
LIBRO BLANCO DE REFORMA PENITENCIARIA EN URUGUAY

RESUMEN EJECUTIVO



Ministerio
del Interior



LIBRO BLANCO DE REFORMA PENITENCIARIA EN URUGUAY

RESUMEN EJECUTIVO



Ministerio
del Interior



**Libro blanco de reforma penitenciaria en Uruguay.
Resumen ejecutivo**

Coordinación

Diego Sanjurjo (Ministerio del Interior)

Beatriz Abizanda (Banco Interamericano de Desarrollo)

María Inés Vásquez (Banco Interamericano de Desarrollo)

Informe de consultoría

Ana Vigna

Resumen ejecutivo

Rosina Haretche (Banco Interamericano de Desarrollo)

Diseño editorial

Manosanta desarrollo editorial

Corrección de estilo

Alejandro Coto

Publicación

Diciembre de 2024

ÍNDICE

Prefacio

<i>Luiz Ros</i>	7
-----------------------	---

Prólogo

<i>Nicolás Martinelli</i>	9
---------------------------------	---

Una reforma penitenciaria impostergable

<i>Diego Sanjurjo</i>	13
-----------------------------	----

Resumen ejecutivo	19
--------------------------------	----

Líneas de acción estratégica	21
---	----

1. Niveles de encarcelamiento.....	21
2. Alternativas a la prisión.....	22
3. Diseño institucional.....	23
4. Gobernanza.....	23
5. Recursos humanos.....	24
6. Oferta programática: trato y tratamiento.....	25
7. Mecanismos de control externo.....	26
8. Políticas pospenitenciarias.....	27
9. Sensibilización ciudadana.....	27

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 de 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 reinsertar a los penados y reducir la reincidencia delictiva.
2. La formulación de una estrategia nacional de reforma del sistema penitenciario que 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

REFERENCIAS

- Abizanda, B., Serra Hoffman, J., Marmolejo, L., y Duryea, S. (2012). *Citizen Security: Conceptual Framework and Empirical Evidence*. Inter-American Development Bank.
- 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>.
- Bergman, M. (2018). *More Money, More Crime: Prosperity and Rising Crime in Latin America*. Londres: Oxford University Press.
- 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>.
- 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.
- 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>.
- Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario. (2023). *Informe anual 2023*. Montevideo: Parlamento del Uruguay.
- 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>.
- Garcé, Á., Casal, L., Díaz, C., y Donnangelo, L. (2017). *Privación de libertad y reinserción social en Uruguay*. Montevideo: CERES y CAF.
- InSight Crime. (2017). *El dilema de las prisiones: incubadoras del crimen organizado en Latinoamérica*. InSight Crime. <https://shorturl.at/85Hol>.
- Juanche, A., y Palummo, J. (Eds.) (2012). *Hacia una política de Estado en privación de libertad: Diálogo, recomendaciones y propuestas*. Montevideo: SERPAJ, OSJ.
- Lessing, B. (2018). *Making Peace in Drug Wars: Crackdowns and Cartels in Latin America*. Cambridge University Press.
- 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 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>.
- 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>.

- 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.
- Rodríguez-Pinzón, E., y Mila-Maldonado, A. (2024). La seguridad en América Latina: Desafíos actuales y perspectivas futuras. *Análisis Carolina*, 12. https://doi.org/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 Y 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/https://doi.org/10.47965/fermen.15.1.15>.
- 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>.
- UNODC. (2024). *UNODC Statistics Online: Intentional Homicide Victims. 2024*. <https://bit.ly/3jzk22w>.
- Vilalta, C., y Fondevila, G. (2019). *Prison Populism in Latin America: Reviewing the Dynamics of Prison Population Growth*. Igarapé Institute | Strategic Note.
- World Prison Brief. (2023). *Highest to Lowest - Prison Population Total*. Londres: Institute for Criminal Policy Research. <https://www.prisonstudies.org>.

Resumen ejecutivo

El presente documento surge del reconocimiento, por distintos actores del espectro político, académico y de la sociedad civil, del agotamiento estructural del sistema penitenciario. En las últimas décadas, el estado de crisis del sistema se ha caracterizado 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.

El *Libro blanco de reforma penitenciaria* —cuyos principales hallazgos y recomendaciones se resumen a continuación— parte de la revisión de la experiencia internacional en materia de reforma penitenciaria y aborda las necesidades y las acciones puestas en práctica en nuestro país, identificando las barreras, potencialidades y necesidades propias del contexto nacional.

En las últimas décadas se han puesto en marcha diversas 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. Sin embargo, estas iniciativas han sido acotadas y no han logrado transformar radicalmente la cultura organizacional, las prácticas instaladas y 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.

Si bien llevar adelante una reforma implica una fuerte inversión cuyo impacto será visible recién en el mediano y el largo plazo, la evidencia internacional demuestra 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.

En primer lugar, resulta indispensable la definición, con precisión y sobre la base de un amplio acuerdo social, del objetivo del sistema penitenciario. En este libro blanco se propone que la reinserción social sea la meta que oriente el diseño y funcionamiento del sistema. Este 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.

Con vistas a esta meta, la intervención debe:

- atender de modo integral e individualizado a la multiplicidad de dimensiones y factores que llevaron a las personas a cometer delitos;
- estar diseñada para atender las necesidades de los sujetos e ir ajustándose a lo largo del tiempo, considerando también el período de transición hacia el medio libre;
- realizarse de manera intersectorial, a través de prestaciones y servicios provistos de modo articulado y sostenido por diversos actores estatales y de la sociedad civil.

Este modelo penitenciario se basa en dos pilares:

- Las **intervenciones en términos de trato** implican proveer y resguardar los derechos humanos de las personas con sanciones penales.
- Las **intervenciones en términos de tratamiento** implican llevar a cabo programas estructurados y basados en evidencia, orientados específicamente a la disminución del riesgo de reincidencia.

A su vez, se identifican **cinco principios orientadores** de la política penitenciaria:

- Enfoque de derechos humanos
- Integralidad e interinstitucionalidad
- Intervención técnica basada en evidencia y orientada a la disminución de la reincidencia
- Participación y planificación
- Apertura al monitoreo, a la evaluación y a la mejora continua

Líneas de acción estratégica

Para llevar a cabo la reforma penitenciaria propuesta, se identifican **nueve líneas de acción estratégica**:

1. Niveles de encarcelamiento
2. Alternativas a la prisión
3. Diseño institucional
4. Gobernanza
5. Recursos humanos
6. Oferta programática: trato y tratamiento
7. Mecanismos de control externo
8. Políticas pospenitenciarias
9. Sensibilización ciudadana

1. NIVELES DE ENCARCELAMIENTO

Resulta fundamental racionalizar el uso de la cárcel y diversificar las respuestas del sistema penal. Esto requiere un ordenamiento normativo del sistema que conciba la política pública penal desde una perspectiva integral y utilice la cárcel únicamente para aquellos casos en que no haya otras mejores opciones disponibles.

Para ello se sugiere:

- trabajar en un **ámbito intersectorial** para diseñar una política criminal integral;
- previo a la aprobación de cambios normativos, elaborar estudios sobre sus **efectos en los niveles de prisionización**;
- generar **mecanismos de derivación temprana** para personas que requieran un tipo de atención específica (por ejemplo, en materia de salud mental o tratamiento de adicciones) que eviten el ingreso de ciertas las personas en el sistema penal cerrado y, por tanto, los efectos nocivos del encarcelamiento;

- trabajar en **estrategias de puerta de entrada**, disminuyendo el uso de la prisión preventiva y ampliando el acceso a medidas alternativas a la prisión; y de **puerta de salida**, mediante salidas transitorias y libertades anticipadas;
- universalizar las posibilidades **de redención de pena** por trabajo o estudio, ampliando la noción de actividades educativas y laborales que la permitan;
- 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.

2. ALTERNATIVAS A LA PRISIÓN

Un sistema penitenciario orientado a la reinserción social debe contar con un sistema de medidas alternativas con un fuerte carácter técnico, adecuado financiamiento y apoyo en una estructura institucional sólida. Así, se propone priorizar el uso de este tipo de medidas para penas de corta duración, delitos leves y no violentos y en poblaciones especialmente vulnerables. La institucionalidad encargada de su dirección deberá ser acorde con la complejidad de la intervención, el volumen de la población destinataria y su distribución territorial, para lo cual se estima necesario contar con una estructura y presupuesto independientes del destinado al sistema carcelario.

La política deberá:

- ser planificada, estar sujeta a evaluación y monitoreo, contar con procedimientos protocolizados y guiar la intervención 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**;
- promover el seguimiento y acompañamiento técnico, fortalecer los mecanismos de control y desasociar este tipo de respuesta de la idea de *impunidad*;
- 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.

Del mismo modo, llevar a cabo esta política de medidas alternativas implica los siguientes cambios institucionales:

- contar con personal suficiente y especialmente capacitado para desarrollar una intervención técnica en el medio libre;
- fortalecer el sistema de información de la Dirección Nacional de Medidas Alternativas (DINAMA) y su interoperabilidad con el Sistema de Gestión Carcelaria (SGC);

- capacitar y sensibilizar a los operadores del sistema de justicia sobre el uso de medidas alternativas;
- elaborar guías y campañas de sensibilización.

3. DISEÑO INSTITUCIONAL

Respecto al Instituto Nacional de Rehabilitación (INR), dependencia del Ministerio del Interior con competencia para administrar y gestionar todos los establecimientos penitenciarios del país, resulta crucial:

- configurarlo como un organismo descentralizado;
- fortalecer su rol en tanto organismo rector de la política penitenciaria;
- proveerlo de mayor autonomía técnica y financiera;
- incorporar, como subsistemas en su órbita, las medidas alternativas y las medidas privativas de libertad;
- realizar una estimación del presupuesto necesario para llevar a cabo el cometido de la reinserción social, separando el presupuesto destinado a la intervención técnica del destinado al área de seguridad y control y estableciendo una estructura de financiamiento multisectorial.

Por otro lado, se sugiere rever la dependencia del INR del Ministerio del Interior. Existe actualmente un consenso político sobre la necesidad de crear un Ministerio de Justicia. En ese sentido, la dependencia del INR de una institucionalidad que tenga como centro la promoción de la justicia y los derechos humanos parece ser más adecuada que el diseño actual.

4. GOBERNANZA

Otro de los grandes desafíos que enfrenta el sistema de ejecución penal refiere a la inexistencia de un marco normativo integral que lo regule. 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 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.

El fortalecimiento institucional del INR en tanto órgano rector del sistema es fundamental a los efectos de que logre ejercer plenamente como autoridad política, administrativa y técnica en lo referido a las políticas penitenciarias en el país, incluyendo las medidas alternativas y las privativas de libertad.

Por otro lado, para lograr un funcionamiento coherente y un Estado garante de los derechos de la población sujeta a medidas penales, es fundamental que se genere un espacio de **articulación intersectorial**.

Se propone allí la creación de:

- un Consejo Penitenciario que defina los lineamientos estratégicos, los objetivos, las responsabilidades y el financiamiento correspondiente a cada actor implicado. Estaría asimismo encargado del diseño, la planificación y el monitoreo de la política penitenciaria;
- un Consejo Consultivo integrado por la academia, expertos en la materia y la sociedad civil;
- canales de participación de la población sujeta a medidas penales, en particular, la población privada de libertad.

5. RECURSOS HUMANOS

Es indispensable realizar una estimación de los recursos humanos necesarios para dar cumplimiento al mandato de reinserción social y su presupuesto asociado.

En lo que respecta a la carrera funcional del personal penitenciario, se propone trabajar sobre tres aspectos fundamentales:

- a. Definición de puestos:
 - definir precisamente los perfiles profesionales de acuerdo con el objetivo, distinguiendo los cargos concernientes a la seguridad, a la administración, a la intervención técnica (trato y tratamiento) y a la dirección;
 - establecer un claro proceso de formación.
- b. Progresión de carrera:
 - delinear un sistema de reconocimiento e incentivos para la progresión de carrera;
- c. desplegar nuevas metodologías de evaluación asociadas al desempeño y a la formación del personal, que primen sobre la antigüedad;
 - revisar el mecanismo de promoción en el nivel directivo de las unidades de reclusión, discontinuando el modelo actual de designaciones directas.
- d. Salud ocupacional
 - establecer medios de atención a la salud laboral del personal, tanto física como mental;
 - asegurar espacios físicos de trabajo apropiados y un ratio adecuado de personas privadas de libertad por funcionario.

6. OFERTA PROGRAMÁTICA: TRATO Y TRATAMIENTO

Se considera necesario desarrollar un **modelo de intervención** conformado por un conjunto estructurado y coherente de acciones, fundado teóricamente y que considere de modo integral los tres eslabones del sistema: medidas alternativas, sistema carcelario y políticas pospenitenciarias.

Este modelo deberá:

- estar orientado a la reinserción social;
- incorporar el enfoque de género y derechos humanos;
- ser integral, incorporando a los distintos actores estatales;
- prever su monitoreo y evaluación, la medición y publicación de indicadores de proceso, resultado e impacto;
- clasificar a la población respondiendo a las necesidades de intervención técnica de cada individuo, estableciendo una intervención especializada en el preegreso;
- desarrollar capacidades institucionales para el procesamiento y análisis de la información, con miras a un Sistema de Gestión Carcelaria fortalecido.

6.1. Trato

Esta dimensión implica programas generales y programas destinados a grupos especialmente vulnerables (LBTIQ+, población extranjera y migrante, mujeres, madres con hijos e hijas viviendo con ellas en reclusión), atendiendo a garantizar:

- condiciones de vida dignas;
- alimentación adecuada en términos de calidad y cantidad;
- el reconocimiento del trabajo como derecho: formalizarlo, remunerarlo, contabilizarlo para la redención de la pena, e incrementar los cupos de capacitación y pasantías laborales;
- una oferta educativa adecuada e incentivada;
- acceso a la salud:
 - atención oportuna y de calidad, incluida la salud mental, la atención al consumo problemático de drogas, la salud odontológica y ginecológica;
 - condiciones apropiadas de higiene y limpieza;
 - atención durante el embarazo, parto y posparto;
 - cobertura por el Sistema Nacional Integrado de Salud para las personas privadas de libertad;
- el cuidado de los vínculos familiares y afectivos como sustento emocional y material, con especial atención a niños y niñas con referentes sujetos a medidas penales;

- acceso a actividades culturales y deportivas que incidan positivamente en el clima penitenciario y la reinserción social;
- acceso a la justicia a través de jueces y defensores de ejecución;
- ejercicio de la ciudadanía.

6.2. Tratamiento

Esta dimensión tendrá por objetivo explícito reducir la reincidencia. Para ello se propone:

- priorizar las necesidades de intervención;
- intervenir sobre los factores de riesgo de manera individualizada;
- desarrollar programas piloto que puedan ser evaluados;
- elaborar protocolos y guías de aplicación y prever el monitoreo y evaluación de las intervenciones;
- realizar seguimiento con participación de las familias y de la sociedad civil.

1 Evaluación inicial identificando requerimientos inmediatos

2 Evaluación de factores de riesgo usando instrumentos estandarizados

3 Confección del plan individual de trabajo (objetivos, acciones, resultados esperados, evaluación)

4 Implementación del plan individual de trabajo; monitoreo y evaluación

5 Seguimiento posterior; prevención de recaídas

7. MECANISMOS DE CONTROL EXTERNO

La transparencia y la rendición de cuentas son elementos clave para el sistema penitenciario, para lo cual se requiere de un sistema de controles externos robusto e independiente. Para ello se sugiere:

- fortalecer las estructuras existentes: Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, jueces de ejecución y vigilancia, Defensoría Pública de Ejecución Penal, Comisión Bicameral de Seguimiento Carcelario;

- que las resoluciones emitidas por estos organismos sean efectivamente seguidas;
- asegurar la participación de las personas privadas de libertad bajo una modalidad de *monitoreo participativo*;
- reforzar la Oficina de Atención a las Familias del INR.

8. POLÍTICAS POSPENITENCIARIAS

Las políticas pospenitenciarias deben ser entendidas como un eslabón fundamental en la reducción de la reincidencia delictiva, para lo cual deben ser jerarquizadas conceptual y presupuestalmente.

Para ello se sugiere:

- realizar una evaluación inicial de la persona como punto de partida;
- comenzar el trabajo con la persona en la etapa de preegreso del sistema penitenciario;
- profundizar la articulación con los actores del sistema de justicia, con los servicios de protección social del Estado, los gobiernos departamentales y municipales y la sociedad civil;
- asegurar la existencia en territorio de servicios para el abordaje del consumo de drogas y de otros aspectos de salud mental, programas de empleo, educación y capacitación, entre otros, concentrándose especialmente en las áreas de mayor presencia de personas liberadas;
- facilitar su sostenibilidad en el tiempo;
- desarrollar los sistemas de información de la DINALI.
- tener en cuenta las especificidades de las poblaciones más vulnerables.

9. SENSIBILIZACIÓN CIUDADANA

El compromiso de la ciudadanía y del sistema político con una estrategia de reforma penitenciaria es indispensable para que esta pueda efectivamente llevarse adelante y sostenerse en el tiempo, sobre todo, porque los resultados no serán inmediatos. La evidencia muestra que un sistema orientado a la reinserción es el camino más conveniente, tanto para reducir la reincidencia como para tener un gasto público más eficiente.

Para ello, se sugiere:

- informar acerca de las dificultades que presenta la población sujeta a medidas penales en términos de salud mental y consumo problemático de sustancias, así como en términos educativos y sociolaborales;

- 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;
- 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 recrudecimiento del sentimiento de venganza y justicia por mano propia;
- romper con la asociación entre *medidas alternativas* e *impunidad*.

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 operativas 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 de las principales causas del delito en el país.



Ministerio
del Interior

