



Institución Nacional
de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo



COMISIONADO
PARLAMENTARIO
PENITENCIARIO

Documento de la Mesa Interinstitucional para la reforma de la política de ejecución penal y el sistema penitenciario convocada por el Comisionado Parlamentario Penitenciario y la Institución Nacional de Derechos Humanos- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

25 de julio de 2024

La mesa surge en el marco de la declaración conjunta de la Institución Nacional de Derechos Humanos y la Oficina del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario¹ (en adelante las instituciones organizadoras) luego del triste deceso de seis reclusos en el COMCAR la noche del 28 al 29 de diciembre de 2023. Entre sus objetivos se destacan: el de establecerse como instancia de intercambio abierto y plural con las instituciones relacionadas al diseño y ejecución de la política criminal y obtener un documento final que contenga una agenda de temas, algunas recomendaciones específicas, y ciertos acuerdos o cercanías entre los distintos actores hacia la transformación del sistema hacia uno en armonía con la normativa vigente en materia de derechos humanos.

Para ello, las instituciones organizadoras elaboraron una serie de preguntas disparadoras, nucleadas en tres grupos temáticos: Superpoblación y Hacinamiento, Intervención Penitenciaria Efectiva y Nueva Institucionalidad (gestión y presupuesto).

Para la conformación de la mesa se intentó ser lo más plural y abarcativo posible, para lo cual fueron convocadas varias instituciones de los tres poderes del Estado, organizaciones de sociedad civil, así como referentes del ámbito académico y diversos profesionales que han trabajado la temática en forma pública, integrando organismos relacionados al tema y que cuentan con una trayectoria valiosa con el fin de conocer su opinión. Asimismo, la mesa estuvo presidida en todas sus instancias por un representante de cada institución organizadora y articulada por una tríada de integrantes de ambas instituciones. Para su funcionamiento se optó por un sistema de miembros permanentes al que se fueron agregando actores invitados que participaron puntualmente en diferentes instancias. En la reunión inicial y en la final se contó con la participación de manera virtual de Jan Jarab, representante de para América del Sur del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

Finalmente, la mesa estuvo integrada como miembros iniciales, con el espíritu participativo señalado más arriba, por la Comisión Bicameral de Seguimiento del Sistema Penitenciario (Poder Legislativo), la Suprema Corte de Justicia, el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR), SAI-PPL de ASSE (Servicio de Atención Integral de Personas Privadas de Libertad), Sanidad Policial del Ministerio del Interior, Dirección Nacional del Liberado (DINALI - MIDES), la Facultad de Ciencias Sociales (UDEAR), ANONG (sociedad civil), AMU (Asociación de Magistrados del Uruguay), ADEPU (Asociación de Defensores Públicos), Familias Presentes (Asociación Civil de Familiares de personas privadas de libertad), Fiscalía General de la Nación, Amnistía Internacional.

Cabe anotar que en el curso de las sesiones algunos organismos por razones institucionales entendieron pertinente no participar de todo el proceso quedando a la espera del documento final para utilizarlo según corresponda en el marco de sus atribuciones.

¹ <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/comunicados/incendio-fallecimiento-seis-personas-modulo-4-del-ex-comcar>

Como invitados/as para alguno de los temas se contó con la presencia de Ana Juanche, Luis Parodi, Gabriela Valverde y también hemos recibido documentos de personas u organismos que no han podido participar en los encuentros, pero han realizado aportes escritos como Lucía Weimar y SERPAJ.

Por último, del encuentro final participaron a su vez: Bernadette Minvielle (Ministra de la Suprema Corte de Justicia), representantes de la Comisión Bicameral de Seguimiento Carcelario, Verónica Mato, Felipe Schipani y Natalia Sueiro asesora de la diputada Lucía Echeverry, el director de la Institución Nacional de Derechos Humanos Marcos Israel, Adriana Berezán, Directora General de los Servicios Administrativos del Poder Judicial, la ONG Nada crece a la sombra, la Fundación Zelmar Michelini, la Organización de Funcionarios Civiles Penitenciarios (OFUCIPE), el Sindicato de trabajadores penitenciarios (SITRAPEN), el Sindicato Policial Nacional (SIPOLNA), la Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa (ACDE), la ONG Gurises Unidos, Pastoral Penitenciaria y Rotary Club del Uruguay.

Es de subrayar que todo este proceso deliberativo y de intercambio contó con la presencia y aporte de varios legisladores en las sesiones, en especial la presidenta de la Cámara de Diputados Ana Olivera y las diputadas Lucía Echeverry y Verónica Mato.

Asimismo, la presidenta de la Asamblea General, Beatriz Argimón, apoyó e impulsó institucionalmente desde el inicio este proceso.

También fueron convocadas otras instituciones que por diversos motivos no participaron pero tomaron nota con interés del proceso: el Instituto de Derecho Penal, el Consejo de Política Criminal, la Asociación de Fiscales del Uruguay y la Dirección de la Defensa Pública.

La mesa intercambió en torno a los temas y preguntas planteados durante seis sesiones, que se registraron mediante los servicios de taquigrafía del Parlamento. Además, algunos participantes aportaron documentos que profundizaban en algunos de los temas y en su visión sobre estos que se adjuntan en anexo aparte, así como las versiones taquigráficas de cada una de las reuniones.

Tras una síntesis elaborada por las instituciones organizadoras, se afirmaron los siguientes trazos del panorama común observado para las necesarias reformas que demanda la realidad desafiante del sistema de ejecución penal y del sistema penitenciario en la actualidad. Como se podrá advertir, gran parte de los temas referidos en las preguntas se encuentran muy relacionados entre sí, lo que también sucede con las respuestas y algunas claves de reforma aparecen mencionadas en más de una de ellas. Esto no hace sino reforzar la idea de que se está ante un problema, una realidad compleja, que requiere respuestas integrales y que abarquen simultáneamente varias dimensiones del diseño de la política de ejecución penal.

1. Hacinamiento

El crecimiento sostenido de la población penitenciaria ha generado un extendido problema de superpoblación en el sistema y hacinamiento en la mayoría de los establecimientos.

1. ¿Qué medidas considera prioritarias para una reducción del hacinamiento carcelario?
2. ¿Qué papel considera que pueden desempeñar las medidas alternativas a la privación de libertad?
3. ¿Qué medidas se deberían instrumentar para fortalecer los mecanismos de egreso o para evitar el ingreso y/o la reincidencia a la cárcel? (suspensión condicional de la pena, libertad anticipada, redención de pena, políticas sociales).

De los intercambios se puede apreciar que existe un amplio consenso en cuanto a la gravedad de la situación de sobrepoblación y hacinamiento crítico del sistema penitenciario y sus efectos negativos para los cometidos de todas las instituciones que trabajan sobre la privación de libertad.

Una de las dificultades que afronta el sistema en cuanto a la situación crítica de hacinamiento es que hay dificultades para medirlo con precisión pues se carece de una medida multidimensional del concepto de *plaza* o *cupo* penitenciario, lo que lleva a problemas de precisión para establecer un mapeo afinado de los niveles de superpoblación y hacinamiento. En la actualidad no se aplica ningún criterio estandarizado respecto a su definición operativa para el conteo. Esto es importante teniendo en cuenta que la respuesta más frecuente al aumento de población en los sistemas penitenciarios es el aumento de los cupos, lo que suele ser asociado con la incorporación de camas en cumplimiento del objetivo primario de evitar la situación de personas privadas de libertad durmiendo en el piso.

No obstante, el concepto de cupo no puede ser reducido a un determinado espacio físico por persona; así como tampoco a la existencia de camas, tal como lo señalan los estándares internacionales en materia de alojamiento y condiciones de encierro. Se debe tener en cuenta criterios como: el espacio real disponible por persona, ventilación, iluminación, acceso a los servicios sanitarios, número de horas que las personas privadas de libertad pasan en sus celdas y las posibilidades que tengan de realizar actividades laborales, deportivas y otras.

Se concuerda en que el sistema no está preparado para atender al volumen actual de población, lo que conlleva a que los servicios penitenciarios se vean resentidos y que se afecte la dignidad de las personas privadas de libertad. No se tiene la capacidad suficiente de recursos humanos, entre ellos técnicos, ni los materiales suficientes para dar respuesta adecuada al volumen de población. Esto lleva a que el trabajo cotidiano del funcionariado esté signado por el abordaje paliativo de situaciones concretas y emergentes. Asimismo, las expresiones fueron coincidentes en cuanto a que no es factible el aumento cuantioso de recursos para atender el costo real de la población penitenciaria actual si se garantizaran sus derechos y se apostara a su tratamiento. Tampoco es factible para el volumen de población proyectada a futuro si la tendencia al crecimiento se mantiene como las últimas décadas.

El hacinamiento impacta directamente en las condiciones de vida de las personas privadas de libertad en aspectos básicos como el alojamiento, la salud, la alimentación y el acceso a actividades educativas,

laborales y recreativas. El impacto es notorio en varias áreas entre las que se destacan la escasa oferta de programas educativos y laborales, tanto en cantidad de cupos como en adecuación programática y las consecuencias del encierro prolongado en la salud.

En lo que respecta al impacto en el derecho al acceso a los servicios de atención de la salud, no se logra cumplir con ciertos tratamientos y no existen las condiciones alimenticias, de higiene, de habitación, de vivienda que hacen que un tratamiento sea exitoso. El hacinamiento impacta de diversas maneras: por ejemplo, en la prevalencia de enfermedades infectocontagiosas que se reinfectan (enfermedades de la piel) y tuberculosis. Ambas enfermedades requieren no solo tratamiento medicamentoso, sino otras medidas de higiene y ventilación que se ven muy resentidas en las condiciones actuales. Por lo tanto, muchas veces los tratamientos no resultan ser efectivos, se está destinando mucho dinero en estos sin obtener los resultados esperados. Es de destacar la complejidad que este tipo de afecciones pueden tener no solo para las personas privadas de libertad, sino para quienes entran en contacto con ellas, visitas y funcionarios/as que pueden trasladar la enfermedad a la población en general.

La respuesta estatal frente al incremento de personas encarceladas se ha planteado en torno a las siguientes líneas de política pública: la construcción de nuevas plazas, el aumento de medidas alternativas a la prisión, la baja de la reincidencia y la posibilidad de evitar el ingreso a las unidades a través de mecanismos que actúen en la etapa presentencial y el mejoramiento de los procesos de egreso del sistema penitenciario.

a) Construcción de nuevas plazas

La población penitenciaria en Uruguay ha aumentado casi sin pausa en las últimas décadas, lo que ha llevado a que sea uno de los 10 países del mundo con mayor encarcelamiento por habitante. Una de las respuestas tradicionales para reducir el hacinamiento ha sido la construcción y refacción de plazas carcelarias, ampliando la capacidad edilicia de alojamiento del sistema. Sin embargo, la población encarcelada ha continuado creciendo a un ritmo mayor, y el rezago no ha logrado reducirse sostenidamente. Este camino ha llevado a que Uruguay tenga una importante capacidad edilicia instalada, pero que continúe aún sin resolver el problema del hacinamiento. Así, según la información que aporta el INR, en Uruguay habría capacidad hoy para unas 13.300 personas, lo que correspondería a unas 386 personas presas cada 100.000 habitantes. Esta cifra representa casi la misma proporción de presos por habitantes que Brasil, que es el segundo país de América del Sur con más prisionización luego de Uruguay, y es una cifra que más que duplica el promedio de prisionización global. Este indicador da cuenta del número de personas privadas de libertad que podría tener hoy Uruguay sin tener hacinamiento, que aun así ya es muy alto. A pesar de ello, los niveles de encarcelamiento en nuestro país son hoy en día muy superiores, ubicándose en 464 personas privadas de libertad cada 100.000 habitantes.

Los proyectos de nuevas cárceles y la construcción de nuevas plazas deberían considerar además el rezago en recursos humanos, técnicos y materiales, lo que insumiría una inversión económica muy alta que difícilmente se pueda conseguir y sostener, particularmente si continúa esta tendencia de crecimiento de la población. Por lo tanto, se concluye que la construcción de plazas no es un camino

de solución de la problemática, más allá de la reposición de plazas inhabilitadas o destruidas que sea necesario reconstruir o renovar.

b) Aumento de medidas alternativas a la prisión

La DINAMA (Dirección Nacional de Medidas Alternativas) no cuenta aún con un presupuesto suficiente para presentar una propuesta fuerte como alternativa a la prisión en todo el país. La nueva política debería apuntar a que la cárcel sea utilizada solo como medida última, lo cual debería llevar a una inversión de la proporción de medidas privativas y no privativas que tenemos en la actualidad, en la que hay tres personas presas por cada menos de dos con medidas no privativas. Se necesita que el eje del sistema penal no sea la cárcel, para ello se debe pensar en hablar de la ejecución penal y no del sistema penitenciario para sacar a la cárcel del centro de la sanción penal.

Para ello, es necesario que se impongan medidas que sean factibles de cumplir de acuerdo a las características de esa persona y su contexto. Asimismo, es muy importante que se les brinde acompañamiento interinstitucional orientado a las vulnerabilidades evaluadas, de forma tal que se implementen políticas públicas que colaboren en fortalecer los índices de cumplimiento de las medidas. El eje de la ejecución penal debe estar en las personas.

Otra dimensión de respuesta que se señala es la necesidad de trabajar en la etapa presentencial, para realizar una evaluación del perfil de la persona y considerar si es más eficaz una medida alternativa de forma de evitar su ingreso a la prisión. A su vez, esta evaluación debe considerar también las condiciones sociales para el cumplimiento de la medida de forma tal de asegurar los apoyos institucionales para que ello ocurra.

c) Baja de la reincidencia

La evidencia demuestra, que el encarcelamiento no reduce por sí solo el delito y a su vez puede tener efectos criminogénicos, por lo que es necesario que se realice una reforma estructural al respecto. Al pensar en esta reforma del sistema de ejecución penal será necesario concatenarlo con el sistema penal y prestar atención: a las diferentes culturas organizacionales, los discursos, los símbolos, las prácticas, las instituciones que lo conforman. Este sistema de ejecución penal deberá tener, como el resto de las políticas de Estado, planificación y sustentabilidad, metas de mediano y largo plazo, racionalización de recursos y datos confiables y transparentes que permitan medir resultados.

Se señala que las políticas de trabajo, educación y salud en las cárceles son condiciones necesarias, pero no suficientes para el trabajo de rehabilitación. Para evitar la reincidencia se necesita trabajar a través de prácticas efectivas y respaldadas con evidencia internacional. En este sentido, es importante que el INR desarrolle y generalice la aplicación de programas específicos para trabajar personalmente sobre los factores de riesgo que llevan a las personas a reincidir, para lo cual necesita un presupuesto específico del que actualmente carece.

Otra de las claves para reducir el hacinamiento señaladas refiere al mejoramiento de los procesos y mecanismos de egreso penitenciario, tema que se desarrolla a continuación.

d) Egreso

Las reformas legales han impactado en forma negativa en el incremento de la población privada de libertad en los últimos tiempos.

Para fortalecer los mecanismos de egreso como libertad anticipada —que casi no se da— suspensión condicional del proceso —no vigente actualmente— y redención de pena por trabajo o estudio es necesario que se produzcan cambios legislativos. En los casos de redención de pena algunos delitos no redimen por lo que esta alternativa está bastante limitada. En este sentido, las evaluaciones que se hacen desde el sistema penitenciario parecen ser homogeneizantes y no individualizadas como sucede en el sistema penal juvenil. Una evaluación más personalizada seguramente podría dar más insumos para que los jueces puedan ver el proceso que están realizando las personas privadas de libertad.

Si el enfoque va a ser la rehabilitación y no el punitivismo es necesario comenzar a trabajar la ejecución penal no solo desde lo penitenciario, sino también desde lo familiar y comunitario. El egreso se debe preparar desde el primer día de reclusión y para ello es importante trabajar en las condiciones de reclusión, en el tratamiento de la salud mental y las adicciones, en el derecho al acceso a la educación.

Las personas privadas de libertad deben ser capaces de utilizar su tiempo en prisión de manera positiva, para mejorar su educación, aprender nuevas habilidades personales o laborales y prepararse para su liberación.

Además de los cambios legislativos para favorecer y fortalecer los mecanismos de egreso, se sugiere como medidas:

- promover el involucramiento de los familiares de las personas privadas de libertad
- favorecer la instrumentación de políticas tendientes a redimir la pena a través del estudio y el trabajo estimulando la participación de las personas privadas de libertad.
- profundizar el trabajo de la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado (DINALI), dependiente del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), en las diferentes unidades penitenciarias, con el objetivo de brindar un acompañamiento a las personas que egresan.

De igual manera, la dimensión familiar, social y comunitaria deben incluirse dentro del abordaje de la ejecución penal; el trabajo con las familias es importante para lograr la revinculación familiar y debe trabajarse durante toda la reclusión. También es necesario trabajar en la comunidad estableciendo políticas pospenitenciarias de acceso a vivienda y reinserción laboral y mecanismos de articulación interinstitucional. Se ha resaltado también el impacto que la privación de libertad tiene en las familias y especialmente en los niños y niñas que son hijos o hijas de privados de libertad. Esto debe tenerse

en cuenta para la gestión de apoyos institucionales, articulando el acceso a las prestaciones de la matriz de protección social del Uruguay.

También se introdujo como ejemplo de buena práctica a las casas de medio camino, como posibilidad institucional intermedia para la preparación para el egreso.

Otro punto a tener en cuenta como un horizonte o meta a alcanzar está relacionado con la justicia restaurativa y la posibilidad de trabajar en la responsabilización y el desistimiento del delito.

La difícil solución al problema de la sobrepoblación y el hacinamiento lleva a la mesa a una pregunta más de fondo: ¿Qué política criminal quiere Uruguay? La pregunta principal que surge es si la política criminal va a tener solamente un enfoque punitivo o si va a tener una mirada más integral que aborde estos problemas. La política de las últimas décadas ha llevado a esta situación de crisis y necesita transformarse.

2. Derechos Humanos y prevención de la violencia

En el monitoreo de la vida en las cárceles se ha observado diversas vulneraciones de derechos en las condiciones de vida de las personas privadas de libertad. A su vez, se ha señalado la alta tasa de reincidencia como un factor sustancial en el crecimiento de la población penitenciaria.

1. ¿Qué políticas permitirían alcanzar estándares mínimos de derechos humanos en las diversas dimensiones de las condiciones de vida de la población penitenciaria (atención de salud, tratamiento, educación, trabajo, seguridad, etc.)?

2. ¿Cómo reducir los niveles de violencia en las cárceles y garantizar el derecho a la vida durante la custodia?

Las respuestas a estas preguntas se vinculan a las problemáticas acrecentadas por las tendencias macrosociales comentadas en el primer bloque: el crecimiento de la población penitenciaria, el endurecimiento de penas, privación de libertad como respuesta hegemónica, problemas de racionalidad y eficiencia en la ejecución de penas (caro e ineficaz). La posibilidad de aplicar libertades a pruebas y otros institutos liberatorios se ha hecho cada vez más difícil con las reformas legales. También se menciona el ejemplo de problemas de inequidad en la aplicación de penas alternativas; es más difícil su aplicación en el interior que en la zona metropolitana.

La Asociación para la Prevención de la Tortura (APT) ha remarcado como imprescindible la disminución de la superpoblación existente al establecer el hacinamiento como uno de los principales factores de generación de violencia. Se registra a su vez consenso a nivel de organismos internacionales de derechos humanos sobre el peso que han tenido políticas públicas que han apuntado al incremento

de las penas (particularmente en el endurecimiento de delitos vinculados con el narcotráfico), a la eliminación de beneficios como la reducción de la condena (excluyendo determinado tipo de delitos) y a la reducción del uso de las medidas alternativas a la privación de libertad en el crecimiento del número de personas privadas de libertad. Este aumento sostenido es constatable en la Unidad 5.

Las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio) ya estimulan el establecer opciones que tiendan a una reducción de las penas de prisión. Promueve una racionalización de las políticas de justicia penal que consideren «el respeto de los derechos humanos, las exigencias de la justicia social y las necesidades de rehabilitación del delincuente». A los efectos de «evitar la aplicación innecesaria de la pena de prisión, el sistema de justicia penal establecerá una amplia serie de medidas no privativas de la libertad».

También se señalan dificultades de actualización legal e institucional. Las respuestas institucionales han sido reactivas y a través de parches, se necesita una mirada más global e integral. También se señala una dificultad a nivel parlamentario para discutir estos temas, con diversos proyectos que se ponen a discusión solapadamente unos con otros.

El INR no cuenta con una ley orgánica, los desarrollos se han logrado con impulsos administrativos en el cual cada administración impone su sesgo. Se debería actualizar la ley de ejecución penal, el decreto-ley 14.470, que no se encuentra en línea con el sentido moderno de la rehabilitación, basado en evidencia y dotando de un sentido a la pena. Esta actualización debería discutir los conceptos básicos como el de rehabilitación y debería permitir dotar a la ejecución penal de las características de una política pública de estado: planificada, con acciones mensurables en base a información confiable y que asegure participación de saberes expertos y de sujetos involucrados que pueda gestionar racionalizadamente los recursos.

El INR tiene un presupuesto muy rígido que debería desarrollarse mucho más en los aspectos no securitarios. La Subdirección Técnica no dispone de recursos propios para ejecutar los programas de rehabilitación. Además, las condiciones son desiguales en el sistema, se necesita dotar de mayores recursos a aquellos lugares con perfiles de riesgo que necesitan una mayor intervención, porque de otra forma se da una inversión del principio de riesgo.

Se subraya que la responsabilidad del sistema penitenciario no es solo del INR. Se propone comenzar a pensar en un consejo o ámbito interinstitucional y también con sociedad civil para coordinar las distintas políticas.

También se sugiere que la sociedad civil sea parte de la elaboración de la política pública. En este sentido, se destaca el rol de la familia y la comunidad. Hay una cantidad de familiares que quisieran tener mayor participación. Se debe tener en cuenta a los internos/as que no tienen familia, aquellos/as que los cuales la calle es el destino cuando no hay un barrio o una familia, por lo que se debe tomar en cuenta para elaboración de una respuesta diferencial. En algunos barrios la cárcel es parte de la cotidianidad. No existen datos de encuestas o censos, pero se estima que al menos unas 100.000 personas están directamente involucradas con lo que sucede en la cárcel, en condición de personas liberadas, familiares o allegados de personas presas, funcionarios penitenciarios, trabajadores de ONG o de servicios de salud en unidades carcelarias. En este punto, el impacto que tiene sobre las infancias

y adolescencias el hecho de tener un referente adulto privado de libertad excede ampliamente las situaciones vividas en la visita. Hacerse cargo del sustento económico y afectivo del hogar incluyendo los cuidados de niños/as o adultos en condición de dependencia impacta en el abandono de los estudios y en mayores índices de pobreza y precariedad.

Más allá de la definición de contenidos de política que promuevan los derechos humanos, se observan problemas a nivel de implementación y de las prácticas que encarnan estos contenidos. Se menciona como ejemplo la presencia de contenidos de derechos humanos en los programas de formación de funcionarios, pero que luego no se reflejan en las prácticas cotidianas. Es necesario que más allá de la mención a las Reglas Mandela en el diseño de la política pública, estas se encarnen en las prácticas cotidianas y que a su vez estén atravesadas por perspectivas de género, con el cumplimiento de Reglas de Bangkok y de Principios de Yogyakarta.

Se señala que el tratamiento para reducir la reincidencia es un derecho de las personas privadas de libertad. Luego, las intervenciones que apunten a reducir la reincidencia tienen que estar centradas en la persona y tener en cuenta sus necesidades específicas asociadas a la posibilidad de reincidir y de forma compatible el cumplimiento del resto de sus derechos humanos.

Existen actualmente diversos programas que ejecuta el INR y otras instituciones, pero se encuentran fragmentados, con pocos recursos, no adaptados, alcanzan a pocas personas en relación a las necesidades y no tienen evaluaciones asociadas. Es necesario que haya presupuestos específicos para estos programas con un diseño integral y articulado. Además, es necesario consensuar qué significa rehabilitar, más allá de los contenidos tradicionales que se le ha dado como impulsar el trabajo y el estudio. Estos son derechos y como tales forman parte del concepto de trato penitenciario, que es una parte de lo que la ejecución penal debe hacer. Se debe sumar el tratamiento, que también es un derecho, pero se encuentra relacionado con el acceso a programas que permitan abordar los riesgos dinámicos de cada persona relacionados con su delito.

Por lo tanto, la rehabilitación es una meta que debe abarcar mucho más que la educación y el trabajo que son condiciones necesarias e importantes pero insuficientes en lo que refiere a prevenir una nueva conducta delictiva.

Se habló de que es necesario que la noción de democracia se aplique adentro de las instituciones penitenciarias (a nivel de personas privadas de libertad y de funcionarios/as) como un elemento clave de preparación para el ejercicio de la ciudadanía responsable.

La cárcel debería transformarse en un lugar de aprendizaje de la democracia, formar parte del circuito de la democracia, la institución en sí misma debe ser democrática por lo que debería pensarse si es el Ministerio del Interior la institución de la cual deben depender.

Respecto a la seguridad en los establecimientos, se debe pasar de un concepto de seguridad estática a uno de seguridad dinámica, en la que la vida cotidiana se estructure a través de una propuesta de una nutrida agenda de actividades, bien articulada con los mecanismos de control. Se entiende también necesario revisar la perspectiva securitaria de la privación de libertad.

Las medidas alternativas son eficaces y se percibe una mejora con los planes individuales de trabajo. Se visualiza como una buena práctica algunos avances en el fortalecimiento de la DINAMA.

Se mencionan algunos derechos básicos que necesitan apuntalarse para lograr su efectivización en los establecimientos carcelarios, como la alimentación, la higiene personal y ambiental, el acceso a la atención de salud, de tratamiento de adicciones, de mejora de condiciones de vida, la universalización de la educación y el trabajo, mejorar las condiciones de visita, mejorar la comunicación y lograr un trato digno, entre otros.

Se destaca el rol de los mecanismos de supervisión y rendición de cuentas y se reclama por la habilitación del monitoreo de la sociedad civil. También se comenta la importancia de que las propias personas privadas de libertad puedan participar del análisis de los problemas y que formen parte de las soluciones. También se menciona la posibilidad de habilitar dispositivos de mediación de conflictos para bajar las tensiones y la conflictividad.

Otros aspectos en que hay consenso respecto a su necesidad para la reducción de la violencia son la mayor aplicación de tecnologías de prevención (sistema videovigilancia, escáneres) y la creación de una Fiscalía Especializada en delitos intracarcelarios. La orientación general debe ser el cambio desde una seguridad estática hacia una seguridad dinámica. Tal como lo señala Guillaume Brie «La seguridad dinámica es coherente con el objetivo principal de la administración penitenciaria de reducir la violencia en prisión. Para lograrlo de manera durable, la administración no puede contentarse con la simple “acción-reacción” y limitarse a responder con mano dura». En este marco, el MNP viene señalando la necesidad de generar espacio de intercambio y escucha sobre los conflictos a la interna de los establecimientos penitenciarios, poniendo el foco en mecanismos restaurativos, no sancionatorios, que permitan priorizar la composición de los conflictos desde un lugar de escucha y respeto. En muchas oportunidades se ha constatado que la sanción frente a conflictos menores resulta en el traslado de la persona privada de libertad con el consiguiente desarraigo familiar. Esto se vuelve aún más dramático en las unidades en las que permanecen mujeres con hijos/as a cargo. En este punto, el rol de los y las delegadas aparece como fundamental y debe ser rodeado de garantías, sin las cuales es imposible pensar en el delegado/a como un interlocutor válido de los problemas de la unidad.

Un punto clave tiene que ver con el rol del funcionario penitenciario en la reducción de la violencia. Aquí se resalta la necesidad de monitorear y combatir la violencia institucional y de que la formación en derechos humanos que reciben los funcionarios pueda encarnar en prácticas de promoción de derechos en el trabajo práctico cotidiano. La adecuación del número de funcionarios/as policiales y operadores/as penitenciarios/as deberá ir unida a la profundización en una formación dirigida a una «cultura en favor de los derechos humanos». Se considera esencial un ajuste del número de funcionarias/os en las cárceles ajustándose al aumento del número de personas privadas de libertad. Una inadecuada ratio, concluye APT, «deriva en una falta de supervisión y genera situaciones de inseguridad para las personas detenidas en situación de vulnerabilidad».

3. Nueva Institucionalidad: gestión y presupuesto

Ha estado en discusión la concreción de una nueva institucionalidad encargada de la ejecución de las medidas penales fuera del Ministerio del Interior.

3.1 ¿Qué participación debería tener la sociedad civil respecto a estas políticas, medidas o intervenciones?

3.2. ¿Qué transformaciones institucionales deberían implementarse para mejorar las políticas de ejecución de las penas?

3.3. ¿Qué aspectos deberían considerarse para los cambios presupuestales ante la nueva institucionalidad en la ejecución de las penas?

3.1) Participación

Se reconoce el aporte valioso de la sociedad civil en sus múltiples roles, aunque aún es limitado y podría ser mucho más amplio y generalizado. Si bien hay algunos esfuerzos por construir espacios de diálogo, no resultan sencillos de sostener. Existe una tensión que ha atravesado las distintas administraciones respecto al alcance y a la continuidad de esta participación. Se plantea cierta desconfianza y resistencia a la observación «desde afuera».

También se subrayó la importancia de la participación de la sociedad civil en un rol importante en la gestión de políticas. Se señaló que es necesario que la participación no sea para validar políticas ya definidas de antemano sino como escucha activa de nuevas propuestas y avances.

La participación puede oxigenar las instituciones y aportar contenidos valiosos a sus programas e intervenciones. Puede aportar propuestas a las políticas de desistimiento del delito, rehabilitación o reinserción social, enriqueciéndolas con nuevos enfoques y metodologías. Además de la ejecución, gestión o comunicación de propuestas, la sociedad civil también puede participar como contralor y en actividades de monitoreo del desarrollo de las políticas. También es necesario reconocer el valor económico del sostén de familiares y allegados en el apoyo de la vida en prisión con insumos básicos para la vida cotidiana.

Por todo esto es necesario preguntarnos por las metodologías, las formas y las estrategias de participación de la sociedad civil con actores estatales, tanto de la sociedad civil organizada como de la no organizada. En este sentido, una estrategia planteada por la sociedad civil como forma de fortalecerse puede ser unirse en lugar de actuar en forma dispersa desde diferentes lugares.

Se necesita pensar la generación de espacios de participación regulares en distintos niveles de generación y ejecución de las políticas, en las que también exista una escucha sostenida por parte de los decisores. Se reconoce que se necesita una reflexión de las dos partes, sociedad civil tiene mucha

diversidad con propuestas de distinta calidad, pero primero se debe interpelar al Estado que es el que tiene una mayor fortaleza.

Se puede determinar que para ciertas actividades el Estado dé un paso al costado y destine rubros específicos que fomenten y ordenen la participación de la sociedad civil. Hay distintos ejemplos que pueden activarse en distintas escalas y que se podrían desarrollar, como la creación de fondos concursables, la generación de propuestas sólidas para el voluntariado, la integración de propuestas de responsabilidad social empresarial, o la habilitación de organizaciones para la realización de actividades de tratamiento o de propuestas de monitoreo.

El impulso activo de la participación de la sociedad civil propiciado por el Estado debe encuadrarse en una aspiración por lograr que los espacios de reclusión puedan incorporarse a la vida democrática del país. La cárcel como un espacio más de la red democrática de la sociedad significa que las miradas de los sujetos implicados —organizaciones, familiares, comunidad y hasta las propias personas privadas de libertad— puedan desarrollar la posibilidad y la capacidad de tener voz en las decisiones que los involucran y así en los destinos compartidos.

Por ejemplo, es pertinente generar instancias de cooperación dentro de los espacios de encierro, abriendo los establecimientos penitenciarios a diferentes actividades tanto laborales, educativas como recreativas por medio de la realización de convenios específicos, incluso generando espacios de capacitación en materia de derechos humanos y privación de libertad con participación de la sociedad civil.

3.2) Otras transformaciones institucionales

La pregunta por los cambios institucionales necesarios para una transformación del sistema de ejecución penal fue respondida en el abordaje de temas específicos a lo largo de los encuentros, en particular respecto a las estrategias de deshacinamiento, de promoción de medidas alternativas a la privación de libertad; así como políticas de egreso del sistema penitenciario, de una mejor inclusión de la participación de la sociedad civil y de una reconsideración del presupuesto y de los recursos humanos.

Otro tema sugerido refiere a la actual dependencia del INR del Ministerio del Interior y la pertinencia de la creación de un Ministerio de Justicia que se encargaría de ser el organismo de referencia en todo lo que refiere a la ejecución de la pena, en línea con lo que ocurre en el resto de los países de América Latina.

Otros temas que se abordaron respecto a las transformaciones institucionales, tienen que ver con el desarrollo de una política de intercambio de información con la finalidad de dar transparencia acerca de lo que efectivamente ocurre en los espacios de encierro. Este punto es fundamental a la hora de difundir prácticas institucionales, instancias de formación, propuestas laborales, educativas, recreativas; así como de los reglamentos internos vigentes.

La falta de defensores públicos es un tema de gran preocupación para los defensores por las dificultades para trabajar adecuadamente dada la cantidad de población que atienden. La situación es tan grave en Montevideo como en el interior donde los defensores penales también deben ocuparse de otras materias. Por otra parte, existe un desbalance en la cantidad de recursos e infraestructura asignada a Fiscalía en relación con la Defensoría. Si tenemos en cuenta que en el proceso adversarial hay tres partes: una que acusa, una que defiende y una que decide, es fundamental que exista paridad y que se pueda garantizar adecuadamente el derecho a la defensa y el acceso a la justicia. También se observó que es necesario trabajar para que haya un acceso efectivo a la asistencia jurídica en los distintos establecimientos penitenciarios.

Otro punto señalado fue la dificultad que queda en evidencia cada vez que los defensores intentan usar algunos mecanismos como la suspensión condicional de la pena, que fue eliminada, las dificultades a la hora de que se otorguen libertades anticipadas o la imposibilidad de que algunos delitos puedan redimir pena. Además, en muchos casos los informes técnicos del INR indican evaluaciones negativas y marcan altos niveles de reincidencia con personas con las cuáles no se ha trabajado en su rehabilitación ni se le han dado oportunidades para progresar dentro de la privación de libertad. A su vez, en estos casos, la Defensoría Pública no cuenta con posibilidades o técnicos que puedan contestar o cuestionar estas evaluaciones.

El rol de los funcionarios penitenciarios también fue otro de los temas abordados y que debería ser objeto de transformaciones institucionales. El trabajo de los funcionarios también se ve afectado por las malas condiciones en las cárceles; en algunos casos comparten los mismos problemas de la precariedad de los espacios y de los recursos y servicios. Se señala que en muchos espacios de trabajo existen condiciones de insalubridad.

Actualmente los funcionarios/as realizan jornadas muy extensas, sin espacios de recreación y sometidos a alto estrés laboral. El ratio de funcionarios y personas privadas de libertad es muy bajo y ha descendido en los últimos años. A su vez la distribución es heterogénea en el sistema, por lo que a veces se dan situaciones de muy pocos funcionarios para atender a módulos o sectores enteros.

También se discute sobre el rol del operador penitenciario, que no ha logrado consolidarse en su especificidad de trabajo cotidiano y personalizado con la población privada de libertad.

Se sugiere: trabajar para llegar a una relación apropiada entre el número de personas privadas de libertad y funcionarios/os y adecuar el presupuesto general del INR y de las instituciones implicadas en la ejecución penal al número de personas privadas de libertad y a las necesidades de infraestructura, alimentación, salud y programas educativos y laborales.

3.3) Presupuesto

Si bien las dificultades de presupuesto fue un tema tocado en todas las respuestas a las preguntas planteadas, se le dedicó una jornada a comentar específicamente sobre sus especificidades.

Actualmente existen diversas dificultades respecto al presupuesto del sistema de ejecución penal. El primero de ellos es que aún no es posible contabilizar con precisión todos los rubros que representan los costos del sistema. Lo que se ha comenzado a medir en los últimos años es la cifra agregada de rubros ejecutados de las distintas unidades ejecutoras que participan en la política de ejecución penal. Hay muchos costos vinculados que son difícil de cuantificar, como el apoyo de las familias que es muy cuantioso e importante. Tampoco se conoce el valor de la producción del trabajo de las personas privadas de libertad, la producción de las chacras, etc. Los datos de ejecución de gasto actuales tampoco permiten tener un panorama diferencial de las distintas unidades, o desglosado en perfiles de población. Se desconoce el aporte de Sanidad Policial, finalmente, no hay información sobre los costos específicos de las penas alternativas a la prisión, dato fundamental para valorar su eficiencia.

Sí se afirma que el presupuesto es muy insuficiente para las diversas necesidades actuales y que la situación se ha ido agravando con el aumento constante de la población bajo medidas de ejecución penal. Ha bajado la cantidad de funcionarios por persona privada de libertad, así como de insumos básicos. También que el presupuesto tiene resultados diversos en las distintas unidades y las condiciones son heterogéneas (por ejemplo, en el rubro de la alimentación), aunque no hay estudios de eficacia del gasto ni de resultados del trabajo de las unidades o de sus programas.

Un problema central es que el presupuesto del INR es sumamente rígido, en su mayoría destinado a recursos humanos, alimentación y gastos del alojamiento y no tiene espacio para el diseño y ejecución autónoma de políticas específicas. Esto es muy claro en la falta de presupuesto específico para la Subdirección Técnica del INR, que es la encargada de liderar e impulsar las políticas, programas y acciones dirigidas a la rehabilitación y a la reinserción social. La ejecución del gasto se realiza a través de la ejecución de dicho presupuesto y de sucesivas solicitudes de rubros excepcionales, lo cual dificulta la planificación a mediano y largo plazo.

Otro problema mencionado es que el escenario actual de informalidad y de carencias estructurales dejan abierta a la posibilidad de corrupción en los distintos centros carcelarios, lo que además de perjudicar los fines institucionales del INR, también afectarían el gasto público.

Es importante apostar por la formalización de las actividades productivas en las unidades, y por el aterrizaje de la matriz de protección social en las cárceles y en las familias afectadas por la privación de libertad.

Se propone la formación de un consejo permanente que nucleee a las diversas instituciones que brindan servicios a la ejecución penal y que puedan elaborar un presupuesto de forma ordenada y con capacidad de compromiso de recursos de antemano.

Más allá de la nueva institucionalidad en la gestión de la aplicación penal, por ejemplo, con su sujeción a un nuevo Ministerio de Justicia, es importante la participación y coordinación de todos los organismos estatales que operan en la ejecución penal. Asimismo, es necesario pensar en la incorporación estable de la sociedad civil tanto en la discusión de las políticas generales como en los ámbitos de gestión territorial cotidiana, tanto para el monitoreo como para el contralor.

4. Conclusiones y perspectivas

Luego de escuchar decenas de voces, expresadas en testimonios directos, coloquios, presentación de documentos y análisis de relevamientos, esta mesa de trabajo puede concluir que el sistema penitenciario uruguayo se encuentra en una situación límite y explosiva resultado de una proceso de varios decenios donde, salvo en algunos momentos específicos, no se logró conformar acuerdos institucionales amplios, legislativos, partidarios y técnicos, capaces de implementar innovaciones con el mismo ritmo que la evolución social marcaba nuevos desafíos y problemas de integración social. En años recientes, tanto el Plan de Reforma Penitenciaria iniciado en 2010 como el Plan de Dignidad Carcelaria iniciado en 2020, han consolidado una perspectiva de derechos humanos como base para las políticas públicas y la aplicación de las sanciones penales, constituyendo ambas acciones estatales una base para abordar una ineludible modernización del sistema penitenciario y su adecuación a las evidencias que muestran las buenas prácticas criminológicas y penitenciarias que han ensayado múltiples países democráticos del mundo.

En ese sentido, la modernización del sistema penitenciario para lograr los rubros y los apoyos institucionales y políticos necesarios para consolidarse, debe pasar por un Proyecto Estratégico sólido y capaz de concitar la adhesión no solo de los actores institucionales sino también de la opinión pública, de manera de asumir como principio ético de nuestra democracia y pauta cultural de nuestra convivencia que la sanción penal, ya sea en su modalidad privativa de libertad como en su modalidad no privativa en las llamadas «penas alternativas», tienen por objetivo el dar tratamiento mediante el ejercicio de los derechos que constituyen la plataforma de integración pacífica a la sociedad.

En ese sentido hay varios puntos que durante este ejercicio de intercambio han quedado subrayados como pautas para avanzar:

- La conformación de un plan de modernización que por lo sólido de su formulación y proyección estratégica sea capaz de obtener recursos suficientes, aún de manera progresiva y sometida a resultados de avance, de los organismos económicos y de planificación.
- La transformación del Instituto Nacional de Rehabilitación, que requiere de autonomía para su gestión y un nuevo formato de gestión y dirección política para tener una voz fuerte tanto dentro de la Administración como ante el Parlamento y el Poder Judicial, siendo esta nueva institucionalidad el inicio de un proceso que incluye formación, capacitación y reconocimiento social y salarial del personal penitenciario (técnico, educativo, de seguridad y de gestión), nuevo organigrama con nueva organización de cargos, salarios, programas y direcciones.
- Impulso a la formación del personal penitenciario, apertura de nuevos roles y mecanismos para atraer técnicos y personal a los diversos cargos de responsabilidad en la gestión penitenciaria, tanto dentro como fuera del organismo.
- Creación de mecanismos de asistencia a los vínculos familiares de las personas presas y de fortalecimiento de sus relaciones prosociales con la comunidad, manteniendo una fluida relación

tanto con organismos sociales de trabajo con la familia y colectivos vulnerables como con organizaciones (grupos de sociedad civil, organizaciones de familiares, entre otros) específicamente volcadas a la integración social de personas privadas de libertad.

- Seguir avanzando en modalidades de trabajo de organizaciones de sociedad civil dentro del circuito de la sanción penal (en cualquiera de sus dos modalidades) en tareas de rehabilitación, acciones socioeducativas, tratamiento de adicciones, capacitación laboral, deporte, cultura y otras, abriendo a esos efectos espacios de trabajo y financiamiento que permitan sostener en el tiempo esa acción.

- Combatir el hacinamiento, dado que este impide las políticas de rehabilitación, dar pasos en favor de las hoy llamadas medidas alternativas a la prisión para frenar el descontrolado aumento de la población en prisión, de manera de fortalecer el trabajo de asistencia pospenitenciaria y repensando las modificaciones legales que en varios períodos han ido acotando los mecanismos descompresivos del sistema.

- Dada las dificultades generadas por la existencia de dos prestadores de salud en un mismo marco institucional (ASSE y Sanidad Policial) y en un contexto de crecimiento constante de la población a ser asistida, reforzar y profundizar el rol del Servicio de Atención a las Personas Privadas de Libertad de ASSE (SAI-PPL de ASSE) con recursos financieros, humanos y logísticos para lograr la completitud de la cobertura sanitaria.

- El despliegue de un Programa Nacional de atención al consumo problemático de sustancias dentro de las cárceles y del Programa de Salud Mental.

- Seguir avanzando en la tarea de integración social con personas liberadas, asumiendo el proceso de reintegración a la libertad desde el inicio mismo de la sanción penal, conectando a las personas a los diversos espacios y mecanismos favorecedores de oportunidades democráticas de desarrollo humano, en especial desde el Ministerio de Desarrollo Social y con acuerdos de trabajo con empresas, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil.

- El fortalecimiento de la Defensa Pública en todo el país como uno de los pilares del juicio democrático acusatorio y garantía del acceso a la justicia.

- Seguir impulsando la justicia terapéutica, de manera de hacer viables las normas existentes que permiten que haya personas que cumplan la sanción penal en una clínica de salud mental o en centro para adicciones cuando las características del caso lo ameriten.

- Promover programas y actividades de tratamiento acordes a las necesidades, carencias y potencialidades particulares de las personas destinatarias.

- Fortalecer las intervenciones y programas técnicos dentro del sistema haciendo real que el sentido central de la privación de libertad es la rehabilitación e integración social de todas las personas.

- Universalizar el sistema educativo con sus diversas opciones y modalidades dentro del sistema carcelario, aumentando los cupos educativos de la mano de más recursos docentes pero también del

refuerzo de la operativa penitenciaria para permitir el desarrollo de ambientes educativos amigables y amplios, junto a programas adecuados a la realidad social y etaria de los estudiantes.

- Implementar desde el sistema educativo un programa de alfabetización que aborde el alto grado de desvinculación con el sistema educativo primario de la población privada de libertad.
- Ampliar las experiencias positivas registradas en varias unidades penitenciarias que pueden dar pistas sobre claves locales o nacionales para implementar modelos de tratamiento.
- Atendiendo que detrás del sistema penitenciario hay miles de niños y niñas y adolescentes con padres, madres o referentes privados de libertad, lo que genera trauma y adversidad, impulsar políticas específicas de atención a esas infancias con muy particulares vulnerabilidades.
- Dignificar las tareas del personal penitenciario, con fuerte desarrollo en la perspectiva de género, de manera que la perspectiva de derechos humanos esté presente en las dinámicas de vida en privación de libertad y en las posibilidades de rehabilitación, contándose además con líneas de cuidado del estrés laboral y agotamiento, espacios físicos adecuados para las tareas, reconocimiento salarial y acciones de formación que consoliden la carrera penitenciaria con insumos técnicos y estímulos presupuestales.
- Contar con políticas de Estado en las diversas dimensiones que implica la sanción penal, que trasciendan a las administraciones de turno y que estén alineadas a los aprendizajes que deja la evidencia en materia penitenciaria tanto a nivel nacional como internacional.
- Revisar las normas penales y procesal penales a los efectos de realizar los ajustes necesarios en la dosimetría penal y en los mecanismos liberatorios y descompresivos del sistema que permitan bajar el hacinamiento y avanzar en la construcción de un sistema de medidas alternativas con capacidad de contención e integración social.