

La cuestión penitenciaria en Uruguay

Ana Vigna¹

Introducción. Delito y políticas públicas en Uruguay: un mundo de paradojas

Uruguay se caracteriza por presentar una serie de paradojas en lo relativo a las políticas de prevención, represión y tratamiento del delito. En primer lugar, y si bien el país cuenta con uno de los índices de criminalidad más bajos del continente², presenta una de las mayores tasas de encarcelamiento de América del Sur (con 282 presos cada 100.000 habitantes, ubicándose apenas por detrás de Brasil, que tiene aproximadamente 301 reclusos cada 100.000 personas)³.

Por otro lado, y si bien los índices delictivos resultan muy menores en el marco regional, el problema de la inseguridad ocupa de modo ininterrumpido el primer lugar entre las preocupaciones de la ciudadanía desde el año 2009⁴. Este creciente sentimiento de inseguridad a nivel de la población uruguaya se ha traducido, a su vez, en una serie de iniciativas que promueven la adopción de

¹ Universidad de la Republica. Uruguai. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales. email: ana.vigna@cienciassociales.edu.uy

² Por poner sólo un ejemplo, Uruguay presenta la cuarta tasa menor de homicidios de América del Sur, con 7,9 homicidios cada 100.000 habitantes, en comparación a la brasileira, que se ubica en el entorno de los 25,2 homicidios cada 100.000 personas (UNODC, 2013).

³ Según el International Center for Prison Studies

⁴ De acuerdo a la consultora CIFRA: <http://www.cifra.com.uy/novedades.php?idNoticia=221>

medidas punitivas (llamadas de “mano dura”), especialmente promocionadas en las épocas electorales⁵.

Por su parte, y si bien el objetivo explícito del sistema penitenciario está centrado en la idea de “rehabilitación”, al punto tal de que el órgano rector de la institucionalidad carcelaria se denomina Instituto Nacional de Rehabilitación (INR), llama poderosamente la atención que dicho sistema se encuentre bajo la órbita del Ministerio del Interior, cuyo cometido pasa principalmente por la represión (y eventual prevención) del delito, y no por el tratamiento a quienes han delinquido. Al respecto, cabe señalar que el sistema penitenciario pasó a depender de este Ministerio en el año 1971⁶, dos años previos al inicio de la dictadura militar. Si bien desde la reapertura democrática múltiples actores políticos, académicos y de la sociedad civil han señalado la inconveniencia de esta pertenencia institucional, y la necesidad de que las cárceles salgan de la órbita policial, el cambio continúa hoy, más de 30 años después, sin concretarse. A esto debe agregársele que los funcionarios penitenciarios continúan siendo hoy en día, principalmente funcionarios policiales, formados básicamente para perseguir y capturar a quienes han cometido delitos, y no precisamente para el trato directo con la población privada de libertad.

Partiendo de estas constataciones, este artículo busca brindar un panorama general de la cuestión penitenciaria en Uruguay. Para hacerlo, se organizará en cinco apartados. En el primero, se presentará la estructura general del sistema penitenciario uruguayo y se sintetizará brevemente la normativa que lo rige. Seguidamente, se presentarán algunos datos elementales relativos a las características más salientes de la población privada de libertad en Uruguay, mostrando las múltiples fuentes de vulnerabilidad que dicha población atraviesa. En tercer lugar, se mencionarán algunos trazos básicos de las políticas de reingreso penitenciario existentes en el país. A continuación, se presentarán dos mecanismos disponibles

⁵ Un ejemplo de ello lo constituye el plebiscito realizado en octubre de 2014 para bajar la edad de imputabilidad penal de 18 a 16 años a los efectos de juzgar a los adolescentes bajo el sistema penal adulto. Si bien la iniciativa finalmente no resultó vencedora, contó con el apoyo de una porción extremadamente importante del electorado.

⁶ Hasta ese momento, las cárceles pertenecían al Ministerio de Educación y Cultura.

para el monitoreo del funcionamiento del sistema penitenciario y el resguardo de los derechos de la población privada de libertad: el Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, y el Instituto Nacional de Derechos Humanos. Para finalizar, se realizará una breve reflexión respecto de diversas señales que pueden ser comprendidas como contradictorias en los lineamientos actuales de las políticas penitenciarias en el Uruguay.

1. Estructura del sistema penitenciario y normativa vigente

En Uruguay existen en la actualidad 27 establecimientos de reclusión para personas mayores de 18 años, los cuales son denominados oficialmente como Unidades de Internación para Personas Privadas de Libertad (UIPPL). Las mismas están clasificadas, por un lado, en unidades de “mínima seguridad y confianza” y, por el otro, en las de “máxima y media seguridad”⁷.

Históricamente, las cárceles de Montevideo y el área metropolitana (caracterizadas por su mayor tamaño y mayores niveles de conflictividad) dependían de la Dirección Nacional de Cárceles y Penitenciarías, mientras que las cárceles del interior del país respondían a las Jefaturas de Policía Departamentales. En este sentido, era imposible hablar de la existencia de un “sistema penitenciario”, dado que no había una institución que regulara el funcionamiento de todos los establecimientos.

Sin embargo, en la actualidad se encuentra en curso un proceso de reforma que tiene entre sus objetivos la conformación de dicho sistema. Uno de los aspectos centrales de este proceso consistió en la generación de una institucionalidad que administrara todos los establecimientos penitenciarios del territorio nacional. De este modo, se creó en el año 2010 el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) como órgano rector del sistema. Éste sustituyó en un primer momento a la vieja Dirección Nacional de Cárceles y Penitenciarías,

⁷ Para más información, consultar el sitio web del Instituto Nacional de Rehabilitación <https://inr.minterior.gub.uy/>

y luego fue incorporando progresivamente a cada una de las cárceles departamentales. Este proceso fue concluido recientemente, en octubre de 2015, al pasar el último de los establecimientos a la órbita del INR.

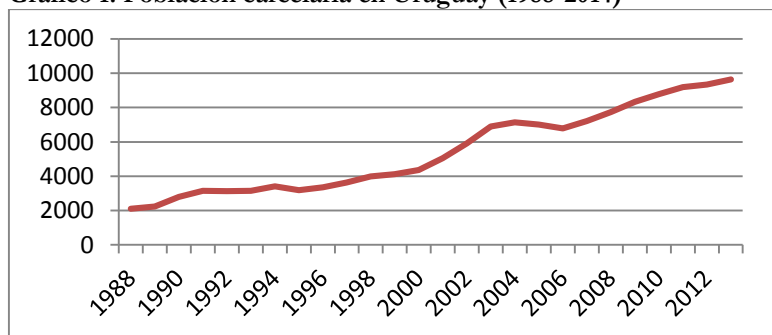
Si bien este proceso de reforma implica asimismo una revisión de la normativa que rige los establecimientos de reclusión, debe destacarse que aún se encuentra vigente el Decreto-Ley N° 14.470, el cual establece el sistema de normas para la reclusión carcelaria, y fuera aprobado en pleno gobierno militar (en el año 1975).

Por su parte, en la década del '90 e inicios de los 2000 se aprobaron dos Leyes de Seguridad Ciudadana (la Ley N° 16.707 de 1995 y la Ley N° 17.243 del 2000), las cuales crearon nuevas figuras delictivas e incrementaron las penas, constituyendo de este modo en un paso decisivo para la inflación legislativa en materia penal. Dichas modificaciones legales tuvieron como consecuencia clara el incremento sostenido en el número de personas privadas de libertad, sin mejorar por ello los niveles de seguridad percibidos por la opinión pública (Benito Durá, 2009).

Este incremento punitivo derivó en que la década del 2000 estuviera caracterizada por la sucesión de una serie de denuncias sobre las condiciones de vida dentro de las cárceles, principalmente relativas a los altos niveles de superpoblación, las pésimas condiciones edilicias de los establecimientos, así como el sometimiento a un régimen de ocio compulsivo.

Así, en 2005 y al asumir al primer gobierno de izquierda en el país, es declarado el estado de “emergencia humanitaria del sistema penitenciario”, aprobándose la Ley N° 17.897. Dicha Ley (conocida como de “humanización del sistema carcelario”) estableció un régimen excepcional de libertades anticipadas, así como la redención de un día de pena por cada dos días de estudio o trabajo.

A pesar del impacto inmediato de estas medidas en relación al descongestionamiento del sistema - gracias a ella se liberaron 827 personas, según Benito Durá (2009) -, ya en 2007 el país volvía a alcanzar un número record de personas privadas de libertad, tendencia que continuó en aumento con el paso de los años, como es posible observar en el gráfico que se presenta a continuación.

Gráfico 1. Población carcelaria en Uruguay (1988-2014)

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior, Uruguay.

Por su parte, la ley de humanización del sistema carcelario también promovió la ampliación del régimen de prisiones domiciliarias. Sin embargo, las alternativas a la privación de libertad continúan hoy en día siendo muy subutilizadas a nivel nacional.

En este sentido, y a pesar de los intentos por descongestionar el sistema, la situación carcelaria continuó siendo preocupante. Así, en el año 2010 y luego de reiteradas denuncias sobre las condiciones de vida en las cárceles, el Relator Especial de las Naciones Unidas contra la Tortura, Manfred Nowak, realizó un informe extremadamente severo sobre el estado de las cárceles en el país (Nowak, 2010). Dicho informe tuvo gran repercusión mediática y tornó inaplazable la toma de medidas por parte del espectro político. De este modo, una comisión formada por todos los partidos políticos con representación parlamentaria elaboró un Documento de Consenso (Comisión Interpartidaria, 2010), en el cual se estableció finalmente la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación y la creación de cargos en el “escalafón S” -compuesto por civiles - que sustituirían gradualmente a los policías, para el trato directo con la población reclusa. A pesar de que este punto constituye uno de los pilares de la reforma penitenciaria, esta transformación continúa siendo incipiente, y la mayoría del personal carcelario – así como de las autoridades de los establecimientos de reclusión - sigue siendo hoy en día, policial.

La propuesta recabada en este Documento de Consenso, rápidamente se tradujo en modificaciones en la normativa vigente. Así, la Ley N° 18.719 de 2010 fija la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación. La misma establece que los cometidos del INR serán: *"a. La organización y gestión de las diferentes instituciones penitenciarias establecidas o a establecerse en el país, que se encuentren bajo su jurisdicción. b. La rehabilitación de los procesados y los penados. c. La administración de las medidas sustitutivas a la privación de libertad"*.

Por su parte, el Decreto 093 del 2011 fijó como ejes del trabajo de las políticas carcelarias, el tratamiento con fines de rehabilitación y reinserción social con énfasis en el área socio-educativa y laboral. A su vez, el Decreto 104 del mismo año establece como principios orientadores de las políticas públicas penitenciarias: 1) la integralidad; 2) la coordinación con las políticas sociales; 3) la progresividad; 4) la transversalidad; y 5) la promoción de la responsabilidad social a través del trabajo y la educación.

Finalmente, en 2011 se elabora también un Proyecto de Ley para regular el INR. Sin embargo, hoy en día, cuatro años después, el mismo continúa sin ser aprobado. Por lo tanto, el sistema penitenciario, aún cuando está en funcionamiento, no cuenta con un marco normativo integral que lo reglamente.

2. La reproducción de la vulnerabilidad: perfiles de las personas encarceladas

En este apartado se presentarán algunos de los rasgos más salientes de la población encarcelada en el Uruguay. A partir de los mismos, se observará que si bien la cárcel actúa profundizando la situación de vulnerabilidad a la que son sometidas las personas que pasan por ella, incrementando sus dificultades para reincorporarse de modo exitoso en la vida en libertad, existen sesgos previos en el accionar del sistema de justicia criminal, que tienden a “seleccionar” a determinados estratos de la población como “clientela” del sistema

penitenciario. A partir de los datos que se presentan a continuación, quedarán evidenciados los sesgos en términos de sexo, edad y nacionalidad, entre otros.

Así, el Gráfico 2 muestra con claridad que la amplia mayoría de la población penitenciaria uruguaya está conformada por hombres. Sin embargo, las mujeres vienen aumentando su participación relativa en mayor medida que su contraparte masculina, pasando de ser apenas un 4% del total de reclusos en el año 2000, hasta llegar a duplicar su participación en los años 2010 y 2011. Si unimos esta información a la brindada en el gráfico anterior, que muestra el incremento sostenido de la población privada de libertad en las últimas décadas, podemos afirmar que mientras que el incremento de la población reclusa masculina fue de 107% entre el 2000 y el 2012, el aumento de la población femenina más que duplicó al incremento de los hombres, llegando a ser del 238%, en el período considerado.

Gráfico 2. Población privada de libertad, por sexo y año (2000-2012)



Fuente: Elaboración propia en base datos del Ministerio del Interior y al I Censo Nacional de Reclusos (Ministerio del Interior /DS-FCS-UdelaR)

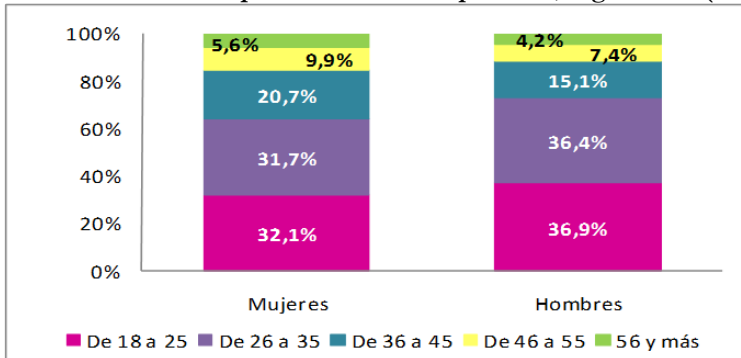
Por su parte, el Gráfico 3⁸ muestra la distribución de la población reclusa por sexo, según edad. En este caso lo más saliente es la altísima proporción de jóvenes dentro de las personas privadas de

⁸ Este gráfico y los que se presentan a continuación, han sido tomados de la publicación "Autor" (2013).

libertad (proporción que resulta aún más llamativa para un país como Uruguay, que tiene una estructura de edades claramente envejecida).

Esta concentración en las edades más jóvenes es aún más acentuada en el caso de la población masculina. Así, el 37% de los hombres presos tiene hasta 25 años, mientras que en las mujeres el porcentaje que se concentra en este tramo de edad es del 32%. Si tomamos en consideración el siguiente tramo de edad, se observa que casi las tres cuartas partes (73%) de los reclusos hombres son menores de 36 años, mientras las mujeres hasta 35 años conforman casi dos tercios de la población reclusa (el 64%).

Gráfico 3. Población privada de libertad por sexo, según edad (2010)



Fuente: Elaboración propia en base al I Censo Nacional de Reclusos (Ministerio del Interior /DS-FCS-UdelaR)

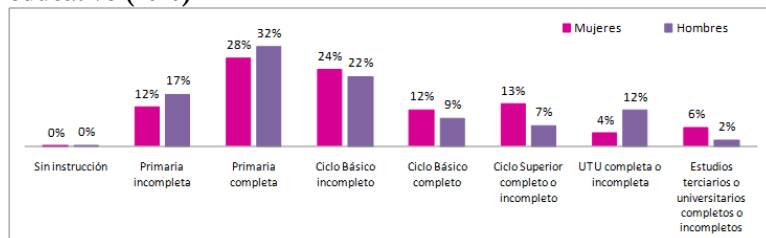
En cuanto al nivel educativo de las personas que acaban en prisión, se observa en el próximo gráfico la preocupante situación en la que se encuentra la población reclusa a este respecto. Así, la mitad de los hombres y el 40% de las mujeres encarceladas tiene como máximo nivel educativo la Enseñanza Primaria⁹, ya sea completa o incompleta.

Tomando en consideración los tramos siguientes, un 36% de las mujeres tiene a lo sumo el Ciclo Básico de Enseñanza Secundaria

⁹ En Uruguay, la Enseñanza Primaria consta de seis años de educación. Por su parte, la Enseñanza Secundaria – dividida en dos Ciclos, el Básico y el Superior – consta de seis años adicionales de escolarización.

completo, mientras que esta situación afecta a un 31% de los varones. En el extremo opuesto, apenas el 2% de los hombres y el 6% de las mujeres llegó a adquirir estudios terciarios.

Gráfico 4. Población privada de libertad por sexo, según nivel educativo (2010)



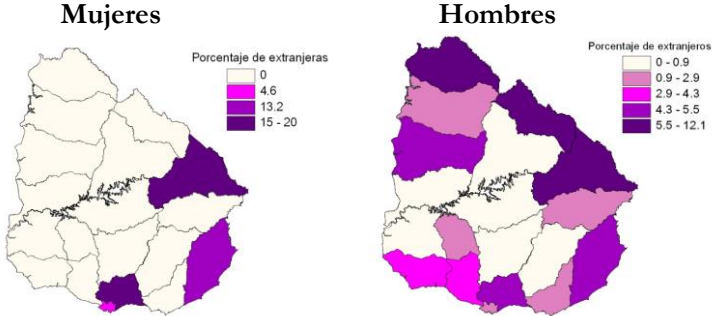
Fuente: Elaboración propia en base al I Censo Nacional de Reclusos (Ministerio del Interior /DS-FCS-UdelaR)

En los mapas que se presentan más adelante, se observa la desigual presencia de extranjeros encarcelados en el territorio nacional. Al respecto, cabe realizar al menos dos puntualizaciones. En primer lugar, que la proporción de personas extranjeras dentro de la población privada de libertad es mayor en el caso femenino (en donde llegan al 6% del total) que en el masculino (donde representan el 3,6%). En segundo lugar, que las personas extranjeras no se distribuyen, según el sexo, de igual modo en el territorio nacional. Así, se observa con claridad en los mapas que, mientras los hombres extranjeros presos se concentran en los departamentos limítrofes con la frontera brasilera (principalmente en Artigas, Rivera y Cerro Largo), en el caso de las mujeres sobresalen los departamentos de Canelones, Cerro Largo y en tercer lugar, Montevideo.

Ambos fenómenos pueden ser entendidos en función del tipo de delito al cual está asociada la presencia de extranjeros (principalmente en el caso femenino): el tráfico de drogas. Al respecto, vale mencionar que del total de mujeres extranjeras presas, aquellas procesadas por delitos referidos al tráfico y venta de drogas llega a las dos terceras partes (66%), mientras que en los hombres extranjeros los procesados por este tipo de infracción no llega a la cuarta parte (24%). Así, en el caso femenino se destaca la presencia

de “mulas” que traen pequeñas dosis de drogas por vía aérea, y son detenidas al intentar ingresar al país en el aeropuerto de Carrasco, ubicado en el departamento de Canelones.

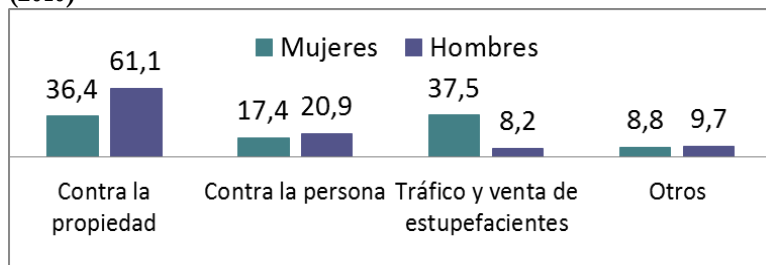
Mapa 1. Porcentaje de personas extranjeras presas, según departamento (2010)



Fuente: Elaboración propia en base al I Censo Nacional de Reclusos (Ministerio del Interior /DS-FCS-UdelaR)

El próximo gráfico muestra la desigual distribución de hombres y mujeres en función del tipo de delito por el cual fueron procesados. Cabe remarcar que más de 6 de cada 10 hombres presos lo están por delitos contra la propiedad, mayoritariamente infracciones poco sofisticadas, como ser hurtos y rapiñas. En el caso de las mujeres, los delitos contra la propiedad también ocupan un papel importante, cercano al 36% del total. Sin embargo, son superados por los delitos vinculados al tráfico y venta de estupefacientes, en concordancia con lo observado también en otros países.

Gráfico 5. Población privada de libertad por sexo, según tipo de delito (2010)



Fuente: Elaboración propia en base al I Censo Nacional de Reclusos (Ministerio del Interior /DS-FCS-UdelaR)

Por su parte, cabe destacar que las mujeres no sólo se involucran menos en las actividades delictivas que los hombres (y cuando lo hacen, reportan un tipo de inserción en ciertas modalidades que las diferencian de su contraparte masculina), sino que incluso cuando se ven finalmente insertas en el mundo del delito, su participación presenta una menor “intensidad”. Así, mientras que más de la mitad de los hombres presos es reincidente (el 52%), en el caso de las mujeres menos de la cuarta parte reporta esta condición (el 24%).

Dadas las notorias diferencias en los perfiles de hombres y mujeres que acaban finalmente siendo encarcelados, vale la pena detenernos un momento en el modo en que el sistema penitenciario acaba reforzando los estereotipos de género. Así, diversos estudios tanto a nivel nacional como internacional, han remarcado el carácter androcéntrico de la cárcel en tanto institución (Pontón, 2006; CELS, 2011; MTMPL, 2006). Si bien a menudo esta situación se “justifica” en base a que las mujeres representan un grupo claramente minoritario dentro de este tipo de institución (recordemos que en el Uruguay las mujeres representan aproximadamente un 7% en el total de reclusos), los análisis provenientes del feminismo enfatizan explicaciones que tienen que ver con la desigual distribución del poder en las sociedades patriarcales y en las múltiples fuentes de discriminación que se entrecruzan en las vidas de las mujeres.

De hecho, el dato de que la población femenina constituye una proporción tan pequeña dentro de un mundo marcadamente

masculinizado como lo es el carcelario, podría actuar produciendo el efecto contrario; esto es, que se tuviera un conocimiento más profundo respecto de su situación y que se pudieran atender sus necesidades específicas de modo más adecuado. Sin embargo, no es esto lo que ocurre, generándose un proceso de “invisibilización” de las necesidades femeninas en el ámbito penitenciario¹⁰.

En este sentido, pueden observarse dos tendencias contrapuestas – pero con efectos convergentes- en los abordajes de las mujeres privadas de libertad. Por un lado, aquellas visiones en algún sentido “apocalípticas” respecto de la participación de las mujeres en el delito, que analizan su incremento en términos relativos, así como el aumento en los niveles de violencia de los delitos cometidos por ellas, como indicadores de lo que se ha denominado el “lado oscuro de la liberación femenina”¹¹. Por el otro lado, aquellas visiones que se enraízan claramente en una visión patriarcal de la sociedad, y tienden a representar a las mujeres como seres frágiles e inmaduros, que necesitan de la protección del hombre para su desarrollo. Las respuestas a la situación de privación de libertad de las mujeres pasarían entonces por tratarlas no como “verdaderas” delincuentes, sino como enfermas, o personas que no logran adaptarse de modo adecuado a sus mandatos de género. Las prácticas, aún hoy muy presentes dentro de los sistemas penitenciarios, de concentrar las actividades “productivas” femeninas en actividades que bien pueden considerarse como de “laborterapia”, así como los altos niveles de medicalización de la población reclusa femenina, se originan en este tipo de perspectiva.

¹⁰ Cabe destacar, sin embargo, que en Uruguay a nivel de la institucionalidad penitenciaria el tema de género ha comenzado a tomar fuerza en los últimos años. Así, en 2013 se conforma una Comisión de Género a la interna del INR que tiene como objetivo “contribuir a la resolución de las inequidades de género presentes a nivel del personal que trabaja en las Unidades de Internación, así como en la población privada de libertad, incluyendo tanto a varones como a mujeres, para alcanzar el ejercicio pleno de sus derechos” (Tríptico, Comisión de Género INR). Por su parte, se han incorporado contenidos de género dentro de la currícula de formación básica y formación continua destinada al personal penitenciario.

¹¹ La hipótesis del “lado oscuro de la liberación femenina” tuvo su origen en la perspectiva de la “emancipación femenina”, planteada por Simon (1975) y Adler (1975) en los ’70. La misma establecía que, a partir del proceso de liberación de las mujeres que comenzaba a darse en los países industriales, el comportamiento femenino iría asumiendo – en las distintas esferas de la vida- características similares al masculino. El ámbito delictivo no estaría exento de este proceso, y surgiría entonces la figura de la “nueva delincuente”, con niveles de participación en el delito – y en el delito violento – similares a los de los hombres.

En Uruguay, las mujeres recluidas en Montevideo y el área metropolitana se encuentran en su amplia mayoría en un único establecimiento: la Unidad N° 5 “Femenino”. La excepción a ello son algunas mujeres que se encuentran recluidas en el establecimiento “El Molino”, especialmente destinado para el alojamiento de madres con hijos. Sin embargo, este último establecimiento cuenta con una capacidad limitada para apenas 30 reclusas con sus hijos, y en la actualidad se encuentra en proceso de desmantelamiento. Al ser más las mujeres embarazadas o con hijos que comparten su reclusión, que las plazas disponibles en El Molino, es que existe también en la Unidad N° 5 un sector que está destinado a las mujeres en cualquiera de estas dos situaciones.

En el interior del país, en la mayoría de los departamentos, no existe una cárcel específica para albergar a las mujeres, sino que las mismas se encuentran generalmente alojadas en módulos especiales, dentro de las cárceles mayoritariamente destinadas a la población masculina.

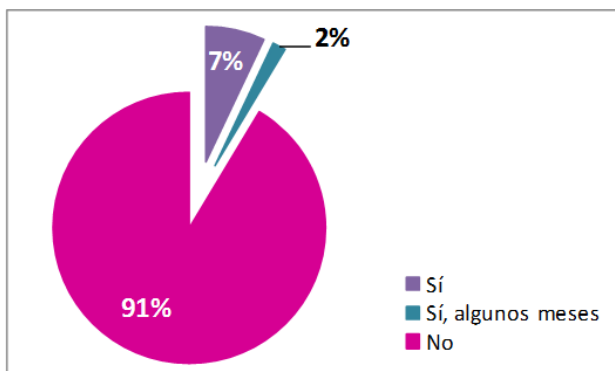
A partir del (“autor”, 2013), se observan algunos de los aspectos de la privación de libertad que afectan particularmente a las mujeres en el Uruguay.

En primer lugar, puede destacarse el tema de las visitas. Así, ya la literatura internacional ha resaltado la relevancia que tiene para las mujeres encarceladas el contacto con el núcleo familiar y, en particular, con sus hijos e hijas (CELS, 2011; Gallegos y Metifogo, 2001). En este sentido, a partir de los datos del Censo se observa que las mujeres son abandonadas en mayor medida durante el período de privación de libertad, que su contraparte masculina. Por su parte, las mujeres enfrentan mayores dificultades que los hombres reclusos, para implementar las visitas conyugales íntimas, gozando de este derecho en menor medida que los varones en similar condición.

Un segundo aspecto particularmente sensible en lo relativo al encarcelamiento femenino, tiene que ver con la maternidad dentro de la prisión. Si bien la normativa vigente establece que las mujeres madres pueden permanecer con sus hijos dentro de la prisión hasta

que los niños cumplan cuatro años de edad, son pocas las que efectivamente hacen uso de este derecho¹².

Gráfico 6. Porcentaje de mujeres privadas de libertad, según si comparten la reclusión con algunos/as de sus hijos/as (2010)



Fuente: Elaboración propia en base al I Censo Nacional de Reclusos (Ministerio del Interior /DS-FCS-UdelaR)

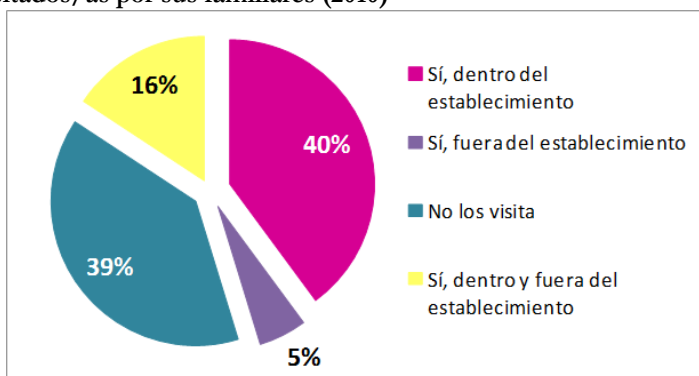
Por otro lado, una vez que los niños alcanzan esta edad, deben separarse forzosamente de sus madres, por más que no exista ningún otro familiar que esté en condiciones de hacerse cargo de ellos. Este panorama hace que se presenten múltiples dificultades para que las madres presas puedan mantener el contacto fluido con los hijos, lo cual vuelve más angustiante todavía la situación de reclusión.

Por su parte, el embarazo y la maternidad ejercida dentro de los establecimientos carcelarios, expone no sólo a las mujeres, sino también a los niños a múltiples fuentes de vulnerabilidad, y genera consecuencias en el largo plazo para la vida de estos pequeños, que aún no han sido evaluadas seriamente.

¹² Cabe recordar que la normativa nacional, a partir del Decreto-Ley N° 14.470 artículo 29 establece que "La reclusa con hijos menores de cuatro años podrá tenerlos consigo en el establecimiento". En el artículo 27 sostiene que: "Toda reclusa embarazada quedará eximida de la obligación de trabajar o de otra modalidad de tratamiento incompatible con su estado durante cuarenta y cinco días antes de la fecha del parto y cuarenta y cinco días después de él, así como en todo caso de indicación médica. Con posterioridad, mientras permanezca ocupándose del cuidado de su hijo, deberá ser relevada de toda actividad incompatible con la debida atención del mismo".

El gráfico que se presenta a continuación resulta muy ilustrativo en cuanto al impacto que la reclusión de las madres tiene en los hijos que viven con ellas. Así, 4 de cada 10 de estos niños no recibe ningún tipo de visita por parte de familiares, mientras que otros 4 de cada 10 sí reciben visitas, pero siempre dentro del establecimiento de reclusión. De este modo, sólo 2 de cada 10 niños que viven en las cárceles con sus madres tienen la chance de establecer contacto con otros familiares fuera del contexto de encierro.

Gráfico 7. Porcentaje de madres privadas de libertad que comparten la reclusión con algunos/as de sus hijos/as, según si estos/as son visitados/as por sus familiares (2010)



Fuente: Elaboración propia en base al I Censo Nacional de Reclusos (Ministerio del Interior /DS-FCS-UdelaR)

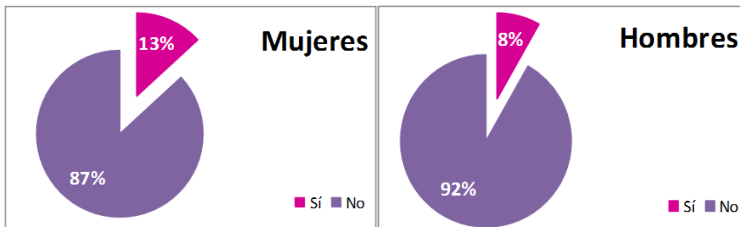
Por otro lado, uno de los aspectos más críticos del sistema penitenciario uruguayo consiste en el uso generalizado de la prisión preventiva, al punto tal de que más de la mitad de las personas privadas de libertad no tiene condena firme. Este fenómeno afecta particularmente a las mujeres, de las cuales apenas el 36% tiene condena, en comparación al 48% de los hombres, que se encuentra en esta situación.

A ello debe sumársele que existe un acceso muy reducido al régimen semi-abierto. En el caso de las mujeres, esta situación es aún más preocupante, dado que – debido a que se trata de una población muy minoritaria dentro de la privación de libertad - la oferta de

establecimientos para alojarlas es bastante más acotada y poco diversificada que en el caso masculino¹³.

En cuanto a la posibilidad de gozar de salidas transitorias durante la pena privativa de libertad, los gráficos que se presentan a continuación dan cuenta que las mismas son un beneficio al que la población reclusa accede de modo extremadamente escaso en el Uruguay. Sin embargo, las mujeres presentan al respecto una situación relativamente mejor que la de los hombres. Así, mientras el 13% de las mujeres reclusas tiene algún tipo de salida transitoria, apenas el 8% de los varones goza de esta posibilidad.

Gráfico 8. Personas privadas de libertad según si tienen salidas transitorias, por sexo



Fuente: Elaboración propia en base al I Censo Nacional de Reclusos (Ministerio del Interior /DS-FCS-UdelaR)

Sin embargo, existe un sesgo de género en lo que respecta al “motivo” de dichas salidas transitorias, el cual tiende a reproducir los estereotipos tradicionales. Así, mientras que casi la totalidad de las salidas femeninas son de tipo “familiar o domiciliario” (el 92%), en el caso de los hombres las salidas por motivos laborales alcanzan al 20%.

¹³ Como fuera mencionado anteriormente, existen apenas dos establecimientos femeninos para alojar a toda la población encarcelada en Montevideo y el área metropolitana, mientras que en el interior del país a menudo todas las mujeres encarceladas – independientemente del tipo de delito cometido, si son primarias o reincidentes, si tienen hijos o no, entre otras variables – comparten el mismo espacio de reclusión.

3. Políticas de reingreso

En Uruguay en el año 1934 se fundó una institución especialmente destinada al acompañamiento de las personas privadas de libertad y de sus familias durante la pena de reclusión y en su tránsito hacia el retorno a la vida en libertad. Se trata del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados (PANEL).

Si bien dicha institución cuenta con una larga historia, estuvo desde siempre caracterizada por un trabajo de corte claramente asistencialista, basado en el voluntariado, con una estructura débil y poco profesionalizada. La atención que brindaba contaba con una bajísima cobertura. Así, para acceder a las prestaciones, el liberado debía voluntariamente presentarse en las oficinas del PANEL, mientras que la atención durante la privación de libertad se centraba en la entrega de alguna ayuda puntual a las familias de los reclusos que así lo solicitaran.

Mediante la ley de humanización del sistema carcelario, se buscó fortalecer al Patronato a través de la dotación de recursos humanos y materiales. Por su parte, mediante dicha ley se estableció la obligatoriedad de los empresarios que participaran en licitaciones de obras y servicios públicos, de inscribir en las planillas de trabajo a un mínimo equivalente al 5% del personal afectado a tareas de peones o similares, a personas liberadas que se encontraran registradas en la Bolsa de Trabajo del PANEL. Sin embargo, dicha disposición prácticamente no fue implementada.

Así, el acceso a un trabajo remunerado y de calidad – más si tenemos en cuenta los bajos niveles de escolarización y la precaria experiencia laboral con la que cuenta esta población, a lo que se le suma la tenencia de “antecedentes penales”, que les impide obtener el “certificado de buena conducta” – se vuelve uno de los problemas más acuciantes de la población liberada del sistema carcelario.

A pesar de los intentos por fortalecer la estructura del Patronato y profesionalizar su atención, pueden enumerarse diversas dificultades que enfrenta su funcionamiento. Entre las principales, Ciapessoni et al. (2014) destacan: i) la definición deficitaria de su población objetivo (la cual incluye tanto a las personas privadas de

libertad, sus familiares y los liberados, sin delimitar tiempos de atención, ni alcance del núcleo familiar); ii) los problemas para sistematizar la información recabada (registros en gran medida no informatizados, superposición de los datos entre los distintos técnicos, falta de seguimiento), todo lo cual conspira contra las posibilidades de evaluación de las intervenciones llevadas adelante; iii) las dificultades de articulación interinstitucional (principalmente con dos organismos con fuertes competencias sobre la misma población objetivo: el Poder Judicial y el Ministerio de Desarrollo Social); y iv) la dependencia del Ministerio del Interior (al igual que en el resto del INR, los funcionarios del Patronato son principalmente policías, lo cual dificulta fuertemente el vínculo entre el funcionariado y la población reclusa o liberada).

Todas estas dificultades han llevado a que en el Proyecto de Ley de Presupuesto (2015-2019) que está siendo discutido en la actualidad, se proponga la supresión del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados y su sustitución por un nuevo organismo, la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado. Al respecto, llama la atención que si bien esta nueva oficina saldrá de la órbita del Instituto Nacional de Rehabilitación, no sólo se mantendrá dentro del Ministerio del Interior, sino que pasará a depender directamente del Ministro.

4. Comisionado Parlamentario e Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

Como fuera dicho anteriormente, la crítica situación que caracterizaba al sistema penitenciario uruguayo durante fines de los '90 y principios del 2000, generó una multiplicidad de denuncias por parte de la sociedad civil. Dichos reclamos difícilmente encontraban canales formales para su traducción en la adopción de medidas tendientes a mejorar las condiciones de vida y el ejercicio de derechos por parte de la población reclusa. Sin embargo, en el año 2003 y a partir de la ley N° 17.684, se crea una nueva figura, especialmente

destinada a velar por los derechos de la población reclusa: el Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario.

Específicamente, el cometido de esta nueva figura consiste en: *“asesorar al Poder Legislativo en su función de control del cumplimiento de la normativa constitucional, legal o reglamentaria vigente, y de los convenios internacionales ratificados por la República, referidos a la situación de las personas privadas de libertad en virtud de proceso judicial. Igualmente le competará la supervisión de la actividad de los organismos encargados de la administración de los establecimientos carcelarios y de la reinserción social del recluso o liberado”* (Artículo 1, Ley N° 17.684).

Así, el Comisionado Parlamentario está facultado para formular recomendaciones a las autoridades penitenciarias (aunque su cumplimiento no es obligatorio), recibir quejas y denuncias sobre violaciones de los derechos humanos de los reclusos, realizar inspecciones a los establecimientos penitenciarios, e interponer denuncias penales.

Cabe aclarar que la competencia del Comisionado Parlamentario se restringe exclusivamente a la situación de los reclusos mayores de 18 años, sin tener injerencia sobre la situación de los adolescentes privados de libertad.

El cargo comenzó a funcionar efectivamente en el año 2005, elaborándose anualmente (o con mayor periodicidad, en caso de que la situación lo ameritara) informes de situación respecto del estado del sistema penitenciario nacional¹⁴. Entre octubre de 2014 y octubre de 2015 el cargo estuvo vacante.

Por su parte, la Ley N° 18.446 de 2008 establece la creación de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, que tiene como cometido la defensa, promoción y protección en toda su extensión, de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y el derecho internacional. Dentro de esta institución, funciona el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, creado por el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes, y ratificado por Uruguay por la Ley N° 17.914.

¹⁴ Por más información ver: http://www.parlamento.gub.uy/palacio3/p_comisionadoparlamentario.asp

Las funciones del Mecanismo Nacional de Prevención consisten en: i) realizar inspecciones regulares a centros de privación de libertad (tanto de mayores, como de menores de edad); ii) realizar informes respecto de la situación de las personas privadas de libertad; iii) realizar recomendaciones a las autoridades tendientes a minimizar las situaciones de maltrato y/o tortura; y iv) proponer modificaciones a la legislación tendientes a reducir las situaciones de encierro.

Tanto la figura del Comisionado Parlamentario, como la Institución de Derechos Humanos, gozan de gran reconocimiento a nivel de la opinión pública y han sido decisivos para visibilizar las condiciones de vida dentro de los establecimientos de reclusión y canalizar las demandas y denuncias hacia la esfera política y de la justicia.

Consideraciones finales: señales contradictorias

El Uruguay presenta una serie de medidas relativas a la seguridad ciudadana y el combate al delito, que aparecen como señales contradictorias. Por un lado, en los años recientes el país se ha colocado en la escena internacional por sus avances en términos de políticas revolucionarias vinculadas a los derechos ciudadanos (entre ellas, las más destacables consisten en la regulación del mercado de cannabis, la legalización del aborto, la aprobación del matrimonio igualitario, o el rechazo popular a la iniciativa de bajar la edad de imputabilidad penal a los 16 años).

En cuanto a los avances concretos en el ámbito penitenciario, deben destacarse diversos logros, como ser la importante ampliación de plazas laborales y de estudio, reduciendo los niveles de ocio compulsivo existentes hasta hace algunos años, y promoviendo procesos de reinserción social. Asimismo, deben remarcar los cambios a nivel de la atención de la salud de la población privada de libertad, que pasó de estar en manos de la sanidad policial, a ser parte de la atención brindada por el Ministerio de Salud Pública. Por su parte, se han dado avances notorios en cuanto al combate al hacinamiento, a través de un aumento decisivo de la inversión en

infraestructura para la construcción de nuevas plazas y la reparación edilicia. Otro logro que debe mencionarse en este sentido, es la incorporación de personal civil en el trato directo a la población reclusa, sustituyendo gradualmente a la policía, así como el fortalecimiento de los equipos técnicos en los distintos establecimientos.

Más allá de la relevancia innegable que presenta esta serie de transformaciones, se pueden observar asimismo algunas señales que resultan preocupantes en cuanto a algunas medidas adoptadas recientemente. En primer lugar, se está comenzando a construir la primera cárcel privada del país, bajo la modalidad de “participación público-privada” (PPP). La misma tendrá capacidad para 1960 hombres y costará unos 97 millones de dólares¹⁵. Según el acuerdo, los privados se encargarán de la construcción y mantenimiento del establecimiento y de sus servicios básicos (limpieza, alimentación, lavandería, economato) durante 20 años, al tiempo que el Estado se hará cargo de la seguridad, la atención de la salud y el trabajo técnico con la población. Al respecto, diversos autores han subrayado los peligros que traen aparejados los procesos de privatización carcelaria, como ser el sobrecargar aún más a las cárceles estatales mientras se mantiene en una situación “privilegiada” a la minoría que accede a los establecimientos privados, o el peligro de que la ejecución de la pena pase a estar guiada por criterios de mercado y de lucro, y no por criterios técnicos o éticos (Carranza, 2003).

Otro aspecto que resulta preocupante en lo relativo a la puesta en marcha de las transformaciones anunciadas dentro del sistema penitenciario, consiste en la falta de reglamentación del Instituto Nacional de Rehabilitación. Así, y si bien el organismo fue creado en el año 2010, y ya en 2011 se elaboró un proyecto de ley de organización del sistema penitenciario nacional, aún dicho proyecto no ha sido aprobado. Por lo tanto, la institución rectora del sistema penitenciario continúa funcionando hoy en día sin una normativa general que la reglamente, al tiempo que tampoco está reglamentada

¹⁵ Por más información ver: https://www.minterior.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=1201

de modo específico la carrera funcional de los nuevos operadores penitenciarios civiles.

Otra de las contradicciones que empañan los avances antes descriptos tiene que ver con la continuidad de la institucionalidad penitenciaria dentro del Ministerio del Interior. Si bien, como mencionamos anteriormente, hace ya décadas que diversos actores (tanto de la esfera política, como de la académica y de la sociedad civil) han reconocido la necesidad imperiosa de retirar el sistema carcelario de la órbita policial, este proceso continúa sin producirse¹⁶. Por su parte, y más allá de los sucesivos ingresos de personal civil a las cárceles ocurridos en los últimos años, la mayoría de los establecimientos siguen contando con autoridades policiales y el personal civil continúa siendo una clara minoría dentro del sistema. Este hecho lleva implícito un riesgo de policialización del nuevo funcionariado, que puede llevar a que fracase, o al menos se enlentezca, la transformación en el trato brindado a la población reclusa y la sustitución del paradigma punitivo por uno socioeducativo.

Por último, si bien destacamos como un logro innegable la reducción en los niveles de hacinamiento que se ha dado en los últimos años, debe mencionarse asimismo que dicho logro está basado prácticamente de modo exclusivo en la construcción de nuevas plazas – y refacción de las viejas – dentro del sistema. Sin embargo, los niveles absolutos de encarcelamiento continúan mostrando una tendencia en ascenso, requiriendo cada vez de mayores niveles de inversión para mantener los índices de superpoblación dentro de sus parámetros. En este sentido, parecería ser necesario apuntar a soluciones de fondo, y no simplemente a medidas que intentan paliar el problema una vez que el mismo se presenta. Así, resulta claro que el sistema penitenciario es un eslabón más dentro de la cadena que compone el sistema de justicia criminal, y en la medida en que continúe el proceso de inflación punitiva, la privación de libertad siga siendo utilizada de modo privilegiado en el

¹⁶ Más allá de ello, vale destacar que el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional (2015-2019) establece la creación de una Comisión para presentar al Poder Ejecutivo una propuesta de transformación del Instituto Nacional de Rehabilitación en un Servicio Descentralizado.

tratamiento del delito (más allá de la gravedad de las infracciones cometidas, la tenencia o no de antecedentes penales), y persista la demora del sistema de justicia en dictar las condenas, parecería ser que los problemas que han caracterizado a la cuestión penitenciaria en el Uruguay en las últimas décadas, continuarán haciéndolo a futuro.

Referencias bibliográficas

ADLER, F. (1975) **Sisters in crime. The rise of the new female criminal**, McGraw-Hill Publishing Co, NY.

BENITO DURÁ, M. (2009) **Sistemas Penitenciarios y Penas Alternativas en Iberoamérica. Análisis a partir de la situación de la criminalidad y las políticas criminológicas**. COMJIB, Valencia

CARRANZA, E. (2003) “**Política Criminal y Penitenciaria en América Latina y el Caribe**”. Disponible en: http://observatoriovihycarceles.org/index.php?option=com_djcatalog2&format=raw&task=download&fid=104&lang=es

CELS, Ministerio Público de la Defensa de la Nación, Procuración Penitenciaria de la Nación (comps.) (2011) **Mujeres en prisión: los alcances del castigo**. Bs. As. Siglo Veintiuno Editores

CIAPESSONI, F., MENESE, P., TRAJTENBERG, N. Y A. VIGNA (2014) “*Políticas de reingreso destinadas a personas privadas de libertad y liberadas*”, en **El Uruguay desde la Sociología XII**. DS, FCS, Udelar. Disponible en: <http://cienciassociales.edu.uy/departamentodesociologia/wp>

-content/uploads/sites/3/2014/06/El-Uruguay-desde-la-Sociologu00EDa-XII.pdf

COMISIÓN INTERPARTIDARIA DE SEGURIDAD PÚBLICA (2010) **Documento de Consenso**.

GALLEGOS, C. Y METIFOGO, D. (2001) “Relación madre-hijo: situación de las mujeres encarceladas” en **Revista de Estudios Criminológicos y Penitenciarios** N° 2. Gendarmería de Chile.

MANDELA, N. (1995) **El largo camino hacia la libertad**. Barcelona, Círculo de Lectores.

MESA DE TRABAJO SOBRE MUJERES PRIVADAS DE LIBERTAD EN URUGUAY (MTMPL) (2006) “**Mujeres privadas de libertad en el Uruguay. Informe sobre las condiciones de reclusión**”.

MINISTERIO DEL INTERIOR – DS/FCS/UDELAR (2010) **I Censo Nacional de Reclusos**.

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

PONTÓN CEBALLOS, J. (2006) “**Mujeres que cruzaron la línea: vida cotidiana en el encierro**”. Flacso, Ecuador.

Simon, R. (1975) **Women and crime**. Lexington Books, NY.

UNODC (2013) **Global study on homicide 2013. Trends, contexts, data.**
https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf

Recebido em 21/01/2016 e
aceito em 10/09/2016.

Resumen: Uruguay cuenta con una rica tradición en materia de estabilidad democrática, niveles de desarrollo humano y calidad de vida, que lo colocan en una posición privilegiada en el contexto de América Latina. Adicionalmente, en los últimos años se han aprobado diversas reformas relativas a los derechos individuales, que lo posicionan también en el mapa global. Sin embargo, y siguiendo a Mandela (1995): “Una nación no debe ser juzgada por el modo en que se trata a sus ciudadanos de más alto rango, sino por la manera en la que trata a los de más bajo”. A tales efectos, este trabajo procura brindar un panorama general de la cuestión penitenciaria en Uruguay, remarcando los avances que se han dado en los últimos años, pero también las señales contradictorias que aún persisten en las respuestas ensayadas frente al delito, y en particular, en el trato brindado a la población privada de libertad.

Palabras clave: sistema penitenciario, cárceles, reforma penitenciaria, políticas públicas, Uruguay.

Title: *The prison issues in Uruguay*

Title: Uruguay has a rich tradition of democratic stability, levels of human development and quality of life, which puts the country in a privileged position in the Latin American context. Additionally, several reforms concerning individual rights have been adopted in recent years, which placed it as an advanced country, and also globally. However, and following Mandela (1995): “A Nation should not be judged by how it treats its highest citizens, but its lowest ones”. For this purpose, this paper attempts to provide an overview of the prison issue in Uruguay, highlighting the advances that have been implemented in recent years, and also the contradictory signals that persist in the responses given to crime, and in particular, in the type of treatment provided to the prison population.

Keywords: Prison system, Prisons, Prison reform, Public policies, Uruguay.
