



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA
Informe de Pasantía

Reformas del sistema penitenciario en Uruguay
Las propuestas de 1997 y 2018

Abel Pintos
Tutor: Rafael Paternain
Referente institucional: Margarita Navarrete

ÍNDICE

	Pág.
Introducción	
1.La INDDHH y el ICP-UDELAR	3
2. Trabajo realizado en la INDDHH	3
3. Sobre la INDDHH	5
4.El MNP como contralor de los DDHH en contexto de privación de libertad	6
5.La reforma pendiente. Una breve revisión histórica	9
6. Situación penitenciaria tras el retorno a la democracia	12
7. La situación penitenciaria en la década de los 90	13
8. La reforma de 1997	16
9. Situación penitenciaria en la primer década del 2000	19
10. Situación penitenciaria en la segunda década del 2000	23
11.La reforma de 2018	27
12.Situación penitenciaria en la actualidad	33
13.Semejanzas y diferencias	36
14. Conclusiones	39
15.Bibliografía	42
16.Anexos	45

INTRODUCCIÓN

1. La INDDHH y el ICP-UDELAR

El presente trabajo es la culminación de la carrera de Ciencia Política desarrollada en la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. El mismo se desarrollo entre setiembre de 2021 y febrero de 2022 en la Instituto Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo.

Tras muchos años de estudios, al terminar la maya curricular de materias correspondientes a la licenciatura, la coordinadora del Instituto de Ciencia Política la Dra. Altair Magri conversó conmigo sobre las posibilidades de egreso, vimos con buenos ojos la idea de realizar una pasantía en la Instituto Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo.

Dicha Institución desde hace unos años ha colaborado en la realización de pasantías para el egreso de la licenciatura de ciencia política formalizadas a través de un convenio entre la INDDHH y el Instituto de Ciencia Política (ICP). En mi caso personal siendo funcionario del Ministerio del Interior y estando vinculado al Instituto Nacional de Rehabilitación como operador penitenciario, me ha permitido ampliar mi horizonte de conocimientos sobre Derechos Humanos en contexto de privación de libertad y como el Instituto trabaja al respecto.

La institución cuenta con un área de estudio la cual maneja el desarrollo de las pasantías. La misma estuvo a cargo de un equipo integrado por la Lic. en Filosofía Margarita Navarrete, la Lic. en Ciencia Política Manuela Abraham y la Lic. en Sociología Magdalena Gutiérrez.

Desde el Instituto de Ciencia Política se designó como mi tutor al Sociólogo Rafael Paternain, docente e investigador sobre temas de seguridad y criminalidad.

Siempre estaré agradecido siempre al grupo humano y profesional que colaboró en mi pasantía tanto desde la INDDHH como de la Universidad.

2. Trabajo realizado en la INDDHH

Tras realizar los trámites correspondientes a nivel de instituciones (y firma del convenio respectivo) comencé una serie de trabajos (productos) en la INDDHH.

El primer mes consistió en conocer la institución como tal, desde adentro visitando las distintas áreas y funcionarios que ahí trabajan. Además de leer una serie de trabajos e informes de la institución que se me hicieron llegar.

Estos materiales daban cuenta de los fines de la Institución, su metodología de trabajo y resoluciones. Dentro de los materiales que llegaron a mis manos, uno fue muy importante para desarrollo de mi trabajo. El mismo consiste en la opinión de la INDDHH sobre el anteproyecto de ley que se presentó sobre la ley de organización del sistema penitenciario nacional del 2018.

Posteriormente (segundo) y dentro de este periodo de inducción que realiza la institución, realicé un curso vía on-line en la plataforma de la institución. El mismo constó de tres módulos con un trabajo final. Los módulos se dividían en : 1) ¿qué entendemos por derechos humanos?; 2) Dimensiones subjetivas. Derechos, deberes y garantías y por ultimo 3) La INDDHH y la Defensoría del Pueblo como garantía.

Al final se desarrolló un trabajo final libre. En mi caso el mismo consistió en un análisis del anteproyecto de ley del 2018 sobre la ley de organización del sistema penitenciario nacional tanto de quienes lo defendían como de quienes lo consideraron muy poco viable y claro, dándole una perspectiva de derechos humanos.

Mientras desarrollaba esta tarea fui invitado por la Institución a participar (el 2 de diciembre) de la presentación del Mirador DESCA. Es un proyecto entre la INDDHH y la Unidad de Métodos y Acceso a datos (UMAD) de la Facultad de Ciencias Sociales. El Mirador es una plataforma virtual la que permitirá monitorear el cumplimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en Uruguay.

En esta primera etapa el Mirador hizo foco en cuatro derechos: vivienda, salud, educación y seguridad social y tres poblaciones consideradas vulnerables: infancia y adolescencia; mujeres y población afrodescendiente.

Esta plataforma será un elemento muy importante en la elaboración de mi tercer producto. Dado mis conocimientos y trabajo en el ámbito penitenciario se me pidió realizar la incorporación de la población privada de libertad adulta como lo presenta el Mirador DESCA.

La temática penitenciaria desde hace varios años ha sido tema de investigación en mi formación académica en facultad, desarrollando trabajos variados dependiendo de la materia. A diferencia de otros países, Uruguay cuenta con poca investigación académica. Ese ha sido uno de los puntos que pude comprobar a lo largo de años. Recién en estos últimos años comenzó el aumento de producción dado principalmente por el interés social y académico sobre la problemática penitenciaria y su incidencia en la seguridad pública.

Dentro de los autores nacionales que han tratado el tema tenemos a: Rafael Paternain, Ana Vigna, Daniel Fessler, Ana Folle, Nicolas Trajtenberg, Rolando Arbesun, entre otros.

La tarea llevada adelante insumió mucha búsqueda de información. El material que utilicé pertenece a mi biblioteca personal. Otro tanto me fue dado por la INDDHH, que de otra manera me hubiese sido difícil conseguir.

Lamentablemente, alguna información solicitada a la Escuela Nacional de Policía no fue posible obtener dado la proximidad de fin de año. En conversación con su director, el Crio. Mayor Crisoldo Caraballo, la pandemia de COVID-19 ha golpeado al personal de la institución.

A pesar de ello se generó una importante base de datos sobre la población privada de libertad. Este material será importante a la hora de desarrollar el tema central de la pasantía.

El siguiente trabajo no pretende llegar a conclusiones axiomáticas. En el terreno de lo penitenciario como en el social, los cambios de paradigma hacen que no sea posible desarrollar una política única ni mucho menos consensuada. Solo pretendo por un lado brindar un relato sobre el tema penitenciario con información muchas veces difícil de acceder y generar reflexiones al respecto. Ojalá la meta sea cumplida.

3.Sobre la INDDHH

La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo es un organismo estatal autónomo que funciona en el ámbito del Poder Legislativo teniendo como cometidos la defensa, promoción y protección de los derechos humanos.

La misma surge en cumplimiento de los llamados Principios de París de 1991 donde se desarrolló el primer taller internacional sobre instituciones nacionales para la promoción y protección de los

derechos humanos. Los Principios de París definen el rol, composición, estatus y funciones de las instituciones nacionales de derechos humanos.

En Uruguay el 24 de diciembre de 2008 por la ley 18446 fue creada la INDDHH cumpliendo los Principios de París, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, por resolución 48/134 de 1993. La misma fue ajustada en dos ocasiones por las leyes 18806 y 19763. El primer Consejo Directivo de la INDDHH se instaló el 22 de junio de 2012 con lo que dio inicio al ejercicio de sus funciones.

Uruguay integra la lista de 123 instituciones existentes en el mundo de las cuales 80 acreditan con la categoría A (son aquellas instituciones que cumplen plenamente con los Principios de París) siendo la INDDHH desde 2016 integrante de esa categoría.

A grandes rasgos la INDDHH tiene cuatro ejes como competencias:

- La INDDHH está inserta en la matriz internacional de instituciones, normas y actores clave en derechos humanos.
- La institución recibe denuncias sobre vulneraciones de derechos; brinda asesoramiento; investiga y realiza recomendaciones a los organismos estatales.
- Además cumple la función de promoción y educación en derechos humanos.
- Por último la institución cumple funciones de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) el cual consiste en el monitoreo de los lugares de encierro en todo el territorio nacional.

4. El MNP como contralor de los DDHH en contexto de privación de libertad

“El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) es una entidad de control, dotada de autonomía funcional, que opera dentro de la estructura de la INDDHH en virtud del artículo 83 de la ley 18.446 (de creación de la INDDHH). El MNP fue creado por mandato del protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles, inhumanos o Degradantes ratificado por nuestro país por la ley 17.914. Tiene como fin el prevenir prácticas de tortura u otras formas de maltrato hacia las personas privadas de libertad. Su actuación preventiva consiste en realizar inspecciones regulares, no anunciadas, a centros de privación de libertad; formular recomendaciones a las instituciones del Estado para que propongan medidas tendientes a minimizar los riesgos de situaciones de maltrato y/o tortura, brindar asesoramiento en cuanto a la

legislación vigente o proyectos de ley tendientes a reducir los riesgos que conllevan las situaciones de encierro institucional”¹.

Este mecanismo es fundamental a la hora de realizar informes sobre la situación real que viven en contexto de encierro parte de la población de nuestra sociedad. El MNP realiza el monitoreo en centros de 24 horas del Instituto Nacional del Niño y Adolescente (INAU); centros de privación de libertad para adolescentes del Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA); unidades policiales dependientes del Ministerio del Interior; centros de privación de libertad de adultos a cargo del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) y por último instituciones psiquiátricas de adultos dependientes de la Administración de los Servicios del Estado (ASSE).

En lo que refiere al presente trabajo la población estudiada es la población privada de libertad por orden judicial en centros de reclusión penitenciarios.

Un claro ejemplo de la importancia sobre estas visitas no programadas es, por ejemplo, el trabajo reciente del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2020) sobre alimentación y salud en el sistema penitenciario².

Uno de los datos más relevantes entre las tres unidades estudiadas, esta relacionada al aporte nutricional que la institución brinda a los privados de libertad. La Unidad N°7 de Canelones es la que brinda ...”*menos calorías, hidratos de carbono, proteínas, lípidos, fibra y hierro*”³.

Tabla I⁴

Cantidad de visitas a cárceles visitadas

AÑO	2016	2017	2018	2019	2020	2021
SISTEMA CARCELARIO	14	14	20	19	7	11

El número de visitas siempre han sido muy importantes desarrollo por el MNP. La pandemia de Covid 19 vivida en el país impidió realizar más visitas a los centros carcelarios. Igualmente se llevaron adelante algunas, las cuáles siempre son importantes en la defensa de los derechos de la población privada de libertad.

1 INFORME ANUAL A LA ASAMBLEA GENERAL 2020.RESUMEN EJECUTIVO. DISPONIBLE EN: www.inddhh.gub.uy

2 Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. INDDHH. Uruguay 2020. Informe temático: salud y alimentación en el sistema penitenciario. Análisis de las Unidades 7 (Canelones), 12 (Rivera) y 13 (Maldonado).

3 Idem. Pág.80.

4 Tabla elaborada con informes anuales del INDDHH.

Asimismo el presente año nuestro país será revisado en temas de derechos humanos”...*Una delegación uruguaya ultima detalles para su comparecencia ante el Comité Contra la Tortura de las Naciones Unidas (ONU), que se reunirá del 19 de abril al 13 de mayo en su 73er periodo de sesiones. Cancillería coordina la asistencia de representantes del Ministerio del Interior, el Ministerio de Desarrollo Social, la Fiscalía General de la Nación y el Poder Judicial, entre otros organismos, para responder a las preguntas que les haga el comité y aclarar lo necesario respecto a los informes que Uruguay ha presentado desde 2018*”⁵. Una situación muy difícil con respecto a los derechos de los privados de libertad dado ciertos artículos aprobados por la ley 19889 y la cantidad récord de muertos en cárceles.

Con respecto a este último punto: *“Han sido 83 en total, 73% más que en 2020, cuando hubo 48, y 89% más que en 2019, cuando fueron 44. Los fallecimientos en penitenciarías de nuestro país promediaban 43 por año desde 2006. En cuanto a los años anteriores no hay registros.*

*De los decesos registrados este año, 21 fueron homicidios (4 más que en 2020), 15 suicidios (2 menos que en 2020, 6 más que en 2019), 9 muertes dudosas (8 más que en 2020), 4 muertes en un presunto accidente (incendio en Comcar; 3 más que en 2020) y 34 muertes por problemas de salud (22 más que en 2020)”*⁶.

Uruguay está ubicado en el 14to⁷ puesto de una lista referida a cantidad de personas privadas de libertad a nivel mundial. Puesto muy difícil de entender dado su nivel social, cultural y democrático.

Tan importante es el tema que el propio Comisionado Parlamentario expone lo siguiente:”...*Uruguay es así uno de los países de América Latina que tiene más presos, muy por encima de otros países del continente como Perú (267 presos cada 100000), Chile (229), Colombia (226), Paraguay (180), México (169) o Argentina (167). Aclarar los motivos por los que Uruguay tiene tantos presos en comparación con muchos países que tienen mayores niveles de criminalidad, desigualdad y conflictividad, es algo que escapa a las posibilidades de este informe. Sin duda que es materia para estudios y debates en profundidad”*⁸. Sin lugar a dudas es un deber entre tantos, que el sistema político y la sociedad deben saldar.

5 <https://www.busqueda.com.uy/Secciones/Uruguay-se-ubico-entre-los-14-paises-con-mayor-tasa-de-presos-del-mundo-y-se-presentara-ante-el-Comite-Contra-la-Tortura-de-la-ONU-uc51795>

6 <https://www.carasycaretas.com.uy/2021-ano-record-en-muertes-carcelarias/>

7 <https://www.busqueda.com.uy/Secciones/Uruguay-se-ubico-entre-los-14-paises-con-mayor-tasa-de-presos-del-mundo-y-se-presentara-ante-el-Comite-Contra-la-Tortura-de-la-ONU-uc51795>

8 Informe Anual.(2019). Comisionado Parlamentario Penitenciario. Pag. 29 y 31.

5.La reforma pendiente. Una breve revisión histórica.

Sin lugar a dudas el tema penitenciario es uno de los menos agradables a la hora de una conversación en un grupo de humano. Hablar sobre él por lo general, implica hablar de violencia, abusos y muerte. Parece que las cárceles hubiesen sido una invención reciente. En realidad si, tal cual las conocemos ahora. Pero hubo un proceso de transformación, de castigar el cuerpo a través del sufrimiento público a otro de ser funcional al nuevo orden capitalista dominante.

Como lo expresó Foucault :” *La ejecución pública se percibe ahora como un foco en el que se reanima la violencia. El castigo tenderá, pues a convertirse en la parte más oscura del proceso penal. Lo cual lleva consigo varias consecuencias; la de que abandona el dominio de la percepción casi cotidiana, para entrar en el de la conciencia abstracta; se pide su eficacia a su fatalidad, no a su intensidad visible; es la certidumbre de ser castigado, y no ya el teatro abominable, lo que debe apartar del crimen; la mecánica ejemplar del castigo cambia sus engranajes*”⁹.

En esa misma línea Gabriel Anitua escribe:”... *La cárcel se haría fábrica o tomaría la representación simbólica de la fábrica (...) La prisión también sería vista como una máquina, maquina de crear maquinas para que trabajen con otras maquinas*”¹⁰. Y solo por nombrar un aspecto, será el creciente número de burócratas al servicio del sistema que se dará con el tiempo.

En el siglo XVIII esta maquinaria ya estaría andando en los países centrales de Europa (Workhome¹¹) y Estados Unidos (método Auburn y Filadelfia¹²).

Asimismo en esta época en Inglaterra, Jhon Howard (1726-1790) realizó las primeras denuncias sobre la situación de las cárceles en su época. Tan así fue su empeño que mientras recorría cárceles por Ucrania, contrajo una enfermedad (típica de las mismas) que le causaría la muerte. La importancia del legado de Howard radicó en las observaciones realizadas que están vigentes hasta el día de hoy:

“En su obra Howard, propugna una reforma al sistema penitenciario, sostiene que, en los establecimientos carcelarios, se deberán dar las siguientes condiciones:

9 Foucault M. (2003). Vigilar y Castigar. Nacimiento de la prisión. Pags 11 y 12.

10 Anitua G. (2019). Historias de los pensamientos criminologicos. Pag.161.

11 La Workhouse eran lugares donde las personas realizaban tareas forzadas. Holanda lideró este tipo de recinto.

12 El sistema de Filadelfia consistió en el aislamiento de la persona como medida de reflexión sobre sus actos. El método de Auburn incorporo trabajo de día y meditación de noche.

1. *Cárceles higiénicas, para evitar enfermedades y epidemias.*
2. *Separar a los condenados por delitos mayores, de los condenados por delitos menores.*
3. *Incentivar el trabajo de los condenados de las cárceles.*
4. *Adopción del sistema celular, o sea: el aislamiento del condenado en una celda, de manera que se evite la promiscuidad y la corrupción moral de los presos”¹³.*

Si bien era otro momento histórico de la humanidad él empezó a vislumbrar situaciones condenables. En el transcurso del trabajo veremos que cambian los formatos pero siempre es lo mismo, unos controlando a otros; unos con poder sobre otros.

Con el devenir del tiempo surgieron reformas políticas (llevadas a cabo durante el siglo XIX) y el sistema penitenciario siguió la misma línea de pensamiento positivista imperante en la época. “*Este sistema, sostendría Felix Ylla en sus tesis de 1892, no solo era el de mayor conformidad con los preceptos de la “escuela italiana”¹⁴. Esa escuela italiana fue liderada por Cesare Lombroso a quien en la literatura, se le atribuye como el creador del término criminología. El defendía la idea que el delincuente...”era un salto atrás en la evolución humana pregonada por Darwin, un atavismo de aquellos tiempos que no había evolucionado. La nueva disciplina científica logró así concentrarse en el estudio clínico del hombre delincuente, que era nacido como tal y cuyos comportamientos deberían evitarse”¹⁵.*

La reforma penitenciaria en Uruguay llegó a tal punto, que la Cárcel de Miguelete inaugurada en 1888 fue el resultado de estudios y viajes al extranjero donde se trató de ver hacia donde iba el mundo moderno.

Esta reforma generó que en 1891 se creara por ley 2140 la primer Ley Orgánica Carcelaria y el establecimiento de un Consejo Superior de Cárceles.

Durante todas estas décadas distintos pensamientos filosóficos fueron surgiendo en el mundo y por ende su interpretación y aplicación. Uno de ellos surgió mientras se desarrollaba el WelfareState (Estado benefactor), la idea del “tratamiento” o llamado “resocialización”. Quien inició esta idea a nivel sociológico fue Talcott Parsons, decía...”*existe una socialización que si fracasa, da lugar a*

13 https://www2.uned.es/dpto-derecho-politico/Gudin_Howard.pdf.

14 Fessler D, Legnani P. (2019). Demóstenes numerados: proyectos carcelarios y cárcel en Uruguay (1888-1985); Cesano D, Nuñez J, Gonzalez L. (Editores). Historia de las prisiones sudamericanas. Entre experiencias locales e historia comparada (siglos XIX y XX), Pag. 557.

15 Anitua G. (2019). Historia de los pensamientos criminológicos. Pag. 221-222.

*conductas desviadas que el sistema debe corregir mediante su control social resocializador. En su concepto la “socialización” no era control social, sino que este sería únicamente el que interviene recién frente a la conducta desviada”*¹⁶.

Esta corriente tuvo su auge en la década del 60 y 70 del siglo XX. Pero este modelo decayó dadas las críticas recibidas en su momento sin lograr bajar el número de reincidentes. Gran parte de las políticas penitenciarias utilizadas en Uruguay han apuntado en ese sentido, a la resocialización del individuo a través de lo conductual-cognitivo.

Es interesante en este punto dejar un poco claro que el concepto de rehabilitación es muy frágil para ser defendido por protagonistas del sistema penitenciario en nuestro país. Es el caso del Comisionado Parlamentario. El Dr. Juan Manuel Petit en sus constantes intervenciones ante la prensa y las autoridades (tanto políticas como ministeriales) ha defendido la rehabilitación como la manera de mejorar la situación de las ppl en cárceles. Más presupuesto, más personal, un “más” de muchas cosas pero, hasta él mismo reconoce que...” *como parte de nuestro propio ejercicio de reflexión y trabajo sobre los temas penitenciarios y las modernas tendencias penitenciarias y enfoques de derechos humanos, he creído pertinente utilizar lo menos posible los términos “tratamiento” y “rehabilitación”. Si bien es cierto que existe un gran debate académico en todo el mundo sobre el sentido o no de esos términos en la ciencia criminológica y en el penitenciarismo, creo que es más claro y unívoco hablar de educación, actividades socioeducativas o integración social. La referencia a “rehabilitación” o “tratamiento” tiende a llevarnos a un enfoque biológico o médico, donde parece que los esfuerzos del sistema deben ser para “arreglar”, “reparar” algo que está roto, a partir de un diagnóstico neto y definido y con una terapéutica clara y científica. Nos parece que el reintegro a la vida en libertad no encaja en esos conceptos limitados”*¹⁷.

Asimismo Petit entiende que: *“No creemos pertinente continuar con enfoques positivistas o neo positivistas, que buscan determinar elementos objetivables y palpables para saber quien está “destinado” a cometer delitos y así, sabiéndolo, determinar y clasificar su peligrosidad”*¹⁸.

Es interesante (viniendo del comentario de quien lo hace) esta reflexión, aunque aún se dista mucho de una reflexión seria al respecto.

16 <https://inecipcba.files.wordpress.com/2012/10/zaffaroni-la-filosofia-del-sistema-penitenciario.pdf>

17 Informe Anual. (2018). Comisionado Parlamentario. Pág.13.

18 Idem. Pág. 13.

Como caso casi anecdótico, durante la gestión del ex Director Nacional del INR, el Lic. Crio. Mayor Gonzalo Larrosa "...ha puesto énfasis en la educación como herramienta para la rehabilitación. Entre otras cosas, ha dicho que el INR debería ser el "Instituto Nacional de Educación en Contexto de Encierro" y ha asegurado que los directores de las cárceles deberían ser técnicos con formación universitaria y "visión pedagógica"¹⁹.

Una muy interesante reflexión por parte del Lic. Larrosa la cual por cierto no prosperaría entre otras razones por el corporativismo que tiene aún la policía dentro del Ministerio del Interior.

Terminando este breve recorrido, será recién para 1975 que el gobierno Uruguayo con el decreto-ley 14470 establecerá la normativa general del sistema penitenciario en el Uruguay. Desde ese momento, cualquier intento de *aggiornar* el sistema penitenciario no ha sido posible.

6. Situación penitenciaria tras el retorno a la democracia

Tras el retorno al régimen democrático en 1985, se inaugura en 1986 el proyecto COMCAR (Complejo Carcelario)...*"Dicha construcción se basa en la idea de Gómez Folle del año 1938 (...) siendo los primeros tres años de su funcionamiento cárcel líder en América Latina"*²⁰.

*"...se inicio un proceso de reforma penitenciaria (...) se creo una Comisión integrada por los representantes de dos ministerios del Interior y Educación y Cultura. El espíritu del proyectado fue elevar en lo posible los niveles de realización de los derechos humanos en el ambiente carcelario. El punto de partida era tratar de organizar la convivencia en la prisión con el objetivo de reducir las carencias en el plano social"*²¹.

*"La reforma comenzó a funcionar definitivamente en setiembre de 1986, al inaugurarse el Complejo Carcelario de Santiago Vázquez (Comcar). Pero la falta de apoyo desde lo institucional motivo que quienes elaboraron la reforma e intentaban llevarla adelante renunciaran en su gran mayoría a comienzos de 1998"*²².

19 <http://historico.espectador.com/politica/355987/director-del-inr-en-2018-se-va-terminar-el-hacinamiento-en-las-carceles>

20 Pereira C. (2016). 30 años del sistema penitenciario uruguayo (1985-2015). Tesis Licenciatura en Trabajo Social. UDELAR-FCS-DTS- Tutor:Fernando Leguizamon. Pag.23.

21 IV Seminario sobre cárceles. El fracaso del sistema penitenciario actual. Realidad y reformas urgentes. (2003). SERPAJ. Konrad Adenaur. Pag 22.

22 Idem.Pag.22.

No solo temas relacionados a lo institucional ni al personal penitenciario, se dieron para su declive: *“Al construirse la nueva cárcel del COMCAR se encargó a Inglaterra el sistema de cerramientos de las celdas. Las delicadas cerraduras se manejaban desde un centro hermético para la guardia, en forma electrónica, con garantía plena de seguridad por la experiencia en el lugar de origen. A los pocos meses las cerraduras no funcionaban, las celdas se cerraban con tranca y candado y en el centro de vigilancia podían verse reclusos tomando mate y conversando”*²³.

Este hecho anecdótico, increíblemente se repetirá 30 años después en la cárcel de construcción público-privada más moderna del país.

Como los hechos lo demostraran, este proyecto no pudo superar la carga traída desde la dictadura y el choque con las nuevas visiones sobre Derechos Humanos que empezaban a tener voz.

*...” el deterioro del sistema penitenciario fueron entre otras cosas el que continuaran las cárceles bajo la administración policial, el aumento del ingreso a los Centros de Privación de Libertad por la escalada delictiva, el corrimiento del personal técnico hacia otros ámbitos, ausencia de una política penitenciaria y la falta de mantenimiento en la estructura edilicia. Deterioro que se dio paulatinamente en todos los niveles del sistema”*²⁴.

Este relato se convertirá (como lo ha sido) en algo recurrente durante las décadas siguientes hasta el presente.

7. Situación penitenciaria en la década de los 90

La década de los 90 en Uruguay trajo consigo muchos debates sobre el tema seguridad pública. Fue la década en la cual durante el gobierno del ex presidente Lacalle Herrera (1990-1995) que se alió a las reformas impuestas por el Consenso de Washington (USA), lo cual *”...Para decirlo de modo sintético en 1991 predominó un modelo de gobierno fuertemente liberal en lo económico y casi exclusivamente orientado a lo comercial, con una institucionalidad netamente intergubernamentalista y de baja intensidad que le eran funcionales”*²⁵. Esto significó la falta tanto de recursos materiales como humanos destinados a la seguridad pública como a las cárceles. Fue

23 Pavarini M. (1995). Los confines de la cárcel. Pag 19.

24 Manzzi J. (2015). La inserción laboral de las personas privadas de libertad (PPL) y liberados. Tesis Licenciatura en Trabajo Social. UDELAR-FCS-DTS- Tutor: Rodolfo Martínez. Pag.33.

25 Pereira C. (2016). 30 años del sistema penitenciario uruguayo (1985-2015). Tesis Licenciatura en Trabajo Social. UDELAR-FCS-DTS- Tutor:Fernando Leguizamón. Pag.24.

una década signada por la violencia presentada por los medios de comunicación como algo de todos los días. Periodistas corriendo detrás de ladrones en vivo y motines en cárceles con toma de rehenes incluyendo también a la prensa pero también fue una década donde la sociedad civil se movilizó mucho al respecto teniendo logros parciales o por lo menos, que se discutiera el tema.

En agosto de 1990 se constituyó desde la sociedad civil el “Grupo de trabajo sobre el sistema carcelario Nacional”. El mismo estuvo integrado por la Asociación de Asistentes Sociales del Uruguay (ADASU); Centro de Estudiantes de Derecho (CED); Colegio de Abogados del Uruguay; Coordinadora de Reinserción de Presos Sociales (COREPRES); Coordinadora de Psicólogos; Iglesia Metodista; Iglesia Católica; Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay; Servicio de paz y Justicia (SERPAJ); Servicio de Rehabilitación Social (SERSOC); Sindicato Médico del Uruguay (SMU) y varios integrantes a título personal.

Este Grupo *”...asumió como tarea el estudio del régimen penitenciario y desde un abordaje interdisciplinario e interinstitucional examinó su normativa jurídica, su situación sanitaria y su realidad desde el punto de vista social”*²⁶. Buscó hacer un aporte para el mejoramiento del sistema carcelario. Es interesante señalar que tras la investigación realizada *”...la practica carcelaria lleva a que ni siquiera se respete la normativa que el propio sistema punitivo se ha dado, lo que contribuye a remarcar sus contradicciones”*²⁷.

Hasta tal punto esto sucedía que el entonces Ministro del Interior el Sr. Juan Andrés Ramírez, declaró en la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados que *”...Por mas que haya dos o tres custodias por medio piso- que no los hay-la simple posibilidad de que se abran veinticinco celdas, salgan sesenta reclusos y acometan contra ellos, genera el temor del policía, ya que se afloja convirtiéndose en cómplice del recluso, y para sobrevivir permite, por ejemplo, el ingreso a una celda para violar a un reo”*²⁸.

Es evidente la falta de garantías por parte del Estado sobre la seguridad de las personas privadas de libertad (ppl)²⁹ y como se viola tanto lo establecido en el artículo 26 de la Constitución y las

26 Grupo de trabajo sobre el sistema carcelario nacional (1993). Documentos que revelan la aplicación de tratos crueles, inhumanos y degradantes en el penal de Libertad. Pag.3.

27 Idem. Pag.57.

28 Comisión de Derechos Humanos. (1993). Hechos recientes acaecidos en el penal de Libertad. División taquigrafía y confrontación. N°1302 de 1993. Pag.2.

29 PPL. Persona privada de libertad. Nomenclatura actual para su designación.

normativas internacionales al respecto. Y lo mas relevante es como un jerarca de un gobierno lo comente como una practica normalizada dentro de las cárceles sin resolver.

Para el año 1994 se realiza un Seminario sobre cárceles realizado en la Intendencia de Montevideo. El mismo concluyo que las cárceles son *”...reservorio o vertedero de marginados sociales producidos en las canteras de la miseria que el Estado no ha logrado subsanar. Entonces, el pensamiento de delito, de la seguridad pública, de un un mayor encarcelamiento, son políticas duras que han duplicado el numero de presos”*³⁰. En este periodo de gobierno no se aplicaron políticas destinadas a mejorar la situación carcelaria sino que se dejo en situación de letargo .

Es importante tener en cuenta que en 1995 se crea la Dirección Nacional de Cárceles y Centros de Recuperación donde las cárceles mas grandes de la zona metropolitana estaban bajo una dirección y las restantes cárceles departamentales dependían de las respectivas jefaturas. Se generarían “feudos” penitenciarios en el interior del país difíciles de controlar.

Durante el segundo período de gobierno del ex presidente Julio Maria Sanguinetti (1995-2000) se generaron cambios en las políticas de seguridad pública, pero no relacionadas al sistema penitenciario en su conjunto. En julio de 1995 se aprueba la ley 16707 llamada “Ley de Seguridad Ciudadana”. *” La misma creó nuevas figuras delictivas e incrementó las penas para algunos delitos. También a esta ley se asocia que limito el otorgamiento de libertades anticipadas, circunstancias que propicián la situación de hacinamiento”*³¹.

En esta misma ley en su Art. 34 establece la conformación de una Comisión Honoraria para el Mejoramiento del Sistema Carcelario. Dicha Comisión fue presidida por el Dr. Armando Tomassino.

La misma después de meses de trabajo presento un informe final concluyendo:

“1) Inadecuacion de los edificio para cumplir con los objetivos del sistema: reinserción social de los internos, disminuir la violencia dentro del sistema y brindar trato humano.

2) Superpoblación y hacinamiento.

30 Pereira C. (2016). 30 años del sistema penitenciario uruguayo (1985-2015). Tesis Licenciatura en Trabajo Social. UDELAR-FCS-DTS- Tutor:Fernando Leguizamon. Pag.24.

31 Manzzi J. (2015). La inserción laboral d ellas personas privadas de libertad (PPL) y liberados. Tesis Licenciatura en Trabajo Social. UDELAR-FCS-DTS- Tutor: Rodolfo Martinez. Pag.34.

- 3) *Ausencia de capacitación de funcionarios. Excesivo cambio de mandos. Utilización de la función penitenciaria como sanción o desvalorización del funcionario.*
- 4) *Distribución inadecuada de funcionarios.*
- 5) *Corrupción; tráfico y consumo problemático de drogas y alcohol.*
- 6) *Violencia física institucional legitimada.*
- 7) *Desorganización de los equipos técnicos y ausencia de seguimientos de la población penitenciaria.*
- 8) *Arbitrariedades en el régimen disciplinario: falta de garantías para la PPL.*
- 9) *Desvalorización de los derechos de la población: carencias alimentarias, de servicios de salud, visitas, trabajo, educación y recreación.*
- 10) *Ausencia de organización en la vida cotidiana de los establecimientos*³².

El informe agregó además que la *"...función policial no solo es diferente de la penitenciaria sino antiética. La interrelación del funcionario policial con la población penitenciaria generalmente esta cargada de rivalidades y desprecio reciproco: y el propio sistema profundiza esta desvalorización mutua. Asimismo, la formación policial no tiene preparación especializada en lo penitenciario, sumado a que la cárcel es visualizada desde los funcionarios como un lugar de destino o castigo, situación que también influye en el relacionamiento complejo entre policías y ppl"*³³.

Durante esta década, tanto desde la sociedad civil como desde el Estado se realizaron distintos análisis a fondo de la situación penitenciaria. Los resultados de los mismos prácticamente coincidieron tanto en la violación de Derechos Humanos de las PPL, hacinamiento, falta de atención medica, alimentación, programas de rehabilitación, entre otros. Como se comento anteriormente, en esta década comienza el crecimiento firme de la población penitenciaria (Ver Anexo 1).

Como lo expresó la ONG SERPAJ: *"El voluminoso informe elaborado por la Comisión Tomassino fue, en los hechos, ignorado"*³⁴.

8.La reforma de 1997.

32 Bonomi V. (2019). Políticas penitenciarias y Derechos Humanos en el primer gobierno del Frente Amplio. Ley de Humanización de Cárceles, un ensayo anti punitivista en el Uruguay de 2005. Tesis Licenciatura en Ciencia Política. UDELAR.FCS.DCP. Tutores: Jose Busquets y Gianella Bardazzano. Pag.18.

33 Idem. Pag.19.

34 IV Seminario sobre Canceles. El fracaso del sistema penitenciario actual. Realidad y reformas urgentes. (2003). SERPAJ. Konrad Adenaur. Pag 34.

Con todos estos insumos elaborados en el correr de la década, en 1997 el diputado por Montevideo el Sr. Daniel Diaz Maynard presentó un anteproyecto para la creación de un Instituto Nacional de Rehabilitación.

El mismo tiene una presentación donde están los Artículo 1 y 2; Capítulo I-Cometidos Artículo 3; Capítulo II- Dirección y Administración Artículos del 4 al 7; Dependencias necesarias- Artículo 8; Capítulo III- Comisión Honoraria Asesora Artículo 9; Capítulo IV- Patrimonio y Presupuesto del Artículo 10 al 12; Capítulo V- Personal del Artículo 13 al 16 y por ultimo Capítulo VI- Disposiciones transitorias del Artículos 17 y 18.

Dentro de su exposición de motivos expresaba:

“No se nos escapa la existencia de un cúmulo de causas en la raíz de la actual situación del sistema penitenciario, que no solo pasan por la ausencia de recursos adecuados para su atención. Sabemos con certeza que ello conlleva importantes carencias materiales, que por ejemplo afectan las condiciones edilicias de los establecimientos de detención, provocan hacinamiento y afectan gravemente la atención sanitaria, la alimenticia y la educación de los internos. También generan un estado casi permanente de ocio improductivo en los reclusos, altamente desaconsejable según los especialistas, todos los cuales por cierto no son problemas menores”³⁵.

Además menciona que hay: *“Diferencias mas de fondo apuntan a la organización misma de la vida carcelaria, atañen fundamentalmente al relacionamiento del personal con los reclusos, pasan por la calidad policial de los funcionarios y por la ausencia total de capacitación funcional de los mismos, por tratamientos técnicos inexistentes y por un alto componente de violencia, con frecuentes denuncias de corrupción, malos tratos y consumo de droga y alcohol”³⁶.*

También reconoce que : *“La experiencia de estos años nos ha afirmado en la convicción que el modelo penitenciario vigente en nuestro país ha fracasado, alejándose definitivamente del mandato impuesto por la Constitución de la República en su artículo 26³⁷”.*

Plantea la difícil y contradictoria situación del personal policial que se dedica a una tarea que no le corresponde:

35 Cámara de Representantes. (1997). Comisión de Derechos Humanos. Carpeta N°1740 de 1997. Instituto Nacional de Rehabilitación. Creación. Pag.8.

36 Idem. Pag.8.

37 Idem. Pag.8.

“Se cita al profesor Delpiazzo, que define la Policía como ... “la actividad administrativa fundamentalmente preventiva y excepcionalmente represiva que, actuando sometida a la ley, limita la actividad particular con el fin de mantener el orden público”. Señala este autor “que el artículo 26 de la Constitución impone un fin distinto a la administración penitenciaria al disponer que las cárceles solo servirán para asegurara los procesados y penados, persiguiendo su reeducación, la aptitud para el trabajo y la profilaxis del delito”. El fin de la administración penitenciaria es “hacer del delincuente un sujeto capaz de observar una conducta futura que le habilite para participar de la vida civil siendo así la obtención del orden público, tal como ha sido definido, no es la meta primaria de esta actividad estatal”³⁸.

Otro de los puntos importantes que plantea Maynard es la descentralización del Instituto Nacional de Rehabilitación el cual se relacionaría con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Educación y Cultura. Rechaza la idea (que sigue hoy en día defendida por varios actores institucionales) sobre la creación de un Ministerio de Justicia.

En este anteproyecto de ley hay dos puntos interesantes para comentar. Uno de ellos es el artículo N°9 sobre la integración de la Comisión Honoraria Asesora. *“Esta Comisión será designada por el Poder Ejecutivo y tendrá la siguiente integración: un miembro propuesto por la Suprema Corte de Justicia; uno propuesto por el Ministerio del Interior; uno propuesto por el Ministerio de Educación y Cultura; uno propuesto por la Universidad de la República y uno propuesto por Organizaciones No Gubernamentales de Protección de Derechos Humanos”³⁹.*

Es interesante ver como se menciona una integración bastante diversa de representantes gubernamentales y sociales en la ley. Las instituciones de Derechos Humanos rara vez han tenido la posibilidad de participar en ámbitos de consulta y asesoramiento. El anteproyecto presentado es netamente integracionista y pretende que todos los actores estén sentados en la misma mesa.

El otro artículo a tener en cuenta es el N°15. El mismo hace referencia a la realización de una prueba de suficiencia para poder acceder a los cargos: *Artículo 15.- Los ascensos a niveles de jefatura o de Dirección, requerirán previamente la aprobación de una prueba de suficiencia, sin perjuicio de los demás requisitos establecidos en la legislación vigente”⁴⁰.*

38 Idem. Pag10.

39 Idem. Pag4.

40 Idem. Pag.6.

Es positivo considerar pruebas de conocimientos para acceder a ciertos cargos importantes dentro de la administración pública (tal vez el Lic. Crio Mayor González Larrosa lo tomo de esta propuesta). Aquí se plantea que el cargo de dirección (el cual recaería en la figura del Director Nacional) pase por una prueba, lo que da la pauta que se podría generar una especie de concurso para acceder al mismo. La idea sería muy interesante e incluso llevarla a los cargos de directores y sub directores de unidades penitenciarias. Hoy en día, el cargo de Director Nacional es designado por el Poder Ejecutivo y las designaciones de los directores y sub directores dependen del Director Nacional.

Este anteproyecto, podríamos decir que cuenta con elementos sumamente positivos. A pesar de ello el pensamiento de Maynar en ese sentido él era muy pesimista *”...no creo en la rehabilitación como norma general, puede ser una excepción”*⁴¹.

Asimismo deja planteado que *”...educación y trabajo son dos elementos esenciales pero, por encima de todo, como lo dice el Consejo de Europa, lo principal es respetar la dignidad del recluso, lo que en nuestras cárceles no se hace”*⁴².

En esta década las prisiones de Uruguay llegaron a *”...una densidad de 316% cada 100 plazas”*⁴³ (...) *A esta altura del análisis cabe destacar que organismos internacionales como ILANUD y el Consejo de Europa establecen, en materia de política criminal, que la tasa de hacinamiento crítica de 120%, es decir, que por encima de esa cifra la cárcel se debería cerrar y no admitir un solo recluso mas*⁴⁴.

Este proyecto no sería presentado a consideración de la cámara. Por lo que fue archivado.

9. Situación penitenciaria en la primer década del 2000

Siguiendo la línea de tiempo dada, se vio que la década del 90 estuvo signada por un fuerte debate desde la sociedad civil y algunos sectores políticos sobre la temática penitenciaria. Esta década no sera la excepción. Se seguirán brindando soluciones contrarias a los Derechos Humanos y la década

41 Chifflet M. (2002). Carceles: ¿lugares de rehabilitación? Tesis Licenciatura de Trabajo Social. UDELAR. FCS. DTS. Tutor: Carolina Gonzalez Laurino. Pag 108.

42 Idem. Pag.108.

43 IV Seminario sobre Canceles. El fracaso del sistema penitenciario actual. Realidad y reformas urgentes. (2003). SERPAJ. Konrad Adenaur. Pag.108.

44 Idem. Pag.111.

terminara con un informe negativo por parte del Relator de Naciones Unidas Manfred Novak. Además será una década donde nuevos actores institucionales se harán presentes.

Esta fue la década de una de las crisis económicas más grandes que vivió el país. La crisis del 2002 genero en la población un aumento importante de la percepción de inseguridad del país.

Durante el gobierno del ex Presidente Jorge Batlle (2000-2005) el tema penitenciario no estuvo como prioridad en al agenda de gobierno.

En la presentación de la ley de urgencia que realizó el gobierno a principio del 2000 genero: ” *El explosivo aumento de la población carcelaria se debe en especial al agravamiento de las penas, generando fundamentalmente por la ley de urgencia 17243 de 29 de junio de 2000. En sus artículos 64,65 y 68* ”⁴⁵.

Esta vieja receta ya aplicada (seguirá siendo recurrente) potenciaría ya de por si toda una situación social que vivía el país anterior a la crisis del 2002.

Durante este gobierno, la cárcel del Penal de Libertad durante 1999 y 2001 fue testigo de motines de proporciones importantes. El Ministro de entonces, el Sr. Guillermo Stirling a través del sistema de compra directa, realizó la compra de un módulo de acero a una empresa norteamericana. Pero ”...*los módulos de acero no eran tales*”⁴⁶. Los módulos eran de chapas las cuales fueron cortadas por las ppl para la realización de cortes carcelarios (recordemos que en un modulo de estas características la población reclusa pasaba gran parte del día en la celda lo cual generaba ocio compulsivo el que era combatido realizando cortes para su defensa o para su comercialización por drogas u otro elemento).

En este contexto: “*Las latas fue el sector determinante para que la O.N.U calificara al Penal de Libertad durante la presidencia del Dr. Tabare Vázquez como una de las peores cárceles del mundo*”⁴⁷. Las mismas serían cerradas en 2011 tras este informe y se ubicarían a las ppl en otros módulos. “*Se remueve uno de los problemas mas grandes del sistema carcelario*”⁴⁸, comento el ex Comisionado Parlamentario, Alvaro Garcé al respecto.

45 Idem.Pag.28.

46 <https://www.youtube.com/watch?v=yMr5b-MDbVk>

47 <https://www.youtube.com/watch?v=yMr5b-MDbVk>

48 <https://www.lr21.com.uy/politica/453382-cierre-de-las-latas-y-traslado-de-presos>

Tras estos motines en el Penal de Libertad, se conformó una Comisión Tripartita con actores de los tres poderes del Estado y sociedad civil. Para el año 2003 en un documentado publicado llamado “Análisis de la realidad carcelaria y recomendaciones para superar sus problemas”, expresaba:

“En síntesis, el Grupo Tripartito estima necesario priorizar tres niveles de acción:

- 1. la puesta en marcha en forma inmediata de soluciones en los temas de salud, hábitat y hacinamiento.*
- 2. La preparación de programas y acciones tendientes a una mejor distribución de la población carcelaria. Asimismo, se considera insoslayable la organización progresiva del trabajo (con alcance a toda la población carcelaria), así como la atención inmediata de los mecanismos de comunicación y visitas familiares.*
- 3. La instauración definitiva de un sistema de tratamiento penitenciario elaborado sobre bases científicas y de acuerdo con las recomendaciones internacionales”⁴⁹.*

Otro actor relevante que ingresa a escena es la figura del Comisionado Parlamentario aprobado por ley 17684 de agosto del 2003.

Es un “...*órgano creado con el fin de promocionar y proteger los derechos de las personas privadas de libertad*”⁵⁰. El mismo funcionará como la figura del Ombudsman, un defensor de las personas (en este caso de las ppl) de la administración pública (en este caso del sistema penitenciario).

La figura del Comisionado Parlamentario (junto con su equipo de trabajo) ha desarrollado un trabajo muy importante en la defensa de las ppl cuando sus derechos son violados. Incluso han presentado Habeas Corpus ante la justicia por diversos motivos en varios centros penitenciarios. Sus informes anuales son muy consultados por la rica información detallada.

En el año 1995 el ex diputado frenteamplista, Diaz Maynar presentó un proyecto de ley⁵¹ para la creación de esta figura. Como podemos ver la década de los 90 sentó las bases del futuro desarrollo del sistema penitenciario con sus luces y sombras.

No quiero seguir este trabajo sin dejar de mencionar la experiencia que se desarrolló en esta década en el Centro Nacional de Rehabilitación (ubicado en el ex Hospital Musto) entre los años 2002 y 2008. Fue un modelo donde el personal que trabajaba eran civiles y la gran mayoría eran técnicos.

49 IV Seminario sobre Canceles. El fracaso del sistema penitenciario actual. Realidad y reformas urgentes. (2003). SERPAJ. Konrad Adenaur. Pags 31 y 32.

50 Pereira C. (2016). 30 años del sistema penitenciario uruguayo (1985-2015). Tesis Licenciatura en Trabajo Social. UDELAR-FCS-DTS- Tutor:Fernando Leguizamon. Pag.27.

51 Chifflet M. (2002). Carceles: ¿lugares de rehabilitación? Tesis Licenciatura de Trabajo Social. UDELAR. FCS. DTS. Tutor: Carolina Gonzalez Laurino. Pag 95.

Si bien la experiencia fue muy positiva ”...se observo un gradual debilitamiento del proyecto CNR debido a: crecientes problemas financieros; ausencia de recursos calificados y comprometidos con el programa; presencia de relaciones conflictivas entre el personal civil y policial; existencia de divergencias conceptuales y de procedimiento entre los técnicos; ausencia de un manual comprehensivo que estandarizara las practicas; dificultades de la gerencia para articular y liderar el proyecto; ausencia de procesos sistemáticos y continuos de registro de información y evaluación; progresiva disminución de la intensidad del tratamiento; flexibilización de los criterios de ingreso; y la creciente heterogeneidad y complejidad de la población objetivo”⁵². Este proyecto donde participaron muchos funcionarios, muchos de ellos hoy en día siguen trabajando desde distintos lugares en el sistema penitenciario recordándolo como algo positivo y valioso⁵³.

La situación carcelaria siguió deteriorándose concretándose un nuevo récord de ppl en las cárceles. Por primera vez en la historia del país la izquierda llegaba al poder. El Dr. Tabare Vázquez llego a la presidencia (2005-2010) con un gran desafío.

Tras la difícil y alarmante situación penitenciaria, el Presidente Vázquez declara “el estado de emergencia carcelaria”. La misma se concretará con la aprobación de la Ley de Humanización y Modernización del Sistema Penitenciario (ley 17897).

“El nuevo paradigma impulsado por el primer gobierno del Frente Amplio pretende visualizar a las personas privadas de libertad no solo como sujeto de obligaciones, sino también de derechos. Conscientes de que son sujetos que habitan en sociedad se intenta lograr que viven en un espacio lo mas cercano posible a la sociedad. Así, a partir de la reforma la atención a su salud, educación y empleo sera radicalmente diferente”⁵⁴.

Uno de los puntos mas importantes de esta ley está relacionada con la posibilidad de redención de pena por trabajo y estudio de las ppl (Decreto 225/06-102/09) y el relacionado con con la toma de liberados hasta el 5% para obras del Estado dirigido a licitaciones de obras y servicios públicos (Decreto 226/06).

52 Varios autores.(2014). Problemas de integridad en programas de Tratamiento. El caso del Centro Nacional de Rehabilitación. Revista de Ciencias Sociales, DS-FCS, Vol27, n°34, julio 2014. Pags 28 y 29.

53 Estas consideraciones son de este personal que yo he conocido y conversado con ellos al respecto.

54 Zelayeta N. (2013). Tras las rejas...corriendo velos. Un acercamiento al sistema penitenciario uruguayo. Tesis Licenciatura en Trabajo Social. UDELAR.FCS-DTS. Tutor: Fernando Leguizamón. Pag.23.

La figura del Patronato Nacional de Encarcelado y Liberados (PNEL) fue fortalecida en esta ley brindándole recursos humanos, capacitación y recursos materiales.

Con respecto al beneficio de la excarcelación excepcional aplicada, se liberaron 827 ppl.

Esta ley vino a brindar recursos que el sistema penitenciario precisaba. El ex director de cárceles Enrique Navas decía *”...la crisis era por hambre, por falta de medicamentos, hacinamiento, condiciones inhumanas (...);No había nada! Asumí con un presupuesto que no alcanzaba ni para la tercera parte de la población carcelaria. Se comía una vez al día”*⁵⁵.

Si bien esta ley alivió en algo la situación el sistema penitenciario, su situación precaria siguió vigente. El “golpe final” se dio en el año 2009. En ese año Uruguay recibe la visita del relator de Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes, el Sr. Manfred Nowak. El relator *”...realiza un informe extremadamente critico en relación a las condiciones de vida en nuestras cárceles. Dicho informe genera una repercusión-tanto a nivel nacional como internacional- que los organismos de derechos humanos locales no había logrado a través de las denuncias continuas que venían impulsados a lo largo de los años”*⁵⁶.

Una mirada interesante es la falta de alternativa que no pudo generar la izquierda en el tema seguridad y sobre todo en el penitenciario. En palabras del Sociólogo Rafael Paternain *”...la fuerza progresista, sin lograr generar un discurso alternativo capaz de provocar cambios a nivel de las representaciones sociales respecto al tema de la seguridad, continuo amparándose en la visión tradicional frente al problema del delito”*⁵⁷.

Este hecho marcaría los eventos que se darán en la próxima década en nuestro país.

10. Situación penitenciaria en la segunda década del 2000

Tras las elecciones del 2009 la izquierda sigue en el gobierno esta vez encabezado por el ex presidente Jose Mujica (2010-2015), ex líder guerrillero y ex preso político durante la dictadura civico-militar (1973-1985).

55 Bonomi V. (2019). Políticas penitenciarias y Derechos Humanos en el primer gobierno del Frente Amplio. Ley de Humanización de Carceles, un ensayo anti punitivista en el Uruguay de 2005. Tesis Licenciatura en Ciencia Política. UDELAR.FCS.DCP. Tutores: Jose Busquets y Gianella Bardazzano. Pag.21.

56 Vigna A.(2016). Reforma penitenciaria en el Uruguay: una mirada al proceso de despoliciamiento del sistema carcelario a doce años de la era progresista. Revista Electronica da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pelotas -UFPel.Pag.96.

57 Idem.97.

Dada la situación impostergable de resolver del sistema penitenciario (el relator Nowak recomendó una reforma del sistema judicial, resocialización de las persona privadas de libertad, creación del Ministerio de Justicia y el aumento de medidas alternativas), el presidente Mujica convocó a una comisión integrada por representantes de los partidos con representación parlamentaria en lo que se denominó “Comisión Interpartidaria de seguridad pública”.

Esta Comisión elaboró un documento conocido como “Documento de Consenso”, donde los principales acuerdos pasaron por:

“3.18.Establecimientos Carcelarios. Reestructurar el sistema de privación de libertad tanto para adultos como para adolescentes. Es necesario, diseñar e implementar un sistema de privación de libertad que no funcione como universidad del crimen ni perfeccionamiento de las de las redes de marginalidad.

Se propone que las Cárceles salgan de la competencia de la Policía Nacional.

3.18.1. Creación de un Instituto Nacional de Rehabilitación como servicio descentralizado. Será responsable de la gestión de las medidas de privación de libertad en todo el país, y estará integrado por personal especializado sometido al Estatuto específico requerido para el cumplimiento d ella función.

Se propone iniciar la transición hacia ese Servicio Penitenciario Uruguayo, de la siguiente forma:

- Transfiriendo las vacantes que se produzcan en el Escalafón “L” (Policial), de la Unidad Ejecutora “DIRECCIÓN NACIONAL DE CÁRCELES”, y las que se generen en el futuro por creación legal, hacia el Escalafón “S” (Penitenciarios), creado por el artículo 48 de la ley 15.851 del 14/12/1986.*
- Definir derechos y obligaciones del estatuto penitenciario, de modo que no se generen pérdidas de derechos adquiridos por los policías que sean transferidos al novel escalafón”⁵⁸.*

Ese mismo año se aprueba la llamada “ley de emergencia carcelaria” (18667) la cual incluye un gasto extraordinario al Ministerio del Interior destinado principalmente a reparaciones, construcción

y arrendamiento de cárceles, como compra de equipamientos, gastos diversos y la creación de 1500 cargos para el trabajo en cárcel.

En Diciembre del 2010 se aprueba la ley 18719 que dio origen al Instituto Nacional de Rehabilitación.

En el artículo 221 de la ley de presupuesto, se establece su creación y sus cometidos. En relación a los demás artículos: el 219 suprime la entonces Dirección Nacional de Cárceles y Centros de Reclusión; el art.222 crea el cargo de Director Nacional del INR; 223 se crean cargos administrativos G5; el art.225 traspassa el Centro Nacional de Rehabilitación y el entonces Patronato a la órbita del INR; el art 226 crea el cargo civil de Operadores Penitenciarios; el art.227 sobre la creación de los mismos; el art.228 crea el escalafón A Y B civiles y por último el art.229 consiste en el pasaje de las cárceles a la órbita del INR⁵⁹.

En relación a lo anterior, el decreto 093/011 fijó las políticas penitenciarias a llevar adelante: *”...a) tratamiento con fines de rehabilitación y reinserción social con énfasis en el área socio-educativa y laboral; b) los criterios de seguridad para garantizar la permanencia de esas personas en los centros de internación; y c) los criterios de gestión eficaz y transparente de los recursos humanos y financieros en todos los establecimientos carcelarios”*⁶⁰. Mientras que el artículo 104/011 *”...establece la creación de un sistema penitenciario nacional y el énfasis en el respeto de los derechos humanos de las personas privadas de libertad, de acuerdo a la normativa nacional e internacional. Establece como principios orientadores de las políticas públicas penitenciarias: 1) la integralidad; 2) la coordinación con políticas sociales; 3) la progresividad; 4) la transversalidad; 5) la promoción de la responsabilidad social a través del trabajo y la educación. También delimita las tareas a ser cumplidas por el personal policial y el civil”*⁶¹.

Este proyecto contaba con un plazo acordado en la Comisión de Consenso. Como expresó el ex Ministro Bonomi en su momento *”...nos planteamos los plazos máximos de salida del INR del Ministerio del Interior. Nos pusimos de acuerdo con que la fecha máxima fuera el 1° de febrero de 2021, es decir, el año en que empezará a funcionar el presupuesto del nuevo gobierno”*⁶².

59 Esto se hará con la aprobación del Decreto N°145/012.

60 Vigna A.(2016). Reforma penitenciaria en el Uruguay: una mirada al proceso de despoliciamiento del sistema carcelario a doce años de la era progresista. Revista Electronica da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pelotas -UFPel.Pag.99.

61 Idem.Pag.99.

62 Ley de Organización del sistema penitenciario Nacional. (2018). Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración. Carpetas N.º 3193 y 2762 de 2018. Versión Taquigráfica N.º 1806 de 2018. Pag.1.

Dicho plazo por motivos que se detallarán más adelante no se cumplió.

Para el año 2012 una nueva visita del Relator de Naciones Unidas el Sr. Juan Méndez en una nueva revisión de lo hecho por Uruguay hasta el momento, celebró que *”...la creación y clausura de módulos y establecimientos carcelarios, debido a que no cumplían con los estándares internacionales, como por ejemplo “Las Latas” ubicadas en el Establecimiento Penal de Libertad. Asimismo de forma positiva se implementaron reformas institucionales que favorecieron la prevención e investigación de casos de tortura y malos tratos en el sistema penitenciario. El informe de Naciones Unidas destaca la creación de los mencionados Instituto Nacional de Rehabilitación y la Oficina de Seguimiento de la Libertad Asistida, la Escuela penitenciaria y la incorporación de un nuevo escalafón civil”*⁶³.

Entre medio de todo este contexto un hecho no menor, ocurrió en 2015 la ley 19355 en su artículo 163 suprime la que era la institución histórica de ayuda en cárceles como lo fue el Patronato. Con su retiro se da paso a la creación de la Dirección Nacional del Liberado (DINALI) con el objetivo de ayudar a las ppl liberadas en la búsqueda de soluciones transitorias de alojamiento, educativas y laborales. Asimismo dicha dirección esta pensado sacarla de la orbita del Ministerio del Interior y pasarla al MIDES.

Para 2016 en una nueva reunión de la Comisión Multipartidaria sobre seguridad con integrantes con representación parlamentaria, se trabajó sobre la salida del INR del Ministerio del Interior. En esta ocasión se reitera por parte de *”... él prosecretario de Presidencia Juan Andrés Roballo aclaró a su turno que la salida del actual Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) del Ministerio del Interior ya estaba prevista en la Ley de Presupuesto y ratificó que el nuevo servicio descentralizado “se vinculará con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Educación y Cultura”*⁶⁴.

Las declaraciones del Sr. Roballo hacían referencia al Art 158 de la ley de presupuesto 19355 donde el Poder Ejecutivo determinaba que *”... Encomiéndase al Ministerio del Interior la constitución de una comisión con el objetivo de presentar al Poder Ejecutivo un cronograma de actividades para la transformación del Instituto Nacional de Rehabilitación en un servicio descentralizado”*⁶⁵. La

63 Talmon M. (2019). Una lectura de las históricas carencias de las cárceles en Uruguay. Tesis Licenciatura en Trabajo Social. UDELAR-FCS-DTSTutora: Carolina González Laurino. Pag.28.

64 <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Acuerdo-para-pasar-carceles-al-Ministerio-de-Educacion-uc312849>

65 <https://www.imp.com.uy/bases/leyes/19355-2015>

discusión sobre la salida del INR del Ministerio del Interior y su pasaje al Ministerio de Educación y Cultura seguirá solo en el discurso .

Mientras se empezaban a desarrollar los programas de rehabilitación, la realización de los llamados para las primeras tandas de operadores penitenciarios y su ingreso al sistema, el INR comenzaba a tomar forma.

Un cierre de ciclo muy importante fue cuando en el año 2015 se nombró como director de la última unidad penitenciaria aún dependiente de una Jefatura departamental, hablamos de la cárcel de Florida, al Supervisor Penitenciario (G.V) Proc. Carlos Bermudez. Evento que generó la unificación de todas las unidades penitenciarias bajo la orbita del INR y brindar esa imagen de que el proyecto estaba encaminando con autoridades civiles en los cargos de decisión.

En 2017 se aprobó el nuevo Código del Proceso Penal el cual dentro de sus principales objetivos se pasaba de un sistema inquisitivo a uno acusatorio. Se permitió el juicio abreviado entre partes. Como consecuencia de ello se invirtió el orden de procesados y penados. Para 2020 hubo un 15,6% de ppl procesados (ppl sin sentencia firme) y un 84,4% de penados (ppl con sentencia definida)⁶⁶.

En una de las Comisiones que se dio por la discusión del anteproyecto de 2018 el ex Ministro Bonomi expuso el Comisionado Petit ”...*Supongo que estarás contento porque esta bajando el numero de personas privadas de libertad, porque yo no*”.Y me dijo: “*Yo tampoco;yo quería que bajaran por obra de las políticas de rehabilitación llevadas a cabo y no porque están libres las personas que no lo tienen que estar*”⁶⁷.

Esta permitió que el número de personas procesadas bajara significativamente entre 2017 y 2018 (VER ANEXO I).

Para 2019 empezaría nuevamente la curva creciente la cual continua hasta hoy.

11. La reforma de 2018

66 Comisionado Parlamentario.(2020). Informe anual. Situación del sistema carcelario y de medidas alternativas. Pag.25.

67 Poder Legislativo. Cámara de Representantes. Versión Taquigrafica N°1687 de 2018.

Para el año 2018, luego de ocho años de haberse creado el INR, con una estructura funcional y administrativa en curso se presenta por parte del Poder Ejecutivo un anteproyecto de ley de organización del sistema penitenciario nacional⁶⁸.

El mismo estuvo presentado de la siguiente forma:

Titulo I-Capítulo I- Órgano de competencia, naturaleza jurídica, personería, domicilio y Jurisdicción.- Arts del 1 al 3.

Capítulo II- De los principios de las políticas públicas del Instituto Nacional de Rehabilitación.- Art 4.

Capítulo III- De la dirección y la administración.- Art 5 al 21.

Capítulo IV- De los recursos materiales.- Art 22 y 23.

Capítulo V- De los recursos humanos y gestión humana.-Art 24 al 26.

Capítulo VI- Disposiciones especiales referidas a los funcionarios penitenciarios.-Art del 27 al 34.

Capítulo VII- Normas de conducta y sanciones disciplinarias del personal penitenciario.- Art 35 al 39.

Titulo II- Capitulo I-Sistema Penitenciario Nacional. -Art 40 al 42.

Capítulo II-Derechos, obligaciones y beneficios de las personas privadas de libertad.-Art 43 al 45.

Capitulo III- Objetivo del Sistema Penitenciario Nacional.- Art 46 y 47.

Capítulo IV- Unidades de Internacion, caracteres del sistema y y trato a internos.-Art 48 al 59.

Capítulo V- Ingreso, movimiento y traslado.-Art 60 mal 62.

Capítulo VI- Salidas transitorias. -Art 63 al 68.

Capítulo VII- Actividad educativas de las personas privadas de libertad.- Art 69 al 72.

Capítulo VIII-Actividad laboral d ellas personas privadas de libertad.-Art 73 al 82.

Capítulo IX- Trabajo productivo en el Sistema Penitenciario Nacional.- Art 83 al 86.

Capítulo X- Normas disciplinarias a las personas privadas de libertad.- Art 87 al 91.

Titulo III- Capitulo único.- Derogaciones y disposiciones varias.- Art 92 al 98.

A priori se podría haber pensado que era el fin de un largo proceso que se venía gestando desde los 90. Documentos, charlas, exposiciones, reuniones, declaraciones, consensos, etc, parecían llegar al momento de darle el cierre buscado tanto por organizaciones sociales defensora de los Derechos Humanos (SERPAJ, Anmmistia Internacional y otras) en un gobierno de izquierda el cual siempre se alió a las causas de las mismas. Contando además con actores institucionales importantes como

68 Ley de Organización del Sistema Penitenciario Nacional.(2018). Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración. Carpeta N°3193 de 2018. Repartido N.º 978. Julio de 2018.

lo son la oficina del Comisionado Parlamentario y la Institución de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo.

No solo para estos actores era importante la misma. También para el personal civil, los operadores penitenciarios quienes se encontraban (y se encuentran hasta el presente) sin una legislación específica sobre sus tareas y el traspaso de algunas tareas relacionadas con el tema seguridad que han sido propiamente del personal policial.

Antes de seguir exponiendo sobre el anteproyecto presentado por el Ejecutivo, veamos los resultados del Primer Censo Nacional de Funcionarios Penitenciarios realizado entre 2014 y 2015. El mismo fue llevado adelante por el Departamento de Sociología de la FCS, UDELAR, con aportes del Fondo Maria Viñas de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación y desde luego la colaboración del INR. Fueron censados 2356 funcionarios.

El estudio realizado por la Socióloga Ana Vigna⁶⁹ plantea dos preguntas importantes para saber la opinión del personal penitenciario (incluye policías y operadores penitenciarios).

Se pregunta al personal penitenciario la siguiente afirmación:” *Creo que es necesario que las cárceles salgan de la orbita del Ministerio del interior*”⁷⁰. El personal policial en un 35,5% esta en contrá, con el 28,3% de los operadores penitenciario. Un 36,2% se muestra indiferente siendo en su mayoría operadores penitenciarios quienes tienen esta opinión.

Asimismo la segunda pregunta que se planteó fue si:”*El personal policial siempre será necesario dentro de las cárceles*”⁷¹. En este caso el 80,3% de los funcionarios policiales apoyan esta afirmación contra el 71.7% de los operadores penitenciarios.

Como podemos apreciar hay una disociación muy importante entre lo planteado políticamente (Consenso 2010) y la reflexión del personal penitenciario. Se pueden ensayar varias hipótesis al respecto. Desde la creación del INR se dieron muchas idas y vueltas sobre todo con respecto al tema seguridad. Si el operador debería ser formado en seguridad o no.

69 Vigna A.(2016). Reforma penitenciaria en el Uruguay: una mirada al proceso de despoliciamiento del sistema carcelario a doce años de la era progresista. Revista Electronica da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pelotas -UFPel.Pag.104.

70 Idem.Pag.104.

71 Idem.Pag.105.

Cuando se creó el INR una tanda de aspirantes a policías se les cambió el destino e ingresaron como operadores penitenciarios, una clara muestra de la urgencia de empezar a andar la institución.

Muchos de los operadores penitenciarios que han ingresado son familiares de funcionarios policiales dando la pauta de que el peso familiar sobre el funcionario no se disocia siendo civil. Además otro factor y no menor es que muchos operadores (como policías) ingresan a la función por una necesidad laboral lo que puede explicar el hecho de indiferencia y falta de importancia de quien dependa administrativamente.

Incluso en el año 2017 una tanda de policías destinados a jefatura fue trasladado al INR dada la necesidad del momento.

Por tales motivos y otros (lo cual constituye un tema interesante para abordar) en una primera instancia no extrañarían los resultados que se obtuvieron. Hay un fuerte policiamiento de las cárceles (hecho que se da y con mayor peso hoy en día) lo cual sigue generando debates al respecto.

Con todo este panorama instalado y la urgente necesidad de llevar adelante los cambios prometidos, el 2 de Julio de 2018, el Poder Ejecutivo presenta el anteproyecto de “ley de organización del sistema penitenciario nacional” ante la comisión de Constitución.

Dicho anteproyecto fue defendido por el entonces ex Ministro Eduardo Bonomi y sus asesores. *“Este proyecto de ley tiene que ver con una de las resoluciones que se tomaron en la Torre Ejecutiva por parte de los partidos con representación parlamentaria. Creo que esto fue de consenso. Se resolvió la salida del INR del Ministerio del Interior, para transformarse en un servicio descentralizado, que tuviera como órgano de referencia al Ministerio de Educación y Cultura”*⁷².

Antes de realizar un punteo de lo principal de dicho anteproyecto, algo muy relevante para ver es la postura que tuvo el representante del Partido Nacional durante el informe de Consenso del 2010 y siguientes. La documentación al respecto no menciona discrepancias contrarias a lo dicho y expresado por el gobierno en ese momento. Pero cuando se dio la discusión de este anteproyecto el Presidente de la Comisión, el nacionalista Pablo Abdala expresó: *“Nosotros no compartimos- me atrevo a invocar la representación de mi partido porque de esto hemos conversado con los compañeros que integran esta comisión y con compañeros que no la integran también- que esta*

⁷² Ley de Organización del Sistema Penitenciario Nacional.(2018). Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración. Carpeta N°3193 y 2762 de 2018. Version taquigrafica N.º 1806 de 2018.Pag 1.

vinculación institucional con el Poder Ejecutivo se realice a través del Ministerio de Educación y Cultura por la realidad material que enfrentamos en lo que respecta al sistema penitenciario, a la política de seguridad en general y en lo que hace también a la política penitenciaria como un componente muy importante de la política de seguridad (...) en este contexto nuestra definición es de opciones que se hacen a la hora de legislar en la situación actual entendemos que lo prudente, conveniente y necesario es que esa vinculación administrativa se realice con el Ministerio del Interior y no con el Ministerio de Educación y Cultura”⁷³.

Este comentario realizado por el representante nacionalista pone en duda la aprobación del anteproyecto por parte de su partido político. Pero no será el único.

A continuación los principales cuestionamientos hechos por distintos actores políticos y sociales al anteproyecto⁷⁴.

- Cuestionamientos al organismo de conducción.

El ante proyecto de Ley establece un órgano de conducción, integrado por cinco miembros: un presidente y cuatro directores (de Administración; Administración Penitenciaria; Operativa y Seguridad y Técnico y de Tratamiento).

El mismo ha sido cuestionado por la gran mayoría de los actores vinculados a la temática penitenciaria como por integrantes de la comisión que lo llevaba adelante.

Se menciona que es una estructura jerárquica compleja y lenta;

Superposición de atributos entre directorio y el presidente del mismo;

No se aclaran las atribuciones de los directores;

Se podrían generar conflictos internos;

No queda claro cómo se resuelven las resoluciones;

Se considera una norma incompleta;

No hay un representante de los trabajadores en el directorio;

El riesgo de ser “solidariamente responsable”, podría ser hasta inconstitucional.

- La mala decisión de derogar la Ley N.º 14470 de 1975.

73 Idem.Pag 6.

74 Entre los principales actores: Comisionado parlamentario (CP); INDDHH; Ministerio del Interior (MI); Organización de Funcionarios Penitenciarios (OFUCIPE); Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH); Universidad de la República (UDELAR) y Mesa de trabajo sobre mujeres Privadas de Libertad (MTSMPL).

Este es un punto tanto el CP, la MTSMP, UDELAR y ACNUDH son muy enfáticos.

La derogación es vista como un retroceso.

Como lo expresó el Dr. Gonzalo Fernández: "...Nuestra legislación penitenciaria se centra, básicamente, en torno al decreto-ley N°14470 del 2 de diciembre de 1975, que pese a haber sido promulgado durante la vigencia de una entonces incipiente dictadura militar, recoge las sugerencias técnicas formuladas por las Naciones Unidas, a través de las "Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos" aprobadas por el 1er Congreso sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrada en Ginebra durante 1955, así como algunos lineamientos del Anteproyecto de Ley Penitenciaria elaborado en 1966 que le sirviera de antecedente"⁷⁵.

La derogación traería como consecuencias:

Alejamiento de la normativa laboral con respecto al trabajo en cárcel;

No se regularía la actividad educativa;

Las madres recluidas con hijos ya no podrían tenerlos hasta los cuatro años como hasta ahora,

- La actividad laboral no queda clara su reglamentación.

La actividad laboral, herramienta de cambio en el sistema penitenciario ha sido cuestionada por todos los actores por la manera que la Ley lo presenta (CP, INDDHH, MTSMP, ACNUDH, UDELAR).

El trabajo es un derecho no una obligación;

Visto por fuera del derecho laboral;

Normalización y regulación del trabajo penitenciario;

Desacuerdo por los descuentos de quienes trabajan y reciben una compensación económica;

Se critica el Artículo 83 el cual es visto como trabajo forzoso para las ppl;

No queda claro el hecho de que las madres con hijos no puedan trabajar;

El trabajo es un derecho y voluntario. No puede darse una pérdida de beneficios si no se trabaja;

El trabajo debe tener un carácter de rehabilitación y de formación;

Las condiciones no pueden ser distintas a las de la población en general;

En el proyecto las ppl quedan al margen del sistema de seguridad social, normas laborales y seguridad social;

El proyecto suprime el peculio⁷⁶ por un salario mínimo el cual no se aclara su reglamentación.

⁷⁵ Derecho Penal y Derechos Humanos. Gonzalo D. Fernández. Pag 135.

⁷⁶ Peculio: compensación económica dada a una ppl por un determinado trabajo. Aun se utiliza por le INR. Un peculio equivale a un salario mínimo por ocho horas de trabajo.

- La actividad educativa también se vería afectada.

La educación en cárcel es otro de los pilares de la rehabilitación. Los distintos actores coinciden en que la ley propuesta no es clara en relación a la misma y se vería afectada su implementación (CP, INDDHH, MTSMPL, ACNUDH, UDELAR).

La figura del operador penitenciario además de ser facilitador y promover, debe ser hacedor de educación;

Más desarrollo educativo;

Regularización de la misma;

La educación como un derecho, no puede ser concebida como parte de un tratamiento;

No limitar la educación por medidas disciplinarias o sanciones.

Otros cuestionamientos:

- No se nombran políticas de egreso ni a la Dirección Nacional de Liberado (DINALI).
- Falta de políticas dirigidas a la población femenina en general, madres con hijos y población LGTBQ como de no discriminatorias a las mismas.-
- No se mencionan programas de salud ni de salud mental tan necesario en ese contexto. Como una adecuada alimentación.
- Más apoyo a la Oficina de Seguimiento de la Libertades Asistidas (OSLA).
- No queda claro la regulación, implementación y conformación de: Consejo Evaluativo, del Consejo de Familiares de PPL y el Consejo de PPL.
- Aun se debate a que ministerio debería ir el INR. Mientras la gran mayoría de los actores piensa en llevarlo al Ministerio de Educación y Cultura, el Partido Nacional plantea que siga vinculado al MI e incluso se mencionó llevarlo al MIDES. Aunque hay actores (CP, INDDH) que plantean la creación de un Ministerio de Justicia.
- Incorporar el derecho al voto en cárceles.

Este anteproyecto tal como se presentó no logró el apoyo de los actores políticos ni de quienes estaban vinculados a la temática penitenciaria. Por lo cual el mismo no fue presentado al Plenario

de la Cámara lo cual muestra su pobre tratamiento y las complejidades que no pudo superar. Una vez más, se veía en falta nuestro país a nivel internacional.

La no aprobación de este anteproyecto significó el freno definitivo a un ordenamiento reclamado desde hace décadas. De cierta manera quedó nuevamente rehén del sistema político que no pudo unificar criterios ni proyectos. La tan anhelada descentralización y desvinculación del Ministerio del Interior quedó nuevamente por el camino.

12.Situación penitenciaria en la actualidad

Tras el retorno al gobierno de uno de los partidos tradicionales históricos del país (el Partido Nacional) en 2020 (en una coalición denominada multicolor), con la aprobación de la ley 19889 sumando algunos artículos de la Ley de Presupuesto (2020), se propusieron cambios radicales con respecto a lo implementado hasta ahora a nivel penitenciario. Algunos cambios apuntaron a dar respuestas urgentes a necesidades básicas de la población reclusa otras son de ,mas largo aliento.

En la misma se aprobaron puntos relevantes como: 1) distribución del presupuesto de personal civil para crear cargos policiales; 2) se derogó el artículo que generaba cargos civiles tras ciertas vacantes policiales; 3) se incrementaron penas a delitos en los cuales las mujeres son las principales implicadas; 4) se aumentaron penas a ciertos delitos; entre otros.

Estas medidas por cierto han aumentado el “policiamiento” del sistema penitenciario en contra de lo establecido desde 2010 en los informes de Consenso llevados adelante por el gobierno de entonces y la oposición.

En el sistema penitenciario esto se vio claramente al momento de asumir las autoridades a nivel Nacional. Por un lado, el relevo de autoridades de los comandos de las cárceles se dio en favor del personal policial y no del personal civil. Por otro lado, el personal policial dentro de las cárceles volvió a utilizar su uniforme azul y dejó de utilizar el que empleaban en conjunto con los operadores penitenciarios. Hay una cuestión simbólica del color que se quiso imponer sin medir consecuencias. Se veía que la ley 19889 quiso brindar más protección al accionar policial en reemplazo de mejoras salariales o de condiciones de trabajo.

Dentro de estas medidas se llevó adelante el denominado “Plan Dignidad Carcelaria”. El mismo consiste en 12 puntos distribuidos en tres áreas temáticas como 1- edilicio; 2-educativo/laboral y 3- salud e inclusión. Los mismos han tenido un lento avance transcurridos dos años de gestión e incluso discrepancias con la ONG Nada Crece a la Sombra” generó enfrentamientos con el ministerio por dineros gestionados y no volcados a su uso específico.

En este caso la ONG Nada Crece a la Sombra en un acuerdo con la Facultad de Medicina y el Ministerio del Interior, daría apoyo en la realización de papanicolau a todas las mujeres privadas de libertad del Uruguay. Tras diferencias con el Ministerio, se les prohibió ingresar a la Unidad N°4 Santiago Vázquez generando un fuerte cruce de palabras entre ellos. Estas diferencias se resolvieron el 17 de enero del 2022 en nota dirigida y firmada por el Sr. Ministro del Interior Luis Alberto Heber. Tras conversaciones con el Consejo de Política Criminal y Penitenciario, se les autorizo a trabajar en la Unidad N.º7 Canelones para sorpresa de la ONG (Anexo II). Lo cual están realizando en la actualidad.

El aumento de las penas a ciertos delitos (que podrían tener medidas alternativas), están generando consecuencias muy negativas a nivel social . Este es el caso del Art. 36 de la ley 19889 la cual establece entre 4 a 15 años de reclusión si se pretende ingresar droga a un establecimiento penitenciario (entre otros lugares). Este hecho afecta no solo a quien comete el delito sino a todo el entorno familiar. Principalmente mujeres que intentan ingresar pequeñas cantidades de droga (por diversos motivos) son recluidas por años rompiendo el vinculo familiar con sus hijos y todas la consecuencias negativas que se pueden dar.

Otro de los puntos destacado fue la creación de El Consejo de Política Criminal y Penitenciaria (del art.88 al 92 de la ley 19889). El mismo tiene el objetivo de diseñar, planificar, coordinar, monitorear y evaluar la política criminal y penitenciaria. Está integrado de forma honoraria por tres miembros del Ministerio del Interior, uno del Ministerio de Educación y Cultura, uno por la Fiscalía General de la Nación y otro del Poder Judicial. El mismo esta conducido (en este momento) por la Sra. Sub Directora Nacional Técnica Lourdes Salinas.

Asimismo el articulo 87 creó un grupo de trabajo al cual se denominó el “Gach” penitenciario. Un grupo de trabajo multidisciplinario con la finalidad de generar políticas penitenciarias a corto,

mediano y largo plazo. El mismo esta integrado por: Psi.Martha Valfre (coordinadora); Sociólogos Maria Noel Somer y Nicolas Trajtemberg, la psicóloga Natalia Bonilla, los comisarios mayores Gustavo Szasz y Luis Rodriguez y dos jefes del Ministerio del Interior Javier Donangel y Diego Sanjurjo.

Es una de las pocas ocasiones que un integrante de una comisión, plantea la necesidad de generar políticas mas allá de cada gobierno: “ *La idea de una política criminal es establecer el fundamento para que sea un estilo de trabajo que vaya mas allá del cambio de gobierno y del eventual cambio político que pueda haber en las autoridades. Es decir, una estrategia de trabajo que sienta las bases para que se proyecte*”, algo que, explicó “*se hace todo el mundo*”, porque “*las políticas criminales no cambian con el color ni el signo del gobierno*”⁷⁷, expresó la coordinadora del equipo la Psicóloga Martha Valfre dando por primera vez un claro mensaje de una política publica mas halla del gobierno de turno.

Desde luego que otra autoridad que ha realizado comentarios al respecto ha sido el comisionado parlamentario Juan Manuel Petit. El seguimiento en general que realiza sobre el sistema ha mostrado en los últimos años que el mismo retrocedió. Con respecto al año 2019 en 2020 se constata una baja de lo realizado positivamente y un aumento de las condiciones insuficientes. El informe del 2020 describe que hay un 11% de condiciones de oportunidades de integración social; un 56% de condiciones insuficientes para la integración social y un 33% de condiciones de tratos crueles inhumanos y degradantes⁷⁸.

Además, con respecto a las inversiones, en su informe anual: “*Las variaciones en las partidas presupuestales experimentan caídas en remuneraciones del 1%, en funcionamiento del 20% y en inversiones del 34%*”⁷⁹. Es claro que generar políticas penitenciarias con escaso presupuesto genera (como ya lo hemos visto) la caída del sistema y con sus negativas consecuencias.

13 Semejanzas y diferencias

77 <https://www.montevideo.com.uy/En-Perspectiva/Comienza-a-trabajar-el-GACH-penitenciario--Cuales-son-sus-cometidos--uc792358>

78 Comisionado Parlamentario. Informe Anual. Situación del sistema Carcelario y de medidas alternativas. 2020. Pag64.

79 Idem. Pag27.

Los dos anteproyectos presentados son clara muestra de su época y necesidad. Ambos corrieron la misma suerte y no fueron presentados en consideración al Parlamento. Uno presentaba un proyecto de un Instituto Nacional de Rehabilitación, el otro plantea una organización penitenciaria con esta institución ya creada.

A pesar de ciertos matices de época los planteos realizados en ambos casos son muy vigentes hoy en día. En el siguiente apartado veremos sus semejanzas y diferencias.

ANTEPROYECTOS DE REFORMAS DEL SISTEMA PENITENCIARIO		
TEMA	1997	2018
PRESENTACIÓN	El mismo fue presentado por el diputado por Montevideo el Sr. Diaz Maynard. FA.	Fue presentado por el Poder Ejecutivo a través del Ministerio del Interior por su titular el ex Ministro Eduardo Bonomi.
ARTICULADO	El mismo consta de una presentación, seis capítulos sumando en total 18 artículos.	En este caso, él mismo esta presentado en tres títulos, divididos en 10 capítulos y sumando un total de 98 artículos.
DESCENTRALIZAR ÓRGANO VINCULANTE	A favor de la misma. Ministerio de Educación y Cultura	A favor de la misma Ministerio de Educación y Cultura
COMETIDOS	Rehabilitación de las ppl	Rehabilitación de las ppl y administración de las penas alternativas(OSLA).
AUTORIDADES	Directorio:un presidente y dos directores. Cumplir con 35 años de edad y persona con conocimiento penitenciario. Designado por el Poder Ejecutivo.	Directorio: un presidente y cuatro directores. Nombrados por el Poder Ejecutivo según art.187 de la Constitución.
DEPENDENCIAS NECESARIAS	Dirección de Establecimientos de Rehabilitación/ Dirección de clasificación, diagnostico, tratamiento de internos y Escuelas de capacitación penitenciaria/Dirección de	Se nombran los cuatro directores: Administrativo/de Formación Penitenciaria/ Operativo y de tratamiento/Oficina de Supervisión de la Libertad

	Criminología/ Patronato.	Asistida/ Junta de tratamiento/Junta de Disciplina/Consejo Evaluativo/Consejo de Familiares de personas privadas de libertad/Consejo de personas privadas de libertad/
COMISIÓN HONORARIA	Se genera una comisión honoraria de cinco miembros para asesorar al Director del Instituto. Designada por el Poder Ejecutivo. Un miembro de la Suprema Corte de Justicia; uno propuesto por el MI; otro por el MEC; otro por la UDELAR y el ultimo por las organizaciones gubernamentales de protección de derechos humanos.	Si bien en el art. 4 inciso 6 dice:”los derechos humanos debe ser integrado en forma transversal en todas las normas reglamentarias de tratamiento, seguridad y gestión que dicte el INR” no existe mención a la participación de organizaciones de derechos humanos en forma de consulta alguna.
DERECHOS HUMANOS	Son muy presentes en la redacción misma del anteproyecto y le da un lugar destacado.	Solo se menciona pero no vincula a ninguna organización en forma de consulta.
PERSONAL-CAPACITACIÓN	El personal deberá ser apto para la función. Incluso en cargo de Director Nacional deberá acreditar conocimiento.	Según el art.27 inciso 6 deberá brindarse formación, capacitación, especialización entre otros puntos.
POLICÍAS	Son los funcionarios que trabajan en este momento en todas las unidades.	Custodia perimetral de las unidades.
OPERADORES	Si bien la figura estaba establecida desde 1986 aun no existía su cargo en cárceles.	No podrá realizar tareas administrativas ni pasar en comisión interna a dependencia fuera de la orbita del INR.
SANCIÓNES AL PERSONAL	No se nombran al respecto. Se puede entender que serán las que se aplican a nivel general.	Se hace un claro punteo sobre las faltas disciplinarias y sus consecuencias.
PRUEBA DE	Se exige una prueba de	No se dispone nada al respecto.

CONOCIMIENTO	suficiencia para ocupar cargos relevantes.	
DERECHOS, OBLIGACIONES Y BENEFICIOS	No son definidos en la misma con respecto a las ppl.	Son detallados los mismos.
TAREAS DE REHABILITACIÓN	Se establece desarrollar toda actividad orientada a proporcionar su adecuada y efectiva reinsercion en la familia y la sociedad.	Educación, cultura, recreación, deporte. Trabajo. Trabajo productivo privado.
CONDUCTA	No se establece en la misma.	Se establece un régimen de disciplinario para las ppl las cuales deben cumplir el principio de proporcionalidad.

14. CONCLUSIONES

Como podemos observar, el sistema político uruguayo sigue pendiente en la elaboración de un proyecto de Ley Penitenciario, sin contar incluso con la participación de la sociedad civil. Esto hace peligrar la elaboración de una ley respetuosa de los derechos que puedan tener las personas privadas de libertad.

Generar conclusiones del presente trabajo es plantear nuevamente las mismas consideraciones hechas por comisiones llevadas a delante por los gobiernos de turno. El Coronel Gloodtdosfky decía: “ *El problema carcelario se ha debatido, se debate y se debatirá a lo largo y ancho del mundo. Se han escrito libros, se han preparado informes, se han realizado estudios, encuestas, estadísticas, conferencias y el problema sigue en pie*”⁸⁰. Y continua igual hoy en día.

Asimismo algunas consideraciones son importantes mencionar realizadas en Uruguay:

- Uruguay internamente no pudo sobrellevar la crisis penitenciaria que se vivió por décadas. Fue necesario la presencia de un relator de Naciones Unidas para dar el puntapié inicial a un proceso de reforma aún en proceso.
- Desde el retorno a la democracia se desarrollaron distintas instancias de revisión y propuestas para mejorar el sistema penitenciario. Las mismas en su gran mayoría no fueron tomadas en consideración. Sobre todo lo referente al respeto de los Derechos Humanos de las ppl.
- Se aprecia que mientras en la década de los 90 la presencia de las organizaciones sociales fue muy importante hacia el año 2018 las mismas, no fueron tenidas en cuenta a la hora de la elaboración del anteproyecto. Sobre todo pensando que era un gobierno de izquierda. Aliado natural de las organizaciones sociales. Esto nos da la pauta para pensar que hay temas que sin importar la ideología política no son fáciles de resolver. Además como ya se expresó con otro punto esta es una “maquinaria” que mueve y alimenta otras “maquinas”.
- Sin lugar a dudas los distintos gobiernos no han podido relevar al “sistema policial” que predomina en las cárceles de nuestro país. Si bien existió un fuerte intento con la creación de

80 Arbesum R.(2019). La imposible prisión. Una historia de la Reforma Penitenciaria uruguaya. Pag254.

la figura del operador penitenciario, el peso desde sectores conservadores y políticos han impedido el avance de la reforma del sistema penitenciario. Sobre todo el cambio de discurso que realizó el partido nacional entre 2010 y 2018 y que ampliará tras su llegada al gobierno en 2022.

- Parte del éxito de la reforma penitenciaria del 2010 estuvo en juego en la figura del operador penitenciario. Como ya pudimos apreciar en una encuesta realizada a funcionarios penitenciarios, cerca de un tercio cree en la rehabilitación (concepto como ya vimos discutible) y el resto no. La formación penitenciaria puede ser aún débil o no muy concreta de ciertos temas importantes. Además la formación ha sido variada entre las tandas. Unas fueron más operativas, otras más dirigidas a la rehabilitación. Las primeras duraron tres meses, las últimas seis meses. El proceso de formación está siempre en proceso de cambio. Incluso se ha planteado la idea de llevarla a nivel de educación terciaria como en otros países, meta difícil por el nivel educativo existente.
- Otro punto a considerar es el hecho de que tras gobiernos de izquierda que gobernaron nuestro país, no lograron con sus políticas públicas bajar la reincidencia incluso tras la promesa del ex Presidente Vázquez de bajar las rapiñas en su discurso de asunción, la realidad demostró ser muy difícil.
- Asimismo la realización del referéndum del 27 de marzo de 2022 donde se procuraban derogar 135 artículos de la ley 19889, dos de ellos referirán al aumento de pena al ingreso de droga a los centros de reclusión (Art 74) y el otro, la suspensión de redención de pena a ciertos delitos por su gravedad (Art.86) no obtuvo los votos para dicha derogación (50% obtuvo el NO y el 48,67 el SI)⁸¹. Sin embargo desde el oficialismo se empieza a considerar modificaciones al artículo 74 por sus consecuencias⁸².
- Una de las consideraciones más importantes es el hecho de no haber podido en sistema político, ponerse de acuerdo en políticas públicas de largo aliento. Esto genera que halla un cierto “status quo” entre ciertos actores que no han permitido dar un paso hacia adelante en la mejora del sistema. Hay que reconocer que las reformas desde 2010 con la creación del INR han sido muy importantes pero no suficientes.

81 <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2022/4/escrutinio-final-del-referendum-el-no-obtuvo-el-50-de-los-votos-validos-y-el-si-el-4867/>

82 <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2022/3/senadora-carmen-sanguinetti-presentara-lo-mas-rapido-posible-una-modificacion-al-articulo-de-microtrafico-de-la-luc/>

Pero mas allá de lo referente al tema de privación de libertad es importante poder entender que hay que educar desde la escuela en Derechos Humanos. Pérez Aguirre lo expresó así ”...no se construye una sociedad solo por el mejoramiento de su economía, de su policía o las instituciones políticas. Se necesita un ethos común, una creación solida de normas de conducta social y de valores que trascienden lo puramente moralizante”⁸³.

Ese es el camino como plantea Perico.

Y dicha educación en derechos debe incidir en las políticas.

83 Si digo educar para los Derechos Humanos. Pérez Aguirre. Pag.52.

BIBLIOGRAFÍA

TEXTOS

Anitua G. Historia de los pensamientos criminológicos. Ediciones Didot. Buenos Aires. Argentina. 2019.

Arbesum R. La imposible prisión. Una historia de la Reforma Penitenciaria uruguaya. 2019.

Gonzalo D. Fernández. Derecho Penal y Derechos Humanos. Editorial Trilce. 1988.

Fessler D, Legnani P. Demóstenes numerados: proyectos carcelarios y cárcel en Uruguay (1888-1985); Cesano D, Nuñez J, Gonzalez L (Editores). Historia de las prisiones sudamericanas. Entre experiencias locales e historia comparada (siglos XIX y XX). Editorial Humanitas. 2019.

Foucault M. Vigilar y Castigar. Nacimiento de la prisión. Siglo veintiuno editores Argentina. 2009.

Pavarini M. Los confines de la cárcel. Carlos Alvarez Editor. 1995.

Varios autores. Problemas de integridad en programas de Tratamiento. El caso del Centro Nacional de Rehabilitación. Revista de Ciencias Sociales, DS-FCS, Vol27, nº34, julio 2014.

Vigna A. Reforma penitenciaria en el Uruguay: una mirada al proceso de despoliciamiento del sistema carcelario a doce años de la era progresista. Revista Electronica da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pelotas -UFPel. 2016.

WEB

www.inddhh.gub.uy.

<https://www2.uned.es>

<https://inecipcba.files.wordpress.com>

<http://historico.espectador.com>

<https://www.youtube.com>

<https://www.lr21.com.uy>

<https://www.montevideo.com.uy>

<https://impo.com.uy>

<https://busqueda.com.uy>

<https://carasycaretas.com.uy>

TESIS

Bonomi V. Políticas penitenciarias y Derechos Humanos en el primer gobierno del Frente Amplio. Ley de Humanización de Cárceles, un ensayo anti punitivista en el Uruguay de 2005. Tesis Licenciatura en Ciencia Política. UDELAR.FCS.DCP. Tutores: Jose Busquets y Gianella Bardazzano. 2019.

Chifflet M. Carceles: ¿lugares de rehabilitación? Tesis Licenciatura de Trabajo Social. UDELAR. FCS. DTS. Tutor: Carolina Gonzalez Laurino. 2002.

Manzzi J. La inserción laboral de las personas privadas de libertad (PPL) y liberados. Tesis Licenciatura en Trabajo Social. UDELAR-FCS-DTS- Tutor: Rodolfo Martínez. 2015.

Pereira C. 30 años del sistema penitenciario uruguayo (1985-2015). Tesis Licenciatura en Trabajo Social. UDELAR-FCS-DTS- Tutor:Fernando Leguizamon. 2016.

Talmon M. Una lectura de las históricas carencias de las cárceles en Uruguay. Tesis Licenciatura en Trabajo Social. UDELAR-FCS-DTSTutora: Carolina González Laurino. 2019.

Zelayeta N. Tras las rejas...corriendo velos. Un acercamiento al sistema penitenciario uruguayo. Tesis Licenciatura en Trabajo Social. UDELAR.FCS-DTS. Tutor: Fernando Leguizamon. 2015.

DOCUMENTOS

Grupo de trabajo sobre el sistema carcelario nacional. Documentos que revelan la aplicación de tratos crueles, inhumanos y degradantes en el penal de Libertad. 1993.

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. INDDHH. Uruguay 2020. Informe temático: salud y alimentación en el sistema penitenciario. Análisis d ellas Unidades 7 (Canelones), 12 (Rivera) y 13 (Maldonado).

Si digo educar para los Derechos Humanos. Pérez Aguirre.: <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1843/4.pdf>

IV Seminario sobre Canceles. El fracaso del sistema penitenciario actual. Realidad y reformas urgentes. SERPAJ. Konrad Adenaur. 2003.

INFORMES

Cámara de Representantes. Comisión de Derechos Humanos. Carpeta N°1740 de 1997. Instituto Nacional de Rehabilitación. Creación. 1997.

Comisión de Derechos Humanos. Hechos recientes acaecidos en el penal de Libertad. División taquigrafía y confrontación. N°1302 de 1993. 1993.

Comisionado Parlamentario. Informe anual. Situación del sistema carcelario y de medidas alternativas. 2020.

Informe Anual Comisionado Parlamentario 2018.

Informe Anual Comisionado Parlamentario 2019.

Ley de Organización del sistema penitenciario Nacional. Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración. Carpetas N.º 3193 y 2762 de 2018. Versión Taquigráfica N.º 1806 de 2018. 2018

Poder Legislativo. Cámara de Representantes. Versión Taquigráfica N°1687 de 2018.