



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA**

**Informe de Pasantía**

**La ley de creación del Instituto Nacional de Rehabilitación (Nº 18718): un análisis descriptivo en base a la teoría de corrientes múltiples y las Encuestas Permanentes de Élite en el periodo comprendido (2001-2009)**

**Sebastián Pintos Damiano**  
Tutora: Lucía Selios

## **Agradecimientos:**

A mi hijo Oliver que me motivó a terminar estos estudios.

A mi madre por su apoyo incondicional.

A mis verdaderos amigos que en tiempos difíciles nunca dejaron de estar.

Y a mi barrio que me vio nacer, donde siempre se vuelve....

## **Índice:**

Apartado administrativo.....	5
Introducción.....	9
Justificación.....	13
Metodología.....	13
Marco analítico.....	15
Conclusiones.....	44
Bibliografía.....	46

## ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

<b><u>Tabla 1.</u></b> Percepción de las elites (situación económica del país) .....	25
<b><u>Tabla 2.</u></b> Percepción de las elites (situación seguridad ciudadana) .....	26
<b><u>Tabla 3. a.</u></b> Percepción de las elites: afiliación partidaria/ economía (muy mala) .....	27
<b><u>Tabla 3. b.</u></b> Percepción de las elites: afiliación partidaria/ economía (mala).....	27
<b><u>Tabla 3. c.</u></b> Percepción de las elites: afiliación partidaria/ economía (Regular).....	27
<b><u>Tabla 3. d.</u></b> Percepción de las elites: afiliación partidaria/ economía (buena).....	27
<b><u>Tabla 3. e.</u></b> Percepción de las elites: afiliación partidaria/ economía (muy buena) .....	28
<b><u>Tabla 4.a.</u></b> Percepción de las elites: afiliación partidaria/ seguridad. ciudadana (muy mala).	28
<b><u>Tabla 4.b.</u></b> Percepción de las elites: afiliación partidaria/ seguridad. ciudadana (mala).....	28
<b><u>Tabla 4.c.</u></b> Percepción de las elites: afiliación partidaria/ seguridad. ciudadana (regular)...	28
<b><u>Tabla 4.d.</u></b> Percepción de las elites: afiliación partidaria/ seguridad. ciudadana (buena).....	28
<b><u>Tabla 4.e.</u></b> Percepción de las elites: afiliación partidaria/ seguridad. ciudadana (muy buena).	29
<b><u>Tabla 5.</u></b> Percepción de la opinión pública (economía).....	34
<b><u>Tabla 6.</u></b> Percepción de la opinión pública (seguridad ciudadana) .....	36
<b><u>Tabla 7.</u></b> Percepción de la opinión pública (seguridad ciudadana) .....	37
<b><u>Tabla 8.</u></b> Percepción de la opinión pública (seguridad ciudadana) .....	37
<b><u>Gráfico 1.</u></b> Percepción de las elites: Afiliación partidaria / seguridad ciudadana (muy mala) .	29
<b><u>Gráfico 2.</u></b> Percepción de las elites: Afiliación partidaria / seguridad ciudadana (mala).....	29
<b><u>Gráfico 3.</u></b> Percepción de las elites: Afiliación partidaria / seguridad ciudadana (regular)...	31
<b><u>Gráfico 4.</u></b> Percepción de las elites: Afiliación partidaria / seguridad ciudadana (buena)...	31
<b><u>Gráfico 5.</u></b> Percepción de las elites: Afiliación partidaria / seguridad ciudadana (muy mala) ..	32
<b><u>Gráfico 6.</u></b> Percepción de las elites: Afiliación partidaria / seguridad ciudadana (mala).....	32
<b><u>Gráfico 7.</u></b> Percepción de las elites: Afiliación partidaria / seguridad ciudadana (regular).	33
<b><u>Gráfico 8.</u></b> Percepción de las elites: Afiliación partidaria / seguridad ciudadana (buena)...	33
<b><u>Gráfico 9.</u></b> Evaluación de la situación económica: elites/ opinión pública (buena).....	34
<b><u>Gráfico 10.</u></b> Evaluación de la situación económica: elites/ opinión pública (regular).....	35
<b><u>Gráfico 11.</u></b> Evaluación de la situación económica: elites/ opinión pública (mala).....	36

## **Informe Final de Pasantía:**

### **Resumen:**

#### **1. Periodo en que se desarrolló la pasantía.**

El trabajo se desarrolló en el segundo semestre del año 2017 y finalizó en el primer semestre del siguiente año, una vez finalizado se procede a redactar un informe final de pasantía para así obtener el título de grado de la carrera de Licenciado en Ciencia Política.

#### **2. Nombre de tutora (I.C.P).**

La tutora del presente trabajo es la Dra. Lucía Selios<sup>1</sup> .

#### **3. Ámbito institucional donde se realizó la pasantía y responsable de la misma.**

Se llevó adelante en el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. La responsable de la misma es la Doctora en Ciencia Política Lucía Selios.

#### **4. Programa en el que se insertó la Pasantía.**

El presente informe se realiza en base a la Encuesta Permanente de Élités realizada por el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República. La misma se viene desarrollando desde el año 2001 donde se busca relevar las opiniones de diferentes personas (ministros, intendentes, cámaras empresariales, legisladores, medios de comunicación).

#### **5. Objetivos propuestos al inicio de la pasantía y su respectiva evaluación.**

Los objetivos generales que se desarrollaron con los demás pasantes que compartimos tiempo de trabajo y en sintonía con la responsable Dra. Lucía Selios se pueden desglosar en específicos y generales.

Objetivos generales:

---

<sup>1</sup> Doctora en Ciencia Política y docente de la Facultad de Ciencias Sociales Lucía Selios.

- Reconstruir y sistematizar las series de datos de las bases de élite desde el primer registro en el año 2001.-
- Utilizar la información recabada para los informes finales de pasantía de título de grado.

#### Objetivos específicos:

- Contribuir con la elaboración de una base de datos general con la información completa para todo el período.
- Construir una planilla general con la serie de datos según año y según la continuidad de las preguntas sistematizadas y estandarizadas.
- Confeccionar una planilla por año dónde se sistematizan las preguntas, indicadores, categorías y codificación originales.
- Supervisar la codificación de bases en función de los formularios originales en papel.
- Escanear y digitalizar los formularios originales papel por operativo.<sup>2</sup>

### **6. Actividades realizadas**

El proyecto de pasantía se dividió en tres grandes etapas, pero para ello fue necesario distribuir tareas entre los pasantes de dicho proyecto.

#### a) Primera etapa:

En primera instancia se realizó un chequeo de formularios de los años en que se habían realizado encuestas de elites: 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2009 y 2014. En base a ello se actualizaron las bases de datos completando campos faltantes, corrigiendo errores y chequeando la consistencia de dichos formularios. Luego se confeccionó una planilla indicando número de preguntas, indicadores, categorías y codificación; y para estas tareas los pasantes trabajan en paralelo, haciéndose cargo cada uno de encuestas de distintos años.

---

<sup>2</sup> Actividad de no realizada por no conseguir autorización del Director del Departamento de Ciencia Política.

#### b) Segunda etapa:

En segunda instancia se confeccionó un sistema de codificación común que permitió unir las planillas y las bases de datos de los distintos años. Se elaboraron protocolos para modificar cada una de las bases -por ejemplo, estandarizando el orden de las preguntas- para así unir las en una gran base común.

#### c) Tercera etapa:

Se modificaron las bases individuales de acuerdo con el protocolo elaborado anteriormente, se estandarizó la planilla histórica y se generaron los descriptivos y libros de código de todo el proyecto.

Cabe destacar que por problemas personales no participé en la tercera etapa, por lo que en acuerdo con la Dra. Lucía Selios, se propuso la realización de otros tipos de tareas para culminar con la pasantía, pudiendo considerarse una cuarta etapa.

#### d) Cuarta etapa:

Mediante el software informático (SPSS) se procede a realizar los estadísticos descriptivos para los informes posteriores que se realizan con esos datos generados. Para eso se utilizaron las bases de datos de Excel a partir del año 2001.

### **7. Evaluación de la experiencia de pasantía como oportunidad para la incorporación de conocimientos y el desarrollo de competencias.**

El presente trabajo me provocó una sincera y ardua dedicación a un tema puntual de mi carrera que me permitió nutrirme en profundidad, pudiendo así volverme un estudiante y futuro profesional con nuevas herramientas e información con la cual poder debatir y así brindar con humildad mi punto de vista en el tema.

El punto que más me interesó fue el comprender e interpretar las encuestas permanentes de elites, pudiendo así sistematizar, relevar y analizar los datos obtenidos. En lo personal, soy consciente de que aplaza el desarrollo de esta pasantía, pero me ayudó a comprender la importancia de la superación personal.

En la actualidad me siento capacitado para ejercer como Lic. en Ciencia Política, dado que es una carrera que te brinda un abanico de herramientas para comprender el sistema actual, y proponer nuevas ideas. Saber utilizar programas informáticos, realizando estadísticos

descriptivos, me permitirá ser crítico ante futuros empleos, pudiendo mejorar mis competencias y potencial profesional.

En definitiva, me siento atraído y motivado ante mi futuro como Lic. en Ciencia Política, poniéndose como meta el aportar mis conocimientos y puntos de vista al sistema actual y como trabajador dentro del sistema penitenciario, apoyando y colaborando en los procesos de rehabilitación y respeto a los derechos humanos para todas las personas que lo integran<sup>3</sup>. En lo que refiere a los vínculos interpersonales destacó el desarrollo de la capacidad de trabajo en equipo, distribución de tareas, alcanzar acuerdos y colaborar con un proyecto colectivo.

## **8. Aporte de la pasantía a sus estudios de grado en Ciencia Política.**

Uno de los grandes problemas que he sufrido durante el transcurso de la carrera es ¿cómo operacionalizar los conceptos teóricos que aprendimos? Las diferentes materias que nos enseñaron a tratar aspectos más metodológicos “Medición y diseño de la investigación, Muestreo y Técnicas de Encuesta, Análisis en Ciencia Política”, me ayudaron a ordenar los conceptos y poder ver como estos se aplican profesionalmente. La pasantía me llevó a interrogarme respecto a cuestiones de la carrera que creía tener incorporadas y a recordar conceptos aprendidos en otras materias, logrando comprender que las diferentes asignaturas se encuentran interrelacionadas, cuestión que cuando uno cursa las mismas no llega a comprender en su totalidad. Durante todo el proceso de pasantía se necesitó la utilización de herramientas estadísticas y de herramientas de medición siendo fundamentales durante todo el trabajo realizado y permitiendo comprender que son una herramienta fundamental para la profesión diaria de cualquier politólogo/a.

## **9. Evaluación del pasante sobre el lugar de pasantías.**

La pasantía se realizó en el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República), ofreciendo la misma todas las comodidades físicas y de logística, además, de reencontrarme con ex docentes que me aportaron sus conocimientos

---

<sup>3</sup> Un politólogo en el ámbito penitenciario puede colaborar en la evaluación y monitoreo de programas de rehabilitación, diseño de nuevos proyectos a desarrollarse como su posterior monitoreo, realizar informes de gestión, planificar líneas de acciones y estratégicas generales como también colaborar en la sistematización de información de datos.

en este largo proceso de aprendizaje. Destacando la calidez humana y seguimiento de la tutora y funcionarios administrativos que trabajan diariamente.

### **Introducción:**

El Uruguay, a lo largo de su historia se ha caracterizado por ser un Estado con diferentes niveles de integración social, sin embargo, a finales del siglo XX, tras la salida de la dictadura cívico militar (1973-1985), los niveles de pobreza y marginalidad fueron aumentando paulatinamente, y se asentaron firmemente con la crisis económica del año 2002<sup>4</sup>. Con un país en plena crisis, el incremento de asentamientos irregulares, se concretó con una gran masa marginal que se encontró rápidamente excluidos de los mecanismos formales de protección social, produciendo una gran conmoción política y de opinión pública.

Al transitar por largos procesos de aprendizaje y relativa estabilidad democrática, el parlamento uruguayo se ha alzado como un método eficaz para confrontar las discrepancias y la búsqueda de consensos entre los diferentes actores políticos y sociales. No obstante, existen coyunturas donde los ciudadanos muestran su disconformidad con los resultados de grandes bloques de Políticas Públicas (Educación, Salud, Seguridad ciudadana, etc.). Los momentos de crisis ciudadana son aquellas situaciones donde la ciudadanía considera intolerable seguir con una política actual y piden soluciones con urgencia a ciertas temáticas.

Dentro de la seguridad ciudadana, despertó mi interés el apartado del *sistema penitenciario*. Dado que es un tema crucial a la hora de hablar de marginalidad e inclusión, considerando como un elemento clave para el aumento exponencial y sostenido de personas privadas de libertad en los centros penitenciarios desde el regreso a la democracia (1985).

En el año 2005, con la asunción del primer gobierno del partido político Frente Amplio, se aprueba la ley Nro. 17897 “*ley de humanización y modernización del sistema carcelario*”, con el fin de impulsar nuevos procesos en el ámbito penitenciario, sin embargo, continuó funcionando la antigua Dirección Nacional de Cárceles y Centros de Recuperación en la órbita

---

<sup>4</sup> A comienzos del S.XXI el Uruguay entra en una grave crisis económica y social disparando los niveles de pobreza, marginalidad y exclusión.

del Ministerio del Interior hasta el año 2010. La fragmentación penitenciaria era la moneda corriente en pleno siglo XXI.

- *“En 2010 Uruguay contaba con 28 establecimientos carcelarios dependientes de 21 organismos diferentes. Adicionalmente, otros actores clave del sistema penitenciario como el Instituto nacional de Criminología (INACRI) y el Patronato nacional de Encarcelados y Liberados (PNEI) tenían un rol débil y operaban de forma desarticulada”* (González et al, 2015: 128).

La falta de inversión en infraestructura y el escaso personal destinado a las tareas penitenciarias, como también la fragmentación del mismo hace pensar que el ingreso a la agenda pública de la *“cuestión carcelaria”*, no era algo de urgencia a resolver. Destaca el informe realizado por Ceres<sup>5</sup>, realizado en el año 2017 donde da cuenta que aun en años posteriores a la creación del INR, siguen estando problemas estructurales ( judiciales, de gestión y políticos para resolver los problemas carcelarios). Aun cuando este trabajo se centra en el proceso de creación del INR es destacar cómo algunos de estos problemas se han vuelto endémicos dentro del sistema penitenciario y siguen vigentes hasta el día de hoy.

- *“El sistema penitenciario uruguayo no es capaz de proveer a los internos de las destrezas y los patrones de conducta necesarios para no volver a incurrir en delitos. Las cifras son elocuentes: menos de la mitad de los reclusos trabaja (dentro o fuera de la cárcel) durante el período de privación de libertad. Apenas uno de cada diez reclusos trabaja y estudia, y dos tercios vuelve a delinquir”* (Garce García y Santos 2017: 3).

Leyes dispares y decretos de urgencia con intención de aumentar las penas fueron las soluciones encontradas por los partidos de gobierno para intentar frenar el aumento de las tasas de delitos y reincidencia en el ámbito penitenciario, esto supuso un aumento del punitivismo penal como única vía alternativa a los problemas que se encontraba sucediendo en el Uruguay. Esto no repercutió en aumento de infraestructura considerable, ya que para los actores socio-políticos la *“cárcel”* no era algo de urgencia a resolver, y los esfuerzos estaban apuntados a resolver el aumento de la criminalidad que vería solucionado con una mejor y eficiente

---

<sup>5</sup> Centro de Estudios de la Realidad económica y social.

“respuesta policial”, así como también la aprobación de leyes más duras que incentivarán a no delinquir.

Sin embargo, en el año 2010 se aprueba la ley Nº 18718 creándose el Instituto Nacional de Rehabilitación, un nuevo proyecto consensado para así poder revertir la situación que se encontraba todo el sistema penitenciario con serias denuncias y violaciones a los derechos humanos. En este apartado es necesario explicar los antecedentes históricos de la creación del INR, el mismo se encuentra dentro de un proceso más amplio de “políticas penitenciarias”, con una historia desde la creación del Estado Uruguayo<sup>6</sup>, como señala el Informe de CERES (2017), hubo un momento donde “a comienzos del siglo XX las cárceles uruguayas eran punto de referencia en la región y motivo de orgullo para el país” (Garce García y Santos 2017: 16), pero esta situación de estabilidad penitenciaria no perduró, ya que para el año 1971 se produce en la cárcel de Punta Carretas *“la fuga de ciento once reclusos del mencionado establecimiento (episodio popularmente conocido como “el abuso”), lo que llevó al Poder Ejecutivo a disponer el pasaje de las cárceles del Ministerio de Educación y Cultura al Ministerio del Interior.”* (Garce García y Santos 2017: 16). Hasta el día de hoy el servicio penitenciario responde al Ministerio del Interior, cuestión que no se ha podido solucionar y la discusión sigue más vigente que nunca. Mientras que *“entre 1963 y 2011 la población del país aumentó un 26%, mientras que, en el mismo lapso, la población reclusa se incrementó un 673%”* (Garce García y Santos 2017: 18). Por lo que estudiar el proceso de transformación penitenciaria en relación a otros actores es fundamental para seguir acumulando conocimiento en materia penitenciaria.

En base a las encuestas de élite<sup>7</sup> y con la utilización de la teoría propuesta por John Kingdon (1995) “marco de corrientes múltiples”, se pretende analizar de manera descriptiva y exploratoria el proceso de inclusión en la agenda y formulación de ley de creación del Instituto Nacional de Rehabilitación. Para el mismo se utilizará como trabajo guía el artículo realizado por el Doctor en Ciencia Política Diego Sanjurjo.<sup>8</sup> y el artículo de Nikolaos Zahariadis<sup>9</sup>, las tesis de grado de la Lic. Valeria Bonomi donde realiza un ensayo con la ley de humanización

---

<sup>6</sup> Por cuestiones de espacio no se desarrollará la historia nacional penitenciaria para centrarme en el análisis de las corrientes y las encuestas permanente de elites.

<sup>7</sup> Desde el año 2001 se realizan las encuestas permanentes de élite dentro del Observatorio político del Departamento de Ciencia Política.

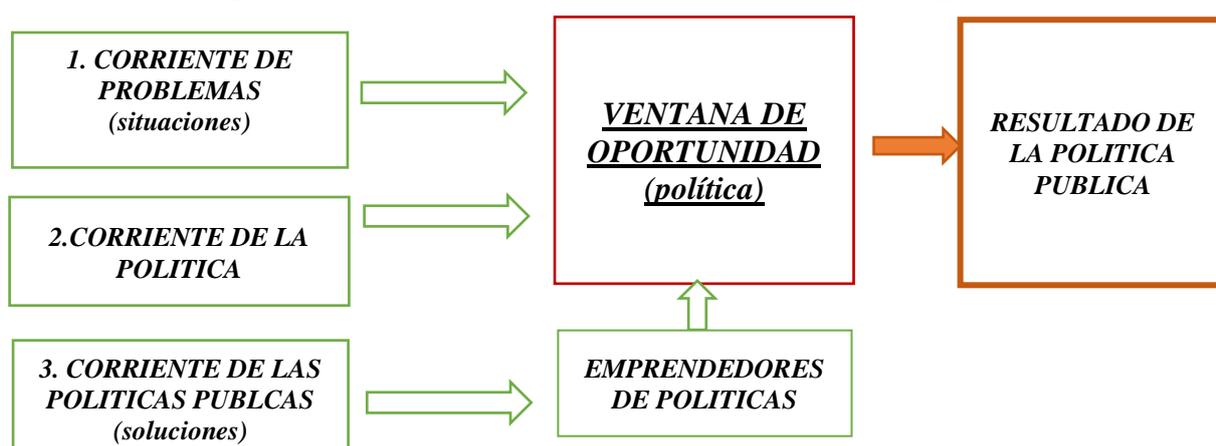
<sup>8</sup> Corrientes y acoplamiento Múltiples en el Uruguay: la formulación de la ley de tenencia responsable de armas.

<sup>9</sup> “El marco de las corrientes múltiples, estructura, limitaciones, perspectivas”

de cárceles en el Uruguay utilizando esta misma corriente analítica y la de Lic. Lorena Repetto<sup>10</sup>, sobre la utilización del MS sobre la aprobación de la ley de cannabis en el Uruguay.

La elección del Método Kignodiano en el presente informe se basa en la disparidad de información y actores que se encuentran en el ámbito penitenciario, la idea principal de esta teoría se centra en tres procesos que se desarrollan en paralelo, pero en algún momento pueden llegar a converger para el cambio de una política pública. Estas tres corrientes: 1) corriente de los problemas (situaciones), 2) corriente de la política y por último la corriente de las políticas públicas (situaciones), tienen sus propias características e inercias, cuando se inicia un proceso de convergencia se puede llegar a producir una cuarta situación que es conocida como ventana de oportunidad, donde los emprendedores políticos utilizan esta ventana para realizar un cambio de alguna política pública. La elección de esta corriente teórica se debe a que dentro de la corriente de la política nos encontramos con la variable “*ánimo nacional*”, contemplando las encuestas disponibles en ese momento histórico, por lo que aprovechar los conocimientos adquiridos en el proceso de pasantía con las encuestas de élite fue fundamental para desarrollar esta corriente y ver cómo estas pueden colaborar en el proceso de acumulación de conocimiento. Dentro de los siguientes apartados se desarrollará con más precisión las principales características de la teoría de corrientes múltiples.

**Figura N°1. Diagrama resumido del Modelo de las Corrientes Múltiples**



**Fuente:** elaboración propia en base a Zahariadis (2010).

<sup>10</sup> “Regulación del cannabis: ¿un asunto de seguridad?, entrada y mantenimiento en agenda de un problema de política pública”

Centrándome en la Encuesta permanente de Elites del Departamento de Ciencia Política<sup>11</sup> se buscará establecer cómo los “líderes de opinión”, y su visión sobre “seguridad ciudadana” repercuten en la vida política, guiándome en este trabajo por la definición de (Selios y Ruiz, 2018), donde *“la valoración que los líderes realizan sobre el proceso resulta clave para observar la sensibilización y relevancia que tiene el tema entre los tomadores de decisiones y formadores de opinión en el país”*(Selios y Ruiz 2018:9). Siguiendo la línea de los autores los líderes de opinión(elites), tienen diferencias con el resto de la población por tres situaciones particulares<sup>12</sup>:

1. *Ocupan un lugar preeminente en los procesos de toma de decisiones públicas o con gran impacto público,*
2. *se trata de un estrato que maneja altos niveles de información que muchas veces no es pública;*
3. *La élite es un grupo que tiene una capacidad privilegiada para influir en la opinión pública y en comportamientos colectivos.* (Selios y Ruiz 2018:9).

Como señala Mayra Bevegni(2018) <sup>13</sup> los primeros informes de coyuntura para el Uruguay se realizaron por Daniel Buquet (2002.2003.2004), donde se empezó a realizar estas encuestas y este autor citado en el trabajo de la licenciada destacaba que.

- *“las opiniones de las élites difieren obviamente de la opinión pública en general y conocerla es particularmente importante porque permite la realización de diagnósticos más precisos de la situación política y aporta valiosísima información para anticipar los posibles cursos de evolución de los acontecimientos y prefigurar los escenarios resultantes”* (Buquet, 2003: 121).

14

Para eso se distinguen tres tipos de élite(política, social e intelectual)<sup>15</sup>, y es en la interacción de estas élites donde *“los principales procesos políticos, económicos y sociales*

---

<sup>11</sup> Perteneciente a la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República).

<sup>12</sup> Para más información ver “La descentralización municipal en las percepciones de los líderes de opinión”.

<sup>13</sup> Para más información ver informe final de pasantía de grado “La legitimidad institucional de la democracia uruguaya en el siglo XXI: análisis de las bases de la ‘Encuesta Permanente de Élités’ (2004, 2009 y 2014)”

<sup>14</sup> Extraído de (Bevegni: 2018, 20), ídem N°9.

<sup>15</sup> Cada una de estas elites cuentan con sus propias características y vinculaciones, por más información de las mismas ver: “La descentralización municipal en las percepciones de los líderes de opinión”.

*definen su curso de evolución en muy buena medida a partir de la interacción entre estos tres tipos de élite”* (Selios y Ruiz 2018:10). En el siguiente trabajo buscaré conexiones en cómo este tipo de Encuestas puede colaborar en los estudios de corrientes múltiples, como otro insumo más en el estudio de casos.

### **Justificación:**

Las investigaciones realizadas en Uruguay sobre las políticas penitenciarias han sido abordadas desde una óptica de Derechos Humanos, las organizaciones no gubernamentales como son el Servicio de Paz y Justicia (Serpaj) y el Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (Ielsur) y la Academia científica uruguaya sobre sus estudios se han centrado en este aspecto.

Uno de los problemas referentes al siguiente trabajo es la falta de investigación que desde la Ciencia Política podría aportar a un tema tan relevante, sin embargo, desde otras disciplinas de las Ciencias Sociales, especialmente desde la Sociología se han hecho aportes sobre el tema centrándose en la Criminología, sin embargo, queda sin descascarar de una manera más explícita las Políticas Públicas en el tema de Seguridad Ciudadana y más explícitamente sobre las Políticas Penitenciarias.

La falta de estudios académicos específicamente desde la Ciencia Política provoca un déficit para poder entender mejor los procesos políticos, sociales y económicos que convivimos en el Uruguay. Sanjurjo (2018) establece que las políticas de Seguridad Ciudadana son un escollo para los investigadores sociales donde en América Latina, el método MSF no ha sido lo suficientemente realizado. Por lo que seguir abordando y colaborando con el enfoque de Policy studies colabora con la academia latinoamericana para seguir acumulando conocimiento.

El método MSF fue abordado para otros estudios de políticas (como es el caso de menores infractores o en la irrupción de la legalización de la marihuana en el Uruguay como consumo legal (políticas de drogas)). Por lo que seguir estudiando este Método es de principal interés para sumar artículos a la Ciencia Política Uruguaya.

## **Metodología:**

El presente trabajo corresponde a un estudio de caso, donde se utilizará la teoría de corrientes múltiples (Multiple- Streams, Framework) en adelante (MS) para el análisis de una política pública; por lo que se utilizarán fuentes de información secundarias (fuentes periodísticas, análisis de informes gubernamentales, leyes y decretos), también el apoyo de la literatura científica que se encuentren relacionado. La utilización de esta teoría es para explicar la creación de un nuevo Instituto de Rehabilitación que centraliza todos los aspectos penitenciarios (antes dispersados a nivel subnacional). Se utilizará las Encuestas de élite permanente desarrolladas por el Instituto de Ciencia Política (Universidad de la República), para ver las opiniones de las principales élites en el periodo (2004-2010), y como este tipo de investigaciones cuantitativas pueden colaborar en el análisis de la MS como otra herramienta más para obtener una visión abarcativa e integral del proceso de elaboración de políticas públicas. Por lo que planteo como preguntas de investigación.

## **Pregunta de investigación:**

- *¿Se generó una ventana de oportunidad para la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación con la ley 18718)?*

## **Objetivo General:**

- *Explicar los elementos que han contribuido a la apertura de ventanas de oportunidad para la modificación del sistema carcelario en el Uruguay.*

## **Objetivos Específicos:**

- *Analizar las iniciativas legales generadas para modificar la política pública del Sistema Carcelario Uruguayo.*
- *Comprobar la existencia de ventanas de oportunidad en la Política Penitenciaria y sus características.*
- *Utilizar las encuestas de élite como una herramienta de apoyo en el proceso de investigación dentro de la teoría del MS.*

### ***Selección muestral:***

Se utilizará la información disponible de las Encuestas Permanente de elites en los años (2001 al 2009)<sup>16</sup>, para explicar el proceso de aprobación de la ley del Instituto Nacional de Rehabilitación, y en contraste para la opinión pública utilizare los resultados de las encuestas del Latinobarómetro en el mismo periodo de tiempo para contrastar las percepciones de las élites de nuestro país con otro tipo de encuesta que entrevista a personas de diferentes extractos, las encuestas de opinión pública tienden a demostrar las “expectativas ciudadanas” donde se pueden comprender su evolución en un periodo de tiempo y como los diferentes políticos utilizan este tipo de información generada para utilizarlas en el proceso de entrada en la agenda pública en detrimentos de otros, ya que la opinión pública marca también el proceso de las políticas públicas,

### ***Marco Analítico:***

Las estructuras de poder son heterogéneas, para eso es necesario centrarse en la arena de Políticas Públicas de Rehabilitación, aceptando que estas producen sus propias inercias, estrategias y en definitivas políticas públicas. Las políticas públicas de rehabilitación se encuentran enmarcadas en un proceso más amplio haciendo referencia al concepto de “Seguridad Ciudadana” en clara oposición al concepto de “Seguridad Pública”, mientras la Seguridad Pública hace referencia a garantizar el orden interno y valer la autoridad del Estado, en las democracias modernas se reconoce que solo este concepto puede traer atropellos, para eso se establece que la seguridad ciudadana es un *“enfoque centrado en la construcción de mayores niveles de ciudadanía democrática, con la persona humana como objetivo central de las políticas a diferencia de la seguridad del Estado o el de determinado orden político.”*<sup>17</sup>. La seguridad ciudadana desde una perspectiva de derechos humanos hace necesario la adecuación de Instituciones especializadas, para eso la Institución Penitenciaria cumple un rol fundamental en garantizar los derechos humanos y crear las condiciones necesarias para aquellas personas privadas de libertad puedan lograr un pasaje acorde por los establecimientos

---

<sup>16</sup> Los tamaños de muestra en la Encuesta Permanente de Elites que utilizare para los años escogidos en el presente trabajo son: para el año 2001 n=110, 2002 n=110, 2003 n=110, 2004 n=110, 2005 n=118 y para el año 2009 n=129, son el total de líderes de opinión encuestados en cada año. Mientras que para el latinobarómetro el n=1200 en los años trabajados. En las dos tipas de encuesta se realizó el trabajo estadístico pasando los resultados a (%), para así realizar una mejor descripción en las tablas y gráficas, creando líneas de tiempo para una mayor comprensión e ilustración.

<sup>17</sup> Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos.

penitenciarios y puedan reinsertarse en la sociedad como ciudadanos plenos de derechos. *“Muchos años de experiencia en ciencias penitenciarias, investigación social y políticas públicas en el mundo indican que eso no es así: más cárcel, más presos, no es sinónimo de más seguridad. Es más: a veces implica todo lo contrario”*. (Informe anual Comisionado Parlamentario, 2019:34).

Es necesario conceptualizar a las Políticas Públicas Penitenciarias como *“las actuaciones, decisiones, y omisiones de la autoridad correspondientes a la ejecución de las penas”* (Sierra 2011: 20). La política penitenciaria se ve influenciada por los *inputs* de otras políticas, lo que supone una adaptación y reformulación constante de las políticas penitenciarias. Señala Sierra (2011), que desde el punto de vista politológico es necesario reconocer y buscar el *“funcionamiento e interacción de los actores que participan en el ámbito penitenciario”* y *el modo en que inciden en la esfera de las decisiones de las autoridades gubernativas, de manera que se permita un adecuado diseño, implementación y evaluación de las políticas penitenciarias”* (Sierra, 2011:20). El sistema político penitenciario se entiende *“como aquel conjunto de actores e interacciones en el que bajo un ambiente social, cultural y normativo se desarrolla la ejecución de sanciones penales que conllevan la privación de libertad asumida como obligada por emanar del poder público”* (Sierra, 2011:25).

El presente informe se sustenta teóricamente en el enfoque de corrientes múltiples (MS), el mismo trabaja bajo las premisas de una anarquía organizada.<sup>18</sup> Kingdon realiza una adaptación del modelo del cesto de Basura<sup>19</sup> realizado por Cohen, March y Olsen (1972)<sup>20</sup>. En la arena política existen muchos problemas diarios, dificultando la identificación y el conocimiento de los mismos *“su definición es vaga y cambiante”* (Zahariadis 2010:71), porque nos encontramos en un estado de ambigüedad. *“El punto de partida de Kingdon es la complejidad, desorganización e impresibilidad del proceso de formulación de políticas”* (Sanjurjo, 2019:5). Para comprender cómo ciertos problemas pueden ingresar a la agenda pública en detrimento de otros y pueden llegar a convertirse en políticas públicas, se tienen que cumplir ciertos procesos. *“La anarquía organizada no implica el caos absoluto, sino que tanto los objetivos como los medios para su obtención suelen ser inciertos e ignorados por la*

---

<sup>18</sup> Kingdon (1995) en su libro *Agendas, and Public Policy* establece las bases de esta teoría, donde plantea como tres corrientes que corren en paralelo y que en algún momento llegan a converger.

<sup>19</sup> Para más información ver Zahariadis (2010) y Sanjurjo (2018).

<sup>20</sup> Para una mayor referencia ver el libro *“Leadership and Ambiguity”*.

*mayoría de los participantes”* (Sanjurjo, 2018:6). Se está frente a un proceso dinámico de políticas públicas, donde todo es cambiante, y el acceso difiere según los actores.

El autor plantea tres corrientes (o procesos), que una vez encontradas podrían llegar a generar una ventana de oportunidad que pueden ser aprovechadas (o no) por lo que se denomina como los emprendedores políticos. De esto se desprende que hay cinco elementos estructurales que se desarrollaran a continuación, los tres primeros son procesos independientes que cuando se encuentran generarán el cuarto y quinto proceso respectivamente, ellos son una ventana de oportunidad y su posterior utilización por los emprendedores.

### **N°1 Corriente de los problemas(situaciones):**

- *“La corriente de problemas consiste en diversas condiciones que los formuladores de políticas y los ciudadanos quieren que se traten”* (Zahariadis 2010:75).

Para esto se establece que las variables *que influyen sobre esta corriente se encuentran los indicadores, los sucesos que captan la atención y la retroalimentación”* (Sanjurjo 2018:6). Básicamente hay una magnitud alarmante de problemas que los ciudadanos quieren que se resuelva de manera inmediata, pero como los recursos son finitos los hacedores de las políticas públicas tienen que decidir cuáles alcanzar. Para esta corriente es necesario identificar esos procesos (**indicadores, sucesos que captan la atención, retroalimentación de políticas públicas**), es decir son las variables a desarrollar en esta corriente, porque para ingresar en la agenda pública no solo basta con que tenga importancia o interés, sino la fuerza de los grupos de presión/interés para hacer que lleguen a dicha agenda.

### **N°2 Corriente de la política:**

- *“La corriente de las políticas consiste en tres elementos: el ánimo nacional, las campañas de grupos de presión y la rotación administrativa o legislativa”* (Zahariadis 2010:78).

El ánimo nacional es contemplado a través de las “encuestas de opinión”, es decir como un tema puntual es aceptado por una cantidad de ciudadanos importantes, esto podría traducirse en la inclusión de una política pública en la agenda. También es importante la función de los

grupos de presión “*los políticos generalmente ven el apoyo o la oposición de los grupos de interés como indicadores de consenso o disenso en la arena política general*” (Zahariadis 2010:78). Por último, la rotación legislativa provoca que nuevos integrantes puedan llegar con ideas diferentes a las tratadas, pudiendo incluir (o no), estos temas en el debate parlamentario.

### **N°3 Corriente de las políticas públicas(soluciones):**

Kingdon (1995) plantea un proceso que es denominado como “sopa de ideas”, Sanjurjo (2018) argumenta que el mismo sirve como un reductor de propuestas que serán puestas a disposición por la sociedad. La sopa de ideas es como una gran bolsa de ideas donde la comunidad científica, (especialistas, políticos, burócratas) exponen sus ideas por diferentes medios. No todas las ideas son elegidas, solamente pasan por este filtro aquellas que son evaluadas técnicamente y políticamente. Estas pueden llegar a convertirse en políticas públicas, si cuentan con ciertas características adaptabilidad técnica, adaptación y anticipación a futuros problemas que vengan del espectro político.

### **N°4 Ventana de oportunidad.**

El acoplamiento de las diferentes corrientes genera una “ventana de oportunidad”, la corriente de la política es una de las principales promotoras para generar esa ventana. Las oportunidades para que se abra esa ventana no son muy usuales, “*pueden ser aprovechadas por los promotores de políticas para impulsar las alternativas que promueven o para llamar la atención sobre problemas determinados*” (Sanjurjo, 2018:7).

Zahariadis (2010) establece que uno de los problemas importantes en la ventana de oportunidad para explicar el éxito o no, es cuando los emprendedores políticos no utilizan adecuadamente la ventana de oportunidad, les interesa para buscar beneficios personales. “*La unión ocurre mientras las ventanas de oportunidad están abiertas cuando determinados formuladores de políticas están en el poder*” (Zahariadis, 2010:79), supone que hay un alineamiento entre formuladores y el tipo de cambio que se quiere realizar. En este apartado es importante tener presente dos variables (duración y previsibilidad) de las ventanas de oportunidad.

### **N°5 Emprendedores políticos.**

- *“Los emprendedores de políticas son individuos o actores corporativos que intentan unir las tres corrientes” (Zahariadis, 2010:79).*

Cuando la ventana de oportunidad se abre, estos emprendedores deben ponerse manos a la obra para influenciar y lograr ciertos cometidos; como se había descrito anteriormente la ventana es muy acotada en el tiempo, por lo que la rapidez es algo fundamental en su accionar. Para la teoría de corrientes múltiples es un aspecto central los emprendedores ya que son los que unen las diferentes corrientes. Los emprendedores esperan algún momento crítico (crisis nacional, aumento de inseguridad o de la llamada sensación térmica, decrecimiento económico), esto produce una crisis de organización o de instituciones que obliga a tomar medidas y es en ese lugar donde los emprendedores toman partido del asunto.

Los emprendedores más exitosos son los que tienen un mayor acceso a los hacedores de políticas públicas, cuentan con mayor fuente de financiación, por ende, es importante entender que estos actores tienen que ejercer cierto tipo de manipulación para lograr sus cometidos.

- *“Cuando las ventanas de oportunidad política están abiertas, los emprendedores políticos insistentes, que siempre buscan soluciones a problemas importantes, intentan unir las tres corrientes. El éxito es más probable cuando se unen las tres corrientes, según el tipo de ventana que se abre y las habilidades, recursos y estrategias de los emprendedores para enfocar la atención e influir en la elección” (Zahariadis, 2010:84).*

### **Ley de creación del Instituto Nacional de Rehabilitación: (aproximándose a las corrientes).**

En la aprobación de la ley presupuestal N°18719 de diciembre de 2010, se pone en marcha el I.N.R, en la misma línea se establece el decreto reglamentario N° 104/11 referente al escalafón penitenciario S estableciendo sus cometidos y el régimen general de aplicación. En una primera instancia, este escalafón fue comprendido dentro de la ley de presupuesto N° 15851 del año 1985, con la creación del INR se realizaron los primeros llamados de operadores penitenciarios en el año 2011, tuvieron que pasar 26 años para el ingreso de personal civil

especializado a los centros penitenciarios, conviviendo con un sistema policial en sus inicios y algo que perdura hasta el día de hoy.

El documento consensuado planteó la creación de un servicio descentralizado que unificaría el subsistema penitenciario, suprimiendo la antigua Dirección Nacional de Cárcenes Penitenciarias y Centros de Recuperación (DNCPyCR), implementando un lento y gradual proceso de unificación del sistema penitenciario, algo no relativamente nuevo porque el Uruguay se ha caracterizado por un sistema gradualista y consensuado en las políticas públicas y en este caso tampoco no sería la excepción a la norma.

Con la creación del I.N.R se cumple un viejo anhelo del partido de gobierno, la *“ley 17.897 de humanización y Modernización del Sistema Carcelario”* marcaba como una de sus metas a largo plazo la creación de este Instituto descentralizado. *“La implementación de la ley implicó que por Decretos 225/06 y 102/09 se reglamentara la redención de la pena por trabajo y estudio y la reglamentación de la inserción laboral de las personas liberadas, vía Decreto 226/06”*. (Juanche y Palumbo, 2012:17) <sup>21</sup>.

Esta ley aprobada por consenso entre los partidos políticos representa un hito en el sistema, no solo en estos años se instaura al sistema con recursos adicionales sino comienza un lento proceso de retiro de la policía de las cárceles. Un aspecto importante es el ingreso del Escalafón S “Operador Penitenciario” personas civiles que se verán encargadas de la seguridad interna de los establecimientos mientras que la policía se retirara hacia una seguridad externa.

El tratamiento y los derechos humanos serían énfasis para la rehabilitación, para intentar disminuir gradualmente los niveles de reincidencia aportando así a mejorar la seguridad ciudadana. Dentro de la estructura del I.N.R conviven tres tipos de actores diferenciados, personal civil, policial y personal de confianza político.

---

<sup>21</sup> Para más información disponible en: (<https://relapt.usta.edu.co/images/Juanche-y-Palumbo-Hacia-una-Politica-de-Estado-en-privacion-de-libertad-Uruguay-2012.pdf>)

## **Corriente de los problemas (situaciones).**

### **Indicadores:**

El observatorio Nacional de Violencia y Criminalidad establece que entre los años (2000-2014) el porcentaje de reincidentes trepó hasta el 59%. Un dato revelador que muestra que las cárceles solo garantizaban la custodia de las personas privadas de libertad, un alto número de reincidencia donde casi 6 de cada 10 personas que obtenían su libertad volvían a ingresar al sistema penitenciario. Estos datos según el estudio realizado por Nicolás Trajtenberg (2015), tienen relación con el aumento de las tasas de lesiones, rapiñas, homicidios, violaciones y violencia doméstica.<sup>22</sup>. Las personas privadas de libertad también aumentaron sostenidamente, por lo que se entró en un proceso de hacinamiento crítico dentro de los centros penitenciarios. *“El aumento progresivo de las PPL (producto del aumento del delito y de la punitividad penal) y la escasa construcción de nuevas plazas entre 1985 y 2004 produjeron un dramático hacinamiento carcelario que alcanzó la cifra de 190% en el año 2004”* (González et al 2015: 130). Diferentes indicadores demostraban que el sistema penitenciario necesitaría una intervención urgente para disminuir estos datos estadísticos y un abordaje integral a la cuestión carcelaria. Como destaca el informe del comisionado parlamentario, *en el ranking de países con más presos por habitante, el puesto 28 de un total de 222 países,9 con 328 presos cada 100.000 habitantes. 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 100.000), Chile (229), Colombia (226), Paraguay (180), México (169) o Argentina (167)”* (Informe anual Comisionado Parlamentario, 2019: 9).

### **Sucesos que captan la atención:**

Una de las palabras más recurrentes que podemos encontrar desde el retorno a la democracia en el sistema penitenciario uruguayo es “Motín”, en la década de los 90 y comienzos de los 2000, las denuncias a las violaciones de los derechos humanos, el destrato hacia los reclusos como condiciones de alojamiento infrahumanas dan a entender una crisis severa y prolongada del sistema. A modo de ilustración se pueden destacar los siguientes

---

<sup>22</sup> “En Uruguay la tasa de homicidios cada 100 mil habitantes pasaron de 6,4 a 7,3 entre 2000 y 2014; la de lesiones de 271,4 a 300,7; la de hurtos de 1809,7 a 2927,7 y la tasa de rapiñas creció de 201,6 a 537,3. Por su parte, entre 2005 y 2014 la tasa de violencia doméstica creció de 204,4 a 841 y las violaciones de 7 a 7,6”. Para más información ver “González, Rojido y Trajtenberg, Sistema penitenciario de Uruguay (1985-2014): cambios, continuidades y desafíos, en el libro “Pensar la cárcel, discutir la sociedad”.

acontecimientos más relevantes de la época: Motín 1986 (Punta Carretas), 1994 (Penal de Libertad), 6 de junio de 1994(fuga de diez reclusos del sistema). En el año 1995 la comisión Honoraria para el mejoramiento del Sistema Carcelario recomienda cerrar 7 de 21 establecimientos.<sup>23</sup> Sin embargo, los mismos siguen funcionando por la falta de inversión: Motín 1997(Penal de Libertad), Motín 1998(Cárcel de Mujeres), Motín 1998(Penal de Libertad),motín 1998(Cárcel Departamental de San José) y 21 de Marzo de 2002(Penal de Libertad). En plena crisis económica y con un aumento sostenido de delitos y penas los problemas estructurales penitenciarios fueron moneda corriente en noticiarios y portada de diarios por los magros resultados y problemas endémicos que cada día se visualizaban más.

### **Retroalimentación:**

Un primer intento de frenar el aumento de la criminalidad es la concreción de nuevas leyes que intenten desmotivar a los infractores a delinquir: La Ley 1995 (ley de Seguridad Ciudadana Nº 16707 y leyes de urgencia Nº 17243 de 2000 y Nº 17292 de 2001), las mismas propusieron la creación de nuevas tipificaciones de delitos, como también un aumento de las penas. Sin embargo, esto provocó en el sistema penitenciario que ya de por sí carecía de personal suficiente calificado ni de infraestructura básica un colapso del sistema. El aumento de las tasas de prisionización y el hacinamiento fueron moneda corriente provocando que las cárceles se convirtieran en tierra de nadie y el Estado perdiera prácticamente el control de los centros penitenciarios.

Esto no supuso en un aumento de la infraestructura produciendo altos niveles de hacinamiento en algunos establecimientos de la antigua Dirección Nacional de Cárceles. *“la escasa construcción de nuevas plazas entre 1985 y 2004 produjeron un dramático hacinamiento carcelario que alcanzó la cifra de 190% en el año 2004 “(González et al 2015: 130).*

La Ley 17.684 pone en marcha la figura del Comisionado Parlamentario 2002, destacando el art 2. *“controlar la situación de las personas privadas de libertad por proceso judicial y realizar visitas a los centros carcelarios”*. Este fue un aspecto importante porque por fin se crea un primer mecanismo de contralor del sistema penitenciario, del poder legislativo frente al Ministerio del Interior.

---

<sup>23</sup>Extraído de I.N.R. (2012) *Reforma Penitenciaria: plan acción y evolución.*

A grandes rasgos con el triunfo del Frente Amplio en su programa de gobierno (2005-2010), señala (Piñeiro: 2010), que la poca experiencia que tenían sobre los asuntos de seguridad ciudadana (es la primera vez que la fuerza política de izquierda llegaba al Ejecutivo y contaba con el apoyo de una mayoría legislativa que le daba cierta tranquilidad a la hora de legislar), con los problemas económicos en primer plano, en su programa de gobierno no se le dedicaba más de tres páginas haciendo referencia a la “Seguridad Ciudadana como derecho fundamental”, “Ministerio del Interior”, “Policía Nacional” y Sistema Penitenciario.<sup>24</sup>

En aquel entonces el recientemente Presidente elegido Tabaré Vázquez impulsó la “*ley Nº 17.897 de humanización y Modernización del Sistema Carcelario*”, se instaura un primer proceso de reforma, un sistema de libertad anticipada, la redención por pena y estudio, además de la liberación extraordinaria de personas privadas de libertad (PPL), dentro de la opinión pública se cuestionaba la liberación o no de las personas recluidas dividiendo a la sociedad.

Los partidos de oposición cuestionaron esta ley, argumentando que “aumentaría los delitos en las calles”, desde su promulgación hasta el año 2007 unos 827 presos se habrían beneficiado de esta ley (Bukstein y Montossi 2009:4). En el año 2006 se da una interpelación al ministro por dos reclusos fugados del penal de máxima seguridad “Libertad”, los partidos de la oposición lentamente comenzaron a ingresar en la agenda pública la “inseguridad” como mecanismo de desgaste al gobierno frenteamplista.

Uno de los puntos relevantes es el punto III “Medidas de Urgencia implementadas”, en la que se destaca el punto 2.

- *“El Ministerio del Interior se ha propuesto dar inicio a una profunda reforma del sistema penitenciario, la que se implementará en tres grandes fases”. La primera fase consistirá en superar la emergencia humanitaria (...). La segunda fase tenderá a la unificación del sistema penitenciario nacional, concentrando las diecinueve cárceles departamentales bajo la órbita de la Dirección Nacional de Cárceles. Por último y*

---

<sup>24</sup>Extraído Programa de Gobierno 2005-2010.

<http://www.frenteamplio.org.uy/files/Grandes%20Lineamientos%20Programa%20C3%A1ticos%20para%20el%20Gobierno%202005.pdf>

*como meta a mediano-largo plazo, se constituirá el Instituto Nacional de Rehabilitación, fuera de la órbita del Ministerio del Interior (...).*<sup>25</sup>

Desde el año 2005 al 2010 sin embargo no hubo otros grandes procesos de reformas penitenciarias, las cárceles siguieron en manos de la Dirección Nacional de Cárceles pertenecientes al Ministerio del Interior: en la práctica este organismo solo se centraba en el área metropolitana mientras que las cárceles del interior del país dependían de los jefes policiales en cada Departamento. El gobierno mantuvo a la corporación policial frente de estas direcciones y a excepción del proyecto piloto del CNR masculino en el Barrio Colón en la ciudad de Montevideo(Uruguay), donde se destaca que la misma fue:

- *Una experiencia diferente y destacable en rehabilitación se registra a partir de 2002 con el CnR, un pequeño centro de preegreso que operaba a través de un sistema progresivo de transición a la libertad que surge como parte del Programa de Seguridad Ciudadana para luego integrarse al Ministerio del Interior. Su propósito era rehabilitar a jóvenes primarios de entre 18 y 29 años mediante la implementación de un programa con un componente cognitivo conductual y cierto seguimiento en la comunidad de reingreso (González et al 2015:131).*

Destaca Tranjeborg (2014) que por parte de la academia uruguaya los estudios sobre políticas penitenciarias se encontraban con dos grandes problemas en *primer lugar, la escasez, el total de trabajos identificados entre 1990 y 2013, es de 107. En segundo lugar, buena parte de los trabajos relevados exhiben diversos problemas teóricos y metodológicos*". (Rojido et al 2014:19).<sup>26</sup>

Las diferentes ONG que intentaban incidir con sus informes (Informes de Serpaj o Ielsur,) o el grupo de trabajo sobre el sistema carcelario Nacional (creado en 1990), no fueron tomados en cuenta por los actores políticos en un primer momento. A la vez los efectivos policiales carecían del apoyo institucional suficiente y eran sometidos a largas jornadas laborales como también eran obligados a trabajar en situaciones deshonrosas.

---

<sup>25</sup>Ley 17.897 extraído de:  
[http://archivo.presidencia.gub.uy/\\_Web/proyectos/2005/06/I%2097\\_27%2006%202005\\_00001.PDF](http://archivo.presidencia.gub.uy/_Web/proyectos/2005/06/I%2097_27%2006%202005_00001.PDF)

<sup>26</sup> "Rehabilitación e instituciones penitenciarias" (Rojido, Vigna y Trajtenberg), en cárceles en el Uruguay en el S.XXI.

Esto provocó en un deterioro del sistema como también un incremento significativo de las violaciones de los derechos humanos de las personas privadas de libertad. Los policías estando sujetos al “estatuto policial” no tenían la capacidad de incidir a través de huelgas u otras manifestaciones para reclamar mejoras laborales. Mientras que los internos a excepción de las organizaciones de la sociedad civil no eran escuchados ni se ponía en tela de juicio por parte de la opinión pública las grandes aberraciones a las que se veían sometidos.

### **La corriente de las políticas**

En el marco teórico se había descrito que el “ánimo nacional”, es un elemento clave para el desarrollo de nuevas políticas públicas, por lo que procederé a utilizar las encuestas seleccionadas para explicar este proceso y ver cómo pueden colaborar las encuestas, trabajando con las encuestas del ICP y del Latinobarómetro.

#### **Las encuestas de élite y opinión pública:**

En este apartado pretendo utilizar algunas preguntas realizadas en las Encuestas Permanente de Élite realizadas para el Uruguay por el Instituto de Ciencia Política, para obtener una aproximación a los que percibían en ese momento las elites (formadores de opinión), sobre los problemas de seguridad ciudadana y economía en el periodo (2004-2009). Para luego realizar un ejercicio de comparación con la encuesta de opinión pública (latino barómetro) existente en la época, intentando obtener un panorama general de la situación del país y como los mismos fueron captando la atención de algunos problemas públicos en detrimentos de otros. Uno de los aspectos relevantes a destacar es la rotación administrativa que se produjo en el periodo, con el fin del gobierno del Partido Colorado y la asunción del Frente Amplio en el año 2005, por lo que es interesante analizar si la variable “afiliación partidaria”, es significativa en relación a las respuestas.

- ¿Cómo evalúa la situación económica actual del país?

**Tabla 1:**

	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2007</b>	<b>2009</b>
<b>Muy mala</b>	35,1	62,2	40,9	18,2	2,5	0,5	1,7
<b>Mala</b>	55,9	31,5	51,8	42,7	21,2	6,5	12,4
<b>Regular</b>	4,5	0,9	6,4	10,9	33,9	16,5	73,6

<b>Buena</b>	1,8	0,9	0,9	26,4	40,7	67	11,6
--------------	-----	-----	-----	------	------	----	------

**Fuente:** elaboración propia en base a encuesta permanente de élites en (%).

En lo que se refiere a la economía, el país vivió una grave crisis económica que tuvo sus primeros signos de recuperación en el año 2004, por lo que en todo el periodo la percepción económica se ubicó primordialmente en altos niveles de insatisfacción de las elites. En el año 2005 se produce un cambio de gobierno y se siguen mejorando los indicadores económicos por lo que esta tiende a disminuir drásticamente, lo que supone una mejor percepción económica, y una real recuperación de la economía uruguaya. No obstante, es necesario observar el pensamiento de las elites sobre seguridad ciudadana y ver si estos convergen (o no), sobre los aspectos económicos anteriormente descritos.

- ¿Cómo evalúa Ud. el desempeño del gobierno durante los últimos seis meses en materia de seguridad ciudadana?

**Tabla 2:**

	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2007</b>	<b>2009</b>
<b>Muy mala</b>	7,2	9,9	11,8	12,7	13,6	17,5	19
<b>Mala</b>	19,8	27,9	21,8	27,3	28,8	30,5	24,8
<b>Regular</b>	17,1	14,4	15,5	13,6	33,1	31,5	29,8
<b>Buena</b>	48,6	42,3	45,5	41,8	22,9	19,5	23,1
<b>Muy buena</b>	5,4	3,6	4,5	4,5	1,7	0,5	3,3

**Fuente:** elaboración propia en base a encuesta permanente de élites en (%).

La tabla N°2 muestra el deterioro de la percepción de las elites referentes a la pregunta de seguridad ciudadana, pasando en el año 2001 desde un 48.6 % al 23.1 % en el último año analizado, en comparación con la tabla N°1 que fue mejorando la percepción de la economía, en seguridad ciudadana hubo un destacado deterioro por parte de las elites frente a los problemas que venían sucediendo. Hay diferentes teorías para explicar estas variaciones que no indagaré por cuestiones de espacio y alcance del presente informe. Por lo que se produce un efecto generalizado de insatisfacción por las políticas de seguridad ciudadana. *“Hace ya más de una década vivimos una paradójica situación de estabilidad económica que se da de modo simultáneo con un aumento sostenido de la violencia”* (Trajtenberg, 2018:2).

Sin embargo, también parece adecuado ver la relación entre seguridad ciudadana/ afiliación partidaria y de situación económica/ afiliación partidaria para ver si existe algún tipo de correlación entre las respuestas y su identificación partidaria. Para eso procedí a realizar

tablas cruzadas, agrupando las respuestas en (**No define, Encuentro Progresista (F.A), Partido Nacional(PN) y Partido Colorado (PC)**), obteniendo los porcentajes para crear una línea de tiempo y ver el comportamiento que tuvieron las elites en estos casos. A continuación, se detallan las tablas cruzadas y sus principales resultados en (%).<sup>27</sup>

### Afiliación partidaria/ situación económica (2001-2009)

**Tabla 3.A "Muy mala"**

	2001	2002	2003	2004	2005	2007	2009
<b>No define</b>	10	21	10	s/d	1,7	0	s/d
<b>F.A</b>	21,8	31	27	18	0,8	0,5	s/d
<b>P.N</b>	0	7,2	0,9	0	0	0	s/d
<b>P.C</b>	2,7	3,6	2,7	0	0	0	s/d

**Tabla 3.B "Mala"**

	2001	2002	2003	2004	2005	2007	2009
<b>No define</b>	18,2	3,6	15,5	s/d	6,7	1,5	0,7
<b>F.A</b>	8	6,3	6	33	12	4	0,7
<b>P.N</b>	8	8	9	7,2	2,5	0,5	0,7
<b>P.C</b>	21	13,6	21	1,8	0	0,5	0,7

**Tabla 3.C "Regular"**

	2001	2002	2003	2004	2005	2007	2009
<b>No define</b>	1,8	2,7	2,7	s/d	15	5,5	3,8
<b>F.A</b>	0	0	0	5,5	8	4	2,3
<b>P.N</b>	0	0	0	2,7	6,7	3,5	2,3
<b>P.C</b>	2,7	1,8	3,6	2,7	3,3	3,5	1,5

**Tabla 3.D "Buena"**

	2001	2002	2003	2004	2005	2007	2009
<b>No define</b>	0,9	0,9	0	s/d	14,4	14,5	20
<b>F.A</b>	0	0	0	5,5	18,6	31,5	9,3
<b>P.N</b>	0,9	0	0,9	6,3	0	16	9,3
<b>P.C</b>	0	0	0	15	1,7	5	1,5

**Tabla 3.E "Muy buena"**

	2001	2002	2003	2004	2005	2007	2009
<b>No define</b>	s/d	0	s/d	s/d	0,8	2	1,5
<b>F.A</b>	s/d	0	s/d	0	0,8	4,5	0
<b>P.N</b>	s/d	0	s/d	0	0	1	0

<sup>27</sup> Para eso utilice el programa estadístico SPSS, para realizar las comparaciones y ver hasta qué punto influye la variable partidaria.

P.C	s/d	0,9	s/d	0,9	0	0,5	0
-----	-----	-----	-----	-----	---	-----	---

#### Afiliación partidaria/ seguridad ciudadana (2001-2009)

**Tabla 4.A "Muy Mala"**

	2001	2002	2003	2004	2005	2007	2009
No define	4,5	4,5	1,8	3,6	4,237	4	7,7
F.A	1,8	5,5	10	6,3	1,7	2,5	0,7
P.N	0	0	0	1,8	5	6,5	5,4
P.C	0	0	0	0,9	2,5	4,5	3

**Tabla 4.B. "Mala"**

	2001	2002	2003	2004	2005	2007	2009
No define	4,5	2,7	7,2	5,5	16	10	10
F.A	8,1	18	7,2	15,5	6	7,5	4,6
P.N	3,6	5,5	4,5	5,5	6	10	7
P.C	1,8	1,8	2,7	0,9	0,8	3	0

**Tabla 4.C "Regular"**

	2001	2002	2003	2004	2005	2007	2009
No define	4,5	5,5	1,8	3,6	14,4	7	4,6
F.A	9	1,8	7	7,2	14	19,5	23
P.N	1,8	5,5	3,6	0	3,3	4	0
P.C	1,8	1,8	2,7	2,7	1,7	1	0

**Tabla 4.D "Buena"**

	2001	2002	2003	2004	2005	2007	2009
No define	16,3	13,6	16,36	12,7	4,2	2,5	3,1
F.A	10,91	11,8	9	8,2	17,8	15,5	18,6
P.N	8,1	4,5	8,2	9	0,8	0	0
P.C	12,7	12,7	11,8	11,8	0	1	0

**Tabla 4.E "Muy buena"**

	2001	2002	2003	2004	2005	2007	2009
No define	0	0	0	0,9	0	0	0,7
F.A	0	0	0	0	1,7	0,5	2,3
P.N	0,9	0	0,9	0	0	0	0
P.C	4,5	3,6	3,6	3,6	0	0	0

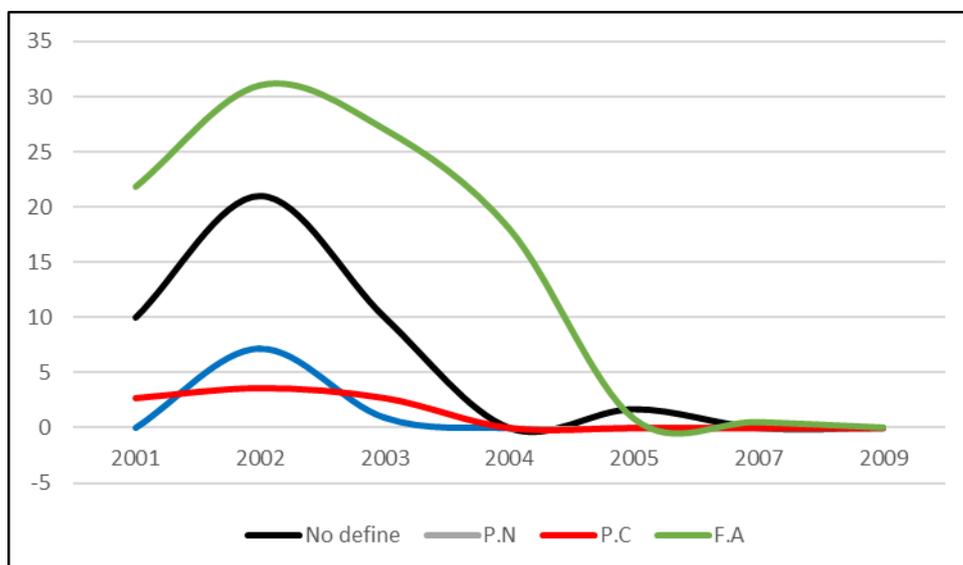
Fuente: elaboración propia en base a encuesta permanente de élites en (%).

Para una mejor ilustración describiré las gráficas presentadas a continuación, utilizando las respuestas “buena, regular, mala y muy mala” en las diferentes tablas (línea de tiempo), para poder visualizar de una manera más explícita como opinan las elites sobre lo antes

propuesto. En las siguientes gráficas se muestra cómo influyen las elecciones legislativas/ parlamentarias con la situación económica del país. Entre los votantes identificados con el Frente Amplio en el año 2001 un 35% calificaron la situación económica como muy mala, pero en el año 2005, las percepciones de las elites progresistas descendieron hasta al 1% lo calificaron de esta manera, esta tendencia prosiguió con la variable “mala”, no obstante, cuando el Frente Amplio gana las elecciones nacionales, se revierte la situación y empiezan a responder de manera favorable hacia la economía doméstica, este mismo comportamiento también se puede dilucidar con las personas que no se definieron como votantes de ningún partido político, en los partidos tradicionales (PN y PC), surge lo contrario siendo los cambios de opinión importantes después de las elecciones.

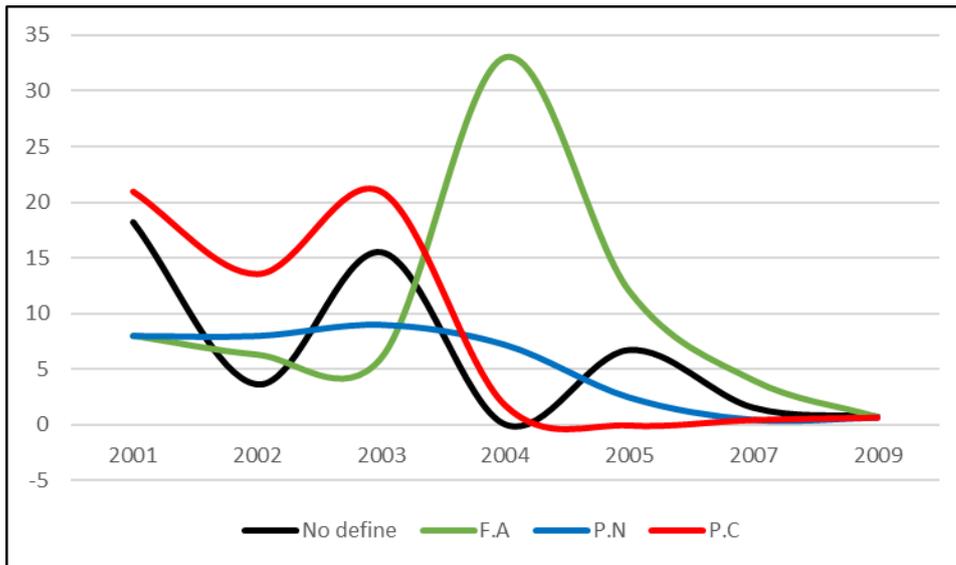
En plena crisis económica, las visiones de las elites se ven modificadas por su afiliación partidaria, pero se puede inferir que realmente hubo un mejoramiento de la economía y se vio reflejado en los años que no hay elecciones, decayendo nuevamente cuando las elecciones del año 2009 se acercaban, como se visualiza en la gráfica N°4, se destaca una mejor percepción de las elites no definidas sobre la situación económica, dentro de los partidos políticos.

**Gráfica 1 Afiliación partidaria/ economía “Muy Mala”**



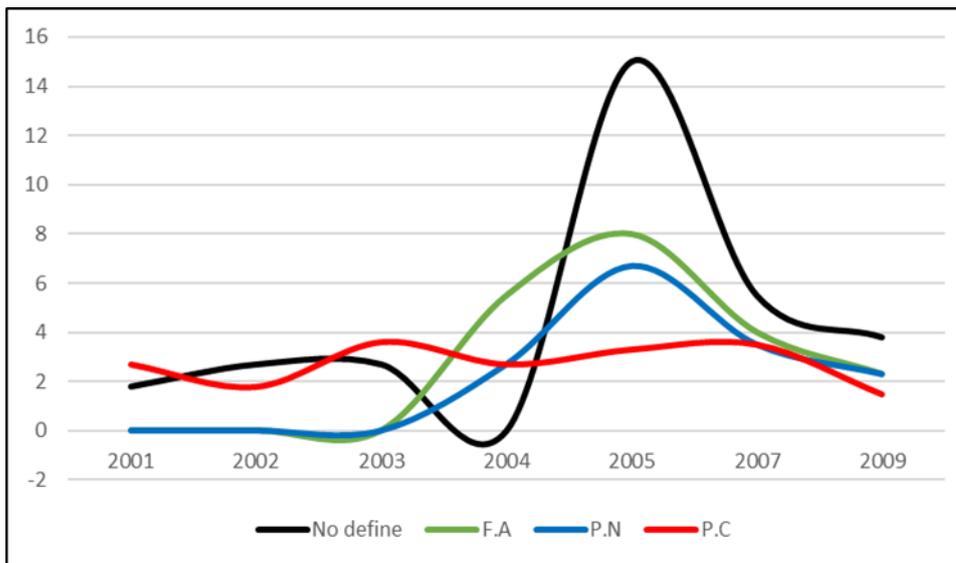
**Fuente:** elaboración propia en base a encuesta permanente de élites (%)

**Gráfica 2** Afiliación partidaria/ economía “Mala”



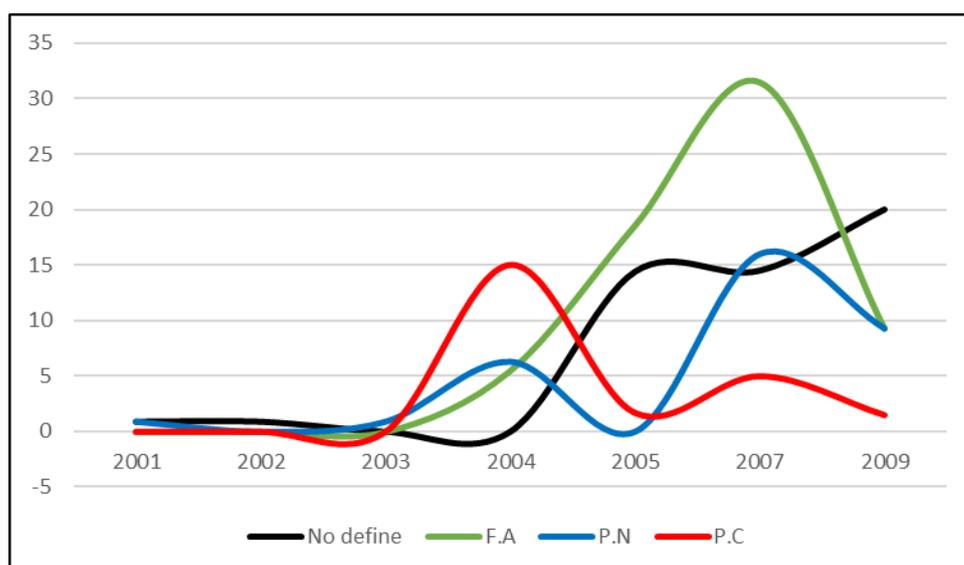
Fuente: elaboración propia en base a encuesta permanente de élites (%).

**Gráfica 3** Afiliación partidaria/ economía “Regular”



Fuente: elaboración propia en base a encuesta permanente de élites (%).

**Gráfica 4 Afiliación partidaria/ economía “Buena”**

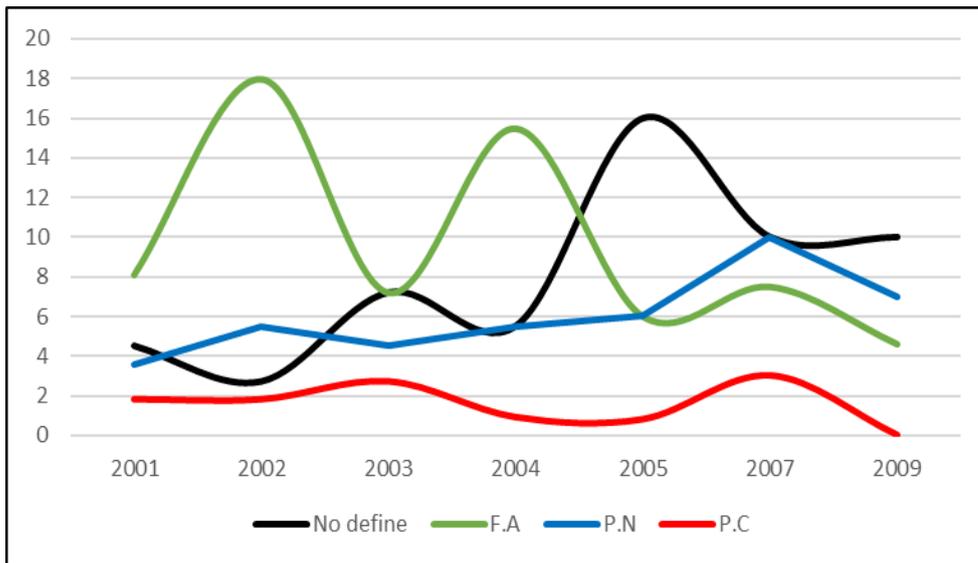


**Fuente:** elaboración propia en base a encuesta permanente de élites (%).

A continuación, se describen las gráficas realizadas para las variables “seguridad ciudadana/ afiliación partidaria”, estableciendo el mismo ejercicio explicativo que se realizó para terminar con algunas conclusiones generales sobre las dos variables estudiadas de las encuestas permanentes de élite y su pertinencia en los estudios de corrientes múltiples.

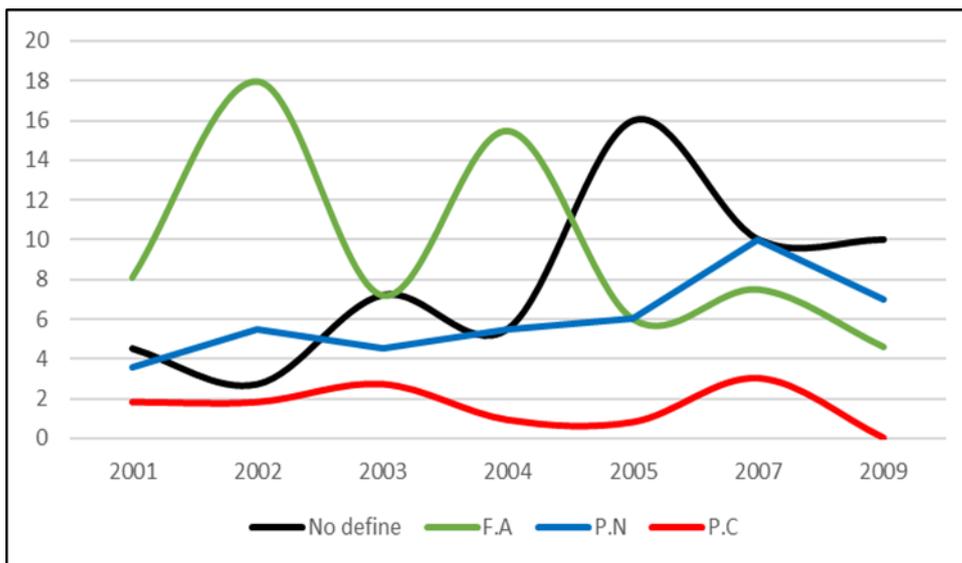
En la gráfica N° 5, la respuesta “muy mala” tuvo un pico en el año 2003 descendiendo considerablemente cuando el Frente Amplio asumió el gobierno, mientras que en la Gráfica N°7 y 8 se observa un aumento de la opción Frente Amplio describiendo un mejoramiento de la percepción de seguridad ciudadana. No obstante, para las elites opositoras y aquellas que no definieron su orientación política surge un proceso contrario, destacando un mal clima de seguridad ciudadana, disminuyendo las respuestas consideradas positivas y aumentando muy exponencialmente la percepción de que la seguridad ciudadana había empeorado en nuestro país.

**Gráfica 5 Afiliación partidaria/ Seguridad ciudadana “Muy mala”**



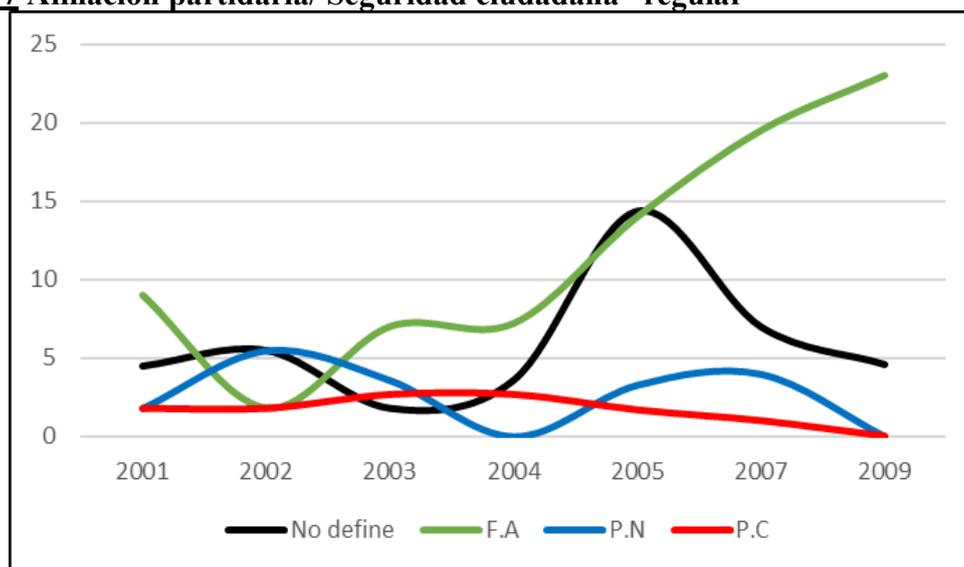
Fuente: elaboración propia en base a encuesta permanente de élites (%).

**Gráfica 6 Afiliación partidaria/ Seguridad ciudadana “mala”**



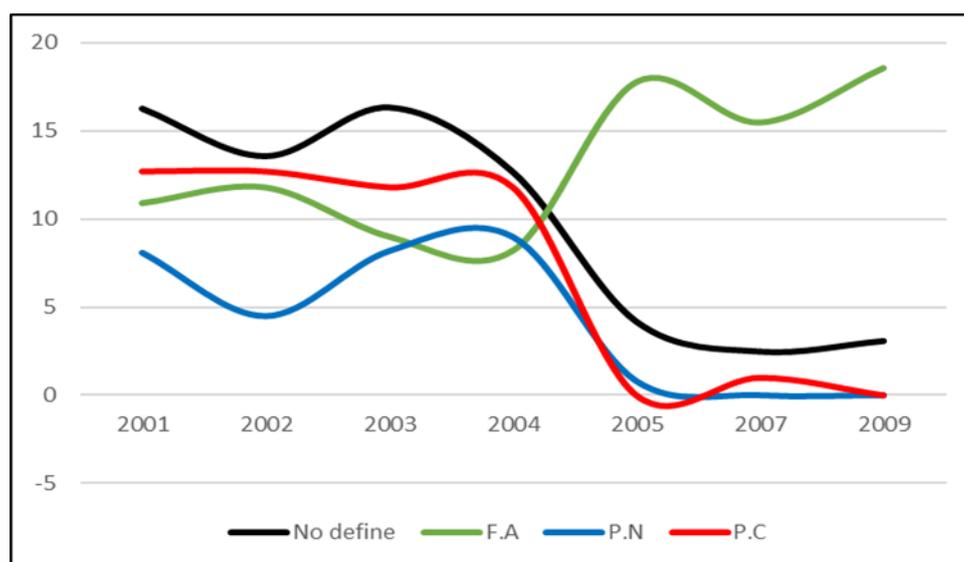
Fuente: elaboración propia en base a encuesta permanente de élites (%)

**Gráfica 7 Afiliación partidaria/ Seguridad ciudadana “regular”**



Fuente: elaboración propia en base a encuesta permanente de élites (%).

**Gráfica 8 Afiliación partidaria/ Seguridad ciudadana “buena”**



Fuente: elaboración propia en base a encuesta permanente de élites (%).

El siguiente paso será indagar en las encuestas realizadas por el Latinobarómetro centrándonos en el caso uruguayo en el periodo comprendido (2000-2010), para tener una idea aproximada de las encuestas de opinión pública sobre los temas de economía y seguridad ciudadana para lograr una aproximación de si los que pensaban las elites se encuentra en la misma sintonía con las encuestas realizadas a personas elegidas en una muestra aleatoria en todo el territorio nacional.

- ¿Cómo calificaría en general, su situación económica actual y la de su familia? ¿Diría Ud. que es muy buena, buena, regular, mala, muy mala

• **Tabla 5**

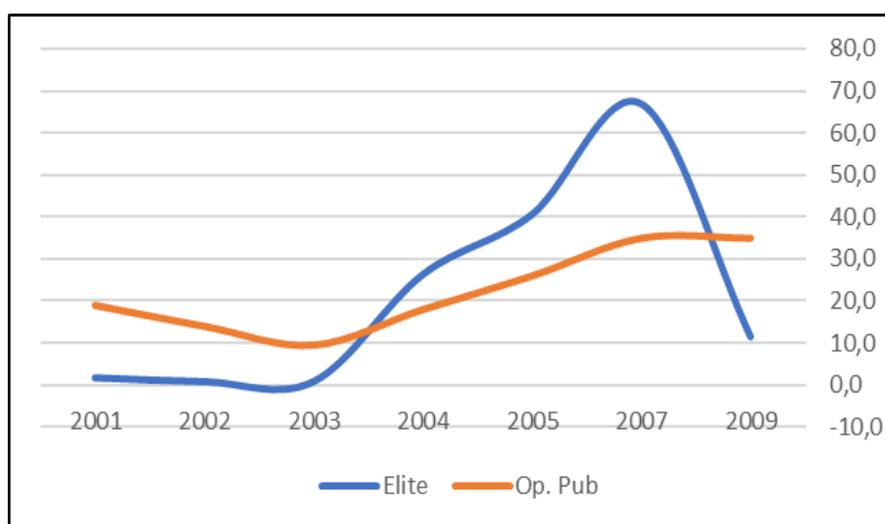
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2007	2009
<b>Muy mala</b>	0,4	0,3	0,3	0,58	0,25	0,9	2,9	2
<b>Mala</b>	18,5	19	14	9,5	18	26	35	35
<b>Regular</b>	60	55	53	50,5	51	54	47	51
<b>Buena</b>	17,6	20	23,5	29	23	15	7	9
<b>Muy buena</b>	3,2	5	7	9,4	7,5	3	2	1

**Fuente:** elaboración propia en base a Latino barómetro (%).

Para la opinión pública, la economía uruguaya pasa de una respuesta de “buena” con un 19% en el año 2001, a un 35 % en el año 2009, mostrando una mayor confianza en la economía y disminuyendo casi un 10% la percepción negativa de la economía. Mientras que, en la respuesta regular, pasó de un 60% al 51% en el año 2009, cuando se acercan las elecciones las respuestas favorables tienden a bajar.

En las siguientes gráficas utilizare las variables “buena, regular y mala”, en los años seleccionados para mostrar la variación entre elites y opinión pública de la época, el mismo es posible porque las preguntas de las encuestas de élite y latino barómetro coinciden en (%), por lo que es un buen ejercicio de aproximación de porcentajes para obtener un panorama general de las diferentes opiniones.

**Gráfica 9 Evaluación de la situación económica “buena”**



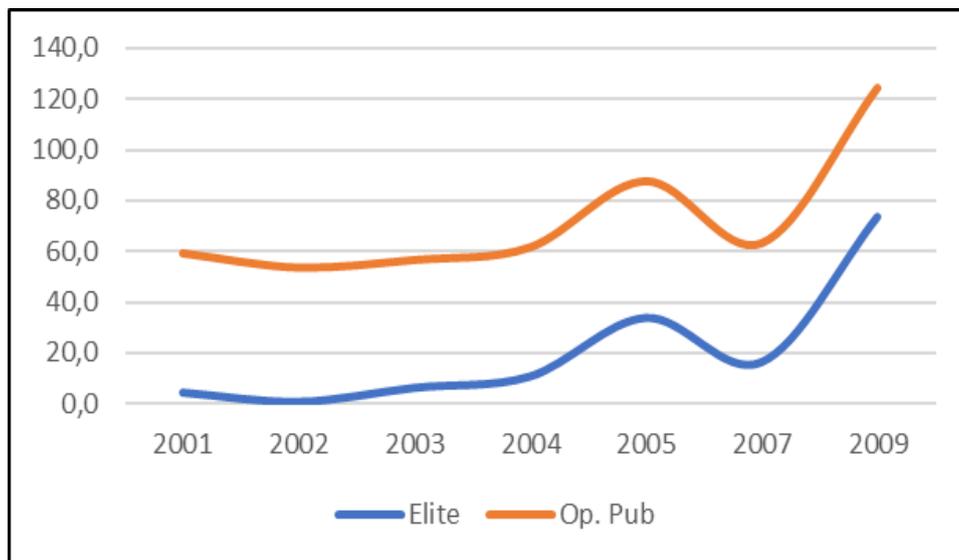
**Fuente:** elaboración propia en base a las Encuestas de Élite y Latino barómetro (%).

Las percepciones de las elites en los años de crisis tenían una visión más negativa que la opinión pública sobre el funcionamiento de la economía, sin embargo, a partir de la

recuperación económica llegó a un 70% de aprobación por parte las elites uruguayas, cuestión que no sucede con la opinión pública, que cuenta con una relativa estabilidad en el primer gobierno del Frente Amplio, la drástica caída de las élite sobre la economía se podría explicar porque en el año 2009 fue periodo de elecciones presidenciales y legislativas en el Uruguay, no pudiendo ser reelegido<sup>28</sup> el Dr. Vázquez perdiendo la confianza en la recuperación económica que se encontraba viviendo el país y proponiendo el partido que se encontraba en el gobierno a una figura más controvertida como sería la fórmula presidencial Mujica-Astori.

En la gráfica N°10 se encuentra una relativa estabilidad entre las elites y la opinión pública, mientras que la percepción de la economía en la gráfica Nro. 11 se muestra un descenso pronunciado tanto de las elites como de la opinión pública, siendo consecuente con la recuperación económica que ya se había nombrado anteriormente. De estas gráficas se infiere la relativa estabilidad en las respuestas de estos dos grupos. Sin embargo, qué pasa con las respuestas de las elites y la opinión pública cuando se trata de los asuntos de seguridad ciudadana.

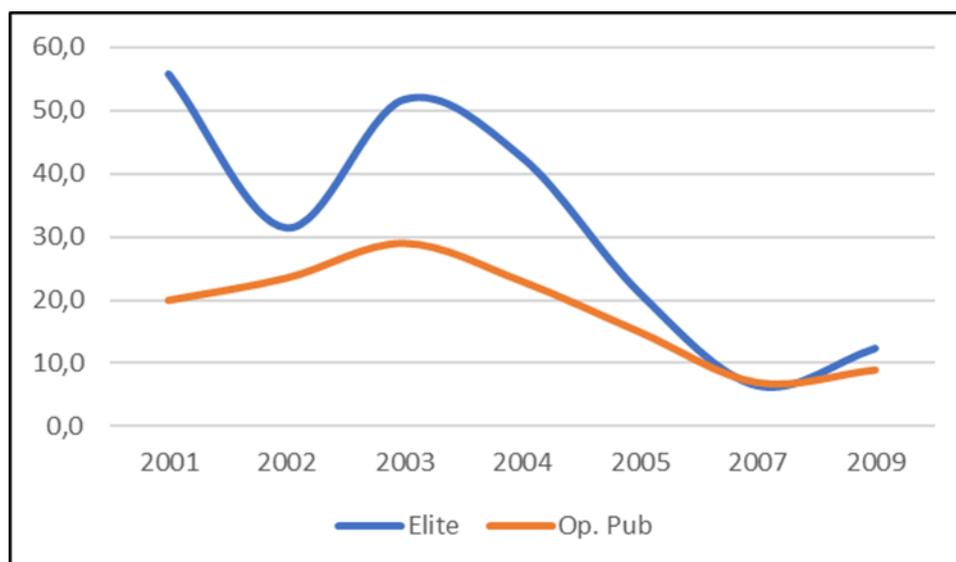
**Gráfica 10** “Evaluación de la situación económica “regular”



**Fuente:** elaboración propia en base a las Encuestas de Élite y Latino barómetro (%)

<sup>28</sup> El sistema electoral del Uruguay no permite la reelección inmediata del Presidente, por lo que el partido de gobierno presentó otra fórmula presidencial.

**Gráfica 11** “Evaluación de la situación económica (Elite/ opinión pública)” “mala”



**Fuente:** elaboración propia en base a las Encuestas de Élite y Latino barómetro (%).

En las encuestas realizadas por el Latino barómetro, en la sección “seguridad y delincuencia”, las preguntas son más dispares dentro de cada línea de tiempo, por lo que he decidido utilizar solamente dos preguntas para combinar con las encuestas de élite y así realizar una aproximación al caso de estudio.

- ¿Usted o su familia han sido víctimas de un delito? -

**Tabla 6**

	2001	2002	2003	2004	2005	2007	2009
<b>Usted</b>	30	28	26	18	39	35	14
<b>Pariente</b>	70	-	74	81	/	65	17
<b>No</b>	/	72	/	/	61	/	68

**Fuente:** extraído de Latino barómetro “análisis online” en (%).<sup>29</sup>

En la primera pregunta, se desprende que, en los primeros momentos de la crisis económica, las personas encuestadas afirmaron casi en su totalidad que fueron o tuvieron relacionamiento con algún tipo de delito, disminuyendo en el último periodo (2009), la percepción del delito. Otra de las preguntas relacionadas con el latinobarómetro es:

<sup>29</sup> Disponible en: <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp> fecha de ingreso:4.08.2021

- En general, ¿puede Ud. decir que vivir en (país) es cada día más seguro o inseguro? ¿Diría Ud. qué es?"

**Tabla 7**

	2003	2007	2008	2009	2010
<b>Más seguro</b>	5	9	14	9	9
<b>Igual de seguro</b>	46	36	36	40	44
<b>Más inseguro</b>	44	53	49	49	46
<b>Muy inseguro</b>	5	-	-	-	-
<b>No sabe</b>	0	2	1	0	0

Fuente: extraído de Latino barómetro “análisis online” en (%).<sup>30</sup>

De la siguiente tabla, en lo que respecta a la seguridad ciudadana, se muestra una situación más crítica de la opinión pública, situándose como un problema que no ha variado en el tiempo para su percepción. En la última pregunta a analizar “

- *"De la lista de problemas que le voy a leer ¿cree Ud. que han aumentado mucho o poco, han disminuido mucho o poco o han permanecido igual en los últimos cinco años?"*

**Tabla 8**

	2001	2002	2005	2011
<b>Aumentado mucho</b>	72%	71%	63%	52%
<b>Aumentado poco</b>	18%	20%	18%	31%
<b>Permanecido igual</b>	8%	7%	16%	14%
<b>Disminuido poco</b>	2%	1%	2%	2%
<b>Disminuido mucho</b>	0%	-	-	0%
<b>No sabe</b>	0%	1%	2%	1%

Fuente: extraído de Latino barómetro “análisis online” en (%).<sup>31</sup>

En la Tabla N°8 un 72% de los encuestados afirmó que había aumentado mucho la delincuencia, mientras que para el año 2011, un 52% seguía afirmando como principal

<sup>30</sup> Disponible en: <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp> fecha de ingreso:4.08.2021

<sup>31</sup> Disponible en: <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp> fecha de ingreso:4.08.2021

preocupación de que la misma seguía en aumento, comparándolo con las elites se puede afirmar que no hay una relación entre la opinión pública y las elites, siendo más pronunciado el delito en la opinión pública que en las propias elites, pero situándose también para los líderes de opinión la seguridad ciudadana como uno de los principales problemas a resolver en el corto plazo. En este apartado por cuestiones metodológicas no voy a realizar una comparación entre elites y opinión pública, pero con las tablas y gráficas presentadas se puede inferir que el tema de la seguridad ciudadana y el delito siguió siendo un problema que los uruguayos que tenían en la agenda pública, pero en menor medida en las elites uruguayas.

Por lo antes expuesto, la ayuda de indicadores de las encuestas de élite y opinión pública ayudan a entender el proceso de ingreso a la agenda pública del problema de la seguridad a nivel macro político, situándose como uno de los mayores problemas a resolver, ya que la situación económica había mejorado, pero no supuso un mejoramiento de la percepción de seguridad ciudadana por parte la opinión pública y en menor medida de las elites, siendo un gran tema de debate de la época que sigue actualmente hasta el día de hoy, siendo utilizado por la oposición política como medida de desgaste al gobierno entrante, aumentando estos niveles de disconformidad pasando los años, ya que los indicadores de seguridad ciudadana no habían mejorado pero si los económicos y esto se refleja en las percepciones ciudadanas.

### **Rotación administrativa y grupos de presión:**

Las primeras iniciativas para un cambio de la política penitenciaria fueron impulsadas por el Dr. Tabaré Vázquez, en su discurso de asunción el 1<sup>a</sup> de marzo de 2005 decreta la Emergencia humanitaria para el sistema carcelario.<sup>32</sup> Esto queda en concordancia con el plan de gobierno (2005-2010), en donde el apartado 4.B (Sistema penitenciario) establecía la creación de un plan de emergencia para dar frente a las denuncias sistemáticas que el sistema venía recibiendo. Por su parte el Dr. José E. Díaz es designado como el nuevo Ministro del Interior que estuvo en el periodo (2005-2007), posteriormente suplantado por Daysi Tourne.

La ideología partidaria de esta fuerza política y el cambio en la rotación administrativa intentaron dar una nueva imagen al Ministerio del Interior intentando que las políticas adoptadas por esa cartera sean tendientes a la transparencia y al efectivo respeto por los derechos humanos. Con una contundente victoria en las elecciones esta fuerza política ingresa

---

<sup>32</sup>Por más información ver [https://medios.presidencia.gub.uy/jm\\_portal/2011/noticias/NO\\_A828/informecarceles.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2011/noticias/NO_A828/informecarceles.pdf)

al aparato estatal con un nuevo papel para demostrar que si puede gobernar y hacerlo de una manera diferente a los que se estaba haciendo.

- *“la designación recayó en el Dr. José Díaz, abogado laboralista de trayectoria; quien asumió con tres compromisos bien específicos: gestionar la transición, redefinir la función policial acotada a la seguridad interna y cumplir con los objetivos asumidos en materia de Derechos Humanos”.* (Bonomi, 2019: 17).

Podemos encontrar un cambio de percepción con la asunción de un nuevo partido de gobierno con el Sr. Tabaré Vázquez a la cabeza, se enfrentó a graves problemas económicos y sociales. Su gobierno se enmarca en grandes reformas (tributaria, salud, social), como los planes de emergencia y posterior plan de equidad, la creación de un nuevo ministerio “Desarrollo Social”, que se encargaría de unificar todas las políticas sociales que estaban dispersas en los diferentes ministerios.

En su discurso de Asunción el electo Presidente destaca:

- *“La Constitución es un marco, una guía, un contrato, un límite que encuadra a los gobiernos. Ese es su propósito principal. Pero también es un programa que nos ordena cómo comportarnos en cuestiones que tienen que ver con la esencia de la vida social. Por ejemplo, nos manda literalmente evitar que las cárceles sean instrumentos de mortificación.”* (García y Santos 2009:90).

En referencia a la política de seguridad ciudadana con el retorno de la Democracia, el Uruguay se ha caracterizado por un sistema punitivo con escasos niveles de inversión y desarrollo. En seguridad penitenciaria podemos encontrar dos periodos enmarcados en nuestra historia, el sistema penitenciario (pre dictadura) enmarcados dentro del Ministerio de Educación y Cultura y un pos dictatorial dentro del Ministerio del Interior. El estado uruguayo no consideró de urgente necesidad abarcar una reforma penitenciaria y consideraba que estos problemas eran consecuencia de la mala situación económica que venía acarreado el país, por lo que el ánimo nacional se encontraba en la recuperación económica y en las reformas tributarias y de salud que venía impulsando el entonces presidente Dr. Tabaré Vázquez.

En el periodo (2005-2010) el Uruguay se venía recuperando lentamente de una crisis económica que caló hondo en la sociedad uruguaya. El desempleo era una de las mayores preocupaciones de los ciudadanos. La cuestión penitenciaria no era algo que desde los diferentes ámbitos de la sociedad tuviera repercusión, como ya se había descrito desde la academia uruguaya las investigaciones eran escasas. Antes del periodo de dictadura las cárceles estaban a cargo de la custodia del Ministerio de Educación y Cultura con la llamada “guardia blanca”. Una vez con el retorno de la democracia la custodia pasó al Ministerio del Interior y ningún gobierno hasta el año 2010 consiguió grandes avances para revertir esta situación, por lo que se había legitimado socialmente este accionar.

### **La corriente de las políticas públicas.**

Para comprender el proceso de creación del Instituto Nacional de Rehabilitación, es necesario integrar el proceso de sopa de ideas anteriormente descrito, destaca Valeria Bonomi (2020) que esta confluencia se dio principalmente, en la Comisión Honoraria de Mejoramiento del Sistema Carcelario, culminando con su informe en el año 1996, los mismos fueron tomados en cuenta en el programa de gobierno del frente amplio “IV Congreso Héctor Rodríguez” y en la futura ley de libertad provisional anticipada (Bonomi: 2020: 19), dando prioridad a los problemas del sistema penitenciario. En la misma línea el entrante gobierno buscó apoyos y consensos de la Academia científica, Poder Judicial y organizaciones de la sociedad civil que trabajaban sobre la temática, buscando una política consensuada con mayores niveles de aceptación, para así en el año 2005 comenzar un proceso de reforma que garantice el respeto a las personas privadas de libertad de una manera integral.

- *“En julio de 2005 el Poder Ejecutivo remite al Parlamento el proyecto de ley de régimen excepcional para la humanización del sistema penitenciario. Inmediatamente derivado a la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación general y administración, integrada con la comisión de derechos humanos”* (Bonomi, 2020:20).

Entre las propuestas que quedaron se incluyen: salida de las cárceles de la órbita del ministerio del Interior, un programa de redención de pena y trabajo para reducir el hacinamiento crónico que se encontraba el sistema y el fortalecimiento del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados para transformarlo en un instituto integral y que no se basara

solamente en la caridad como se había desarrollado en la historia uruguaya. En los informes de las comisiones legislativas más críticos se hacía énfasis que esto no solucionaría el problema de fondo al sistema carcelario. Los años transcurrieron y aunque se haya aprobado la ley de humanización de cárceles no se produjeron otros grandes cambios en el sistema hasta que se abrió en el año 2009 (periodo de elecciones ejecutivas y legislativas en el Uruguay), surgiendo una ventana de oportunidad que se intentará describir a continuación.

### **Ventana de Oportunidad:**

*El informe Novak ¿hacia la nueva institucionalidad?*

En el año 2009 con la visita del Dr. Novak “Relator Especial de Naciones Unidas en Tortura y Tratamiento, Cruel, Inhumano o Degradante” a las cárceles penitenciarias del Uruguay marco un punto de inflexión. El informe final relevó las carencias y las violaciones sistemáticas a los derechos humanos de todos los integrantes del sistema institucional penal. Este informe no sentó bien a las autoridades uruguayas, aún más sabiendo que en el mismo año había elecciones nacionales. En este sentido para el partido de gobierno se abría una interrogante crucial, ¿Cómo es posible que no se reconocen avances en la gestión penitenciaria? Como se había descrito en los apartados anteriores se instauraba en la Opinión Pública Uruguay que uno de los principales problemas era la “inseguridad ciudadana”, mientras tanto la oposición que buscaba volver al gobierno, encontró un camino de críticas a seguir en este aspecto.

Manfred Novak argumentaba que:

- *“Las condiciones de detención en las cárceles han ido constantemente empeorando durante los últimos años. Esta preocupación ha sido expresada reiteradamente por el Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, e incluso ha sido reconocida por el Gobierno en 2005, cuando declaró un estado de emergencia humanitaria debido a la situación de las cárceles. Existe una necesidad urgente de tomar medidas contra dichas violaciones de derechos humanos a gran escala”<sup>33</sup>*

---

<sup>33</sup>Informe relato Novak extraído de [http://www.crin.org/docs/informe\\_reltor.pdf](http://www.crin.org/docs/informe_reltor.pdf) página 1,

Aunque se reconoce la impronta política con la ley de humanización, el informe Novak fue tajante con la necesidad de que los esfuerzos que se habían hecho tanto desde el Poder Ejecutivo y desde el Parlamento no habían sido suficientes para el sistema penitenciario.

*“Simultáneamente llegaba al país el entonces Relator Especial de ONU para la Tortura, Manfred Novak. Esta misión, que causó un gran impacto en el ambiente político y en la opinión pública, fue decisiva para la mejora del sistema carcelario. Al culminar su estadía el Relator expresó su asombro por el nivel de vulneración de derechos en las cárceles uruguayas, a las que comparó con las peores del mundo, en particular con las de Guinea Ecuatorial.”* (García y Santos, 2015:183).<sup>34</sup>

En la misma línea, González, Rojido y Trajtenberg también argumentaban que la visita del relator especial de la ONU fue de gran conmoción política.

*“Tuvo importante impacto político y dejó al país en una situación incómoda en el plano internacional. Producto de ello el gobierno convocó a la oposición e instaló un ámbito de discusión sobre seguridad pública que propicia la sanción de la Ley de Emergencia Carcelaria y una revisión profunda del sistema penitenciario nacional (Comisión Interpartidaria de Seguridad Pública, 2011).”* (González et al, 2015:138).

Más que acciones reales de profunda transformación del sistema penitenciario, el primer gobierno del F.A instauró un paquete de medidas simbólicas que no pudo contener el verdadero problema de fondo. Sin embargo, el partido de gobierno reconoció el Informe y las valoraciones de las Naciones Unidas. Tendría que suceder otro hecho drástico para el conocimiento de las autoridades de una nueva ruta de acción, a mediados del año 2009 se producen 9 fallecidos en incidentes violentos en cárceles además que dos de esos fallecidos fueron ejecutados por funcionarios policiales y el caso fue archivado por la justicia. (Garce y Santos:2014). Y el cambio de rotación administrativa con las elecciones del año 2009, donde nuevamente gana el partido progresista de coalición asumiendo dentro de la izquierda uruguaya un personaje con gran impronta y carisma.

---

<sup>34</sup> Artículo académico en libro “Discutir la cárcel, pensar la sociedad, contra el sentido común punitivo”

## Acoplamiento de las corrientes:

Tras la asunción del Presidente Mujica, el mismo llama a una Comisión Interpartidaria de Seguridad Pública. Los cuatro partidos con representación parlamentaria (FA, PN, PC, PI), la integraron. El 10 de agosto de 2010 los partidos políticos firmaron un Documento de Consenso que fue avalado por la Comisión Interpartidaria de Seguridad pública”. El legislador frenteamplista *“Orrico informó que cada uno de los integrantes de la Comisión partió de lugares diferentes y de concepciones ideológicas distintas. En la discusión se fueron logrando consensos y cristalizando en un documento.”*<sup>35</sup>. En la presidencia del presidente Mujica se da un nuevo paso en buscas de soluciones es aquí que se aprueba la Ley N° 18.667 de Emergencia Carcelaria. Esta ley surge como el resultado de un Documento de Consenso partidario en el tema de seguridad pública. Entre los puntos a destacar se encuentra la asignación de fondos para la construcción de nuevos establecimientos y la refacción (art 1) y la utilización(temporal) de locales del Ministerio de Defensa para alojar personas privadas de libertad con guardia externa militar y guardia interna policial (art 2). Creación de 1500 cargos dentro del inciso Ministerio del Interior (unidad ejecutora 26 "Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación" y los centros de reclusión dependientes de las Jefaturas de Policía departamentales.) art (4). Se aprueba el decreto 180/2010 donde se crean herramientas de supervisión de libertad asistida y se implementa la Oficina de Supervisión de Libertad Asistida (OSLA) (Juanche y Palummo 2014:38).

Entre los diferentes emprendedores, los grupos de presión se encontraban IELSUR, Servicio por la paz y la Justicia (SERPAJ) y organizaciones internacionales que apoyaban mediante fuentes de financiación publicaciones para poner en la agenda pública el debate. Otro ejemplo de esto es el antiguo CNR(masculino) que fue financiado para demostrar que se podría trabajar de otra forma en la administración penitenciaria.

- *“El gobierno nacional era señalado por el estado de las cárceles: tanto auditores internacionales (relatores especiales de Naciones Unidas y Organización de los Estados Americanos, órganos de vigilancia de tratados) como actores nacionales (legisladores, sociedad civil, referentes académicos, comisionado parlamentario)*

---

<sup>35</sup>Portal de noticias de presidencia: <http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/noticias/2010/08/2010080404.htm>

*urgían una reacción y exigían la reforma efectiva de las instituciones penitenciarias”*  
(Informe Ceres 2017: 9).

Por lo que las corrientes convergieron en esta oportunidad y dando paso finalmente a la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación. La *“Ley de Emergencia Carcelaria (no 18.667) en 2010, que implicó una inversión presupuestal extraordinaria en materia edilicia, equipamientos y recursos humanos* (González et al 2015:137).

### **Consideraciones finales:**

Entender el proceso de conformación del Instituto Nacional de Rehabilitación como un proceso aislado de toda la política nacional que se venía implementando es no reconocer el trabajo de especialistas, políticos, académicos, actores estatales y no estatales que veían con una gran preocupación el gran deterioro y violación de los derechos humanos que se realizaban en los centros penitenciarios. La historia penitenciaria uruguaya ha tenido diferentes periodos dispares con muchos sobresaltos a lo largo de todos los periodos y con diferentes partidos políticos en el gobierno.

Con la irrupción de un gobierno progresista el tema se fue instaurando más fuertemente en la opinión pública y en menor medida en los formadores de opinión (elites), el método Kingdoniano nos permite entender la complejidad de actores y sucesos que pasaron en diferentes etapas para lograr la concreción de un sistema penitenciario nacional unificado.

En el informe Novak y el ingreso de un nuevo presidente de izquierda como Mujica con también mayorías parlamentarias, y el nuevo Ministro del Interior Eduardo Bonomi. abrieron una segunda ventana de oportunidad para apuntalar los procesos que se venían desarrollando en el país. La maduración del primer gobierno de izquierda y la entrada en agenda de los derechos humanos como algo irrevocable a renunciar ayudaron a consolidar esta nueva ley y el proyecto se fue consolidando gradualmente. El ingreso de personal civil a una esfera policial por excelencia produce rispideces, pero también aprendizajes para todas las partes involucradas, por lo que en futuras investigaciones sería interesante investigar la retroalimentación dentro del proceso penitenciario.

En lo que respecta al Informe de Pasantía, la intención de este trabajo es demostrar de manera descriptiva y explicativa como las encuestas de élite o de opinión pública sirven como herramientas para explicar estos procesos y que en sí en el proceso de las políticas públicas es algo dinámico y no estático. Reconociendo que se podría aún profundizar sobre el trabajo, y los actores que influyeron en esta política pública, sobre todo referente a la segunda ventana de oportunidad que se generó con el informe “Novak”, pero con cuestiones de tiempo y forma no he podido realizar, como podría ser entrevista a diferentes actores estatales, no estatales y de sociedad civil organizada, para seguir explicando el proceso dentro del modelo de las corrientes múltiples.

Entre algunas preguntas disparadoras para futuras investigaciones se pueden establecer:

- ¿Cómo siguió el proceso de transformación penitenciaria?, ¿Cuáles actores perdieron poder dentro del procesos ?, ¿y quienes ganaron con esta reforma penitenciaria?, ¿se ha mejorado en el proceso de respeto a los derechos humanos dentro del sistema penitenciario?

Seguir colaborando con el proceso de transformación penitenciaria y respeto de los derechos humanos es fundamental en las democracias modernas, es algo que interpela y es dentro de las ciencias sociales en el campo que se desarrolla este presente informe, para seguir acumulando conocimientos, procesos y sugerencias como una herramienta más en el proceso de construcción y acumulación de conocimiento dentro de la Academia Uruguaya.

## **BIBLIOGRAFÍA:**

ACUÑA Y CHUDNOVSKY (2013) “*Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos.*” En libro Acuña, Carlos H. (comp.) (2013). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina.* Buenos Aires: Siglo Veintiuno

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

BARRIOS, Ángel B, (2013). *Seguridad ciudadana, de lo municipal a lo continental,* editorial Biblos.

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

BEVEGNI, Mayra (2018): Informe final de pasantía de egreso: “La legitimidad institucional de la democracia uruguaya en el siglo XXI: análisis de las bases de la ‘Encuesta Permanente de Élités’ (2004, 2009 y 2014), FCS- Udelar.

BUQUET, Daniel (2002). “Opiniones de las élites uruguayas: Encuestas Permanentes de Élite del Observatorio Político”, Informe de Coyuntura N° 3, Observatorio Político, Montevideo: Universidad de la República.

BUQUET, Daniel (2003). “Opiniones de las élites uruguayas”, Informe de Coyuntura N° 4, Observatorio Político, Montevideo: Universidad de la República.

BUQUET, Daniel (2004). “Opiniones de las élites uruguayas” en *La política en el umbral del cambio,* Informe de Coyuntura N° 5, Observatorio Político, Montevideo: Universidad de la República.

BUKSTEIN y MONTOSI (2009)., *Un estudio sobre la criminalidad en Montevideo: los efectos de la ley de humanización de cárceles.* Documento de Investigación Documento de Investigación Nro. 53Facultad de Administración y Ciencias Sociales Universidad ORT Uruguay extraído de: <http://www.ort.edu.uy/facs/pdf/documentodeinvestigacion53.pdf>

BONOMI L, Valeria (2019). Monografía final de grado 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.

BONOMI L., Valeria (2020). 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. *Fronteras* 14 (1): 14-27, enero-junio 2020.

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

FOLLE, Ana María, VIGNA, Ana (comps.). *Cárceles en el Uruguay en el siglo XXI* [en línea]. Montevideo: Ediciones Universitarias, 2016

GARCE y SANTOS (2014). “*Nueve años de reforma penitenciaria en Uruguay: síntesis, balance y perspectivas*” en *Próximos pasos hacia una política penitenciaria de derechos humanos en Uruguay* Center for human right & humanitarian law. Montevideo –Uruguay.

GARCÉ GARCÍA y SANTOS (2017). “Privación de Libertad y Reinserción Social en Uruguay”, Informe Ceres. Coordinador, Ernesto Talvi.

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

FULCO, Gabriela (2014) “Los caminos a la Libertad” Gestión 2014 INR.Uruguay

JUANCHE, Ana (2014), “Apuntes sobre la reforma del Sistema penitenciario en Uruguay”, en *Próximos pasos hacia una política penitenciaria de derechos humanos en Uruguay* Center for human right & humanitarian law. Montevideo –Uruguay.

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

PALUMMO, Javier (2014), “Privación de libertad de adolescentes cinco años después del informe Novak: cambios continuidades y próximos pasos en *Próximos pasos hacia una política penitenciaria de derechos humanos en Uruguay* Center for human right & humanitarian law. Montevideo –Uruguay.

REPETTO GONZALEZ, Lorena (2013). Monografía final de grado “Regulación del cannabis: ¿un asunto de seguridad? Entrada y mantenimiento en agenda de un problema de política pública”. Fcs-Udelar.

*Reforma Penitenciaria: plan acción y evolución*, Tradinco, Montevideo Uruguay, Libro publicado por el I.NR. (2012).

SAIN, Fabián (2013). “*Políticas de seguridad pública: “surfeando” la ola de inseguridad en la poscrisis de 2001*” en libro Carlos H. Acuña (compilador) (2013) *El Estado en Acción: Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la argentina*. Siglo Veintiuno: Buenos Aires.

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

SANJURJO, Diego. *Corrientes y acoplamientos múltiples en Uruguay: la formulación de la Ley de Tenencia Responsable de Armas*. Rev. Urug. Cienc. Polít. [online]. 2018, vol.27, n.2, pp.33-56. ISSN 0797-9789. <http://dx.doi.org/10.26851/rucp.28.4>.

SELIOS, Lucía y RUIZ DIAZ, M (2018), “La descentralización municipal en las percepciones de los líderes de opinión en *Descentralización y desarrollo territorial*, OPP.

SIERRA RODRIGUEZ, Javier (2011), “Manual de políticas penitenciarias, aproximación a través de estudios de caso, Universidad de Murcia (España).

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; La filosofía del sistema penitenciario en el mundo 49 contemporáneo en Bardazano et al; Discutir la cárcel, pensar la sociedad. Contra el sentido común punitivo. Montevideo, CSIC, Trilce, 2015.

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

Informe anual “Comisionado Parlamentario” (2019), disponible en:  
<https://parlamento.gub.uy/cpp/documentos/informes-al-parlamento>

#### **Decretos:**

<https://www.impo.com.uy/bases/decretos/104-2011>

<https://www.impo.com.uy/bases/decretos/185-2019>

#### **Páginas web consultadas:**

- <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/publicaciones/documento-presentado-sobre-proyecto-de-ley-de-organizacion-del-sistema>
- <https://brecha.com.uy/no-tan-rapido-2/>
- <https://cotidianomujer.org.uy/sitio/85-proyectos/derechos-humanos/2030-aportes-para-el-proyecto-de-ley-de-organizacion-del-sistema-penitenciario-nacional>
- <http://www.lr21.com.uy/justicia/179548-ministro-diaz-al-director-de-carceles-detractores-mienten-descaradamente>

#### **Fuentes documentales:**

- Informe de la Comisión Honoraria de Mejoramiento del Sistema Carcelario. Artículo 34 de la Ley 16.707 de 1996.
- IV Congreso Extraordinario “Héctor Rodríguez”, 20 y 21 de diciembre de 2003.