
LIBRO BLANCO DE REFORMA PENITENCIARIA EN URUGUAY



Ministerio
del Interior



LIBRO BLANCO DE REFORMA PENITENCIARIA EN URUGUAY



Ministerio
del Interior



Libro blanco de reforma penitenciaria en Uruguay

Coordinadores

Diego Sanjurjo (Ministerio del Interior)

Beatriz Abizanda (Banco Interamericano de Desarrollo)

María Inés Vásquez (Banco Interamericano de Desarrollo)

Autoría

Dra. Ana Vigna. Doctora en Sociología por la Universidad de la República, Uruguay. Profesora adjunta del Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, donde se desempeña como docente e investigadora en el Núcleo de Análisis de la Criminalidad y la Violencia. Se ha especializado en temas criminológicos, abordando temas como criminalidad femenina, trayectorias delictivas y punitividad. En particular, ha trabajado sobre políticas públicas carcelarias, pospenitenciarias y medidas alternativas. Se ha desempeñado como consultora para el BID, PNUD, ONU Mujeres, ACNUDH, entre otros organismos. Su trabajo ha dado lugar a la publicación de diversos artículos y capítulos de libros.

Las opiniones expresadas en esta obra pertenecen exclusivamente a la autora y no reflejan necesariamente el punto de vista del Ministerio del Interior, ni del BID, de su directorio ejecutivo, ni de los países que representa.

Diseño editorial

Manosanta diseño editorial

Corrección de estilo

Alejandro Coto

Publicación

Diciembre de 2024

ÍNDICE

Glosario de siglas y abreviaturas	7
--	---

Prefacio	
<i>Luiz Ros</i>	9

Prólogo	
<i>Nicolás Martinelli</i>	11

Una reforma penitenciaria impostergable	
<i>Diego Sanjurjo</i>	15

Resumen	19
----------------------	----

1. Introducción	21
------------------------------	----

2. Metodología	25
-----------------------------	----

3. Líneas estratégicas	29
3.1. Objetivos y principios orientadores	29
3.2. Niveles de encarcelamiento	31
3.3. Alternativas a la prisión	34
3.4. Diseño institucional	38

3.5. Marco normativo y gobernanza.....	41
3.6. Recursos humanos	44
3.7. Oferta programática: trato y tratamiento.....	49
3.8. Mecanismos de control externo	60
3.9. Políticas pospenitenciarias	61
3.10. Sensibilización ciudadana.....	64
<hr/>	
Anexo. Diagnóstico.....	67
1. Normativa que regula el sistema penitenciario.....	67
2. Diseño institucional y criterios que rigen a la gestión.....	71
3. Infraestructura y condiciones de vida	86
4. Oferta programática	103
5. Medidas alternativas a la privación de libertad.....	115
6. Políticas pospenitenciarias.....	120
7. Mecanismos de monitoreo.....	123
8. Articulación interinstitucional y gobernanza del sistema penitenciario.....	126
<hr/>	
Referencias y documentos consultados	131

Glosario de siglas y abreviaturas

ANEP	Administración Nacional de la Educación Pública
Antel	Administración Nacional de Telecomunicaciones
ASSE	Administración de Servicios de Salud del Estado
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPS	Banco de Previsión Social
CEFOPEN	Centro de Formación Penitenciaria
CIDD	Centro de Ingreso, Derivación y Diagnóstico
COPOLAD	Cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en materia de Política de Drogas
DGD	Departamento de Género y Diversidad del INR
DINALI	Dirección Nacional del Liberado
DINAMA	Dirección Nacional de Medidas Alternativas
DINASLA	Dirección Nacional de Libertad Asistida
DNE-MEC	Dirección Nacional de Educación, Ministerio de Educación y Cultura
ECOS	Espacio de Capacitaciones Sociolaborales
ESIP	Estrategia de Seguridad Integral y Preventiva
IELSUR	Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay
INACRI	Instituto Nacional de Criminología
INDDHH	Institución Nacional de Derechos Humanos
INE	Instituto Nacional de Estadística
INEFOP	Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional
INR	Instituto Nacional de Rehabilitación
JND	Junta Nacional de Drogas
LGBTIQ+	personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero, intersexuales, queer y no binarias.
LUC	Ley de Urgente Consideración
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MI	Ministerio del Interior
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social

MNP	Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura
OASys	Offender Assessment System
OFUCIPE	Organización de Funcionarios Civiles Penitenciarios
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSLA	Oficina de Supervisión de las Libertades Asistidas
PAMHI	Programa Nacional de Atención a Mujeres con Hijos, Hijas y Gestantes en Privación de Libertad
PCAS	Programa para el Control de la Agresión Sexual
PCOP	Policía Comunitaria Orientada a Problemas
PEC	Programa Nacional de Educación y Cultura
PIA	Programa de Inclusión Asistida
PICOVI	Programa de Intervención en Conductas Violentas
PISC-II	Programa Integral de Seguridad Ciudadana II (MI-BID)
PNEL	Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PPL	personas privadas de libertad
PPP	régimen de participación público-privada
PPS	Programa Pensamiento Pro Social
PRIA	Programa de Intervención para Agresores en Violencia de Género
PRODIS	Programa Nacional de Apoyo a las PPL en Situación de Discapacidad
PROEM	Programa Nacional de Atención a PPL Extranjeras y Migrantes
PROLAB	Programa Nacional de Laboral
PRONADER	Programa Nacional de Actividad Física, Deporte y Recreación
PUPD	Programa para el abordaje del Uso Problemático de Drogas en PPL
RENADRO	Red Nacional de Drogas
RNR	modelo riesgo-necesidad-responsividad
SAI-PPL	Dirección del Sistema de Atención Integral de las Personas Privadas de Libertad (ASSE)
SGC	Sistema de Gestión Carcelaria
SNA	Subdirección Administrativa
SNO	Subdirección Nacional Operativa
SNT	Subdirección Nacional Técnica del INR
TOFUP	Texto Ordenado de Normas sobre Funcionarios Públicos
UdeLaR	Universidad de la República
UNODC	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UTE	Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas
UTU	Dirección General de Educación Técnico-Profesional

Prefacio

Un reciente estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) muestra que los costos directos del crimen en la región (es decir, aquellos gastos y pérdidas tangibles asociados al crimen cuantificables monetariamente) ascendieron a 3,44% del PIB de la región. Esto equivale aproximadamente a 78% del presupuesto público regional para educación, el doble del presupuesto público para protección social y doce veces el gasto público y privado para investigación y desarrollo. Para el Estado, el costo directo es de 1,08% del PIB en promedio de la región, del cual un 70% son gastos asociados a las policías y un 17% al funcionamiento del sistema penitenciario.

Y es que el crimen y la violencia es un problema que América Latina y el Caribe enfrenta desde hace décadas, que preocupa e inquieta profundamente a sus habitantes: vivir en un contexto violento dificulta la cotidianidad de las personas, el funcionamiento del Estado y de las empresas privadas, y reduce el bienestar de toda la sociedad. El temor y la experiencia de la victimización afectan la salud física y mental de las personas, reducen su productividad laboral y condicionan decisiones como dónde vivir o cómo desarrollarse en el plano académico y profesional.

Por todo ello, el BID, institución pionera en el trabajo en seguridad ciudadana entre las multilaterales, está renovando el compromiso de abordar un problema que durante mucho tiempo ha obstaculizado el progreso en la región. Con iniciativas como la recientemente propuesta Alianza para la Seguridad, la Justicia y el Desarrollo para abordar a los desafíos económicos y sociales que plantea el crimen organizado, o por el hecho de que ha integrado por primera vez a la seguridad ciudadana en su estrategia institucional.

Con esta visión renovada, queremos seguir desplegando un apoyo ambicioso e integral para acompañar a los países con programas basados en evidencia. Programas que ofrezcan soluciones para prevenir y reducir la violencia en sus múltiples manifestaciones. Para ello, movilizamos recursos, generamos conocimiento y promovemos una mayor coordinación y sinergia con actores clave, como el sector privado.

Sin embargo, reconocemos que nuestro aporte es modesto frente a la magnitud del problema y que, tal como se evidencia en este *Libro blanco*, es fundamental contar con el compromiso e involucramiento activo de los actores locales, nacionales e internacionales

para lograr avances. Sabemos que no existe un modelo de respuesta único para enfrentar este desafío y que no hay recetas, sino valiosas experiencias que buscan la construcción conjunta de una región y una sociedad más seguras y sostenibles.

En esta línea, el *Libro blanco para la reforma penitenciaria* busca ser un aporte a esta construcción colectiva de una política de Estado para un sistema penitenciario orientado a la reinserción social, adaptado a las nuevas dinámicas penitenciarias y que contribuya al desarrollo de un Uruguay más seguro, igualitario y sostenible.

Luiz Ros

Representante del BID en Uruguay

Prólogo

Durante el primer semestre de 2023, el Ministerio del Interior convocó a los partidos políticos con representación parlamentaria para el diseño y desarrollo conjunto de una nueva estrategia operativa, cuyo principal objetivo fuera la prevención del delito a través de la colaboración con distintos organismos públicos y privados. Este proceso incluyó a técnicos partidarios, pero también a académicos y especialistas sectoriales, representantes de organizaciones civiles y de otros actores no estatales, quienes por primera vez fueron invitados formalmente a participar del diseño de una política de seguridad ciudadana.

Como resultado, el Ministerio del Interior publicó en junio de 2023 la Estrategia de Seguridad Integral y Preventiva (ESIP),¹ que incluye 16 medidas operativas y establece el enfoque dual como el paradigma de seguridad ciudadana que rige su gestión. De acuerdo con este paradigma, los órganos tradicionales de seguridad pública son responsables de disuadir y controlar el delito, pero su reducción significativa y sostenible requiere la interacción y cooperación de otros actores que trabajan sobre sus causas. En ese marco, la actual administración implementó una batería de medidas que buscaron ser duras con el delito, pero también duras con sus causas.

Por un lado, en el entendido de que la disuasión y la represión son indispensables para contener el avance de las actividades delictivas, se realizó una inversión histórica en formación, equipamiento, armamento y tecnología policial que situó a la Policía Nacional a la vanguardia en América Latina. Por otro, se diseñaron, coordinaron e implementaron políticas preventivas e interinstitucionales dirigidas a mitigar las causas subyacentes del delito, entre las cuales destacan la programación de encuestas nacionales de victimización, el lanzamiento del programa Barrios Sin Violencia, la institucionalización y expansión de la Policía Comunitaria Orientada a Problemas (PCOP), y la creación del Centro de Referencia en Políticas Sociales «Aparicio Saravia».

1 Ministerio del Interior. (2023). *Estrategia de seguridad integral y preventiva: Informe final de discusión interpartidaria*. Montevideo: Ministerio del Interior.

En el ámbito penitenciario, el enfoque dual impulsó medidas clave para combatir el hacinamiento y transformar las condiciones de vida y reinserción de las personas privadas de libertad. Entre los avances más destacados está la construcción de cárceles de nueva generación, como la nueva cárcel de mujeres en Punta de Rieles y las tres modernas unidades del Penal de Libertad. Estas instalaciones no solo cumplen con estándares internacionales de seguridad y convivencia, sino que también cuentan con diseños antivandálicos y espacios destinados a actividades sociolaborales, educativas y deportivas. Además, se desarrollaron innovadores controles biométricos, que se han convertido en herramientas eficaces para monitorear el cumplimiento de las condiciones del arresto domiciliario. Por último, el Programa de Inclusión Asistida (PIA) sobresale como una estrategia enfocada en reducir la reincidencia, ofreciendo apoyo económico y un acompañamiento personalizado a los egresados del sistema penitenciario.

A pesar de estos esfuerzos, las carencias del sistema penitenciario uruguayo siguen siendo notorias e impostergables. Como señala la ESIP, no se trata de una crisis circunstancial, sino de una situación de agotamiento estructural con carencias crónicas en materia de recursos humanos y materiales que impiden que se cumplan satisfactoriamente las funciones y objetivos que preceptúa el artículo 26 de la Constitución de la República (1967): «En ningún caso se permitirá que las cárceles sirvan para mortificar, y sí sólo para asegurar a los procesados y penados, persiguiendo su reeducación, la aptitud para el trabajo y la profilaxis del delito».

Para hacer frente a este desafío, la ESIP plantea dos medidas de largo alcance:

1. La creación de un Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en el entendido de que las carencias estructurales del sistema penitenciario no podrán superarse mientras continúe supeditado orgánicamente al Ministerio del Interior, cuya lógica de trabajo está predominantemente enfocada en el control y la represión del delito. En cambio, la ejecución de las políticas de prevención terciaria debería organizarse en un ministerio específico o en un servicio descentralizado, libre de lógicas opuestas y con el principal objetivo de reinserir a los penados y reducir la reincidencia delictiva.
2. La formulación de una estrategia nacional de reforma del sistema penitenciario que se sea concebida como una política de Estado y aborde sus desafíos estructurales mediante una planificación técnica y política a largo plazo, con metas concretas para varios períodos de gobierno. Este enfoque ha sido requerido por el Comité contra la Tortura de la ONU² y está contemplado en el artículo 87 de la Ley de Urgente Consideración (ley 19899, LUC).

2 ONU, Comité contra la Tortura. (2022). *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Uruguay*. Organización de Naciones Unidas.

El *Libro blanco de reforma penitenciaria* que hoy presenta el Ministerio del Interior constituye un paso inicial hacia estos objetivos. Este documento analiza las fortalezas y carencias del sistema penitenciario y propone líneas estratégicas para la creación de una política de Estado que promueva una transformación integral del sistema de ejecución penal.

Su elaboración estuvo a cargo de la Dra. Ana Vigna, contó con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo y el respaldo técnico de especialistas y responsables del Instituto Nacional de Rehabilitación y de otras instituciones involucradas en el trabajo con personas privadas de libertad. Es también el fruto de un proceso participativo, en el cual se dio voz, a través de entrevistas y talleres, a actores de la academia, del sistema de justicia, del Poder Ejecutivo y de la sociedad civil. A todos ellos, y especialmente a quienes lideraron este esfuerzo, mi más profundo agradecimiento.

Reformar el sistema penitenciario es esencial para garantizar justicia, resocialización y respeto a los derechos humanos. Pero su importancia trasciende a las personas privadas de libertad: en América Latina, las cárceles se han convertido en focos de exclusión social y violencia, donde los reclusos son vulnerables al reclutamiento por grupos criminales. Si el sistema penitenciario no se utiliza como herramienta de resocialización, perpetúa el ciclo de delincuencia y agrava la marginalidad y la inseguridad. Por ello, la reforma penitenciaria no es solo una cuestión de justicia social, sino una estrategia indispensable y efectiva para combatir la reincidencia y el delito.

En un contexto regional marcado por la polarización y la violencia política, Uruguay destaca por su estabilidad democrática y compromiso ciudadano. No debemos dar por sentada esta excepcionalidad. Superar desafíos como el que hoy enfrentamos es clave para la sostenibilidad de nuestra democracia y nuestro desarrollo. Confío en que la elaboración de este *Libro blanco* sea el primer paso hacia una política de Estado planificada y consensuada, que trascienda los ciclos políticos. Estoy seguro de que los uruguayos estaremos a la altura de las circunstancias.

Nicolás Martinelli
Ministro del Interior

Una reforma penitenciaria impostergable

A pesar de contar con estabilidad política y desarrollo socioeconómico, Uruguay ha experimentado un aumento significativo en sus índices de criminalidad desde el retorno a la democracia. El país, tradicionalmente reconocido por sus bajos niveles de violencia, enfrenta desde hace una década tasas de homicidio que duplican el promedio global y superan a la mayoría de los países vecinos (UNODC, 2024; Rojido, Cano y Borges, 2024). Este fenómeno se enmarca en una tendencia regional que ha transformado a América Latina en la región más violenta del mundo, impulsada por el crecimiento de mercados ilegales, el crimen organizado y la corrupción (Bergman, 2018; Rodríguez-Pinzón y Mila-Maldonado, 2024).

Más allá de este deterioro, Uruguay destaca en la región por la legitimidad de sus fuerzas policiales y por las certezas que brinda su sistema judicial. La Policía Nacional del Uruguay es una de las pocas fuerzas policiales de América Latina que se asemeja a los criterios de una *policía democrática* (Bayley, 1995). Es decir, una organización policial que rinde cuentas a la ley y no al gobierno, protege los derechos humanos, está restringida en el uso de la fuerza y tiene la protección de los ciudadanos como su máxima prioridad (Sanjurjo y Trajtenberg, 2022). El sistema judicial, por su parte, goza de altos niveles de legitimidad, incluso habiendo transitado recientemente desde un modelo inquisitivo a uno de proceso acusatorio. En términos generales, se caracteriza por la integridad de su impartición de justicia y por brindar amplias garantías para el sostenimiento del Estado de derecho (Sanjurjo y Arigón, 2023).

El eslabón más débil del sistema penal uruguayo es sin dudas el sistema penitenciario, cuya situación no solo contrasta fuertemente con los elementos mencionados, sino también con nuestros niveles generales de desarrollo social y político. Tal como lo hiciera en 2009 el relator de Naciones Unidas contra la Tortura, en 2023, la Estrategia de Seguridad Integral y Preventiva definió sus deficiencias como estructurales, marcadas por el hacinamiento de varias unidades, la escasez general de recursos y la incapacidad de brindar servicios educativos y laborales de calidad, así como asistencia sanitaria y en materia de salud mental y adicciones (Ministerio del Interior, 2023a; ONU-Asamblea General,

2009). Esta situación impide garantizar derechos básicos y trabajar por la reinserción social (Comisionado Parlamentario Penitenciario, 2023; Garcé et al., 2017).

El indicador de reincidencia, medido por primera vez en 2022, revela que cerca del 65% de los excarcelados vuelven a delinquir en un plazo de tres años. Esta cifra evidencia no solo la ineficacia del sistema penitenciario en la resocialización, sino también su contribución al aumento sostenido de la población carcelaria (Ministerio del Interior, 2023b). Al igual que en la mayoría de los países de América Latina (Vilalta y Fondevila, 2019), en Uruguay el número de personas privadas de libertad experimentó un crecimiento constante y exponencial desde las últimas décadas del siglo XX. Entre 2000 y 2023, mientras la población general creció un 2,8%, la cantidad de personas privadas de libertad aumentó un 243%, alcanzando una tasa de 432 reclusos por cada 100.000 habitantes, la más alta de América del Sur y la octava más alta del mundo (World Prison Brief, 2023).

Ambos indicadores revelan que las carencias del sistema penitenciario se han vuelto parte y causa fundamental de la inseguridad y el delito. La combinación de sistemas policiales y judiciales robustos con un sistema penitenciario deficiente genera un ciclo que perpetúa el delito y expande la población carcelaria. Este patrón, común en América Latina, subraya la necesidad de políticas preventivas dentro y fuera de prisión, tal como propone el enfoque dual de la Estrategia de Seguridad Integral y Preventiva. Este enfoque va en línea con el paradigma de seguridad ciudadana y reconoce que la disuasión y la represión son indispensables para controlar la expansión del crimen, pero que su reducción sostenible requiere trabajar sobre sus causas (Ministerio del Interior, 2023a; Abizanda et al., 2012).

Reformar el sistema penitenciario uruguayo implica un desafío complejo pero ineludible. A pesar de las numerosas propuestas de cambio (Juanche y Palummo, 2012; Salinas, 2021), las carencias estructurales persisten, evidenciando la reticencia política y social a adoptar reformas integrales y a largo plazo. En gran medida, ello se debe a la dificultad para reconocer cómo sus carencias afectan de manera decisiva a la sociedad en su conjunto. Una transformación efectiva del sistema penitenciario es un imperativo ético, pero también una inversión estratégica para reducir costos y combatir la delincuencia de manera efectiva.

Sistemas penitenciarios que logran prevenir la reincidencia disminuyen los costos públicos y privados del crimen y liberan recursos para áreas como educación, vivienda y desarrollo. Por el contrario, estimaciones del Banco Interamericano de Desarrollo indican que la situación actual le genera a Uruguay pérdidas equivalentes al 2,67% del PIB anual en costos directos e indirectos, afectando el desarrollo del capital humano, limitando la productividad y la confianza en las instituciones (Perez-Vincent et al., 2024).

La crisis carcelaria también impacta directamente en la marginalidad social, alimentando un círculo vicioso entre el encarcelamiento y la exclusión (Ciapessoni, 2019; 2016). Los sucesivos relevamientos de las personas en situación de calle no solo reflejan un aumento sostenido desde el primer censo realizado en 2006, sino también que la mayoría de ellas tienen antecedentes penitenciarios y problemas de adicción que se originaron o agravaron en prisión (Castelli et al., 2019; MIDES, 2023). En lugar de abordar estos factores, el sistema actual agudiza la vulnerabilidad e impulsa el crecimiento de las personas en situación de calle.

Por último, las condiciones críticas de las cárceles en América Latina han convertido a estos espacios en incubadoras de crimen organizado, donde bandas criminales menores evolucionan hasta convertirse en organizaciones capaces de disputar la autoridad estatal abiertamente. El hacinamiento, el abandono y las condiciones inhumanas han demostrado ser un caldo de cultivo ideal para la formación y el fortalecimiento de grupos criminales, que explotan la desesperación de los presos para organizarse y reclutar a la población entrante. Ya sea seguridad, alimento o estupefacientes, los grupos criminales aprovechan las economías criminales intracarcelarias para suplir las necesidades de los presos y expandirse (Fondevila y Vilalta-Perdomo, 2024; Bergman y Fondevila, 2021).

Esta tendencia se ha ido imponiendo gradualmente en la mayoría de los países de la región. En países como Brasil, Ecuador, Honduras o Venezuela, los Estados debieron ceder a dinámicas generalizadas de gobernanza criminal con organizaciones delictivas que surgieron y se expandieron desde las cárceles (InSight Crime, 2017; Lessing, 2018). En otros, como Bolivia, Chile, Colombia o Perú, las fuerzas de seguridad ya han debido intervenir o declarar estados de emergencia carcelaria para combatir a grupos criminales que dominan su funcionamiento y empiezan a disputar otras áreas. Las situaciones son heterogéneas, pero suelen tener puntos en común: prisiones abandonadas que no suplen las necesidades básicas de los penados y grupos criminales que se fortalecen con el hacinamiento y las políticas de segregación.

Uruguay mantiene el control de todos sus centros carcelarios, pero la tendencia subraya la urgencia de implementar reformas que prioricen la rehabilitación y la prevención del delito. El desafío del sistema penitenciario no puede posponerse. Reformarlo de manera integral es imprescindible para reducir los niveles de criminalidad y evitar la expansión del crimen organizado. Este *Libro blanco de reforma penitenciaria* busca ser el punto de partida para una política de Estado y apela al compromiso de los futuros gobiernos para transformar una de las principales causas del delito en nuestro país.

Diego Sanjurjo

Coordinador de Estrategias de Seguridad Integrales y Preventivas

Resumen

Uruguay enfrenta una situación de agotamiento estructural del sistema penitenciario, reflejo del aumento constante de la población encarcelada, el hacinamiento, las malas condiciones edilicias, las dificultades para el ejercicio de derechos y el acceso a programas de tratamiento, las carencias en términos de recursos humanos y materiales, así como de la debilidad del sistema de medidas alternativas y de las políticas pospenitenciarias. Estos elementos obstaculizan el cumplimiento de los objetivos del sistema, que deberían estar orientados a la reinserción social de las personas sujetas a medidas penales. Si bien durante los últimos veinte años el país ha puesto en marcha diversas iniciativas que buscaron revertir esta situación, dichas medidas han sido acotadas y no han logrado transformar radicalmente el estado y funcionamiento del sistema.

En este marco, el presente documento deja planteadas líneas estratégicas de trabajo y pretende ser un insumo para el debate sobre una reforma penitenciaria de largo aliento. Es producto de un proceso de revisión y sistematización de la literatura internacional y de la información empírica disponible, y refleja también los aportes generados a través de entrevistas y de talleres de reflexión conjunta con actores de la academia, del sistema de justicia, del Poder Ejecutivo y de la sociedad civil.

Producto del diagnóstico realizado en el marco de esta consultoría surgen diversos elementos que deben ser atendidos en un proceso de reforma. En primer lugar, resulta fundamental concebir al sistema penitenciario como una política de Estado, que vaya más allá de los impulsos e imprevistos puntuales de las distintas administraciones y funcione sobre la base de una planificación estratégica con proyección de largo plazo. En este marco, se debe trabajar hacia una definición precisa y consensuada respecto de la meta del sistema y los principios básicos que orienten su diseño y funcionamiento.

En segundo lugar, se sugiere generar y promover diversos mecanismos (incluidas las medidas alternativas y las derivaciones tempranas) para racionalizar el uso de la prisión, que permita un uso más eficiente y eficaz de los recursos disponibles y genere un impacto positivo en relación con la seguridad pública y en términos de cohesión social y calidad democrática.

En tercer lugar, se sugiere reconfigurar la arquitectura del sistema de ejecución penal, reorganizando la institucionalidad existente y brindándole los recursos necesarios, de modo tal que contribuya al logro de la meta propuesta y jerarquice esta rama de las políticas públicas. Estas modificaciones deben ir de la mano con cambios en la organización y la gobernanza del sistema, enfatizando su carácter intersectorial, interinstitucional y participativo.

En esa misma línea, se deben fortalecer los mecanismos de control externo, fundamentales para incrementar la transparencia y la rendición de cuentas. Es necesario contar con personal suficiente y adecuadamente formado para llevar adelante la compleja misión que implica la labor penitenciaria. Resulta fundamental apuntar a la profesionalización y dignificación de la tarea del personal. Otro elemento clave refiere a la oferta programática, organizada en torno a un modelo de reinserción social que desarrolle intervenciones de trato y de tratamiento basadas en evidencia y sujetas al monitoreo y a la evaluación.

Por su parte, las políticas pospenitenciarias constituyen un eslabón fundamental de esta política y, por tanto, deben funcionar a través de intervenciones sólidas y sostenibles, de modo articulado con los recursos disponibles en los territorios y con la sociedad civil.

Finalmente, hay que señalar que no será posible llevar adelante una transformación radical del sistema penitenciario si no existe un compromiso fuerte y sostenido del sistema político, que esté dispuesto a invertir en esta área de acción y trabajar por resultados que se verán en el mediano y largo plazo. Para garantizar este compromiso y la integralidad de la propuesta es fundamental contar con el apoyo y comprensión de la población, y romper con el sentido común punitivo a través de campañas de información y sensibilización ciudadana.

1. Introducción

El presente documento surge del reconocimiento, por distintos actores del espectro político, académico y de la sociedad civil, del agotamiento estructural del sistema penitenciario. Se ha señalado en las últimas décadas el estado de crisis del sistema, que se caracteriza por el aumento constante de la población encarcelada, el hacinamiento, las malas condiciones edilicias, las dificultades para el ejercicio de derechos y el acceso a programas de tratamiento, las carencias en términos de recursos humanos y materiales, así como la debilidad del sistema de medidas alternativas y de las políticas pospenitenciarias.

Si bien las condiciones de vida son heterogéneas entre las distintas unidades de reclusión, e incluso entre los distintos módulos de un mismo establecimiento, el *Informe anual 2023* de la Oficina del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario es contundente: apenas un 17% de la población privada de libertad accede a oportunidades adecuadas de integración social, mientras que un 43% está sometido a tratos crueles, inhumanos o degradantes (Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, 2023). Estas dificultades se encuentran fuertemente asociadas al incremento constante de la población privada de libertad, que llegó en 2023 a un récord histórico en su tasa de prisionización, consolidando la posición de liderazgo en América del Sur y entre los primeros lugares a nivel mundial, con 432 personas privadas de libertad cada 100.000 habitantes.

Evidentemente, estos elementos obstaculizan el cumplimiento de los objetivos del sistema, que deberían estar orientados a la reinserción social de las personas sujetas a medidas penales. Así, los sistemas penitenciarios colapsados que se observan en la región dificultan sus posibilidades de incidir positivamente sobre la seguridad ciudadana (BID, 2019). Ejemplo de ello son los altísimos niveles de reincidencia penitenciaria que tienen lugar en Uruguay, ubicados en el entorno del 65,6% en los tres años posteriores a la liberación (Ministerio del Interior, 2023b). En estas condiciones, la cárcel no solo no logra operar como un mecanismo eficaz para combatir el delito, sino que incluso puede actuar reforzando identidades y hábitos delictivos y consolidando grupos criminales (Bergman, 2023; Cid, 2009).

Por su parte, la literatura especializada ha señalado también los efectos perversos del encarcelamiento en términos más generales, en detrimento de los procesos de reinserción

social de la población directamente afectada y con impacto negativo sobre sus familias, entornos y comunidades (Ferrecio, 2017; Petersilia, 2003).

Frente a este panorama, en las últimas décadas se ha observado en el país la puesta en marcha de propuestas innovadoras que buscaron modificar el paradigma que guía a la privación de libertad, revertir las malas condiciones de vida dentro de los establecimientos de reclusión y brindar herramientas a las personas previo a su egreso, acompañando en algunos casos la transición hacia el medio libre. Asimismo, se han hecho esfuerzos por mejorar el acceso y el carácter técnico de las medidas alternativas a la privación de libertad y de las políticas pospenitenciarias.

A pesar de ello, estas iniciativas han sido acotadas y no han logrado transformar radicalmente la cultura organizacional y las prácticas instaladas en el sistema penitenciario, así como tampoco las condiciones de vida de la mayor parte de la población sujeta a medidas penales. Estas dificultades se enmarcan en un contexto caracterizado por la debilidad institucional, presupuestal y programática del sistema de ejecución penal. Sin embargo, dichos desafíos trascienden en gran medida al Instituto Nacional de Rehabilitación como órgano rector del sistema, e involucran a una multiplicidad de actores estatales, privados, de la academia y de la sociedad civil, fundamentales para el desarrollo y sostenimiento de una política penitenciaria integral.

Reconociendo esta situación, la Ley de Urgente Consideración (LUC, n.º 19889) en su artículo 87 encomienda al Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) la elaboración de una Estrategia Nacional de Reforma Penitenciaria que incorpore metas de corto, mediano y largo plazo. De modo concordante, entre las medidas previstas por la Estrategia de Seguridad Integral y Preventiva elaborada por el Ministerio del Interior (MI) en diálogo interpartidario y con actores sociales y académicos (Ministerio del Interior, 2023a) se encuentra «el desarrollo de una Estrategia de Reforma del Sistema Penitenciario».

En este marco, surge del Ministerio del Interior, con apoyo del BID, este Libro Blanco, en el que se proponen líneas de acción claves para la reforma, buscando dejar sentadas las bases para la elaboración de la estrategia propiamente dicha. El texto da cuenta de diversos aspectos fundamentales para el diseño, la organización y la gestión del sistema penitenciario, que requieren ser abordados de modo integral y sostenido por el Estado uruguayo, a los efectos de generar una verdadera transformación en relación con el sistema de ejecución penal. Cada uno de los ejes presentados presenta un amplio grado de complejidad, que requiere ser recogido en la Estrategia de Reforma, traduciendo los hallazgos en lineamientos concretos para orientar acciones de cambio, definiendo las actividades involucradas, los recursos necesarios, los responsables, los plazos e indicadores de desempeño, así como los mecanismos de seguimiento y evaluación. Con base en los principios propuestos en este documento, el proceso de elaboración de dicha estrategia deberá ser altamente participativo, porque requerirá para su materialización y sustentabilidad del compromiso activo de una multiplicidad de actores estatales (de dentro y fuera del sistema de justicia), así como de la sociedad civil.

Las políticas penitenciarias deben estar enfocadas en el respeto de los derechos humanos y la promoción de la reinserción social de quienes han cometido delitos, a partir de intervenciones técnicas basadas en evidencia. De modo similar a lo que habitualmente se exige de otros ámbitos de actuación (como el sistema educativo o el de salud), se deben acordar cuáles son los resultados esperados del sistema de ejecución penal, cuáles son las mejores políticas y programas a implementar para lograrlos, y poder medir qué resultados efectivamente se obtienen a partir de dichas intervenciones (Cullen y Johnson, 2017).

Con base en el diagnóstico realizado en el marco de esta consultoría, han surgido diversos resultados que deben ser atendidos en un proceso de reforma. En primer lugar, resulta fundamental concebir al sistema penitenciario como una política de Estado, que vaya más allá de los impulsos e improntas puntuales de las distintas administraciones y que funcione sobre la base de una planificación estratégica con proyección de largo plazo. En este marco, se debe trabajar hacia una definición precisa y consensuada de cuáles deberían ser la meta del sistema y los principios básicos que orienten su diseño y funcionamiento. En segundo lugar, se entiende que hay que generar y promover diversos mecanismos (incluidas las medidas alternativas) para racionalizar el uso de la prisión, permitiendo un uso más eficiente y eficaz de los recursos disponibles y generando un impacto positivo no solo en relación con la seguridad pública, sino también en términos de cohesión social y calidad democrática. En tercer lugar, se debe reconfigurar la arquitectura del sistema de ejecución penal, reorganizando la institucionalidad existente y brindándole los recursos necesarios, de modo tal que contribuya al logro de la meta propuesta y jerarquice esta rama de las políticas públicas.

Estas modificaciones deben ir de la mano con cambios en la organización y la gobernanza del sistema, enfatizando su carácter intersectorial, interinstitucional y participativo. Asimismo, se debe apuntar a la profesionalización y dignificación de la tarea del personal penitenciario, fortalecer los mecanismos de control externo, fundamentales para incrementar la transparencia y la rendición de cuentas. Un elemento clave refiere a la oferta programática, organizada en torno a un modelo de reinserción social que desarrolle intervenciones de trato y de tratamiento basadas en evidencia y sujetas al monitoreo y a la evaluación. Por su parte, se destaca que las políticas pospenitenciarias constituyen un eslabón fundamental de esta política y, por tanto, estas deben funcionar a través de intervenciones sólidas y sostenibles, de modo articulado con los recursos disponibles en los territorios y con la sociedad civil. Finalmente, se señala que no será posible llevar adelante una transformación radical del sistema penitenciario si no existe un compromiso fuerte y sostenido del sistema político, que esté dispuesto a invertir en esta área de acción y trabajar por resultados que se verán en el mediano y largo plazo. Para garantizar este compromiso y la integralidad de la propuesta, resulta fundamental contar con el apoyo y comprensión de la población, rompiendo con el sentido común punitivo a través de campañas de información y sensibilización.

Este libro blanco parte de la necesidad de revisar la experiencia internacional en materia de reforma penitenciaria, pero también de conocer las necesidades y la historia

de lo que se ha intentado y puesto en práctica en nuestro país, identificando las barreras, potencialidades y necesidades propias del contexto nacional. Si bien llevar adelante una reforma implicará una fuerte inversión, cuyo impacto será visible recién en el mediano y el largo plazo, la evidencia internacional muestra que apostar a nuevas estrategias de abordaje, así como a cambios en la organización y la gestión del sistema puede llevar a ser más eficientes, aun desde una perspectiva estrictamente economicista (Matthews, 2011). Diversos casos a nivel internacional³ remarcan la importancia de contar con documentos estratégicos sobre los cuales diseñar planes de acción. Con ese mismo objetivo se presenta este libro blanco, que busca ser un insumo de orientación estratégica para una reforma penitenciaria de largo aliento en Uruguay.

3 Véanse, por ejemplo, los casos de Chile (<https://justiciaysociedad.uc.cl/wp-content/uploads/2024/01/Reforma-penitenciaria.-Análisis-comparado-Chile-Colombia.pdf>; https://www.cesc.uchile.cl/Modelo_ReinsercionSocial_CESC_FPC.pdf) y de Texas, Estados Unidos (<https://pjil.lbj.utexas.edu/>).

2. Metodología

Para la elaboración de este documento se diseñó una estrategia metodológica en dos fases. En un primer momento se elaboró un diagnóstico (véase Anexo) que permitió identificar, con base en la información secundaria disponible (estadísticas y documentos), así como en información primaria recogida a través de entrevistas a actores relevantes, los problemas estructurales del sistema penitenciario, las principales barreras a la consolidación de transformaciones, así como las necesidades más acuciantes de la población privada de libertad y del personal penitenciario.

En ese marco, se recabó la perspectiva de diversos actores involucrados en la temática a través de la realización de 30 entrevistas semiestructuradas (algunas individuales y otras colectivas), en las que participaron 95 profesionales y especialistas. Entre los actores contactados figuran:

1. Referentes del INR (Gabinete, Subdirección Nacional Administrativa, Subdirección Nacional Técnica, referentes de evaluación y de programas de trato y de tratamiento, Departamento Género y Diversidad, Dirección Nacional de Medidas Alternativas (DINAMA), Centro de Formación Penitenciaria (CEFOPEN), trabajadores policiales y operadores penitenciarios y de otras dependencias del Ministerio del Interior (División de Estadísticas y Análisis Estratégico; División Sistemas de Información);
2. Organismos encargados del seguimiento y monitoreo de las condiciones carcelarias (Consejo de Política Criminal y Penitenciaria, Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, Institución Nacional de Derechos Humanos, Grupo Multidisciplinario Técnico y Científico Honorario Asesor);
3. Referentes de políticas pospenitenciarias (Dirección Nacional de Apoyo al Liberado, Dirección Nacional de Protección Social del Ministerio de Desarrollo Social);
4. Organizaciones de la sociedad civil (Familias Presentes, Nada Crece a la Sombra, Proyecto Crisálidas);

5. Referentes de programas contraparte (SAI-PPL ASSE, Secretaría Nacional de Drogas, Plan Nacional de Educación en Cárceles, Universidad de la República, Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional);
6. Delegados de las personas privadas de libertad;
7. Sistema de justicia (Suprema Corte de Justicia, jueces de ejecución, Fiscalía General de la Nación);
8. Academia (Universidad de la República, Academia Nacional de Economía);
9. Comunidad internacional (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Organización de Estados Iberoamericanos, Embajada de Estados Unidos).

La segunda fase estuvo dada por la realización de cuatro talleres temáticos, donde se abordaron temáticas fundamentales que resaltaron a partir del diagnóstico:

1. Políticas basadas en evidencia, acceso a derechos y oferta programática;
2. Arquitectura institucional, gobernanza penitenciaria, ley de ejecución penal y revisión de aspectos básicos del trabajo penitenciario;
3. Revisión de los niveles de encarcelamiento, reformas legislativas y alternativas a la prisión;
4. Políticas pospenitenciarias y sensibilización ciudadana.

En cada taller participaron alrededor de 25 personas provenientes de las distintas dependencias del Instituto Nacional de Rehabilitación (MI), DINALI (MIDES), Poder Judicial, Defensoría, Fiscalía General de la Nación, Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, INDDHH, sociedad civil (Asociación Familias Presentes, IELSUR, Nuestros Hijos nos Esperan, Gurises Unidos, Vida Nueva Uruguay), SAI-PPL (ASSE), Organización de Funcionarios Civiles Penitenciarios [OFUCIPE], UdelaR, asesores parlamentarios, INEFOP, Secretaría Nacional de Drogas, MEC, PNUD, Embajada de Estados Unidos, BID, MI y especialistas en la temática.

Gracias al apoyo del BID y de la Embajada de Estados Unidos, se contó en dichos encuentros con la participación de expertos internacionales, cuyos insumos fueron tomados como disparadores para la discusión, en conjunto con planteos y preguntas realizadas por la consultora. Si bien resulta claro que cada actor trajo consigo sus perspectivas, intereses y vivencias, debe destacarse el excelente clima de trabajo que se dio a lo largo de este proceso, la profundidad de la discusión, así como el alto nivel de acuerdo alcanzado en las distintas instancias.

Se agradece particularmente la participación y el compromiso que mostraron todos los actores entrevistados y quienes participaron de estas instancias de debate. Sin lugar a duda, su aporte fue fundamental para la realización de este documento. En cualquier caso, tanto las personas como las instituciones participantes quedan eximidas de cualquier compromiso respecto de su contenido. Finalmente, este documento no

hubiera sido posible de no haber contado con el apoyo de María Inés Vásquez, Beatriz Abizanda y Rodrigo Pantoja del Banco Interamericano de Desarrollo, de Diego Sanjurjo del Ministerio del Interior, así como de las autoridades y técnicos del Ministerio del Interior y, en particular, del Instituto Nacional de Rehabilitación. Se agradece enormemente la colaboración y la confianza.

3. Líneas estratégicas

3.1. OBJETIVOS Y PRINCIPIOS ORIENTADORES

A los efectos de construir una política de Estado en materia penitenciaria resulta fundamental definir con precisión, y sobre la base de un amplio acuerdo social, qué objetivo se busca a través de la política penitenciaria. Aquí se propone que la reinserción social sea la meta que oriente el diseño y funcionamiento del sistema.

Si bien el concepto de *reinserción social* es fuertemente debatido por la literatura criminológica respecto de su delimitación precisa e implicaciones para la política pública (Maruna, 2004; Villagra, 2008), el término implica, en un sentido amplio, la promoción de una vida alejada del mundo del delito, a través de la intervención técnica y la provisión de diversos servicios sociales (Villagra, 2008; Gambetta et al., 2023). Esta perspectiva trasciende a la de la reincidencia como único indicador de éxito e incorpora aspectos que refieren a una noción más abarcativa, promoviendo la autonomía de las personas y su participación activa en el ejercicio de sus derechos políticos, sociales, económicos y culturales (CJS-UC, 2024b).

En línea con la teoría del desistimiento delictivo, estos procesos de reinserción social implican no solo el alejamiento del mundo del delito, sino también el establecimiento de condiciones de posibilidad (en términos tanto materiales como simbólicos) para que estos procesos puedan efectivamente tener lugar. De este modo, los procesos de reinserción social no solo redundarán en una disminución del delito, la victimización y la violencia, sino también en el fortalecimiento del tejido social y de la democracia.

La intervención con miras a la reinserción social debe atender de modo integral e individualizado la multiplicidad de dimensiones y factores que llevaron a las personas a la comisión de ilícitos. Así, debe estar diseñada para atender a las necesidades de los sujetos, e ir ajustándose a lo largo del tiempo, considerando también el período de transición hacia el medio libre. Sin embargo, a diferencia de la idea de *rehabilitación*, el concepto de reinserción social no focaliza su atención exclusivamente sobre el individuo que ha cometido delitos y ni siquiera queda acotado a la intervención ofrecida por el propio

sistema penitenciario. Por el contrario, la intervención implica un abordaje intersectorial, a través de prestaciones y servicios provistos de modo articulado y sostenido por diversos actores estatales y de la sociedad civil.

Tal como se definió por el propio Instituto Nacional de Rehabilitación (Juanche, 2018; Subdirección Nacional Técnica INR, 2023b), y en consonancia con lo que se propone a nivel internacional (Morales et al., 2019), el modelo de reinserción social tiene dos pilares básicos. Por un lado, las intervenciones en términos de trato, que implican la provisión y el resguardo de los derechos humanos de las personas afectadas por las sanciones penales. Por otro lado, las intervenciones en términos de tratamiento, que implican la puesta en marcha de programas estructurados y basados en evidencia, orientados específicamente a la disminución del riesgo de reincidencia.

Una vez acordada la meta del sistema en términos conceptuales, es fundamental traducir dicho objetivo en una estructura institucional acorde, que lleve adelante políticas y programas concretos que permitan su materialización. Ello requiere de compromiso político sostenido en el tiempo, dado que se trata de políticas costosas y cuyos resultados no son inmediatos. Al mismo tiempo, es necesario trabajar para que dicho ideal permee la cultura organizacional penitenciaria e impacte en las creencias, valores y prácticas de quienes deben llevarlo adelante día tras día (autoridades y personal penitenciario), así como de la opinión pública. Este libro blanco propone acciones para abarcar todas estas dimensiones, partiendo de una serie de principios orientadores.

La política penitenciaria debe estar orientada por una serie de principios básicos:

- **Enfoque de derechos humanos.** El sistema debe estar alineado con los marcos normativos internacionales de protección de derechos humanos en ejecución penal, tales como las Reglas Nelson Mandela, las Reglas de Bangkok, las Reglas de Tokio y los Principios de Yogyakarta. Se deben garantizar los principios de igualdad y no discriminación, y velar de modo específico por la protección de poblaciones especialmente vulnerables, tales como las mujeres, las madres con hijas e hijos a cargo, las personas extranjeras y migrantes, las personas en situación de discapacidad, así como la población LGBTIQ+;
- **Integralidad e interinstitucionalidad.** La promoción de procesos de reinserción social es una tarea extremadamente compleja, que involucra múltiples esferas de la vida. Las necesidades de intervención son distintas entre las personas y van cambiando a lo largo del tiempo. Así, el trabajo debe involucrar activamente y de manera coordinada e integral no solo a los distintos actores de la justicia penal, sino también a diversos actores estatales y de la sociedad civil encargados de proveer los servicios básicos para habilitar procesos de integración social y ser capaces de realizar un acompañamiento a los procesos individuales;
- **Intervención técnica basada en evidencia y orientada a la disminución de la reincidencia.** Más allá de garantizar el acceso a derechos y promover los procesos de reinserción social en un sentido amplio, la política penitenciaria

debe apuntar específicamente a trabajar a través de intervenciones basadas en evidencia sobre los factores de riesgo de reincidencia delictiva, así como sobre los factores de protección. En este marco, resulta fundamental contar con sistemas de información sólidos, dinámicos, interoperables, que habiliten la toma de decisiones informada tanto en lo relativo a la evaluación y clasificación de la población como al diseño y monitoreo de la intervención;

- **Participativa y planificada.** La política penitenciaria debe estar guiada por los principios de la planificación estratégica. Dicho proceso de planificación debe ser abierto y participativo e involucrar, tanto en el diseño como en el monitoreo, a diversos actores incluidas la sociedad civil y la academia;
- **Abierta al monitoreo, a la evaluación y a la mejora continua.** La política penitenciaria debe estar regida por los principios de transparencia y rendición de cuentas. Debe informar a la ciudadanía sobre sus recursos, procesos y resultados. Al mismo tiempo, es fundamental que cuente con mecanismos de supervisión externa fuertes y efectivos.

3.2. NIVELES DE ENCARCELAMIENTO

Uruguay ocupa el octavo lugar a nivel mundial en términos de prisionización, con 342 personas privadas de libertad cada 100.000 habitantes.⁴ El crecimiento interanual de la población encarcelada —que supera en promedio un 5% desde 2000 en adelante— hace que las condiciones de vida, los niveles de hacinamiento y el ratio de internos por funcionario sea cada vez más desfavorable. Si continuara este ritmo de crecimiento, se podría llegar al año 2030 con 22.000 personas privadas de libertad, en un país cuya población general se encuentra estancada, tal como han mostrado los datos del Censo Nacional de Población (INE).⁵ Se trata de una estimación altamente incierta, porque depende de una gran cantidad de variables. No obstante, parece probable que el número de personas privadas de libertad (PPL) continúe aumentando rápidamente, tornando el sistema insostenible, tanto desde el punto de vista social como financiero.

Históricamente, el país ha buscado combatir el problema del hacinamiento a través de la construcción y refacción de plazas penitenciarias. A pesar de los esfuerzos que se han hecho ampliando la capacidad locativa en diversos momentos, la superpoblación no se ha logrado abatir. De hecho, en la actualidad Uruguay cuenta con una capacidad instalada que habilitaría a tener una tasa de 366 personas presas cada 100.000 habitantes

4 Según datos provistos por el INR para 2023.

5 <https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/comunicacion/noticias/poblacion-preliminar-3444263-habitantes>

sin hacinamiento,⁶ un nivel muy superior a la media mundial (que está en el entorno de 140), e incluso al de América Latina que se ubica en 268 (BID, 2023).

Por otro lado, contrario al principio penal de última ratio, y a diferencia de lo que ocurre a nivel internacional, donde las medidas alternativas son utilizadas en mayor medida que la cárcel, en Uruguay existen casi dos personas presas por cada persona que está llevando adelante una medida alternativa. Estos datos ilustran el lugar hegemónico que tiene la cárcel como forma de lidiar con el conflicto penal.

Sin embargo, la cárcel es una medida costosa desde el punto de vista económico, dado que coloca a las personas sometidas a ella en una situación de total dependencia respecto del Estado. Por su parte, la evidencia nacional e internacional ha mostrado que en la medida en que no se puedan garantizar condiciones de vida dignas dentro de las prisiones, y abordar desde un punto de vista técnico los factores de riesgo y de protección de los individuos sujetos a medidas penales, no es posible cumplir el objetivo de la reinserción social (Comisionado Parlamentario, 2023; Vigna y Juanche, 2022; BID, 2023). El hecho de que dos de cada tres personas liberadas vuelven a ser reencarceladas en los tres años posteriores a la liberación (Ministerio del Interior, 2023b) muestra de que la cárcel en estas condiciones no logra operar como mecanismo eficaz para combatir el delito.

Más aún, la evidencia señala que los contextos de hacinamiento, ocio compulsivo, y falta de intervención técnica son propicios para el incremento de la violencia intrapenitenciaria, así como para la consolidación de grupos delictivos que pueden operar tanto dentro como fuera de la prisión (Bergman, 2023; Lessing, 2015). En este marco, tal como se ha hecho en otras latitudes, apostar a diversificar la respuesta penal y reducir los niveles de encarcelamiento no solo puede resultar menos costoso desde el punto de vista económico, sino también más beneficioso como estrategia de combate al delito.⁷

Claramente, un primer paso para disminuir los niveles de prisionización viene dado por el desarrollo de políticas de prevención primaria y secundaria que fortalezcan la malla de protección social universal, la atención a la primera infancia, las políticas educativas, culturales, habitacionales y de promoción del empleo, así como las políticas sociales destinadas especialmente a poblaciones vulnerables a involucrarse en actividades delictivas.

En relación con el campo penal, se observa que no existe en Uruguay una política criminal coherente. Lejos de ello, los expertos consultados en este proceso han señalado que el país cuenta con un conjunto normativo no armónico, producto de la aprobación en distintos momentos de cambios legales que dan como resultado un corpus desarticulado e inconexo. Ello genera un panorama confuso no solo en términos de dosimetría penal,

6 Según datos provistos por el INR.

7 Para el caso de Texas véase, por ejemplo, <https://www.newsweek.com/public-safety-requires-thinking-outside-cell-opinion-1521482>

sino también respecto de qué comportamientos deberían ser priorizados en el proceso de persecución y criminalización.

Producto del incremento punitivo observado desde mediados de la década del noventa, se ha generado un crecimiento constante de la población privada de libertad y niveles sostenidos de hacinamiento. La superpoblación impide el acceso a derechos, propicia un entorno violento, dificulta la gestión y el trabajo técnico, impacta en el deterioro de las condiciones edilicias, empeora las condiciones laborales del personal y disminuye la capacidad de control estatal. Esto genera no solo una vulneración de derechos durante la privación de libertad, sino que afecta de modo prolongado a las trayectorias vitales de las personas sujetas a medidas penales, así como sus posibilidades de reinserción social. Asimismo, las condiciones actuales impactan negativamente no solo en la población directamente afectada, sino también en un conjunto mucho más amplio, conformado por sus familias y comunidades, así como por los y las trabajadoras del sistema.

En este sentido, tal como surge del trabajo realizado, resulta fundamental racionalizar el uso de la cárcel y diversificar las respuestas del sistema penal, ya que no será posible desarrollar una reforma penitenciaria exitosa si no se acompaña de una transformación radical del sistema de justicia criminal que ordene el sistema normativo, conciba la política criminal desde una perspectiva integral y utilice la cárcel únicamente para aquellos casos donde no haya otras opciones mejores disponibles. Por su parte, debe trabajarse fuertemente tanto en las estrategias de la puerta de ingreso como en las de la puerta de salida, y apostar al principio de progresividad para generar estímulos a la población en ejecución penal.

Con miras a racionalizar el uso de la cárcel se sugiere:

- Trabajar en un ámbito intersectorial (como el Consejo de Política Criminal y Penitenciaria) con miras a diseñar una política criminal integral, revisando la dosimetría penal para que primen los principios de racionalidad y proporcionalidad de las penas;
- Previo a la aprobación de cambios normativos que impacten en los niveles de prisionización, generar estudios que indiquen sus efectos en términos de capacidad locativa y requerimientos presupuestales para atender a la población;
- Evaluar la reincorporación de mecanismos alternativos de respuesta ante el conflicto penal, y la promoción de mecanismos anclados en la perspectiva de justicia restaurativa;
- Generar mecanismos de derivación temprana que estén alineados con los principios de la justicia terapéutica y sean alternativos a las respuestas ofrecidas por la policía y el sistema penal. Estos mecanismos deben ser utilizados principalmente con personas que requieran un tipo de atención particular, como en salud mental o tratamiento de adicciones, por ejemplo. En estos casos, el desarrollo de programas comunitarios, que eviten a las personas el ingreso en el sistema penal (y, por tanto, los efectos nocivos del encarcelamiento y la

revocación de medidas alternativas por dificultades en el cumplimiento), se presenta como una respuesta no solo más eficiente desde el punto de vista económico, sino capaz de generar una mejora en términos de seguridad pública;⁸

- Trabajar sobre las estrategias de *puerta de entrada*, disminuyendo el uso de la prisión preventiva y ampliando las posibilidades de acceder a medidas alternativas a la prisión;⁹
- Promover estrategias de *puerta de salida* tales como salidas transitorias y libertades anticipadas, en tanto incentivos para los procesos de reinserción social y desistimiento del delito;
- Universalizar las posibilidades de redención de pena por trabajo o estudio, en tanto mecanismo fundamental para motivar la participación en actividades productivas y formativas, en consonancia con la idea de progresividad de la pena;
- Ampliar la noción de actividades educativas y laborales a través de nuevos programas institucionalizados. Por ejemplo, incorporando la redención de pena por lectura o el desarrollo de tareas de cuidados;¹⁰
- Promover el desarrollo de medidas de custodia intermitente (tales como la prisión nocturna, el arresto de fin de semana o las casas de medio camino), más efectivas en la promoción de procesos de reinserción social, familiar, laboral y comunitaria, al asegurar una transición gradual entre el encierro y la vida en libertad;
- Al momento de dictar la sentencia debe incorporarse información sobre la capacidad disponible en el sistema penitenciario;
- Reforzar la perspectiva de género, tanto en la elaboración de los textos legales como en su aplicación, tomando en consideración los condicionamientos sociales y ambientales que explican el involucramiento delictivo femenino, sus menores niveles de violencia y de reincidencia, así como sus mayores responsabilidades en tareas de cuidados.

3.3. ALTERNATIVAS A LA PRISIÓN

Las medidas alternativas constituyen una oportunidad para responder ante el conflicto penal de modo más humanitario y también más eficaz y eficiente en muchos casos (Morales et al., 2019; Robinson y McNeill, 2017; SCCJR, 2012, McGuire, 2006). Se ha señalado que este

8 Véase, por ejemplo, el modelo de intercepción secuencial desarrollado en Estados Unidos para evitar que personas con problemas de salud mental o adicciones penetren en el sistema de justicia criminal (<https://www.samhsa.gov/criminal-juvenile-justice/sim-overview>)

9 Este tema se desarrolla en el apartado siguiente.

10 Véanse, por ejemplo, Corrêa (2023), Defensoría Pública do Estado de Paraná (2023).

tipo de respuesta no solo es menos costosa que el encarcelamiento, sino que puede resultar más conveniente, principalmente en el caso de delitos leves o moderados, debido a su contenido moral y reintegrativo, así como a su capacidad para evitar el daño que implica la prisión (Braithwaite y Pettit, 2015). Por su parte, las medidas alternativas constituyen un instrumento privilegiado para descomprimir el sistema carcelario, liberando recursos del sistema de justicia criminal para que puedan destinarse no a la persecución de delitos menores y no violentos, sino al abordaje de los de mayor complejidad y gravedad.

En la literatura existe una amplia discusión respecto al modo de referirse a este tipo de sanciones. Por ejemplo, Robinson y McNeill (2017) proponen el uso del término *castigo en la comunidad* para dar cuenta del carácter penal que tienen estas medidas, que no solo implican una restricción a las libertades de las personas involucradas a partir de la imposición de una serie de obligaciones, sino también la amenaza de un castigo mayor en caso de incumplimiento. Por otro lado, la literatura ha destacado que el incremento del uso de las alternativas al encarcelamiento puede estar indicando un ensanchamiento del sistema (*netwidening*) y no la puesta en marcha de una *alternativa* en términos estrictos (Cohen, 1979). Esto implicaría que comportamientos o personas que antes no estaban afectadas por la respuesta penal —y cuyos conflictos se canalizarían por otras vías— hoy son judicializadas y sancionadas penalmente. En este sentido, UNODC (2021) indica que las medidas no privativas no solo deben considerarse en la fase de condena, sino en todas las etapas del proceso, incluyendo: i) el desarrollo de alternativas al juicio (a partir del sobreseimiento o la derivación a tratamientos o programas vinculados a la comisión del ilícito); ii) alternativas a la prisión preventiva; iii) alternativas a la pena de prisión; iv) libertades anticipadas.

En estos procesos resulta fundamental el acompañamiento y la supervisión a cargo de profesionales especialmente capacitados y asignados a esta tarea. Dichas intervenciones deben trascender la perspectiva administrativa de control de la medida, y deben incorporar acciones específicas para la reinserción social y la promoción del desistimiento delictivo.

En Uruguay, el panorama es un tanto contradictorio. Por un lado, y de modo simultáneo al incremento constante en los niveles de encarcelamiento, el país experimentó en los últimos años un crecimiento exponencial de las medidas alternativas, ensanchando considerablemente la red penal, a pesar de no contar con un incremento análogo en términos de recursos humanos ni presupuestales. Ello tuvo como resultado una especie de círculo vicioso entre la debilidad estructural del sistema de medidas alternativas y su mal funcionamiento, lo que acabó redundando en un descreimiento generalizado entre los operadores del sistema de justicia y la opinión pública respecto a este tipo de respuesta penal (Vigna, 2022; Juanche, 2022). Sin embargo, recientemente se han observado señales positivas, como la jerarquización de las medidas alternativas en el organigrama estatal (pasando de ser una oficina a una dirección nacional), la incorporación y capacitación de personal, el avance en la digitalización de la información, la elaboración de una estrategia de desarrollo institucional, el desarrollo y uso de controles biométricos, el fortalecimiento de los vínculos con otros actores estatales, sociales y territoriales, así como el desarrollo

de un plan nacional para el abordaje del uso problemático de drogas en personas sujetas a medidas alternativas (COPOLAD-JND).¹¹

Sin embargo, la situación no se ha transformado radicalmente. La dependencia de la Dirección Nacional de Medidas Alternativas (DINAMA) respecto del INR implica, entre otras cosas, que no tenga autonomía presupuestal ni programática, y que continúe compitiendo con el sistema carcelario por los escasos recursos humanos y materiales con los que se cuenta. Así, para la supervisión y acompañamiento de las actuales 9215 medidas alternativas distribuidas en todo el país, la DINAMA cuenta apenas con 154 funcionarios, de los cuales 7 de cada 10 pertenecen al escalafón policial. Apenas un 13% está compuesto por personal técnico y un 18% por operadores penitenciarios. Ello refleja el fuerte componente de control que aún tiene esta dependencia estatal. Por su parte, el 90% del personal de la DINAMA se desempeña en Montevideo y el área metropolitana, lo cual da cuenta de la presencia incipiente que tiene esta dirección en el interior del país.

De este modo, se observa que no ha existido en Uruguay un desarrollo institucional ni una asignación presupuestal acorde con los requerimientos de un sistema que pueda, efectivamente, consolidarse como una alternativa a la prisión. En definitiva, se entiende que no existe un lineamiento claro de política criminal que jerarquice este tipo de medida desde un punto de vista conceptual y presupuestal. Ello repercute en diversas debilidades, entre las que se destacan: i) dificultades en la articulación interinstitucional; ii) debilidad del carácter técnico de la intervención; iii) baja capacidad de supervisión y de acompañamiento; iv) falta de adecuación de las medidas respecto de las condiciones de posibilidad para cumplirlas por las personas imputadas; y v) debilidad de los sistemas de información para monitorear y evaluar sus resultados (Vigna, 2022).

En este marco, el fortalecimiento del carácter técnico de la intervención, así como su adecuado financiamiento, resultan elementos clave para un proceso de reforma penitenciaria.

Recomendaciones

- Se sugiere que las medidas alternativas estén enmarcadas en la política criminal adoptada por el país, actuando de modo articulado y coherente con el resto de las estrategias disponibles;
- Se debe estudiar la ampliación de posibilidades de acceso a medidas alternativas, priorizando su uso respecto de la prisión, principalmente en lo que refiere a penas de corta duración, delitos leves y no violentos, así como en poblaciones especialmente vulnerables (personas con enfermedades crónicas, edad avanzada, embarazadas y mujeres que tengan personas a cargo);

11 Cabe aclarar que en el mismo proceso de cooperación está en desarrollo también un plan nacional para el abordaje del uso problemático de drogas en personas sujetas a medidas privativas de libertad.

- Las medidas alternativas deben contar con una estructura institucional y presupuestal acorde con la complejidad de la intervención, el volumen de la población destinataria y su distribución a lo largo del territorio. En particular, se entiende que es necesario contar con una institucionalidad y un presupuesto independientes del destinado al sistema carcelario, dado que de lo contrario se corre el riesgo permanente de que las urgencias y lógicas propias de la cárcel acaben debilitando este tipo de respuesta;
- Al igual que las medidas privativas de libertad, las medidas alternativas deben tener como objetivo la reinserción social y la disminución de la reincidencia, sobre la base de los pilares de trato y tratamiento. Se debe conectar a las personas con los servicios disponibles en la comunidad, y prestar especial atención a las personas con problemas de salud mental y adicciones;
- La política debe ser planificada, sujeta a evaluación y monitoreo, y guiada por los principios de intervención eficaz. Se sugiere que los procedimientos estén protocolizados, y la intervención guiada por un plan individual de trabajo elaborado como respuesta a una evaluación inicial, que permita identificar de modo sistemático las necesidades de cada persona y trabajar sobre los factores de riesgo dinámico. Asimismo, se deben tener en cuenta no solo los factores de riesgo individual, sino también los vinculados al contexto social y a la vulnerabilidad socioeconómica;
- Se debe promover el seguimiento y acompañamiento técnico a estas medidas, asegurando las condiciones de posibilidad para que efectivamente puedan ser cumplidas. Asimismo, se deben fortalecer los mecanismos de control, con la intención de romper la asociación de este tipo de respuesta con la idea de *impunidad*;
- Se debe aprovechar mejor el desarrollo tecnológico para que el cumplimiento de la pena no compita con la participación en otros ámbitos fundamentales de la vida social (tales como las tareas de cuidados, el desarrollo familiar, laboral, educativo y la atención de la salud), así como para disminuir la estigmatización;
- Se debe contar con personal suficiente y especialmente capacitado para desarrollar una intervención técnica en el medio libre. Debe haber referentes personalizados, que puedan realizar un acompañamiento cercano y actuar motivando a las personas (y no solo supervisando) frente a los desafíos que enfrentarán a lo largo del tiempo;
- La respuesta debe ser necesariamente intersectorial e integral, fortaleciendo los convenios y la respuesta coordinada con distintos organismos estatales y actores de la sociedad civil, abordando de modo simultáneo las dimensiones habitacional, sanitaria, laboral y familiar;
- Se debe fortalecer el sistema de información de la DINAMA, habilitando su interoperabilidad con el Sistema de Gestión Carcelaria, habilitando el monitoreo y evaluación de la política pública, e incorporando

la dimensión de género en su reporte y análisis. El diseño e implementación de esta política debe estar basado en evidencia;

- Habilitar la aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad a mujeres imputadas por delitos de drogas, principalmente en el caso de delitos leves, e incluir explícitamente entre las causales para acceder a una prisión domiciliaria el período de embarazo y el de lactancia;
- Fortalecer la evaluación en la fase presentencial, habilitando a los operadores del sistema de justicia a tomar decisiones más informadas respecto de las necesidades y perfiles de la población;
- Se debe trabajar en la capacitación y sensibilización de los operadores del sistema de justicia, así como en la conformación de equipos interdisciplinarios, que permitan el conocimiento y uso más extendido de las herramientas disponibles;
- Las respuestas ante los incumplimientos de las medidas alternativas deben tomar en consideración las condiciones de posibilidad de las personas imputadas, y no perder de vista el carácter resocializador de la medida;
- Se deben elaborar guías que orienten la acción de los actores del sistema penitenciario en lo relativo a las solicitudes de prisión domiciliaria;
- Se sugiere realizar campañas de sensibilización a la opinión pública y a los operadores del sistema de justicia respecto de la utilidad y pertinencia de las medidas no privativas de libertad.

3.4. DISEÑO INSTITUCIONAL

De acuerdo con lo establecido en el artículo 221 de la ley n.º 18719, los objetivos del Instituto Nacional de Rehabilitación son: i) organizar y gestionar todos los establecimientos penitenciarios que se encuentren bajo su jurisdicción; ii) asistir y rehabilitar a los procesados y penados; y iii) administrar las medidas sustitutivas y alternativas a la privación de libertad.

Por su parte, su misión consiste en:

Administrar la ejecución de las medidas privativas de libertad y las penas alternativas dispuestas por el Poder Judicial, garantizando la seguridad de las personas en conflicto con la ley penal y promoviendo su reinserción social en el marco de la promoción y el respeto de los derechos humanos, por medio de programas educativos y laborales que contribuyan a disminuir las probabilidades de reincidencia delictual. (Subdirección Nacional Técnica INR, 2023b, p. 3).

Finalmente, su visión busca:

Consolidar el cambio de paradigma del sistema penitenciario, por el cual las Unidades de Internación para personas privadas de libertad se transformen en

centros de inclusión social que, por medio de la formación ciudadana de quienes sean derivados a las mismas, contribuyan a la seguridad pública, fortalecimiento y desarrollando el Estado de derecho. (Subdirección Nacional Técnica INR, 2023b, p. 3)

A través de estos elementos se observa la compleja tarea que se le asigna al INR, que involucra conceptos tales como la seguridad, la rehabilitación, la reinserción social, el combate a la reincidencia, así como la inclusión social, todo ello en el marco de una perspectiva de derechos humanos.

La arquitectura institucional es un elemento vital para poder dar cuenta de estos cometidos. Al respecto, Uruguay presenta un importante desafío derivado de la ubicación del INR dentro del organigrama estatal. Tal como establecen Droppelmann et al. (2021, p. 454):

La ubicación institucional y la estructura organizacional de cada uno de los organismos rectores del sistema penitenciario permiten entrever la lógica que subyace al sistema de ejecución penal, si se inclina más fuertemente a la seguridad y vigilancia o a la idea de propender a una intervención positiva sobre la persona infractora, en una postura más proclive a la reinserción social.

En Uruguay, la dependencia del sistema penitenciario del Ministerio del Interior —que tiene una gran complejidad, y cuya misión está centrada en el mantenimiento del orden y de la seguridad pública (Ministerio del Interior, 2023c)— ha sido señalada reiteradamente como un elemento que condiciona fuertemente su cultura organizacional, su autonomía técnica y presupuestal y, en definitiva, su capacidad para dar cuenta del cometido en términos de reinserción social.

En lo relativo al manejo del presupuesto, se destaca que el INR no posee autonomía presupuestal: su gerencia financiera depende de la gerencia financiera del Ministerio del Interior. Al depender de un ministerio de grandes dimensiones y sujeto a reclamos constantes de la ciudadanía, el sistema carcelario suele verse postergado en cuanto a la asignación de recursos. Por otro lado, la forma en que se define y gestiona dicho presupuesto a lo largo del quinquenio es extremadamente rígida y dificulta la planificación y la gestión eficiente de un ámbito tan dinámico y sensible. Así, existen ciertos rubros que dependen directamente del Ministerio del Interior, como lo relativo al funcionamiento de la Unidad n.º 1 de Participación Público-Privada, la compra de vehículos o la realización de grandes obras de infraestructura.

A su vez, la complejidad para determinar con precisión el presupuesto destinado a la población privada de libertad se incrementa debido a que existen otros organismos estatales encargados de proveer servicios necesarios para el funcionamiento cotidiano (como SAI-PPL de ASSE, Sanidad Policial, el Ministerio de Defensa, ANEP, MEC, UdelaR, entre otros). Existen, por tanto, importantes desafíos para cuantificar el presupuesto destinado en la actualidad al sistema penitenciario, y más aún para planificar su gestión.

Por otro lado, se presentan desafíos relativos a la concepción del sistema penitenciario que se vislumbra a través de la organización del presupuesto. Así, actualmente el 80% de

las erogaciones corresponde al rubro remuneraciones y el resto se destina básicamente a gastos de funcionamiento (alimentación, bienes de consumo y servicios, peculios), mientras que apenas el 0,7% está destinado a inversiones. El presupuesto destinado para atender las necesidades de la población no solo es insuficiente, sino que el monto promedio destinado a cada persona privada de libertad ha descendido producto del incremento constante de la población encarcelada (Comisionado Parlamentario, 2022). A su vez, no existe en la planificación presupuestal un rubro específico destinado al trabajo de la Subdirección Nacional Técnica. Todos los materiales e insumos que se requieran para cubrir la puesta en marcha de los programas de trato y de tratamiento surgen del rubro «Funcionamiento» y deben competir con las otras necesidades cotidianas.

El hecho de que se trate de un organismo signado por múltiples carencias y urgencias, así como organizado en torno a una lógica operativa, hace que se vayan priorizando gastos e inversiones de funcionamiento cotidiano que van en detrimento de las posibilidades de llevar adelante intervenciones de carácter técnico. Así, tanto la escasez del presupuesto como sus mecanismos de gestión obstaculizan las posibilidades de concretar el cometido institucional. En este marco de escasez extrema, los aportes realizados por las familias a través de la entrega de *paquetes* (con alimentos, abrigo y productos de higiene) resulta fundamental para el funcionamiento cotidiano de los establecimientos de reclusión.

En la actualidad parece haber acuerdo entre los principales partidos del sistema político en la conveniencia de crear un Ministerio de Justicia. La dependencia del INR de un tipo de institucionalidad como esta, que tuviera como centro la promoción de la justicia y los derechos humanos, parecería ser más adecuada. Ello permitiría jerarquizar la temática, mejorando también la articulación y diálogo con los otros poderes del Estado.

Por su parte, y más allá de la cartera de la cual dependa, sería importante configurar al INR como un organismo descentralizado, fortaleciendo su rol en tanto organismo rector de la política penitenciaria, proveyéndole mayor autonomía técnica y financiera y permitiéndole orientar la política hacia el cometido de reinserción social. Se sugiere que esta nueva arquitectura incorpore, como subsistemas, tanto a las medidas alternativas como a las medidas privativas de libertad.

Específicamente en relación con el presupuesto, es necesario generar las siguientes acciones:

- Cuantificar el presupuesto que actualmente se destina al sistema penitenciario por cada actor involucrado (incluyendo medidas alternativas, privativas de libertad y políticas pospenitenciarias);
- Realizar una estimación del presupuesto necesario por cada uno de los actores implicados para costear la infraestructura básica para una vida digna, el efectivo acceso a derechos y una intervención especializada en la reducción de reincidencia;
- Realizar una proyección a futuro, con base en la evolución de la población sujeta a medidas penales;

- Establecer una estructura de financiamiento multisectorial (donde cada participante tuviera una línea presupuestal específica) capaz de implementar de modo progresivo dicha política pública, separando el presupuesto destinado a la intervención técnica del destinado al área de seguridad y control.

3.5. MARCO NORMATIVO Y GOBERNANZA

Resulta vital el fortalecimiento institucional del Instituto Nacional de Rehabilitación¹² en tanto órgano rector del sistema, a los efectos de lograr ejercer plenamente como autoridad política, administrativa y técnica en lo referido a las políticas penitenciarias en el país, incluyendo a las medidas alternativas y a las privativas de libertad.¹³

Así, el funcionamiento del sistema está condicionado por la actuación de una multiplicidad de actores. Por un lado, la gestión implica atender a una población cuyo flujo (al ingreso y al egreso) corresponde a decisiones tomadas en la órbita del sistema de justicia. Por otro lado, la intervención técnica implica la puesta en marcha de diversas políticas sociales, sanitarias, educativas, entre otras, cuyos responsables son actores externos al sistema de ejecución penal. Para lograr un funcionamiento coherente y un Estado garante de los derechos de la población sujeta a medidas penales, resulta fundamental generar un espacio de articulación intersectorial, en donde participen activamente los diversos organismos intervinientes. Ello incluye a los actores que participan en la definición y ejecución de las penas (jueces, Defensoría, Fiscalía), los organismos a cargo del monitoreo de las prisiones (Oficina del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario y MNP-INDDHH), el encargado de las políticas pospenitenciarias (DINALI-MIDES), así como a aquellos encargados del efectivo acceso de la población a derechos (Ministerio de Educación y Cultura, ANEP, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Banco de Previsión Social, Ministerio del Interior, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Economía y Finanzas, INAU, ASSE, Universidad de la República, entre otros).

Específicamente, se propone la creación de un Consejo Penitenciario (o reformular el actual Consejo de Política Criminal y Penitenciaria), en el que se definan los lineamientos estratégicos, los objetivos, las responsabilidades y el financiamiento correspondiente a cada actor implicado. Este Consejo deberá estar presidido por la máxima autoridad del sistema y se encargará del diseño, la planificación y el monitoreo de la política penitenciaria. En este marco se elaborarán protocolos de articulación interinstitucional, así como planes estratégicos que establezcan metas de corto, mediano y largo plazo, cuya consecución

12 Con base en lo que se plantea en el apartado *a*, se sugiere discutir si no sería más adecuado modificar el nombre del INR por Instituto Nacional de Reinserción Social.

13 En este sentido, se entiende adecuada la organización del INR y de la DINAMA en torno a tres subdirecciones nacionales (técnica, administrativa y operativa).

deberá ser monitoreada periódicamente. También se deberán elaborar informes anuales de público acceso. En este ámbito se deberán tomar definiciones clave, tanto en lo que refiere a la planificación financiera, el desarrollo edilicio, el diseño de la oferta programática, como a los criterios para su implementación (por ejemplo, respecto de universalización vs. focalización, así como respecto de la *adaptación* de las prestaciones a la población penitenciaria vs. el intento de *réplica* de la oferta en el medio extramuros, entre otras).

Será fundamental que este Consejo Penitenciario cuente con un Consejo Consultivo —integrado por la academia, personas expertas en la materia y la sociedad civil incluidas las asociaciones de familiares— que jugaría un rol fundamental no solo en términos de contralor, sino también en términos de innovación en el diseño de la política, a través de la incorporación de voces relevantes que trabajen en pos de la integralidad y la sustentabilidad de las intervenciones a lo largo del tiempo y del territorio nacional. Si bien en Uruguay históricamente han existido múltiples organizaciones de la sociedad civil que han trabajado dentro de los establecimientos de reclusión llevando adelante intervenciones (religiosas, educativas, recreativas, culturales, deportivas, de monitoreo y promoción de derechos humanos, entre otras), no existe un espacio formalizado para la participación directa de la sociedad civil en las políticas penitenciarias, ni tampoco un ámbito de coordinación entre ellas.¹⁴

Las discusiones relativas a gobernanza penitenciaria deberán incorporar, asimismo, canales de participación de la población sujeta a medidas penales, en particular, de la población privada de libertad. Si bien en el año 2007 se reglamentaron las Mesas Representativas de Personas Privadas de Libertad, y se realizaron elecciones de delegados, ese mecanismo dejó de funcionar poco tiempo después. En la actualidad existen mecanismos informales de participación, a través de la figura de los delegados o los fajineros, en cuya designación participa el propio servicio penitenciario. Sería recomendable que las mesas representativas se pusieran en marcha nuevamente, en tanto espacios de encuentro periódico para la búsqueda de soluciones ante las problemáticas encontradas. Estas mesas representativas podrían también elevar planteos, inquietudes o propuestas al Consejo Consultivo.

Así, se deben formalizar los espacios de diálogo entre los y las delegadas con las autoridades de los establecimientos y otros actores relevantes (actores locales, familiares, Comisionado Parlamentario, entre otros), principalmente en lo que refiere al desarrollo de mecanismos alternativos de resolución de conflictos al interior de los establecimientos,

14 En este sentido, resulta interesante la propuesta realizada en el marco del Proyecto Crisálidas (desarrollado por la Universidad CLAEH y el Instituto de Cooperación Internacional y Desarrollo Municipal Incidem, y cofinanciado por la Unión Europea. Participan en él El Abrojo, Mizangas, Vida y Educación y la Red Internacional de Economía Humana), que sugiere: «Estudiar la creación de un organismo de participación en el sistema penitenciario, similar al Consejo Social existente en la norma de España, para favorecer, facilitar y coordinar la intervención de las entidades sociales, como activo importante en la acción, la planificación y la toma de decisiones en el tratamiento penitenciario» (Proyecto Crisálidas, 2023, p. 8).

que incorporen elementos de la justicia restaurativa, técnicas de mediación, y permitan la participación activa de la población privada de libertad.¹⁵ Por otro lado, es también fundamental fortalecer el rol de la Defensoría y de la Fiscalía General de la Nación dentro de los establecimientos de reclusión, para responder de un modo más eficiente y oportuno ante los delitos cometidos dentro de las unidades penitenciarias.

Otro de los grandes desafíos que enfrenta el sistema de ejecución penal en Uruguay refiere a la inexistencia de un marco normativo integral que lo regule (Consejo de Política Criminal, 2021; Juanche, 2022). Por el contrario, se ha observado la multiplicidad, fragmentación y diversidad de rango legal de la normativa existente, así como su falta de actualización (Consejo de Política Criminal, 2021). Por su parte, no existe una ley orgánica del INR, lo cual implica su funcionamiento sin un marco normativo general y a impulsos de decretos ministeriales sujetos a la perspectiva de cada gobierno de turno.

El decreto ley n.º 14470, de 1975, establece las normas sobre reclusión carcelaria y personal penitenciario. Si bien varios de sus contenidos han sufrido modificaciones desde entonces, dicha norma continúa en gran medida vigente y constituye, en los hechos, el marco normativo de alcance más general que rige en términos de organización del sistema. Más allá del carácter avanzado que tuvo en su momento, resulta necesario actualizar su contenido alineándolo al cometido actual del sistema penitenciario, a la normativa internacional en materia de protección de derechos humanos y perspectiva de género, y enfatizar en la necesidad de desarrollar una política penitenciaria basada en evidencia.

Una ley de ejecución penal integral debería tener la capacidad de ordenar los distintos elementos que forman parte de la etapa de ejecución, establecer parámetros generales que guíen la gestión, los derechos y obligaciones de los distintos actores involucrados, los aspectos elementales del trato y del tratamiento penitenciario, así como el establecimiento de un régimen disciplinario justo y garantista, respetuoso de los derechos humanos y que prevea canales de reclamo y mecanismos de control.

Diversos antecedentes internacionales han señalado los riesgos de la *administrativización* de la ejecución penal (Droppelman et al., 2021; Horvitz, 2018), refiriéndose a la posibilidad de que lo que sucede a la interna de los establecimientos de reclusión sea controlado por la propia administración penitenciaria. En este sentido, se entiende fundamental realizar el esfuerzo de generar un marco legal general, integral y actual, que contemple los distintos aspectos involucrados en la fase de ejecución penal.

15 Al respecto, cabe destacar la experiencia de un Comité de Prevención y Solución de Conflictos en la Unidad n.º 17 de Lavalleja, inspirada en los comités desarrollados en Argentina por el Dr. Mario Juliano. Se trataba de un espacio de diálogo para la búsqueda de acuerdos en torno a problemáticas cotidianas, integrado por las juezas, por delegados de todos los sectores del establecimiento, la Dirección de la Unidad, la Oficina del Comisionado Parlamentario, la Asociación Familias Presentes y la sociedad civil local.

3.6. RECURSOS HUMANOS

Definición del rol, régimen y condiciones de trabajo

A pesar del desconocimiento y la baja estima social del rol llevado adelante por el personal penitenciario, que se corresponde tanto en términos de formación exigida como de remuneración y condiciones de trabajo, la literatura especializada destaca la complejidad de la tarea que desempeña y la relevancia que tiene en la implementación de las políticas públicas (Bennett et al., 2008). Estos funcionarios constituyen la *cara visible* del Estado (Shannon y Page, 2014) ante una población que va en aumento continuo y presenta múltiples vulnerabilidades previas a las medidas penales, a las que se les adicionan las derivadas del castigo (especialmente si es privativo de la libertad).

Así, la labor penitenciaria implica una gran heterogeneidad de tareas que trascienden ampliamente aquellas relativas a la seguridad e involucran (o deberían involucrar) también:

1. el mantenimiento de los diversos aspectos relativos a la reproducción de la vida y del ejercicio de derechos de la población sujeta a medidas penales (como el desarrollo de una vida digna, el acceso a la salud, a la alimentación, a la educación y al trabajo, entre otros);
2. el funcionamiento de una organización burocrática compleja que constituye un eslabón clave de la política criminal (y que debe cumplir con lo dispuesto por la justicia en términos de ejecución de la pena); y
3. la puesta en marcha de una intervención técnica y profesional tendiente a promover la reinserción social (a través de programas de trato y de tratamiento).

Por su parte, la gestión del personal en el INR presenta grandes desafíos. El ingreso de civiles (operadores penitenciarios, pertenecientes al escalafón S), a partir de 2010, y la idea de que irían reemplazando progresivamente al personal policial (pertenecientes al escalafón L), generó un marco de tensión entre ambos escalafones. Cabe recordar que este proceso se dio en medio de múltiples cambios que incrementaron los niveles de incertidumbre. En particular, se dio simultáneamente con la creación de un sistema a nivel nacional¹⁶ sin que existiera un consenso acerca del alcance, contenido y forma de lograr la rehabilitación (Mari, 2012; Vigna, 2021), y frente a un sistema de asignación de tareas y de rotación del personal que no respondía a una definición y evaluación de perfiles (Sandoya, 2015). En definitiva, este proceso fue percibido en parte como una amenaza a los valores hegemónicos de la cultura organizacional tradicional, centrados en la seguridad,

¹⁶ Cabe recordar que, hasta ese momento, las cárceles de Montevideo y del área metropolitana dependían de la Dirección Nacional de Cárceles y Penitenciarías, mientras que los establecimientos del interior del país dependían de las jefaturas de policía correspondientes.

la disciplina y el orden, que se vieron en parte cuestionados a través del ingreso masivo de civiles, quienes en su mayoría eran, además, mujeres (Vigna, 2021).

En relación con las condiciones de trabajo, diversos autores a nivel regional (Dammert y Zúñiga, 2008; Zaffaroni, 2015) entienden que los bajos salarios percibidos y la mala calidad de los contratos constituyen dimensiones clave para explicar los altos niveles de rotación y ausentismo que se observan en las cárceles de América Latina. Las pésimas condiciones ambientales, la baja valoración social y el escaso reconocimiento institucional redundan en un personal menos motivado y capacitado (Vigna, 2021; Zaffaroni, 2015).

En cuanto al régimen de trabajo, la mayoría de los policías asignados a las grandes cárceles de Montevideo y del área metropolitana cumplen con el régimen *semana por semana*, en torno a guardias de 12 horas diarias durante 7 días seguidos,¹⁷ y en algunos casos se realizan además *recargos* semanales de 6 horas extras. Estas condiciones acaban reforzando el sentimiento de aislamiento social, el agotamiento y las dificultades para compatibilizar la vida laboral y la extralaboral. La escasez de recursos humanos combinada con la preocupación por la seguridad va condicionando la totalidad de la dinámica carcelaria, desdibujando el carácter socioeducativo de la tarea e impactando en la salud emocional del personal (Vigna, 2021; Organización de Funcionarios Civiles Penitenciarios [OFUCIPE], 2022).

Formación y carrera penitenciaria

En el marco de la reforma penitenciaria de 2010, la profesionalización del personal fue concebida como un elemento central. En 2015 se creó y reguló el funcionamiento del CEFOPEN, que se consolidó como centro educativo de carácter nacional a cargo de la formación especializada del personal civil y policial —tanto de la formación en servicio, de los cursos básicos de acceso a la función, como de la formación permanente—.

En los años más recientes volvieron a ingresar agentes penitenciarios de manera regular y comenzaron a ser formados completamente en CEFOPEN. Luego de múltiples cambios en los contenidos, modalidades y duración de los programas de capacitación, actualmente la formación inicial de los agentes policiales penitenciarios tiene una duración de 761 horas, con un tronco común que exige la Dirección Nacional de Educación Policial, más contenidos específicos de formación penitenciaria. Por su parte, la formación de los operadores penitenciarios tiene una duración de 489 horas y comprende un componente teórico, además de la realización de prácticas en las unidades. Si bien se ha incrementado el nivel educativo exigido, en la actualidad se puede ingresar (tanto al escalafón S como al L), con el ciclo básico de educación media aprobado.

17 Si bien ha habido intentos de eliminar este régimen, en la práctica no se ha logrado. La mayor parte del personal disponible para trabajar en las grandes cárceles de Montevideo y del área metropolitana proviene de la frontera con Brasil.

En 2023 se retomó la Especialidad Penitenciaria para los Oficiales de Policía egresados de la Dirección Nacional de Educación Policial, dado que se entiende necesario que quienes ocupen mandos medios tengan la especialización penitenciaria. Por su parte, se debe continuar fortaleciendo el vínculo entre CEFOPEN y la Subdirección Nacional Técnica (SNT), por ejemplo, en lo que refiere al modelo de riesgo, en tanto modelo teórico sobre el que se basa la intervención técnica del INR.

Un tema especialmente sensible refiere a la formación y el acceso a los puestos de dirección y subdirección de las unidades. Hasta el momento no se trata de cargos concursados, sino de designaciones directas. Si bien estos cargos implican una enorme dedicación, una gran complejidad, así como una fuerte exposición, las personas que se desempeñan en estos puestos continúan percibiendo el sueldo correspondiente a su grado, por lo que no existen grandes estímulos para asumir estas funciones. En cuanto a la definición del rol y su formación específica, recién en 2023 se diseñó e implementó el primer curso destinado a subdirectores/as técnicos/as del INR y se diseñó el perfil por competencias de este cargo. Por el momento, no hay cursos específicos para los directores de las unidades. Estas formas de acceso y la falta de lineamientos de gestión institucional hacen que cada autoridad le imprima su impronta al establecimiento que tiene a su cargo.

Ratio de personas privadas de libertad por funcionario

Otro de los grandes problemas que tiene el sistema penitenciario uruguayo viene dado por la gran cantidad de personas privadas de libertad por cada funcionario. Contar con un número de internos adecuado al personal disponible resulta una condición necesaria (aunque no suficiente) para mantener condiciones dignas y seguras dentro de los establecimientos de reclusión (Dammert y Zúñiga, 2008; Carranza, 2012). Según Carranza (2012), la ausencia de personal suficiente es un elemento crucial para el desarrollo de situaciones caóticas, donde el vacío de autoridad es llenado por *liderazgos emergentes* de los internos u otros actores. En este sentido, el autor destaca que el aporte realizado por el personal es fundamental y no puede ser sustituido por otros elementos de control como los tecnológicos.

A diciembre de 2023, el INR contaba con 3990 funcionarios. Dos terceras partes son policías (escalafón L), mientras un 30% son operadores penitenciarios (escalafón S). El 4% restante se distribuye en 1,8% de profesionales universitarios (escalafón A), 1,5% de administrativos (escalafón C), 0,7% de técnicos universitarios (escalafón B), y 0,1% de particular confianza (escalafón Q). Mientras que entre los varones la amplia mayoría son policías (82%), entre las mujeres existe una proporción similar de policías y de operadoras civiles.

Si tomamos en consideración únicamente a quienes trabajan en las unidades de reclusión, el porcentaje de profesionales universitarios disminuye a la mitad (representan apenas el 0,95% del personal). Por su parte, los administrativos disminuyen a la tercera parte (0,55%). Como contracara, prácticamente la totalidad del personal que trabaja en

los establecimientos de reclusión (98%) está compuesto por personal policial y operadores penitenciarios.

A los efectos de afinar el indicador global de ratio, Carranza (2012) sostiene que es necesario distinguir entre tres tipos de funcionarios: los de seguridad, los administrativos y los técnicos. Según el autor, debería haber idealmente entre una y tres personas privadas de libertad por cada funcionario de seguridad. Si bien a priori este número puede parecer elevado, el autor sostiene que, debido al sistema de turnos y al tipo de tarea que implica el trabajo, esta es la proporción adecuada para que, en la práctica, no haya más de doce reclusos por funcionario en cada momento.

Al no existir una especialización funcional, no es posible calcular el ratio en relación con el personal que trabaja en seguridad. Aun así, y tomando en consideración a todo el personal que trabaja en las cárceles uruguayas, el país se encuentra muy alejado de lo sugerido: a diciembre de 2023 había un ratio de 4,7 personas encarceladas por cada funcionario. Por su parte, este problema se agrava de modo constante por dos motivos. Por un lado, porque la población encarcelada crece constantemente, a un ritmo muy superior al que pueden llegar a aumentar los recursos humanos. Por otro lado, porque un porcentaje importante del personal se encuentra certificado, ya sea de forma temporal o permanente. Tal como plantea Galvani (2012) para el caso argentino, la problemática del ausentismo y de las certificaciones médicas es un fenómeno extendido y puede ser considerado como un mecanismo de resistencia individual frente a las duras condiciones de trabajo. Evidentemente, este recurso genera consecuencias perversas, dado que refuerza el problema estructural de escasez de personal. Asimismo, un número importante de funcionarios no se adaptan a las condiciones o al contenido de la labor y renuncian al puesto poco después de haberlo asumido. Así, para el caso uruguayo, si se considera únicamente el personal que se encuentra activo (que es un 90% del total), el ratio aumenta de 4,7 a 5,3 internos por funcionario.

Cabe resaltar que este indicador no se encuentra homogéneamente distribuido a lo largo del sistema. Muy por el contrario, existen establecimientos en donde el ratio se encuentra dentro de lo sugerido, mientras otros donde la capacidad está completamente desbordada (como en las unidades n.º 4, n.º 13 o n.º 7).

Más allá de la cantidad de recursos humanos, resulta fundamental contar con perfiles adecuados en función de la intervención que se desee llevar adelante. Al respecto, en Uruguay hay únicamente 47 personas contratadas como profesionales universitarios o técnicos universitarios para trabajar con las 15.000 personas privadas de libertad, lo que da un ratio de 328 internos por cada profesional. Esta relación vuelve prácticamente imposible el desarrollo de intervenciones técnicas acordes a las necesidades de la población. Para suplir parcialmente esta carencia, lo que termina sucediendo es que parte de los funcionarios (principalmente pertenecientes al escalafón S), que cuentan con un título profesional (mayoritariamente en psicología o trabajo social), desempeñan un rol técnico por más que no estén contratados para ello.

En este marco, son múltiples los aspectos del trabajo penitenciario que se sugiere revisar para mejorar la eficacia y eficiencia del sistema penitenciario:

A. DEFINICIÓN DE PUESTOS

- Se debe contar con una estimación de los recursos humanos necesarios para dar cumplimiento cabal al mandato de reinserción social, y trabajar para disminuir la brecha existente en la actualidad;
- Se sugiere definir con precisión los perfiles profesionales del personal (especialización funcional), de acuerdo con la misión y la visión de la institución, distinguiendo los cargos de seguridad, administrativos, de intervención técnica (trato y tratamiento) y directivos;
- Para cada perfil deberán establecerse roles, competencias, régimen de trabajo, carrera laboral, derechos y obligaciones laborales, así como el régimen disciplinario correspondiente;
- Se debe contar con un adecuado proceso de formación (en términos de extensión, contenidos y evaluación) previo al ingreso a la tarea, así como con instancias de formación continua, que sirvan no solo para actualizar conocimientos, sino también para la motivación del personal;
- Se deberá formar al personal según las competencias y habilidades esperadas del rol. La formación en derechos humanos, género, resolución no violenta de conflictos y modelo de reinserción social será transversal;
- Más allá de que existan contenidos transversales, debe haber una formación específica para el trabajo en cada uno de los subsistemas correspondientes;
- El personal técnico deberá tener carácter civil y deberá conocer el modelo teórico que guía a la intervención penitenciaria. Trabajarán en pos de la reinserción social y la disminución de la reincidencia, incorporando la perspectiva de seguridad dinámica.

B. PROGRESIÓN DE CARRERA

- El trabajo penitenciario es extremadamente complejo y se desarrolla en un contexto particularmente desafiante. Se deben promover políticas de reconocimiento (material y simbólico) e incentivos para el avance en la carrera, que apuesten a la profesionalización y dignificación de la tarea;
- Se deben mejorar los procesos de reclutamiento y selección del personal tendientes a captar a quienes posean los perfiles adecuados (en términos de formación, habilidades y actitudes) para trabajar en pos de la seguridad y la reinserción social de la población afectada por medidas penales;
- Se debe revisar el actual régimen de ascensos y desplegar nuevas metodologías de evaluación asociadas al desempeño y la formación del personal por

sobre la antigüedad. Para conformarse a regímenes penitenciarios más avanzados, se recomienda revisar el mecanismo de promoción a nivel directivo de las unidades de reclusión, introduciendo concursos que evalúen las competencias y conocimientos necesarios para desempeñar tal función, de acuerdo con una descripción clara del cargo. Asimismo, estas funciones deben ser adecuadamente recompensadas y reconocidas

C. SALUD OCUPACIONAL

- Se establecerá una política de atención a la salud laboral del personal, tanto física como mental;
- Se debe velar por generar condiciones dignas de trabajo. Esto refiere no solo a la existencia de espacios físicos apropiados, sino también a un ratio adecuado de personas privadas de libertad por funcionario;
- Los y las trabajadoras del sistema deben contar con canales adecuados para presentar ante las autoridades sus necesidades y planteos.

3.7. OFERTA PROGRAMÁTICA: TRATO Y TRATAMIENTO

Tal como fuera dicho, la meta del sistema penitenciario debería apuntar a promover los procesos de reinserción social de las personas sometidas a medidas penales y contribuir a disminuir la probabilidad de reincidencia. A partir de 2017, la SNT del INR comenzó a dotar de contenido técnico y programático al concepto de *rehabilitación* (Sosa Barón, 2021; Juanche, 2018), separando las intervenciones de trato (asociadas a la provisión y resguardo de derechos humanos), de las de tratamiento (orientadas a la disminución del riesgo de reincidencia) (Juanche, 2018; Subdirección Nacional Técnica INR, 2023b). Poco a poco, se intentó dejar atrás un modelo de intervención centrado exclusivamente en actividades de tipo educativo y laboral, y pasar a un modelo que incorporara explícitamente la intervención sobre los factores de riesgo asociados a la comisión de delitos, con base en el modelo denominado riesgo-necesidad-responsividad (RNR).¹⁸ Esa decisión programática

18 Así denominado en función de los tres principios básicos sobre los cuales se funda. Brevemente: i) el principio de necesidad indica que la intervención debe apuntar a las *necesidades criminógenas* de los individuos; ii) el principio de riesgo establece que las intervenciones deben diferenciarse en función de los niveles de riesgo individual (siendo más intensivas para las poblaciones de alto riesgo y mínima para quienes presentan riesgos bajos); y iii) el principio de responsividad establece que la intervención debe ajustarse a los estilos de aprendizaje de los destinatarios. (Andrews, Bonta y Wormith, 2006).

se refleja en el organigrama de la SNT, que distingue la coordinación de tratamiento¹⁹ de la de trato.²⁰

Caracterización de la población

A los efectos de pensar en el tipo de intervención técnica que debería proveer el sistema penitenciario, es fundamental caracterizar a la población sometida a medidas penales. Así, de las casi 15.000 personas que poblaron las cárceles uruguayas durante 2023, las mujeres representan el 7,3%. Sin embargo, su ritmo de crecimiento ha sido notoriamente mayor que el de los varones en los últimos años, principalmente como resultado de la inflación penal relacionada con delitos de narcomenudeo. Por su parte, la población carcelaria se encuentra compuesta principalmente por jóvenes, que muestran diversas fuentes de vulnerabilidad previas al encarcelamiento (altos niveles de analfabetismo, participación previa en programas sociales) (MEC, 2022), así como en relación con su ascendencia étnico-racial (Nómade, 2023).

La población privada de libertad está distribuida en 26 unidades de reclusión, sin contar la Sala de Salud Mental (ex Cárcel Central) ni el Centro de Ingreso, Derivación y Diagnóstico (CIDD). Las características, condiciones y regímenes de vida entre las distintas unidades son extremadamente disímiles. Mientras 17 de ellas cuentan con una población de menos de 350 personas, 4 de ellas alojan a más de 1000 internos, entre las cuales se ubica la Unidad n.º 4 que alberga a casi 5000 personas (más del 30% del total de la población privada de libertad del país).²¹

En la actualidad, se encuentran en proceso de construcción o refacción 1890 plazas, y se proyecta la creación de 2120 nuevas plazas a través, entre otras cosas, de la creación de nuevas unidades bajo el régimen de participación público-privada. Sin embargo,

19 Para abordar las necesidades individuales, la SNT cuenta con dos programas de tratamiento específicos (el Programa para el Control de la Agresión Sexual, PCAS; y el Programa de Intervención para Agresores en Violencia de Género, PRIA), así como con dos programas generales (el de Pensamiento Pro Social, PPS, y el de Regulación emocional y resignificación de historias de vida a través del teatro con máscaras). Más recientemente se han creado desde la Coordinación Nacional de Tratamiento programas de preegreso para trabajar de modo más personalizado durante el período a la liberación y también el Programa de abordaje de jóvenes adultos privados de libertad de bajo riesgo, con el objetivo de fortalecer los factores protectores e implementar el principio de normalización en unidades de mínima seguridad.

20 Las Coordinaciones de Trato y de Tratamiento son complementadas con la Coordinación de Salud Integral y la de Evaluación.

21 Al respecto, se debe recordar el comentario contenido en las Reglas Mandela, de Naciones Unidas, respecto de la necesidad de que el número de reclusos por establecimiento haga posible su trato individualizado, y mencionando que en diversos países el límite es de 500 personas por unidad (Regla 89).

para el año 2023, la tasa de ocupación del sistema fue de 123 personas cada 100 plazas,²² siendo la situación peor para las mujeres (136) en comparación con los varones (122). Esta distribución desigual de la población y la tendencia a concentrar la mayor cantidad de personas en los espacios locativos que están en peores condiciones, se replica al interior de las unidades. El hacinamiento va en detrimento de las posibilidades de desarrollar intervenciones de corte técnico, no solo porque empeora el ratio de funcionarios por interno y se dificulta el movimiento en el interior de la unidad, sino también porque lugares que no fueron previstos para alojamiento (salones de visita, comedores, espacios laborales e incluso duchas), terminan siendo utilizados para tales fines. La falta de espacios adecuados para la vida y el desarrollo de actividades redundan en el incremento de los problemas de convivencia y violencia.

Desde que hay registros, gran parte de la población privada de libertad se encuentra sometida a condiciones indignas de vida (MNP-INDDHH, 2020, 2022, 2023a, 2023b, 2024; Comisionado Parlamentario, 2022, 2023; Oficina del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario y Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura [OCP-MNP], 2023). Entre las principales carencias actuales destacan la deficiente asistencia médica, la alimentación inadecuada, el escaso acceso a plazas laborales y educativas, la falta de camas suficientes. Genera especial preocupación el hecho de que en algunos sectores o módulos (principalmente en los grandes establecimientos) las instalaciones eléctricas y sanitarias se encuentran en pésimas condiciones, el acceso al agua se da de modo intermitente, hay serios problemas de humedad y calefacción, condiciones inadecuadas en los salones de visita, falta de higiene, así como problemas de plagas.

En los últimos años se han reducido las tasas de mortalidad por privación de libertad, pero los altos niveles de mortalidad bajo custodia en nuestro país dan cuenta de la escasa capacidad estatal para generar condiciones dignas de habitabilidad, así como niveles de atención adecuados y oportunos (Vigna y Sosa Barón, 2023). La violencia institucional, ya sea ejercida de modo sistemático o en situaciones puntuales, es otra de las problemáticas que afectan al sistema penitenciario (Comisionado Parlamentario, 2023).

Diversos actores han señalado como particularmente preocupante la situación en la Unidad n.º 5, la principal cárcel femenina del país, que concentra al 64% de las mujeres privadas de libertad y tiene un hacinamiento del 154% (OCP-MNP, 2023). Esta unidad será sustituida por un nuevo establecimiento femenino de 850 plazas, cuya inauguración está prevista para 2026. Entretanto, cabe recordar que el encarcelamiento femenino, aun más que el masculino, genera impactos negativos sobre terceros, en especial, sobre sus hijos e hijas, que quedan en una situación de particular vulnerabilidad ante la privación de libertad de sus referentes. Por su parte, la estadía de niños y niñas con sus madres en prisión coloca un desafío mayúsculo para un sistema desbordado. Así, la literatura ha mostrado

22 Al respecto, cabe aclarar que no existe en Uruguay una definición oficial sobre el término *plaza penitenciaria*.

ampliamente los efectos en el desarrollo cognitivo y emocional de estos niños y niñas que tienen tanto el encierro como la separación de sus madres (UNODC, 2021; CELS, 2011).

En relación con el trato, las actividades están fuertemente concentradas en las dimensiones educativa y laboral. Sin embargo, su acceso es muy escaso y está distribuido de modo muy desigual entre las distintas unidades de reclusión. Entre los motivos esgrimidos para dar cuenta de la baja cobertura, generalmente se hace mención a diversas dificultades prácticas como el escaso personal para trasladar a los internos a sus puestos laborales o educativos, las dificultades en el ingreso de los insumos, la falta de continuidad derivada de sanciones o traslados, la escasez de espacios locativos para desarrollar las actividades, entre otras.

La atención sanitaria es otro aspecto extremadamente sensible. Entre las principales debilidades se destacan las dificultades para el acceso a ciertos sectores o unidades, la escasez de prestaciones de salud mental y de atención al uso problemático de sustancias, así como problemas de articulación interinstitucional con los centros de salud externos, o entre ASSE y Sanidad Policial. El hecho de que las unidades del interior del país (salvo la Unidad n.º 12) continúen dependiendo de Sanidad Policial, es visto también como una limitación.

El consumo de sustancias dentro de la prisión es un fenómeno extendido, no solo en el país, sino también a nivel internacional (Austin et al., 2023). Además de representar un claro problema en términos de salud pública, es un fenómeno que está asociado a los problemas de convivencia, a la violencia interpersonal, a la corrupción y a la reincidencia delictiva. A pesar de su relevancia, se ha destacado en Uruguay la inexistencia de un sistema de *screening* que habilite el registro confiable y sistemático acerca del volumen y distribución de usuarios, y mucho menos que permita estimar, dentro de esta población, cuántos de ellos pueden ser considerados como usuarios *problemáticos* y cuántos no. Si bien la Junta Nacional de Drogas (JND) trabaja en conjunto con SAI-PPL y el INR en torno a dos dispositivos bajo el modelo de la Red Nacional de Drogas (RENADRO), estos están disponibles solo en algunas unidades de reclusión y tienen niveles de cobertura muy bajos.

En términos generales, existen importantes desafíos de articulación interinstitucional con los actores contraparte del sistema penitenciario (educación, salud, trabajo, protección social), así como en relación con las organizaciones de la sociedad civil. Cada institución trabaja con su propia lógica y sus propias restricciones, y a menudo resultan complejos los ajustes de criterios, procedimientos, tiempos y concepciones de cada uno de los actores involucrados.

La cobertura de los programas especialmente diseñados para incidir en los niveles de reincidencia es extremadamente acotada. Apenas 189 personas tuvieron la posibilidad de iniciar alguno de los programas implementados a lo largo de 2023, lo cual representa apenas un 1,3% de la población privada de libertad a nivel nacional. Por su parte, la capacidad de evaluar de modo sistemático la implementación y resultados de estas iniciativas ha sido prácticamente nula (De Ávila, 2021; Vigna y Juanche, 2022). El Programa Integral de Seguridad Ciudadana II (PISC-II) del Ministerio del Interior prevé la puesta en marcha de un

programa integral de atención al consumo problemático de drogas, que debería comenzar a implementarse en 2025 e incluye presupuesto para evaluaciones de proceso e impacto.

Al no contar con un presupuesto propio, los programas de trato y tratamiento implementados por el INR tienen un alcance extremadamente limitado. Por su parte, existe a nivel de la cultura organizacional una mirada securitaria respecto de la idea de *progresividad*, priorizando cupos para quienes tienen ciertos perfiles (buena conducta, primarios, etc.), lo cual contradice el principio de riesgo, que establece que la intervención debería concentrarse en aquellos individuos con alto riesgo de reincidencia. A ello se les suman las restricciones legales en función del tipo de delito cometido para acceder al mecanismo de la redención de pena por trabajo o estudio. Por su parte, la imposición de sanciones y el traslado constante de la población a menudo impide el sostenimiento de la participación en actividades educativas, laborales o treatmentales. A su vez, y en concordancia con el lugar hegemónico que ocupa la dimensión de seguridad y control dentro de la organización, las medidas alternativas a la prisión acaban siendo relegadas a un segundo plano, tanto desde el punto de vista material como simbólico.

En definitiva, el acceso a los distintos programas (tanto de trato como de tratamiento) es extremadamente escaso, no llega necesariamente a las poblaciones que más los necesitan, y resulta muy dispar entre las distintas unidades. Asimismo, se observan fuertes carencias en términos de sistemas de información, lo que implica serias limitaciones para mejorar el diseño y la implementación, así como para evaluar las intervenciones técnicas, lo cual implica que su implementación y eventual réplica no se halle basada en evidencia. En consecuencia, la gestión se encuentra más enfocada en el análisis de los procesos que en los resultados obtenidos.

Dada la enorme heterogeneidad que subyace al sistema penitenciario, el alojamiento en una u otra unidad (o en uno u otro módulo de la misma unidad), no solo impacta en la cercanía familiar, sino que incide radicalmente en la calidad de vida dentro de la prisión: en los niveles de hacinamiento, la cantidad y calidad del alimento recibido, las posibilidades de desarrollar actividades laborales o educativas, el acceso a patio, las condiciones para el acceso a la visita, el acceso a programas de tratamiento o a servicios de salud, entre otros.

En este sentido, la clasificación y distribución de la población constituye un elemento particularmente relevante. Sin embargo, el volumen de trabajo involucrado en el proceso de clasificación es muy superior a las capacidades instaladas para poder desarrollarlo en profundidad. Por otro lado, el accionar del Centro de Ingreso, Derivación y Diagnóstico está acotado a Montevideo y el área metropolitana, y no existe un órgano similar para la distribución de la población en el interior del país.

Frente a este panorama, resulta necesario elaborar una *estrategia integral de reinserción social* que establezca con precisión los lineamientos, las responsabilidades institucionales, los objetivos de corto, mediano y largo plazo, así como los recursos necesarios para su logro efectivo. La estrategia de reinserción social no puede ser vista como un componente más de la política penitenciaria, sino que debe ser su núcleo principal. A continuación, se presentan los elementos que se consideran más salientes de dicha estrategia.

- Se debe desarrollar un modelo de intervención conformado por un conjunto estructurado y coherente de acciones, fundado teóricamente y que considere de modo integral a los tres eslabones del sistema (medidas alternativas, sistema carcelario y políticas pospenitenciarias);
- Debe tener enfoque de género y derechos humanos, y prestar especial atención a reducir las brechas existentes entre los distintos grupos poblacionales;
- Debe orientarse a la reinserción social, haciendo foco tanto en el efectivo ejercicio de derechos como en la disminución de los niveles de reincidencia. De este modo, debe apoyarse en la distinción actual entre trato y tratamiento que impulsa la SNT;
- Debe ser integral y, por tanto, incorporar a los distintos actores estatales a cargo de la ejecución de políticas sociales para lograr una vida digna, dedicando recursos específicos a la coordinación interinstitucional;
- Debe promover puentes entre las políticas intramuros y extramuros, facilitando la participación de las familias y de la comunidad;
- Debe ser planificada y sometida a monitoreo y evaluación a través de la definición, medición y publicación de indicadores de proceso, resultado e impacto;
- Se deben generar mecanismos eficaces, eficientes, transparentes y justos de clasificación de la población. Sin lugar a dudas, la dimensión securitaria es fundamental, en la medida en que es una herramienta clave para prevenir la violencia (hacia otras personas o autoinfligida) y la conflictividad. Sin embargo, los instrumentos de evaluación y las decisiones en términos de clasificación deben responder también a las necesidades de intervención técnica de cada persona, y deben tomar en cuenta las opiniones de esta;
- Se debe fortalecer y desarrollar el SGC, definiendo conceptual y operativamente indicadores clave, así como estándares mínimos²³ para habilitar la evaluación y el monitoreo de la política. Se debe contar con capacidades institucionales para el procesamiento y análisis de dicha información y su efectiva incorporación para la toma de decisiones;
- Se debe contar con los recursos (locativos, humanos y materiales) necesarios para una intervención técnica de calidad. Las instituciones involucradas deben destinar un financiamiento adecuado para atender a la población, que garantice la cobertura necesaria, mejore la calidad de las prestaciones y asegure su sostenibilidad a lo largo del tiempo;
- Se debe realizar una intervención especializada en la fase de pregreso.

²³ Como, por ejemplo, una definición precisa y consensuada de *plaza penitenciaria* o *ratio mínimo de funcionarios por interno*.

Programas de tratamiento²⁴

- El objetivo explícito debe ser reducir la probabilidad de reincidencia. Por tanto, debe partir de una perspectiva teórica (que sea conocida por el personal y cuente con evidencia empírica) acerca de los factores que explican el delito y la reincidencia;
- Los programas deben tener una cobertura adecuada, deben ser de buena calidad y ser pertinentes respecto de las necesidades de la población. Ante un sistema desbordado y colapsado como el uruguayo, debe existir un sistema claro que permita priorizar las necesidades de intervención;
- La intervención debe trabajar sobre los factores de riesgo y de protección de manera individualizada;
- Diversificación de la oferta programática: se deben considerar las diferencias entre las distintas poblaciones, tanto en relación a sus perfiles delictivos como a las necesidades específicas que presenten ciertos colectivos (mujeres y disidencias, personas con problemas de salud mental, usuarios problemáticos de sustancias, entre otros);
- La intervención debe estar fuertemente focalizada en el trabajo sobre los factores de riesgo dinámico, y deben tomar en consideración los estilos de aprendizaje de las personas, así como sus niveles de motivación;
- Las prácticas y los programas deben estar basados en evidencia. Las iniciativas implementadas en el país deben ser validadas y evaluadas en medio local. Se propone desarrollar programas piloto que permitan evaluar los resultados obtenidos y, eventualmente, replicar dichas intervenciones en contextos más amplios;
- Los programas de tratamiento deben estar estructurados, basarse en protocolos, guías de aplicación, y contar con orientaciones para su monitoreo y evaluación;
- Se debe prestar especial atención a la integridad programática, garantizando que la implementación de los programas sea acorde con el diseño previsto. Se requiere un fuerte compromiso institucional para contar de modo sostenido con los recursos necesarios (infraestructura y materiales), y con personal especialmente seleccionado y capacitado para garantizar la duración e intensidad adecuada de la aplicación, y el respeto a los procesos y criterios de selección de los participantes;
- Resulta necesario definir con precisión los indicadores para evaluar la implementación y el desempeño de las intervenciones programáticas, y generar información de calidad que permita extraer conclusiones válidas acerca de su

24 Para la elaboración de esta sección, además de los emergentes de los talleres de debate para el Libro Blanco, se tomaron en consideración las recomendaciones indicadas a nivel de la literatura internacional relativas a «principios de intervención efectiva» (Morales et al., 2019; OEA, 2015; Crime and Justice Institute at Community Resources for Justice, 2009).

funcionamiento e impacto. Para ello resulta necesario contar con capacidades instaladas no solo para registrar la información relevante, sino también para digitalizarla, procesarla y analizarla, de modo tal de informar la toma de decisiones;

- En la evaluación inicial de las personas, primero se deben identificar sus requerimientos inmediatos, tanto en términos administrativos como de salud.
- A continuación se debe realizar una evaluación a través de instrumentos estandarizados, que dé cuenta de sus factores de riesgo y de protección sobre los cuales se diseñará el plan individual de trabajo;
- Es fundamental trabajar en el desarrollo y validación de instrumentos de evaluación acordes a las necesidades y recursos disponibles (materiales y humanos) en el contexto local;
- El plan individual de trabajo debe establecer los objetivos básicos a ser abordados a través de la intervención, las acciones que se llevarán adelante para lograr esos objetivos, los plazos de intervención, cuáles son los resultados esperados y cuáles serán los indicadores de evaluación;
- Una vez diseñado, el plan individual de trabajo debe ser implementado, monitoreado y evaluado;
- Se debe proveer incentivos a los participantes, bajo el entendido de que la motivación es una dimensión clave de la intervención;
- Una vez finalizado el programa se debe llevar adelante una etapa de seguimiento, trabajando especialmente en la prevención de recaídas;
- Resulta fundamental la participación de las familias y de la sociedad civil en estos procesos, procurando fortalecer los lazos con los recursos y actores que trabajan en la comunidad, a los efectos de facilitar la transición.

Programas de trato

Las intervenciones en torno al trato penitenciario se vinculan a la provisión y resguardo de los derechos humanos, en línea con lo establecido por las Reglas Mandela a través del principio de *normalización* (Juanche, 2018; Subdirección Nacional Técnica INR, 2023b). Si bien la educación y el trabajo han sido históricamente los pilares de la intervención penitenciaria en Uruguay, resulta claro que el acceso a derechos va mucho más allá de estas dimensiones. En particular, resulta necesario partir de una concepción integral de la intervención y prestar especial atención a dimensiones relativas a la salud (en particular, a la salud mental o lo referente al consumo problemático de sustancias), la dimensión afectiva y vincular, la dimensión cultural y recreativa, entre otras.

De modo análogo a lo que sucede con la dimensión de tratamiento, también en el trato son diversas las necesidades de las personas. En este marco, se debe prestar especial atención a ciertas poblaciones que han visto históricamente vulnerados sus derechos y cuya situación de vulnerabilidad se incrementa en el contexto penitenciario, tales como mujeres y población LGBTIQ+, personas extranjeras o migrantes, en situación de discapacidad,

madres con hijos e hijas a cargo. Así, se entiende como adecuada la existencia en la SNT de programas generales,²⁵ así como programas destinados a poblaciones específicas.²⁶ Sin pretender exhaustividad, se presentan a continuación algunos derechos básicos que deben ser considerados como parte fundamental de la estrategia de reinserción social:

- **Condiciones de vida digna:** se debe definir el *cupo penitenciario* como un espacio integral, que provea no solo condiciones básicas de calefacción, ventilación, higiene y acceso al agua, sino también un espacio suficiente para desarrollar actividades productivas, educativas, sociales y culturales;²⁷
- **Alimentación:** es fundamental garantizar alimentos adecuados, tanto en términos de calidad como de cantidad;
- **Trabajo:**
 - Incrementar los cupos de capacitación laboral, apuntando a una formación de calidad en torno a empleos que sean pertinentes con relación a los intereses y perfiles de la población, así como a sus posibilidades de empleabilidad en el medio libre;
 - Promover pasantías laborales e incentivar la contratación en el sector público y privado (especialmente para las personas sujetas a medidas alternativas o en la etapa pospenitenciaria);
 - Generar incentivos para que la población desarrolle emprendimientos productivos;
 - El trabajo es un derecho y debe ser reconocido institucionalmente (a través de su formalización, remuneración y contabilidad para la redención de pena).
- **Educación:**
 - Se debe partir de la concepción de la educación como derecho humano;
 - Se debe garantizar la oferta de calidad, adecuada a las necesidades e intereses de la población, y generando incentivos para promover la participación;
 - Se debe promover el vínculo entre el ámbito educativo y el mundo del trabajo.
- **Salud:**
 - Se debe garantizar una atención oportuna y de calidad, incluida la salud mental, la atención al consumo problemático de drogas, la salud odontológica y ginecológica;

25 Por ejemplo, el Programa Nacional de Actividad Física, Deporte y Recreación; el Programa Nacional de Educación y Cultura; y el Programa Nacional de Laboral.

26 El Programa Nacional de Atención a PPL Extranjeras y Migrantes; el Programa Nacional de Apoyo a PPL en Situación de Discapacidad; y el Programa Nacional de Atención a Mujeres con Hijos, Hijas y Gestantes en Privación de Libertad.

27 Para este y otros indicadores véase, por ejemplo, la propuesta del Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia (2017).

- Se debe partir de un abordaje de salud integral, tomando en consideración las acciones de promoción y prevención (que incluyen condiciones apropiadas de higiene y limpieza, alimentación adecuada y acceso a patio, etc.);
- Se debe prestar especial atención a la salud durante el embarazo, el parto y el posparto;
- Las personas sujetas a medidas penales deben estar cubiertas por el Sistema Nacional Integrado de Salud.
- **Vínculos familiares y afectivos:**
 - En Uruguay y en la región, las familias de las personas privadas de libertad no solo se ocupan de proveer sustento emocional a la población encarcelada, sino que a menudo también asumen la provisión de bienes básicos para la vida en prisión, tales como alimentos, artículos de higiene y abrigo;
 - Mujeres, niños y niñas conforman poblaciones particularmente vulnerables, y son quienes constituyen el grueso de las visitas carcelarias. En consonancia con lo establecido por los Principios de Bogotá,²⁸ es fundamental que estos grupos no sean sometidos a ningún tipo de discriminación ni trato violento, que se respete y se vele por el derecho a mantener el contacto familiar, que se las mantenga informadas respecto de la ubicación y el estado de sus familiares;
 - Las medidas alternativas, y más aún la privación de libertad, tienen consecuencias negativas sobre los niños y niñas que tienen a su referente adulto sujeto a ellas. Se deben desarrollar políticas sociales específicas que atiendan a estas infancias, a los efectos de que sus derechos no sean vulnerados y se minimicen las consecuencias negativas que recaen sobre ellas;
- **Cultura y deporte:** el acceso a actividades culturales y deportivas forma parte del desarrollo de una vida digna, además de incidir positivamente en el clima intrapenitenciario y en los procesos de reinserción social;
- **Acceso a la justicia:** el acceso a la justicia resulta fundamental para que la persona conozca los derechos que le corresponden y pueda reclamar efectivamente en caso de verlos vulnerados. Se debe contar con una cantidad adecuada de jueces y defensores de ejecución, que permita atender las necesidades de la población sujeta a medidas penales, así como con mecanismos seguros y accesibles para realizar denuncias o reclamos, en caso de ser necesario.

28 Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de los Derechos de las Mujeres Familiares de Personas Privadas de la Libertad. AZO, CAIFAM, ACIFAD, AMPARAR, Mujeres Libres, Comité de Familiares por Justicia en Cárceles, FPU, Familias Presentes.

- **Ejercicio de la ciudadanía:** con miras a lograr cumplir con el objetivo de reinserción social, se debe trabajar en la formación ciudadana, promoviendo la autonomía, la organización colectiva, así como el ejercicio de derechos ciudadanos básicos, como el del voto.

Grupos poblacionales especialmente vulnerables

- La población LGBTIQ+ es especialmente pasible de ver vulnerados sus derechos en el contexto de la privación de libertad, pudiendo ser sometida a mayores niveles de violencia, discriminación, peores condiciones de reclusión o dificultades en el acceso a actividades de trato y tratamiento.²⁹
- La población extranjera y migrante sufre en mayor medida la lejanía de sus familias. A menudo tiene dificultades adicionales en relación con el manejo del idioma, el acceso a la documentación, así como las posibilidades de continuar con sus costumbres.
- Las mujeres conforman un grupo poblacional con perfiles delictivos distintos a los de los varones. Cometan en mayor medida delitos leves, no violentos y vinculados al tráfico y venta de estupefacientes. Presentan menores niveles de reincidencia y, a menudo, su involucramiento en el mundo del delito se debe a factores de riesgo ambiental, así como a problemas de salud mental, consumo problemático de sustancias y situaciones de victimización previa. Constituyen una población con necesidades específicas en términos de salud sexual y reproductiva, higiene menstrual, salud mental. Se encuentran en mayor medida a cargo del cuidado de terceros, por lo que su sujeción a medidas penales repercute especialmente sobre otras personas, en particular, sobre sus hijos e hijas.
- Madres con hijos e hijas viviendo con ellas en reclusión. En estos casos se debe trabajar fuertemente por implementar medidas alternativas a la privación de libertad. Se debe velar por el interés superior de los niños o niñas, quienes tendrán acceso a todas las prestaciones sociales correspondientes a su edad. Al mismo tiempo, se deben proveer servicios de cuidado para que las madres puedan acceder a la oferta de trato y tratamiento. Deben existir espacios especiales para las mujeres embarazadas.
- Visitas. Se debe prestar especial atención a generar procedimientos de atención y revisoría de las visitas respetuosas de los derechos humanos y no degradantes, muy especialmente en lo que refiere a las infancias.

²⁹ En este marco, cabe destacar el trabajo sostenido que viene realizando desde hace años el Departamento de Género y Diversidad del INR, sobre todo en lo relativo a la población trans, así como al trabajo sobre masculinidades. Es fundamental dotar a los mecanismos de género con los recursos suficientes para ampliar y fortalecer su accionar.

3.8. MECANISMOS DE CONTROL EXTERNO

Para el adecuado funcionamiento del sistema penitenciario resulta fundamental instalar la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas, y dar cuenta a la ciudadanía de modo periódico sobre los objetivos trazados, los recursos utilizados, las políticas implementadas y los resultados obtenidos.

Sin embargo, resulta también clave un sistema fuerte de controles externos e independientes. Es necesario que existan organismos que monitoreen la situación, así como mecanismos eficientes y seguros —para la población sujeta a medidas penales, para sus familiares, e incluso para el propio personal— para la presentación de reclamos y denuncias relativos a temas especialmente sensibles, tales como traslados, aplicación de sanciones, acceso a beneficios, acceso a la salud, violencia intrapenitenciaria, violencia institucional y corrupción.

En Uruguay, a inicios del siglo XXI se crearon en la órbita del Poder Legislativo dos mecanismos destinados al monitoreo de las condiciones de vida en la prisión, desarrollo de acciones de combate a la vulneración de derechos de la población privada de libertad y generación de informes públicos sobre la situación penitenciaria. Se trata de la figura del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario y del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (en la órbita de la Institución Nacional de Derechos Humanos).

La creación de estos organismos significó un punto de inflexión, en la medida en que rompió el monopolio penitenciario respecto de la generación y difusión de información oficial sobre la cárcel (Garcé, 2017). Dichos organismos resultan fundamentales para la colocación de la problemática penitenciaria en la agenda pública, así como para la generación de espacios de formación, intercambio y articulación entre actores vinculados a la temática. A su vez, la Oficina del Comisionado Parlamentario y el MNP-INDDHH trabajan de modo conjunto, implementando acciones colaborativas, compartiendo información y planificando el trabajo coordinadamente. Entre otras líneas de trabajo conjunto llevaron adelante una mesa interinstitucional para la reforma de la política penal y penitenciaria (Comisionado Parlamentario y Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, 2024) y comenzaron a desarrollar en 2022 un Registro de Violencia Institucional, en donde se dejan plasmadas las situaciones de violencia protagonizadas por el personal penitenciario, ya sea en situaciones puntuales o en prácticas de carácter sistemático. A pesar de su relevancia, dichas estructuras resultan muy acotadas en relación con las dimensiones y complejidad del sistema penitenciario uruguayo. En este sentido, se entiende que sus estructuras deben ser fortalecidas.

También en el marco del Poder Legislativo funciona la Comisión Bicameral de Seguimiento del Sistema Carcelario, espacio conformado por legisladores y legisladoras de todos los partidos políticos con representación parlamentaria, desde donde se realiza un seguimiento de las políticas en la materia, así como recomendaciones al respecto. Se destaca como un espacio con una potencialidad muy fuerte, en tanto habilita el intercambio y el desarrollo de una agenda conjunta entre los distintos partidos políticos.

En la órbita del Poder Judicial existen los jueces de ejecución y vigilancia, así como la Defensoría Pública de Ejecución Penal. La justicia de ejecución está encargada de realizar el seguimiento de la ejecución penal, tanto en lo que refiere a las medidas privativas como a las no privativas de libertad, y puede solicitar o intimar a la autoridad correspondiente a tomar medidas para solucionar situaciones de vulneración constatadas. Más allá de su importante labor, los recursos humanos destinados a la tarea son extremadamente escasos. Así, por ejemplo, existen apenas nueve jueces de ejecución y vigilancia para todo el departamento de Montevideo, que concentra la mayor parte de la población privada de libertad. Por su parte, la Defensoría Pública de Ejecución Penal es la encargada de brindar asistencia legal en la fase de ejecución de las sentencias. Al respecto, se ha señalado en reiteradas ocasiones la notoria debilidad institucional que tiene este organismo para cumplir con su cometido, derivada de los escasísimos recursos que maneja (Comisionado Parlamentario, 2022). Por su parte, se ha señalado a nivel internacional la relevancia no solo de que estos actores tomen conocimiento de las eventuales vulneraciones de derechos, sino que tengan la capacidad para que sus resoluciones sean efectivamente seguidas (ICS-UC, 2024b).

En este marco, cabe destacar la figura del *habeas corpus*, establecida en el Código del Proceso Penal como posibilidad de corregir situaciones violatorias de la dignidad humana a través de la decisión judicial. El *habeas corpus* constituye una herramienta poderosa, que puede aplicarse tanto a situaciones individuales como a problemáticas de carácter más general o estructural. Su uso en nuestro país es aún incipiente. Por otro lado, se ha manejado también la posibilidad de incorporar en el ordenamiento jurídico la idea de la *pena ilícita*, cuando exista una constatación del sufrimiento de violaciones a los derechos humanos de las personas que están cumpliendo condena.

En relación con la participación de la población privada de libertad puede destacarse el *monitoreo participativo* y capacitación en derechos humanos que viene desarrollando la Oficina del Comisionado Parlamentario en conjunto con los delegados privados de libertad en varias unidades, así como el curso de «Promotores de derechos humanos» que llevan adelante en colaboración con la Secretaría de Derechos Humanos de Presidencia de la República y la Fundación Zelmar Michelini. También se destaca la conformación de distintas asociaciones de personas privadas de libertad, en particular, de las vinculadas al ámbito educativo.

Por su parte, debe destacarse que las familias juegan un papel clave en lo relativo al acceso a la justicia, por su capacidad de plantear recursos, denuncias o planteos ante las autoridades correspondientes. Resulta fundamental que su perspectiva sea escuchada y reconocida por el sistema, fortaleciendo a la Oficina de Atención a las Familias del INR, y mejorando el acceso a la información a través del sitio web.

3.9. POLÍTICAS POSPENITENCIARIAS

La literatura internacional hace ya décadas que ha mostrado la relevancia que tiene la transición hacia el medio libre en las trayectorias vitales, así como en las delictivas, de las

personas que atraviesan en algún momento la experiencia de la prisión. Así, la perspectiva del *reentry* o *reingreso* implica tomar en consideración, de manera integral, la vida intracarceraria, el proceso de liberación y el contexto al cual se reinserta la persona liberada (Petersilia, 2003). En este marco, se ha mostrado la relevancia de concentrar recursos en los territorios a donde regresa masivamente la población liberada, dado que la atención de las necesidades más básicas como la vivienda y la alimentación se vuelve fundamental en los procesos de reinserción social (Visher et al., 2011). Asimismo, se ha mostrado que el tránsito gradual hacia el egreso, a través de herramientas tales como las salidas transitorias, los hogares de medio camino u otros mecanismos, permite disminuir el impacto que genera el corte abrupto entre el adentro y el afuera, y disminuir los niveles de reincidencia.

En Uruguay, la Dirección Nacional del Liberado (DINALI), tiene como cometidos:

Atender las necesidades de las personas recientemente liberadas, realizando gestiones para que puedan obtener: documentación, asistencia médica, asistencia jurídica; así como también brindarles apoyo para la obtención de empleo, y alojamiento durante los días inmediatos a la recuperación de su libertad, de ser ello necesario.³⁰

Más allá de los importantes avances observados en la DINALI, sobre todo en lo que refiere a su salida de la órbita del Ministerio del Interior e ingreso al Ministerio de Desarrollo Social en 2020, existen también fuertes desafíos. En primer lugar, importantes limitaciones en términos presupuestales con relación al escaso monto manejado y a su dependencia parcial de los recursos provenientes de la Dirección de Protección Social. La DINALI contó con 15 técnicos en 2023 y llegó a atender a unas 2600 personas. En definitiva, los recursos de los que dispone la oficina resultan claramente insuficientes frente al volumen de la demanda y las múltiples necesidades que presenta la población liberada. Si bien a menudo se ha destacado el acceso a empleo como la necesidad prioritaria, se entiende que en la medida en que no estén resueltos otros aspectos de la vida —como la vivienda, la alimentación, el consumo problemático o los problemas de salud mental— resulta difícil sostener un proceso laboral.

Con base en lo que se observó, se recomienda:

- Jerarquizar conceptual y presupuestalmente las políticas pospenitenciarias, entendiéndolas como un eslabón fundamental en la estrategia de reinserción social y un elemento clave para el combate a la reincidencia delictiva;
- Las políticas pospenitenciarias deben sustentarse en un modelo teórico sólido y estar basadas en evidencia;

30 Decreto 174/016.

- Estas políticas requieren de un abordaje integral e intersectorial, por ello es fundamental la articulación estrecha, tanto con los actores del sistema de justicia como con los distintos servicios de protección social del Estado, los gobiernos departamentales y municipales, así como con los recursos disponibles en los territorios por la sociedad civil;
- La intervención aquí también debe partir de una evaluación inicial de la persona, que logre identificar los factores de protección, así como los de riesgo dinámico, a los efectos de diseñar un plan individual de trabajo;
- La respuesta debe ser integral: las necesidades que enfrentan las personas liberadas son múltiples y pueden reforzarse entre sí. Involucran necesidades económicas, de vivienda, laborales, problemas de salud mental y de adicciones, rechazo social y estigma, causas anteriores, entre otras.
- Estas intervenciones suponen la existencia en los territorios de servicios para el abordaje del consumo de drogas y de otros aspectos de salud mental, programas de empleo, educación y capacitación, entre otros;
- La estrategia debe ser sostenible en el tiempo: en esta fase de la intervención la participación es voluntaria, por lo que la motivación es fundamental. Se deben plantear metas accesibles, que vayan generando confianza en la persona. El abordaje debe ser interdisciplinario y la figura de *referentes pares* puede resultar de utilidad;³¹
- El involucramiento activo de las familias, así como de otros actores comunitarios impacta fuertemente en el desarrollo y sostenimiento de estas políticas;
- La planificación es un elemento clave en las políticas pospenitenciarias, tanto en lo que refiere a su diseño, implementación, como a su evaluación;
- Es necesario contar con recursos suficientes (humanos y materiales) para atender las necesidades de la población liberada. El personal debe estar especialmente capacitado para el desarrollo de esta tarea;
- La institucionalidad encargada de las políticas pospenitenciarias debe comenzar a trabajar con las personas durante un período previo al egreso. Es necesario contar con un protocolo de actuación que permita identificar y contactar de modo sistemático a las personas que están próximas a la liberación, habilitando un mejor acompañamiento institucional. Se debe evitar que buenos procesos (educativos, de atención de la salud, tratamiento de adicciones u otros) se vean interrumpidos por trabas administrativas o descoordinaciones cuando la persona es liberada;
- Es fundamental desarrollar los sistemas de información de DINALI, que permitan dimensionar y caracterizar su intervención, conocer la población con la que

31 Véase, por ejemplo, <https://www.viahope.org/>

trabaja y evaluar sus procesos y resultados. También es necesario desarrollar la interoperabilidad de estos sistemas de información con los del MIDES y el INR;

- Las necesidades habitacionales deben ser atendidas de inmediato luego de la liberación, ya que contar con estabilidad residencial es una condición para sostener los otros procesos de más largo aliento (como los laborales, de atención a la salud mental, consumo problemático, etc.);
- En relación con el ámbito laboral, se debe proveer capacitación vinculada a las posibilidades de inserción en el mercado de trabajo, y se deben proveer estímulos para las empresas que contraten personas liberadas;
- Se deben concentrar los apoyos y los recursos en aquellos territorios en donde se localiza en mayor medida la población liberada;
- La intervención debe contar con perspectiva de género y estar atenta a los riesgos y necesidades específicas de mujeres y disidencias. La dimensión habitacional resulta particularmente importante en el caso de las mujeres, más aún si tienen personas dependientes a cargo.

3.10. SENSIBILIZACIÓN CIUDADANA

Finalmente, para que una estrategia de reforma penitenciaria pueda efectivamente llevarse adelante y ser sostenida en el tiempo, se requiere que la opinión pública y el sistema político se comprometan en este proceso. Se trata de una apuesta fuerte, ya que va a requerir de una importante inversión, cuyos resultados no serán inmediatos sino que comenzarán a ser visibles en el mediano y largo plazo. De todos modos, la evidencia muestra que este camino es el más conveniente, tanto en lo relativo a la disminución de la reincidencia como desde la eficiencia del gasto.

Así, deben enfatizarse las ventajas de una estrategia de este tipo no solo para las personas directamente afectadas por el sistema de ejecución penal (población sujeta a medidas, así como trabajadores y trabajadoras), sino destacarse también el impacto positivo que este tipo de respuesta tiene a nivel familiar y comunitario, frente a la disminución de la violencia, la mejora en la cohesión social, en las de tasas de empleo, la reducción de las personas viviendo en situación de calle, entre otras.

Es fundamental desarrollar una campaña de sensibilización ciudadana que apueste al trabajo con los medios de comunicación, que difunda la perspectiva de justicia restaurativa, así como el abordaje técnico en el tratamiento del delito, y que cuente con perspectiva de género y de derechos humanos. Es necesario desarrollar políticas de atención a las víctimas del delito, buscando no solo garantizar sus derechos, sino también evitar la pérdida de confianza en las instituciones y el recrudescimiento del sentimiento de venganza y justicia por mano propia. Es particularmente importante romper con la asociación entre *medidas alternativas* e *impunidad*, mostrando que se trata de una manera incluso más eficiente y eficaz de responder ante ciertos tipos de delito.

Es necesario mostrar que la mayoría de las personas sujetas a medidas penales no han cometido delitos violentos y cuentan con penas de corta duración.³² Por otro lado, se debe informar acerca de las dificultades que presenta esta población en términos de salud mental y consumo problemático de sustancias, y mostrar con evidencia que el sistema penal, lejos de ser efectivo en el abordaje de estas temáticas, actúa agravando el problema. Resulta fundamental apostar a los sistemas de información que habiliten el monitoreo y la evaluación de las intervenciones, y mostrar cuáles funcionan mejor para qué tipo de poblaciones.

Las organizaciones de la sociedad civil, la academia, el empresariado y los propios operadores del sistema de justicia son actores clave para difundir narrativas alternativas a los discursos meramente retributivos.

32 Según datos del último informe del Comisionado Parlamentario, el 40% de las personas privadas de libertad tienen penas menores a dos años (Comisionado Parlamentario, 2023).

Anexo. Diagnóstico

1. NORMATIVA QUE REGULA EL SISTEMA PENITENCIARIO³³

La inexistencia de un marco normativo integral que regule el sistema de ejecución penal ha sido señalada reiteradamente por distintos actores (Consejo de Política Criminal, 2021; Juanche, 2022). En lo relativo específicamente al sistema penitenciario, se ha observado la multiplicidad, fragmentación y diversidad de rango legal de la normativa existente, así como su falta de actualización (Consejo de Política Criminal, 2021).

A continuación, se presenta una revisión no exhaustiva de algunos de los principales elementos normativos que regulan el sistema. La presentación se organiza en términos cronológicos.

A nivel nacional, como principio general, el artículo 26 de la Constitución de la República establece que: «En ningún caso se permitirá que las cárceles sirvan para mortificar, y sí solo para asegurar a los procesados y penados, persiguiendo su reeducación, la aptitud para el trabajo y la profilaxis del delito».

En cuanto a su ubicación dentro de la estructura estatal, las cárceles en Uruguay se encuentran bajo la órbita del Ministerio del Interior desde 1971, cuando se dio su pasaje desde el Ministerio de Cultura. Cuatro años después, durante el gobierno dictatorial, se aprobó el decreto ley n.º 14470, que establece las normas sobre reclusión carcelaria y personal penitenciario. Si bien varios de sus contenidos han sufrido modificaciones desde entonces, dicha norma continúa en gran medida vigente y constituye, en los hechos, el marco normativo de alcance más general que rige en términos de organización del sistema.

Desde la reapertura democrática en adelante la población penitenciaria ha aumentado de modo sistemático. Las malas condiciones de vida dentro de los establecimientos de reclusión comenzaron a ser denunciadas por distintos actores del ámbito político y social.

³³ Parte del repaso relativo a la normativa y organización del INR se tomó de la tesis de doctorado de la autora (Vigna, 2021).

Así, en 1996, la Ley de Seguridad Ciudadana, n.º 16707, creó la conocida como Comisión Tomassino con el cometido de asesorar al Poder Ejecutivo en materia de mejora del sistema. En su informe final, dicha comisión destaca diez puntos fundamentales: i) inadecuación edilicia; ii) superpoblación, hacinamiento y ausencia de clasificación; iii) falta de capacitación del personal y utilización de la función penitenciaria como sanción; iv) inadecuada distribución del personal; v) corrupción y consumo de sustancias; vi) violencia institucional; vii) debilidad de la intervención técnica; viii) régimen disciplinario arbitrario y falta de garantías; ix) desvalorización de los derechos de la población penitenciaria; x) ocio compulsivo y ausencia de organización de la vida cotidiana.

A pesar de la contundencia del informe, Uruguay continuó su proceso de expansión punitiva. Las distintas administraciones fueron sucesivamente aprobando leyes que crearon nuevos delitos y aumentaron las penas y, al no acompañarse el aumento poblacional con un incremento semejante en los recursos (materiales y humanos), se acabó consolidando una situación generalizada de vulneración de derechos y sometimiento a condiciones de vida degradantes (Juanche y Palummo, 2012; Paternain, 2012; Vernazza, 2015).

La dramática situación hizo que en 2005 el gobierno declarara el estado de emergencia humanitaria en el sistema penitenciario, aprobándose la ley n.º 17897, de Humanización y Modernización del Sistema Carcelario. En este marco se tomaron algunas medidas urgentes para combatir el hacinamiento, como la liberación anticipada de reclusos, la indicación de penas alternativas para ciertos grupos vulnerables y la incorporación del mecanismo de redención de pena por trabajo o estudio, entre otras. A pesar de estas medidas, la población penitenciaria volvió rápidamente a la tendencia de crecimiento en la que se encontraba con anterioridad y las condiciones al interior de las prisiones no mejoraron sustantivamente.

En 2009, el país recibió la visita del relator de Naciones Unidas contra la Tortura, quien realizó un durísimo informe que tuvo amplia repercusión mediática (Nowak, 2009). Dicho informe dejó sentadas las extremas condiciones de reclusión en términos de hacinamiento, falta de clasificación, ausencia de actividades y dificultades en el acceso a la salud, y advirtió que el país se encontraba al borde del colapso penitenciario. El relator estableció como «altamente prioritario emprender una reforma general de todo el sistema de administración de justicia» (Nowak, 2009, p. 2) que tuviera como objetivo la promoción de la reinserción social de las personas que hubieran cometido delitos, haciendo énfasis en el combate a las condiciones inhumanas de reclusión, el respeto de los derechos de las personas encarceladas y la utilización de medidas no privativas de libertad.

El reconocimiento de todo el espectro político de la situación crítica que se vivía en las cárceles permitió, con base en el «Documento de Consenso»³⁴ firmado el 10 de agosto de 2010 por todos los partidos con representación parlamentaria, iniciar a partir de ese año un proceso de reforma penitenciaria. En dicho documento se sentaron las bases para el aumento

34 Disponible en: <https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/02/miscelaneas40581.pdf>

presupuestal del Ministerio del Interior, se propuso la salida de las cárceles de la órbita de la Policía Nacional y se previó la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) con competencia nacional para administrar y gestionar todos los establecimientos penitenciarios del país.

A través de la Ley de Presupuesto de 2010 (n.º 18719) se creó el INR, que sustituyó a la Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación (la cual actuaba como órgano rector de las cárceles de Montevideo y del área metropolitana) y asumió bajo su órbita a las cárceles del interior del país, que dependían hasta ese momento de las jefaturas de policía departamentales. Adicionalmente, se creó una estructura de cargos en el escalafón S «Personal penitenciario» y se estableció su incorporación a medida que fueran quedando vacantes los puestos ocupados por el escalafón L «Personal policial». Las modificaciones aprobadas durante este período tuvieron el impulso de la Ley de Emergencia Carcelaria (n.º 18667), de 2010, que estableció la posibilidad de realizar un gasto extraordinario destinado a la construcción y refacción de establecimientos de reclusión y a la creación de 1500 vacantes para personal penitenciario.

En 2011 se aprobó el decreto 093/011 que fijó como eje de las políticas carcelarias el tratamiento con fines de rehabilitación y reinserción social con énfasis en el área socioeducativa y laboral. Por su parte, el decreto 104/011 estableció como principios orientadores de las políticas públicas penitenciarias: i) la integralidad; ii) la coordinación con las políticas sociales; iii) la progresividad; iv) la transversalidad; y v) la promoción de la responsabilidad social a través del trabajo y la educación.

En el marco de la reforma se creó una estructura penitenciaria en donde existen una dirección nacional y tres subdirecciones nacionales: la Administrativa, la Técnica y la Operativa, que igualan, al menos a nivel formal, la importancia de los tres componentes. El pasaje de todas las unidades de reclusión a la órbita del INR finalizó en 2015, configurando un hito en relación con la construcción de institucionalidad. Dentro de este proceso de cambio se destaca también la creación y puesta en marcha de distintos órganos tendientes a estandarizar y transparentar los procesos de toma de decisiones en diversos ámbitos, como las Juntas de Disciplina, las Juntas de Tratamiento y el Centro de Ingreso, Derivación y Diagnóstico (CIDD), entre otros (Vigna, 2021).

Durante ese período se dio una serie de mejoras desde el punto de vista edilicio, clausurando sectores y edificando otros. También se dieron experiencias interesantes como la creación de un establecimiento destinado exclusivamente a madres con hijos e hijas (El Molino), así como otras que generaron controversias en la opinión pública,³⁵ como la inauguración de la primera cárcel bajo el régimen de participación público-privada (PPP), la Unidad n.º 1.

Por su parte, en 2017, se puso en marcha un nuevo Código del Proceso Penal (ley n.º 19293), que generó diversos impactos en el sistema de privación de libertad, como la obligación de separar a las personas en prisión preventiva de las condenadas, «la estandarización

35 Véase, por ejemplo: <https://www.lr21.com.uy/comunidad/1335317-la-primera-carcel-privada-en-uruguay-representa-una-inversion-de-120-millones-de-dolares>

de la evaluación y la producción de informes técnicos para el acceso a los beneficios penitenciarios de la libertad anticipada y las salidas transitorias, así como la interacción fluida con los jueces de ejecución y vigilancia» (Juanche, 2022, p. 12).

En 2018, el Poder Ejecutivo presentó un Proyecto de Ley de Organización del Sistema Penitenciario Nacional que, entre otras cosas, proponía derogar el decreto ley n.º 14470 y establecía al INR como un servicio descentralizado vinculado al Ministerio de Educación y Cultura. Dicha iniciativa fue objeto de diversos cuestionamientos y no progresó. Cabe remarcar también que ya habían existido anteriormente otras iniciativas desarrolladas desde la sociedad civil para contar con una ley de ejecución y funcionamiento del INR, sobre la asunción de que la normativa vigente en el país era «fragmentada, contradictoria y a veces en clara contravención con los postulados y obligaciones asumidas por nuestro país a nivel internacional» (Atlas of Torture y SERPAJ, 2012, p. 11).

La administración que asumió el gobierno por el período 2020-2025 propuso el «Plan de Dignidad Carcelaria» como orientación en la materia. El documento (Ministerio del Interior, 2020) establecía como prioridades, a través de doce medidas, la creación de más plazas, el abordaje de los problemas de salud mental y consumo problemático de sustancias, el trabajo y el estudio como pilares de la intervención, así como la coordinación con la DINALI y el MIDES.

Por su parte, en 2020, se aprobó la Ley de Urgente Consideración (LUC), n.º 19889 que, además de tipificar ciertas conductas como delitos³⁶ y aumentar las penas para varios de ellos,³⁷ impone nuevos condicionamientos para la aplicación de medidas sustitutivas de la privación de libertad, sustituye la libertad vigilada por la libertad a prueba³⁸ y deroga la suspensión condicional del proceso. Por su parte, incorpora otras modificaciones que impactan en la dinámica carcelaria, como las limitaciones a las salidas transitorias y a la redención de pena por trabajo o estudio. Asimismo, el artículo 74 de dicha ley incrementa la pena mínima a cuatro años en aquellos delitos de drogas cuando estos se cometen en las inmediaciones o en el interior de una cárcel, o cuando se utiliza un hogar como lugar de venta, depósito o distribución de sustancias. Tal como se ha mostrado en estudios internacionales (Sanhueza et al., 2019; Giacomello y García-Castro, 2020; UNODC, 2021) y a nivel nacional (Juanche, 2022; Vigna, 2022), existe una fuerte presencia femenina en los eslabones más bajos del mercado de drogas —especialmente en lo relativo al narcome-nudeo—, así como en las visitas carcelarias. Debido a ello, estas modificaciones terminaron impactando desproporcionadamente sobre las mujeres.

36 La resistencia al arresto (artículo 4) o el agravio a la autoridad policial (artículo 11).

37 Como los relativos al artículo 36 del decreto ley n.º 14294 (Ley de Drogas) (artículo 74), o duplicando el máximo de las penas en los casos de homicidio intencional agravado y muy especialmente agravado, violación y abuso sexual especialmente agravado cuando fueren cometidos por adolescentes (artículo 76).

38 Este cambio implica, entre otras modificaciones, que la medida siempre tendrá aparejada la realización de tareas comunitarias. Adicionalmente, se limita su aplicación a delitos que tengan como pena máxima los veinticuatro meses de prisión. Por su parte, se excluye de esta posibilidad una serie de delitos, entre ellos, todos los comprendidos en los artículos 30 al 36 del decreto ley n.º 14294 (Ley de Drogas).

Por su parte, la LUC también introdujo modificaciones tendientes a trascender las medidas cortoplacistas y a generar espacios de coordinación y planificación de mediano y largo plazo. Al respecto, en su artículo 87 encomienda al INR la elaboración de una Estrategia Nacional de Reforma Penitenciaria, y en su artículo 88 crea el Consejo de Política Criminal y Penitenciaria con el cometido de elaborar «el diseño, la planificación, la coordinación, el monitoreo y la evaluación de la política criminal y penitenciaria a nivel nacional».

En definitiva, lo que muestra este breve repaso es que las dimensiones del sistema penitenciario han aumentado notoriamente a lo largo de las décadas y se ha consolidado una situación de crisis estructural diagnosticada hace, por lo pronto, treinta años. Durante la pasada reforma penitenciaria existió un empuje fundamental a la institucionalidad de las políticas penitenciarias a través de la creación de un sistema propiamente dicho con alcance nacional y con un órgano rector: el INR. Sin embargo, las sucesivas transformaciones no fueron acompañadas por el desarrollo de un marco normativo integral que regule el sistema de ejecución penal y que jerarquice y permita dar coherencia y sentido a la multiplicidad de normas existentes.

2. DISEÑO INSTITUCIONAL Y CRITERIOS QUE RIGEN A LA GESTIÓN

La Ley de Presupuesto de 2010, n.º 18719, que crea el INR, establece en su artículo 221 que sus cometidos serán: i) organizar y gestionar todos los establecimientos penitenciarios que se encuentren bajo su jurisdicción; ii) asistir y rehabilitar a los procesados y penados; y iii) administrar las medidas sustitutivas y alternativas a la privación de libertad.

La misión del Instituto consiste en:

Administrar la ejecución de las medidas privativas de libertad y las penas alternativas dispuestas por el Poder Judicial, garantizando la seguridad de las personas en conflicto con la ley penal y promoviendo su reinserción social en el marco de la promoción y el respeto de los derechos humanos, por medio de programas educativos y laborales que contribuyan a disminuir las probabilidades de reincidencia delictual. (Subdirección Nacional Técnica INR, 2023b, p. 3)

Por su parte, la visión del Instituto consiste en:

Consolidar el cambio de paradigma del sistema penitenciario, por el cual las Unidades de Internación para personas privadas de libertad se transformen en centros de inclusión social que, por medio de la formación ciudadana de quienes sean derivados a las mismas, contribuyan a la seguridad pública, fortalecimiento y desarrollando el Estado de derecho. (Subdirección Nacional Técnica INR, 2023b, p. 3)

A través de estos elementos se observa la compleja tarea que se le asigna al INR, que involucra conceptos tales como la rehabilitación, la reinserción social, el combate a la reincidencia, así como la inclusión social, todo ello en el marco de una perspectiva de derechos humanos.

Tal como se mencionó, con la creación del INR se genera una estructura penitenciaria con una dirección nacional y tres subdirecciones nacionales: la Administrativa, la Técnica y la Operativa. La Subdirección Nacional Técnica (SNT) se ocupa del diseño, implementación y coordinación de los programas de trato y tratamiento, así como de los procesos de evaluación de la población y de las intervenciones. La Subdirección Operativa (SNO) es la responsable de la dimensión securitaria y custodial de la institución. La Subdirección Administrativa (SNA) se encarga de los aspectos contables, logísticos, jurídicos y vinculados a la gestión del personal. Dicha estructura se replica en cada establecimiento de reclusión, generando por ende un sistema de *doble regulación* (Jacottet González, 2014), dado que cada subdirección a nivel de los establecimientos coordina no solo con la dirección de dicha unidad, sino también con la subdirección nacional correspondiente.

Tal como se observa en la figura 1, además de las tres subdirecciones nacionales, integran el gabinete del INR la DINAMA (Dirección Nacional de Medidas Alternativas) y el CEFOPEN (Centro de Formación Penitenciaria).

FIGURA 1.
Organigrama del Instituto Nacional de Rehabilitación

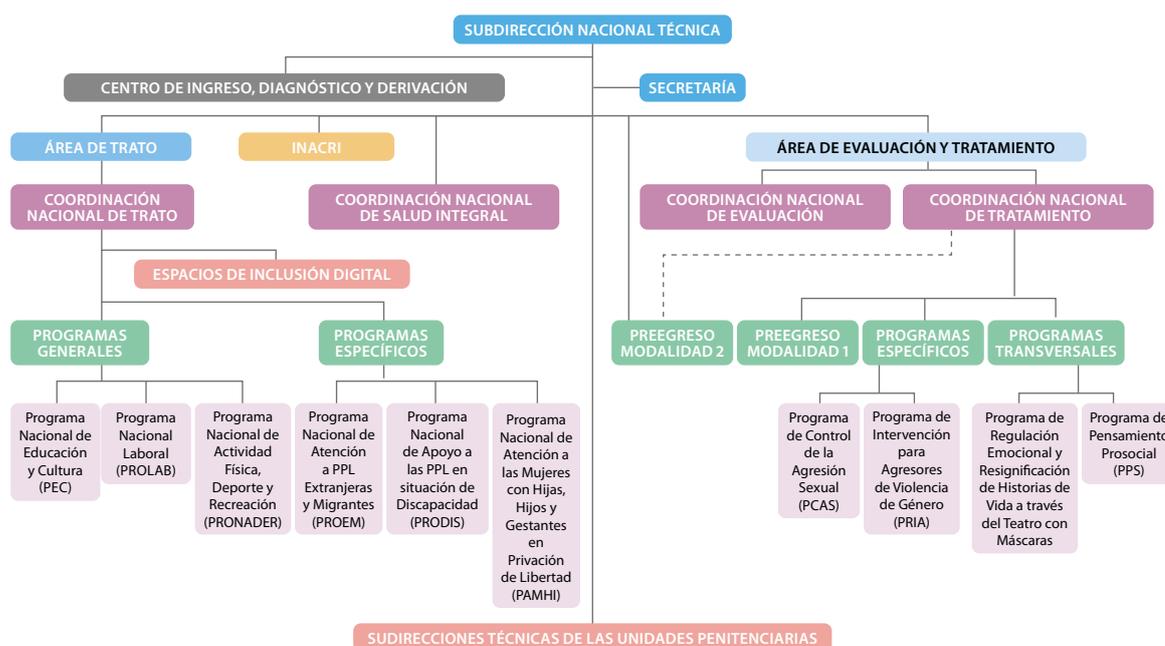


Fuente: Subdirección Nacional Técnica INR (2023b).

2.1. Subdirección Nacional Técnica

La SNT es el órgano rector de los lineamientos técnicos de la institución. Si bien en 2010 se estableció la *rehabilitación* como cometido principal del INR, recién en 2017 comenzó a dotarse de contenido técnico y programático tal concepto (Sosa Barón, 2021; Juanche, 2018). En ese entonces se resolvió separar programáticamente las intervenciones de trato (asociadas a la provisión y resguardo de derechos humanos, en línea con lo establecido por las Reglas Mandela a través del principio de *normalización*), de las de tratamiento (orientadas a la disminución del riesgo de reincidencia) (Juanche, 2018; Subdirección Nacional Técnica INR, 2023b). Poco a poco, se intenta dejar atrás un modelo de intervención centrado exclusivamente en actividades de tipo educativo y laboral, y pasar a un modelo que incorpore explícitamente la intervención sobre los factores de riesgo asociados a la comisión de delitos.

FIGURA 2.
Organigrama de la Subdirección Nacional Técnica



Fuente: Subdirección Nacional Técnica INR (2023b).

Esa decisión programática se refleja en el organigrama de la SNT. Así, la intervención técnica se organiza, por un lado, en torno a la Coordinación de Trato, que tiene a su interior programas generales (el Programa Nacional de Actividad Física, Deporte y Recreación, PRONADER; el Programa Nacional de Educación y Cultura, PEC; y el Programa Nacional de Laboral, PROLAB), así como programas destinados a poblaciones específicas (el Programa

Nacional de Atención a PPL Extranjeras y Migrantes, PROEM; el Programa Nacional de Apoyo a las PPL en Situación de Discapacidad, PRODIS; y el Programa Nacional de Atención a Mujeres con Hijos, Hijas y Gestantes en Privación de Libertad, PAMHI).

Por su parte, la Coordinación de Tratamiento es la encargada de diseñar y supervisar la oferta destinada específicamente a incidir en los factores de riesgo y de protección asociados a la reincidencia delictiva. A partir de 2017 se buscó trabajar con base en el modelo denominado *riesgo-necesidad-responsividad* (RNR) en función de los tres principios básicos sobre los cuales se funda. Brevemente, i) el principio de necesidad indica que la intervención debe apuntar a las *necesidades criminógenas* de los individuos; ii) el principio de riesgo establece que las intervenciones deben diferenciarse en función de los niveles de riesgo individual (siendo más intensivas para las poblaciones de alto riesgo y mínima para quienes presentan riesgos bajos); y iii) el principio de responsividad establece que la intervención debe ajustarse a los estilos de aprendizaje de los destinatarios.³⁹ Desde este paradigma se sostiene que los programas estructurados de base cognitivo-conductual son los que han mostrado mayor respaldo empírico a nivel internacional (Andrews, Bonta y Wormith, 2006).

Así, el llamado *modelo de riesgo* permite no solo realizar una clasificación de la población, sino diseñar una intervención en función de las necesidades de cada individuo. En este sentido, se utiliza el término *riesgo* en términos probabilísticos y no en relación con la idea de *peligrosidad*. Para abordar las necesidades individuales, la SNT cuenta con dos programas de tratamiento específicos (Programa para el Control de la Agresión Sexual, PCAS, y Programa de Intervención para Agresores en Violencia de Género, PRIA), así como con dos programas generales (el de Pensamiento Pro Social, PPS, y el de Regulación emocional y resignificación de historias de vida a través del teatro con máscaras). Más recientemente la Coordinación Nacional de Tratamiento ha creado programas de preegreso para trabajar de modo más personalizado entre los 10 y 18 meses previos a la liberación, en el entendido de que se trata de un período clave para revertir los procesos de prisionización y favorecer la reinserción social (Berghuis, 2018). En su modalidad 2 (residencial), el preegreso tiene como objetivo: «Promover la adecuada reintegración social de la persona privada de libertad, a través de una intervención integral e interinstitucional que favorezca la disminución de la reincidencia delictual en un periodo de tiempo acotado, previo al egreso del sistema penitenciario» (INR, 2021, p. 8). En su modalidad 1 (ambulatorio) implica, por lo pronto,

39 Desde su creación, el Modelo RNR ha ido desarrollándose y cuenta en la actualidad con 15 principios: 1) Principios generales (Respeto por la persona y el contexto normativo; Teoría psicológica; Mejora general de los servicios de prevención de la reincidencia); 2) Principios básicos del RNR y cuestiones clínicas clave (Introducir el servicio humano; Riesgo; Necesidad; Responsividad general; Responsividad específica; Amplitud (multimodal); Fuerza; Evaluación estructurada; Discrecionalidad profesional); 3) Principios organizacionales (basados en la comunidad; Prácticas del personal basadas en la teoría general de la personalidad y el aprendizaje social cognitivo; Gestión) (Bonta, 2023).

realizar una evaluación de la población próxima a egresar y direccionar la oferta disponible para combatir los factores de riesgo y promover los factores de protección.

Más recientemente, se ha desarrollado también el Programa de abordaje de jóvenes adultos privados de libertad de bajo riesgo, con el objetivo de fortalecer los factores protectores e implementar el principio de normalización en unidades de mínima seguridad.

En 2018 se creó el Sistema Nacional de Evaluación e Informes, buscando estandarizar los procesos de evaluación, así como la redacción de informes. En 2020 se creó la Coordinación Nacional de Evaluación Penitenciaria, que tiene como cometidos brindar los lineamientos para los procesos de evaluación criminológica y derivación a programas, promover el diseño de instrumentos de evaluación de riesgo, supervisar a los equipos técnicos que desarrollan la evaluación y derivación, promover la capacitación en la materia y elaborar protocolos y guías de evaluación y derivación.

Vinculado con esta, el Instituto Nacional de Criminología (INACRI) trabaja brindando apoyo a las unidades penitenciarias en las evaluaciones y realización de informes para los trámites de libertades anticipadas y salidas transitorias. Estos informes luego son elevados al juzgado correspondiente para la toma de decisiones.

Por otro lado, y con la intención de mejorar la articulación interinstitucional en el ámbito sanitario, se creó dentro de la SNT una Coordinación Nacional de Salud Integral, que trabaja desde una perspectiva de derechos humanos y salud pública, haciendo foco en el uso problemático de sustancias y los problemas de salud mental. Como se verá más adelante, además de ser un área particularmente sensible, la atención de la salud tiene la complejidad adicional de ser atendida por dos subsistemas independientes: las cárceles de Montevideo, Libertad y Rivera están a cargo de la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE, SAI-PPL), mientras que las del interior del país son gestionadas por Sanidad Policial.

Como habrá quedado de manifiesto, el alcance, complejidad y diversidad de las áreas de intervención que quedan bajo la órbita de la SNT trascienden ampliamente las capacidades del INR en tanto ejecutor. Sobre todo en lo que refiere al área de trato y a la de salud integral, el INR asume un rol de planificación y coordinación, dado que los servicios son brindados, la mayoría de las veces, por actores externos al sistema.

2.2. Subdirección Nacional Operativa

La Subdirección Nacional Operativa (SNO) se encarga de la dimensión securitaria del Instituto. De ella dependen no solo las subdirecciones operativas de las unidades, sino también la OCABEP (oficina encargada del control y el mantenimiento del equipamiento y del armamento), el Cuerpo de Seguridad Penitenciaria (encargado de las conducciones y traslados), así como el Grupo de Operaciones Especiales. Cabe destacar que la recientemente creada Unidad n.º 25, que se encuentra dentro del predio de la Unidad n.º 4 y es considerada una cárcel de *máxima seguridad*, con medidas especiales, depende directamente de esta subdirección.

FIGURA 3.

Organigrama de la Subdirección Nacional Operativa



Fuente: SNO.

2.3. Subdirección Nacional Administrativa

De la Subdirección Nacional Administrativa (SNA) depende la Gerencia Financiera, la División Jurídico Notarial, la División Logística (que incluye, entre otras, a la División de Adquisiciones, así como la División de Arquitectura e Infraestructura) y la División de Recursos Humanos. Entre otras cosas, el Departamento Contable se encarga de los gastos, los viáticos y los sueldos. Por su parte, de la División de Servicios Generales depende la flota vehicular, entre otras cuestiones.

FIGURA 4.

Organigrama de la Subdirección Nacional Administrativa⁴⁰



Fuente: SNA.

El manejo del presupuesto es un tema extremadamente complejo dentro del Instituto. Al respecto, se debe remarcar que el INR no posee autonomía presupuestal: su Gerencia Financiera depende de la Gerencia Financiera del Ministerio del Interior. Al depender de un ministerio de grandes dimensiones y que está sujeto a reclamos constantes de la ciudadanía, el sistema carcelario corre el riesgo constante de ser postergado en términos de la asignación de recursos. Al respecto, el Comisionado Parlamentario ha destacado la

⁴⁰ Se presenta el organigrama de la SNA solo a nivel de dirección y división, porque el esquema se encuentra actualmente en proceso de revisión.

contradicción entre la complejidad del cometido del INR y su mínima autonomía en términos presupuestales y de gestión: «Su dependencia administrativa de un ministerio con una amplia gama de cometidos lo coloca en estado de emergencia permanente, con recursos insuficientes y con una desesperación por cubrir la inmediatez que impide planificar una complejísima gestión» (Comisionado Parlamentario, 2021, p. 155). Así, la Ley de Presupuesto prevé una partida inicial para el quinquenio y luego, según las necesidades, se va solicitando financiamiento extra al Ministerio del Interior. Este mecanismo dificulta la planificación y la gestión eficiente de un ámbito tan dinámico y sensible como el penitenciario.

Por otro lado, la dependencia presupuestal del MI hace que ciertos rubros no estén incluidos en el presupuesto que maneja el INR, como lo relativo al funcionamiento de la Unidad n.º 1 (de Participación Público-Privada),⁴¹ así como la compra de vehículos o la realización de grandes obras de infraestructura, rubros que dependen directamente del MI.

Por su parte, la complejidad para determinar con precisión el presupuesto destinado a la población privada de libertad se incrementa debido a que existen otros organismos estatales encargados de proveer servicios necesarios para el funcionamiento cotidiano. Entre ellos se destacan: el SAI-PPL de ASSE, que se encarga de la atención de la salud en la mayoría de las unidades del área metropolitana y en la Unidad n.º 12; Sanidad Policial, que se encarga de la atención de la salud en la mayor parte de los establecimientos del interior del país; el Ministerio de Defensa, encargado de la seguridad perimetral de varios establecimientos; así como diversos actores educativos (ANEP, MEC, UdelaR), encargados de brindar educación a la población penitenciaria, entre otros.

Sin tomar en consideración el presupuesto proveniente de otros entes estatales, se presenta a continuación la ejecución presupuestal 2023 del INR.

41 Según el Anexo I del Informe Anual 2021 del Comisionado Parlamentario, respecto de la Unidad n.º 1 (PPP) inaugurada en 2018: «El valor estimado de la inversión fue del orden de USD 70 millones. El pago al contratista incluye, además, alimentación, lavandería, biblioteca y espacio de recreación. Este asciende a aproximadamente USD 23 millones anuales por un plazo de 27,5 años» (Comisionado Parlamentario, 2021, pp. 162-163).

TABLA 1.
Ejecución de presupuesto INR (2023)

Rubro		\$	%
Remuneraciones (incluye viáticos internos, externos y comp. choferes)		4.170.838.801	79,8
Funcionamiento	Alimentación	417.340.780	8,0
	Bienes de consumo y servicios	81.812.804	1,6
	Suministros	460.604.913	8,8
	Remuneraciones PPL	64.093.863	1,2
	Total rubros funcionamiento	1.023.852.360	19,6
Inversiones		35.029.177	0,7
Total		5.229.720.338	100

El rubro «Remuneraciones» insume prácticamente el 80% del presupuesto del INR y correspondió a más de 4170 millones de pesos en el año 2023.

Por su parte, el rubro «Funcionamiento» se subdivide entre:

- Alimentación: se le destina el 8% del presupuesto, distribuido proporcionalmente en función de la cantidad de población que tenga cada unidad. Para el año 2023, los 417 millones de pesos destinados a tales fines implicaron, en promedio, \$ 86 diarios para cada persona privada de libertad.⁴² A su vez, debe tenerse en consideración que de ese presupuesto se alimenta también el personal, por lo que el monto destinado a la alimentación efectiva de la población reclusa es aún menor.
- Bienes de consumo y servicios: se le destina un 1,6% del presupuesto. Involucra la recolección de basura, compra de insumos de oficina, papelería, repuestos de vehículos, artículos de limpieza, entre otros;
- Suministros: ocupa casi el 9% del presupuesto. Se destina a pagar los servicios de UTE, OSE, Antel y combustibles;
- Remuneraciones para las personas privadas de libertad. El peculio se calcula como el 50% de un salario mínimo nacional. Durante 2023 hubo presupuesto para abonar aproximadamente 600 peculios, lo que equivale al 4% de la población. A menudo, la administración divide al peculio en dos a los efectos de llegar a un porcentaje mayor de personas privadas de libertad.

⁴² De este cálculo se excluyó a la población privada de libertad en la Unidad n.º 1, ya que ese presupuesto depende directamente del Ministerio del Interior.

Finalmente, para el rubro «Inversiones» se destinaron en 2023 unos 35 millones de pesos, lo cual equivale al 0,7% del presupuesto ejecutado. Este rubro se destina principalmente a la compra de materiales para tareas de mantenimiento, que se ejecutan utilizando la mano de obra de los internos. En caso de que se deseen llevar adelante obras de infraestructura de mayor envergadura, se debe solicitar presupuesto específico al Ministerio del Interior.

A partir del relevamiento cualitativo surge reiteradamente la idea de que el presupuesto destinado a atender las necesidades de la población penitenciaria es insuficiente. Por otro lado, tal como lo muestran los informes más recientes del Comisionado Parlamentario, el monto promedio destinado a cada persona privada de libertad viene desde 2018 en descenso año a año, producto del incremento constante de la población encarcelada (Comisionado Parlamentario, 2022).

A su vez, no existe en la planificación presupuestal un rubro específico destinado al trabajo de la SNT. Todos los materiales e insumos que se requieren para cubrir la puesta en marcha de los programas de trato y de tratamiento surgen del rubro «Funcionamiento» y deben competir con las otras necesidades cotidianas. El hecho de que se trate de un organismo signado por múltiples carencias y urgencias, y que está organizado en torno a una lógica operativa, hace que se vayan priorizando gastos e inversiones de funcionamiento cotidiano que van en detrimento de las posibilidades de llevar adelante intervenciones de carácter técnico. Así, tanto la escasez del presupuesto como la gestión de este (signado por la falta de autonomía y la priorización de la dimensión operativa) obstaculizan las posibilidades de concretar el cometido institucional centrado en la idea de rehabilitación.

Además de ser insuficiente, existen problemas en torno a la distribución del presupuesto entre las distintas unidades. Aunque el reparto se realiza, en muchos rubros, de forma proporcional a la población de cada centro, se reconoce que cuando una unidad sobrepasa un número *razonable* de internos, la gestión administrativa se vuelve extremadamente compleja. En estos casos, se resiente fuertemente la capacidad de control por la institución respecto de la cantidad y la calidad de los productos y servicios que llegan a la población. En este sentido, la existencia de unidades de tamaño *manejeable* (que no superen las 500 personas), surge también como un reclamo desde la administración.

Cabe aclarar que, en este marco de escasez extrema, los aportes realizados por las familias a través de la entrega de *paquetes* (con alimentos, abrigo y productos de higiene) resulta fundamental para el funcionamiento cotidiano de los establecimientos de reclusión.

2.4. Centro de Formación Penitenciaria

Hasta el año 2010, prácticamente la totalidad del personal que trabajaba en cárceles pertenecía al cuerpo policial. Si bien dentro de la policía existía la especialización penitenciaria, la amplia mayoría eran policías *de calle* sin formación específica (Vigna, 2021). Por su parte, la asignación al ámbito penitenciario era a menudo utilizada como forma de castigo (Nowak, 2009). En este contexto, la reforma de 2010 creó una estructura de cargos en el

escalafón S «Personal penitenciario»⁴³ y estableció su incorporación a medida que fueran quedando vacantes los puestos ocupados por el escalafón L «Personal policial». A partir de allí, se detuvo el ingreso de personal policial hasta 2017, y se dio el ingreso de varias generaciones de operadores civiles.

En el marco de la reforma penitenciaria de 2010, la profesionalización del personal fue concebida como un elemento central. En 2015 se creó y reguló el funcionamiento del CEFOPEN (decreto 209/2015), que se consolidó como centro educativo de carácter nacional a cargo de la formación especializada (tanto de la formación en servicio, de los cursos básicos de acceso a la función, así como de la formación permanente) del personal civil y policial.

En los años más recientes volvieron a ingresar agentes penitenciarios de manera regular y comenzaron a ser formados completamente en CEFOPEN. Luego de múltiples cambios en los contenidos, modalidades y duración de los programas de capacitación, actualmente la formación inicial de los agentes policiales penitenciarios tiene una duración de 761 horas. Está basada en el tronco común que exige la Dirección Nacional de Educación Policial (procedimiento policial, derecho penal, procesal penal, derecho administrativo, tecnología aplicada al servicio, criminalística, primeros auxilios), y luego se agregan contenidos específicos de formación penitenciaria (gestión y práctica penitenciaria, derecho penitenciario, principios de la seguridad, operaciones penitenciarias, utilización de agentes químicos, antidisturbios, disolución de motines). Por su parte, la formación de los operadores penitenciarios ha variado también enormemente con las sucesivas generaciones. Actualmente, la formación inicial del personal civil tiene una duración de 489 horas y comprende un componente teórico, además de la realización de prácticas en las unidades. Si bien se ha incrementado el nivel educativo exigido, en la actualidad se puede ingresar (tanto al escalafón S como al L), con el ciclo básico de educación media aprobada.

Además de la formación inicial destinada a funcionarios policiales y operadores penitenciarios, también se dictan en CEFOPEN cursos de educación permanente. Durante 2023 participaron aproximadamente 1600 estudiantes (CEFOPEN, 2023). También en 2023 se retomó la Especialidad Penitenciaria (que, por el momento, tiene una duración de 15 días) para los oficiales de policía egresados de la Dirección Nacional de Educación Policial. En este sentido, se entiende como fundamental que quienes ocupen mandos medios tengan la especialización penitenciaria, que les permita trascender la formación centrada en el combate y represión del delito. Por su parte, se entiende necesario continuar fortaleciendo el vínculo entre CEFOPEN y la SNT. Así, entre las líneas que el Centro busca potenciar a futuro se encuentra la formación específica en el modelo de riesgo, tanto para policías como para operadores, dado que, si bien es el modelo teórico sobre el que

43 El escalafón de operadores penitenciarios había sido creado en 1986 por la ley n.º 15851, aunque nunca se había llamado a vacantes. Dicha norma establecía que el personal de cárceles fuera de naturaleza civil, no policial, y tuviera una capacitación específica para cumplir su labor.

se basa la intervención técnica desde 2017, hasta el momento la mayoría del personal prácticamente no ha tenido capacitación en la materia.

Un tema especialmente sensible refiere a la formación y el acceso a los puestos de dirección y subdirección de las unidades. Hasta el momento se trata de designaciones directas, no son cargos concursados. Todos ellos implican una enorme dedicación, una gran complejidad, así como una fuerte exposición. Sin embargo, las personas que se desempeñan en estos puestos continúan percibiendo el sueldo correspondiente a su grado, por lo que no existen grandes estímulos para asumir estas funciones extremadamente desafiantes. En cuanto a la definición del rol y su formación específica, recién en 2023 se diseñó e implementó el primer curso destinado a subdirectores/as técnicos/as del INR y se diseñó el perfil por competencias de este cargo. Por el momento, no hay cursos específicos para los directores de las unidades. Estas formas de acceso y la falta de lineamientos de gestión institucional hacen que cada autoridad le imprima su impronta al establecimiento que tiene a su cargo. Al haber mucha movilidad entre estos puestos, a menudo los procesos quedan trancos y el personal y la población penitenciaria deben adaptarse a los cambios constantes en las orientaciones generales.

2.5. Departamento de Género y Diversidad

Tanto a nivel nacional como internacional se ha destacado el carácter androcéntrico del sistema penitenciario (Arduino, 2019; UNODC, 2021; Sánchez-Mejía et al., 2018; Giacomello, 2013; Nómade, 2023). Entre las dificultades más frecuentemente señaladas relativas al encarcelamiento femenino se encuentran: i) el alojamiento en establecimientos no diseñados para tales fines, o en sectores dentro de cárceles masculinas; ii) las mayores dificultades para acceder al régimen de progresividad; iii) un mayor abandono de sus seres queridos; iv) dificultades en el acceso a servicios de salud en general, y de salud mental y ginecológicos en particular; v) escasez de oferta laboral y educativa y, cuando la hay, sesgos de género en las opciones disponibles; y vi) dificultades vinculadas al embarazo, parto, posparto y maternidad en prisión. En particular, se ha señalado el impacto diferencial que tiene la cárcel sobre las trayectorias vitales de las mujeres, así como su preocupación constante por el bienestar de sus hijos e hijas, ya sea que estén alojados/as con ellas en prisión, o viviendo en el medio libre (Vigna, 2022).

Así, en 2012 se creó la Comisión de Género del INR, que en 2016 se transformó en el Departamento de Género y Diversidad (DGD). Tiene como cometido transversalizar la perspectiva de género a través de toda la estructura del INR, no solo en lo que refiere a la población privada de libertad, sino también al personal. Desde el DGD se ha buscado ir transformando a lo largo del tiempo el carácter androcéntrico y heteronormativo de la cultura organizacional penitenciaria (Lacaño, 2021). Su trabajo se ha focalizado en la lucha contra la violencia basada en género y la discriminación. En este marco, ha llevado adelante programas específicos como el Ser Mujer.ES, el de Masculinidades y el de Trans-itar la privación de libertad (Cordo, 2019; Lacaño, 2021; Juanche, 2022).

Una de las poblaciones con las que el DGD ha trabajado más fuertemente es la población trans, la que no solo presenta múltiples dificultades previo a la privación de libertad, sino que ha sido históricamente vulnerada dentro del encierro. Así, existen referentes de género en las distintas unidades y, desde 2017, cada vez que ingresa una persona trans al sistema se informa al DGD. En este marco, se ha logrado un sector de alojamiento específico dentro de la Unidad n.º 4, y se toman en consideración las preferencias de las personas para decidir el sector en el cual finalmente serán alojadas (Lacaño, 2021).

2.6. Secretaría de la Junta Nacional de Traslados

La clasificación y el alojamiento de la población privada de libertad es uno de los mayores retos para la gestión. Existen condicionantes desde el punto de vista legal que obligan al alojamiento separado de distintos grupos poblacionales (varones de mujeres, personas con prisión preventiva respecto de las condenadas, personas primarias respecto de las reincidentes). Sin embargo, existe también toda una serie de dimensiones que se utilizan para organizar la distribución de la población: en función de los niveles de seguridad (distinguiendo unidades de mínima, media y máxima), según tipo de delito (alojando en sectores específicos a quienes fueron formalizados por delitos de violencia basada en género, agresores sexuales, etc.), por sus perfiles (ex funcionarios policiales o militares), a quienes requieren medidas especiales de seguridad, a la población trans, a las madres con hijos e hijas y gestantes, a las personas con enfermedades crónicas, entre otros colectivos. Adicionalmente, hay otros criterios como el acercamiento familiar, o cuestiones vinculadas a la convivencia (por ejemplo, derivadas de rivalidades entre personas o grupos), que vuelven particularmente sensible y complejo el manejo de esta faceta de la gestión.

Dada la enorme heterogeneidad que subyace al sistema penitenciario, cabe aclarar que el alojamiento en una u otra unidad (o en uno u otro módulo de la misma unidad) no solo impacta en la cercanía familiar, sino que incide radicalmente en la calidad de vida dentro de la prisión: en los niveles de hacinamiento, la calidad del alimento, las posibilidades de desarrollar actividades laborales o educativas, el acceso a patio, las condiciones para el acceso a la visita, el acceso a programas de tratamiento o a servicios de salud, entre otros. En este sentido, la clasificación y distribución de la población constituye un elemento particularmente relevante.

Con la intención de aunar los criterios relativos a los traslados, se creó en 2013 la Junta Nacional de Traslados (resolución 27/13). En 2016 se estableció que la Junta tendrá como cometido determinar la unidad de internación en que se alojará a cada persona que ingrese al sistema en el área metropolitana, así como determinar los traslados (por progresión o regresión), cualquiera sea el origen de la solicitud (resolución 1014/16). En el caso de los ingresos del área metropolitana, la Junta tomará en consideración el informe elaborado por el Centro de Ingreso, Derivación y Diagnóstico (CIDD), conteniendo información identificatoria, antecedentes, delito, juzgado, parte policial, medidas de seguridad recomendadas y cualquier otra observación relevante.

A partir de las entrevistas, y frente al aumento constante de la población reclusa, surge con claridad el desfasaje entre el volumen de trabajo y las capacidades de la Junta para dar cuenta de este. Por su parte, se advierte el fuerte peso de la dimensión securitaria por sobre la dimensión técnica en la toma de decisiones respecto de los alojamientos de la población.⁴⁴ Más allá de las cuestiones relativas a la cultura organizacional hegemónica, se entiende que este cambio se da también en el marco de una transformación de los perfiles de la población privada de libertad, que trae consigo problemáticas más complejas derivadas del mundo del delito, así como problemas de salud mental y consumo de sustancias, que vuelven más dificultosa su gestión. A su vez, se identifica como una limitación la inexistencia de un centro de ingreso para el interior del país, que permita una organización más eficiente de los recursos.

Tal como se verá más adelante, la escasez de personal y de recursos adecuados para brindar una atención personalizada en función de las necesidades poblacionales genera el efecto perverso de que, mientras hay vacantes en los módulos o unidades donde las condiciones de vida son mejores, en los sectores donde las carencias son más críticas los niveles de hacinamiento son notorios.

2.7. Régimen disciplinario

A través de una resolución del año 2013, se aprobó el Reglamento de Disciplina y Convivencia del INR. Entre otras cosas, este reglamento establece la distinción entre unidades en función de su nivel de seguridad (máxima, media, mínima y abiertas) e indica los criterios de clasificación de la población (estableciendo la separación entre penados y procesados, varones y mujeres, primarios y reincidentes, y según otras dimensiones: tipo de delito, vencimiento de pena, conducta, perfiles criminológicos, motivos de seguridad, etc.). El reglamento establece el régimen de progresividad, así como los tipos de comportamiento considerados como faltas (distinguiendo entre leves, graves o gravísimas) y las sanciones a adoptar en cada caso. Al respecto, cabe destacar que en el marco de una sanción disciplinaria se podrán restringir, pero no eliminar, las visitas, el acceso a patio, la recepción de paquetes y el acceso a medios de comunicación. Finalmente, el reglamento dispone la conformación y funcionamiento de las juntas de disciplina.

Sobre estos temas, una consultoría realizada en 2015 (Baudean y Rodríguez, 2015) analizó la normativa tácita que regía la dinámica carcelaria vinculada a las tareas de seguridad

44 Así, la Junta de Traslados, que anteriormente dependía de la SNT, pasó a depender de la Dirección Nacional. Adicionalmente, a partir del artículo 153 de la Ley de Rendición de Cuentas (n.º 20212) se establece que es competencia exclusiva del INR «ordenar, determinar y disponer» las unidades de internación, así como los traslados, realojos o reintegros, agregando esa disposición a lo establecido por el artículo 5.º del decreto ley 14470, que indica que «Los reclusos quedarán a disposición del juez competente en todo lo atinente al proceso judicial, siendo de competencia exclusiva de la autoridad carcelaria la aplicación del régimen administrativo de reclusión».

interna, implementación de procedimientos disciplinarios y otorgamiento de beneficios. El trabajo mostró la heterogeneidad existente entre las distintas unidades de reclusión. Los autores observaron que esta variedad dependía, entre otros factores, del tamaño, el nivel de seguridad, el tipo y cantidad de funcionarios y la perspectiva del director de establecimiento. Lo que se concebía como falta leve, grave o gravísima, y las reacciones frente a estos hechos, variaban enormemente de un establecimiento a otro. La arbitrariedad relativa a la frecuencia y duración de las salidas a patio y los cambios permanentes en los criterios de revisoría eran concebidos como mecanismos sancionadores que afectaban no solo a la población reclusa, sino también a sus visitantes. Si bien la creación de las juntas de tratamiento y de disciplina otorgaron legitimidad y transparencia al régimen, Baudean y Rodríguez observaron que los *llaveros* (figura que está en trato directo con la población privada de libertad en los sectores de alojamiento) continuaron jugando un rol fundamental en la asignación de beneficios y sanciones, de modo concordante con lo planteado en la literatura internacional (Shannon y Page, 2014). En este marco, las actividades fuera de la celda eran percibidas no solo como una amenaza a la seguridad, sino también como una sobrecarga de trabajo (Baudean y Rodríguez, 2015).

En cuanto al marco normativo que regula la actuación del personal, el funcionariado público se rige por el decreto 500/991 (Procedimiento administrativo y disciplinario aplicable al funcionario público de la Administración central), así como por el Texto Ordenado de Normas sobre Funcionarios Públicos (TOFUP). Por su parte, los funcionarios policiales se rigen por la Ley Orgánica Policial (n.º 19315), y los operadores penitenciarios cuentan con el decreto 104/011, así como con el decreto 185/019 que modifica parcialmente al anterior.

2.8. Sistema de Gestión Carcelaria

En 2014 se inició el proceso de desarrollo del Sistema de Gestión Carcelaria (SGC) y en 2018 se estableció su uso como obligatorio para todas las unidades. Hoy en día el sistema cuenta con datos clave de toda la población encarcelada del país respecto de su identidad, información judicial, alojamientos, conducciones, salidas transitorias y visitas. El sistema también se nutre de la información de la Dirección Nacional de Policía Técnica y del Sistema de Gestión de Seguridad Pública. A su vez, tiene interoperabilidad con el sistema de información de la Fiscalía General de la Nación. El progreso en este sentido ha sido muy importante en esta última década, y se destaca como una gran virtud que el Ministerio del Interior sea el propietario de la herramienta y de la base de datos.

Sin embargo, más allá de los notorios avances, existen aún importantes carencias relativas a los niveles de disponibilidad y digitalización de información sobre aspectos clave de la intervención penitenciaria y del ejercicio de derechos por la población. Así, los datos relativos al estado y atención de la salud, la dimensión educativa, laboral y familiar y el acceso a programas de tratamiento no se encuentran centralizados en el SGC. Tampoco se encuentra digitalizada la información recogida a través del OASys (Offender Assessment System), instrumento de evaluación de riesgo, que será presentada más adelante.

Por otro lado, si la información respecto de la población privada de libertad es escasa y precaria, la situación es aún peor en lo relativo a quienes están sujetos a medidas alternativas. Si bien se está realizando un esfuerzo muy importante para cargar los datos básicos de este universo al SCG, la información de la que se dispone en la actualidad es mínima.

Al igual que muchos otros sistemas informáticos, el SGC fue creado con fines administrativos y no estadísticos, por lo que el procesamiento y análisis de la información resultante es complejo y engorroso. Al respecto, se señala que el INR cuenta con muy débiles capacidades técnicas para la sistematización, procesamiento y análisis de las bases de datos, lo cual está en consonancia con la prácticamente inexistente información estadística publicada por el Instituto. De hecho, los datos que se manejan habitualmente (aun los más básicos como la cantidad de personas privadas de libertad y su distribución entre las distintas unidades de reclusión) surgen de los informes anuales que publica la Oficina del Comisionado Parlamentario. Sin embargo, cabe aclarar que la mayor parte de dichas estadísticas son generadas por el propio INR.

Desde el Ministerio se indica que se está trabajando en la generación de indicadores para compartir públicamente a través de visualizadores dinámicos que presenten información sobre la evolución de la población, su caracterización básica (según sexo, edad, delito, establecimiento, mujeres con hijos y gestantes), sobre los recursos humanos disponibles, así como algún otro dato particularmente sensible (como el de muertes bajo custodia). Adicionalmente, se está evaluando la posibilidad de hacer públicos algunos microdatos. Por su parte, y en el marco del Programa Integral de Seguridad Ciudadana II (MI-BID), se encuentra en proceso la realización del Segundo Censo Nacional de Población Privada de Libertad.

En caso de que se desee desarrollar una política penitenciaria basada en evidencia, es necesario contar con un conjunto de indicadores que permita describir el estado de situación, monitorear su evolución a lo largo del tiempo, sistematizar las intervenciones disponibles, cómo se llevan adelante y cuáles son sus resultados. En este marco, se debe impulsar muy fuertemente no solo el desarrollo de sistemas de información, sino también la definición de un sistema de indicadores clave para monitorear y evaluar el funcionamiento del sistema. Al respecto, resulta bastante paradigmático que el país no haya contado hasta el año 2023 con una definición operativa ni una medición de reincidencia, indicador elemental para analizar los resultados de la intervención penal. Más allá del avance sustantivo que significó la definición y el cálculo de dicho indicador (Ministerio del Interior, 2023b), vale mencionar que este refiere apenas a la reincidencia penitenciaria y que queda por fuera del análisis lo que ocurre con las penas alternativas. Por su parte, otros indicadores básicos y a la vez extremadamente sensibles no cuentan todavía con una definición clara y precisa. Algunos ejemplos de ello son el concepto de *plaza carcelaria* (respecto del cual se calculan los niveles de hacinamiento) o el de *ratio de internos por funcionario* (condición necesaria para asegurar condiciones mínimas de habitabilidad al interior de los establecimientos), sobre los cuales se profundizará más adelante.

Los sistemas de información robustos resultan un insumo fundamental no solo para direccionar la política hacia aquellas intervenciones que generen entornos respetuosos

de los derechos humanos y condiciones tendientes a promover procesos de reinserción social, sino también para focalizar los escasos recursos disponibles sobre aquellas poblaciones que más lo necesiten. Por su parte, la interoperabilidad del SGC con otros sistemas de información estatales (como con el del MIDES, BPS o ANEP), constituye un importante desafío, a los efectos de lograr atender a la población penitenciaria de un modo integral.

Finalmente, y más allá de las consideraciones relativas al SGC, debe señalarse que es extremadamente escasa y muy desactualizada la información disponible en internet sobre el INR. Esta es fundamental para miles de familias que se encuentran afectadas por el encarcelamiento de alguno de sus miembros y que requieren datos básicos para orientarse en el acompañamiento a sus seres queridos.

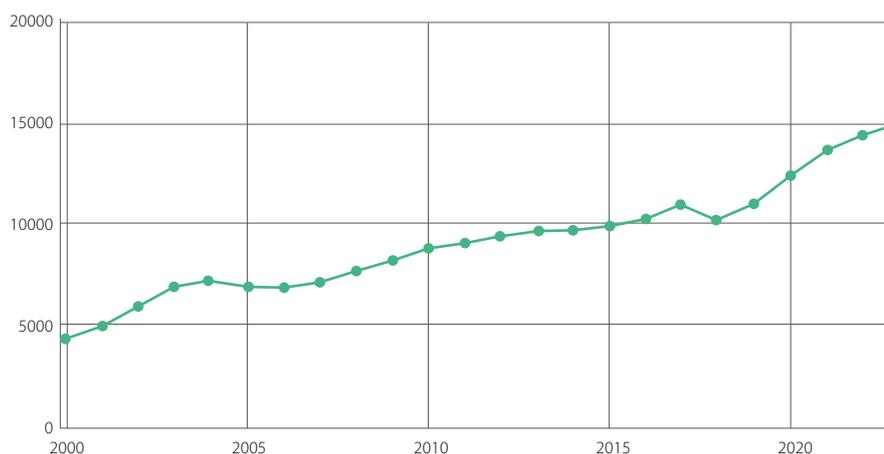
3. INFRAESTRUCTURA Y CONDICIONES DE VIDA

3.1. Evolución y características de la población privada de libertad

Uruguay es el octavo país a nivel mundial y el primero en América del Sur en términos de prisionización.⁴⁵ En diciembre de 2023 presentó una tasa de 432 personas privadas de libertad cada 100.000 habitantes. Este resultado es producto del notorio incremento del encarcelamiento experimentado en el país durante las últimas décadas.

GRÁFICO 1.

Evolución de la cantidad de personas privadas de libertad (2000-2023)



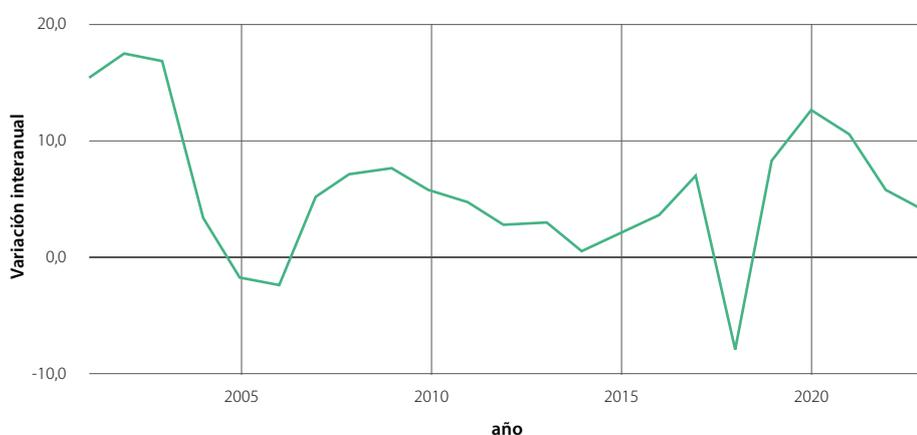
Fuente: Elaboración propia con base en datos del INR.

45 Según datos del World Prison Brief, <https://www.prisonstudies.org> (consulta: marzo 2024).

La tendencia al alza se vio interrumpida únicamente en dos momentos durante este último cuarto de siglo: inmediatamente luego de la aprobación de la Ley de Humanización para el Sistema Carcelario, en 2005, y luego de la entrada en vigor del Código del Proceso Penal, en 2017. Más allá de estos descensos puntuales, la tendencia al incremento ha sido continua. Desde inicios de este siglo, los períodos de mayor crecimiento poblacional interanual fueron entre 2001 y 2003 y entre 2020 y 2021. En todos estos casos el crecimiento interanual estuvo por encima de los 10 puntos porcentuales. Si bien el ritmo de crecimiento disminuyó a partir de 2022, la población continúa aumentando considerablemente año a año.

GRÁFICO 2.

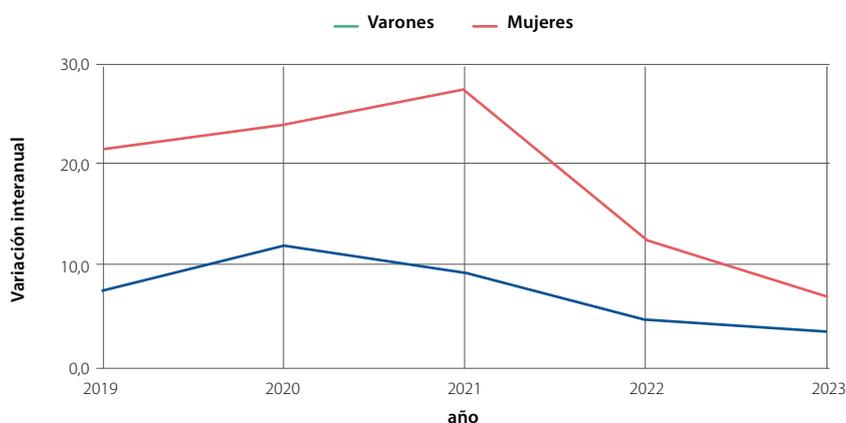
Variación interanual de la población privada de libertad, en porcentajes (2000-2023)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INR.

GRÁFICO 3.

Variación interanual de la población privada de libertad por sexo, en porcentajes (2018-2023)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INR.

Las mujeres continúan siendo una franca minoría entre la población penitenciaria; en 2023 representaban el 7,3%. Sin embargo, su ritmo de crecimiento ha sido notoriamente mayor que el de los varones durante los años más recientes. Tal como se observa en el gráfico 3, entre 2019 y 2022 la población de mujeres encarceladas creció, año tras año, más de un 20%. A pesar de que el ritmo de aumento decreció este último año, sigue siendo superior al de los varones. Este incremento poblacional se debe, en gran medida, a la inflación penal relacionada con delitos de narcomenudeo en que las mujeres ocupan, generalmente, lugares subordinados.

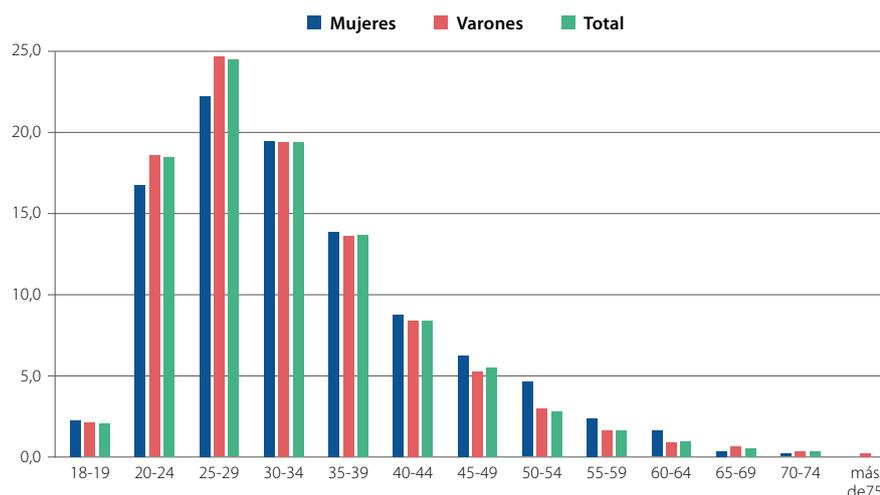
Este incremento de la población femenina incide también en el fenómeno de la maternidad en prisión. Así, las mujeres que comparten la reclusión con sus hijos e hijas pasaron de, en promedio, 45 en 2022 a 50 en 2023. Por su parte, los niños y niñas que comparten la prisión con sus madres pasaron de 46 a 51 en el mismo período, mientras que las gestantes aumentaron de 10 a 14.

En marzo de 2024 la población transgénero privada de libertad ascendía a 52 personas, 15 varones y 37 mujeres.⁴⁶ Más de la mitad de las mujeres trans se encuentran alojadas en el módulo 9 de la Unidad n.º 4, mientras que el 80% de los varones trans se encuentran alojados en la Unidad n.º 5. La restante población se encuentra distribuida en distintas unidades del país.

Además de recaer principalmente sobre los varones, el encarcelamiento se encuentra fuertemente concentrado en la población joven. Así, el 45% de la población reclusa tiene 29 años o menos. Si bien en términos comparativos las mujeres privadas de libertad presentan edades más avanzadas que los varones, las distancias entre ambos sexos se han ido reduciendo en estos últimos años y muestran una mayor similitud en sus perfiles etarios.

GRÁFICO 4.

Distribución de la población privada de libertad por sexo y edad, en porcentajes (diciembre de 2023)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INR.

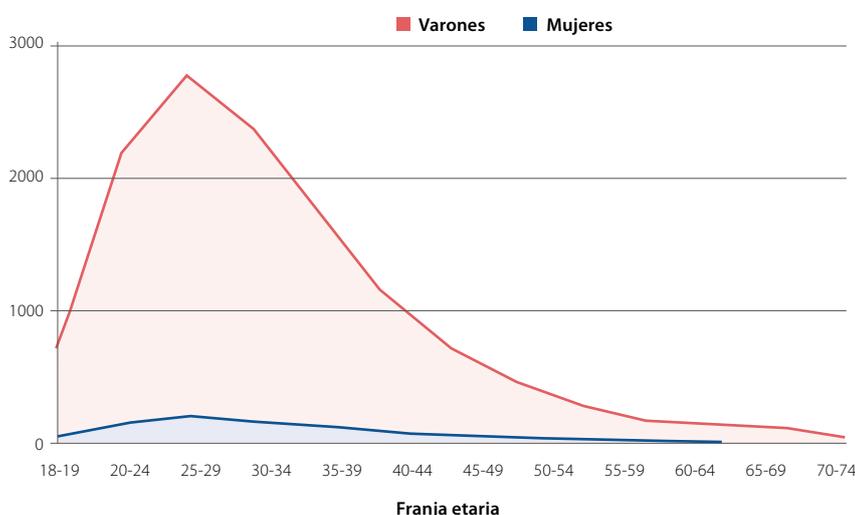
46 Información basada en las novedades semanales del INR.

La tasa de prisionización de 432 internos cada 100.000 habitantes mencionada al inicio de este apartado es un indicador general que toma como base a toda la población del país, independientemente de su estructura por edad y sexo. La población carcelaria viene en crecimiento constante y se encuentra compuesta básicamente por varones y jóvenes. Por su parte, la población uruguaya no solo no aumenta, sino que tiene una estructura envejecida. Así, resulta de interés conocer las tasas de encarcelamiento por grupos de edad y sexo.

En el gráfico 5 se observa la concentración del encarcelamiento sobre las poblaciones de adultos jóvenes, especialmente los comprendidos entre los 20 y los 35 años. Así, prácticamente 26 de cada 1000 varones que residen en Uruguay y que tienen entre 25 y 29 años se encuentran presos. Este fenómeno genera nefastas consecuencias no solo sobre las trayectorias vitales de estas personas, sino también sobre sus familias y sobre la sociedad en su conjunto, bajo el entendido de que se encuentran en plena etapa productiva y reproductiva. A partir de este indicador queda de manifiesto que los efectos del encarcelamiento masivo generan secuelas de gran profundidad y duración, tanto en la estructura social como económica del país.

GRÁFICO 5.

Tasa de prisionización cada 100.000 habitantes por sexo y edad

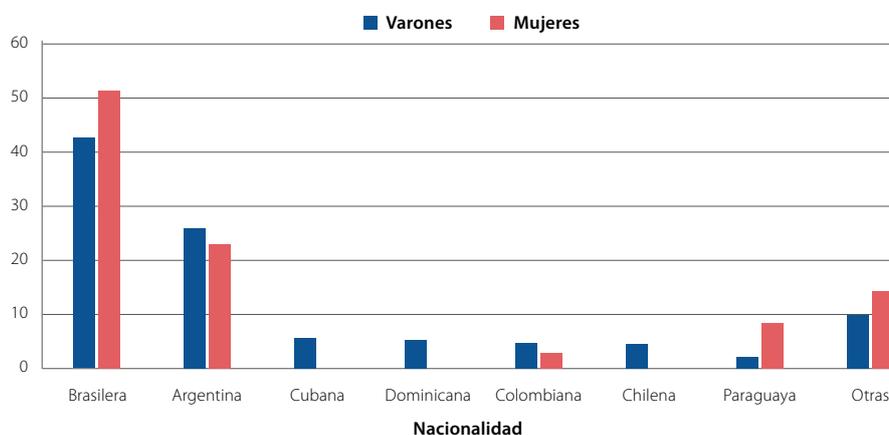


Fuente: Elaboración propia con base en datos del INR (diciembre 2023) y proyecciones de población del INE.

La amplia mayoría de la población privada de libertad tiene nacionalidad uruguaya. En cuanto a las personas nacidas en el extranjero, su proporción es superior entre las mujeres (3%) que entre los varones (2,4%). Para ambos sexos, Brasil es el país del cual provienen en mayor proporción, seguido de Argentina y otros países de la región.

GRÁFICO 6.

Distribución de la población privada de libertad por nacionalidad, en porcentajes (diciembre de 2023)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INR.

Cabe aclarar, asimismo, que la selectividad del sistema penal se observa no solo en la estructura poblacional por sexo y edad, sino también a través de múltiples indicadores que dan cuenta de diversas fuentes de vulnerabilidad que caracterizan a la población que acaba siendo enviada a prisión. Así, datos recientemente publicados por el MEC (2022) muestran que más del 80% de los varones que se encontraban privados de libertad habían participado de algún programa social o recibido alguna prestación social entre 2012 y 2021.⁴⁷ Por su parte, el mismo informe muestra que casi la mitad de los varones recluidos no habían tenido ningún trabajo formal durante esos diez años.

Otra dimensión a través de la cual es posible abordar la vulnerabilidad social de la población que acaba siendo captada por el sistema penal, refiere a su ascendencia étnico-racial. Al respecto, Uruguay tiene un gran deber en relación con la disponibilidad de información, ya que no existen datos oficiales al respecto. Sin embargo, un relevamiento reciente enfocado en mujeres privadas de libertad realizado en el marco del Proyecto Crisálidas, destaca que un 24% de las encuestadas se autoperciben afrodescendientes, porcentaje que más que duplica al de la población global del país (Nómada, 2023).

Por otro lado, uno de los problemas históricos que enfrentaba el sistema de justicia en Uruguay, y que había sido señalado en reiteradas ocasiones a nivel internacional (Nowak, 2009; CEJA, 2013; Carranza, 2012), era la proporción alarmante de personas sin condena. Esa situación se revirtió en gran medida a partir de 2018, fruto de la puesta en marcha del

47 Según datos de la División de Investigación y Estadística con base en datos del Programa Nacional de Educación en Cárcel de la DNE-MEC, INR, y el Sistema de Información del Área Social del MIDES.

Código del Proceso Penal. Esta tendencia al descenso de la población en prisión preventiva continúa hasta la actualidad; su peso disminuyó de 10,8% en 2022 a 7,8% en 2023.

3.2. Distribución y condiciones de vida de la población privada de libertad

Actualmente, la población privada de libertad se encuentra distribuida en 26 unidades de reclusión, sin contar la Sala de Salud Mental (ex Cárcel Central) ni el Centro de Ingreso, Derivación y Diagnóstico (CIDD). Las características, condiciones y regímenes de vida entre las distintas unidades son extremadamente disímiles. Mientras 17 de estas cuentan con una población de menos de 350 personas, 4 de ellas alojan a más de 1000 internos, entre las cuales se ubica la Unidad n.º 4 que alberga a casi 5000 personas (más del 30% del total de la población privada de libertad del país). Algunas unidades están destinadas a una población exclusivamente masculina, otras femenina, y otras mixtas. Estas últimas se tratan generalmente de cárceles que tienen una población principalmente masculina y cuentan con un anexo o sector para mujeres.

TABLA 2.

Distribución de la población privada de libertad según establecimiento, promedio anual (2023)

Unidad	Personas	Porcentaje
Sala de Salud Mental (ex Cárcel Central)	7	0,0
CIDD	175	1,2
Unidad n.º1 Punta Rieles	1737	11,6
Unidad n.º2 Libertad - Chacra	29	0,2
Unidad N.º 3 Libertad	1137	7,6
Unidad N.º 4 Santiago Vázquez	4710	31,4
Unidad n.º 5 Femenino	695	4,6
Unidad n.º 6 Punta de Rieles	656	4,4
Unidad n.º 7 Canelones y Chacra	1047	7,0
Unidad n.º 8 Domingo Arena	28	0,2
Unidad n.º 9 Mujeres con hijos	33	0,2
Unidad n.º 10 Juan Soler	68	0,5
Unidad n.º 11 Río Negro	129	0,9
Unidad n.º 12 Rivera y anexo	716	4,8
Unidad n.º 13 Maldonado	949	6,3
Unidad n.º 14 Colonia	193	1,3
Unidad n.º 15 Cerro Largo	251	1,7
Unidad n.º 16 Paysandú	335	2,2

Unidad	Personas	Porcentaje
Unidad n.º 17 Lavalleja	161	1,1
Unidad n.º 18 Durazno	198	1,3
Unidad n.º 19 Florida	169	1,1
Unidad n.º 20 Salto y anexo	506	3,4
Unidad n.º 21 Artigas y anexo	236	1,6
Unidad n.º 22 Rocha	154	1,0
Unidad n.º 23 Treinta y Tres	153	1,0
Unidad n.º 24 Soriano	305	2,0
Unidad n.º 25 (ex módulo XII)	23	0,2
Unidad n.º 26 Tacuarembó	180	1,2
Total	14.980	100

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INR.

En Uruguay no existe una definición oficial sobre el término *plaza penitenciaria*, elemento clave para calcular los niveles de superpoblación. Así, el informe 2022 del Comisionado Parlamentario indica que esta ausencia implica

[...] que haya una arbitrariedad de base en las cifras recogidas de cada unidad. [...] Los valores de plazas en cada unidad siguen el criterio de la tradición en la unidad y pueden ir cambiando en el tiempo de acuerdo a decisiones opacas respecto a la representación de sus variaciones, o sea, a la creación o inhabilitación de plazas. (Comisionado Parlamentario, 2022, p. 103)

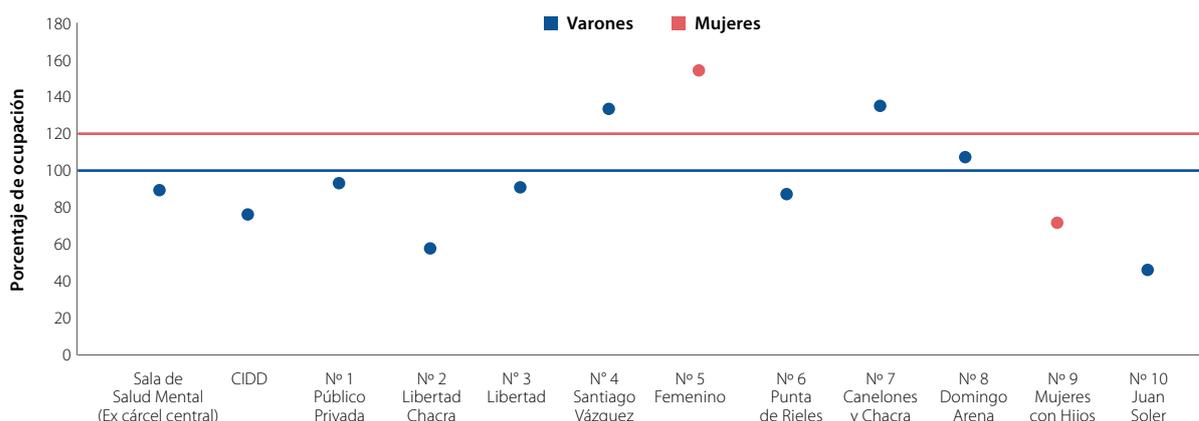
Más allá de las críticas metodológicas, si bien desde 2020 se construyeron y refaccionaron 1335 plazas, esta medida no fue suficiente para combatir los niveles críticos de hacinamiento. Así, en 2023 la tasa de ocupación del sistema fue de 123 personas cada 100 plazas, siendo la situación peor aún en las mujeres (136) en comparación con los varones (122). En 2024, se encuentran en proceso de construcción o refacción 612 plazas, y se proyecta la creación de 2120 nuevas plazas a través, entre otras cosas, de la creación de nuevas unidades bajo el régimen de participación público-privada. En el marco de este proceso se prevé la construcción de un establecimiento femenino en Montevideo con 850 plazas, incluyendo un módulo para población trans, que sustituya a la Unidad n.º 5.

Tal como se observa en el gráfico 7, hay tres unidades del área metropolitana con niveles de ocupación por encima del 120%. De modo especialmente preocupante, se trata del principal establecimiento destinado a población masculina (Unidad n.º 4, COMCAR), del principal establecimiento destinado a población femenina (Unidad n.º 5) y de otra unidad con un gran volumen poblacional (Unidad n.º 7, Canelones). La situación de las mujeres en la Unidad n.º 5 es particularmente crítica y llega a niveles de ocupación del 154%. En el extremo opuesto, unidades que implican regímenes de vida más abiertos y

con mayores posibilidades de acceso a oportunidades laborales, educativas y recreativas (como la Unidad n.º 2 o la Unidad n.º 10) cuentan con una importante capacidad ociosa, de entre 40% y 50% de sus plazas.

GRÁFICO 7.

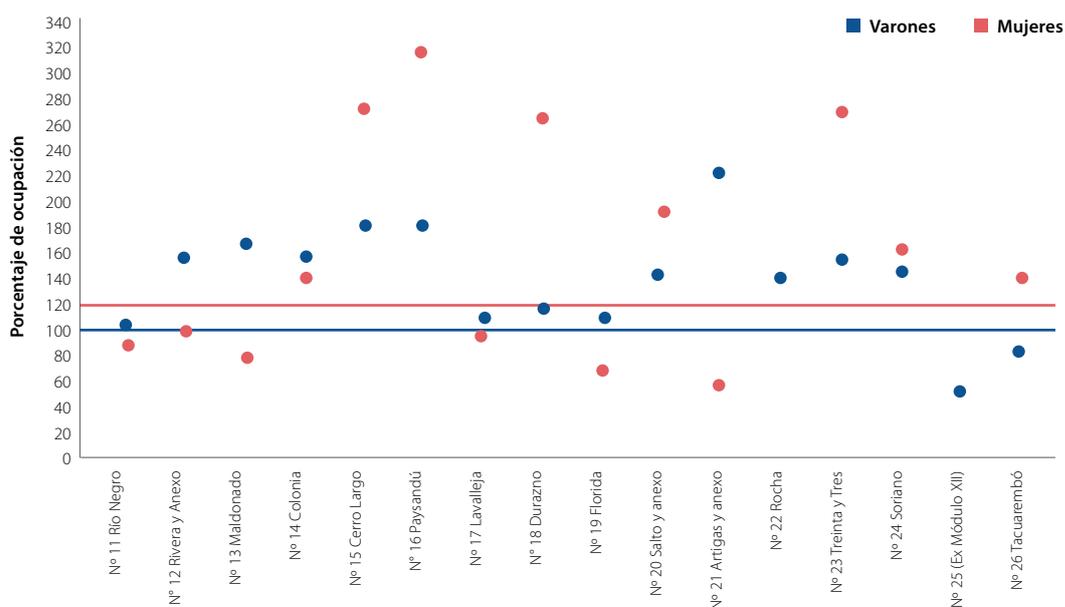
Densidad penitenciaria según establecimiento y sexo de la población, Montevideo y área metropolitana (diciembre de 2023)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INR.

GRÁFICO 8.

Densidad penitenciaria según establecimiento y sexo de la población, interior del país (diciembre de 2023)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INR.

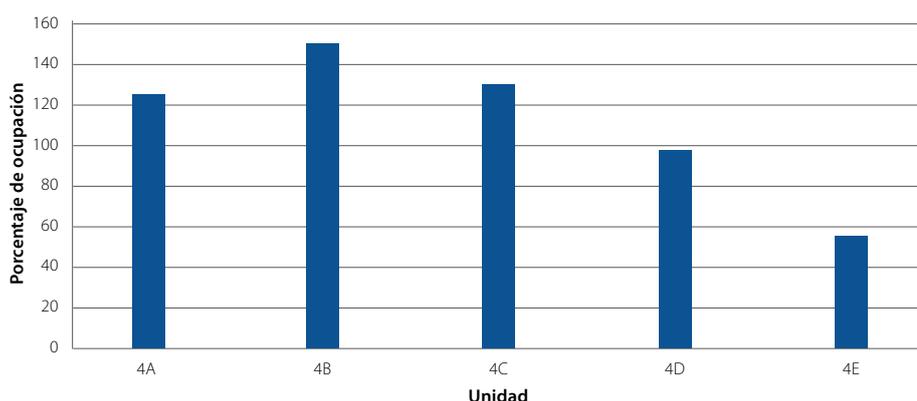
Las dimensiones de las unidades del interior del país son, en general, muy inferiores en comparación con las del área metropolitana. Sin embargo, en el gráfico 8 se observa que el hacinamiento es una problemática presente en la mayoría de los establecimientos de esa zona. Si bien en la mayoría de los casos se trata de espacios que cuentan con pocas mujeres en términos absolutos, los niveles de ocupación en términos relativos resultan particularmente preocupantes. En varias de estas unidades, algunas de las mujeres se alojan junto con sus hijos e hijas. Tal es la situación de la Unidad n.º 20 de Salto, que contó durante 2023 con 11 niños y niñas en promedio viviendo con sus madres, o la Unidad n.º 24 de Soriano, que contó con 3 niños y niñas.

Esta distribución desigual de la población, y la tendencia a concentrar la mayor cantidad de gente en los espacios locativos que están en peores condiciones, se replica en el interior de las unidades. Un caso paradigmático en este sentido es el de la Unidad n.º 4, que alojaba en marzo de 2024 a 4828 personas. En función de las dimensiones del establecimiento, se decidió en 2019 transformarla en un *complejo de unidades*, dividiéndola en cinco establecimientos (4A, 4B, 4C, 4D y 4E) con autonomía relativa, dependientes de una coordinación general. A pesar de este intento por independizar la gestión, existen áreas extremadamente sensibles que continúan siendo compartidas por todas las unidades del complejo, como la jurídica o la presupuestal.

Los niveles de ocupación son muy disímiles entre las distintas unidades que componen este complejo, tal como se muestra en el gráfico 9. En la Unidad 4B, compuesta por los módulos 10 y 11, el hacinamiento llega prácticamente al 150%. En el extremo opuesto, en los sectores que integran la Unidad 4E de mínima seguridad (módulos 7, 9 y el sector preegreso), hay aproximadamente un 40% de plazas vacantes.

GRÁFICO 9.

Densidad penitenciaria según unidad dentro del complejo de unidades n.º 4 (marzo de 2024)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INR.

El hacinamiento va en detrimento de las posibilidades de desarrollar intervenciones de corte técnico, no solo porque empeora el ratio de funcionarios por interno y dificulta

el movimiento dentro de la unidad, sino también porque lugares que no fueron previstos para alojamiento (salones de visita, comedores, espacios laborales, e incluso duchas), terminan siendo utilizados a tales fines. En este marco, resulta necesario definir con precisión qué se entiende por plaza penitenciaria, bajo el entendido de que cada persona debería disponer de un espacio suficiente y adecuado para el ejercicio de los derechos humanos. Al mismo tiempo, y tal como han establecido diversos actores, el contexto ambiental resulta fundamental para explicar el comportamiento humano. En la medida en que no se cuente con espacios adecuados para la vida y para el desarrollo de actividades, los problemas de convivencia, así como los niveles de agresividad, irán en aumento.

Sin embargo, frente a los problemas crónicos de hacinamiento que se arrastran por lo pronto desde la década del noventa —como fue señalado por la Comisión Tomassino en 1996—, la respuesta estatal ha ido sistemáticamente por la línea de construir y refaccionar plazas penitenciarias. La evidencia muestra que no es posible combatir este fenómeno con base en esa única estrategia, además de que resulta inviable en el mediano y el largo plazo.

Por su parte, la construcción de establecimientos debe darse en función de los cometidos del sistema, habilitando espacios y recursos adecuados para la intervención técnica que se planifique llevar adelante y ajustados en función de los perfiles poblacionales que se vayan a alojar. Por poner un ejemplo, se ha señalado la inadecuación edilicia de los módulos 10 y 11 de la Unidad n.º 4 en relación con los perfiles que la habitan, lo cual implica grandes complejidades para la gestión cotidiana, así como para el ejercicio de derechos por la población.

Así las cosas, las condiciones de alojamiento para la mayoría de la población dista mucho de lo establecido por los estándares básicos. Tal como marcan las Reglas Mínimas de Naciones Unidas (Reglas Mandela), resulta fundamental garantizar el acceso a al menos una hora diaria al aire libre, derecho que, por otro lado, no puede ser restringido por medidas disciplinarias. A pesar de lo elemental de este factor en términos del principio de *normalización* de la vida en prisión, el relevamiento llevado adelante por la Oficina del Comisionado Parlamentario en 2022 muestra que más de la mitad de las personas encarceladas (56%) no consiguen ejercerlo (Comisionado Parlamentario, 2022). En las cárceles del área metropolitana la situación es aún peor, siendo que dos terceras partes de la población carcelaria queda excluida de esta condición mínima. De hecho, existen sectores enteros que no acceden al patio ni a otros espacios de uso común durante semanas (MNP-INDDHH, 2023a, OCP-MNP, 2023).

De diversos informes elaborados por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, la Oficina del Comisionado Parlamentario, y por los jueces de ejecución y vigilancia (MNP-INDDHH, 2020, 2022, 2023a, 2023b, 2024; Comisionado Parlamentario, 2021, 2022; OCP-MNP, 2023), así como de las conversaciones y recorridos realizadas para este trabajo surge que, a pesar de los importantes esfuerzos desarrollados por las autoridades y el personal penitenciario, gran parte de la población se encuentra sometida a condiciones indignas de vida. Entre otras carencias, se destacan la deficiente asistencia médica, la alimentación inadecuada, el escaso acceso a plazas laborales y educativas, o la falta de camas suficientes. Genera especial preocupación el hecho de que en algunos sectores o módulos (principalmente

en los grandes establecimientos) las instalaciones eléctricas y sanitarias se encuentran en pésimas condiciones, el acceso al agua se da de modo intermitente, hay serios problemas de humedad y calefacción, condiciones inadecuadas en los salones de visita, falta de higiene, así como problemas de plagas (roedores e insectos), al punto tal de que para el año 2022 apenas el 15% de la población estaba alojada en espacios donde efectivamente se cuenta con oportunidades de integración social (Comisionado Parlamentario, 2022).

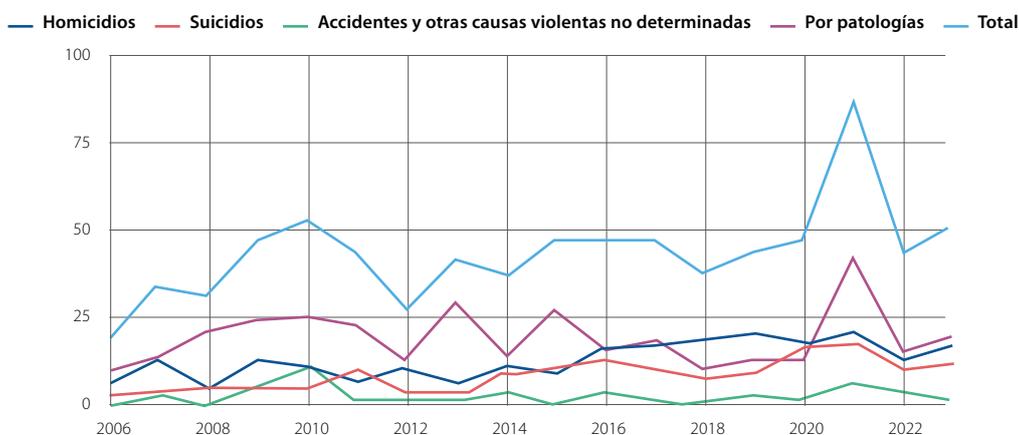
Otro de los aspectos preocupantes respecto de las dinámicas intracarcelarias viene dado por la violencia. Al respecto, resulta extremadamente difícil estimar la magnitud del fenómeno, dado que gran parte no llega a conocimiento del personal y, en caso de llegar, no siempre es registrado adecuadamente (Trajtenberg y Sánchez de Ribera, 2019). Así, se muestran enormes disparidades en la capacidad de las distintas unidades de reclusión para el registro de las «Novedades diarias», donde, entre otros elementos, se hacen constar la cantidad de funcionarios agredidos, los incidentes entre personas privadas de libertad, así como las lesiones autoinfligidas. Ello compromete fuertemente validez de dicha información para su uso estadístico.

En este marco, las muertes bajo custodia constituyen un indicador más robusto respecto de cuán *sobrevivibles* resultan las prisiones. Por su parte, los decesos en cárceles pueden tomarse también como un proxy del grado de *aceptabilidad* que las sociedades tienen frente al sufrimiento de la población privada de libertad. Al respecto, cabe indicar que en Uruguay las chances de morir intramuros son muy superiores a las de extramuros: la tasa de homicidio en prisiones para el período 2006-2022 fue 16 veces mayor que a nivel nacional, mientras que la tasa de suicidios fue 4,5 veces más alta (Vigna y Sosa Barón, 2023).

En términos globales, el promedio anual de muertes en cárceles en los últimos diez años (2014-2023) fue de 48,6, marcando el 2021 un récord con 86 decesos. En 2023 hubo 51 fallecimientos, por encima de la media, 60% de los cuales pueden ser catalogados como violentos.

GRÁFICO 10.

Evolución anual de las muertes en custodia según tipo de muerte (2006-2023)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INR y de la Oficina del Comisionado Parlamentario.

Si bien en Uruguay el fenómeno de la muerte en prisión se da generalmente en torno a episodios discontinuos, debe destacarse que en los últimos 15 años tuvieron lugar tres incendios que dejaron como resultado fallecimientos múltiples: en 2010, en la cárcel de Rocha fallecieron 12 personas; en 2021, en el módulo 4 del COMCAR perdieron la vida cuatro personas; a fines de 2023, un nuevo incendio en el módulo 4 del COMCAR (esta vez ocasionado intencionalmente por un grupo de internos) tuvo como resultado seis fallecimientos (cuatro de ellos en diciembre de 2023 y otros dos en enero de 2024).

Los altos niveles de mortalidad bajo custodia dan cuenta de la escasa capacidad estatal para generar condiciones dignas de habitabilidad, así como niveles de atención adecuados y oportunos.

La violencia institucional, ya sea ejercida de modo sistemático o en situaciones puntuales, es otra de las problemáticas que afectan al sistema penitenciario. En 2022, la Oficina del Comisionado Parlamentario registró 62 denuncias en este sentido, las que se encuentran fuertemente concentradas en dos establecimientos de reclusión: la Unidades n.º 3 y n.º 4.

Diversos actores han señalado como particularmente preocupante la situación en la Unidad n.º 5, la principal cárcel femenina del país, que concentra el 64% de las mujeres privadas de libertad. La ocupación de dicho establecimiento supera enormemente la capacidad instalada, con un hacinamiento de 154%. La infraestructura se encuentra en un estado completamente deficiente y las instalaciones eléctricas y sanitarias han sido definidas como «en un estado deplorable». De hecho, en 2023 el personal penitenciario (policías y operadores) presentó un *habeas corpus* correctivo colectivo denunciando la vulneración de diversos derechos humanos de las mujeres. Por su parte, y ante el aumento constante de la población reclusa, la convivencia se ha ido deteriorando y los niveles de violencia interpersonal han aumentado notoriamente (Comisionado Parlamentario, 2022; MNP-INDDHH, 2023b), y el acceso a derechos (en particular a la salud) se ha visto resentido. Se ha señalado como preocupante la situación de las mujeres que padecen problemas serios de salud mental dentro de la Unidad n.º 5, lo cual implica en ocasiones situaciones de aislamiento prolongado y carencias notorias en la atención sanitaria (OCP-MNP, 2023).

Al respecto, cabe recordar que el encarcelamiento femenino, aun más que el masculino, genera impactos negativos sobre terceros, en especial sobre sus hijos e hijas, que quedan en una situación de particular vulnerabilidad ante la privación de libertad de sus referentes. Por su parte, la estadía de niños y niñas con sus madres en prisión coloca un desafío mayúsculo para un sistema desbordado. Así, la literatura ha mostrado ampliamente los efectos en el desarrollo cognitivo y emocional de estos niños y niñas que tienen tanto el encierro como la separación de sus madres (UNODC, 2021; CELS, 2011). Por ello, la normativa internacional ha enfatizado la relevancia de apelar a la utilización de medidas alternativas en mujeres cuando se trate de delitos leves o moderados, no violentos, y la imputada esté embarazada o tenga menores a cargo. Por su parte, este tipo de abordaje se encuentra en sintonía con el planteo del modelo de riesgo, que propone concentrar la intervención penitenciaria en aquellos perfiles con mayores niveles de riesgo de reincidencia delictiva (Bonta, 2023).

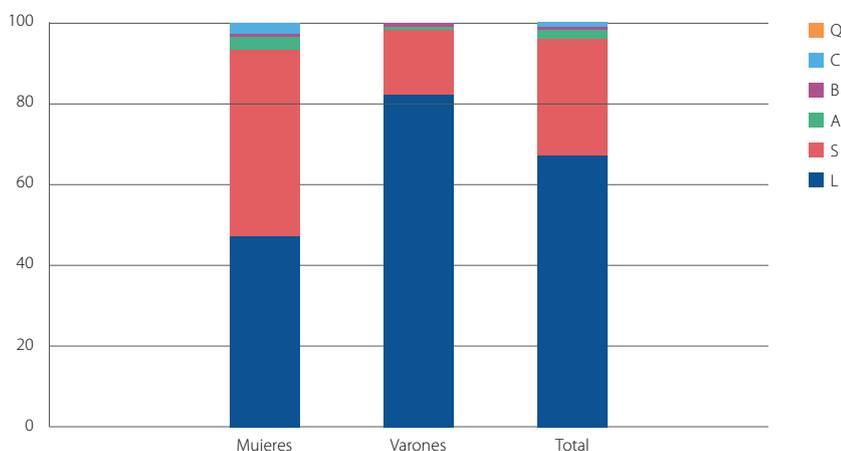
3.3. Recursos humanos

Otro de los grandes problemas del sistema penitenciario uruguayo viene dado por la gran cantidad de personas privadas de libertad por cada funcionario. Contar con un número adecuado de internos para el personal disponible resulta una condición necesaria (aunque no suficiente) para mantener condiciones dignas y seguras dentro de los establecimientos de reclusión (Dammert y Zúñiga, 2008; Carranza, 2012). Según Carranza (2012), la ausencia de personal suficiente es un elemento crucial para el desarrollo de situaciones caóticas, donde el vacío de autoridad es llenado por *liderazgos emergentes* de los internos u otros actores. En este sentido, el autor destaca que el aporte realizado por el personal es fundamental y no puede ser sustituido por otros elementos de control como los tecnológicos.

A diciembre de 2023, el INR contaba con 3990 funcionarios. Dos terceras partes de estos son policías (escalafón L), mientras un 30% son operadores penitenciarios (escalafón S). El 4% restante se distribuye en 1,8% de profesionales universitarios (escalafón A), 1,5% de administrativos (escalafón C), 0,7% de técnicos universitarios (escalafón B), y 0,1% de particular confianza (escalafón Q). Mientras que entre los varones la amplia mayoría son policías (82%), entre las mujeres existe una proporción similar de policías y de operadoras civiles.

GRÁFICO 11.

Distribución del personal del INR por escalafón, según sexo (diciembre de 2023)

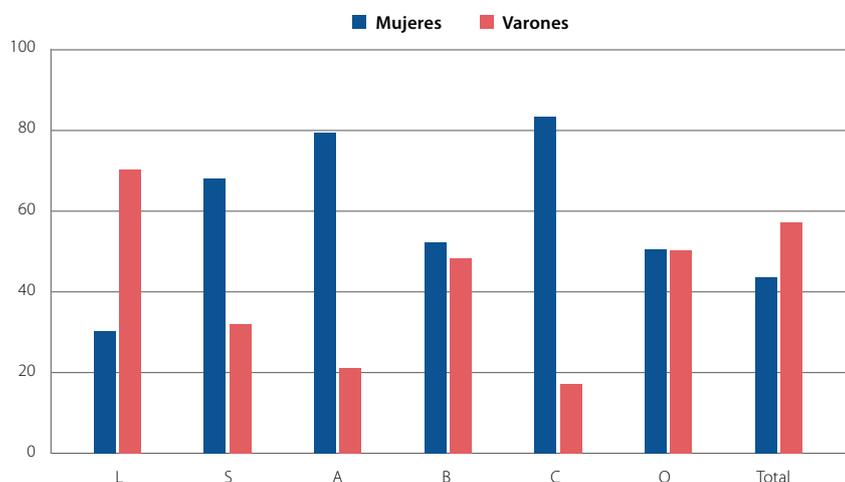


Fuente: Elaboración propia con base en datos del INR.

Más de la mitad de los funcionarios son varones (57%). Sin embargo, la distribución por sexo es bastante desigual al interior de cada uno de los escalafones. Mientras el 70% de los policías son varones, entre los operadores penitenciarios, los profesionales universitarios y los administrativos, las mujeres son una clara mayoría (68%, 79% y 83%, respectivamente).

GRÁFICO 12.

Distribución del personal del INR por sexo según escalafón (diciembre de 2023)

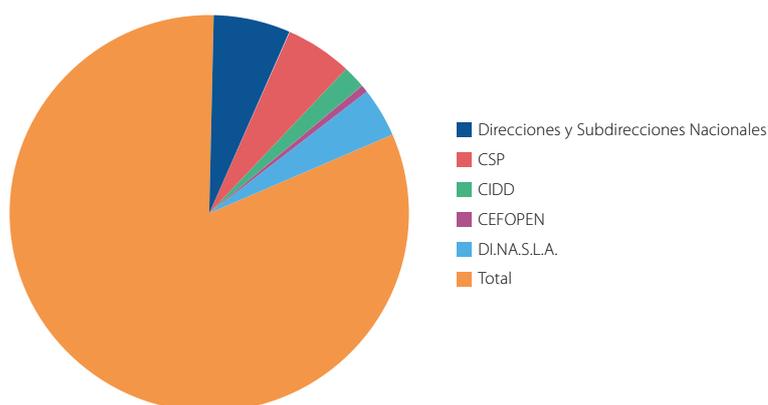


Fuente: Elaboración propia con base en datos del INR.

Si bien más de 8 de cada 10 funcionarios están asignados al trabajo dentro de las unidades de reclusión, un 6,6% trabajan en la Dirección y las Subdirecciones Nacionales, un 5,5% está asignado al Cuerpo de Seguridad Penitenciaria, y un 4% a la Dirección de Medidas Alternativas.

GRÁFICO 13.

Distribución del personal del INR según lugar de trabajo (diciembre de 2023)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INR.

Si se toma en consideración únicamente a quienes trabajan en las unidades de reclusión, se observa que el porcentaje de profesionales universitarios disminuye a la mitad (representando apenas el 0,95% del personal). Por su parte, los administrativos disminuyen a la tercera parte (0,55%). Como contracara, prácticamente la totalidad del personal que

trabaja en los establecimientos de reclusión (98%) está compuesto por personal policial y operadores penitenciarios.

A los efectos de afinar el indicador global de ratio, Carranza (2012) sostiene que es necesario distinguir entre tres tipos de funcionarios: de seguridad, administrativos y técnicos. Según el autor, debería haber idealmente entre una y tres personas privadas de libertad por cada funcionario de seguridad. Si bien a priori este número puede parecer elevado, el autor sostiene que, debido al sistema de turnos y al tipo de tareas que implica el trabajo, esta es la proporción adecuada para que en la práctica no haya más de doce reclusos por funcionario en cada momento. Al no existir una especialización funcional, no es posible en Uruguay calcular el ratio preciso del personal que trabaja en seguridad.

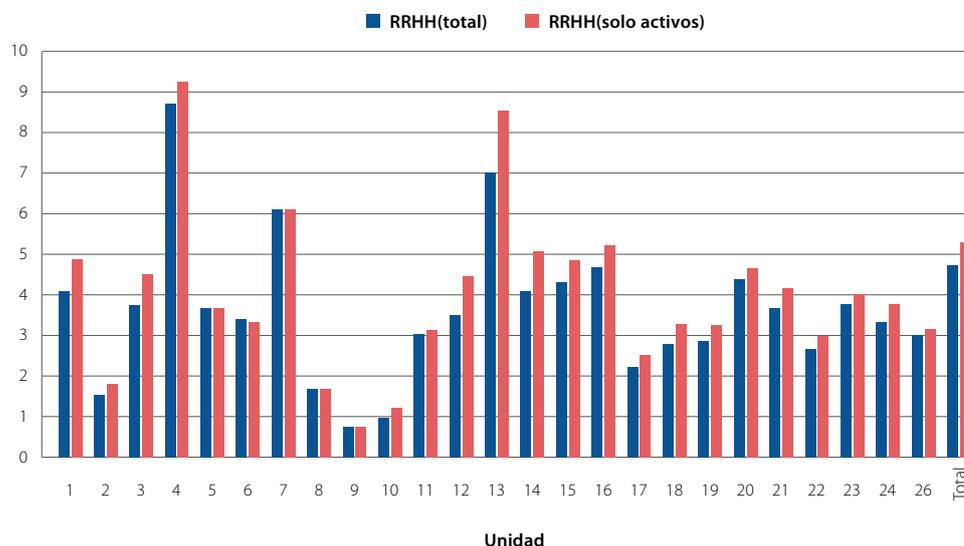
Aun así, y tomando en consideración a todo el personal que trabaja en las cárceles uruguayas, el país se encuentra muy lejos de lo sugerido: a diciembre de 2023 había un ratio de 4,7 personas encarceladas por cada funcionario. Por su parte, este problema se agrava de modo constante, por dos motivos. Por un lado, porque la población encarcelada crece constantemente, a un ritmo muy superior al que pueden llegar a aumentar los recursos humanos. Por otro lado, porque un porcentaje importante del personal se encuentra certificado, ya sea de forma temporal o permanente. Tal como plantea Galvani (2012), la problemática del ausentismo y de las certificaciones médicas es un fenómeno extendido y puede ser considerado como un mecanismo de resistencia individual frente a las duras condiciones de trabajo. Evidentemente, este recurso genera consecuencias perversas, dado que refuerza el problema estructural de escasez de personal. Por otro lado, un número importante de funcionarios no se adapta a las condiciones o al contenido de la labor y renuncia al puesto poco después de haberlo asumido. Así, para el caso uruguayo, si se considera únicamente al personal que se encuentra activo (que es un 90% del total), el ratio aumenta de 4,7 a 5,3 internos por funcionario.⁴⁸

Por otro lado, este indicador no se encuentra homogéneamente distribuido a lo largo del sistema. Muy por el contrario, existen establecimientos en donde el ratio está dentro de lo sugerido, mientras otros donde la capacidad está completamente desbordada. En el gráfico 14 se observa que la Unidad n.º 4, seguida por las Unidades n.º 13 y n.º 7 son las que presentan las peores situaciones en términos de la proporción entre personal y población penitenciaria. En estos casos, el ratio de personas encarceladas por funcionario activo es de 9,2, 8,5 y 6,1 respectivamente, duplicando y hasta triplicando el máximo recomendado.

48 Al respecto, el INR informó que los inactivos son «personas que no se encuentran disponibles para trabajar por una condición de ausentismo relacionada a: licencia médica, STIP, Junta Médica, procesados, abandonos de cargos y suspensiones temporaria». Por su parte, si bien la proporción de inactivos que figura en las estadísticas provistas por el INR se ubica en el entorno del 10%, desde la SNA se informó que el porcentaje de personal certificado (entre temporales y permanentes), llega al 23%.

GRÁFICO 14.

Ratio de internos por funcionarios, según establecimiento (diciembre de 2023)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INR.

Más allá de la cantidad de recursos humanos, resulta fundamental contar con perfiles adecuados en función de la intervención que se desee llevar adelante. Al respecto, en Uruguay hay únicamente 47 personas contratadas como profesionales universitarios o técnicos universitarios para trabajar con las más de 15.000 personas privadas de libertad, lo que da un ratio de 328 internos por cada profesional. Esta relación vuelve prácticamente imposible el desarrollo de intervenciones técnicas acordes con las necesidades de la población. Para suplir parcialmente esta carencia, lo que termina sucediendo es que parte de los funcionarios (principalmente pertenecientes al escalafón S) que cuentan con un título profesional (mayoritariamente en psicología o trabajo social) desempeñan un rol técnico, aunque no estén contratados para ello. Así, de acuerdo con un relevamiento realizado por la SNT, en 2024 trabajan en las unidades de reclusión un total de 44 licenciados/as en psicología, de los cuales solo 16 pertenecen al escalafón A, y 34 de ellos desarrollan tareas técnicas. Por su parte, existen 20 licenciados/as en trabajo social, 16 de los cuales realizan tareas técnicas, y 13 pertenecen al escalafón A.

En relación al aprovechamiento de las capacidades técnicas de funcionarios de otros escalafones, se ha remarcado como un retroceso el haber perdido la posibilidad de trabajar de modo exclusivo en ese tipo de tareas y tener que combinarlas con tareas operativas (como participar en las requisas o en los controles a las visitas), desvirtuando su rol y generando conflictos con la población. Por otro lado, también sucede que funcionarios pertenecientes a los escalafones S y L se desempeñan en tareas administrativas, ante la escasez de personal del escalafón C.

La gestión del personal en una institución tan compleja como el INR es un área que no se halla libre de problemas. El ingreso de civiles a partir de 2010, y la idea de que irían reemplazando progresivamente al personal policial, generó un marco de tensión entre ambos escalafones. Cabe recordar que este proceso se dio en medio de múltiples cambios que incrementaron los niveles de incertidumbre. En particular, se dio simultáneamente con la unificación del sistema a nivel nacional sin que existiera un consenso acerca del alcance, contenido y forma de lograr la rehabilitación (Mari, 2012; Vigna, 2021), y frente a un sistema de asignación de tareas y de rotación del personal que no respondía a una definición y evaluación de perfiles (Sandoya, 2015).

En definitiva, este proceso fue percibido en parte como una amenaza a los valores hegemónicos de la cultura organizacional tradicional, centrados en la seguridad, la disciplina y el orden, que se vieron en parte cuestionados por el ingreso masivo de civiles, quienes en su mayoría eran, además, mujeres (Vigna, 2021). De las entrevistas realizadas surge que las tensiones con relación a la formación diferencial y a la capacidad de desempeñarse en las tareas operativas y custodiales, así como a las diferencias sobre el régimen de trabajo y la sujeción a la cadena de mando, forman parte de las tensiones que aún persisten en el marco de la gestión institucional.

Acerca de las condiciones de trabajo, diversos autores a nivel regional (Dammert y Zúñiga, 2008; Zaffaroni, 2015) entienden que los bajos salarios y la mala calidad de los contratos constituyen dimensiones clave para explicar los altos niveles de rotación y ausentismo que se observan en el personal de las cárceles de América Latina. Las pésimas condiciones ambientales, la baja valoración social y el escaso reconocimiento institucional redundan en un personal menos motivado y menos capacitado (Vigna, 2021, Zaffaroni, 2015).

Si bien el fenómeno de la corrupción en prisiones es un tema escasamente abordado por la academia en Uruguay, el propio Ministerio del Interior en 2012 mencionaba como expresiones de tal fenómeno:

[...] el cobro por parte de funcionarios a cambio de traslados, cambios de sector, ingreso de armas, droga, psicofármacos, salidas transitorias, salidas transitorias para la comisión de delitos, obtención de plazas laborales privilegiadas, facilitación de fugas, promoción de riñas entre reclusos, privilegios en la distribución de comida, favores sexuales involucrando miembros de la familia del recluso y otros. A su vez, y entre las actitudes que obstaculizan el buen funcionamiento de un centro y derivan en situaciones de tensión interna se mencionan: la demora intencional en el traslado a médico, a estudios criminológicos, a la visita, a la reunión con el abogado, el alentar y propiciar levantamientos y motines por parte de los funcionarios, etcétera. En el marco de lo que pueden entenderse como situaciones de abuso de autoridad se encuentran la destrucción de bienes en las requisas, el robo de pertenencias de los reclusos, sustracción de elementos enviados por paquete, maltrato físico y/o psicológico, robo de suministros de comida destinada a la preparación de la comida

general, el destrato en las revisorías a los familiares, la utilización de mano de obra de los reclusos para trabajos de provecho personal del funcionario, etc. (Ministerio del Interior, 2012, pp. 68-69)

En cuanto al régimen de trabajo, la mayoría de los policías asignados a las grandes cárceles de Montevideo y el área metropolitana cumplen con el régimen *semana por semana*, en torno a guardias de 12 horas diarias durante 7 días seguidos,⁴⁹ y en algunos casos se realizan además *recargos* semanales de 6 horas extras. Estas condiciones acaban reforzando el sentimiento de aislamiento social, el agotamiento y las dificultades para compatibilizar la vida laboral y la extralaboral. La escasez de recursos humanos, combinada con la preocupación por la seguridad, va condicionando la totalidad de la dinámica carcelaria, desdibujando el carácter socioeducativo de la tarea e impactando en la salud emocional del personal (Vigna, 2021). Así, diversos funcionarios mencionaron el desgaste emocional y las estrategias de resistencia que deben desarrollar cotidianamente para no ser absorbidos por el sistema. Reclaman por un abordaje de salud ocupacional, así como por la consideración de la labor como trabajo insalubre (OFUCIPE, 2022). Por otro lado, se ha señalado en reiteradas ocasiones la inexistencia de una carrera funcional y de una política clara de ascensos para el personal civil.

4. OFERTA PROGRAMÁTICA

4.1. Educación

El Programa de Educación en cárceles está encargado de coordinar y gestionar la oferta educativa (formal y no formal) que es brindada fundamentalmente por actores externos al ámbito penitenciario (principalmente pertenecientes al sistema de educación pública en sus distintos niveles). En cuanto al acceso, los datos de los últimos años muestran que las posibilidades de acceder a la educación formal dentro de las prisiones son extremadamente reducidas, para entre un 20% y un 30% de la población. Si bien 2023 fue el año con mayor participación de la serie,⁵⁰ y mostró una clara mejoría respecto del período de pandemia, este incremento debe tomarse con cautela, dado que indica

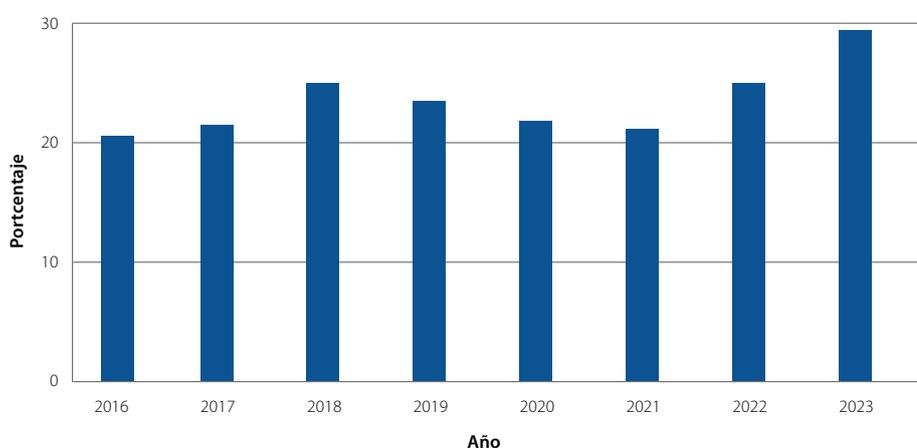
49 Si bien ha habido intentos de eliminar este régimen, en la práctica no se ha podido. La mayor parte del personal disponible para trabajar en las grandes cárceles de Montevideo y el área metropolitana proviene de la frontera con Brasil.

50 Se debe tener cautela al realizar comparaciones interanuales, dado que existen diferencias en los períodos reportados por el INR. Así, mientras que para 2016, 2020 y 2021 se cuenta con información correspondiente solo a un mes, en 2018, 2019, 2022 y 2023 se reporta el promedio marzo-diciembre, mientras que para 2017 se cuenta con información relativa al tercer trimestre.

que la educación formal llegó apenas a un 29% de la población. Asimismo, debe mencionarse también el bajo umbral aplicado para definir a alguien como *asistente*, dado que incluye a todas aquellas personas que hayan cursado al menos una hora al mes. Así, tanto por la baja cobertura como por el umbral mínimo utilizado, queda de manifiesto que el derecho a la educación es ejercido de modo muy excepcional dentro de las cárceles uruguayas.⁵¹

GRÁFICO 15.

Porcentaje de personas privadas de libertad que acceden a actividades de educación formal (2016-2023)



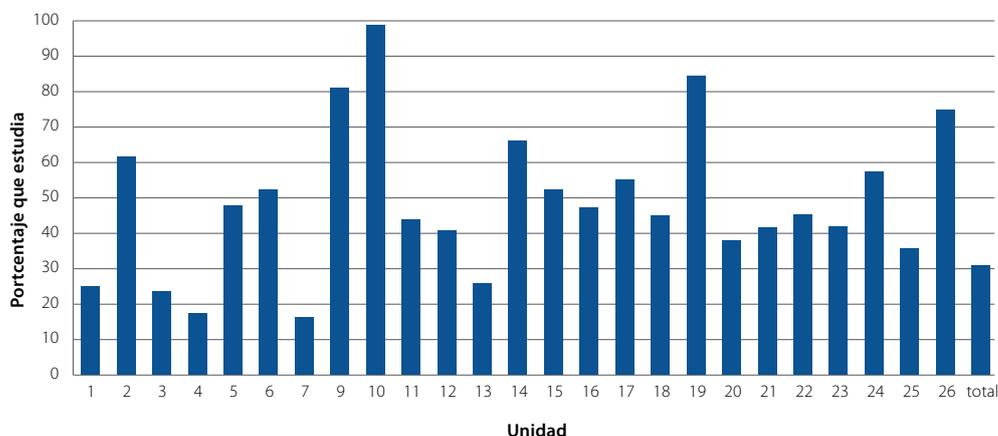
Fuente: Elaboración propia con base en datos del INR.

Por otro lado, se observa que las posibilidades de acceder a la educación son muy desiguales entre los distintos establecimientos. Así, mientras en algunas unidades (generalmente pequeñas) más del 70% de la población asiste a actividades educativas formales (como es el caso de las Unidades n.º 9, 10, 19 y 26), en otros establecimientos (en particular, las grandes unidades del área metropolitana) menos de la quinta parte de la población logra ejercer este derecho (como es el caso de la Unidad n.º 4 o de la Unidad n.º 7).

51 Al respecto, resulta de interés comparar estas estadísticas con las publicadas recientemente por el MEC (2022) para 2021, en las que se adopta un criterio más estricto, considerando que están atendidas por la educación aquellas personas que han asistido al 80% de las clases dictadas. Si se toma en cuenta este umbral, se observa que el porcentaje atendido por la educación formal en 2021 fue de 16,2%, proporción bastante menor al 21% que se maneja en el gráfico 15.

GRÁFICO 16.

Porcentaje de personas privadas de libertad que acceden a actividades de educación formal, según establecimiento (2023)

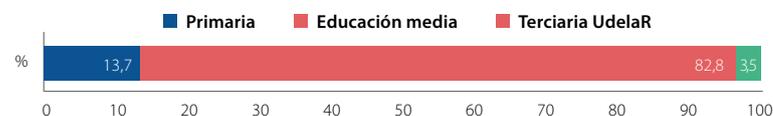


Fuente: Elaboración propia con base en datos del INR.

El gráfico 17 muestra la distribución de quienes asisten a la educación formal en cárceles según subsistema educativo.⁵² Allí se observa que más de 8 de cada 10 estudiantes cursan enseñanza secundaria. Por su parte, un 3,5% de las personas que realizan actividades educativas en prisión acceden a los estudios universitarios brindados por la Universidad de la República. Al respecto, cabe mencionar que el número de estudiantes universitarios privados de libertad ha venido en aumento constante en los últimos años, al tiempo que se amplía también la presencia de la Udelar en los establecimientos. Así, el circuito universitario está integrado actualmente por las Unidades n.º 3, 4, 5, 6, 9 de Montevideo y el área metropolitana, así como por la Unidad n.º 20 de Salto.

GRÁFICO 17.

Porcentaje de personas privadas de libertad que acceden a actividades de educación formal, según subsistema (2023)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INR.

52 No se incluyen aquí los cursos ofrecidos por UTU dado que fueron reportados por el INR como parte de la educación no formal.

En cuanto a la educación no formal (que incluye cursos brindados por el MEC, INEFOP-UTU, INEFOP-ECA, DEJA, EDUCANTEL y otras ofertas), para 2023 se informó que logró acceder a esta el 10,7% de la población.

Esta muy baja cobertura de las actividades educativas se choca fuertemente con las importantes carencias que tiene la población penitenciaria en la materia. Así, si bien existía la percepción de distintos actores respecto de que la población carcelaria enfrentaba fuertes dificultades en la lectoescritura, no se poseía hasta el momento una noción precisa de la magnitud de la problemática. Dado que la Ley de Presupuesto n.º 19924 en su artículo n.º 386 le asignó al MEC el cometido de coordinar a todos los organismos de la educación para llevar adelante un Plan Nacional de Educación en Cárceles, se entendió necesario contar con información válida y confiable respecto del perfil educativo de la población destinataria. A tales efectos, se diseñó y se aplicó en el marco del proyecto «Tomar la palabra: acciones para la disminución del analfabetismo en personas privadas de libertad» del Programa Nacional de Educación en Cárceles de la Dirección Nacional de Educación (MEC),⁵³ un dispositivo de detección temprana del analfabetismo. Dicho relevamiento piloto se implementó en 2022 en las Unidades n.º 4 y n.º 20 sobre 424 personas privadas de libertad. De los 413 varones relevados se observó que más de la mitad (el 53,5%) eran analfabetos (MEC, 2022).

Entre los factores que dificultan el acceso a la educación, el informe menciona

[...] factores normativos (regulación del acceso a los cupos, por ejemplo), de cobertura (cantidad de cupos ofrecidos por las distintas propuestas y cantidad de docentes y educadores para dinamizarlas), de infraestructura (cantidad de espacios disponibles), de gestión (cantidad de personal disponible para la conducción de las personas a los espacios educativos y características de los regímenes de reclusión — máxima, media o mínima seguridad—), entre otras. (MEC, 2022, p. 53)

A ello se le agregan también los problemas de conectividad y de infraestructura, que hacen que una parte de la oferta educativa, que podría ser virtual, no adquiera el volumen que podría tener.

En este marco, se observa que existen importantes dificultades de articulación interinstitucional entre los distintos actores de la educación y que cada subsistema trabaja de forma compartimentada. Por su parte, se ha señalado cierta presencia marginal de la formación técnico profesional. Con intención de avanzar en ese sentido, se inauguró recientemente un centro educativo de UTU en la Unidad n.º 4. Este bajo grado de avance de la formación técnica coexiste con importantes discusiones entre los actores de la educación respecto de cuál es y cuál debería ser el vínculo entre educación y trabajo, así como entre educación formal y educación no formal dentro del sistema penitenciario.

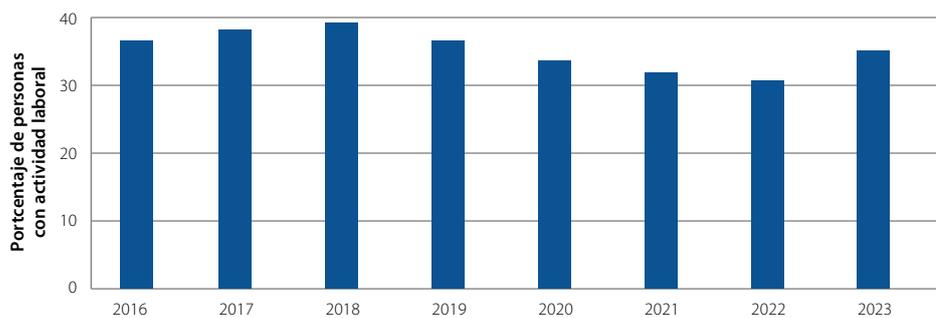
53 Este proyecto buscó, con base en los avances logrados desde 2008 por el Programa Aprender Siempre, contribuir a la alfabetización de la población carcelaria a través de la educación no formal (MEC, 2022).

4.2. Trabajo

Junto con la educación, el trabajo ha sido tradicionalmente señalado como uno de los grandes pilares de la intervención penitenciaria. Sin embargo, se observa que el acceso de la población reclusa al trabajo es también reducido, aunque se encuentra por encima de la actividad educativa. Así, el porcentaje de personas que cuentan con actividad laboral ha fluctuado en los últimos años entre un 30 y un 40% de la población, siendo 2021 y 2022 los años con niveles más bajos de la serie. En 2023 hubo un incremento respecto del año anterior y el indicador se ubicó en el 35% de la población total. Al respecto, cabe aclarar que el INR computa como persona que realiza actividades laborales a toda aquella que supere en el mes las 24 horas de actividad.

GRÁFICO 18.

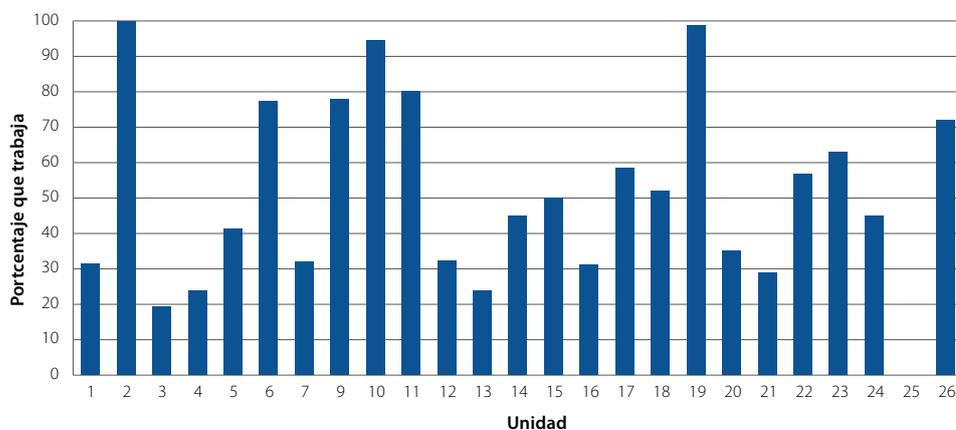
Porcentaje de personas privadas de libertad que acceden a actividades laborales (2016-2023)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INR.

GRÁFICO 19.

Porcentaje de personas privadas de libertad que acceden a actividades laborales, según establecimiento (2023)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INR.

De modo análogo a lo que ocurre con la educación, también la actividad laboral se encuentra muy desigualmente distribuida entre los distintos establecimientos. Así, mientras hay unidades donde más del 80% de la población trabaja (Unidades n.º 2, 11, 19), en otras no llega a hacerlo ni la cuarta parte (Unidades n.º 3, 4, 13).

Entre los motivos esgrimidos para dar cuenta de esta baja cobertura de las actividades laborales, generalmente se hace mención a diversas dificultades prácticas como el escaso personal para trasladar a los internos a sus puestos de trabajo, las dificultades en el ingreso de los insumos, la falta de continuidad derivada de sanciones o traslados, la escasez de espacios locativos para desarrollar las actividades, entre otras.

Por su parte, el acceso a plazas laborales no solo es escaso, sino que la amplia mayoría de la población que trabaja no percibe ningún ingreso por ello. La Ley de Rendición de Cuentas, n.º 19996, creó en su artículo 81 el Plan de Dignidad Laboral, que procuraba favorecer la instalación de emprendimientos productivos de la población privada de libertad y desarrollar mecanismos para la comercialización de dicha producción. Sin embargo, se reconoce que dicha iniciativa no se encuentra en funcionamiento debido a problemas operativos. Mientras son pocos los que perciben un salario (el informe del Comisionado para el año 2022 les asignaba un porcentaje en torno al 5% de quienes trabajaban), los peculios con los que cuenta el INR son aproximadamente 600, lo que equivale apenas al 12% de quienes realizan actividades laborales. Tal como ha señalado el Comisionado Parlamentario:

Muchas tareas que realizan los internos que sostienen el funcionamiento cotidiano de las cárceles (cocina, limpieza, mantenimiento) no tienen las formalidades mínimas de un empleo y no tienen como contrapartida un ingreso básico. Esto sería crucial para fomentar justamente la integración laboral y la legalidad. (Comisionado Parlamentario, 2022, p. 193).

Asimismo, se destaca el carácter *ocupacional* de la mayoría de estas actividades (centradas en mantener el tiempo ocupado), así como cierto retorno a una concepción del trabajo tradicional, que impulsa principalmente las tareas agrícolas.

Un actor clave en el área de capacitación y, en particular, en el vínculo entre el mundo educativo y el laboral, es el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP). En 2013, INEFOP y el INR firman un acuerdo marco de cooperación interinstitucional. Desde 2016 ambas instituciones han mantenido convenios que involucran también a otros actores (CETP-UTU, Sindicato Único de la Aguja, COCAP, FOCAP, e incorporan a actores del mundo privado y empresarial) para llevar adelante capacitaciones en distintas unidades de privación de libertad (INEFOP, 2023). La oferta actual se concentra principalmente en el desarrollo de habilidades y competencias transversales relevantes para el mundo del trabajo (donde las tecnologías de la información juegan un rol clave), así como en la acreditación de saberes y capacitación en oficios ajustados a las necesidades y posibilidades de las distintas unidades (construcción, gastronomía, actividades agrarias, estética y habilidades digitales). Se ha continuado asimismo con la *formación de formadores*, a través de la figura del doble

perfil (instructores y aprendices). Si bien estas iniciativas han tenido una cobertura acotada (llegando mensualmente a poco más de 100 internos en todo el país), han sido evaluadas positivamente en términos de su pertinencia, así como de su capacidad para articular la dimensión laboral y la formativa con miras a promover procesos de reinserción social. Sin embargo, se han detectado también algunas dificultades logísticas o de implementación relativas al acceso de los participantes a los cursos, al ingreso a los establecimientos de herramientas y materiales, así como la disponibilidad de espacios locativos adecuados.

Más allá de las dificultades, y sobre la base de una buena valoración del proceso de colaboración entre ambas instituciones, se generó un convenio entre INR e INEFOP para atender a más de dos mil personas privadas de libertad durante 2024 y 2025, con un máximo de 127 cursos.

Otra iniciativa interesante respecto del vínculo entre educación y trabajo viene dada por la inauguración de una sala de *habilidades digitales* en la Unidad n.º 5 para la capacitación en *testing* de videojuegos, a cargo de la Universidad de Montevideo.

4.3. Otros programas de trato

El Programa Nacional de Actividad Física, Deporte y Recreación (PRONADER) fue creado en 2018 y trabaja desde una perspectiva socioeducativa. Su propósito es «el diseño, el desarrollo, el seguimiento y la evaluación de propuestas que promuevan el acceso al derecho a la educación física, al deporte y a la recreación por parte de las personas privadas de libertad, como parte sustantiva del derecho a la educación» (PRONADER, 2023). Durante 2023 alcanzó al 31% de la población privada de libertad y llegó en mayor medida a la población femenina (45%) en comparación con la masculina (30%).

A pesar de la relevancia de la actividad deportiva, se entiende que a nivel social se continúa percibiéndola como secundaria en relación con otros derechos. A los efectos de fortalecer la intervención, se ha desarrollado un «Curso de formación de monitores en actividad física, deporte y recreación en contextos de privación de libertad» destinado a los referentes de las distintas unidades.

El Programa de Atención a las Personas Privadas de Libertad Extranjeras y Migrantes (PROEM) tiene por cometido «desarrollar líneas de acción y planes focalizados en la intervención socioeducativa con población privada de libertad extranjera y migrante, desde el enfoque de derechos humanos y la perspectiva de género y diversidad» (Juanche, 2018, p. 6). De este modo, trabaja brindando orientación a los referentes de las unidades para el abordaje de población objetivo, que representa al 2,4% de la población total.

El Programa de Atención a las Personas Privadas de Libertad en Situación de Discapacidad (PRODIS) coordina acciones con otros actores estatales que trabajan en la temática para el abordaje de la población objetivo, y trabaja asimismo en la capacitación de los referentes de las unidades. Durante 2023 se registraron, en promedio, 312 personas privadas de libertad con algún tipo de discapacidad (motora, visual, auditiva, intelectual u otras).

Por su parte, el Programa de Atención para Madres con Hijos e Hijas a cargo y Gestantes (PAMHI) focaliza su intervención en la atención a las mujeres embarazadas y madres que viven con sus hijos e hijas en prisión. Articula con diversas instituciones que trabajan con su población objetivo y desarrolla acciones de sensibilización e instancias de capacitación con el personal de las unidades que alojan a niños y niñas. Al mismo tiempo, realizan intervenciones puntuales, muchas de ellas en coordinación con el DGD. A lo largo de 2023 la población objetivo tuvo un aumento considerable, pasando en enero de 39 mujeres privadas de libertad alojadas con sus hijos e hijas, a finalizar el año con 57.

4.4. Salud

La atención de la salud es un aspecto extremadamente sensible en la dinámica penitenciaria. Hacia el año 2007 se estableció que el servicio en las cárceles de Montevideo y el área metropolitana dejara de estar a cargo de la Dirección Nacional de Sanidad Policial y pasara a la órbita de la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) (Garcé, 2015). Continuando en esta línea, la Ley de Presupuesto 2010-2015, n.º 18719, creó dentro de ASSE la Dirección del Sistema de Atención Integral de las Personas Privadas de Libertad (SAI-PPL) y estableció como su cometido «organizar la asistencia de la salud en todos los niveles de atención» en los centros de privación de libertad.

Si bien la idea era que la atención sanitaria pasara progresivamente a ASSE en todas las unidades del país, al día de hoy, SAI-PPL trabaja en la mayoría de las cárceles del área metropolitana y en la Unidad n.º 12 (Rivera), cubriendo aproximadamente a dos tercios de la población reclusa.⁵⁴ Las restantes unidades del interior del país continúan bajo la órbita de Sanidad Policial. Recientemente se llevaron adelante negociaciones para que las Unidades n.º 7 (Canelones) y n.º 13 (Maldonado) se incorporaran a ASSE, pero fracasaron debido a temas presupuestales.

A pesar de lo incompleto de este proceso, distintos actores han señalado la importancia de que ASSE esté a cargo de un área tan sensible, retirando al personal sanitario de la jerarquía policial, e incluyendo a la población penitenciaria dentro del Sistema Nacional Integrado de Salud y en la historia clínica electrónica ambulatoria. Actualmente, SAI-PPL cuenta con puertas de emergencia y servicio de policlínica en las distintas unidades, así como un centro hospitalario con 14 camas recientemente inaugurado en la Unidad n.º 1. Por otro lado, se está avanzado en el desarrollo de un *hospitalito* en la Unidad n.º 4.

Frente a las dificultades para brindar asistencia oportuna en función de diversas limitaciones logísticas, en algunas unidades se ha desarrollado la estrategia de llevar las policlínicas a los módulos, a los efectos de minimizar los traslados de la población. Más allá de estos esfuerzos, se ha señalado que la cobertura de salud es en muchas unidades

⁵⁴ Según el informe 2022 del Comisionado Parlamentario, el presupuesto ejecutado por SAI-PPL ese año fue de 467.289 pesos. A pesar de que el presupuesto viene incrementando, su ritmo de crecimiento no acompaña el de la población atendida.

insuficiente, de mala calidad y que tiene un carácter paliativo (Comisionado Parlamentario, 2022; MNP-INDDHH, 2023a, 2023b, 2024). Entre las principales debilidades se destacan las dificultades para el acceso a ciertos sectores o unidades, así como la escasez de prestaciones de salud mental y de atención al uso problemático de sustancias. La cantidad de profesionales del área de salud mental es francamente insuficiente para la cantidad y perfil de la población que deben atender. Para los casos de las unidades a cargo de SAI-PPL se cuenta con un total de 20 psicólogas y operadoras terapéuticas para una población compuesta por casi 10.000 personas.

Por otro lado, si bien existe una Mesa de Salud en la que participan distintos actores vinculados a la temática, los problemas de articulación interinstitucional son frecuentes. Entre otras cosas, existen importantes dificultades en las conducciones a los centros de salud externos, y se pierden muchas coordinaciones debido a la ausencia de custodias o de móviles. Si bien el avance de la telemedicina podría implicar una mejora en este sentido, su penetración en el sistema es aún muy incipiente y, por otro lado, solo sería aplicable a ciertos tipos de consulta. También existen dificultades de seguimiento cuando los internos son trasladados de cárceles gestionadas por ASSE a las gestionadas por Sanidad Policial, o viceversa, sin que exista la posibilidad de que la historia clínica acompañe a la persona.

Ante los reclamos frente al funcionamiento del servicio, desde el ámbito sanitario se busca impulsar una concepción más amplia del concepto de salud, en el entendido de que se debe trascender la concepción asistencial, e incorporar la perspectiva de la prevención, donde las condiciones habitacionales, la alimentación, la higiene, el control de plagas, el acceso a agua potable y la adecuada ventilación resultan elementos fundamentales.

Otra gran dificultad viene dada por el uso excesivo y poco controlado de psicofármacos, que terminan convirtiéndose en una moneda de canje dentro de los establecimientos y, se percibe, están asociados a una parte importante de los conflictos interpersonales e intentos de autoeliminación. Como medida para disminuir las problemáticas de la venta y uso no adecuado de la medicación, en varios establecimientos se ha comenzado a darlo *en boca*. Sin embargo, en los sectores más complejos esta modalidad resulta inviable.

Así, el consumo de sustancias dentro de la prisión es un fenómeno extendido, no solo en la región, sino también a nivel internacional (Austin et al., 2023), y a menudo ha sido señalada como una de las grandes problemáticas que afectan la dinámica cotidiana e impactan sobre la calidad de vida de la población. Además de representar un claro problema en términos de salud pública, a priori se entiende que es un fenómeno que está íntimamente asociado con los problemas de convivencia, la violencia interpersonal (cobro de deudas y situaciones de extorsión), la corrupción y la reincidencia delictiva. A pesar de su relevancia, se ha destacado en Uruguay la inexistencia de un sistema de *screening* que habilite el registro confiable y sistemático acerca del volumen y distribución de usuarios, y, mucho menos, que permita estimar, dentro de esta población, cuántos pueden ser considerados como usuarios *problemáticos* y cuántos no.

Para dar respuesta a esta problemática, la Junta Nacional de Drogas (JND) trabaja dentro del sistema desde una perspectiva de salud pública, derechos humanos, género e

interseccional. Ha desarrollado su metodología de trabajo con base en un programa piloto que tuvo lugar entre 2009 y 2011 y que se fortaleció entre 2016 y 2021 a través del trabajo conjunto con SAI-PPL y el INR. Sobre esa base, actualmente están en marcha dos dispositivos bajo el modelo de la Red Nacional de Drogas (RENADRO). Por un lado, un dispositivo grupal de prevención que trabaja a partir de la perspectiva de gestión de riesgos y reducción de daños, que consta de cinco talleres para un máximo de 15 personas (SND, 2022a). Por otro lado, un programa para el abordaje del uso problemático en personas privadas de libertad (PUPD), que consiste en un dispositivo grupal, con un componente individual y una duración semestral (SND, 2022b). Al respecto, cabe aclarar que estos dispositivos están disponibles solo en algunas unidades de reclusión y tienen niveles de cobertura muy bajos. Así, por ejemplo, en 2019 comenzaron el PUPD 121 personas y culminaron 77 (De Ávila, 2021).

Entre los motivos esgrimidos para explicar la baja cobertura de los programas, se ha destacado la escasez de recursos humanos, las dificultades de articulación interinstitucional y la escasez de espacios locativos adecuados. Por otro lado, se han señalado las dificultades que implica el contexto carcelario para que este tipo de intervenciones (de bajo umbral y de carácter ambulatorio) den los resultados esperados, en el entendido de que es extremadamente difícil lograr sostener procesos de tratamiento en un entorno donde las sustancias abundan.⁵⁵

Con la intención de mejorar la respuesta estatal y la articulación interinstitucional, están comenzando a desarrollarse, en acuerdo con la Cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en materia de Política de Drogas (COPOLAD) y la Junta Nacional de Drogas (JND), dos planes nacionales para el abordaje del uso problemático, uno destinado a personas privadas de libertad y otro a personas sujetas a medidas alternativas. Asimismo, en el marco del Programa Integral de Seguridad Ciudadana II (MI-BID) se comenzará a trabajar en el diseño e implementación de un abordaje al uso problemático de drogas para 200 personas próximas al egreso en el módulo 9 de la Unidad n.º 4.

Finalmente, cabe mencionar que existen otras iniciativas desarrolladas por agentes no estatales (Nada Crece a la Sombra, Narcóticos Anónimos) que abordan también el uso problemático de drogas dentro de algunas unidades.

4.5. Evaluación y tratamiento

Desde 2017, el INR comenzó a impulsar la perspectiva del tratamiento penitenciario centrado en la intervención sobre los factores de riesgo y de protección asociados a la comisión de ilícitos. Se resolvió entonces adoptar el modelo RNR e incorporar un instrumento que permitiera evaluar y clasificar a la población con miras a diseñar planes individuales de trabajo que se ajustaran a los requerimientos de cada persona.

⁵⁵ Cabe acotar que existe un programa de alto umbral residencial que se desarrolla en el Sector de Preegreso de la Unidad n.º 4. Se trata de una intervención mucho más intensiva en términos de horas de técnicos, que alcanza a un número aún más acotado de internos.

En este marco, se introdujo el instrumento de evaluación del riesgo OASys (Offender Assessment System),⁵⁶ y a partir de 2018 se hizo obligatorio su uso para la evaluación de todos los ingresos al sistema, así como para las solicitudes de traslados, salidas anticipadas, salidas transitorias y otros permisos. El instrumento recoge información sobre distintas áreas de la vida de las personas (delito actual e historial delictivo; contexto socioambiental; educación, capacitación y empleabilidad; manejo económico; relacionamiento familiar y de pareja; estilo de vida y pares; uso problemático de drogas; uso problemático de alcohol; bienestar emocional; estilo de pensamiento y comportamiento; actitudes), y resume los indicadores en torno a una puntuación final del riesgo de reincidencia (alto, medio o bajo), así como de riesgo de daño para sí mismo y hacia terceros. A partir de su aplicación se introdujeron algunas pequeñas modificaciones, pero el instrumento no ha sido validado en el contexto nacional.

Si bien en un inicio la aplicación del OASys generó fuertes resistencias en el personal (principalmente derivadas de la carga laboral adicional que implicaba),⁵⁷ poco a poco los equipos técnicos se fueron capacitando en su aplicación y fueron identificando la potencialidad del instrumento para generar información útil para la gestión cotidiana, así como para la legitimación del saber técnico dentro y fuera de la institución (Sosa Barón, 2021).

Sin embargo, en los últimos tiempos se advierte un retroceso en este ámbito. Se observa que el instrumento no se está aplicando sistemáticamente a los ingresos del interior del país ni a las mujeres (quienes no son evaluadas por el Centro de Ingreso, Derivación y Diagnóstico), aunque sí continúa aplicándose para los traslados y las salidas transitorias y anticipadas. También se ha señalado que el tiempo y la calidad de la aplicación ha disminuido, producto de la sobrecarga que implica el incremento constante de la población a evaluar y del desgaste del escaso personal dedicado a la tarea. Por su parte, se advierte también una pérdida de la relevancia otorgada dentro de la organización a la dimensión técnica, que se materializa en un regreso de la perspectiva de la *peligrosidad* asociada a la clasificación de la población sobre la base de, principalmente, su historial delictivo y consideraciones centradas en la dimensión securitaria.

La información resultante del OASys no se carga al SGC. Únicamente se digitalizan los puntajes de los riesgos de quienes pasan por el CIDD. Si bien se ha pedido que por lo pronto se escanee el OASys y se suba al sistema, esta práctica no está generalizada.

Más allá de las dificultades de la tarea de evaluación, el escaso peso de la dimensión técnica en la institución queda de manifiesto al observar los niveles de cobertura de los programas de tratamiento. En este sentido, si bien los resultados del OASys se utilizan para

56 Se trata de una adaptación de la versión chilena del OASys. Para más información respecto del proceso de adopción, Véase Sosa Barón (2021).

57 Al respecto, resulta de interés el planteo de Trajtenberg y Sánchez de Ribera (2019b) en relación con la conveniencia o no de continuar utilizando instrumentos desarrollados en el exterior o intentar desarrollar instrumentos propios, que se adapten mejor a los perfiles y a los recursos disponibles en el contexto local.

diversas decisiones vinculadas a la gestión cotidiana, su uso central en tanto instrumento que guíe el tratamiento siempre estuvo muy limitado (Sosa Barón, 2021). En definitiva, resulta excepcional que la información obtenida a partir del instrumento se traduzca efectivamente en un plan individual de trabajo.

De modo concordante con la inexistencia de un presupuesto específico para el trabajo técnico, los programas de tratamiento implementados por el INR tienen un alcance extremadamente limitado y que ha ido disminuyendo en estos últimos años.⁵⁸ Así, durante 2023 se llevaron adelante siete programas: el Programa de regulación emocional a través del teatro con máscaras (TM); el Programa mindfulness, estrés y regulación emocional en personas privadas de libertad (Mindfulness); el Programa de intervención en conductas violentas (PICOVI); el Programa de Pre Egreso en sus modalidades 1 (ambulatorio) y 2 (residencial); el Programa de Jóvenes Adultos (para bajo riesgo de reincidencia); y el Programa de Pensamiento Prosocial (PPS). Al tomar de modo conjunto la cantidad de personas que iniciaron cualquiera de estos programas a lo largo de 2023, obtenemos una cobertura total de 189 personas, lo cual representa apenas a un 1,3% de la población privada de libertad a nivel nacional. Por su parte, la capacidad de evaluar de modo sistemático la implementación y resultados de estas iniciativas ha sido prácticamente nula (De Ávila, 2021; Vigna y Juanche, 2022).

4.6. Barreras a la oferta programática

Tal como se ha señalado, la superpoblación genera impactos muy deteriorantes en las condiciones de vida y en la convivencia intrapenitenciaria, mina las posibilidades de la población reclusa de ejercer sus derechos, de dotar de carácter técnico a la intervención, de ejercer control por parte del Estado, y acaba deteriorando fuertemente las condiciones de trabajo del personal. El crecimiento constante de la población penitenciaria vuelve más escaso aún el magro presupuesto destinado a atender las diversas necesidades de la población e incrementa las dificultades de gestión.

A pesar de los intentos por dotar de contenido técnico la intervención penitenciaria, diversos actores han señalado resabios en la cultura organizacional que hacen que la mirada centrada en lo custodial continúe siendo hegemónica, dificultando en gran medida el avance de la intervención técnica y asociando tratamiento a los pilares tradicionales de educación y trabajo. Por su parte, se adopta una mirada securitaria respecto del ejercicio de derechos, priorizando cupos para quienes tienen ciertos perfiles (buena conducta, primarios, etc.), en línea con las modificaciones introducidas por el artículo 86 de la Ley de Urgente Consideración, que establece restricciones y exclusiones al mecanismo de la redención de pena por trabajo o estudio en función del tipo de delito cometido.

⁵⁸ En 2023 no se implementó, por ejemplo, el PCAS, programa de tratamiento para agresores sexuales, que había sido evaluado anteriormente.

En términos generales, se entiende que el concepto de *progresividad* asociado a la buena conducta para el acceso a actividades o a mejores lugares de alojamiento sigue extremadamente vigente, lo que va en oposición al principio de riesgo (que establece que la intervención debería concentrarse en aquellos individuos con alto riesgo de reincidencia). Por su parte, la imposición de sanciones y el traslado constante de la población, a menudo impide el sostenimiento de la participación en actividades.

Por otro lado, existen también importantes desafíos de articulación interinstitucional con los actores contraparte del sistema penitenciario (del ámbito educativo, sanitario, laboral), así como en relación con las organizaciones de la sociedad civil. Cada institución trabaja con su propia lógica y sus propias restricciones, y a menudo resultan complejos los ajustes de criterios, procedimientos, tiempos y concepciones de cada uno de los actores involucrados.

En este marco, existen múltiples ejes de debate que están lejos de ser saldados, tales como: cuál es y cuál debería ser el rol del INR en términos de construcción de la demanda y definición de los criterios para su implementación; la universalización vs. la focalización de las políticas; la *adaptación* de las prestaciones a la población penitenciaria vs. el intento de *réplica* de la oferta en el medio extramuros, entre otros.

Más allá de estos y otros debates que continúan abiertos, lo que los datos muestran es que el acceso a los distintos programas (tanto de trato como de tratamiento) es extremadamente escaso y muy dispar entre las distintas unidades. Asimismo, se observan las fuertes carencias en términos de sistemas de información, que implican serias limitaciones para mejorar el diseño y la implementación, así como para evaluar las intervenciones técnicas.

5. MEDIDAS ALTERNATIVAS A LA PRIVACIÓN DE LIBERTAD

Las medidas alternativas constituyen una oportunidad para responder ante el conflicto penal no solo de modo más humanitario sino también, en muchos casos, de modo más eficaz y eficiente (Robinson y McNeill, 2017; SCCJR, 2012, McGuire, 2006). Se ha señalado que este tipo de respuesta puede resultar superior al encarcelamiento, principalmente en los delitos leves o moderados, debido a su contenido moral y reintegrativo, así como a su capacidad para evitar el daño que implica la prisión (Braithwaite y Pettit, 2015). Por su parte, las medidas alternativas constituyen un instrumento privilegiado para descomprimir el sistema carcelario, que habilita a focalizar los recursos en el trabajo sobre los perfiles más complejos.

Uruguay cuenta con un largo derrotero legislativo en materia de medidas alternativas. Así, la ley n.º 17726, de 2003, creó un abanico de medidas alternativas a la prisión preventiva, estableciendo que estas serían aplicables a personas procesadas primarias, sobre las cuales se esperaba recayera una pena menor a dos años. Por su parte, en 2010 se creó, dentro de la órbita de la Dirección Nacional de Cárceles (y pasó luego al INR), la Oficina de Supervisión de las Libertades Asistidas (OSLA), a través del decreto 180/10. Más adelante, la ley n.º 19446, de 2016, creó la libertad vigilada y la libertad vigilada intensiva como medidas sustitutivas a

la pena privativa de libertad. Asimismo, designó a la OSLA como órgano encargado de su vigilancia y orientación, así como de elaborar para cada caso un plan de intervención individual. A pesar de este avance, apenas tres años después, en 2019, la ley n.º 19831 introdujo restricciones a su aplicación, principalmente excluyendo de la libertad vigilada una serie de delitos. En una línea similar, en 2020, a través de la ley n.º 19889 (LUC), se sustituyó la libertad vigilada por la libertad a prueba, lo cual implica, entre otras modificaciones, que la medida siempre tendrá aparejada la realización de tareas comunitarias. Al mismo tiempo, se excluyó de dicha posibilidad una serie de delitos, entre otros, los comprendidos en los artículos 30 al 36 del decreto ley n.º 14294, Ley de Drogas, y se limitó su aplicación a delitos que tengan como pena máxima los veinticuatro meses de prisión. Por su parte, la LUC derogó también la suspensión condicional del proceso, mecanismo alternativo de resolución del conflicto penal que regía para delitos cuya pena mínima no superara los tres años.

Más allá de los avances y retrocesos en términos normativos, no existió nunca en Uruguay un desarrollo institucional ni una asignación presupuestal acorde con los requerimientos de un sistema que pudiera, efectivamente, consolidarse como una alternativa a la prisión. Esta falta de compromiso tuvo por resultado una especie de círculo vicioso entre la debilidad estructural del sistema de medidas alternativas y su mal funcionamiento, lo que acabó redundando en un descreimiento generalizado en los operadores del sistema de justicia y en la opinión pública respecto de este tipo de respuesta penal (Vigna, 2022; Juanche, 2022).

Entre las debilidades fueron señaladas: i) la inexistencia de un lineamiento claro de política criminal que jerarquice, desde el punto de vista conceptual y presupuestal, las alternativas a la prisión; ii) la falta de articulación interinstitucional entre la OSLA y el Poder Judicial; iii) la debilidad del carácter técnico de la intervención (énfasis puesto en aspectos burocráticos y de control) y la baja capacidad de supervisión y de acompañamiento de las medidas; iv) la falta de adecuación de las medidas respecto de las condiciones de posibilidad de los imputados para cumplirlas; v) la inexistencia de sistemas de información que permitieran monitorear y evaluar los resultados; vi) la concentración de la intervención en Montevideo y el área metropolitana; y vii) la falta de perspectiva de género en su diseño e implementación (Vigna, 2022).

Por su parte, un reciente informe elaborado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto recomendó: i) la redefinición del rol de la OSLA hacia la reducción de la reincidencia; ii) la definición consensuada de la población objetivo de las medidas alternativas, así como el fortalecimiento de la incidencia de OSLA en la fase presentencial; iii) fortalecer el rol de supervisor y evaluador de resultados de las prestaciones, por sobre el de ejecutor; iv) planificar y presupuestar el servicio; v) mejorar los procesos y los sistemas de información (Favaro et al., 2023).

De este modo, parte del mal funcionamiento de la OSLA había sido identificado con su debilidad institucional y presupuestal. Así, por ejemplo, el Grupo Técnico Asesor propuso que pasaran a estar gestionadas por una dirección nacional dependiente del Ministerio del Interior, mientras que Juanche sugirió «la escisión del sistema de medidas alternativas a la prisión, que debería ser administrado con independencia del sistema penitenciario y con autonomía técnica y presupuestal» (Juanche, 2022, p. 40).

Así, en 2022, el artículo 136 de la ley n.º 20075 transformó la OSLA en la Dirección Nacional de Libertad Asistida (DINASLA), que más recientemente cambió su nombre a Dirección Nacional de Medidas Alternativas (DINAMA) (artículo 151 de la ley n.º 20212). El pasaje de oficina a dirección nacional implicó, al menos a nivel simbólico, incrementar su nivel jerárquico y fortalecer su alcance nacional, aunque ello no se tradujo en una inyección presupuestal. Por su parte, la DINAMA continúa dependiendo del INR e integra ahora su gabinete. Esta dependencia implica, entre otras cosas, que no tiene autonomía presupuestal ni programática. Así, en la medida en que continúe formando parte de la estructura penitenciaria deberá competir con ella por los recursos (humanos y materiales). Esto deja abierta la discusión respecto de la conveniencia de su adscripción institucional, ya que hay quienes entienden que es preferible que las medidas alternativas continúen perteneciendo al sistema penitenciario, en función de su importante componente de control, así como para intentar restarle centralidad a la cárcel como instrumento prioritario de respuesta penal.

A continuación, se presenta el organigrama de DINASLA en 2023. La Subdirección Técnica se encarga de la evaluación del riesgo, la elaboración de planes individuales de trabajo y la supervisión de los casos de libertades a prueba, libertades vigiladas, suspensiones condicionales del proceso y faltas. Asimismo, debe velar por la firma de convenios, principalmente para el desarrollo de las tareas comunitarias. La Subdirección Administrativa se encarga de las actividades de gestión, mientras que la Subdirección Operativa está abocada al control de los arrestos y prisiones domiciliarias de forma presencial, así como por monitoreo electrónico, tarea que continúa estando fuertemente concentrada en Montevideo y el área metropolitana, a pesar de que se ha reforzado la presencia de la Dirección a lo largo del territorio nacional (DINASLA, 2023).

FIGURA 5.

Organigrama de la Dirección Nacional de Medidas Alternativas (ex DINASLA)



Fuente: *Memoria anual DINASLA 2023*.

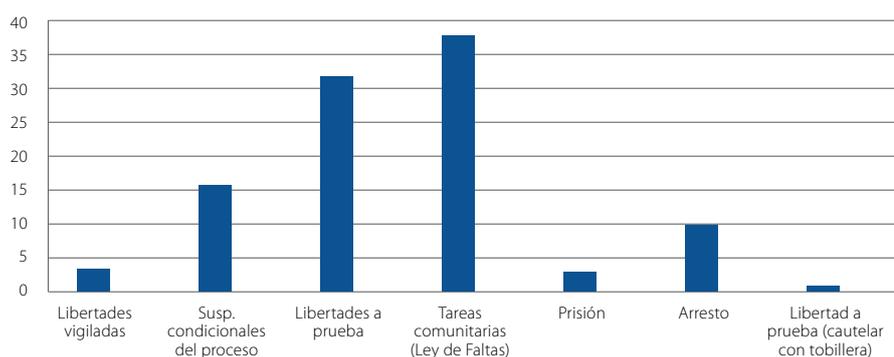
Entre los logros del 2023 se destacan la incorporación de 65 nuevos funcionarios, el fortalecimiento de los procesos de descentralización territorial, el incremento de la cobertura de los seguimientos y el avance en la capacitación del personal. Por su parte, se destaca también el acuerdo de cooperación con COPOLAD y la JND para el Plan Nacional de Abordaje del Consumo Problemático en el Medio Libre, el avance con los procesos atrasados y el desarrollo de protocolos de atención. Se ha apostado a la firma de nuevos convenios para realizar las derivaciones, así como al fortalecimiento del vínculo con algunas intendencias del interior. Asimismo, dentro del Programa Integral de Seguridad Ciudadana (MI-BID) se prevé una línea para el fortalecimiento institucional de la DINAMA, que incluye el diseño y protocolización de procedimientos, así como la capacitación específica para la atención a personas que cumplen medidas alternativas.

Asimismo, se desarrolló una aplicación de celular para supervisar medidas alternativas a través de reconocimiento biométrico, que sustituirá en parte el control a través de planillas en las seccionales policiales.

Por su parte, se está trabajando en la unificación de los registros de la DINAMA y los del SGC, depurando la base de datos y cargando más información, además de definir indicadores básicos. Luego de depurar la base de datos se llegó a una cifra confiable respecto del número y tipo de medidas vigentes que están siendo supervisadas por la DINAMA, cifra que hasta el momento se desconocía. Así, a enero de 2024, la DINAMA tenía bajo su supervisión 9215 medidas en todo el país, correspondiendo el 38% a la Ley de Faltas. Las libertades vigiladas y las suspensiones condicionales del proceso (ambos mecanismos derogados por la LUC) conforman el 18% del total.

GRÁFICO 20.

Distribución de medidas vigentes supervisadas por DINAMA, según tipo en porcentajes (enero de 2024)



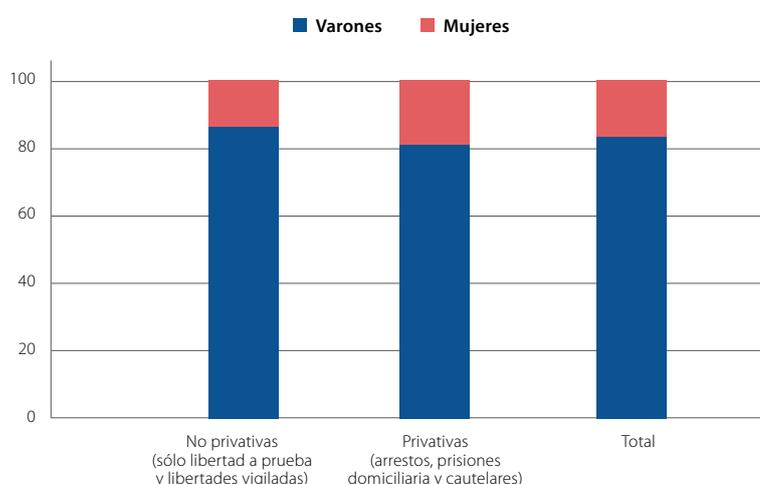
Fuente: Elaboración propia con base en datos de DINAMA.

La distribución por sexo de este tipo de respuesta penal muestra que las mujeres continúan siendo una franca minoría. Sin embargo, representan una proporción mayor en

comparación con la población encarcelada. Así, según los datos de marzo de 2024, distinguiendo entre medidas privativas de libertad (arrestos domiciliarios, prisiones domiciliarias y libertades a pruebas cautelares, con tobillera) y no privativas de libertad (considerando las libertades a prueba y las libertades vigiladas), se observa que las mujeres concentran el 16% de estas medidas.

GRÁFICO 21.

Distribución de medidas vigentes supervisadas por DINAMA, según tipo y por género (enero de 2024)



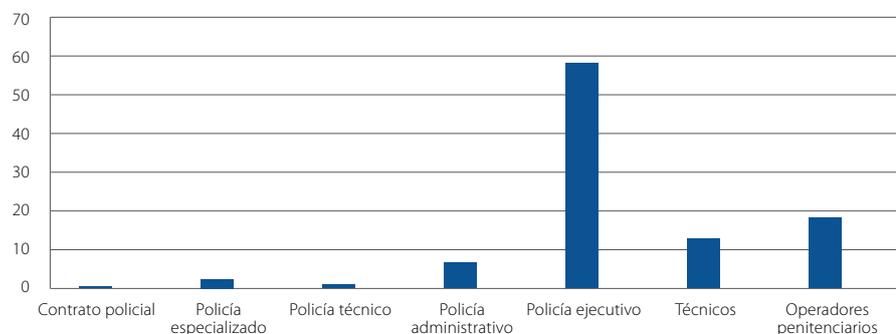
Fuente: Elaboración propia con base en datos de DINAMA.

Para la supervisión y acompañamiento de estas 9215 medidas distribuidas en todo el país, la DINAMA cuenta con apenas 154 funcionarios; 7 de cada 10 pertenecen al escalafón policial y la mayoría de ellos son ejecutivos. Por su parte, apenas el 13% es personal técnico y el 18% son operadores penitenciarios. Ello refleja el fuerte componente de control que aún tiene esta dependencia estatal. En este marco, resulta necesario retomar lo establecido por las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio), que indican que la respuesta no puede quedar acotada a la esfera penal, sino que debe involucrar a distintos organismos (del Estado y de la sociedad civil) vinculados al desarrollo social, especialmente a los sectores de salud, vivienda, educación y trabajo (Regla 22.1).

En función de su escasez de personal técnico, la DINAMA dejó de aplicar el OASys, porque el instrumento consumía demasiado tiempo. Ahora se encuentra trabajando en el diseño de un instrumento de *triaje*, que permita una valoración rápida de la población atendida, a los efectos de definir con mayor precisión el tipo de intervención acorde con cada perfil.

GRÁFICO 22.

Personal de DINAMA por escalafón en porcentajes (2024)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de DINAMA.

Por otro lado, cabe destacar que el 90% del personal de la DINAMA se desempeña en Montevideo y el área metropolitana, lo cual da cuenta del carácter incipiente que tiene la llegada de la Dirección a todo el territorio nacional. A los efectos de fortalecer su presencia territorial, la DINAMA se encuentra realizando un trabajo conjunto con la DINALI, compartiendo en algunos casos los recursos disponibles o coordinando acciones en algunos procesos de derivación.

Si bien la Dirección tiene la determinación de incorporar la perspectiva de género en el abordaje de la temática, y ha llegado incluso a diseñar dispositivos específicos para mujeres (Juanche y Carzoglio, 2022), resulta necesario que esta perspectiva permee también a nivel legislativo, para revertir los efectos perjudiciales que tuvieron las limitaciones impuestas a la posibilidad de aplicar medidas alternativas. Por otro lado, y más allá del efecto específico sobre las mujeres, se entiende que las sucesivas restricciones normativas vuelven poco viable la capacidad de las medidas alternativas de operar como un mecanismo descompresor del sistema carcelario.

6. POLÍTICAS POSPENITENCIARIAS

La literatura internacional hace ya décadas que ha mostrado la relevancia que tiene la transición hacia el medio libre en las trayectorias vitales, así como en las delictivas, de las personas que atraviesan en algún momento la experiencia de la prisión. Así, la perspectiva del *reentry* o *reingreso* implica tomar en consideración, de manera integral, la vida intracarcelaria, el proceso de liberación y el contexto en el que se reinserta la persona liberada (Petersilia, 2003). En este marco, se ha mostrado la importancia de concentrar recursos en los territorios adonde regresa masivamente la población liberada, dado que la atención de las necesidades más básicas, como la vivienda y la alimentación, se vuelven elementos fundamentales en los procesos de retorno al medio libre (Visher et al, 2011).

Asimismo, se ha mostrado que el tránsito gradual hacia el egreso, a través herramientas como las salidas transitorias, los hogares de medio camino u otros mecanismos, permite disminuir el impacto que genera el corte abrupto entre el adentro y el afuera y favorece los procesos de reinserción social.

En Uruguay, el apoyo a la salida de la cárcel estuvo históricamente centrado en la figura del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados (PNEL), organismo fundado en 1934 con una fuerte impronta asistencialista y voluntarista. Si bien desde 2005, a través de la ley n.º 17897, se buscó su fortalecimiento y profesionalización, años después la situación no había cambiado demasiado. Entre otras debilidades, se señalaron la escasez de recursos, la baja cobertura de la intervención, la precariedad de sus sistemas de información, las dificultades de articulación interinstitucional, así como su dependencia respecto del Ministerio del Interior (Ciapessoni et al., 2014).

Producto de un largo proceso de discusión se creó en 2015, a través de la Ley de Presupuesto n.º 19355 la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado (DINALI), que sustituiría al PNEL. Allí se estableció que la DINALI tendría como cometidos el diseño y gestión de políticas públicas en materia de apoyo a la reinserción social de personas liberadas, así como la coordinación con el INR en la fase de preegreso. Al igual que el PNEL, la DINALI continuó dependiendo del Ministerio del Interior, lo cual fue apuntado reiteradamente como un error de diseño institucional.

Finalmente, la Ley de Presupuesto n.º 19996, de 2020, determinó el pasaje de la DINALI al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), más precisamente a la Dirección de Protección Social. Esta inserción implica mayores niveles de coordinación con políticas públicas destinadas a otras poblaciones vulnerables, como las personas en situación de calle, con problemas de salud mental o con consumo problemático de sustancias.

Reglamentada a través del decreto 174/016, la DINALI tiene entre sus cometidos

[...] atender las necesidades de las personas recientemente liberadas, realizando gestiones para que puedan obtener: documentación, asistencia médica, asistencia jurídica; así como también brindarles apoyo para la obtención de empleo, y alojamiento durante los días inmediatos a la recuperación de su libertad, de ser ello necesario.

La intervención de la DINALI se organiza en torno a un Área de Acompañamiento Psicosocial, donde se trabaja sobre las habilidades sociales y emocionales, y un Área de Capacitación y Empleo que coordina con INEFOP y gestiona una bolsa laboral. A los efectos de atender las necesidades habitacionales de la población liberada, la DINALI cuenta con tres centros de alojamiento (Progreso, Las Piedras y La Unión) con cupo para 25 personas cada uno.

Por su parte, durante este último período, la DINALI ha comenzado a trabajar en algunos establecimientos de reclusión en la fase de preegreso, definiendo esta como los seis meses previos a la liberación. En esos casos se informa a los interesados respecto de los recursos disponibles a la salida y se los incentiva a concurrir a la DINALI una

vez liberados. Este esfuerzo se halla en consonancia con la firma de un convenio entre el MI y el MIDES en 2020, que llevó a la instalación de una oficina territorial del MIDES dentro de la Unidad n.º 4, que atiende a personas alojadas en dicha unidad, así como en las Unidades n.º 5 y n.º 9 de mujeres. En este marco, se busca atender especialmente a aquella población que se encuentra en riesgo de quedar en situación de calle una vez liberada, y reforzar las redes de contención en el afuera. Más recientemente se creó también una oficina territorial en la Unidad n.º 26 de Tacuarembó. Otra línea que se ha buscado impulsar es la presencia de la DINALI a lo largo del territorio nacional, a través de las oficinas territoriales del MIDES.

Entre las principales iniciativas que se están llevando adelante se encuentran:

- **Espacio de Capacitaciones Sociolaborales (ECOS).** Destinado al aprendizaje de oficios (panadería, costura, carpintería, informática) con INEFOP, UTU y DEJA como socios.
- **Proyecto de Inclusión Asistida (PIA).** Plan piloto diseñado para fortalecer la reinserción social de egresados, con el objetivo de reducir la reincidencia, a través del apoyo técnico y económico. El proyecto prevé abarcar a 500 personas liberadas de la Unidad n.º 4, brindándoles la tarjeta Uruguay Social correspondiente a \$1640 mensuales por un período de seis meses y boletos. Se exige como contraprestación participar del seguimiento de la DINALI.
- **Red Oportunidades.** Espacio de coordinación entre el Estado, privados y organizaciones sociales centrado en la generación de oportunidades laborales para personas liberadas a través de la implementación de subsidios para empresas que contraten personas liberadas. Para trabajadoras mujeres el subsidio salarial será del 80%, y para trabajadores varones, 60%. Las contrataciones tendrán un mínimo de 6 meses y un máximo de 12 meses.
- Trabajo conjunto con **INEFOP** para fortalecer los procesos de empleabilidad de la población liberada. En este marco, recientemente se ha firmado un acuerdo con Manpower para incentivar la contratación de liberados por parte de las empresas.
- El **programa Accesos** del MIDES, consistente en el desarrollo de prácticas socioeducativas laborales para el fortalecimiento de habilidades para el empleo, incrementó su cupo para personas privadas de libertad.

Más allá de estos importantes avances, existen también fuertes desafíos para la labor de la DINALI. En primer lugar, hay importantes limitaciones en términos presupuestales, no solo en relación con el escaso monto manejado (se indica que el presupuesto ronda los 8 millones y medio de pesos), sino también por su dependencia parcial de los recursos provenientes de la Dirección de Protección Social. Así, la DINALI, que en 2023 contaba con 15 técnicos, llegó a atender a 2600 personas aproximadamente. En definitiva, los recursos de los que dispone la oficina resultan claramente insuficientes frente al volumen de la

demanda, así como frente a las múltiples necesidades que presenta la población liberada. Si bien a menudo se destaca el trabajo como la necesidad prioritaria, se entiende que en la medida en que no estén resueltos otros aspectos de la vida (como la vivienda, la alimentación, el consumo problemático o los problemas de salud mental), resultará difícil sostener un proceso laboral.

Por su parte, se entiende que se debe mejorar la coordinación interinstitucional. Así, sería importante contar con un protocolo de actuación en el preegreso que permitiera identificar y contactar de modo sistemático a las personas que están próximas a la liberación. Asimismo, se entiende prioritario mejorar la coordinación con el Poder Judicial, a los efectos de contar con información anticipada sobre las liberaciones, que habilite un mejor acompañamiento institucional hacia el egreso, no solo de la DINALI, sino también de otros organismos como el sistema educativo o de salud.

Por otro lado, la institución cuenta con importantes debilidades en términos de sistemas de información que permitan monitorear y evaluar su intervención. En este sentido, los sistemas de registro de la DINALI son aún muy elementales. Así, por ejemplo, existen dificultades para recuperar la información que la propia DINALI genera dentro de los establecimientos de reclusión cuando trabaja en la fase de preegreso. Por otro lado, se encuentran trabajando en el desarrollo de un área específica dentro de los sistemas de información del MIDES que permita machear datos respecto de otras prestaciones sociales brindadas por el organismo. Otro gran desafío refiere a la interoperabilidad con los sistemas del INR, tanto para confirmar que la persona que concurre a la DINALI efectivamente ha sido liberada y cuándo, corroborar su información jurídica, así como, eventualmente, lograr medir la reincidencia.

7. MECANISMOS DE MONITOREO

A inicios del siglo XXI se crearon en Uruguay dos mecanismos destinados al monitoreo de las condiciones de vida en la prisión, el desarrollo de acciones de combate a la vulneración de derechos de la población privada de libertad y la generación de informes públicos sobre la situación penitenciaria. Se trata de la figura del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario y del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Su creación significó un punto de inflexión, en la medida en que rompió el monopolio penitenciario respecto de la generación y difusión de información oficial sobre la cárcel (Garcé, 2017).

Estos procesos de visibilización pública y disparadores de acciones de mejora se vieron también fortalecidos por la figura del *habeas corpus*, establecida en el Código del Proceso Penal como posibilidad de corregir situaciones violatorias de la dignidad humana a través de la decisión judicial. Este mecanismo constituye una herramienta muy poderosa, que puede aplicarse tanto a situaciones individuales como a problemáticas de carácter más general o estructural.

7.1. Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario

En 2003 se creó la figura del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario (ley n.º 17684) y en 2005 entró en funciones. Dicha figura tiene como cometido asesorar al Poder Legislativo en el control del cumplimiento de la normativa relativa a la situación de las personas privadas de libertad, así como la supervisión del trabajo de los organismos encargados de la administración de los establecimientos carcelarios. Su accionar refiere al sistema penal adulto.

Para el cumplimiento de sus objetivos, el Comisionado Parlamentario está legalmente facultado para: a) Promover el respeto de los derechos de las personas privadas de libertad; b) Solicitar información a las autoridades penitenciarias respecto de las condiciones de vida de los reclusos; c) Formular recomendaciones a las autoridades penitenciarias; d) Recibir quejas y denuncias sobre violaciones de los derechos de los reclusos; e) Realizar inspecciones a los establecimientos penitenciarios; f) Preparar y promover los estudios e informes que considere convenientes para el mejor desempeño de sus funciones; g) Pedir informes a organismos públicos, abogados defensores, organizaciones de asistencia y otras análogas, con fines de asesoramiento y promoción; h) Rendir anualmente un informe ante la Asamblea General; i) Interponer recursos de amparo o *habeas corpus*, e interponer denuncias penales; j) Cooperar con entidades que promuevan el respeto de los derechos humanos.

Sus acciones se orientan a velar por el cumplimiento de lo establecido por la normativa nacional y la internacional de derechos humanos, en particular, la referida al sistema penal adulto (Reglas Mandela, Reglas de Bangkok, Reglas de Tokio). Si bien las recomendaciones del Comisionado Parlamentario no son obligatorias, se establece que la autoridad debe dar respuesta por escrito en un período de 30 días en caso de no seguirlas (Comisionado Parlamentario, 2022).

A pesar de la amplitud, complejidad y sensibilidad de la tarea encomendada, la Oficina del Comisionado Parlamentario dispone de escasos recursos, tanto materiales como humanos. En el año 2022 tenía una coordinadora técnica, nueve asesores técnicos y dos administrativas. También cuenta con el apoyo de diversos voluntarios. El trabajo de monitoreo se desarrolla a través de la realización de visitas (programadas y sorpresivas) a los establecimientos de reclusión. En 2022 se realizaron 704 visitas (Comisionado Parlamentario, 2022).

Vale destacar asimismo el trabajo de *monitoreo participativo* y capacitación en derechos humanos que viene desarrollando la Oficina en conjunto con los delegados privados de libertad en varias unidades. En este marco, se ha puesto en marcha el curso de «Promotor de derechos humanos» en colaboración con la Secretaría de Derechos Humanos de Presidencia de la República y la Fundación Zelmar Michelini. Durante 2022, los cursos se llevaron adelante en las Unidades n.º 1, 4, 5, 6, 7 y 20.

7.2. Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

A su vez, en 2008 se creó el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) en el marco de la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH) a través de la ley n.º

18446. El MNP tiene como cometido prevenir prácticas de tortura y otras formas de malos tratos hacia las personas privadas de libertad. Realiza visitas no anunciadas a los centros de privación de libertad y elabora informes con los resultados de estas visitas, así como recomendaciones a las autoridades, derivadas de las situaciones constatadas. El MNP concibe a la privación de libertad en un sentido amplio, por lo que su monitoreo incluye, además de los establecimientos carcelarios para personas adultas, las dependencias policiales, los centros de privación de libertad para adolescentes en conflicto con la ley, centros de 24 horas para niños, niñas y adolescentes, así como diversos centros de internación.

El MNP cuenta entre sus facultades: i) el acceso a todos los lugares de detención; ii) el acceso a la información relativa a las personas privadas de libertad; iii) la posibilidad de entrevistarse en privado con personas privadas de libertad; iv) la vinculación con el Subcomité de la ONU para la Prevención de la Tortura; v) el intercambio con las instituciones que monitorea, así como con otros actores sociales y estatales; y vi) la promoción de talleres e instancias de capacitación.

A su vez, la Oficina del Comisionado Parlamentario y el MNP-INDDHH trabajan de modo conjunto, llevando adelante acciones colaborativas, compartiendo información y planificando el trabajo coordinadamente. Entre otras líneas de trabajo conjunto, han comenzado a desarrollar desde 2022 un Registro de Violencia Institucional, en donde se dejan plasmadas las situaciones de violencia protagonizadas por el personal penitenciario, ya sea en situaciones puntuales o en prácticas de carácter sistemático.

7.3. Jueces de ejecución y vigilancia y Defensoría Pública de Ejecución Penal

El artículo 288 del Código del Proceso Penal (ley n.º 19293) establece que los cometidos de los jueces de ejecución y vigilancia serán, entre otros, velar por el respeto de los derechos humanos de los internos, realizar inspecciones a los establecimientos penitenciarios, controlar las sanciones disciplinarias impuestas superiores a treinta días, recibir y resolver las peticiones y quejas que formulen los internos, así como las solicitudes de salidas transitorias y controlar los traslados.

La acordada n.º 8021 del Poder Judicial, de 2019, establece la periodicidad de las visitas de los jueces de ejecución y vigilancia a los centros de reclusión. Allí indica que los jueces de Montevideo, Canelones, Maldonado, Paysandú y Rivera deben concurrir a las unidades de reclusión por lo menos cuatro veces al mes, mientras que los restantes juzgados (que no tienen competencia exclusiva en la materia) deberán realizar al menos una visita mensual.

En este marco, la justicia de ejecución está encargada de realizar el seguimiento de la ejecución penal, tanto en lo que refiere a medidas privativas como no privativas de libertad, y puede solicitar o intimar a la autoridad correspondiente a tomar medidas para solucionar situaciones de vulneración constatadas. Más allá de su importante labor, los recursos humanos destinados a la tarea son extremadamente escasos. Así, por ejemplo,

existen apenas nueve jueces de ejecución y vigilancia para todo el departamento de Montevideo, que concentra la mayor parte de la población privada de libertad.

Por su parte, la Defensoría Pública de Ejecución Penal es la encargada de brindar asistencia legal en la fase de ejecución de las sentencias. Al respecto, se ha señalado en reiteradas ocasiones y por diversos actores, la escasa capacidad que tiene la Defensoría para cumplir con su cometido. Así, por ejemplo, el Comisionado Parlamentario reconoce el compromiso y el esfuerzo que realiza el escaso personal de la Defensoría, pero califica la situación de «extrema gravedad»:

Los recursos son escasos y la presencia es débil, siendo una constante el reclamo de los ciudadanos privados de libertad para acceder a información sobre sus causas, trámites penales y no penales, situación procesal, redención de pena y otros mecanismos legales. (Comisionado Parlamentario, 2022, p. 197)

7.4. Comisión Bicameral de Seguimiento Carcelario

La Comisión Bicameral de Seguimiento del Sistema Carcelario es un espacio conformado por legisladores y legisladoras de todos los partidos políticos con representación parlamentaria. Dicha Comisión realiza un seguimiento desde el Poder Legislativo de las políticas en la materia. Sesiona de forma ordinaria una vez al mes y recibe periódicamente a distintos actores vinculados a la temática para la presentación de informes o solicitudes. Asimismo, realiza visitas periódicas a establecimientos de reclusión.

8. ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y GOBERNANZA DEL SISTEMA PENITENCIARIO

Como habrá quedado de manifiesto a través de este trabajo, el sistema penitenciario es un ámbito extremadamente complejo, que abarca a múltiples organismos públicos, diversos actores sociales, así como a los tres poderes del Estado. En este sentido, se ha observado que la articulación interinstitucional es uno de los grandes desafíos para su buen funcionamiento. En este apartado se presentan algunas iniciativas interesantes en este sentido.

8.1. Consejo de Política Criminal y Penitenciaria

La ley n.º 19889, de 2020, creó en su artículo 88 el Consejo de Política Criminal y Penitenciaria, conformándolo como un espacio de articulación entre representantes del Ministerio del Interior, el Ministerio de Educación y Cultura, la Fiscalía General de la Nación y el Poder Judicial. Dicho Consejo tiene como cometido elaborar «el diseño, la planificación, la coordinación, el monitoreo y la evaluación de la política criminal y penitenciaria a nivel nacional» (artículo 89).

De acuerdo con el artículo 91 de la misma ley, las competencias del Consejo incluyen, entre otras: i) asesorar a los órganos representados en el Consejo y al Poder Legislativo sobre las medidas a adoptar para prevenir el delito y cumplir con los mandatos constitucionales en materia de privación de libertad; ii) recomendar la elaboración de estudios para establecer las causas y dinámicas de la criminalidad y la eficacia de las medidas adoptadas; iii) dar su opinión sobre los proyectos de ley que incidan en la política criminal y elaborar anteproyectos de ley para adecuar la legislación penal y penitenciaria; iv) formular recomendaciones sobre la estructura de la justicia penal; v) proponer lineamientos para la coordinación con los demás órganos del Estado; vi) diseñar y proponer un Plan Nacional de Política Criminal.

Frente a la percepción generalizada de la inexistencia de una política criminal coherente en nuestro país, la conformación de este espacio fue vista con gran expectativa por todos los actores interesados en la temática. Así, se entiende que es necesario desarrollar una política de Estado en materia criminal y penitenciaria, que trascienda a las administraciones de turno y permita establecer lineamientos que se mantengan en el tiempo. Por su parte, resulta fundamental que dicha política esté basada en evidencia. Lejos de ello, se percibe que el conjunto normativo del que disponemos hoy en día no es armónico, sino que ha resultado de sucesivas transformaciones generadas a través de la aprobación de leyes desarticuladas e inconexas. Esto da como resultado un panorama confuso respecto de qué comportamientos se entiende que es necesario criminalizar, para qué, con qué dosimetría, y qué papel juega y cuál debería jugar la cárcel en este proceso.

El Consejo de Política Criminal se constituyó en julio de 2021 y desde entonces ha mantenido un funcionamiento en torno a dos reuniones mensuales y elabora cada año la memoria anual correspondiente. Durante este período generó el Reglamento de funcionamiento del Consejo y realizó visitas a distintos establecimientos de reclusión y se elaboraron los informes correspondientes. Recibió a distintos actores del ámbito nacional e internacional vinculados a la temática, generó instancias de intercambio y debate con expertos, asesoró al INR en torno a diversas cuestiones puntuales y trabajó, entre otras temáticas, sobre el sistema de medidas alternativas, el abordaje del consumo problemático de sustancias, así como sobre la situación de las mujeres en el ámbito penal.

Más allá de la potencialidad del espacio, del buen clima de trabajo y de los aportes realizados hasta el momento, se entiende que existen diversas limitaciones que condicionan su capacidad de incidencia. En primer lugar, se destaca que sus integrantes no están abocados de modo exclusivo al desarrollo de esta tarea, sino que, por el contrario, la participación se suma a un cúmulo importante de responsabilidades que cada miembro tiene en sus organismos de dependencia. Por su parte, cuenta con una estructura mínima en términos de recursos técnicos y administrativos. Por otro lado, si bien el modo de funcionamiento habilita el encuentro e intercambio fluido entre los distintos organismos que lo integran, deja poco espacio para la elaboración de documentos e informes. En este sentido, se entiende que el enclave y los recursos asignados a este espacio resultarán fundamentales para que logre cumplir con su tan ambicioso cometido.

8.2. Grupo Multidisciplinario Técnico y Científico Honorario Asesor (Grupo Asesor)

El Grupo Multidisciplinario Técnico y Científico Honorario Asesor (Grupo Asesor) fue creado por resolución ministerial en el marco de la Estrategia Nacional para el Sistema Penitenciario encomendada al INR en el artículo 87 de la ley n.º 19889. Su objetivo es brindar asesoramiento en materia penitenciaria al Ministerio del Interior. Su integración, forma de funcionamiento y potestades no estuvieron definidas a priori, y su conformación ha ido cambiando a lo largo del tiempo. El Grupo realizó cuatro informes temáticos que analizan en profundidad y dan recomendaciones sobre: i) el sistema estadístico y políticas basadas en evidencia; ii) la infraestructura penitenciaria; iii) la Junta Nacional de Traslados; y iv) las penas alternativas. A pesar de haber experimentado diversos problemas de funcionamiento, se identifica como un logro haber logrado asesorar en el proceso de jerarquización de las medidas alternativas, que derivó en la creación de una dirección nacional para diseñarlas y gestionarlas.

8.3. Trabajo con sociedad civil y participación de las familias

Históricamente han existido múltiples organizaciones de la sociedad civil que han trabajado dentro de los establecimientos de reclusión llevando adelante diversas intervenciones (religiosas, educativas, recreativas, culturales, deportivas, de monitoreo y promoción de derechos humanos, entre otras). A los efectos de contar con un marco general para el desarrollo de dichas iniciativas, el INR aprobó en estos últimos años un «Protocolo para la presentación y ejecución de proyectos de intervención penitenciaria para actores externos a la privación de libertad».

A pesar del volumen de organizaciones involucradas (y, en muchos casos, de su continuidad en la tarea), al momento no existe en Uruguay un espacio formalizado para la participación directa de la sociedad civil en las políticas penitenciarias, ni tampoco un ámbito de coordinación entre ellas. En este sentido, resulta interesante lo propuesto en el marco del Proyecto Crisálidas,⁵⁹ que sugiere:

Estudiar la creación de un organismo de participación en el sistema penitenciario, similar al Consejo Social existente en la norma de España, para favorecer, facilitar y coordinar la intervención de las entidades sociales, como activo importante en la acción, la planificación y la toma de decisiones en el tratamiento penitenciario. (Proyecto Crisálidas, 2023, p. 8)

⁵⁹ Desarrollado por la Universidad CLAEH y el Instituto de Cooperación Internacional y Desarrollo Municipal (Incidem), y cofinanciado por la Unión Europea. Participan en él El Abrojo, Mizangas, Vida y Educación y la Red Internacional de Economía Humana.

Por otro lado, la participación de las familias de las personas recluidas resulta fundamental no solo desde la perspectiva del acompañamiento emocional y afectivo durante la privación de libertad y al egreso carcelario (configurándose como un factor decisivo en los procesos de reinserción social), sino que su aporte resulta también clave en la provisión de bienes básicos para la vida (alimentación, ropa, productos de higiene) durante el encarcelamiento. En 2022 logró consolidarse la asociación civil Familias Presentes, que se ha convertido en este corto tiempo en una voz referente en la temática, trayendo al debate público una mirada fundamental que se encontraba, hasta el momento, prácticamente invisibilizada. Al respecto, y si bien se reconoce el avance que significó la creación de una Oficina de Atención a las Familias en las oficinas centrales del INR, así como en algunas unidades de reclusión, se entiende que aún resta mucho trabajo por hacer en el acompañamiento, acceso a la información y trato brindado por el sistema penitenciario a los familiares y afectos de las personas detenidas.

8.4. Participación de la población privada de libertad

La población privada de libertad no cuenta al día de hoy con canales formales de representación colectiva. Si bien en el año 2007 se reglamentaron las Mesas Representativas de Personas Privadas de Libertad y se realizaron elecciones de delegados, ese mecanismo dejó de funcionar poco tiempo después. En la actualidad existen mecanismos informales de participación, a través de la figura de los delegados o los fajineros, en cuya designación participa el propio servicio penitenciario.

Además de la experiencia interesante de *promotores de derechos humanos* ya mencionada, han existido en Uruguay otras experiencias innovadoras de participación de la población privada de libertad. Así, por ejemplo, en la Unidad n.º 17 de Lavalleja se creó en 2021, a solicitud de las juezas penales actuando en el marco de sus funciones de ejecución, un Comité de Prevención y Solución de Conflictos. Esta experiencia, inspirada en los comités desarrollados en Argentina por el Dr. Mario Juliano, intentó configurarse como un espacio de diálogo para la búsqueda de acuerdos en torno a problemáticas cotidianas. Dicho comité estuvo integrado, además de por las juezas, por delegados de todos los sectores del establecimiento, la Dirección de la Unidad, la Oficina del Comisionado Parlamentario, la Asociación Familias Presentes y la sociedad civil local, y fue bien valorado por todos sus integrantes.

Referencias y documentos consultados

- Abizanda, B., Serra Hoffman, J., Marmolejo, L., y Duryea, S. (2012). *Citizen Security: Conceptual Framework and Empirical Evidence*. Inter-American Development Bank.
- Andrews, D., Bonta, J., y Wormith, S. (2006). The recent past and the near future of risk and/or need assessment. *Crime and Delinquency*, 52, 7-27.
- Arduino, I. (Comp.) (2019). *Feminismos y política criminal: una agenda feminista para la justicia*. Buenos Aires: Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales.
- Atlas of Torture y SERPAJ. (2012). Anteproyecto Ley de Ejecución y Funcionamiento del Instituto Nacional de Rehabilitación. Unión Europea.
- Austin, A., Favril, L., Craft, S., Thliveri, P., y Freeman, T. (2023). Factors associated with drug use in prison: A systematic review of quantitative and qualitative evidence. *International Journal of Drug Policy*, 122. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2023.104248>
- Baudean, M., y Rodríguez, G. (2015). *Consultoría para el diagnóstico general y la formulación de recomendaciones sobre la normativa que regula la administración de la privación de libertad de adultos*. Montevideo: Programa Justicia e Inclusión, CND, OIT, OPS-OMS, PNUD.
- Bayley, D. H. (1995). A foreign policy for democratic policing. *Policing and Society*, 5(2), 79-93. <https://doi.org/10.1080/10439463.1995.9964713>.
- Bennett, J., Crewe, B., y Wahidin, A. (2008). *Understanding Prison Staff*. Londres: Willan Publishing.
- Berghuis, M. (2018). Reentry Programs for Adult Male Offender Recidivism and Reintegration: A Systematic Review and Meta-Analysis. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 62(14), 4655-4676.
- Bergman, M. (2018). *More Money, More Crime: Prosperity and Rising Crime in Latin America*. Londres: Oxford University Press.
- Bergman, M. (2023). *El negocio del crimen. El crecimiento del delito, los mercados ilegales y la violencia en América Latina*. FCE.
- Bergman, M., y Fondevila, G. (2021). Hobbes in Prison: Violence and Prison Governance in Latin America. En *Prisons and Crime in Latin America*, 159-178. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108768238.009>.
- BID. (2019). *Dentro de las prisiones de América Latina y el Caribe: Una primera mirada al otro lado de las rejas*. <http://dx.doi.org/10.18235/0001858>

- BID. (2023). *Citizen Security and Justice Sector Framework Document. Innovation in Citizen Services Division*.
- Bonta, A. (2023). *The Risk-Need-Responsivity model: 1990 to the Present*. HM Inspectorate of Probation. Academic Insights 2023/06.
- Braithwaite, J., y Pettit, Ph. (2015). *No sólo su merecido. Por una justicia penal que vaya más allá del castigo*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Carranza, E. (2012). Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe. ¿Qué hacer? En U. de Chile, *Anuario de Derechos Humanos 2012* (pp. 31-66). Santiago: Centro de Derechos Humanos. Facultad de Derecho. <https://doi.org/10.5354/0718-2279.2012.20551>.
- Castelli, L., Rossal, M., Keuroglan, L., Ramírez, J., y Suárez, H. (eds.) (2019). *Desarmando tramas: dos estudios sobre consumo de drogas y delito en población privada de libertad: Aproximaciones cuantitativas y etnográficas*. Montevideo: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República; Secretaría Nacional de Drogas.
- CEFOPEN (Centro de Formación Penitenciaria). (2023). *Memoria anual de gestión 2023*.
- CEJA (Centro de Estudios Judiciales de las Américas). (2013). *Prisión preventiva en América Latina. Enfoques para profundizar el debate*. Santiago de Chile.
- CELS. (2011). *Mujeres en prisión: los alcances del castigo*. Ministerio Público de la Defensa de la Nación, Procuración Penitenciaria de la Nación. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Ciapessoni, F. (2016). Contribuciones al entendimiento del vínculo entre encarcelamiento, reingreso y situación de calle. En M. A. Folle y A. Vigna (Eds.), *Cárceles en el Uruguay en el siglo XXI* (pp. 35-51). Montevideo: CSIC - Universidad de la República.
- Ciapessoni, F. (2019). La prisión y después: Violencia, reingreso y situación de calle. *Revista de Ciencias Sociales*, 32(45), 15-38. <https://doi.org/10.26489/rvs.v32i45.1>.
- Ciapessoni, F., Menese, P., Trajtenberg, N., y Vigna, A. (2014). Políticas de reingreso destinadas a personas privadas de libertad y liberadas. En *El Uruguay desde la sociología XII*. DS, FCS, UdelaR.
- Cid, J. (2009). Is imprisonment criminogenic? A comparative study of recidivism rates between prison and suspended prison sanctions. *European Journal of Criminology*, 6(6), 459-480. <https://doi.org/10.1177/1477370809341128>
- CJS-UC. (2024a). *Reforma penitenciaria en América Latina Diagnóstico de la situación carcelaria en Chile y Colombia*. Santiago: Centro de Estudios Justicia y Sociedad, Pontificia Universidad Católica de Chile; Fundación Konrad Adenauer, Programa Estado de Derecho para Latinoamérica.
- CJS-UC. (2024b). *Promoción de una reforma penitenciaria en América Latina. Análisis comparado y propuestas de reforma para Chile y Colombia*. Santiago: Centro de Estudios Justicia y Sociedad, Pontificia Universidad Católica de Chile. Fundación Konrad Adenauer, Programa Estado de Derecho para Latinoamérica.
- Cohen, S. (1979). The Punitive City: Notes on the Dispersal of Social Control. *Contemporary Crises*, 3, 339-363.
- Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario - Institución Nacional de Derechos Humanos/ Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2024). *Documento de la Mesa Interinstitucional para la reforma de la política de ejecución penal y el sistema penitenciario*.
- Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario. (2021). *Informe anual 2021*.
- Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario. (2022). *Informe anual 2022*.
- Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario. (2023). *Informe anual 2023*.

- Consejo de Política Criminal y Penitenciaria. (2021). *Memoria anual 2021*.
- Consejo para la Reforma Penitenciaria. (2010). *Recomendaciones para una nueva política penitenciaria*. Santiago: CEJA - CESC - Gobierno de Chile - FLACSO - Fundación Paz Ciudadana. http://www.cesc.uchile.cl/Informe_CRPenitenciaria.pdf
- Cordo, A. (2019). *Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento*. Uruguay. Junta Nacional de Drogas.
- Corrêa, M. (2023). A aplicação da remição de pena pela leitura: Discursos e práticas. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 16(2), e52185. <https://doi.org/10.4322/dilemas.v16.52185>
- Crime and Justice Institute at Community Resources for Justice. (2009). Implementing evidence-based policy and practice in community corrections. http://b3cdn.net/crjustice/ac1468136a4b5a4c4f_p2m-6bf5bl.pdf
- Cullen, F., y Jonson, C. (2017). *Correctional theory. Context and consequences*. Los Ángeles: Sage Publications.
- Dammert, L., y Zúñiga, L. (2008). *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas*. Santiago de Chile: FLACSO.
- De Ávila, F. (2021). La evolución del tratamiento penitenciario en Uruguay. *Revista Fermentario*, 15(2). Udelar y UNICAMP.
- Dirección Nacional de Apoyo al Liberado (DINALI). (2023). *Informe Red*. Montevideo.
- Dirección Nacional de Medidas Alternativas (DINAMA). (2024). *Información estadística*.
- Dirección Nacional de Supervisión de Libertad Asistida. (2023). *Memoria anual 2023*.
- Droppelmann, C. (2016). Informe final. "Antecedentes para la implementación de programas de intervención especializados en reinserción social para la población penal adulta" Instituto de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Droppelmann, C., Carvacho, P., y Bogani, L. (2021). Sistematización de experiencias nacionales y recomendaciones generales. En AA. VV., *Sistemas penitenciarios y ejecución penal en América Latina. Una mirada regional y opciones de abordaje*. Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Konrad Adenauer, Ed. Tirant lo Blanch
- Favaro, E., Salas, F., y Regules, J. (2023). *Evaluación del diseño y la gestión de las penas alternativas supervisadas por OSLA. Resumen ejecutivo*. Montevideo: OPP, División de Análisis y Evaluación Económica y Social. D.T. Nro. 23-02.
- Ferreccio, V. (2017). *La larga sombra de la prisión. Etnografía de los efectos extendidos del encarcelamiento*. Buenos Aires: Prometeo.
- Fondevila, G., y Vilalta-Perdomo, C. (2024). Prison Violence in Latin America: Criminal Governance and an Absent State. *International Criminology*, 4(2), 149-165. <https://doi.org/10.1007/s43576-024-00125-5>.
- Galvani, I. (2012). Cuestión de «cintura». Formas de obedecer y desobedecer en el personal subalterno del Servicio Penitenciario Bonaerense. En S. Frederic, M. Galvani, J. Garriga Zucal y B. Renoldi, *De armas llevar: estudios socio antropológicos de los quehaceres de policías y de las fuerzas de seguridad*. La Plata: Ediciones de Periodismo y Comunicación. Facultad de Periodismo y Comunicación Social. Universidad Nacional de la Plata.
- Gambetta, V., Musto, C., y Vigna, A. (2023). Delimitación y evaluación de los programas de reingreso para la población privada de libertad. Algunas discusiones conceptuales y metodológicas. En *El Uruguay desde la Sociología*, 20. DS-FCS-UdelaR. Pp. 201-224. ISSN en línea 2393-7874. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.

- Garcé, A. (2015). Crisis y después: seguimiento de las respuestas estatales a la emergencia humanitaria en el sistema penitenciario. En G. Bardazano, A. Corti, N. Duffau y N. Trajtenberg (Eds.), *Discutir la cárcel, pensar la sociedad*. Montevideo: Trilce.
- Garcé, Á. (2017). *Privación de libertad y reinserción social en Uruguay*. Montevideo: CERES-CAF.
- Garcé, Á., Casal, L., Díaz, C., y Donnangelo, L. (2017). *Privación de libertad y reinserción social en Uruguay*. Montevideo: CERES y CAF.
- Giacomello, C. (2013). *Mujeres, delitos de droga y sistemas penitenciarios en América Latina*. Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas.
- Giacomello, C., y García Castro, T. (2020). *Presas en casa: mujeres en arresto domiciliario en América Latina. Mujeres, políticas de droga y encarcelamiento*. UNACH, WOLA, IDPC, CELS, EQUIS, PRO BONO, Dejusticia, PPN.
- Horvitz, M. I. (2018). La insostenible situación de la ejecución de las penas privativas de libertad: ¿vigencia del Estado de derecho o estado de naturaleza? *Política Criminal*, 13(26), 904-951.
- INEFOP. (2023). Documento de información INR-INEFOP para la Comisión Parlamentaria de Seguimiento del Sistema Penitenciario.
- InSight Crime. (2017). *El dilema de las prisiones: incubadoras del crimen organizado en Latinoamérica*. InSight Crime. <https://shorturl.at/85Hol>.
- Instituto Nacional de Rehabilitación (INR). (2021). *Programa Preegreso*.
- Jacottet González, F. (2014). *La reforma organizacional del Instituto Nacional de Rehabilitación. Un estudio sobre el cambio organizacional e implementación de herramientas de gestión* (Monografía de grado para Licenciatura en Sociología). Montevideo: FCS, UdelAR.
- Juanche, A. (2018). *La perspectiva técnica en la privación de libertad. Breve reseña*. Montevideo: Subdirección Nacional Técnica, Instituto Nacional de Rehabilitación.
- Juanche, A. (2022). *Informe de consultoría. Mapeo de alternativas a la privación de libertad*. Montevideo: Oficina del Comisionado Parlamentario y PNUD.
- Juanche, A., y Carzoglio, L. (2022). *Consultoría para el fortalecimiento de la Oficina de Supervisión de Libertad Asistida (OSLA) en Uruguay*. PNUD.
- Juanche, A., y Palummo, J. (2012). *Hacia una política de Estado en privación de libertad. Diálogo, recomendaciones y propuestas*. Montevideo: SERPAJ-OSJ-Unión Europea.
- Lacaño, P. (2021). Identidad de género y privación de libertad. La realidad uruguaya. *Revista Fermentario*, 15(1), 197-207. Montevideo: Udelar y UNICAMP.
- Lessing, B. (2015). *Counterproductive Punishment: How Prison Gangs Undermine State Authority*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2644812>
- Lessing, B. (2018). *Making Peace in Drug Wars: Crackdowns and Cartels in Latin America*. Cambridge University Press.
- Mari, J. (2012). *Consultoría para el diseño sustantivo de la institucionalidad del Instituto Nacional de Rehabilitación*. Montevideo: Ministerio del Interior. Instituto Nacional de Rehabilitación.
- Maruna, S. (2004). Desistance from Crime and Explanatory Style: A New Direction in the Psychology of Reform. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 20(2), 184-200.
- Matthews, R. (2011). Una propuesta realista de reforma para las prisiones en Latinoamérica. *Política Criminal*, 6(12), 296-338. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992011000200003>
- McGuire, J. (2006). *What works: Reducing reoffending, Guidelines from research and practice*. Willey.

- MEC-Dirección Nacional de Educación. (2022). *Un modelo para el diagnóstico del analfabetismo en la población adulta privada de libertad en Uruguay*. UNESCO.
- MIDES. (2023). *Presentación de datos del relevamiento de personas en situación de calle en Montevideo - Agosto 2023*. Montevideo: MIDES. Dirección Nacional de Transferencias y Análisis de Datos.
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2017). *Indicadores de derechos humanos en el sistema penitenciario y carcelario*. Bogotá: Observatorio de Política Criminal, Universidad Externado, GIZ, Unión Europea.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2017). *Política Pública de Reinserción Social*.
- Ministerio del Interior. (2012). *Reforma penitenciaria. Plan, acción y evolución*. Montevideo: Ministerio del Interior.
- Ministerio del Interior. (2020). *Plan de Dignidad Carcelaria (2020-2025)*.
- Ministerio del Interior. (2023a). *Estrategia de seguridad integral y preventiva: Informe final de discusión interpartidaria*. Montevideo: Ministerio del Interior.
- Ministerio del Interior. (2023b). *Reincidencia penitenciaria*. Montevideo: Ministerio del Interior. <https://shorturl.at/aCY28>.
- MNP-INDDHH. (2020). *Informe temático: salud y alimentación en el sistema penitenciario. Análisis de las Unidades 7 (Canelones), 12 (Rivera) y 13 (Maldonado)*.
- MNP-INDDHH. (2022). *Informe Nro. 131. Informe de monitoreo del servicio de salud mental de Cárcel Central para personas privadas de libertad*.
- MNP-INDDHH. (2023a). *Informe Nro. 138. Unidad Nro. 7, Canelones*.
- MNP-INDDHH. (2023b). *Informe Nro. 136. Informe sobre la situación de la Unidad Nro. 5 Femenino*.
- MNP-INDDHH. (2024). *Informe Nro. 141. La situación de la Unidad n.º 13 (Maldonado)*.
- Morales, A. M., Pantoja, R., Piñol, D., y Sánchez, M. (2019). *Una propuesta de modelo integral de reinserción social para infractores de ley*. Fundación Paz Ciudadana y Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/185684/Una-propuesta-de-mode-lo-integral.pdf?sequence=1>
- Musto, C., y Juanche, A. (2024). *Plan nacional para el abordaje del uso problemático de drogas en personas adultas sujetas a sanciones penales en Uruguay*. Montevideo: Presidencia de la República, JND, MI, INR, Unión Europea, COPOLAD, FIIAPP.
- Nómade. (2023). *Diagnóstico sobre la situación actual, las principales problemáticas y necesidades de las mujeres privadas de libertad en Uruguay*. Proyecto «Desarrollo personal, social e institucional sostenibles para mujeres privadas de libertad»
- Nowak, M. (2009). *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*. Naciones Unidas
- OEA. (2015). *Reduciendo la reincidencia delictiva: metodología estandarizada para el monitoreo y la evaluación de proyectos y programas de reintegración social orientados a la disminución de la reincidencia delictiva*. Departamento de Seguridad Pública, Secretaría de Seguridad Multidimensional.
- Oficina del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario y Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura-INDDHH. (2023). *Informe conjunto sobre las condiciones de atención en salud mental de la población privada de libertad en el quinto nivel de la Unidad 5*.
- ONU-Asamblea General. (2009). *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Manfred Nowak*. Vol. A/HRC/13/3. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7495.pdf>.

- Organización de Funcionarios Civiles Penitenciarios (OFUCIPE). (2022). *Rendición de cuentas*.
- Paternain, R. (2012). La hegemonía conservadora en el campo de la seguridad. Una interpretación del caso uruguayo. *Crítica Contemporánea. Revista de Teoría Política*, 2, 83-100.
- Perez-Vincent, S. M., Puebla, D., Alvarado, N., Mejía, L. F., Cadena, X., Higuera, S., y Niño, J. D. (2024). *Los costos del crimen y la violencia: Ampliación y actualización de las estimaciones para América Latina y el Caribe*. BID.
- Petersilia, J. (2003). *When Prisoners Come home. Parole and Prisoner Reentry*. Oxford University Press.
- Programa Nacional de Actividad Física, Deporte y Recreación. (PRONADER). (2023). *Pautas de implementación en las Unidades penitenciarias, del Programa Nacional de Actividad Física, Deporte y Recreación*.
- Proyecto Crisálidas. (2023). *Análisis de políticas y buenas prácticas para la mejora de la atención a las mujeres privadas de libertad en Uruguay. Documento propositivo. Borrador*.
- Robinson, G., y McNeill, F. (2017). Punishment in the community: Evolution, expansion, and moderation. En A. Liebling, S. Maruna y L. McAra, *The Oxford Handbook of Criminology*. Oxford University Press.
- Rodríguez-Pinzón, E., y Mila-Maldonado, A. (2024). La seguridad en América Latina: Desafíos actuales y perspectivas futuras. *Análisis Carolina*, 12. https://doi.org/10.33960/AC_12.2024.
- Rojido, E., Cano, I., y Borges, D. (2024). *Diagnóstico de los homicidios en Uruguay (2012-2022)*. Montevideo: Ministerio del Interior, ANII.
- Salinas, L. (2021). Sistema penitenciario uruguayo: Una mirada a la reforma en clave de rehabilitación. *Revista Fermentario*, 15(1), 208-218. <https://doi.org/10.47965/fermen.15.1.15>.
- Sánchez-Mejía, A., Rodríguez Cely, L., Fondevila, G., y Morad Acero, J. (2018). *Mujeres y prisión en Colombia. Desafíos para la política criminal desde un enfoque de género*. Pontificia Universidad Javeriana, Comité Internacional de la Cruz Roja, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Sandoya, J. (2015). *Informe final. Consultoría para el análisis y la formulación de recomendaciones sobre necesidades de capacitación del personal del sistema de adultos privados de libertad, y la incorporación de nuevos recursos humanos*. Montevideo: Programa Justicia e Inclusión. Proyecto URU/14/01/URU.
- Sanhueza, G., Brander, F., y Reiser, L. (2019). Encarcelamiento femenino en Chile. Calidad de vida penitenciaria y necesidades de intervención. *Revista de Ciencias Sociales*, 32(45), 119-145. <https://doi.org/10.26489/rvs.v32i45.5>
- Sanjurjo, D., y Arigón, J. (2023). The Uruguayan Criminal Justice System. En J. M. Mbuba (Ed.), *Comparative Criminal Justice: International Trends and Practices* (pp. 295-312). Lanham: Rowman and Littlefield.
- Sanjurjo, D., y Trajtenberg, N. (2022). La Policía Nacional del Uruguay: Historia, modernización y características. *Revista de Derecho*, 25, 174-202. <https://doi.org/10.22235/rd25.2894>.
- Scottish Centre for Crime and Justice. (2012). *Reducing Reoffending: Review of Selected Countries. Final report for audit Scotland*. Glasgow.
- Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. (2010). *Consejo Social Penitenciario: 10 años de funcionamiento*. Dirección General de Ejecución Penal y Reinserción Social. Área de Formación. Ministerio del Interior. Gobierno de España.
- Shannon, S., y Page, J. (2014). Bureaucrats on the cell block: Prison officer' perceptions of work environment and attitudes toward prisoners. *Social Service Review*, 630-657.
- SND, JND, MIDES, MI, INR, ASSE, SAI-PPL, RENADRO. (2022a). *Guía de prevención del uso problemático de drogas. Informando y reflexionando sobre el uso de drogas*.

- SND, JND, MIDES, MI, INR, ASSE, SAI-PPL, RENADRO. (2022b). *Guía de tratamiento abordaje del uso problemático de droga en privación de libertad*.
- Sosa Barón, S. (2021). Desafíos de la implementación del OASys en el Uruguay. *Revista Pensamiento Penal*, 405.
- Subdirección Nacional Técnica INR. (2023b). *Subdirección Nacional Técnica. Lineamientos Estratégicos*.
- Trajtenberg, N., y Sánchez de Ribera, O. (2019a). Violencia en instituciones penitenciarias. Definición, la medición y la explicación del fenómeno. *Revista de Ciencias Sociales*, 32(45), 147-175. <https://doi.org/10.26489/rvs.v32i45.6>
- Trajtenberg, N., y Sánchez de Ribera, O. (2019b). *Programa de Control de la Agresión Sexual (PCAS): evaluación de proceso y resultados clínicos en Unidad 4 Santiago Vázquez (COMCAR)*. Montevideo: Consejo Superior de Investigaciones Científicas y Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR, Instituto Nacional de Rehabilitación.
- UNODC. (2019). *Manual introductorio sobre prevención de la reincidencia y reintegración social de los delincuentes*. Viena.
- UNODC. (2021). *Manual sobre medidas no privativas de la libertad que responden a las cuestiones de género*. Viena
- UNODC. (2024). *UNODC Statistics Online: Intentional Homicide Victims. 2024*. <https://bit.ly/3jzk22w>.
- Vernazza, L. (2015). *El dilema de las políticas de seguridad en los gobiernos de izquierda. Uruguay 2005- 2014* (tesis de maestría en Desarrollo Humano). Buenos Aires: FLACSO.
- Vigna, A. (2021). *Funcionarios penitenciarios y ejercicio del poder: rol ocupacional en un modelo en transición* (Tesis para aspirar al título de Doctora en Ciencias Sociales – Sociología). Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.
- Vigna, A. (2022). *Maternidad, cárceles y medidas alternativas a la privación de libertad*. ACNUDH-Oficina del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario.
- Vigna, A., y Juanche, A. (2022). The unfinished symphony: Progress and setback towards a rehabilitation policy in Uruguay. En P. Priestley y M. Vanstone (Eds.), *The Palgrave Handbook of Rehabilitation in Criminal Justice*. Palgrave Macmillan.
- Vigna, A., y Sosa Barón, S. (2023). Características y evolución de la muerte bajo custodia en Uruguay. En G. Anitua y I. Rivera Beiras (Coords.), *Muertes evitables. Violencia institucional y masacre en cárceles sudamericanas*. Edunpaz Editorial Universitaria. Colección Horizontes I+D+i.
- Vilalta, C., y Fondevila, G. (2019). *Prison Populism in Latin America: Reviewing the Dynamics of Prison Population Growth*. Igarapé Institute | Strategic Note.
- Villagra, C. (2008). *Hacia una política postpenitenciaria en Chile*. Santiago: CESC, Ril Editores. <https://www.cesc.uchile.cl/9789562846530%20-%20Villagra,%20Carolina%20-%202009%20-%20Hacia%20una%20pol%C3%ADtica%20postpenitenciaria%20en%20Chile%20Bajar.pdf>
- Visher, C., Debus-Sherrill, A., y Yahner, J. (2011). Employment After Prison: A Longitudinal Study of Former Prisoners. *Justice Quarterly*, 28(5), 698-718.
- World Prison Brief. (2023). *Highest to Lowest - Prison Population Total*. Londres: Institute for Criminal Policy Research. <https://www.prisonstudies.org>.
- Zaffaroni, E. (2015). La filosofía del sistema penitenciario en el mundo contemporáneo. En G. Bardazano, A. Corti, N. Duffau y N. Trajtenberg, *Discutir la cárcel, pensar la sociedad. Contra el sentido común punitivo* (pp. 15-36). Montevideo: Trilce-CSIC.

Durante el primer semestre de 2023, el Ministerio del Interior reunió a partidos políticos, académicos, especialistas sectoriales, representantes de organizaciones civiles y actores no estatales para trabajar conjuntamente en el diseño de una nueva estrategia operativa. Este esfuerzo dio lugar a la Estrategia de Seguridad Integral y Preventiva, que incluye 16 medidas y adopta el enfoque dual como paradigma rector de la seguridad ciudadana. Entre sus iniciativas más relevantes destaca la creación de una Estrategia Nacional de Reforma del Sistema Penitenciario concebida como una política de Estado, con el propósito de abordar los desafíos estructurales del sistema a través de una planificación técnica y política a largo plazo.

El *libro blanco de reforma penitenciaria* representa un primer paso hacia este objetivo. Este documento examina las fortalezas y debilidades del sistema penitenciario y ofrece líneas estratégicas para construir una política de Estado orientada a la transformación integral. Su elaboración se basó en una revisión exhaustiva de experiencias internacionales y un proceso participativo diseñado para diagnosticar y analizar las múltiples dimensiones de la crisis estructural que afecta al sistema. Además, identifica barreras, oportunidades y retos específicos del contexto nacional, y hace un llamado al compromiso de los futuros gobiernos para abordar una crisis que desde hace tiempo constituye una de las principales causas del delito en el país.



Ministerio
del Interior



Banco Interamericano
de Desarrollo