



Política Carcelaria

El sistema penitenciario uruguayo atraviesa una crisis profunda. A finales de 2017 había en Uruguay más de 10 mil personas privadas de libertad, lo que lo ubica entre los 30 países del mundo con mayor población carcelaria per cápita, solo superado por Brasil a nivel regional. Además, a pesar de mejoras recientes el sistema aún está marcado por la superpoblación — particularmente en centros del interior del país— por lo que en varios casos las personas privadas de libertad están hacinadas.

El hacinamiento es solo una de las razones que derivan en la sistemática violación de los Derechos Humanos dentro de los establecimientos carcelarios, así como en una situación generalizada de crimen y violencia. No debe sorprender que en 2017 haya habido 17 asesinatos dentro de establecimientos carcelarios, ubicando la tasa de homicidios 18 veces por encima de la tasa a nivel nacional justamente en lugares en los que el Estado debería tener el control absoluto del día a día¹.

La crisis estructural del sistema se refleja fundamentalmente en dos fenómenos. Por un lado, en el uso de la cárcel como principal —y en la mayoría de los casos única— medida correccional de respuesta al delito. Esto es cierto incluso en ausencia de sentencia firme (prisión preventiva)². Por otro lado, en la imposibilidad del sistema penitenciario de rehabilitar a las personas que pasan por él. Tanto es así que el sistema parece tener una puerta giratoria a través de la cual entran y salen los mismos delincuentes frecuentemente. En varios casos, mostrando patologías y mayores niveles de violencia cada vez que la atraviesan.

¹ [Informe Anual 2017 del Comisionado Parlamentario Penitenciario](#). A los 17 homicidios de 2017 se le suman 10 suicidios.

² En 2017 un 69% de la población carcelaria correspondía a personas procesadas pero no penadas.



El rol del sistema penitenciario en materia de disuasión criminal es evidente, en tanto que la posibilidad de ir a prisión previene que potenciales delincuentes se sumen al delito. Sin embargo, el sistema penitenciario en su configuración actual está fundamentalmente orientado a la sanción, sin darle suficiente relevancia a su rol rehabilitador.

Las cárceles no pueden ser lugares de castigo de los que las personas salen peor de lo que entraron. La sanción y el castigo en el sistema penitenciario debe limitarse exclusivamente a la pérdida de libertad, mientras que el resto de las tareas del sistema penitenciario deben orientarse a trabajar con la persona para que tenga la posibilidad de rehabilitarse como ciudadano y reinsertarse en la sociedad sin la certeza de reincidir³.

Esta es la concepción del sistema penitenciario en países como Holanda, Noruega, Suecia e Islandia, donde el sistema está volcado a ser un verdadero espacio de rehabilitación al que las personas no suelen regresar. Ese es el objetivo que nos marcamos a largo plazo y para el cual debemos empezar hoy una profunda reforma.

PROPUESTAS DE CIUDADANOS

UN SUEÑO POSIBLE: Un sistema penitenciario cuyo objetivo principal sea la rehabilitación, que respete la vida y los derechos de las personas privadas de libertad, en el que el primer pasaje por la cárcel sea el último.

Distribución de la población carcelaria

Las mayores tasas de reincidencia, violencia y violación de derechos humanos se dan en los centros penitenciarios de mayor tamaño (COMCAR, Libertad, Canelones, entre otros). Para poder alcanzar los objetivos que nos marcamos a largo plazo, el sistema debe migrar a un modelo con mayor cantidad de centros de menor escala, en los cuales se pueda asegurar la presencia del Estado y dar una atención más personalizada. Ya contamos con experiencias de este tipo, como es el caso de la Unidad N° 10 Juan Soler en San José o la Unidad N° 17 Campanero en Minas. El modelo debe ser el opuesto al de las megacárceles como la nueva cárcel de Punta de Rieles, la cual ya está teniendo serios problemas a pesar de estar funcionando hace muy poco tiempo.

³ La propia Constitución de la República en su art. 26 establece que el objetivo de las cárceles debe ser “asegurar a los procesados y penados, persiguiendo su reeducación, la aptitud para el trabajo y la profilaxis del delito”.



La descentralización y la mayor cantidad de centros permitirá también que las personas privadas de libertad (PPL) estén más cerca de sus familias. Esto es imprescindible para garantizar una correcta rehabilitación. Asimismo, se deberá compartimentar los distintos tipos de PPL según centros y módulos para que no haya contacto entre personas que cometieron delitos de distinta índole y violencia. Ello responde a que distintos tipos de PPL requieren distintos tratamientos, y a que se debe evitar que aquellas PPL que han mostrado comportamientos más violentos tengan una influencia perjudicial sobre aquellos que sean más propensos de rehabilitarse.

Para hacerlo posible, fortaleceremos y extenderemos a toda la población carcelaria (incluyendo también a las mujeres, que hoy no están cubiertas) el Centro de Clasificación y Diagnóstico que opera en la ex Cárcel Central y las Escalas de Riesgo, para así poder distinguir entre personas privadas de libertad según sus posibilidades de reinserción social. De esta forma, aquellas PPL que hayan estudiado, trabajado, tengan familiares a su cargo, hayan cometido delitos menores y/o no presenten patologías graves, por ejemplo, tienen mayores posibilidades de reinsertarse en la sociedad, y por eso será conveniente que convivan y se refuercen mutuamente en sus esfuerzos.

Sanidad, adicciones y tratamientos psicológicos

Actualmente, el sistema penitenciario tiene una carencia generalizada de programas de tratamiento para quienes padecen enfermedades psiquiátricas y, sobre todo, para quienes padecen adicciones. La situación es vergonzosa, considerando que la mayoría de las PPL presentan un consumo problemático de alcohol y drogas que, además, en muchos casos, es aquello que los lleva a delinquir en primer lugar⁴. Desarrollar y generalizar programas de este tipo es absolutamente prioritario, porque si no se revierten los trastornos mentales y las adicciones no hay recuperación posible y la reincidencia es casi segura.

De igual forma, vamos a establecer programas socio-psico-educativos con personal preparado y acorde (logoterapia, terapia cognitivo conductual) que tendrán como objetivo lograr la reintegración de las PPL a la comunidad, teniendo en cuenta que en muchos casos estas personas nunca estuvieron integradas a la sociedad desde un principio. Esto implica trabajar con las PPL para desarrollar conceptos como libertad, responsabilidad, culpa, amistad, valores, sentido de la vida, sentido del dolor y sentido del trabajo, entre otros.

En ambos casos, será necesaria la inversión y el entrenamiento urgente y masivo de personal y recursos humanos. Es una dimensión de la reforma del sistema penitenciario que resulta

⁴ La edad media de iniciación en el consumo de drogas de las PPL es 14 años, mientras que un quinto de los encuestados declara que utiliza drogas en la cárcel. Privación de Libertad y Reinserción Social en Uruguay, CERES-CAF.



imprescindible y que no puede esperar, ya que permitirá contar en cada centro penitenciario con operarios calificados para contener y rehabilitar a las personas a su cargo.

Manejo del ocio, educación y formación laboral

Para hacer posible una rehabilitación exitosa la rutina diaria de las PPL tiene que ser lo más parecida posible a la vida fuera del establecimiento carcelario. Ello implica que el día a día debe regirse por horarios y actividades específicas: horarios para despertarse, para realizar tareas de orden y limpieza, para trabajar, estudiar y formar parte de talleres, para hacer ejercicio y relacionarse con familiares, para esparcirse y para dormir. Todo esto contribuye no solo a la formación integral del individuo, sino también a reducir el tiempo de ocio a su mínima expresión. Las PPL deben encontrarle un sentido y orden a su quehacer diario.

En ese sentido, el estudio y el trabajo serán la piedra angular del paso de toda persona por los centros penitenciarios. Apuntaremos a que todos los centros den la posibilidad de terminar la educación primaria (14% no la terminaron) y el ciclo medio básico (60% no lo terminaron), así como de comenzar y continuar una carrera técnica o universitaria. Sin embargo, el énfasis estará puesto sobre todo en la formación laboral, ya que el trabajo es clave para una vida postcarcelaria positiva y pacífica. Ello no solo implica ofrecer talleres de formación y especialización, sino también la posibilidad de participar de emprendimientos laborales dentro y fuera del centro penitenciario. En este sentido, las experiencias de la cárcel Punta de Rieles suponen una buena muestra de un formato que queremos generalizar en el sistema penitenciario uruguayo.

Esta dimensión de la reforma carcelaria será acompañada por el Ministerio de Trabajo, el cual deberá contar con estudios de mercado permanentes para establecer cuáles son las habilidades demandadas, complementado con incentivos al sector privado para facilitar la inserción de las PPL en el mercado de trabajo formal. Las capacitaciones que realicen las PPL dentro del sistema penitenciario tendrán como resultado un certificado que valide las capacidades de la persona, homologado por instituciones educativas oficiales y que asegure que los conocimientos impartidos están al nivel de la oferta educativa y laboral que se ofrece fuera de las cárceles. La inserción laboral de las PPL será una prioridad en una política ambiciosa de empleo que envuelve a toda la población y que busca prepararla para los desafíos del presente y futuro.

Trabajo dentro de los centros penitenciarios

A su vez, una rehabilitación efectiva demanda necesariamente que el individuo asuma la responsabilidad que tiene por su condición de privado de libertad, así como también que asuma



la responsabilidad que tiene por rehabilitarse y mejorar su vida. La evidencia científica demuestra que el trabajo forzado no es un método efectivo para instaurar rutinas y rehabilitarse. En consecuencia, nuestro modelo presentará el estudio, el trabajo y las demás actividades discutidas como una opción condicionada: la persona privada de libertad puede elegir permanecer en su celda durante la mayor parte del día (salvo en las horas de ocio que toda persona debe poder disfrutar fuera de su celda) o puede elegir participar de una gran variedad de actividades organizadas y obligatorias que hagan de su paso por la prisión una etapa provechosa y útil. Este es el modelo que se implementa en algunos centros penitenciarios de Noruega con un altísimo nivel de efectividad.

Por suerte, la mayoría de las personas privadas de libertad quiere trabajar y cambiar el rumbo de sus vidas. Por eso es clave asegurar que existan puestos y espacios de trabajo acordes a la población del establecimiento, que consigan romper el círculo vicioso de baja calificación laboral y magra acumulación de experiencia laboral que no permite a los reclusos reinsertarse a la sociedad una vez que son liberados. A su vez, los resultados de estas actividades pueden transformarse en estímulos positivos para realizarlas. Por ejemplo, a través de talleres en los que las PPL trabajen y elaboren insumos y productos que puedan comercializarse dentro y fuera del establecimiento, redundando en beneficios económicos para ellos mismos y para sus familias.

Paralelamente, las PPL realizarán trabajos dentro de las cárceles —y fuera de los establecimientos a medida que se acerca el momento de egreso— que impactarán positivamente en las comunidades locales que las acogen y en aquellas personas que fueron víctimas del delito. Experiencias de este tipo ya existen, como en el caso del reciclaje de la sede de la Asociación de Familiares y Víctimas de la Delincuencia por parte de plantillas de PPL de COMCAR y de la cárcel de Canelones. Estas acciones están inspiradas en la idea de la justicia restaurativa, que busca el resarcimiento de las víctimas del delito por parte de los victimarios.

Plan de rehabilitación y sistema postpenitenciario

La vuelta a la comunidad debe iniciarse antes de que la salida de la prisión ocurra. Por eso, cada PPL tendrá asociado un Plan de Rehabilitación que tome en cuenta la situación de la persona en todos sus aspectos: social, psicológico, sanitario, educativo, familiar, laboral y económico. Dicho plan estará basado en un modelo en el cual la etapa carcelaria deberá irse pareciendo progresivamente cada vez más a la vida en libertad, de forma que la transición definitiva hacia el exterior del centro penitenciario sea lo más efectiva posible.

En el pre-egreso de prisión, la salida estará guiada por un diagnóstico adecuado de las necesidades y posibilidades habitacionales que tienen los distintos perfiles de ofensores, acompañado por una articulación de políticas que brinden asistencia sanitaria, laboral y de reintegración familiar. El actor clave es la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado (DINALI), la cual es dependiente del Instituto Nacional de Rehabilitación y tendrá una relevancia superior



en nuestro modelo. La DINALI será fortalecida con recursos materiales y humanos, de manera que pueda profesionalizar y expandir sus programas.

La situación habitacional es clave en este sentido, ya que un número importante de PPL terminan viviendo en la calle con pocas posibilidades de evitar la reincidencia. Por eso, se deberá garantizar el acceso a una vivienda temporal o permanente a quienes tengan un perfil especialmente crítico, ya sea a través de refugios —triplicando las plazas que ofrece actualmente la Posada del Liberado en Montevideo y ampliándola al interior— o a través de un sistema de apoyo financiero que ayude a los liberados a costear un alquiler o pensión cuando no tienen acceso a crédito. Asimismo, ciertas PPL tendrán la oportunidad de dedicar su tiempo en reclusión a construir sus propias viviendas, de manera que tengan un lugar al que ir cuando sean finalmente liberadas. [Ver capítulo *Vivienda y urbanismo*]

También fomentaremos que los ciudadanos rehabilitados del sistema penitenciario participen de un programa orientado a terminar con el círculo vicioso y epidémico de violencia. Intervenciones de este tipo (conocidas como “*Cure Violence*”) fueron implementadas en diversas zonas conflictivas y violentas del mundo como Chicago, Honduras y Escocia, entre otras, con un impacto de reducción de homicidios de entre 41% y 73%⁵.

La tarea de estos interruptores de violencia es establecer conexiones con las personas de la zona epidémica para incidir en su comportamiento, identificando disparadores de potenciales eventos violentos y mediando con las partes para evitar represalias o negociar soluciones menos violentas (por ejemplo, disputas territoriales, salidas de figuras claves del sistema penitenciario, arrestos de alto perfil), estableciendo grupos de trabajo con las personas con mayor riesgo de caer en la violencia.

Estas personas deben ser respetadas y tener fuertes vínculos con la comunidad en la cual actúan para poder funcionar como referentes de personas que hoy no los tienen. Por lo tanto, son candidatos ideales aquellos que cayeron en el delito, fueron penados y rehabilitados. Para el desarrollo de este proyecto será clave la intervención de la Dirección Nacional del Liberado en su identificación.

Medidas alternativas a la prisión

Más allá del cometido del sistema penitenciario, la cárcel no puede ser la única institución volcada a la rehabilitación. En varios casos las personas que cometieron delitos menores pueden recibir un tratamiento más efectivo sin ser ingresados a un centro penitenciario. Por eso, es necesario contar con la posibilidad de implementar medidas sustitutivas, que apunten a la rehabilitación sin comprometer la seguridad de la población. Este es en parte el cometido del nuevo Código del Proceso Penal (2017), que permite a jueces y fiscales hacer uso de una batería de instrumentos adicionales a la prisión. El problema, sin embargo, es que las medidas

⁵ Ver [Cure Violence](#).



sustitutivas nunca fueron desarrolladas ni instauradas. El país no cuenta con un sistema efectivo de tratamiento de adicciones ni tiene las condiciones necesarias para que los presos puedan hacer trabajos comunitarios. En muchos casos, la medida sustitutiva se reduce a una visita semanal a la comisaría, lo que supone una sanción insuficiente y alienta la delincuencia.

En muchos casos, la internación y el tratamiento de adicciones, el trabajo comunitario, la inscripción en un centro de estudios, el monitoreo electrónico o el arresto domiciliario, permiten reducir la reincidencia con respecto al encarcelamiento, cuestan menos que la cárcel e impiden que personas con delitos leves entren en contacto con reclusos más peligrosos. El nuevo Código del Proceso Penal y la ley Nº 17.726 disponen ya de una lista de medidas alternativas que pueden imponerse, pero en los hechos no están desarrolladas, se aplican en muy pocos casos o no se les hace el seguimiento necesario. En general, es necesario encarar el desarrollo de estas medidas con seriedad y dotar su implementación con recursos materiales y humanos suficientes.