicos de su sistema de justicia adquieren sentido en la historia, cultura burocrática y vínculo de la sociedad italiana con los recursos jurídicos disponibles.

Johnson (2003) y Nelken (2006) ofrecen buenos ejemplos de investigaciones culturalistas sobre instituciones específicas. El primero, debate investigaciones previas sobre la integridad policial japonesa desde parámetros ajenos a la cultura oriental. El segundo, cuestiona las caracterizaciones hechas a la punitividad del sistema penal juvenil italiano sin considerar las prácticas reales de su sistema de justicia, como el procesamiento de menores en calidad de mayores. Dicho estudio destaca la imposibilidad de captar el fenómeno punitivo fuera de las configuraciones culturales locales, sus vínculos con las prácticas jurídicas generales y sus expresiones reales.

⁸En tanto, "patrones relativamente estables de conductas y actitudes sociales orientadas legalmente [...] desde hechos sobre instituciones [...] formas de comportamiento [...] ideas, valores, aspiraciones y mentalidades." Nelken (2004).

En segundo lugar, los estudios de la relación entre punitividad y opinión pública indagan las actitudes hacia el castigo y su vínculo con decisiones políticas. Relevamientos con ítems específicos han medido el grado de acuerdo con la pena de muerte, el incremento de penas o la justicia por mano propia (Mascini y Houtman, 2006; Tyler y Boeckman, 1997; Baker y Booth, 2016; Kelley y Braithwaite, 1990; Nivette, 2016).

Para superar posibles sesgos o caracterizaciones incompletas, se han desarrollado también mediciones con escalas multidimensionales; relevando opiniones genéricas, sin especificar tipos de delitos y castigos posibles (Maruna y King, 2009; Tetlock et al., 2010). O bien especificando preguntas en función de tipos de delito, tipos de castigo y/u orientaciones normativas (Kleck y Baker, 2017; Maguire y Johnson, 2015; Wozniak, 2016; Mackey & Courtright, 2000; Cullen et al., 1985; Cullen et al., 1988; Mascini y Houtman, 2006).

La conclusión que surge del análisis empírico apunta a una opinión pública con opiniones heterogéneas sobre el castigo y su punitividad (Cullen et al., 2000). A su vez, los estudios sugieren que existe un vínculo difuso y posiblemente sobredeterminado de la opinión pública con las decisiones políticas (Roberts et al., 2003; Green, 2009).

La investigación desde el enfoque económico del crimen se ha centrado en contrastar los mecanismos que explicarían la variación punitiva en busca de reducir el crimen. Estudios de series temporales indagaron el impacto en la disuasión subjetiva de modificaciones a políticas de castigo, con relación a sus efectos sobre las sanciones informales (Andenaes, 1974; Williams and Hawkins, 1986). También pretendieron calibrar el impacto de incrementos sucesivos en los costos del delito (Sherman, 1990; Ross, 1982). Ambos mostraron rendimientos decrecientes: erosión del efecto informal del castigo por un lado, y disminución creciente de la percepción de costos por aumento “unitario” en la dosis de castigo por el otro.

Con el mismo objetivo de indagar el impacto en la disuasión subjetiva del incremento en el castigo, calibrando su efecto en las percepciones de riesgo, se han desarrollado estudios de escenarios hipotéticos. Algunos autores consideran que estos resultados son imprecisos por el carácter artificial del contexto en que se realiza el estudio, que no refleja la forma real con la que se desarrolla ese vínculo (Nagin, 1998; Fisher y Nagin, 1978).

Desde la economía política del castigo, trabajos como los de Becket y Western (2001) y Downes y Hansen (2006), han querido verificar la existencia de una relación negativa entre la punitividad y la calidad de las políticas de bienestar entre la década del 70 y finales del s.XX.

En el primer caso, especificando modelos de regresión para 32 estados de EE.UU., asociando los niveles de prisionización con un índice multidimensional de bienestar⁹. En el segundo, estudiando el vínculo para 19 países de la OCDE entre la prisionización y el gasto público social (sobre el PBI)¹⁰ mediante modelos descriptivos estáticos para fines de los 90, y modelos longitudinales con efectos fijos por país durante una década, entre 1987 y 1998.

Ambas investigaciones confirmaron la asociación negativa entre prisionización y bienestar social, relaciones significativas que longitudinalmente se consolidan en los 90, con coeficientes de asociación y niveles de significación que crecen en magnitud a medida que transcurre el tiempo. Particularmente, el estudio de Becket y Western (2001) sugiere que la relación toma fuerza en momentos de transición hacia el liberalismo, por cambios en el enfoque dominante con respecto a la exclusión social y su abordaje.

Los antecedentes con foco en la estructura institucional varían según se trate de estudios de caso o comparado. Los primeros se centran en identificar factores con posible influencia causal en las políticas, prácticas y procedimientos penales locales; forma de interacción específica y evolución histórica de las instituciones vinculadas a cada uno (Tonry, 1999). Los comparados se centran en identificar factores comunes a países con similar punitividad, que a su vez otorgan poder de diferenciación con los otros (Tonry, 2007).

En Sudamérica, se destacan las investigaciones que han abordado la punitividad desde el estructuralismo, retomando la discusión respecto a su adaptación y poder explicativo general. Sozzo (2016) indaga las particularidades que explican el crecimiento de la prisionización y el endurecimiento de penas, aun en momentos de fortalecimiento del bienestar en varios países del continente durante la primera década y media del siglo XXI. Sostiene la existencia de una mixtura, entre procesos de transferencia internacional y procesos endógenos singulares, basados en la fragmentación y desigualdad social preexistente. Concluye que reintroducir la política, como intermediaria entre "causas profundas" y "causas próximas", es central para entender la punitividad regional. Reivindica la necesidad de un enfoque "sustantivamente político", donde el abordaje de dimensiones estructurales y contingentes se complementa incorporando la cultura jurídica y la dinámica político-institucional local en la producción de las políticas concretas.

⁹ Incluyendo gasto estatal de ayuda a familias con hijos, seguro de ingreso suplementario, seguro de desempleo, gasto en educación no terciaria, cupones alimenticios y seguro de salud para personas de bajos ingresos.

¹⁰ Se utilizó como variables de control el PBI, desempleo, pobreza, tamaño de la población urbana, afroamericana y menor de edad en el primer estudio; desempleo y tasas internacionales de delincuencia el segundo.

En sentido similar, se destacan dos trabajos de Manuel Iturralde que consisten en un análisis regional y un estudio de caso. En el primero, Iturralde (2010) busca mostrar que más allá de reformas económicas y políticas post dictaduras, orientadas al desarrollo de economías de mercado y consolidación democrática, ha permanecido el autoritarismo como forma de ejercicio del poder y vínculo entre Estado y ciudadanos. Identifica la existencia de “democracias sin ciudadanía”, con dispositivos de control del delito tendientes a presentar altos niveles de punitividad. Otorga importante poder explicativo al pasado colonial y una posterior dependencia económica y política hacia los países centrales. Desde su perspectiva, la "gestión punitiva de la miseria" antecede al modelo neoliberal en la región, vinculándose con la forma de ejercicio del poder de las élites una vez tomada la administración estatal, trasfondo incambiado en los gobiernos “post-neoliberales”.

En otro estudio, Iturralde (2008) presenta el análisis del caso colombiano. Sostiene que allí la liberalización económica y modernización institucional se habrían conjugado con la desigualdad, la exclusión de sectores subalternos y la limitación democrática de conflictos sociales para garantizar lo primero; dando lugar a un Estado "liberal autoritario", regionalmente distintivo y con alta punitividad. Como en Sozzo (2016), prima un abordaje histórico de la evolución institucional y política del caso de estudio. Más allá de analizar elementos relacionados con la economía política, es en elementos institucionales, jurídicos y políticos en donde se capta, desde su perspectiva, lo distintivo del caso particular.

Como cierre de los principales antecedentes regionales, recogemos un trabajo reciente de Luiz dal Santo (2020) donde discute el enfoque de la economía política del castigo desde la periferia global¹¹. El principal valor del trabajo es reconocer un vínculo entre las formas de castigo y la economía política, y la advertencia sobre no importar acríticamente la teoría. Su análisis sostiene que se producen efectos particulares por las diferencias entre la economía política de los países centrales y periféricos/dependientes. El autor reivindica, por tanto, la necesaria contextualización de la economía política local y sus derivaciones hacia el castigo. Para el caso brasilero, por ejemplo, el rol planteado en países industrializados de la cárcel como disciplinante de los sectores bajos de la estructura laboral, que sugiere la contraposición entre la cárcel y la fábrica (Melossi y Pavarini, 1980); se vería modificado dada su estructura económico-productiva y mercado de trabajo, reflejándose mejor en la idea de "cárceles sin fabricas", "depósitos" centrados en la contención del excedente de mano de obra.

¹¹ Trabaja con datos de Brasil, relacionando el índice de Gini y las tasas de desempleo con las tasas de encarcelamiento y las actividades de los presos.

La **investigación nacional** presenta menos sistematicidad con respecto al análisis empírico de la punitividad como fenómeno particular. Sin embargo, se han desarrollado numerosos estudios que abordan desde diversos enfoques elementos vinculados al castigo, el sistema penitenciario en general o segmentos del mismo; incluyendo dimensiones que pueden asociarse con el análisis de su punitividad.

Roldós y Rey (2015) estudian la génesis del sistema penitenciario uruguayo en la etapa 1862-1888. Fessler (2012 y 2019) analiza históricamente el desarrollo del derecho penal y el castigo en nuestro país desde 1878 a 1907 y de 1907 a 1934; vinculándolo especialmente con los tipos de delito, la construcción jurídico-social del delincuente y el proceso “modernizador”. El autor aborda la penalidad como fenómeno social, presentando elementos políticos, económicos y culturales para entender su evolución en comparación con los países industrializados.

Se destacan también los trabajos que han estudiado el desarrollo de nuestro sistema penitenciario, particularmente desde la reapertura democrática. González et al. (2015) analizan su evolución entre 1985 y 2014, centrados en dimensiones que permiten caracterizarlo institucional, normativa y programáticamente (evolución de la prisionización; hacinamiento; hitos normativos, penas e institutos; etc.). En el mismo sentido, Vigna (2016) identifica los principales nudos institucionales y programáticos que han determinado los resultados del sistema penitenciario; con especial interés en las reformas vividas en la primera década y media del siglo XXI. Las dimensiones mencionadas para el caso anterior se articulan con un acercamiento al perfil de las personas privadas de libertad, permitiendo indagar la selectividad en el sistema.

Otras investigaciones han abordado el sistema, sus instituciones o programas, desde el rol de las políticas de castigo. Rojido et al. (2010) estudiaron las experiencias de rehabilitación y reingreso en el Centro Nacional de Rehabilitación; Uriarte (2015), el papel de la resocialización en la evolución de nuestro proceso penal; Vigna (2016b) analiza cambios en el policiamiento y énfasis custodial del sistema en el marco de las reformas penitenciarias realizadas en los gobiernos “progresistas”.

En lo que refiere a estudios específicos de la punitividad, Vernazza (2015) describe la evolución que desde el punto de vista paradigmático, político y retórico, han tenido las políticas de seguridad en Uruguay en los gobiernos de 2005 a 2014. Asumiendo la hipótesis

del desplazamiento de medidas y discursos enmarcados en el "welfarismo penal" al resurgimiento del discurso punitivo clásico, la autora identifica inconsistencia paradigmática y un paulatino retroceso hacia el liberalismo punitivo. El abordaje se enmarca en el enfoque de "la cultura del control" de Garland, identificando mediante un análisis del discurso con base en documentos y declaraciones de gobernantes, la consolidación del "populismo penal".

En segundo lugar, el trabajo realizado por Gambetta et al. (2019) analiza la Encuesta Nacional de Punitividad de 2018. En línea con las investigaciones internacionales estudia la "opinión pública", su vínculo con el castigo y contrasta la idea de que existe una hegemonía punitiva. Como en otros estudios internacionales, esta investigación constató que existe heterogeneidad e inconsistencia punitiva en las percepciones de la población. Por otra parte, discutiendo las construcciones discursivas sobre delito y castigo, Paternain (2019) analiza el discurso punitivo, político y mediático, centrado en lo que considera una emergencia y centralidad nueva de "la víctima" como actor social y eje de la política pública criminal.

4 Preguntas y objetivos de investigación

La presente monografía se centra en el fenómeno de la punitividad del caso uruguayo y su expresión en las políticas penitenciarias para adultos, desde la reapertura democrática hasta 2019, año en el que finalizan los primeros tres gobiernos de izquierda por parte del Frente Amplio. En la reflexión primaria del tema de investigación surge una serie de preguntas guía: ¿Cómo ha sido la evolución de nuestro sistema penitenciario en un período que concentra cambios políticos, económicos e institucionales trascendentes? Con relación a lo anterior, ¿ha variado la punitividad de las políticas penitenciarias? ¿Cómo lo ha hecho? Pero fundamentalmente, cuestión que pretende ser el aporte de mayor sustancia, ¿existe una asociación entre el contexto económico-político del país en el período y los niveles de punitividad penitenciaria? ¿O las formas y niveles de castigo surgen de forma independiente a las dimensiones que el contexto macroeconómico condensa?

Esas preguntas nos llevan a indagar desde la perspectiva estructural si la configuración económico-política se conecta con el castigo penal. Sin embargo, esto no implica un abordaje estanco. Tanto en el análisis como en las conclusiones, se pretende reflexionar sobre las limitaciones señaladas a las distintas variantes de la perspectiva estructural.

Una última cuestión a retomar en el cierre es, ¿los modelos de análisis estructuralista difundidos internacionalmente, permiten dar cuenta del caso uruguayo? ¿O como plantean otros enfoques, se necesita construir marcos analíticos específicos? Al respecto es importante

recordar, como fue descrito, que el enfoque estructural y las elaboraciones teóricas que desde él se han desarrollado, se basan fundamentalmente en el estudio de países desarrollados (en particular de EE.UU. y Europa). Esto interroga sobre la generalidad o alcance de la teoría para países “en desarrollo” como el nuestro.

Objetivo general

Analizar la punitividad de las políticas penitenciarias para adultos¹² de Uruguay, entre 1985 y 2019, desde una perspectiva estructural.

Objetivos específicos

- Describir el sistema penitenciario uruguayo y las políticas en la materia entre 1985 y 2019.
- Medir y examinar variaciones en la punitividad a lo largo del periodo.
- Examinar la hipótesis propuesta por la teoría estructural, esto es, analizar si las variaciones en la punitividad de las políticas penitenciarias se vinculan al avance o retroceso del “Estado social”. Discutir la adecuación de la teoría para el caso de estudio.

5 Capítulo metodológico

Diseño de investigación y estrategia metodológica

Esta investigación utiliza básicamente un diseño cualitativo, aunque también hace un uso complementario de datos cuantitativos. Partiendo de una aproximación teórica deductiva y con una estrategia estructurada, desarrolla técnicas en donde la interacción con el campo es clave, tanto para generar información primaria como para el análisis de información secundaria. El primer acercamiento deductivo es seguido por un análisis inductivo y flexible, tras objetivos de investigación que avanzan de la descripción a la interpretación (Batthyany y Cabrera, 2011).

Combina el análisis de fuentes secundarias con entrevistas a informantes calificados, integrando el uso de información cualitativa y cuantitativa, como se detalla en el apartado 5.3. El análisis de información cuantitativa (registros estadísticos), se contextualiza a partir de información cualitativa (documentos y entrevistas); buscando jerarquizar, relacionar e

¹² En Uruguay los menores de edad son imputables desde los 15 años, pero la privación de libertad y las medidas socioeducativas previstas para aquellos en conflicto con la ley penal es gestionada por una institución particular (INISA), orientada por el Código de la Niñez y Adolescencia. Su trayectoria también registró cambios en el período, pero excede los objetivos de este trabajo.

interpretar la información para responder las preguntas de investigación y superar limitaciones en los registros disponibles.

El análisis se desarrolla en tres etapas, asociadas a los objetivos específicos. La primera describe la evolución de las políticas y el sistema penitenciario en el período de estudio. Aborda sus hitos vinculándolos con dimensiones que permiten identificar los principales rasgos del sistema: su diseño institucional, recursos, perspectiva programática, población, etc. En esta sección cobra especial importancia el aporte de los informantes calificados, los antecedentes de investigación y el material documental.

La segunda sección se enfoca en medir la punitividad y su variación en el tiempo, observando su traducción objetiva en el plano de las políticas y prácticas penitenciarias. El uso de información secundaria -registros estadísticos y material documental- es el principal insumo para dar seguimiento a los indicadores definidos en el proceso de operacionalización.

En la tercera sección, los cambios en la punitividad se relacionan analíticamente con la evolución de dimensiones que permiten calibrar el avance o retroceso del “Estado social”; considerando la inversión estatal en bienestar e indicadores de resultados de en ese sentido.

Operacionalización

La operacionalización tiene desafíos relacionados a cada una de las etapas del análisis. La primera demanda la definición de un esquema analítico, que sirva de insumo para describir la evolución de las políticas y el sistema penitenciario. Para ello consideramos elementos abordados por investigaciones antecedentes, observando los distintos hitos y etapas históricas con relación a 7 dimensiones básicas:

Tabla I. Esquema analítico: evolución de las políticas y el sistema penitenciario

Dimensión	Descripción
Hitos vinculados a la política penitenciaria	Principales definiciones y transformaciones normativas y políticas con impacto en el sistema.
Diseño institucional	Circunscripción institucional, estructura y perfil jerárquico-institucional.
Infraestructura material	Contexto material en donde se desarrolla la privación de libertad y derivaciones sobre el efectivo desarrollo del castigo (plazas, higiene, alimentación, esparcimiento, etc.).
Recursos Humanos	Cantidad de funcionarios destinados a la gestión de la privación de libertad y características de los mismos.
Coordinación interinstitucional	Articulación del sistema con otras instituciones destinadas a la vigencia de los derechos de las P.P.L. (ASSE, PNEL, ANEP, etc.)

Población privada de libertad	Evolución de la cantidad de personas privadas de libertad, densidad y estado judicial.
Componente programático	Disponibilidad y alcance de los programas de rehabilitación y tratamiento en el marco de la privación de libertad.

Fuente: elaboración propia en base a González et al. (2015) y Vigna (2016)

La segunda sección es vertebrada por el concepto “punitividad”. Siguiendo a Tonry (2007), partimos de tres dimensiones en las que ella se expresa: las políticas, las prácticas y los procedimientos; que traducidas en sub-dimensiones e indicadores generan un abordaje multidimensional. Sin embargo, la información disponible para nuestro caso restringe el estudio del fenómeno. Por ello, consideramos dos de dichas dimensiones: las políticas y las prácticas penitenciarias; dejando de lado sub-dimensiones de procedimientos penitenciarios (por ejemplo, indicadores de condiciones procesales o protección procesal de acusados).

En ambas dimensiones se identifican sub-dimensiones que expresan crecimiento punitivo, analizándolas mediante indicadores específicos teniendo en cuenta la información disponible.

Tabla II. Operacionalización del incremento punitivo en políticas y prácticas penitenciarias

Dimensión	Sub-dimensión	Indicador
Políticas penales (Cambios normativos o legales)	Incremento en la economía de penas	Penas mínimas y máximas previstas legalmente para delitos de rapiña, hurto y homicidio ¹³
	Marco legal para el uso extendido de la prisión preventiva	Previsión de aplicación preceptiva o ampliación de disposiciones para su implementación
	Restricción al uso de penas alternativas a la prisión	Incremento en limitaciones legales para su implementación
	Restricciones al acceso de políticas de egreso y puesta en libertad	Incremento en limitaciones para reducir pena o acceder a libertad anticipada
Prácticas penitenciarias (Consecuencias observables)	Extensión del uso de la prisión	Tasa de prisionización (PPL cada 100 mil habitantes - promedio anual)
	Extensión del uso de la prisión preventiva	Procesados como porcentaje de la PPL – promedio anual
	Baja implementación de penas alternativas a la prisión	Incidencia de las penas alternativas sobre el total de penados
	Baja cobertura de políticas de egreso y puesta en libertad	Proporción de personas que acceden a redimir pena por trabajo o estudio, acceso a salidas transitorias y libertad anticipada

¹³ Se trata de las 3 tipificaciones con mayor incidencia entre las PPL según el censo nacional de reclusos del año 2010, superando los ⅓ de la población privada de libertad en nuestro país.

	Malas condiciones de reclusión	Densidad (cantidad de PPL en relación a las plazas disponibles *100) y Preservación de la vida (evolución de la tasa de muertes en custodia entre la PPL)
--	--------------------------------	---

Fuente: elaboración propia en base a Tonry (2007) e información disponible.

Otras sub-dimensiones incorporadas por la literatura al análisis de las políticas y prácticas penitenciarias, como la selectividad en la aprehensión y condena del sistema. O la previsión y uso de la pena de muerte; no se incorporan por carecer de información disponible para su análisis o de valor para el caso de estudio (la pena de muerte fue eliminada en 1907).

Para la tercera sección se consideran dos discusiones en la operacionalización. En investigaciones desarrolladas desde el estructuralismo, se ha utilizado como referencia del “Estado social” tanto políticas públicas, como resultados obtenidos; habiendo diferencias entre ambos conceptos. Desarrollar políticas de inclusión y reducción de la desigualdad no implica obtener resultados acordes; mientras que intervenciones estatales limitadas pueden convivir con bajos niveles de desigualdad y/o exclusión por razones históricas, culturales o de mercado. La relación entre las políticas sociales y el bienestar social no es mecánica ni inmediata, y ambas dimensiones pueden tener vínculos particulares con la punitividad. Tampoco es esperable que sea mecánica la relación entre los cambios en las dimensiones del Estado social y la punitividad, incorporando como problema adicional la necesidad de indagar la temporalidad de su vínculo; al margen del referente elegido para el primero.

Retomando los antecedentes y tratándose de un estudio que pretende aproximarse a la adecuación del enfoque para nuestro caso de estudio, la tercera sección incorpora dimensiones tanto de política pública como de resultados; aportando desde allí a indagar la particularidad del vínculo de uno y otro referente. En el primer caso, analizando la participación del Estado en el despliegue de políticas públicas sociales; en el segundo, analizando la evolución de la desigualdad y la exclusión. Como dimensión de control, se considera también la evolución del delito, ya que se espera que el mismo esté asociado a la situación penitenciaria.

Tabla III: Dimensiones e indicadores de referencia para el estudio del “Estado social”

Referencia	Dimensión	Indicador
Políticas públicas	Participación del Estado en PP.PP. sociales	Indicador de prioridad macroeconómica (G.P.S./ P.B.I.*100)

Resultados de políticas públicas	Desigualdad	Índice de Gini (desigualdad de ingresos per cápita)
	Niveles de exclusión	Pobreza (incidencia en personas por método de ingresos) Tasa de desempleo (desempleados en relación a la PEA)
Variable de control	Volumen de delitos	Tasa anual de denuncias de rapiña, hurto y homicidio.

Fuente: elaboración propia en base a Becket y Western (2001) y Downes y Hansen (2006)

Técnicas y fuentes de información

El trabajo, como se dijo, considera información secundaria y entrevistas semi estructuradas a informantes calificados. La información se articula en tres momentos: un primer momento “deductivo”, con la revisión de antecedentes, sistematización y exploración de documentos e información disponible y la operacionalización. Un segundo momento previo al análisis empírico, donde la especificación se inserta en una entrevista semi guiada temáticamente con libertad para que el entrevistado estructure la narrativa, buscando identificar hitos, dimensiones o categoría relevantes. Y finalmente, enriquecida nuestra especificación con informantes calificados, se procede al análisis empírico.

Respecto a las técnicas, como establece Valles (1999), consideramos que las entrevistas de investigación permiten moverse en el tiempo junto al entrevistado, en este caso guiados por cuestiones básicas a explorar, pero conservando la flexibilidad del vínculo conversacional. La fluidez del diálogo, con un hilo conductor intencional, recoge aspectos del fenómeno no contemplados en otros soportes (series estadísticas o documentos). La técnica es propicia para recurrir a informantes calificados; sus trayectorias, experiencias y conocimientos adquieren importancia para abordar el problema y emergen en el diálogo los principales hitos a analizar. Es además, un gran complemento para interpretar la información secundaria.

En cuanto al análisis de información secundaria, además del estudio descriptivo de registros estadísticos se realiza análisis de contenido de material documental. Retomando a Valles (1999), esto permite abordar problemas históricamente determinados trascendiendo el análisis estático. Especialmente cuando se trata de documentos oficiales o públicos, reinserta la evolución del fenómeno en las definiciones y relaciones institucionales en que se producen. En tanto soportes con la finalidad explícita de archivar porciones de la vida social, su análisis evidencia las dimensiones consideradas esenciales en un tiempo histórico específico. En particular, complementando desde Vázquez (1996), el análisis de contenido temático permite

abordar el material desde las dimensiones conceptuales preestablecidas, también trabajadas en las entrevistas, confluyendo en torno a ellas toda la información considerada.

Las entrevistas se realizaron durante marzo del 2023 a una muestra "teórica intencional" con un guion común en torno a las dimensiones identificadas en el apartado anterior¹⁴. La muestra contempla informantes vinculados a la academia, al monitoreo de la privación de libertad y a la gestión penitenciaria. En el primer grupo se entrevistó al director del Instituto de Derecho Penal de la Udelar, Dr. Germán Aller; al Dr. Rafael Paternain, especialista en sociología del castigo y al Dr. Nicolás Trajtenberg, especialista en criminología. Dentro del segundo grupo, con actores oficiales y de la sociedad civil, a los titulares del Comisionado Parlamentario Penitenciario, Álvaro Garcé (2005-2014) y Juan Miguel Petit (2015-actualidad)¹⁵; al Dr. Martín Fernández de IELSUR y a la coordinadora del programa "Nada Crece a la Sombra" Denisse Legrand. Finalmente en el tercer grupo, a la Dra. Ana Juanche, ex subdirectora técnica (2016-2019) y directora (2019-2020) del INR y Lourdes Salinas, actual subdirectora técnica del INR. Si bien la identidad de los entrevistados es relevante por el tipo de muestra trabajada, al momento de incorporar sus aportes en el análisis se hará de forma anónima, referenciando el "tipo de actor"; por ejemplo: "Académico 1", "Monitoreo 1", "Gestión 1".

En relación a las fuentes de información secundaria, se trabajan datos sistematizados por el Comisionado Parlamentario Penitenciario, el Observatorio de Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior, el INE y la DINEM-MIDES-OPP.¹⁶

Como corpus documental se cuenta con: informes realizados por el Comisionado Parlamentario Penitenciario; memorias y documentos específicos realizados por el Ministerio del Interior; informes de análisis de la situación carcelaria realizados por la antigua Dirección Nacional de Cárceles (DNCPCR); documentos emanados de comisiones parlamentarias e interpartidarias especiales; informes de evaluación de organismos vinculados al sistema penitenciario e informes realizados por ONU, SERPAJ y PNUD.

Limitaciones relacionadas al diseño, las técnicas y las fuentes de información

La primera limitación a destacar se relaciona con el diseño de investigación. Los estudios descriptivos/interpretativos son propicios para aproximarse a fenómenos, caracterizarlos y dar cuenta de factores que influyen en su desarrollo; pero no establecen relaciones causales entre

¹⁴ Ver pauta de entrevista en anexos.

¹⁵ A diferencia de las demás, las entrevistas a los comisionados parlamentarios fueron hechas para el proyecto realizado en el marco del Taller Central de Investigación (2019).

¹⁶ Datos anuales en todos los casos.

variables, no describen ni cuantifican su asociación real. Aquí, la relación entre Estado social y punitividad se aborda analíticamente. Esto limita también la posibilidad de dar cuenta de la endogeneidad entre variables y/o especificar la temporalidad de sus vínculos. Para trascender estas limitaciones sería necesario otro diseño, ampliar el margen temporal, trascender la investigación de un solo caso y/o considerar más variables con superior desagregación.

En segundo lugar, la polisemia del concepto de punitividad, la poca producción y difusión de datos sobre el caso de estudio, limitan las posibilidades de abordar un análisis general de la punitividad tal y como sugieren algunos autores mencionados en la discusión teórica. Reconociéndolo y recogiendo la relevancia otorgada por el enfoque estructuralista al sistema penitenciario -y la cárcel- como dispositivo que amplía su influencia social ante el incremento punitivo; enfocamos el análisis en el sistema penitenciario y las políticas vinculadas al mismo, observando desde allí la evolución de la punitividad general. En tanto segmento particular de un entramado institucional más amplio (sistema penal y políticas de justicia criminal), el sistema penitenciario es una porción de la realidad en la que se expresa la punitividad de ese universo más complejo, además de aquella que se origina a su interna.

En referencia a las técnicas elegidas, importa tener presente que el análisis de fuentes secundarias se enfrenta a la disponibilidad parcial de información para mensurar los conceptos. Utilizar información construida con otros objetivos y en otro contexto, nos enfrenta a la discontinuidad en su producción y disparidad en su calidad. También a diferencias por la naturaleza de su origen (fuentes técnicas o políticas, con fines académicos o de gestión) (Cea D'Ancona, 1996). Todo lo cual limita los indicadores a considerar.

Respecto a la operacionalización, hay que destacar críticas a algunos indicadores utilizados. Por ejemplo a la tasa de prisionización, por el impacto en ella del nivel de delito, capacidad de captura de ofensores, forma de registro, etc. Elementos que no necesariamente reflejan punitividad penitenciaria (Pease, 1994). Además de no discriminar en su variación la influencia de sus determinantes funcionales: propensión o intensidad en su uso (Frost, 2008).

Sin embargo, como sostienen Cavadino y Dignan (2006), las críticas a posibles distorsiones o incompleta especificación en el indicador, no son ajenas a otros indicadores considerados individualmente; en este caso además, contemplando lo anterior, se complementa el análisis con otros indicadores de punitividad. Por otro lado, a pesar de ser discutible su ajuste cabal al fenómeno que pretende medir, la extensión de la prisionización como indicador primario de

punitividad ha mejorado internacionalmente su registro, unificando criterios y constituyéndola como indicador básico para caracterizar y comparar sistemas penitenciarios.

Por otro lado, indagar condenas mínimas y máximas legales como indicador de la economía de penas, refiere a un análisis teórico de la dosimetría del castigo. No considera su impacto en las prácticas penales, por ejemplo mediante el estudio del tiempo medio de condena sentenciada y/o su cumplimiento efectivo. Mientras que el nivel de ocupación y las muertes en custodia, como indicadores de condiciones de reclusión, nada dicen de otras características de las condiciones en que se desarrolla el castigo. Sin embargo, en todos los casos las limitaciones se asumen en función de los datos disponibles.

Recurrir a las experiencias de investigación antecedentes, explicitar las decisiones tomadas y reconocer sus limitaciones para reflejar el problema teórico es la principal herramienta para interpretar correctamente la información y arribar a conclusiones.

6 Análisis del caso de estudio

Sección n°1. Caracterización de las políticas penitenciarias y su evolución (1985 - 2019)

El quiebre hacia la perspectiva securitaria con impacto de largo plazo.

Previo a ingresar al período de estudio (1985-2019), cabe hacer una breve referencia a la trayectoria anterior de las políticas penitenciarias en nuestro país. Según describió Fessler (2019), entre fines del s.XIX y la primera década del XX Uruguay transitó un proceso de racionalización jurídico-penal de la acción punitiva, centrada en el fortalecimiento y legitimidad del Estado moderno. La naciente institucionalidad penitenciaria reflejó cambios en la sensibilidad y tolerancia punitiva, vinculados al proceso de modernización social, económico e institucional general.

Una primera etapa, identificada de 1878 a 1910, registró cambios progresivos en la forma y funciones asociadas al castigo penal, en especial a la prisión. Se destacó la generación del primer establecimiento destinado a la privación de libertad, superando la reclusión en cabildos y unidades militares; el Código de Instrucción Criminal de 1878 y el Código Penal de 1889; la primera Ley Orgánica Carcelaria, que originó el Consejo Superior de Cárceles (1891) y la abolición de la pena de muerte en 1907. Se abrió paso una penalidad orientada a contener el delito y a propiciar la reinserción social. En la década del 30 importantes hitos marcaron su continuidad: la creación del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados (PNEL), el nuevo Código Penal (1934) y el pasaje de la Dirección General de Institutos Penales del Ministerio del Interior al de Instrucción Pública (1938). Lejos de desarrollarse sin

tensiones, crecía la preocupación por el crimen y sus nuevas características, la reincidencia y la capacidad disuasoria de las penas (Fessler, 2019). Más allá de ello, el país presentó hasta la década del 60 un sistema penitenciario de dimensiones comparables a los países avanzados de Europa occidental (entre 60 y 70 PPL c/100.000 hab.) (OCP, 2013).

En 1971 se registra un quiebre en nuestra trayectoria penitenciaria, en el marco del proceso de degradación institucional, restricción de libertades y deterioro económico. La Dirección General de Institutos Penales vuelve a al Ministerio del Interior¹⁷, priorizando los aspectos securitarios por sobre los de reinserción social. El 27 de junio de 1973, el presidente de entonces Juan Ma. Bordaberry, aliado con importantes sectores económicos y de las fuerzas armadas, disolvió el Parlamento; abriendo paso a una dictadura civil y militar que se extendió hasta 1985. En ese período se militarizaron las instituciones y la sociedad; la persecución, el encarcelamiento y la tortura se volvieron una práctica sistemática desde el Estado, dejando consecuencias institucionales, sociales e individuales con impactos hasta nuestros días.

En lo que a políticas penitenciarias se refiere, el principal legado es el Decreto Ley 14.470¹⁸; ley de ejecución penal de cuño autoritario que cristaliza la perspectiva abierta en 1971 y hasta el día de hoy rige las normas de reclusión.

1985-1989: un sistema en tensión y el retorno fallido al correccionalismo moderno

En las entrevistas hechas emerge un acuerdo general, que caracteriza al primer gobierno de Julio Ma. Sanguinetti por sus intentos de constitucionalizar el funcionamiento del sistema y la política penitenciaria, en un escenario de tensión latente. Si bien la prisión común venía solapada por la prisión política, el sistema ya mostraba agotamiento en su infraestructura, ausencia de políticas de privación de libertad y de programas de rehabilitación. El escenario estaba marcado por la herencia y continuidad de un sistema policializado, fragmentado institucionalmente y con la retención como objetivo. Se articulaban en él, con importante independencia, la Dirección Nacional de Cárceres Penitenciarias y Centros de Recuperación (con los principales establecimientos, ubicados en el área metropolitana) y las jefaturas departamentales, de quienes dependían las prisiones locales (Académico 2, 2023).

Los recursos humanos que gestionaban la privación de libertad bajo mando policial carecían de formación penitenciaria específica, reduciendo sus tareas a las asociadas con la contención y conducción física de reclusos:

¹⁷ Decretos presidenciales n°27/971 y n°574/974.

¹⁸ Decreto Ley de diciembre de 1975.

"La prisión había estado en manos militares, las personas a cargo no sabían de ella desde la perspectiva de una cárcel civil [...] se partía de la base de que debía emular un cuartel. Un régimen militarizado, con personas sancionadas" (Académico 1, 2023).

Los primeros pasos se orientaron a descomprimir el sistema y erradicar la prisión política. Para ello se articularon los tres poderes del Estado en torno a todos los instrumentos legales disponibles, destacándose la Ley 15.743 (05/1985). Dicha ley amnistió a penados y/o procesados con prisión que estuviesen en libertad provisional, condicional, anticipada o con suspensión condicional; instituyendo también el sistema de libertad provisional y anticipada para penados con la mitad de la pena cumplida. Por otro lado, en lo referido a la perspectiva penitenciaria, el buque insignia fue el cierre de algunos establecimientos estructuralmente colapsados (Miguelete y Punta Carretas) y el desarrollo del proyecto ComCar (actual Unidad N°4). Según reflexionó un académico consultado, existió un primer reflejo político asociado a la trayectoria penitenciaria previa al avance autoritario de los años 60 (Académico 1, 2023).

Apoyado en la financiación externa, el ComCar pretendió ser un complejo carcelario de vanguardia, tanto en infraestructura como en su modelo de gestión (Gestión 1, 2023). Centrado en la clasificación y progresividad en el tratamiento de las PPL, tomaba el concepto correccional desarrollado en países centrales (Académico 2, 2023). Su concreción aliviaría la creciente densidad del sistema con más de 1500 plazas nuevas, constituyendo el pilar de una nueva política general e integral de privación de libertad. Otros hitos que evidenciaron esa orientación inicial fueron la creación de la Escuela de Capacitación Penitenciaria; del Centro de Clasificación, Diagnóstico y Tratamiento; y la consagración en ley¹⁹ del Pacto de San José de Costa Rica, derogando las medidas eliminativas de seguridad²⁰ (Académico 1, 2023).

Uno de los entrevistados identifica además en esas iniciativas el primer reconocimiento al criticismo del sistema y su necesaria reformulación; perspectiva que se volvería un rasgo estructural y recurrente del vínculo de nuestro país con su sistema penitenciario.

"Desde la reapertura democrática, todos los gobiernos al impulso o al freno instalaron el discurso de la crisis y colapso del sistema. La crisis no es una cuestión nueva, es endémica; no vendría a ser crisis, sino un estado estructural. De alguna forma hay que reconocerle a la reapertura el haber colocado el tema en agenda" (Gestión 1, 2023).

Sin embargo, el proyecto ComCar naufragó en su realización integral, constituyendo rápidamente infraestructura hacia donde canalizar importante cantidad de reclusos, en detrimento de su política de gestión y tratamiento. *"De entrada empezó a capotar; en lugar*

¹⁹ Ley 15.737, 03/1985.

²⁰ "Recurso legal que habilitaba sanciones accesorias en delitos considerados muy graves, de raigambre peligrosista, indeterminadas y con discutible constitucionalidad" (Monitoreo 3, 2023).

de utilizarse como cárcel de recuperación, rápidamente se transformó en los 80 en un nuevo depósito de personas” (Académico 1, 2023).

Respecto al desarrollo frustrado de experiencias específicas como ComCar y otras que veremos luego, un entrevistado destacó la influencia de la inversión insuficiente, el déficit de recursos técnicos y la ausencia de articulación en una propuesta global de política penitenciaria; elementos que conspiran contra la sostenibilidad de las iniciativas y sus posibilidades de expansión en el sistema (Académico 3, 2023). Otro, por su parte, enfatizó en las resistencias institucionales vividas, asociadas a la lógica policial (Monitoreo 3, 2023).

Comenzó entonces a divisarse el comienzo de una trayectoria ascendente de personas privadas de libertad. Entre 1987 y 1988²¹ la tasa de prisionización creció 14.4%, pasando de 61 a 69.8 en 1 solo año y alcanzando las 2155 PPL.

Gráfico 1: gestión del Presidente Julio Ma. Sanguinetti (1985 - 1989)



1990-1994: volviendo sobre nuestros pasos, primera expansión importante del sistema

El período marcado por la presidencia de Luis Alberto Lacalle presenta escasas definiciones de política penitenciaria o cambios institucionales. En su sistematización, González et al. (2015) destacan la generación de una capacitación específica en Derechos Humanos para guardias penitenciarios, a instancias de Naciones Unidas; y la modificación de la estructura y los cometidos del Instituto Nacional de Criminología (INACRI), que amplió su influencia hacia nuevos centros de privación de libertad. Según uno de los académicos entrevistados, esa medida intentó ser un nuevo impulso al desarrollo del modelo correccional, fortaleciendo el rol de equipos técnicos no policiales en investigación, diagnóstico y tratamiento orientado a la rehabilitación; pero terminó en general limitado al asesoramiento de la autoridad judicial en materia de ejecución penal (Académico 2, 2023).

²¹ Únicos años en los que se tienen registro en el quinquenio. Fuente: World Prison Brief y Bardazano et al. 2015.

Sin embargo, varios informantes consultados destacan en el período el registro de un nuevo fenómeno: definiciones legales tomadas en base de sucesos especialmente movilizados de la opinión pública (Académico 1, 2023; Monitoreo 3, 2023; Monitoreo 4, 2023). Así, en 1993 en el marco del tratamiento de los crímenes de Pablo Goncalvez²², se aprueba la Ley 16.349 reimplantando las medidas eliminativas de seguridad (derogadas en 1985).

El primer quinquenio de la década del 90 mostró aceleración en el ritmo de expansión poblacional del sistema. En 5 años se registró un crecimiento en la prisionización del 53%, pasando del entorno de 70 PPL cada 100 mil habitantes a fines del 80, a 107 en 1994, superando los 3400 privados de libertad al cerrar el período²³.



1995-1999: la política criminal como eje de una trayectoria decididamente punitiva

Pese a las escasas medidas relevantes del primer quinquenio, se identifica en la década del 90 la consolidación de la cárcel como “problema del ciclo democrático” (Académico 2, 2023), al impulso de su crecimiento poblacional, deterioro infraestructural y vacío programático. Particularmente su segundo quinquenio habría consolidado la sobredeterminación de la política penitenciaria y el sistema resultante, ambas con carencias (Gestión 1, 2023; Monitoreo 3, 2023; y Académico 2, 2023).

Para uno de los entrevistados la aprobación de la Ley de seguridad ciudadana²⁴, en tanto hito destacado de esos años, implicó el mojón definitivo que incorporó al país al camino punitivo; ampliando el recurso a la ley penal como herramienta de intervención estatal por excelencia:

“A partir de 1995 Uruguay encendió el motor y no lo apagó. Por momentos aceleró más y en otros menos. Tuvimos momentos de relativa rebaja, pero el camino que seguimos en lo punitivo y en consecuencia en lo carcelario es cada vez más pena. No solo más delitos, sino más pena y menos posibilidades de acceder a la libertad” (Académico 1, 2023).

La Ley 16.707 generó nuevas figuras delictivas (copamiento y violencia doméstica) y separó los delitos de encubrimiento y encubrimiento con receptación. Otro de los informantes

²² Primer asesino serial en la historia del Uruguay, condenado en 1993 a 30 años de penitenciaría.

²³ Fuente: informes de la Oficina del Comisionado Parlamentario Penitenciario.

²⁴ Ley 16.707, 07/1995.

identifica en ella un quiebre en la dosimetría penal desarrollada hasta el momento, no solo por los aumentos de penas explícitamente dispuestos, sino por generar nuevas figuras penales para conductas previamente juzgadas por la concurrencia de más de un delito (como es el caso del copamiento²⁵), estableciendo mínimos y máximos superiores (Monitoreo 3, 2023).

No obstante, en la segunda mitad de la década del 90 vuelve a expresarse la preocupación política por la expansión del sistema penitenciario y su deterioro. A pesar de no modificarse su circunscripción, organización, infraestructura u orientación programática; es generada la Ley 16.707, creando la Comisión Honoraria para el Mejoramiento Carcelario (CHMC).

El resultado de la Comisión, remitido al Ministerio del Interior en 1996, puede verse como el primer registro “oficial” donde se detallaron las principales carencias del sistema. El decálogo de resumen destacaba: 1) inadecuación edilicia, 2) superpoblación y hacinamiento, 3) ausencia de capacitación funcional, rotación de mandos y uso del rol penitenciario como sanción o degradación, 4) distribución inadecuada de funcionarios, 5) corrupción, consumo de drogas y desarrollo de juegos de azar prohibidos, 6) violencia física institucional e intragrupal, 7) desorganización de equipos técnicos y ausencia de seguimiento en el tratamiento, 8) régimen disciplinario desprovisto de garantías e irracional, 9) desvalorización de los derechos de internos e incumplimiento de sus necesidades de alimentación, salud, visitas, trabajo, educación y recreación, y 10) ocio excesivo (CHMC, 1996).

Ese mismo informe realizaba una afirmación contundente respecto a la organización del sistema y la orientación de sus políticas:

“En el momento actual, la cárcel está organizada desde la óptica de las necesidades de la institución, acentuando los principios de la defensa social. El principio debe revertirse y considerar las carencias y necesidades del interno, porque de su satisfacción surgirá la posibilidad de su reinserción en la vida social” (CHMC, 1996).

A pesar de las advertencias técnicas, la creciente presión sobre la institución y la política pública, “siguió la inercia en términos de modelos de gestión” (Académico 2, 2023). También continuó la resistencia institucional ante intentos de escrutinio y análisis. Así lo registró la propia CHMC con la no respuesta desde las unidades a los instrumentos de relevamiento de información generados; teniendo que trabajar desde visitas y entrevistas en el Parlamento (CHMC, 2023).

²⁵ “Nuevamente, se legisla en reacción a la definición mediática de un tipo de delito que se estaba registrando en el país, pero que ya se atendía” (Monitoreo 3, 2023).

El segundo gobierno de Sanguinetti cierra superando en 1999 las 4000 personas privadas de libertad (4117) y con una tasa de prisionización de 123 reclusos cada 100 mil habitantes, creciendo 16% durante el quinquenio²⁶.

Gráfico 3: gestión del Presidente Julio Ma. Sanguinetti (1995 - 1990)



2000-2004: consolidando el camino a la crisis, la gran expansión del sistema

Al decir de uno de los entrevistados, Uruguay había ingresado definitivamente en los 90 en el camino punitivo. Es así que el gobierno de Jorge Batlle se inaugura en materia de hitos con dos leyes que incrementan la dureza penal y restringen la discrecionalidad de los operadores judiciales: la Ley 17.243 (06/2000) y la Ley 17.272 (10/2000).

La primera generó nuevos mínimos no excarcelables para delitos en calidad de tentativa (rapiña y violación); agravantes para el delito de hurto, con agravantes especiales no excarcelables; nuevos mínimos y máximos para el delito de atentado violento al pudor, y un nuevo agravante no excarcelable. Generó también nuevos agravantes generales; tipificó una nueva figura delictiva asociada a “actos preparatorios” de delitos con violencia contra la propiedad y otras medidas en el mismo sentido. En el segundo caso, se establecieron límites a la capacidad de los operadores judiciales para otorgar institutos liberatorios.

A pesar de que las leyes mencionadas son los hitos más relevantes del período por su impacto en el sistema, también se registraron lo que uno de los informantes denominó “esfuerzos ad hoc” (Académico 3, 2023); experiencias positivas pero parciales, buenas prácticas reducidas a segmentos marginales del sistema. Destacando, en el marco del Programa de Seguridad Ciudadana, la experiencia del Centro Nacional de Rehabilitación, inaugurado en 2002. Apoyado en cooperación financiera y técnica internacional, el CNR fue la primera experiencia de un centro de pre egreso vertebrado por un programa de tratamiento cognitivo conductual. Sin embargo, al decir de otro de los entrevistados “no permeó en la lógica general del sistema; funcionó muy bien mientras contó con apoyo del BID, pero luego el Ministerio le fue soltando la mano” (Académico 2, 2023).

²⁶ Fuente: informes de la Oficina del Comisionado Parlamentario Penitenciario.

Partiendo de la experiencia del CNR, frustrada en el largo plazo, podemos dar cuenta de un balance de experiencias que surgen disruptivas a la perspectiva general del sistema:

“El proyecto fracasó en parte por cómo fue pensado. Pasa mucho en América Latina; proyectos pilotos hechos en condiciones tan immaculadas que es utópico que se puedan extender. Aparte fue cambiando la gerencia, los enfoques, cayendo en problemas cuando no fue implementado como debería. Por problemas de recursos cerró la oficina de evaluación y dejaron de evaluar sus resultados. Además, había conflictos naturales, entre gente que laburaba con poca infraestructura, pocos recursos técnicos, con población muy deteriorada; y estos que estaban en una especie de hotel, con población muy seleccionada para que pudiera funcionar. Entonces eso también afectó la experiencia” (Académico 3, 2023).

No obstante lo anterior, o por su carácter excepcional, el sistema carcelario uruguayo vivió en esos años extrema tensión. En marzo de 2002 se desató en el Penal de Libertad un motín de dimensiones inéditas donde, con rehenes de por medio, personas privadas de libertad tomaron el control del centro por 4 días. Reivindicaban mejoras en las condiciones de reclusión, denunciaron golpizas y corrupción policial que vulneraba sus derechos (Monitoreo 3, 2023). A instancias de ello, 6 años después de la CHMC nace el Grupo Tripartito de Trabajo para el Mejoramiento del Sistema (GTTMS)²⁷. De esa manera, el problema endémico del ciclo democrático asaltaba de nuevo la agenda política.

El informe final del Grupo destacó al menos 6 problemáticas urgentes: 1) superpoblación carcelaria; 2) problemas de higiene, alimentación y acceso a la salud; 3) desconocimiento de los internos de su situación jurídica y procesal; 4) escasas posibilidades de trabajo, estudio y recreación que eviten el ocio compulsivo; 5) ausencia de mecanismos de comunicación de propuestas, denuncias, etc. para las PPL; y 6) ausencia de un marco regulatorio que evite arbitrariedades administrativas y disciplinarias (GTTMS, 2002).

Los elementos críticos son similares a las observaciones anteriores. Tanto es así que, como consta en la versión taquigráfica de la presentación del informe, el participante por SERPAJ Guillermo Pirotto advierte *“el sistema carcelario es una materia pendiente desde 1985”*. Mientras que el informe sentencia: *“Mantener las cárceles como en las últimas décadas resulta, en los hechos, un atentado contra la seguridad pública, un estado de violación de derechos humanos que desprestigia al país y desvirtúa la democracia” (GTTMS, 2002).*

Sin embargo, una vez descomprimida la situación coyuntural, el Grupo -que pretendía continuar funcionando y supervisar la ejecución de sus recomendaciones- fue desarmándose. Lo registrado luego fueron apenas algunas experiencias positivas, que como el CNR, tuvieron

²⁷ Compuesto por el P. Ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia y la Comisión de DD.HH. de diputados. Sumando representantes de organizaciones de la sociedad civil, la academia, etc.

un impacto limitado. La firma de un convenio entre la Dirección Nacional de Cárceles y el Consejo de Educación Secundaria en 2002, que luego sería un antecedente relevante para el desarrollo de la educación en contextos de encierro; el proyecto “Pintando la libertad”, que en base a cooperación internacional permitió la inserción laboral de un grupo de PPL; y la realización de una capacitación desde la Junta Nacional de Empleo para la inserción laboral de beneficiarios del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados (PNEL) (González et al. 2015). El resultado más novedoso del período fue la aprobación en agosto del 2003 de la Ley 17.684, que creó la Oficina del Comisionado Parlamentario Penitenciario. Oficina que, tras designar un titular en 2005, asumiría el cometido de fiscalizar externamente el sistema.

Pero como era presumible, las medidas de justicia criminal tomadas de 2000 a 2004 tuvieron claro impacto en el sistema. La prisionización aumentó un 73% en el quinquenio, siendo la mayor expansión del período de estudio. En 2004 Uruguay alcanzó 7139 personas privadas de libertad (214 PPL c/100 mil hab), 73% de ellas no tenía condena, en una infraestructura con una ocupación de 190%²⁸. Era tan evidente entonces el estrés del sistema que en diciembre de 2004, en el ocaso del período, se aprueba la Ley 17.726 pretendiendo disminuir la prisión preventiva (Uriarte, 2004). Sin embargo, la crisis era un hecho.



2005-2009: declaración de emergencia y una respuesta inconclusa

El primer gobierno del Frente Amplio, encabezado por Tabaré Vázquez, estuvo marcado por la declaración de la emergencia humanitaria en las cárceles el 1º de marzo de 2005, primer día del mandato. Seguida en septiembre por la Ley 17.897 de “humanización y modernización del sistema carcelario”.

²⁸ Fuente: informes de la Oficina del Comisionado Parlamentario Penitenciario.

La ley persiguió dos objetivos: primero descomprimir el sistema, posibilitando la libertad provisional y anticipada de condenados y procesados. Para ello, estableció un régimen en función del cumplimiento de un porcentaje de la pena otorgada o de la relacionada con el mayor delito imputado; disponiendo atención y vigilancia desde el PNEL. En segundo lugar, comenzar a transformar la política penitenciaria desde el enfoque custodial al progresivo; incorporando por primera vez la redención de pena por trabajo o estudio y la obligatoriedad de vincular a toda obra de licitación pública un 5% de mano de obra asociada al PNEL. Además, eliminó figuras delictivas y modificó penas elevadas por la Ley 16.707.

El impacto de la ley en el sistema fue relevante, de una población de 7136 personas en 2004 disminuyó a 6789 en 2006. La ocupación pasó de 190% a 139% y la prisionización retrocedió un 5% en el mismo período. A su vez, menos del 25% de las personas liberadas por el régimen previsto reincidieron (OCP, 2005-06). A pesar de evidenciar su necesidad y su efectividad, el alcance e impacto de esta medida era aún insuficiente. El acceso a redención de pena por trabajo o estudio alcanzó a un año de su reglamentación a poco más de 650 PPL, cubriendo apenas una pequeña proporción de la población objetivo (OCP, 2007).

El proceso abierto por la Ley 17.897 pretendió acompañarse con la revisión de reglamentos y órdenes de servicio, para organizar y dignificar el trabajo y la reclusión; así como por la aprobación de un plan de capacitación penitenciaria y unificación del sistema. Sin embargo, los resultados concretos no superaron algunos actos administrativos aislados, el ingreso de unas decenas de nuevos funcionarios y la absorción por parte de la D.N.C. de la Unidad de Canelones. Además de la creación de la Comisión de Apoyo a la Educación en Cárcel, para promover el acceso a este derecho hasta entonces marginal, en un sistema que carecía de espacios y recursos técnicos necesarios para la rehabilitación (OCP, 2005-06, 07, 08 y 09).

Los informantes consultados coinciden en que la Ley 17.897 fue buena y mostró apertura a la transformación. Sin embargo, la insuficiencia del impacto a corto plazo, el tratamiento mediático y electoralista de la temática, la falta de claridad y respaldo al rumbo cuestionaron rápidamente la orientación. Tan es así que, al decir de un entrevistado “*fue una ruptura en la trayectoria penitenciaria, pero se cobró un ministro*” (Monitoreo 3, 2023), en relación con la remoción de José Díaz en 2007. Evidenciando un ascenso de la utilización política de la sensibilidad social, mediante su capitalización punitiva (Monitoreo 4, 2023). Otro de los entrevistados sentenció que el impulso transformador quedó encapsulado en esa iniciativa y

buenas intenciones, pero le siguieron decisiones que no evitaron profundizar la crisis; y a razón de la política criminal, el sistema volvió a expandirse en 2007 (Monitoreo 1, 2019).

A las limitaciones del camino abierto para enfrentar la crisis, se sumaba la incapacidad del sistema para materializar las políticas definidas. Así lo evidenciaron en 2008 dos acciones de amparo presentadas, una por falta de cupos para redimir pena y otra por violación a los DD.HH., especialmente por “las latas” del Penal de Libertad²⁹. Ambas acciones, con resolución favorable, reafirmaron el estado crítico de las prisiones, la ausencia de una política penitenciaria integral y señalaron la responsabilidad del Estado (OCP, 2008).

El desenlace final del período es trágico. En 2009, un motín en ComCar finaliza con 5 muertos y la visita del Alto Comisionado de Naciones Unidas contra la Tortura, Manfred Nowak, confirma ante el mundo una realidad que germinó por décadas: en las cárceles uruguayas el Estado violaba los derechos humanos; el enfoque punitivo de sus políticas no conducía a la rehabilitación, no reducía la delincuencia ni evitaba la reincidencia. El sistema en general se encontraba “al borde del colapso total” (Nowak, 2009).

De esta manera el primer gobierno de izquierda cerró un quinquenio donde, pese a los dos primeros años donde se redujo, la prisionización creció 15%. Si bien el sistema desaceleró su expansión, que fue de 53%, 16% y 73% en los 3 quinquenios anteriores, alcanzó en 2009 una prisionización de 246 c/100 mil habitantes (8324 PPL). Redujo su hacinamiento de 190% a 138%, pero se mantuvo sobre el nivel considerado crítico (120%)³⁰.



²⁹ “Módulos” metálicos inaugurados en 2002, prácticamente sin luz natural y ventilación, donde el encierro era permanente.

³⁰ Fuente: informes de la Oficina del Comisionado Parlamentario Penitenciario.

2010-2014: un impulso hacia reformas estructurales

El segundo gobierno del F.A., bajo la presidencia de José Mujica, inició con definiciones relevantes vinculadas a la política penitenciaria. En junio del 2010 se crea la Oficina de Supervisión de la Libertad Asistida (OSLA)³¹, para gestionar la prisión domiciliaria, medidas sustitutivas, restrictivas y curativas; marco institucional para impulsar la aplicación de medidas alternativas o sustitutivas, incorporadas en 2003³² pero de baja incidencia. En julio se aprueba la “Ley emergencia carcelaria”³³, habilitando una relevante inversión en la construcción, reciclaje y readecuación general de instalaciones penitenciarias; generando además más de 1500 vacantes para nuevo personal. Finalmente, con la aprobación de la ley presupuestal y sobre los acuerdos alcanzados en la Comisión Interpartidaria de Seguridad Pública convocada ese año por el Ministerio del Interior (MI), se crea el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR), actual marco institucional de los centros de privación de libertad³⁴.

Los entrevistados coinciden en que la creación del INR significó el hito más relevante de nuestra historia penitenciaria reciente. Desde el punto de vista programático fue un punto de inflexión, al orientar la labor institucional tras el objetivo de promover la reinserción social de las PPL, en el marco del respeto a los DDHH y la extensión de programas educativos y laborales. Además, el INR integró institucionalmente al sistema, jerarquizó el rol técnico en la gestión de la privación de libertad, la separó administrativamente de la jerarquía policial e introdujo al operador penitenciario buscando civilizar el sistema. Con esta medida se unificó un sistema que al 2010 contaba con 28 establecimientos, dependientes de 21 organismos diferentes. Para su implementación, se realizó ese año el primer llamado a operadores y se crearon más de 600 nuevas plazas (González et al. 2015). Uno de los entrevistados destaca que allí se introdujo el trabajo con escalas de riesgo para el tratamiento, clasificando inicialmente por género, estado judicial y vínculo con el delito (Académico 3, 2023).

Al proceso de unificación, tecnificación y civilización del sistema lo acompañó la jerarquización y apertura a civiles del Centro de Formación Penitenciaria, la unificación en torno a la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) de la atención sanitaria en cárceles y el surgimiento de la Coordinación de Educación y Cultura del INR, promoviendo la vigencia de ambos derechos (Monitoreo 2, 2019).

³¹ Decreto 180/010, 06/2010.

³² Por la Ley 17.726, 12/2003.

³³ Ley 18.667, 07/2010.

³⁴ Ley 18.719, 12/2010.

No obstante, existen discusiones sobre el alcance de las reformas. Un informante destaca que el impulso inicial no logró dar respuesta al problema de la circunscripción institucional del sistema, que pese a aprobarse un plan de retiro en 2010, siguió en la órbita del MI, influyendo en definiciones posteriores que retomaron la visión securitaria de nuestra política (Monitoreo 3, 2023). Otro de ellos discute la eficacia del proceso de civilización, por lo que considera un policiamiento de la labor civil, en tanto siguió primando la conservación del orden y seguridad en sus tareas (Monitoreo 1, 2019). Finalmente, también se insiste en que, salvo su creación, toda la estructuración orgánica de la nueva institución se basa en actos administrativos (decretos). Esto ha generado cambios recurrentes, en función de movimientos políticos coyunturales, al margen de una proyección estratégica de la institución basada en sus objetivos programáticos (Gestión 1, 2023). La debilidad en la definición de la nueva institucionalidad se evidencia en los frustrados intentos de aprobación de una Ley Orgánica del INR, que estableciera un modelo de gestión y metas para el sistema; perpetuando de hecho el DecretoLey 14.470 de 1975.

A pesar de ello, la transformación y el impulso al trabajo técnico se siguió expresando en iniciativas que incorporaron la evaluación a la gestión y definición de políticas penitenciarias. En 2012 se implementó la valoración de organismos y equipos en función de compromisos de gestión y se generaron las primeras Evaluaciones de Diseño, Implementación y Desempeño desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto; tal es el caso de la evaluación en el año 2012 al PNEL y a la OSLA e INACRI en 2014.

No obstante los impulsos transformadores, también se registraron luego de 2010 iniciativas que revitalizaban la impronta de intervención punitiva. En 2011, por ejemplo, se aprueba la Ley 18.786 sobre la “participación público-privada” en el ámbito penitenciario. En su marco se genera la licitación para construir un centro de casi 2000 plazas, excediendo las recomendaciones internacionales, contrastando con un camino que apostaba al tránsito hacia unidades pequeñas con regímenes más abiertos (como la unidad nº6 Punta de Rieles o las chacras) e incorporando criterios de gestión asociados a cárceles de máxima seguridad (Monitoreo 4, 2023).

En este período continuó el enlentecimiento de la expansión del sistema (como se vio entre 2005 y 2009). En 2014 la prisionización registró un crecimiento de 14% respecto al cierre del período anterior. Mostrando además una reducción constante en su variación interanual: pasó de 4,83% en 2010 a 4,18%, 2,08%, 2,51% y 0,00% en los años subsiguientes del quinquenio.

El período también mostró mejoras en la densidad del sistema, con niveles de hacinamiento que oscilaron entre 117% en 2010 y 127% en 2014, rondando el nivel crítico (120%).



2015-2019: estancamiento de las reformas e inercia punitiva

Luego de 2015 se identifica un estancamiento en la reforma impulsada desde el 2010. Informantes vinculados al monitoreo de las condiciones de reclusión destacan la poca claridad en el modelo perseguido y la ausencia de un plan estratégico integral, con prioridades y etapas de trabajo. Esto habría condicionado las acciones ante el tamaño del desafío, los recursos disponibles, las resistencias institucionales, las tensiones en el plano político y el escrutinio mediático (Monitoreo 2, 2019). También identifican como dificultad la falta de un sujeto social capaz de reclamar políticas públicas que contrasten el discurso punitivo, centren el debate en los DD.HH. y la influencia negativa del sistema en la seguridad pública; pero que al mismo tiempo conecten con los reclamos ciudadanos y su sensibilidad. Porque a nivel político "no garpa" (Monitoreo 4, 2023).

En 2016 la Ley 19.446 amplía las sentencias de prisión preventiva y restringe las posibilidades de libertad anticipada, provisional o condicional. Una decisión que acotó la posibilidad de implementar medidas sustitutivas y acceder a institutos liberatorios que se habían querido fomentar antes. Este proceso se vio profundizado tras la aprobación de la "Ley de femicidio"³⁵ en 2017 y modificaciones introducidas al C.P. por la Ley 19.645³⁶.

En noviembre de 2017 entró en vigencia el nuevo Código del Proceso Penal, sustituyendo el sistema inquisitivo por el acusatorio³⁷, y generando una importante caída en la incidencia de

³⁵ Ley 19.538, 10/2017.

³⁶ Ley 19.645, 08/2018.

³⁷ El nuevo CPP da más garantías al acusado, separando la investigación, el procesamiento y la condena; antiguamente concentrado en la figura del Juez. En el nuevo modelo, la investigación, solicitud de medidas cautelares y penas lo realiza el Ministerio Público; separando la institución que investiga y acusa de la que juzga y condena.

la prisión preventiva entre las PPL. Sin embargo, el efecto está más asociado al acortamiento de tiempos procesales y a la posibilidad de generar acuerdos previos a la apertura de los juicios que a una restricción en las posibilidades de su uso (OPPU, 2019). La puesta en marcha del nuevo Código propició debates en torno al abordaje de algunos delitos o el fortalecimiento de la respuesta punitiva. Un entrevistado destaca la previsión original de la suspensión condicional de la ejecución penal o la aplicación de medidas sustitutivas para delitos leves, que finalmente se eliminaron con una ley modificativa³⁸ antes de la entrada en vigencia del nuevo CPP (Monitoreo 3, 2023). Con todo, el nuevo Código incorporó la posibilidad de abrir paso a la mediación extra procesal entre víctimas y ofensores para delitos de menor entidad, buscando arribar a acuerdos reparatorios. También permitió acceder a la suspensión condicional del proceso, en función de acuerdos entre el Ministerio Público y los acusados.

La tensión entre reformas e inercia institucional convivió con acciones que buscaron seguir tecnificando el trabajo penitenciario. Destaca en 2018, hacia el cierre del período de estudio, la implementación del OASys. como pauta de evaluación de reclusos al ingreso, ante solicitudes de traslados o salidas transitorias. Así como la extensión desde la DINALI, entre 2018 y 2019, de un plan de pre egreso en los centros metropolitanos (OCPD, 2019).

En 2019 la prisionización se incrementó un 16,5% respecto a 2014, mostrando un leve ascenso con respecto al 15% y el 14% de variación quinquenal acumulada en los períodos anteriores. También se registró una tendencia ascendente en la variación interanual, que crece sucesivamente de 1,78% en 2015 a 11,5% en 2019. No obstante, se mantuvo constante el descenso del hacinamiento, cerrando el período con 95% de plazas ocupadas. Aunque discutida en su concepción, la inauguración en 2018 de la Unidad n° 1 (PPP) con 2000 plazas significó un impulso a esa trayectoria descendente. La densidad pasó de 103% en 2017 a 91% de plazas ocupadas en 2018³⁹.

Los límites de la reforma iniciada en 2010 también se expresaron en algunos de sus pilares. La incorporación de operadores penitenciarios alcanzó en 2019 solo al 31% de los funcionarios, siendo el 65% policías y 4% personal técnico. La cobertura de salud de ASSE alcanzó al 61% de las PPL, asistiendo a los demás la sanidad policial. Mientras que las PPL que accedieron a educación formal y trabajaron alcanzaron el 24% y el 36%, respectivamente

³⁸ Ley 19.544, 10/2017.

³⁹ Fuente: Informes del Comisionado Parlamentario Penitenciario.

(OCP, 2019). A pesar de reconocer los avances, se identifica como un debe relevante la imposibilidad de generalizar e institucionalizar las políticas de rehabilitación; quedando con demasiada frecuencia asociadas al esquema de talleres sin recursos presupuestales genuinos, sostenidos por el voluntarismo de autoridades excepcionales y tercerizados en la sociedad civil (Monitoreo 4, 2023).



Sección n°2. Evolución de la punitividad penitenciaria en Uruguay (1985 - 2019)

Como planteamos en el capítulo 2, la punitividad tiene expresiones diversas. Nos proponemos analizarla en relación a políticas y prácticas, dentro del devenir histórico descrito en la sección anterior.

Políticas penales

Un indicador importante en cuanto a políticas penales son las penas mínimas y máximas previstas, como acercamiento a la **dosimetría penal**. Los tres delitos con más incidencia en el sistema (rapiñas, hurtos y homicidios) tendieron a incrementar sus penas, superando en el delito simple o mediante la modificación de sus agravantes la pena mínima de penitenciaría (2 años); favoreciendo la prisión preventiva, la pena de cárcel y limitando la aplicación de institutos liberatorios. Si bien para la rapiña y el hurto esto se atenúa en 2005, el homicidio presenta incremento punitivo en todo el período.

Los delitos de **rapiña y hurto** siguieron un proceso similar. Mantuvieron sus penas básicas durante todo el período, que establecen mínimas y máximas de 4 a 16 años en el primer caso y de 3 meses a 6 años en el segundo; con agravantes que elevaban 1/3 la pena en la rapiña y generaban penas de 12 meses a 8 años para el hurto. En el año 2000, sin embargo, se modificaron los institutos asociados al delito principal. Para la tentativa de rapiña se fijó un

mínimo específico de 2 años; mientras que para el hurto se incorporaron agravantes especiales con penas de 2 a 8 años de penitenciaría. Ambas disposiciones son revertidas en 2005, eliminando los agravantes especiales del hurto y la tentativa de rapiña (que vuelve a juzgarse según el art. 87 del C.P., con hasta $\frac{2}{3}$ de la pena por el delito consumado)⁴⁰.

No obstante lo anterior, en 1995 se tipificó el delito de rapiña con privación de libertad (copamiento), con penas de 8 a 24 años de penitenciaría. Este delito se mantuvo desde entonces, incrementando las penas para una conducta juzgada antes por la concurrencia de dos delitos, rapiña y privación de libertad, que generaba penas inferiores⁴¹.

A diferencia de los delitos anteriores, el **homicidio** muestra un claro incremento de las penas. Por un lado, vía ampliación de agravantes especiales, penados desde 1934 con 10 a 24 años de penitenciaría. En 1995 se agrega a ellos la relación de concubinato con la víctima y un incremento de $\frac{1}{3}$ en caso de que la víctima fuese policía; y en 2017 cualquier homicidio a razón de un vínculo afectivo previo o con presencia de menores de edad. También se amplía en 2017 el agravante muy especial, penado desde 1934 con 15 a 30 años de penitenciaría, incluyendo al femicidio u homicidio por actos de discriminación⁴². Agravante muy especial que es ampliado nuevamente en 2018, elevando a tal el homicidio de policías y agregando a ellos funcionarios judiciales, del ministerio público y guardias de seguridad⁴³. Ese mismo año, por otro lado, se incrementan los mínimos y máximos básicos, que desde 1934 iban de 20 meses de prisión a 12 años de penitenciaría; llevándolos a 2 y 12 años de penitenciaría.

Si nos enfocamos en el **marco legal para el uso de la prisión preventiva**, se registran diversas intervenciones que confluyen hacia la disminución de la discrecionalidad judicial para su aplicación excepcional, disponiendo crecientemente su aplicación preceptiva para un grupo importante de delitos sin importar la pena indicada.

Hasta el nuevo Código del Proceso Penal de 2017, la base jurídica dada por el viejo Código del Proceso Penal y la Constitución⁴⁴ aspiró a que el uso de la prisión preventiva fuera excepcional; previendo su no aplicación ante imputación de faltas, delitos penados por multa, suspensión o sin pena de penitenciaría. Establecía así mismo la admisibilidad genérica de la libertad provisional cuando no se presumiera pena de penitenciaría.

⁴⁰ Código Penal, consultado a través del portal del IMPO en abril del 2023.

⁴¹ Ibidem.

⁴² "Por la orientación sexual, identidad de género, raza u origen étnico, religión o discapacidad" Art. 312 del Código Penal.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Artículos: 71, 72, 73, 127 y 138 del viejo CPP; y 27 de la Constitución de la República.

Más allá de lo presente en la Constitución y el CPP, en 1987 la Ley 15.859 buscó reforzar la excepcionalidad de la prisión preventiva, estableciendo explícitamente su no aplicación cuando no se presumiera pena de penitenciaría, obstaculización, ni sustracción del imputado; sin embargo, se modificó rápidamente. En 1989 la Ley 16.058 plantea que *podrá* no disponerse en los casos que registren simultáneamente las condiciones anteriores, agregando que se pueda inferir que el imputado no cometerá un nuevo delito. A su vez, preveía la prisión preventiva preceptiva a reincidentes o con causa anterior en trámite. En 1995 una nueva modificación⁴⁵, ahora al art. 138 del viejo CPP, limitó la “admisibilidad genérica” de la libertad provisional, exigiendo fundamentación ante el registro de causas pendientes, sin importar el delito imputado.

En 2003, la Ley 17.726 sistematizó las disposiciones que regían la prisión preventiva, incorporando especificaciones para emplear medidas sustitutivas. Buscaba, presumiblemente, matizar la gran incidencia de la prisión preventiva en la expansión del sistema y su cuestionable constitucionalidad. Sin embargo también confirmó, por la coincidencia del listado de medidas sustitutivas y medidas alternativas a la prisión (integradas a dicha ley), el tratamiento de las medidas preventivas como penas anticipadas y no como medida cautelar (Uriarte, 2004).

En 2017 el nuevo CPP disminuyó la incidencia de la prisión preventiva, por cambios en las características y tiempos procesales asociados al modelo acusatorio. Sin embargo, existió una ampliación de las disposiciones legales en favor de la aplicación de la prisión preventiva. En un primer momento, el Código previó su *posible* aplicación para imputados con riesgo de fuga, entorpecimiento del proceso o inseguridad para la víctima. Sin embargo, en 2018⁴⁶ se incorpora como elemento de convicción la imputación de los delitos de: violación, abuso sexual, atentado violento al pudor con víctimas menores de 12 años de edad, rapiña, copamiento, extorsión, secuestro y homicidio agravado. Se dispone para todos estos delitos la solicitud preceptiva de la prisión preventiva⁴⁷.

Como contracara de las disposiciones penales tendientes a la privación de libertad, vemos que el marco legal para el uso de **penas alternativas a la prisión** ingresa como recurso jurídico sistematizado tardíamente, en el año 2003⁴⁸. Esto no implica la ausencia de experiencias

⁴⁵ Ley 16.707 “Ley de seguridad ciudadana”, 07/1995.

⁴⁶ Ley 19.653, 08/2018.

⁴⁷ Artículo 224 del nuevo Código del Proceso Penal, consultado a través del portal del IMPO en abril del 2023.

⁴⁸ Ley 17.726, 12/2003.

anteriores al respecto, que según Uriarte (2004) se habían desarrollado de forma aislada. La nueva normativa estableció la posibilidad de disponer medidas alternativas a todo procesado con prisión, salvo reincidentes o habituales; incorporando en 2005 a condenados enfermos o en situaciones especiales⁴⁹ (por ej. embarazadas) y en 2013 a imputados por la Ley 19.120 (faltas). En 2016 se incorpora la posibilidad de sustituir el cumplimiento de penas de prisión o hasta tres años de penitenciaría por planes de libertad vigilada; y penas de tres a cinco años de penitenciaría por planes de libertad vigilada intensiva (ninguna de las dos aplicables a recurrentes, habituales o reincidentes). Y finalmente, con la entrada en vigencia del nuevo CPP en 2017 que incorporó la mediación extra procesal entre partes y la posibilidad de arribar a acuerdos reparatorios, la posibilidad de dar respuesta a delitos de menor entidad con medidas alternativas a la prisión se amplió nuevamente⁵⁰.

Sin embargo, la principal limitación para la implementación de medidas alternativas se relaciona con las importantes restricciones de recursos, para que sean un instrumento viable de disponer para la autoridad judicial. Respecto a esto último, es importante destacar nuevamente la creación de la Oficina de Supervisión de la Libertad Asistida en 2010⁵¹, para viabilizar la coordinación, supervisión y ejecución de las penas alternativas. Sin embargo, las limitaciones persistieron. Hasta el final del período la OSLA contaba con 35 funcionarios técnicos, y solo podía acompañar casos a un máximo de 40 km de distancia de Montevideo, cubriendo el interior desde las comisarías (OCP, 2019).

En lo que a **políticas de egreso y puesta en libertad** se refiere, es notoria una inflexión luego de 2005. Si bien dentro de este titular pueden incluirse numerosas iniciativas tendientes a sostener, generar o profundizar vínculos “prosociales” entre las PPL con vistas a su egreso; analizamos políticas de carácter general que impacten directamente en la reducción del tiempo de reclusión y la posibilidad de reinserción sociolaboral. Estos instrumentos cobraron especial relevancia con la introducción de la redención de pena por trabajo y estudio⁵² (primera política general de este tipo), permitiendo reducir un día de reclusión cada dos días de trabajo o estudio. A su vez, dispuso que las autoridades promuevan la generación de fuentes de empleo y la incorporación como peones de personas vinculadas al PNEL a obras de licitación pública. En igual sentido, en 2009 se habilitaron becas laborales para la bolsa de

⁴⁹ Ley 17.897, 09/2005.

⁵⁰ Ley 19.436, 1/11/2016.

⁵¹ Decreto 180/010, 06/2010.

⁵² Ley 17.897, 09/2005.

trabajo del PNEL, subvencionando los aportes patronales⁵³.

El desarrollo de estas medidas se vio limitado por debilidades institucionales, tanto para garantizar cupos de redención, como para fiscalizar el cumplimiento del cupo laboral en empresas licitantes con el Estado. Buscando revertir esta situación en 2015 se suprime el Patronato, creando la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado⁵⁴ con mayor presencia territorial, recursos y jerarquía institucional. En 2016⁵⁵ se ampliaron las categorías incluidas al cupo laboral para egresados, buscando evitar su evasión por parte de las empresas a través de la reducción del personal asignado a la categoría de peón. Se habilitó además la creación de una fundación para promover la inserción sociolaboral de las PPL, instrumentada en 2017 como fundación “Caleidoscopio”.

Finalmente, otro instituto general vinculado al egreso es la libertad anticipada. En el comienzo del período estudiado se preveía que pudiera otorgarse a penados con penitenciaría con 1/2 de condena cumplida; o procesados con prisión en cualquier momento. Se garantizaba además su acceso preceptivo, salvo ausencia fundada de signos de rehabilitación, a todo recluso con 2/3 de condena cumplida⁵⁶. En 1992, restauradas las medidas de seguridad eliminatorias⁵⁷, se restringe el acceso a quienes se le hayan dispuesto hasta cumplir 2/3 de su condena; esta modificación es eliminada en 2005, pero con el nuevo CPP en 2017 vuelven a aparecer dichas medidas y a condicionar el acceso. En 2016⁵⁸ se prohibió el beneficio a reiterantes, reincidentes o habituales de: lesiones graves y gravísimas, hurto agravado, rapiña, copamiento, extorsión, homicidio y delitos incluidos en las leyes 14.294 y 19.574. Se agrega en 2018⁵⁹ a quien se le haya dispuesto medidas de seguridad y a condenados por: violación, abuso sexual (simple, especialmente agravado y sin contacto corporal), atentado violento al pudor, secuestro, homicidio agravado, crímenes de guerra y lesa humanidad.

⁵³ Ley 18.489, 05/2009.

⁵⁴ Artículo 163 de la Ley 19.355.

⁵⁵ Ley 19.438, 10/2016.

⁵⁶ Ley 15.737, 03/1985.

⁵⁷ Ley 16.343, 12/1992.

⁵⁸ Ley 19.446, 10/2016.

⁵⁹ Ley 19.653, 08/2018.

Gráfico 8: evolución punitiva de las políticas penales

1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004
Dosimetría penal (tres delitos principales)			
<p>1987: Reafirmación por ley de su excepcionalidad</p> <ul style="list-style-type: none"> No aplicación cuando no se presumiera penitenciaría, obstaculización o sustracción del imputado <p>1989: Flexibilización de la disposición de 1987</p> <ul style="list-style-type: none"> "podrá" no disponerse cuando se cumplan simultáneamente los criterios previstos. Incorporando que pueda inferirse que el imputado no cometerá nuevo delito Se dispone su preceptividad para imputados reincidentes o con causa anterior en trámite 		<p>1995: Tipificación del delito de rapiña con privación de libertad (copamiento)</p> <ul style="list-style-type: none"> 8 a 24 años de penitenciaría <p>Ampliación del agravante especial en el delito de homicidio</p> <ul style="list-style-type: none"> Inclusión de la relación de concubinato con la víctima Incremento de 1/3 si la víctima fuese policía <p>1995: limitación de la admisibilidad genérica de la libertad provisional</p> <ul style="list-style-type: none"> se exige fundamentación ante causas pendientes, sin importar el delito imputado 	<p>2000: Tipificación de la tentativa de rapiña</p> <ul style="list-style-type: none"> Mínimo de 2 años de penitenciaría <p>Generación de agravante especial en el delito de hurto</p> <ul style="list-style-type: none"> 2 a 8 años de penitenciaría <p>2003: incorporación de especificaciones para la aplicación de medidas sustitutivas a la prisión preventiva</p>
Marco legal para el uso de la prisión preventiva			
			2003: incorporación como recurso jurídico sistematizado para procesados con prisión; salvo reincidentes o habituales.
Marco legal para el uso de penas alternativas a la prisión			
1992: restricción del acceso a libertad anticipada para penados con medidas eliminatorias hasta cumplido 2/3 de la condena			
Políticas de egreso y puesta en libertad			

Gráfico 9: evolución punitiva de las políticas penales

2005-2009	2010-2014	2015-2019
Dosimetría penal (tres delitos principales)		
<p>2005: Eliminación de la tentativa de rapiña</p> <ul style="list-style-type: none"> figura creada en el 2000 <p>Eliminación del agravante especial en el delito de hurto</p> <ul style="list-style-type: none"> figura creada en el 2000 		<p>2017: Ampliación del agravante especial del delito de homicidio</p> <ul style="list-style-type: none"> si se efectúa en presencia de menores de edad aumento de 1/3 si existía vínculo afectivo con la víctima <p>Ampliación del agravante muy especial del delito de homicidio</p> <ul style="list-style-type: none"> femicidio o motivado por discriminación <p>2018: Ampliación de agravante muy especial del delito de homicidio: a policías (antes agr. esp.); funcionarios judiciales, del ministerio público o guardias de seguridad.</p> <p>Incrementos en los mínimos y máximos básicos del delito de homicidio</p> <ul style="list-style-type: none"> 2 a 12 años de penitenciaría
Marco legal para el uso de la prisión preventiva		
2005: habilitación de su disposición para todo condenado enfermo o en situaciones especiales (ej. embarazadas)	2010: creación de la OSLA	2016: habilitación para sustituir penas de hasta 3 años de penitenciaría por planes de libertad vigilada; y de 3 a 5 años por planes de libertad vigilada intensiva. (no aplicable a recurrentes, habituales o reincidentes)
Marco legal para el uso de penas alternativas a la prisión		
<p>2005:</p> <ul style="list-style-type: none"> Incorporación de la redención de pena por trabajo y estudio Generación de cupo laboral para beneficiarios del PNEL, en la categoría peón, en obras de licitación pública Eliminación de restricciones a la libertad anticipada de 1992 <p>2009: habilitación de becas laborales para bolsa de trabajo del PNEL (subvencionando aportes patronales)</p>	2013: habilitación de su disposición para imputados por la ley de faltas	<p>2017: vigencia del nuevo CPP genera importante disminución por abreviación de tiempos procesales y posibilidad de acuerdos previo al juicio</p> <p>2018: disposición preceptiva para 7 delitos</p> <ul style="list-style-type: none"> violación, abuso sexual, atentado violento al pudor con víctimas menores de 12 años, rapiña, copamiento, extorsión, secuestro y homicidio agravado. <p>2017: incorporación de mediación extra procesal y acuerdos reparatorios</p> <p>2015: creación de la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado</p> <p>2016:</p> <ul style="list-style-type: none"> ampliación de las categorías laborales incluidas en el cupo de obras de licitación pública creación de la fundación "caleidoscopio" prohibición de la libertad anticipada a reiterantes, reincidentes o habituales de varios delitos <p>2017 y 2018: ampliación de las restricciones al acceso de la libertad anticipada</p>
Políticas de egreso y puesta en libertad		

Nota: Se identifica con color rojo las medidas que incrementan la punitividad y con color azul las que la disminuyen

Fuente: elaboración propia en base a CPP y CP

Tal como resumen los gráficos 8 y 9, la evolución de las políticas penales es compleja e inconsistente, mostrando distintas variaciones en las dimensiones de la punitividad. La dosimetría penal ha tenido aumentos sostenidos desde mediados de los años 90, con la única excepción de los cambios introducidos en 2005. En sentido inverso, desde su introducción en 2003 se registra una sistemática promoción normativa de las penas alternativas. Algo similar se observa en las políticas de egreso, impulsadas desde 2005. Éstas tendieron a reducir los mecanismos relacionados con el mero cumplimiento de la pena, privilegiando la actividad educativa y laboral para redimirla.

En lo que se refiere al uso de la prisión preventiva la trayectoria es menos clara. El incremento de su aplicación preceptiva convivió con disposiciones que buscaron fomentar la aplicación de medidas sustitutivas; mientras que hacia el final del período se introdujeron modificaciones procesales que redujeron la disposición de estas últimas.

Considerando los elementos anteriores, desde el punto de vista de las políticas, es posible sostener que el incremento de la punitividad a partir del aumento sostenido de las penas, fue contrarrestado por medidas que en sentido contrario, buscaron promover el egreso y disminuir el colapso del sistema (medidas alternativas y sustitutivas).

Prácticas penitenciarias

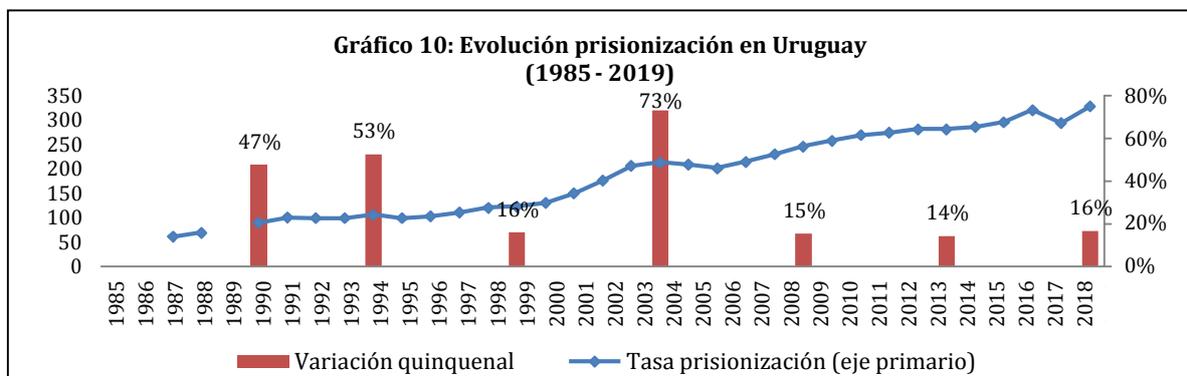
Desde el punto de vista de las prácticas penitenciarias, uno de los indicadores más utilizados es la incidencia de la privación de libertad en la población, la **prisionización**. Al respecto, todo el período estudiado registró crecimiento. Sin embargo, se identifican distintos momentos en la tendencia. Los primeros cuatro quinquenios⁶⁰ son el subperíodo de mayor aumento, con un crecimiento quinquenal⁶¹ promedio de 47%. Del 2000 al 2004 es donde se registra la mayor expansión, con un aumento de 73% en el quinquenio; alcanzando variaciones interanuales de 17,5% y 17% en los años 2002 y 2003. Destaca igualmente el quinquenio 1995-1999 donde hubo una importante desaceleración del crecimiento, siendo el único anterior a 2005 donde las variaciones interanuales se acercan a las registradas luego. Sin embargo, se observa cómo luego de caer entre 1994 y 1995, la tendencia se encauza hacia el crecimiento, coincidiendo con la aprobación de la Ley 16.707 de Seguridad Ciudadana.

En contraste, de 2005 a 2019 se observó una importante disminución en la velocidad de

⁶⁰ No es posible indicar la variación en el primer quinquenio, se considera el crecimiento entre el primer registro (1986) y el comienzo del período siguiente (1990).

⁶¹ Se calcula a partir de los valores punta a punta registrados en cada período de gestión.

expansión, con un crecimiento quinquenal promedio de 15%⁶². Igualmente, también a su interna existieron variaciones. Luego del decrecimiento generado por la Ley 17.897 de humanización carcelaria (y el rebote de 2007 a 2008), de 2009 hasta 2014 se observó una reducción del crecimiento interanual (7,08%, 4,83%, 4,18%, 2,08%, 2,51%, 0,00%). Este enlentecimiento se revirtió desde 2015 (variaciones interanuales de 1,78%, 3,28%, 8,45%, -8,41%, 11,56%) coincidiendo con el estancamiento identificado en el proceso de reforma penitenciaria; así como con las modificaciones que restringen la posibilidad de procesamiento sin prisión y aplicación de institutos liberatorios, registradas luego de 2016. En 2018, la implementación del nuevo CPP posiblemente generó una interrupción en el crecimiento de la prisionización, aunque la misma rápidamente continuó la tendencia en 2019.



Fuente: elaboración propia en base a Informe Comisionado Parlamentario, 2020; prisonstudies.org y Bardazano et al. 2015.

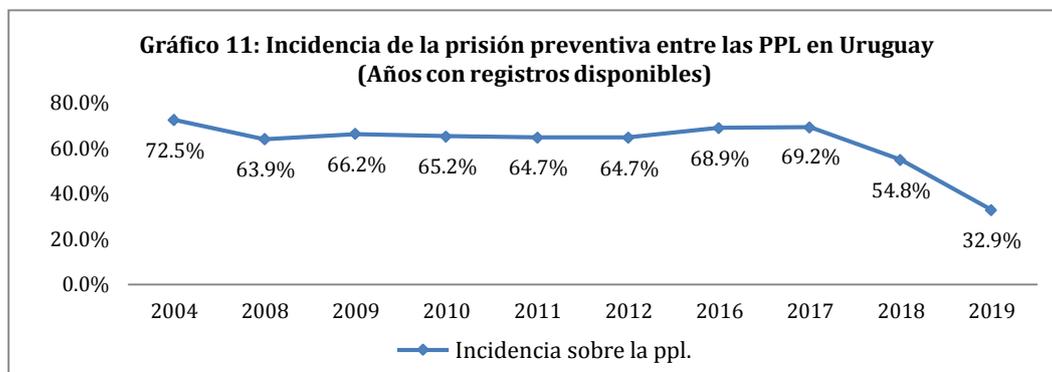
Período	87-88	90-94	95-99	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2019
Var.interanual promedio	14,40%	9,34%	3,15%	11,77%	3,00%	2,72%	2,70%

Fuente: elaboración propia en base a Informe Comisionado Parlamentario, 2020; prisonstudies.org y Bardazano et al. 2015.

Respecto a la **prisión preventiva**, nuestro país se ha caracterizado por su uso extensivo, más cercano a una pena anticipada que a una medida cautelar excepcional (Uriarte, 2004). Algunos estudios indican que la prisión preventiva "rondaba históricamente el 70% del total de PPL" (OCP, 2019). El análisis de su incidencia en todo el período estudiado se vuelve difícil, por la ausencia en gran parte de él de registro sistemático. En el 2004, primer año registrado por el Comisionado Parlamentario, el 73% de las PPL estaban en prisión preventiva. Posteriormente, se observa una leve disminución de su incidencia, manteniéndose entorno a los $\frac{2}{3}$ de las PPL. Es en 2018, a partir de la vigencia del nuevo CPP, que la prisión

⁶² Para interpretar con cautela los datos, debe tenerse en cuenta que la variación relativa de la prisionización está influida por su frecuencia absoluta. Cuando la tasa es inferior a 100, como en los años previos a 1990, pequeñas variaciones absolutas tienen gran expresión en términos porcentuales. Mientras que la menor variación porcentual de la prisionización en los últimos años de la serie, también está influida por la imposibilidad de sostener hasta el infinito el crecimiento del sistema penitenciario. En el extremo, toda la población del país estaría privada de libertad y la tasa ya no podría aumentar.

preventiva se reduce sustancialmente. Según lo analizado previamente, no se puede sostener que el descenso responda a cambios normativos tendientes a restringir su implementación (de hecho se amplió su preceptividad); sino a la abreviación de tiempos procesales y aumento en la eficiencia de las imputaciones, vinculado a la reforma del Código Penal (FGN, 2020).



Fuente: elaboración propia en base a Informes del Comisionado Parlamentario (05-06, ss., 2019)

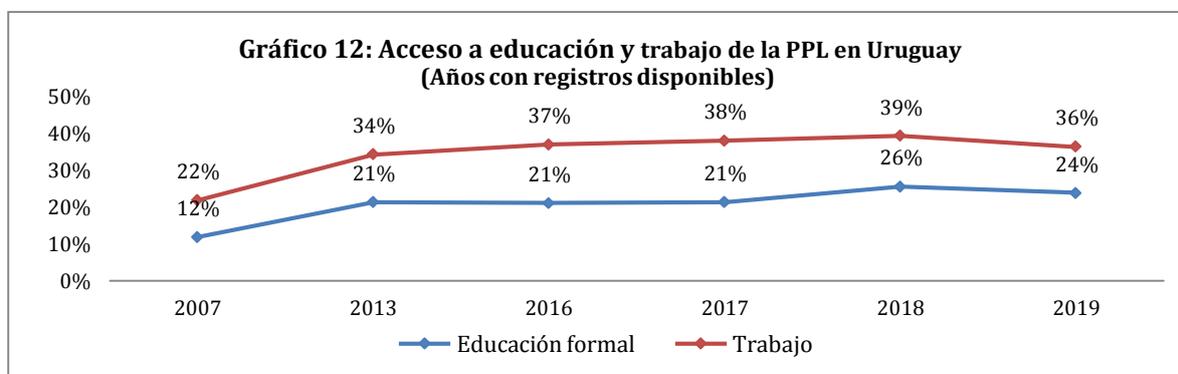
La disponibilidad de registros sobre la incidencia de las **penas alternativas, redención de pena e institutos liberatorios** es escasa y no ha tenido continuidad en informes públicos⁶³; solo es posible aproximarse desde consideraciones generales presentes en informes del Comisionado Parlamentario, evaluaciones de OPP y algún dato anual disponible.

Como se dijo, el uso de alternativas a la privación de libertad ha sido históricamente marginal. Aparecen legalmente en 2003 para procesados con prisión, luego de 2005 se amplían a penados enfermos o con otras situaciones particulares delicadas, en 2013 a procesadas por faltas y en 2016 se agregan a ellos penados con hasta 3 años de penitenciaría. En todo ese período se fue ampliando su población objetivo, así como el repertorio de alternativas a implementar; sin embargo, el desarrollo institucional capaz de dar soporte y generar condiciones para hacerlas posible fue su principal limitación. La creación de la OSLA en 2010 fue un impulso, pero no resolvió el desafío institucional dado por la constante ampliación de sus cometidos (Juanche, 2022). Tan es así que a pesar de la escasez de registros, sabemos que en 2019 solo 100 personas se encontraban realizando tareas comunitarias y 260 estaban en arresto domiciliario (OCPD, 2019); en una población potencial para este tipo de medidas de 2000 personas, según se estimó en 2013 (OPP, 2013). Visto en contraste con la evolución de la prisión, no parece que las medidas alternativas hayan elevado sustancialmente su incidencia, mucho menos cuestionado la privación de libertad.

Si ponemos el foco en la redención de pena, en 2007 (poco después de incorporado el

⁶³ Ante solicitud cursada al INR para complementar la información pública, respondieron que no disponían de datos sistematizados para el período de estudio.

mecanismo) se estimó que el 9% de las PPL accedían al instituto en cárceles departamentales, sin registro de los centros dependientes de la Dirección Nacional (OCP, 2007). Posteriormente, no se continuó relevando su incidencia, registrando sin embargo el acceso a educación formal y trabajo. Según el Comisionado, el acceso a esos derechos fue históricamente marginal y hasta 2011 estaba encapsulado en pequeñas porciones del sistema. La mayoría de los centros carecían de aulas y docentes; mientras que las plazas laborales disponibles eran heterogéneas, muchas sin remuneración y su acceso sujeto a la discrecionalidad de la jerarquía del centro (OCP, 2019). Entre 2007 y 2013, período en el que entre otras cosas se inicia la reforma penitenciaria de 2010, se observa un importante aumento en el acceso a ambas actividades, alcanzando su máximo en 2018 y retrocediendo en 2019.



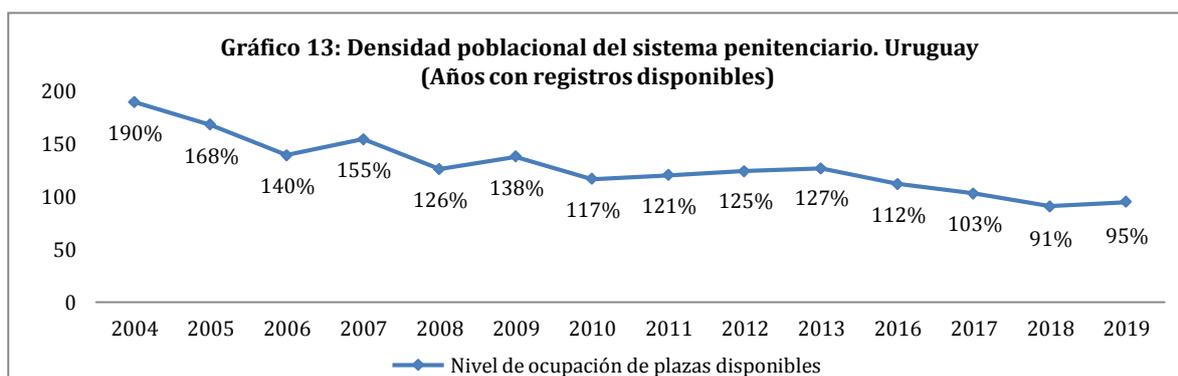
Fuente: elaboración propia en base a Informes del Comisionado Parlamentario (05-06, ss., 2019)

Como se ve, el crecimiento es sustancial entre el primer registro disponible y el año 2018, en el marco de la inversión presupuestal y los cambios institucionales del último quinquenio analizado; pero ese mismo período da cuenta de sus límites. Por otro lado, según plantea el Comisionado, más allá de lo dispuesto legalmente, la distribución de la PPL y su avance en la progresividad del sistema ha estado durante todo el período predominantemente determinada por la perspectiva disciplinaria, impactando en el acceso a estos derechos. También se ha observado una relación inversa entre el tamaño de la población del centro y su capacidad para generar plazas laborales y de estudio; el sistema alberga a su interna importantes desigualdades (OCP, 2019).

El estudio del acceso a salidas transitorias o libertades anticipadas es aún más difícil de estimar con la información disponible. Los primeros registros datan del año 2005 y 2006, cuando un 12% de las PPL accedían a ese derecho administrativo (OCP, 2005-2006). Entre 2007 y 2009 su acceso había disminuido, oscilando en torno al 9% de la población y en 2013 la proporción de PPL que gozaban de ellas se había reducido a 6,7%, la mitad que en 2006

(OCP, 2007, 2008, 2009 y 2013). No figuran con posterioridad más datos al respecto, hasta entonces es claro que este tipo de beneficio tendía a profundizar su marginalidad. Con relación a las libertades anticipadas, no se encuentran registros que permitan, al menos parcialmente, analizar su incidencia y evolución.

A la hora de indagar las **condiciones de reclusión**, uno de los indicadores más difundidos es la densidad poblacional⁶⁴. La sobrepoblación del sistema colapsa la seguridad interna, restringe el acceso a derechos de los reclusos saturando servicios penitenciarios, limita las estrategias de rehabilitación y propicia la violencia institucional e intragrupal (OCP, 2019). Todos los documentos consultados afirman que se trata de un problema endémico del país, que junto con la prisión preventiva, reflejó la crisis penitenciaria en el tiempo. Asumiendo la ausencia de registros previos al 2004, se observa una importante disminución de la densidad con dos grandes momentos; uno en torno al 2005 (cerca a la aprobación de la Ley 17.897); y otro luego de 2016, donde importantes inversiones iniciadas luego de 2010 se inauguran.



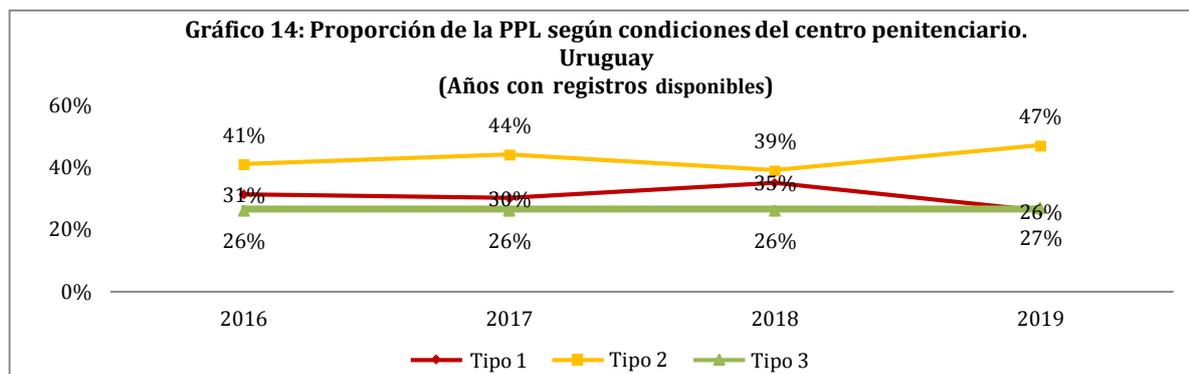
Fuente: elaboración propia en base a Informes del Comisionado Parlamentario (05-06, ss., 2019)

Es relevante notar cómo en 2010 el sistema descendió por primera vez del nivel de densidad crítico (120%), confirmándolo a partir de 2016 y finalizando el período con capacidad ociosa. Sin embargo, 2019 marca un leve crecimiento. Esto permite ver cómo el impacto más importante en la densidad lo ha tenido la construcción de nuevas plazas, ante la permanencia de una política que siguió privilegiando el encierro y vuelve transitorio el alivio del sistema.

No obstante el proceso de mejora general del hacinamiento penitenciario, el sistema refleja gran heterogeneidad en términos de condiciones de reclusión. Una clasificación multidimensional, generada por el Comisionado luego de 2016, divide los centros entre aquellos que presentan condiciones crueles, inhumanas y degradantes (tipo 1), condiciones parciales para la integración social y la rehabilitación (tipo 2), y buenas condiciones para la integración social y la rehabilitación (tipo 3) (OCP, 2016). En ese sentido, si bien ascendió

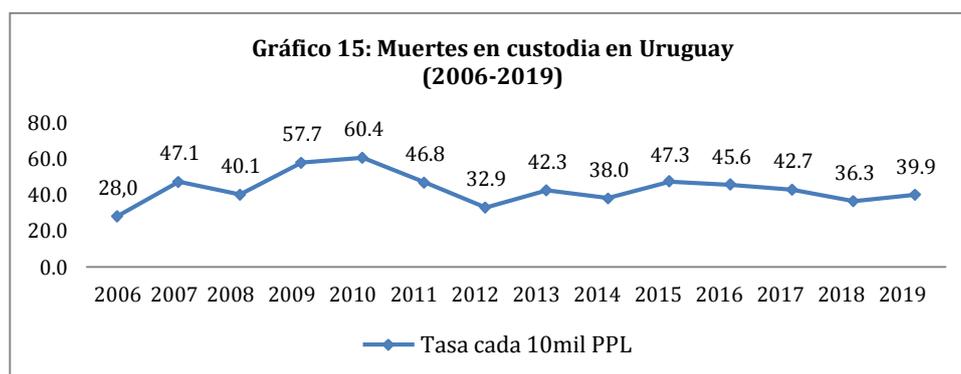
⁶⁴ Calculado como la cantidad de personas privadas de libertad en relación con las plazas disponibles, multiplicado por 100.

la población vinculada a "centros tipo 2" en detrimento de la vinculada a "centros tipo 1"; la incidencia de estos últimos no era en 2019 nada despreciable y la vinculada a "centros tipo 3" no mostró grandes mejorías durante los años disponibles. Según el Comisionado, la mayoría del incremento mostrado por la población en centros tipo 2 se explica por la apertura de nuevas plazas en la Unidad N° 1, la reorganización de sectores del ComCar y la inauguración de una nueva cárcel en Florida.



Fuente: elaboración propia en base a Informes del Comisionado Parlamentario (05-06, ss., 2019)

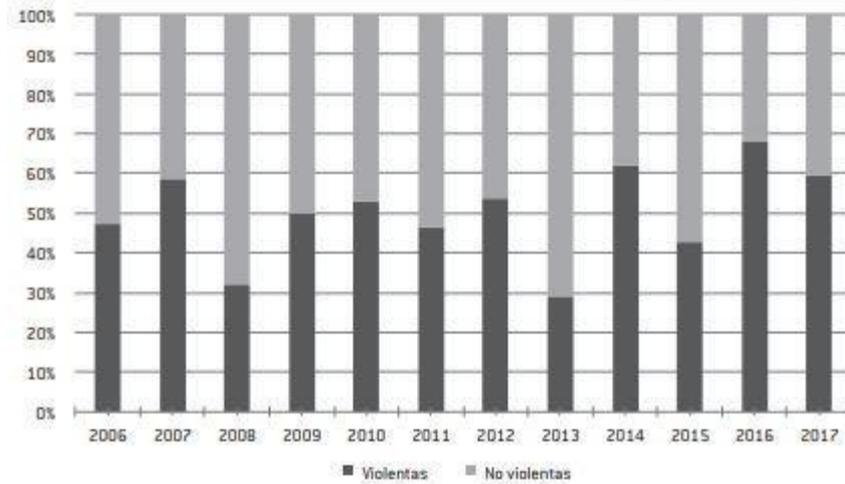
Pero quizás el rasgo más crítico de las condiciones de reclusión se vincula a la **preservación de la vida**. En tanto la pena de muerte está extinta de nuestro orden jurídico y la privación de libertad no debería implicar consecuencias adicionales a las previstas legal y constitucionalmente, las muertes en custodia son siempre plausibles de responsabilidad estatal (OCP, 2019). Como analizan Vigna y Sosa Barón (2019), la evolución de las muertes en custodia presenta cierta constancia, al menos desde la definición de criterios para su relevamiento (2016); siendo posible identificarlas como una característica endémica del sistema.



Fuente: elaboración propia en base a Informes del Comisionado Parlamentario (05-06, ss., 2019)

Preocupa especialmente la participación de las muertes violentas (homicidios y suicidios) que, si bien oscilan en torno al 50% a lo largo del período del que se dispone de datos sin mostrar una tendencia clara, a partir de su registro independiente en 2016 más que duplican a las muertes no violentas (Vigna y Sosa Barón 2019). Para 2019 las muertes violentas representaron el 70% del total (OCP, 2019).

Gráfico 16: distribución de muertes en custodia en Uruguay (2006-2017)



Fuente: Vigna (2019)

A pesar de la disminución general del hacinamiento y mejora parcial de las condiciones de reclusión; la persistencia de porciones del sistema en condiciones crueles, inhumanas y degradantes impacta en la preservación de la vida de la PPL. Así lo reflejan las muertes violentas, que se concentran en centros muy poblados y con peores condiciones de reclusión. En 2019 entre Libertad, Santiago Vázquez y Canelones, centros "tipo 3" que albergaban al 45% de la PPL, concentraron el 74% de las muertes violentas. Tendencia registrada en años previos, ya que entre 2016 y 2018 concentraron el 75%, 78% y 81% (OCP, 2016 y SS.).

Recapitulando: un balance de la punitividad uruguaya de 1985 a 2019

Como se ha visto a lo largo de este capítulo, la punitividad uruguaya ha tenido expresión heterogénea y variaciones en su evolución. Todo ello dentro de un proceso general, desde la reapertura democrática, que ha tendido a la ampliación del sistema penitenciario en la vida social, el endurecimiento del castigo y la restricción de las posibilidades liberatorias. En el marco de esa tendencia, la década del 90 muestra un fuerte impulso de las políticas punitivas y el período 2000-2004 la consolidación de esa tendencia en las prácticas penitenciarias. Luego de 2005, en algunas de las dimensiones se registran matices, tendencias que desaceleran o se revierten. Esto no ha sido general ni ha tenido una trayectoria estable para todo el "subperíodo".

En cuanto a las políticas penitenciarias, en el periodo hay un constante ascenso de la punitividad asociada a la dosimetría penal. Existieron, luego de 2005, algunos hitos en sentido contrario, como la Ley 17.897 de humanización carcelaria y transformaciones institucionales relevantes en el marco de las reformas abiertas en 2010 que dieron lugar al INR; hitos que mostraron disminución de la punitividad mediante el fomento normativo a la

implementación de medidas alternativas o mecanismos de egreso, pero que tuvieron dificultades para profundizarse.

Los cambios más claros se vieron en las prácticas penitenciarias, fundamentalmente en la importante desaceleración del crecimiento en la prisionización, la mejora en los indicadores de condiciones de reclusión (como la densidad poblacional del sistema) y el uso de mecanismos que permitieron el egreso mediante el trabajo y el estudio; ampliando el acceso a estos derechos. Con todo, existen importantes heterogeneidades a la interna del sistema.

En suma, articulando ambos elementos, podemos decir que hay una “desaceleración en la tendencia punitiva” luego de 2005. Esta moderación tuvo más que ver con mejorar los recursos técnicos, marcos institucionales, programas y condiciones infraestructurales para desarrollar la privación de libertad; que con el cuestionamiento de la prisión como respuesta al delito.

Sección nº3. Mano derecha y mano izquierda del Estado: punitividad y Estado social

Como dijimos, además de examinar la evolución de la punitividad, queremos observarla en relación con indicadores que muestran el avance o retroceso del Estado social; en función del despliegue de políticas de asistencia social y resultados en materia de exclusión y desigualdad. Ponemos foco en la tasa de prisionización como indicador de punitividad, ya que pese a las limitaciones comentadas en el apartado teórico y metodológico, presenta continuidad en su relevamiento durante todo el período estudiado. No obstante, aquí como en las conclusiones se retoman los otros indicadores descritos en la sección anterior.

Resulta claro en el gráfico siguiente que el crecimiento de la prisionización en Uruguay ha estado acompañada de la expansión del gasto público social. También se observa que los años identificados con el impulso a las políticas punitivas (la década del 90, especialmente su segundo quinquenio), coinciden con la desaceleración del GPS; y la explosión demográfica del sistema penitenciario (período 2000-2004), con una caída del mismo (2002-2004). Luego del 2005, cuando la expansión del sistema penitenciario se desacelera, mejoran condiciones de reclusión y se registran políticas que ampliaron las posibilidades de egreso mediante el acceso a trabajo y educación; se observa una mayor prioridad macroeconómica del GPS.

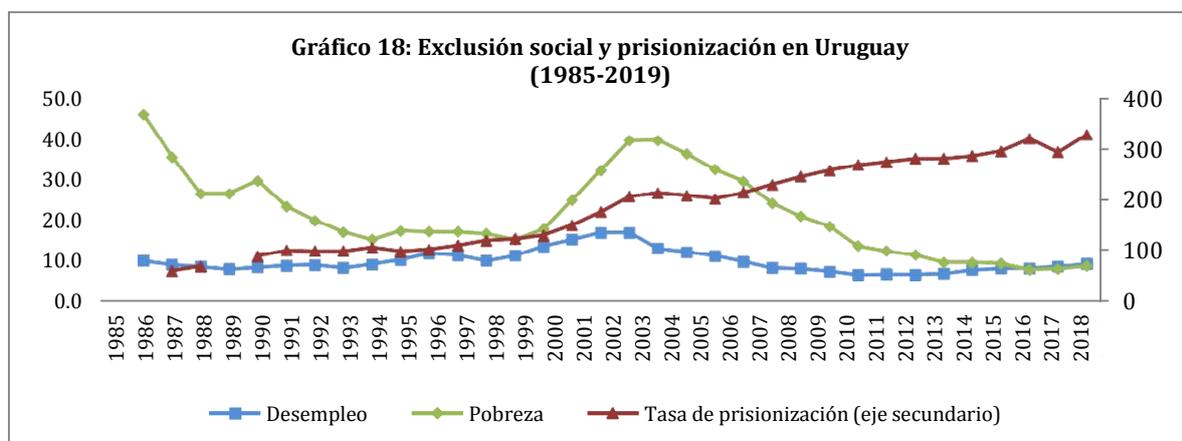
Sin embargo, el crecimiento del GPS no fue acompañado de una disminución de la prisionización, sino todo lo contrario. Los únicos años donde decrece la prisionización coinciden con el primer impacto de la Ley de humanización carcelaria (2005-2006) y la

puesta en marcha del nuevo Código del Proceso Penal (2018); medidas desarrolladas en un contexto de incremento en la prioridad macroeconómica del GPS, y que establecieron mecanismos específicos que repercutían en la punitividad de las políticas penitenciarias y sus impactos en el sistema.



Fuente: Elaboración propia en base a DINEM-MIDES y OPP.

Algo similar sucede al considerar los indicadores de exclusión social: los períodos de mayor disminución de la pobreza y el desempleo, como el registrado luego de 2005, acompañan el ascenso sostenido de la prisionización. Partiendo de ello, es posible también aquí identificar matices. De 1993 a 2003 se observa un período de crecimiento del desempleo; de 2004 a 2013, una disminución constante; y un leve ascenso entre 2015 y 2019. Cada uno de esos momentos coincide con distintas etapas analizadas en la tendencia de la prisionización: su mayor expansión relativa, la desaceleración de su crecimiento y la nueva aceleración de la tendencia. También coincide, del 2000 y al 2004, la mayor expansión demográfica del sistema penitenciario y el mayor ascenso del registro de personas en situación de pobreza, en el marco de una de las mayores crisis económicas de la historia del país.



Fuente: Elaboración propia en base a series históricas, E.C.H. - I.N.E e informes de la OCPP

Como se observó para el GPS, el momento de mayor disminución del desempleo y caída de la pobreza coincide con la penetración en el sistema de políticas de egreso centradas en el trabajo y el estudio, transformaciones institucionales relevantes (como la creación del INR) y la mejora de indicadores vinculados a las prácticas penitenciarias (como el hacinamiento)⁶⁵.

En relación con la desigualdad, la siguiente gráfica evidencia que el ascenso en la prisionización convivió alternativamente con un incremento de la desigualdad hasta 2007 y un descenso de la misma desde entonces y hasta 2012; momento después del cual la desigualdad se mantiene prácticamente constante hasta finalizar la serie.



Fuente: Elaboración propia en base a series históricas, E.C.H. - I.N.E e informes de la OCPP

Aun cuando las variables vinculadas al Estado social mejoran sus registros, la prisionización muestra una trayectoria ascendente, contrastando a priori con lo sugerido por el enfoque estructuralista y los antecedentes internacionales.

Si bien los datos disponibles restringen los análisis estadísticos, ya que contamos apenas con 31 observaciones (años), es interesante complementar explorando la asociación lineal entre las variables⁶⁶. Lo observado gráficamente queda de manifiesto al realizar la prueba de correlación de Pearson. Como se ve en la Tabla V, la asociación de la prisionización con la desigualdad social y la pobreza es negativa; y positiva con respecto a la evolución de la prioridad macroeconómica del GPS. Con respecto al desempleo, la correlación también tiene un signo contrario al esperado, pero en este caso no se obtiene significación estadística⁶⁷.

		GPS/PBI	Desempleo	Pobreza	Desigualdad
Prisionización	Correlación de Pearson	,916**	-,303	-,404*	-,450**
	Significación bilat.	,000	,092	,022	,010

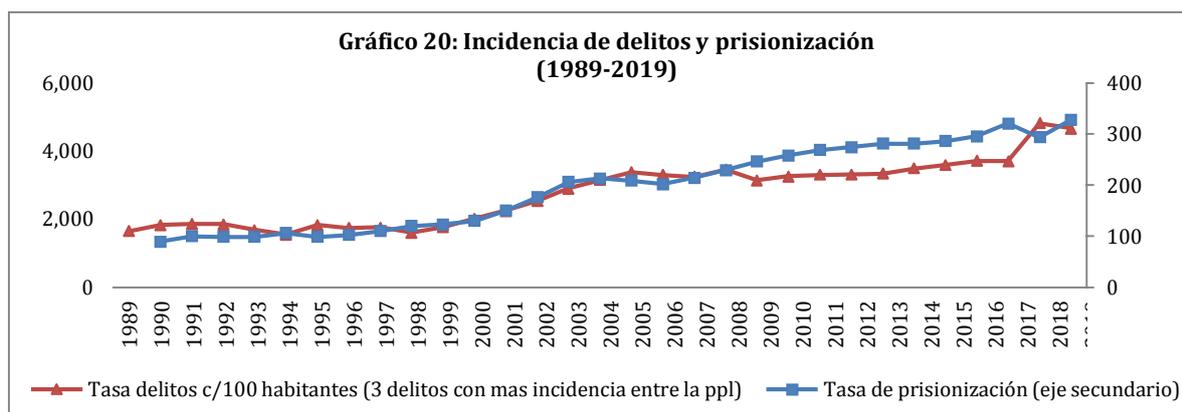
*La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral) **La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

⁶⁵ Si bien estos resultados podrían vincularse al ciclo económico, debe considerarse que existieron períodos de expansión económica previo al 2005, como los 14 años de crecimiento casi ininterrumpido del PBI (salvo por 1994) entre 1985 y 1998.

⁶⁶ Sabiendo qué asociación no implica causalidad y que las variables pueden asociarse de formas no lineales.

⁶⁷ En segunda instancia quisimos verificar si el ascenso del GPS, la caída de la pobreza, el desempleo y la desigualdad se asocian con el enlentecimiento del crecimiento en la prisionización; verificando la correlación entre las variaciones interanuales de las variables. En este caso, si bien los valores obtenidos se presentan con la dirección teóricamente esperada, en ningún caso presentan correlación estadísticamente significativa. Se incorporan los resultados obtenidos en Anexos.

Finalmente, es interesante considerar cómo evolucionó el delito en el período. La idea es observar la asociación propuesta por perspectivas que explican la punitividad desde su vínculo con el fenómeno objetivo de los dispositivos de castigo (el delito⁶⁸). Como muestra el gráfico siguiente, la evolución de ambas variables presenta una gran coincidencia a lo largo del período estudiado. Si bien la evolución del delito no es homogénea⁶⁹, ni todos los delitos tienen el mismo efecto en el sistema penitenciario, debido por ejemplo a la duración dispar de las penas, consideramos de forma agregada los delitos con mayor incidencia entre la PPL en nuestro país: rapiña, hurto y homicidio.



Fuente: Elaboración propia en base al Observatorio de Violencia y Criminalidad (MI) e informes de la OCPP.

La correlación entre ambas variables es muy alta (0,949), sugiriendo que la prisionización se asocia fuertemente con el delito a travez de las denuncias ciudadanas. Con todo, esta asociación debe analizarse con cautela, en tanto nuestro país registra denuncias y no delitos, no debe descartarse la influencia de otros factores que pueden actuar simultaneamente con el registro de denuncias, relacionados a distintos segmentos del sistema de justicia criminal. Por ejemplo, pueden darse las condiciones e incentivos para que la Policía fiscalice y arreste más a los presuntos ofensores. Tampoco puede descartarse el efecto en la prisionización de la duración de las penas, la eficacia de fiscales al acusar o de jueces al sentenciar.

Así mismo, la fuerte correlación mostrada entre el delito (mediado por las denuncias) y la prisionización, relativiza la incidencia de las penas alternativas e institutos liberatorios. Elemento consistente con el análisis que hacíamos al observar que los cambios normativos que tendieron a ampliarlos se vieron limitados en su desarrollo hacia todo el sistema penitenciario y la población objetivo.

⁶⁸ Recordamos que, en razón de los datos disponibles en Uruguay, se aborda la evolución del delito a partir de denuncias.

⁶⁹ En anexos puede verse la evolución particular de cada tipo de delito seleccionado.

Recapitulando: vínculo entre punitividad y Estado social en Uruguay de 1985 a 2019

En esta última sección nos propusimos indagar si la variación de la punitividad penitenciaria de nuestro país en el período estudiado se vincula con el avance o retroceso del Estado social. Al respecto es posible afirmar que, contrariamente a lo surgido por la teoría estructural, en Uruguay la punitividad medida por la prisionización se asocia positivamente con el gasto público social, y negativamente con la pobreza y la desigualdad.

Sin embargo, es posible identificar cierta coincidencia entre los momentos de consolidación de las políticas punitivas y explosión demográfica del sistema (década del 90 y período 2000-2004), con momentos de deterioro en los indicadores del Estado social. Así como también que los momentos de mayor prioridad macroeconómica del GPS, reducción del desempleo, la pobreza y la desigualdad fueron el escenario de fondo en el que se registraron algunas mejoras en las condiciones de reclusión y el desarrollo de políticas de egreso.

Principales conclusiones

Lo primero que buscamos con este trabajo, como plantea el objetivo específico 1, fue describir el sistema penitenciario y las políticas en la materia entre 1985 y 2019. En ese sentido, debe decirse que es difícil delimitar y abordar las políticas penitenciarias como objeto de estudio en Uruguay. Una política es un conjunto de definiciones *"racional, fundado, evaluable, consensuado y sostenido en el tiempo para resolver un problema que afecta el desarrollo de la población"* (OCPP, 2019). Del análisis surge que Uruguay no tuvo una política penitenciaria integral y estable a lo largo del tiempo.

Luego de la reapertura democrática, el sistema penitenciario y las políticas vinculadas a él estuvieron fundamentalmente determinadas por decisiones dispersas, incluso contradictorias, relacionadas principalmente al ámbito de la justicia criminal: cambios en la dosimetría penal y la tipificación de delitos; en las disposiciones sobre la prisión preventiva y el acceso a institutos liberatorios, etc. En lo que a políticas estrictamente penitenciarias se refiere, se registraron durante décadas experiencias encapsuladas en pequeños sectores del sistema como "buenas prácticas", las cuales rápidamente naufragaban ante la falta de recursos financieros, técnicos y de planificación estratégica. Esto generó que casi desde el comienzo del período estudiado, dejando rápidamente atrás el intento de relanzar el modelo correccional con el desarrollo fallido del proyecto ComCar, se identifique la crisis con una situación estructural del sistema penitenciario nacional. La política penitenciaria ha estado reducida a la retención de PPL, en un sistema con infraestructura deficiente y escasas alternativas programáticas.

En 2005, con la declaración de la emergencia carcelaria y la Ley de humanización del sistema aparece un primer impulso para rediseñar la política penitenciaria, orientándola hacia el despliegue general de mecanismos progresivos de reinserción sociolaboral. Sin embargo, no logró revertir el escenario crítico que se arrastraba y que volvió a emerger con dureza en 2009. Recién en 2010, con la creación del INR se logró generar un diseño institucional con orientaciones programáticas comunes a todo el sistema; abriendo paso a una inyección presupuestal sin precedentes. Pero incluso esas transformaciones estructurales que redefinieron el paradigma penitenciario en torno a la rehabilitación evidenciaron limitaciones: no se logró una ley orgánica para la nueva institucionalidad, concretar la salida de las cárceles del Ministerio del Interior, ni dejar atrás el Decreto Ley 14.470 de ejecución penal; elementos, en los dos últimos casos, heredados de la dictadura. Como expresa Iturralde

(2010) para Latinoamérica, los cambios en el castigo procesados en el período de facto muestran en nuestro país impactos de largo plazo. Desde entonces, la perspectiva securitaria y el énfasis custodial ha sido un rasgo difícil de superar.

En segundo término, nos propusimos medir la punitividad y examinar sus variaciones a lo largo del período. Al respecto, en una tendencia general de ascenso de la punitividad que no se ha visto cuestionada, es posible identificar etapas diferentes en la trayectoria. La década de los 90 ha sido identificada como clivaje en la perspectiva punitiva en términos políticos, inaugurando una tendencia de incremento en la economía general de penas y generación de nuevas figuras delictivas; y el período 2000-2004 con la consolidación de la cárcel como problema del ciclo democrático, al impulso de la punitividad que emergió en términos prácticos (explosión demográfica del sistema, registros de prisión preventiva superiores al 70%, hacinamiento crítico, escasa incidencia de políticas de rehabilitación, etc.). Luego de 2005 se observó una disminución en la velocidad de expansión demográfica del sistema penitenciario, reducción de la punitividad en algunos indicadores asociados a las prácticas penitenciarias (especialmente en condiciones de reclusión e incidencia de la prisión preventiva) y cambios parciales en cuanto a las políticas. Un proceso centrado más en mejorar los recursos técnicos, marcos institucionales y condiciones infraestructurales para desarrollar procesos de rehabilitación; que en el cuestionamiento del castigo penal y la privación de libertad como respuesta por excelencia al delito.

En tercer y último lugar, en lo que hace a los objetivos que perseguíamos con esta investigación, intentamos contrastar la perspectiva estructural y evaluar su adecuación para dar cuenta del caso uruguayo. Indagar, si como surge de los países desarrollados estudiados para dar forma al enfoque, el ascenso y disminución de la punitividad se asocia respectivamente con el deterioro y fortalecimiento del Estado social. Específicamente estudiamos la relación que presenta en nuestro país la evolución de la prisionización respecto al gasto público social, la pobreza, el desempleo y la desigualdad.

Del análisis surge que, contrariamente a lo sugerido teóricamente, Uruguay presenta un ascenso sostenido de la prisionización entre 1985 y 2019; período en el cual se registra también un ascenso de la prioridad macroeconómica del GPS, una disminución de la pobreza, del desempleo y la desigualdad. Esta relación observada gráficamente, positiva respecto al GPS y negativa respecto a las otras tres variables consideradas, quedó reafirmada al realizar el análisis de asociación lineal mediante el coeficiente de Pearson. Tanto para la asociación

positiva entre prisionización y GPS, como para las asociaciones negativas de la primera con la pobreza y la desigualdad, se obtuvieron coeficientes de correlación relevantes (valores r de 0,91; -0,40 y -0,45 respectivamente) y estadísticamente significativos ($p= 0,00$; 0,02 y 0,01 respectivamente). Por su parte, el vínculo entre prisionización y desempleo no resultó estadísticamente significativo.

Adicionalmente, también analizamos el vínculo entre prisionización y delito, obteniendo un coeficiente de correlación aun más alto que para las variables del Estado social ($r= 0,94$) y alta significación ($p= 0,00$). Recogiendo el hecho de que nuestro país registra denuncias y no delitos, con la cautela que esto amerita por la posible influencia de otros factores que pueden elevar la eficacia en el registro, el dato sugiere fuertes vínculos entre la prisionización y la denuncia de crímenes desde la ciudadanía; relativizando la incidencia de los cambios normativos que buscaron ampliar el uso de penas alternativas y el desarrollo de políticas de egreso anticipado.

De esta manera, los resultados cuestionan la capacidad de la perspectiva estructural para explicar la evolución de la punitividad en Uruguay durante el periodo estudiado.

Siendo el anterior el resultado más saliente del análisis, hemos dado cuenta de matices y coincidencias parciales entre distintos momentos en la trayectoria de unas y otras dimensiones. El quinquenio donde se procesa la explosión demográfica del sistema penitenciario (2000 al 2004), incluye los años donde los indicadores de desigualdad, pobreza y desempleo presentan los peores registros; así como los años en los que se da una caída del gasto público social. Mientras que luego de 2005, cuando mejoran los registros del GPS, desigualdad y exclusión; se registran cambios en las prácticas penitenciarias (mejoras en los niveles de hacinamiento y disminución de la incidencia de la prisión preventiva) y las políticas (particularmente en lo que hace a alternativas de rehabilitación y posibilidades de egreso). Sin embargo, estos cambios fueron parciales y apenas lograron matizar una trayectoria que siguió mostrando altos niveles de punitividad. Fueron cambios procesados sí en un contexto de mejora en las dimensiones consideradas del Estado social, pero no es posible asociarlos mecánicamente a ese contexto; puesto que su carácter parcial, su limitado desarrollo y su convivencia con decisiones en sentido contrario, no logró modificar la relación históricamente observada entre punitividad y Estado social.

Este trabajo parece apoyar lo que afirma Sozzo (2016), en cuanto a la insuficiencia del análisis de las causas de fondo (estructurales) para describir e interpretar el devenir concreto de la punitividad en los países periféricos. Para nuestro caso, los mecanismos causales propuestos no solo parecen operar en sentido contrario al sugerido; sino que además no permiten profundizar en la comprensión de los cambios observados en algunas dimensiones específicas de las políticas y las prácticas, sus contradicciones y sus limitaciones. Al respecto, en el análisis aparecieron referencias a la intermediación de otros factores (políticos y culturales); definidos por Sozzo como “causas próximas”.

La necesidad de incorporar otras dimensiones al análisis constituye el principal insumo para futuras líneas de investigación. Múltiples elementos recogidos sugieren la conveniencia de abordar la influencia de dinámicas políticas: el crecimiento de la inseguridad y el temor ciudadano como tópico del debate político, el escrutinio mediático, las dificultades para instalar discusiones estratégicas e integrales en torno a las políticas de castigo (superando su vínculo subsidiario con la política criminal), etc. Estos elementos podrían ser determinantes en su interacción con aspectos institucionales frecuentes en nuestro país, como las restricciones presupuestales, la escasez de recursos técnicos y las resistencias especialmente ligadas al dominio policial de la temática. También parece pertinente estudiar los pilares culturales donde se asienta el castigo y la punitividad en Uruguay. La prisión podría estar condensando un poder simbólico que, aun en escenarios donde dimensiones económicas e institucionales han vivido transformaciones, no permite concebirla como un instrumento más dentro de un repertorio diverso de instituciones.

Habiendo observado la fuerte relación entre denuncias y prisionización, sería fundamental contar con encuestas de victimización, para profundizar el análisis de la influencia del delito con un instrumento de mejor calidad. Adicionalmente, sería positivo generar análisis comparados entre países de la región, extrayendo rasgos compartidos de la evolución del castigo, su punitividad y explicación en países con elementos comunes en su historia económica y política. Así como identificar singularidades que indiquen divergencia y factores que puedan estar operando para ello.

En definitiva, debemos seguir indagando la interacción entre causas profundas y causas próximas para entender y transformar las políticas y prácticas penitenciarias de nuestro país. Desde la reapertura democrática, según se ha podido ver, su desarrollo no ha podido satisfacer las expectativas del afuera; con un costo demasiado alto para quienes están dentro.

Bibliografía

- ANDENAES, J. (1974). *Punishment and deterrence*. Ann Arbor: University of Michigan Press. En NAGIN, D. S. (1998). *Deterrence and incapacitation*. En TONRY, M (coord.). (1998). *The handbook of crime & punishment*. New York: Oxford University Press.
- BAKER, J. & BOOTH, A. (2016). *Hell to pay: Religion and punitive ideology among the American public*. En *Punishment & Society*, Volumen 18(2): 151–176. SAGE Publications.
- BATTHYANY, K. & CABRERA, M. (2011). *Metodología de la investigación en ciencias sociales: apunte para un curso inicial*. Montevideo: Udelar, CSE.
- BECCARIA, C. (1764). *On crimes and punishments*. En ONWUDIWE, I. D., ODO, J. & ONYEOZILI, E. C. (2005). *Deterrence theory*. En BOSWORTH, M. (Ed.) (2005). *Encyclopedia of prisons and correctional facilities*. SAGE Publications.
- BECKETT, K. & WESTERN, B. (2001). *Governing Social Marginality: Welfare, Incarceration, and the Transformation of State Policy*. En *Punishment & Society*, Volumen 3(1): 43-59. SAGE Publications.
- BENTHAM, J. (1789). *An introduction to the principles of morals and legislation*. En ONWUDIWE, I. D., ODO, J. & ONYEOZILI, E. C. (2005). *Deterrence theory*. En BOSWORTH, M. (Edit.) (2005). *Encyclopedia of prisons and correctional facilities*. SAGE Publications.
- BLUMSTEIN, A., COHEN, J., & CANELLA-CACHO, J. (1993) *Filtered Sampling from Populations with Heterogenous Event Frequencies*. En NAGIN, D. S. (1998). *Deterrence and incapacitation*. En TONRY, M (coord.). (1998). *The handbook of crime & punishment*. New York: Oxford University Press.
- BRUSIMA, F & NELKEM, D. (2007) *Explorations in legal cultures*. Gravenhage: Reed Business - BV, 's.
- CAVADINO, M. & DIGNAN, J. (2006). *Penal Systems: A Comparative Approach*. SAGE Publications.

- CEA D'ANCONA, M. (1996). *Metodología cuantitativa. Estrategias y técnicas de investigación social*. Madrid: Editorial Síntesis.
- CORTI, A. & TRAJTENBERG, N. (2015). *¿Sin dolor no hay justicia?* En BARDAZANO, G., CORTI, A., DUFFAU, N. & TRAJTENBERG, N. (2015). *Discutir la cárcel, pensar la sociedad*. Uruguay: TRILCE – CSIC.
- CULLEN, F., CLARK, G., CULLEN, J. & MATHERS, R. (1985). *Attribution, Salience, and Attitudes toward Criminal Sanctioning*. En *Criminal Justice and Behavior*, Volumen 12(3): 305-331. SAGE Journals.
- CULLEN, F., CULLEN, J. & WOZNIAK, J. (1988). *Is rehabilitation dead? The myth of the punitive public*. En *Journal of Criminal Justice*. Volumen 16(4): 303-317.
- CULLEN, F., FISHER, B. & APPLGATE, B. (2000). *Public opinion about punishment and corrections*. En TONRY, M. (ed.) (2000) *Crime and Justice*, Volumen 27: 1-79. University of Chicago Press.
- DAL SANTO, L. (2022). *Economía Política del Castigo en la periferia global: ¿desde el silencio del norte a las importaciones acrílicas?* En *Delito y sociedad*, Volumen 31(53): 18-21. Ediciones UNL.
- DEL ROSAL, B. (2009). *¿Hacia el Derecho Penal de la Posmodernidad?* En *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, Número 11: art.08.
- DOWNES, D. & HANSEN, K. (2006). *Welfare and Punishment in Comparative Perspective*. En AMSTRONG, S. & McARA, L. (Eds.) (2006). *Perspectives on Punishment: The Contours of Control*. Oxford: Oxford University Press.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge University Press.
- FESSLER, D. (2012). *Derecho penal y castigo en Uruguay (1878-1907)*. Montevideo, Uruguay: Departamento de Publicaciones, Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (UCUR).
- FESSLER, D. (2019). *Delito y castigo en Uruguay (1907 - 1934)*. Tesis de doctorado [en línea]. Montevideo, Uruguay: Udelar. FHCE.

- FISHER, F. & NAGIN, D. (1978). *On the Feasibility of Identifying the Crime Function in a Simultaneous Model of Crime Rates and Sanction Levels*. En BLUMSTEIN, A., COHEN, J. & NAGIN, D. (Eds.) (1978). *Deterrence and Incapacitation*. Washington D.C.: National Academy Press.
- FROST, N. (2008). *The mismeasure of punishment*. En *Punishment & Society*, Volumen 10(3): 277-300. SAGE Publications.
- GAMBETTA, V., MUSTO, C., TRAJTENBERG, N. & VIGNA, A. (2019). *Actitudes hacia el castigo penal: ¿qué tan punitivos somos los uruguayos?* En *El Uruguay desde la sociología XVII*. Uruguay: DS, FCS, UdelaR.
- GARGARELLA, R. (2016). *Castigar al prójimo. Por una refundación democrática del derecho penal*". Argentina, Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- GARLAND, D. (2005). *La cultura del control*. Barcelona: Gedisa editorial.
- GONZÁLEZ, V., ROJIDO, E. & TRAJTENBERG, N. (2015). *Sistema penitenciario de Uruguay (1985 – 2014): cambios, continuidades y desafíos*. En BARDAZANO, G., CORTI, A., DUFFAU, N. & TRAJTENBERG, N. (2015). *Discutir la cárcel, pensar la sociedad*. Uruguay: TRILCE – CSIC.
- GREEN, D. (2009). *Feeding Wolves: Punitiveness and Culture*. En *European Journal of Criminology*, Volumen 6(6): 517-536. SAGE Publications.
- HAMILTON, C. (2014). *Reconceptualising Penalty. A comparative perspective on punitiveness in Ireland, Scotland and New Zealand*. Inglaterra: Ashgate Publishing Limited.
- HINDS, L. (2005), *Crime Control in Western Countries, 1970 to 2000*. En HAMILTON, C. (2014). *Reconceptualising Penalty. A comparative perspective on punitiveness in Ireland, Scotland and New Zealand*. Inglaterra: Ashgate Publishing Limited.
- HÖRNQVIST, M. (2010). *Review Symposium: Loic Wacquant's Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity*. En *British Journal of Criminology*, Volumen 50(3): 589-608.

- HUDSON, B. (2010). *Review Symposium: Loic Wacquant's Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity*. En *British Journal of Criminology*, Volumen 50(3): 589-608.
- ITURRANDE, M. (2008). *Emergency penalty and authoritarian liberalism. Recent trends in Colombian criminal policy*. En *Theoretical Criminology*, Volumen 12(3): 377-397. SAGE Journals.
- ITURRANDE, M. (2010). *Democracies without citizenship: crime and punishment in latin america*. En *New Criminal Law Review*, Volumen 13(2): 309-332.
- JONES, T. & NEWBURN, T. (2008). *Policy Transfer and Criminal Justice*. Milton Keynes: Open University Press.
- JOHNSON, D. (2003). *Police Integrity in Japan*. En Klockars, C. et al. (eds.) (2003). *The Contours of Police Integrity*. Holanda: SAGE Publications.
- JUANCHE, A. (2022). *Mapeo de alternativas a la privación de libertad*. PNUD, ACNUDH.
- KLECK, G. & BAKER JACKSON, D. (2017). *Does Crime Cause Punitiveness?* En *Crime & Delinquency* 63(12): 1572-1599. SAGE Journals.
- KUTATELADZE, B. (2007). *How do we really know which country is more punitive? Introducing a 41-criteria measurement of state punitiveness*. American Society of Criminology Annual Meeting, Atlanta, Georgia. En HAMILTON, C. (2014). *Reconceptualising Penalty. A comparative perspective on punitiveness in Ireland, Scotland and New Zeland*. Inglaterra: Ashgate Publishing Limited.
- MACKEY, D & K. Courtright (2000). *Assessing punitiveness among college students: A comparison of criminal justice majors with other majors*. En *The Justice Professional*, Volumen 12(4): 423-441.
- MAGUIRE, E. & JOHNSON, D. (2015). *The structure of public opinion on crime policy: Evidence from seven Caribbean Nations*. En *Punishment & Society*, Volumen 17(4): 502-530. SAGE Journals.

- MARUNA, Sh. & KING, A. (2009). *Once a Criminal, Always a Criminal?: Redeemability' and the Psychology of Punitive Public Attitudes*. En *European Journal on Criminal Policy and Research*, volume 15: 7-24.
- MASCINI, P. & HOUTMAN, D. (2006). *Rehabilitation and Repression: Reassessing Their Ideological Embeddedness*. En *British Journal of Criminology*, Volume 46(5): 822-836.
- MATTHEWS, R. (2005). *The myth of punitiveness*. En *Theoretical Criminology*, Volumen 9(2): 175-201. SAGE Journals.
- MATTHEWS, R. (2012). *Realist Criminology. A Framework of Analysis*. En *Revista de Ciencias Sociales*. Montevideo: DS, FCS, Universidad de la República, vol. 25(31).
- MELOSSI, D & PAVARINI. M. (1980). *Cárcel y fábrica*. Buenos Aires: S. XXI Editores.
- MELOSSI, D. (2018). *Controlar el delito, controlar la sociedad*. Buenos Aires: S. XXI Editores.
- NAGIN, D. S. (1998). *Deterrence and incapacitation*. En TONRY, M (coord.). (1998). *The handbook of crime & punishment*. New York: Oxford University Press.
- NELKEN, D. (1994). *The Future of Comparative Criminology*. En Nelken, D. (ed.) (1994). *The Futures of Criminology*. SAGE Publications.
- NELKEN, D. (2000). *Just Comparing: Virtually there, Researching there, Living there and Telling Difference: of Crime and Criminal Justice in Italy*. En Nelken, D. (ed.) (2000). *Contrasts in Criminal Justice*. Ashgate Publishing.
- NELKEN, D. (2004). *Using the Concept of Legal Culture*. En *Australian Journal of Legal Philosophy*, Número 29.
- NELKEN, D. (2006). *Italy: A Lesson in Tolerance?*. En Muncie, J. & Goldson, B. (ed.) (2006). *Comparative Youth Justice: Critical Issues*. SAGE Publications.
- NELKEN, D. (2009). *Comparative Criminal Justice: Beyond Ethnocentricism and Relativism*. En *European Journal of Criminology*, Volumen 6(4): 291-311.

- NELKEN, D. (2010). *Comparative Criminal Justice: Making Sense of Difference*. SAGE Publications.
- NIVETTE, A. E. (2016). *Institutional ineffectiveness, illegitimacy and public support for vigilantism in Latin America*. En *Criminology: An Interdisciplinary Journal*, Volumen 54(1): 142-175.
- ONWUDIWE, I. D., ODO, J. & ONYEOZILI, E. C. (2005). *Deterrence theory*. En BOSWORTH, M. (Edit.) (2005). *Encyclopedia of prisons and correctional facilities*. SAGE Publications.
- PATERNAIN, R. (2019). *Campo de discursos, experiencias y políticas. Las víctimas del delito en el Uruguay contemporáneo*. En *El Uruguay desde la sociología XVII*. Uruguay: DS, FCS, Udelar.
- PEASE, K. (1994). *Cross-national imprisonment rates: limitations of method and possible conclusions*. En *British Journal of Criminology*, Volumen 34: 116-130.
- PRATT, J. (2008). *Scandinavian Exceptionalism in an Era of Penal Excess. Part I: The Nature and Roots of Scandinavian Exceptionalism*. En *British Journal of Criminology*, Volumen 48(2): 119-137.
- PUCCI, F., ROJIDO, E., TRAJTENBERG, N. & VIGNA, A. (2009). *Explicaciones de la no reincidencia delictiva*. En *El Uruguay desde la sociología VII*. Uruguay: DS, FCS, Udelar.
- ROBERTS, J. et al. (2003). *Penal Populism and Public Opinion: Lessons from Five Countries*. Oxford University Press.
- ROJIDO, E., VIGNA, A. & TRAJTENBERG, N. (2010). *Rehabilitación, reingreso y desistimiento en Uruguay: El caso de Centro Nacional de Rehabilitación*. En *El Uruguay desde la sociología VIII*. Uruguay: DS, FCS, Udelar.
- ROLDÓS, V. & REY, R. (2015). *Génesis del sistema penitenciario uruguayo (1862-1888)*. En BARDAZANO, G., CORTI, A., DUFFAU, N. & TRAJTENBERG, N. (2015). *Discutir la cárcel, pensar la sociedad*. Uruguay: TRILCE – CSIC.

- ROSS, H. L. (1982). *Deterring the Drinking Driver: Legal Policy and Social Control*. En NAGIN, D. S. (1998). *Deterrence and incapacitation*. En TONRY, M (coord.). (1998). *The handbook of crime & punishment*. New York: Oxford University Press.
- RUSCHE, G. & KIRCHHEIMER, O. (1984). *Pena y estructura social*. New York: Columbia University Press. Editorial Temis.
- SHERMAN, L. W. (1990). *Police Crackdowns: Initial and Residual Deterrence*. En NAGIN, D. S. (1998). *Deterrence and incapacitation*. En TONRY, M (coord.). (1998). *The handbook of crime & punishment*. New York: Oxford University Press.
- SIM, J. (2010). *Review Symposium: Loic Wacquant's Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity*. En *British Journal of Criminology*, Volumen 50(3): 589-608.
- SOZZO, M. (comp.) (2016). *Post neoliberalismo y penalidad en América del Sur*. CLACSO: Argentina.
- TETLOCK, Ph., SELF, W. & SINGH, R. (2010). *The punitiveness paradox: When is external pressure exculpatory – And when a signal just to spread blame?* En *Journal of Experimental Social Psychology*, Volumen 46(2): 388-395.
- TONRY, M (coord.). (1998). *The handbook of crime & punishment*. New York: Oxford University Press.
- TONRY, M. (1999). *Why are the u.s. incarceration rate so high*. En *Crime and Delinquency*, Volumen 45(4): 419-437. SAGE Journals.
- TONRY, M. (2007). *Determinants of Penal Policy*. En Tonry, M. (ed.) (2007). *Crime Punishment and Politics in Comparative Perspective*. Chicago: Chicago University Press.
- TYLER, T. & BOECKMANN, R. (1997). *Three Strikes and You Are Out, but Why? The Psychology of Public Support for Punishing Rule Breakers*. En *Law & Society Review*, Volume 31(2):237-266.

- TRAJTENBERG, N. & ALOISO, C. (2009). *La racionalidad en las teorías criminológicas contemporáneas*. En *El Uruguay desde la sociología VII*. Uruguay: DS, FCS, Udelar.
- TRAJTENBERG, N. (2012). *Sistemas de justicia penal. Explicaciones de la punitividad*. En *Revista de Ciencias Sociales*, Volumen 25(31): 60-78. Uruguay: DS, FCS, Udelar.
- URIARTE, C. (2004). *Alternativas a la privación de libertad: Enfoque Político Criminal*. En AA VV (2004). *Medidas Alternativas Discusión y análisis de la ley N° 17. 726 de 26/12/2003*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- URIARTE, C. (2015). *Resocialización y proceso penal*. En BARDAZANO, G., CORTI, A., DUFFAU, N. & TRAJTENBERG, N. (2015). *Discutir la cárcel, pensar la sociedad*. Uruguay: TRILCE – CSIC.
- VERNAZZA, L. (2015). *El dilema de las políticas de seguridad en los gobiernos de izquierda. Uruguay 2005-2014*. Tesis de maestría en desarrollo humano. FLACSO, Argentina.
- VALLES, M. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación Social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. España: Editorial Síntesis.
- VÁZQUEZ, F. (1996). *El análisis de contenido temático. Objetivos y medios en la investigación psicosocial* (Documento de trabajo). Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.
- VIGNA, A. (2016). *La cuestión penitenciaria en Uruguay*. En *Sociedade em Debate*, Volumen 22(2): 78-103.
- VIGNA, A. (2016). *Reforma penitenciaria en el Uruguay: una mirada al proceso de despoliciamiento del sistema carcelario a doce años de la era progresista*. En *Revista Eletrônica da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pelotas*, Volumen 2(2): 89-109.
- VIGNA, A., & SOSA BARÓN, S. (2019). *Muertes en las cárceles uruguayas. Magnitud del fenómeno y problemas para estudiarlo*. *Revista de Ciencias Sociales*, 32(45), 39-66. Epub 01 de diciembre de 2019. <https://doi.org/10.26489/rvs.v32i45.2>

- WACQUANT, L. (2009). *Castigar a los pobres*. España, Barcelona: Gedisa editorial (2010).
- WACQUANT, L. (1999) *Las cárceles de la miseria*. Argentina, Buenos Aires: Manantial (2015).
- WILLIAMS, K. R. & HAWKINS, R. (1986). *Perceptual Research on General Deterrence: A Critical Overview*. En NAGIN, D. S. (1998). *Deterrence and incapacitation*. En TONRY, M (coord.). (1998). *The handbook of crime & punishment*. New York: Oxford University Press.
- WOZNIAK, K. H. (2016). *Public Opinion and the Politics of Criminal Justice Policy Making: Reasons for Optimism, Pessimism, and Uncertainty*. En *Criminology & Public Policy*, Volumen 15(1): 179-186.