

# *Informe Especial del Comisionado Parlamentario a la Comisión de Presupuesto del Senado*

## Resumen ejecutivo

El sistema penitenciario uruguayo sigue siendo una realidad compleja, problemática y explosiva que golpea a toda la sociedad uruguaya, pues su magnitud lo hace de difícil financiamiento, y su falta de recursos genera debilidad técnica en sus intervenciones lo que es fuente de violencia y reincidencia. La Ley de Presupuesto es oportunidad estratégica para reforzar algunas de sus áreas, lo que debe ser seguido de planes estratégicos para la urgencia, el mediano y largo plazo. (Ver LUC art. 87, Estrategia Nacional Penitenciaria).

Algunos datos muestran claramente la complejidad del fenómeno penitenciario, y refieren a las recomendaciones que plantearemos:

-Hay 12.970 personas privadas de libertad (al reportar en diputados semanas atrás en diputados eran 12.915)

-Nuestro índice de prisionización es de 366 presos cada 100.000 habitantes, de los más altos de América Latina, entre los primeros 20 del mundo. Además hay unas 10.000 personas con medidas alternativas.

-El hacinamiento indica una densidad de 128% (128 personas cada 100 plazas). Es hacinamiento crítico.

-80% de ingresos en área metropolitana tiene consumo problemático de sustancias (adicción)

-50% de ingresos en zona metropolitana tiene alguna afectación de salud mental, 7% riesgo suicida (IAE).

-El INR tiene 4.117 funcionarios, 64% son policías, 32% operadores penitenciarios, 4% técnicos, 2% administrativos (lo que muestra debilidad técnico gerencial).

-Un 35% de los presos están por hurto.

- Un 73% de los presos está en lugares con insuficientes o muy insuficientes posibilidades de rehabilitación.

-Las malas condiciones de rehabilitación tienen que ver con carencias edilicias, de recursos humanos, de logística, de insumos, de bienes materiales básicos.

-En 2019 el sistema carcelario creció a una tasa promedio de 7,8% con respecto a la población de 2018. En 2020, viene creciendo a un promedio 14,4% con respecto al promedio de población existente en 2019.

### **a.- Inversiones:**

Luego de un importante nivel de inversiones en el período 2010-2014, el nivel de inversiones aplicado al sistema viene experimentando caídas en los sucesivos periodos. En este periodo que comienza 2020 – 2024 se proyectan inversiones por un promedio anual de aproximadamente USD 3,5 millones.

#### **b.- Gastos de funcionamiento:**

Se observa un ajuste de los gastos a partir de 2016, destacándose la disminución en el cargo de gastos de alimentación. Se observa en la Unidad Ejecutora 026 – INR una caída en gastos de funcionamiento del entorno del 20% a partir del ejercicio 2021. Es razonable pensar que como política el INR viene incrementando el trabajo en sus chacras, lo que es notorio en muchos establecimientos, pero no existen estudios que indiquen que estos insumos puedan cubrir todos los elementos necesarios para una adecuada alimentación.

El rubro alimentación, que ya ofrece carencias en varios establecimientos de variable magnitud en su calidad, cantidad y valores nutricionales, en el contexto de una población penitenciaria creciente, debe ser atendido con cuidado, por lo que esta baja de gastos de funcionamiento en términos generales no debería afectar ese rubro tan sensible.

#### **c.- Recursos humanos**

La muy baja presencia de profesionales y técnicos en el INR limita las posibilidades de implementar políticas públicas vinculadas con los procesos de rehabilitación.

De hecho, la propuesta en lo que atañe a cargos tiende a empeorar esta situación, ya que en el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2020 – 2024 artículo 134, se eliminan cargos de Profesionales y Técnicos del INR (1 escalafón A y 34 escalafón B) para crear 30 cargos de Policías (escalafón L).

Por otra parte, y en la misma línea mencionada, en el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2020 – 2024 artículo 133, se propone derogar el artículo 230 de la Ley Nº 18.719, de 27 de diciembre de 2010 que establece que los cargos del escalafón L (personal policial) de la UE 026 INR al vacar se transformarán en cargos del grado de ingreso del escalafón S (personal penitenciario), C (administrativo) o D (especializado), según las necesidades del servicio, lo que deja afuera la posibilidad de incorporar más personal especializado en la faceta educativo asistencial, o sea: operadores penitenciarios.

#### **d.- Salud**

ASSE no ha completado la cobertura del sistema penitenciario, la que en parte es atendida por sanidad policial, lo que significa una doble gerencia, vacíos y descoordinaciones.

#### **e.- Dispersión de recursos**

Las actividades socio educativas del INR en buena medida, ante la carencia de recursos técnicos y operativos propios, está determinada por los aportes de otros organismos: ASSE, Ministerio de Educación (Programa PAS), CODICEN, Sanidad Policial, Universidad de la República, Ministerio de Defensa, las que se acumulan sin una articulación eficiente.

#### **Recomendaciones**

De acuerdo a la compleja situación del sistema penitenciario y la necesidad de continuar su iniciado proceso de reforma y dignificación muy amablemente me permito recomendar:

A.- Reforzar el rubro de inversiones, ya que los montos destinados no son adecuados para el mantenimiento, reparaciones y nuevas construcciones que se plantean, teniendo en cuenta que los mecanismos de financiación planteados implican procesos largos.

B.- No disminuir los gastos de funcionamiento, que ya son menguados, ante una población creciente, que pueden incluso afectar áreas tan sensibles como la alimentación.

C.- No eliminar cargos técnicos en el INR (art 134) ni la posibilidad de nuevos ingresos a ese organismo en el escalafón civil (S). Asimismo, incluir en la creación de cargos también algunos cargos técnicos y de operadores penitenciarios y administrativos.

D.- Cometer a la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) la cobertura integral de salud de las personas privadas de manera gradual y progresiva. (se aporta artículo)

E. – Para propiciar una mejor coordinación de los recursos que diversos organismos de forma acumulativa canalizan al INR, crear una comisión operativa, presidida por el INR, donde de manera bi anual las diversas contrapartes evalúen y coordinen los recursos que aportarán, reportando al Parlamento (Comisión Bicameral de Cárceles y Oficina Comisionado).

## Informe Especial

### 1.- Fundamento y antecedentes

La ley 17.684 establece el rol asesor del Poder Legislativo del Comisionado Parlamentario en todo lo referido a la promoción de los derechos de las personas privadas de libertad, por lo que la tramitación de la ley de Presupuesto 2020-2025, donde se habrán de delinear importante líneas de política pública, tanto en su dimensión financiera como en la programática, ameritan aportar elementos para la consideración de todo el cuerpo legislativo.

Las políticas públicas se implementan mediante instituciones –conjuntos normativos que regulan la canalización de recursos humanos, inversiones y el funcionamiento de programas- que atienden problemas específicos.

El sistema penitenciario tiene la particularidad de que su capacidad o debilidad depende del aporte de múltiples organismos públicos que vuelcan recursos allí. La rectoría del sistema y cara visible son el Ministerio del Interior y su Instituto Nacional de Rehabilitación, pero la capacidad re educativa del sistema –esa es la finalidad del mismo según expresa el art. 26 de la Constitución y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ratificado por el país- depende de lo que aportan, en recursos humanos pero también en insumos, la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) en su rama especializada el Servicio de Atención Integral a las Personas Privadas de Libertad (SAI-PPL), Sanidad Policial (Dirección Nacional de Asuntos Sociales del Ministerio del Interior), la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), a través de sus diversas ramas especializadas (Dirección Sectorial de Jóvenes y Adultos, Secundaria, UTU), el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) que brinda acciones de capacitación, el Ministerio de Educación y Cultura (Programa PAS de la Dirección de Educación), la Universidad de la República y el Ministerio de Defensa Nacional (custodia perimetral).

El diseño de la política pública a la que apunta el sistema penitenciario –la reeducación mediante el tratamiento en una buena convivencia- depende de las decisiones de política, acciones y aportes en recursos que hagan al área varios organismos. Sin tener en cuenta estas diversas dimensiones, se tendrá una visión parcial de esta realidad, a la vez que una intervención integral en el tema implica articular lo que cada componente aporte de manera lógica y eficiente en base a un programa compartido.

El sistema penitenciario sigue siendo un problema nacional solo superable con políticas públicas sostenidas y consensuadas, dada la magnitud de factores sociales que convergen en el mismo.

En 2019 el sistema penitenciario creció a una tasa de 7,8% con respecto a la población de 2018. En 2010 viene creciendo a un 11,9% con respecto a la población de 2019. Para comparar, mientras la población nacional crece a un ritmo estimado de 0,4% anual, la población penitenciaria crece a una velocidad que es al menos 30 veces mayor. Uruguay tiene 357 presos cada 100.000 habitantes, lo que lo coloca entre los 20 países del mundo con más presos. Analizar las causas estructurales, legales, sociales y culturales de esto es complejo, pero es claro que hay varias dimensiones de las políticas sociales que no encuentran otra alternativa que la prisión, generalmente luego de largos y dolorosos procesos de exclusión y trasgresión.

Un problema de esta magnitud requiere de un organismo rector de su atención que sea robusto, sólido y con recursos materiales y humanos adecuados a la gigantesca tarea.

Sin embargo, este organismo, el Instituto Nacional de Rehabilitación, es un organismo de reciente creación en 2010, sustituyendo el viejo esquema donde cada jefatura de policía departamental gestionaba la cárcel de su departamento, lo que generaba la existencia de 19 sistemas carcelarios diferentes y separados. Se trata entonces, de un organismo nuevo que todavía está en pleno proceso de consolidación.

No menor es recordar que, además de las 12.620 personas privadas de libertad que son atendidas hoy, hay otras 13.000 personas con penas y medias alternativas. En 2016 las personas con este tipo de medidas eran 2.889. También una cifra para pensar.

Si bien la discusión de qué sistema penitenciario el país puede tener y sostener está todavía abierta, la ley presupuestal es un marco apropiado para lo que puede ser la hoja de ruta del organismo rector del sistema y de las políticas penitenciarias.

Tanto la administración como la gestión en “modo reforma” del sistema penitenciario, dicho esto debido a que se trata de construir un sistema que siga avanzando desde el tradicional modelo custodial hacia un modelo humanizador y rehabilitador, requiere de un organismo rector potente, eficiente, moderno, con base tecnológica en su gestión y dotado de programas técnicos de intervención socio educativa y personal suficiente y entrenado para permitir una custodia destinada a rehabilitar. Parte central del sistema lo constituye la intervención socio educativa, por lo que su adecuada articulación es clave para el éxito del sistema y que los recursos volcados al área arrojen buenos resultados.

Los comentarios de este informe se hacen desde esta perspectiva y las recomendaciones apuntan a fortalecer la institucionalidad del Estado volcada a la gestión penitenciaria, en particular el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) y las área de salud -el Sistema de Atención Integral a las Personas Privadas de Libertad (SAI-PPL) de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE)- y el área de educación –el Sistema Nacional de Educación Pública y el Ministerio de Educación-, el sistema educativo y de capacitación profesional- con algunas propuestas concretas.

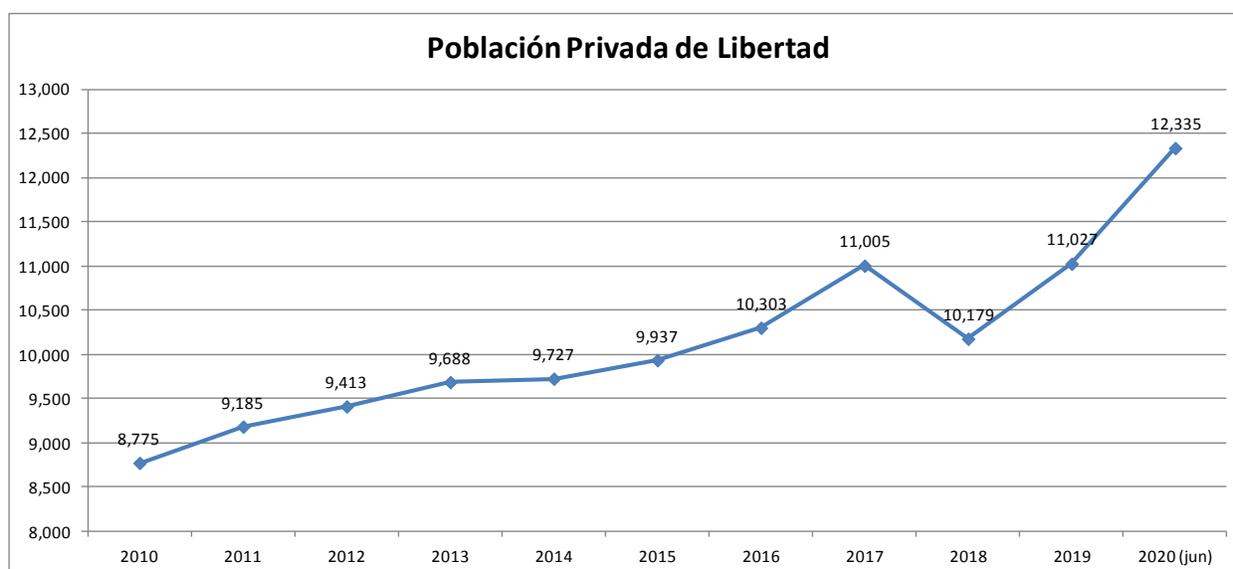
## 2.- Situación presupuestal del sistema penitenciario

A los efectos de analizar las partidas presupuestales que Uruguay dedica a atender a la población privada de libertad, corresponde analizar el Programa 461 Gestión de la Privación de libertad. Tiene como objetivo efectuar la custodia y promover la rehabilitación de quienes se hallan privados de libertad, incluye todas las actividades dedicadas a garantizar la custodia, promover la rehabilitación, asegurar la cobertura de necesidades básicas y el ejercicio de otros derechos de las personas privadas de libertad, así como de aquellas que cumplen medidas penales alternativas a la privación de libertad.

Los Incisos que participan en el Programa son el Ministerio del Interior, fundamentalmente a través de su Unidad Ejecutora 026 Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) con colaboración también de Sanidad Policial, el Ministerio de Defensa por la seguridad perimetral de los establecimientos carcelarios y el Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (no se considera a estos efectos por estar fuera del objeto de análisis).

Asimismo, como decíamos, existen otros organismos que brindan servicios al sistema penitenciario y muy en particular en el foco asistencial sanitario educativo: la Administración de los Sistemas de Salud del Estado (ASSE) a través de su Unidad Ejecutora 086 Sistema de Atención Integral a las Personas Privadas de Libertad (SAI-PPL), la Administración Nacional de Educación Pública a través de la Dirección de Educación de Jóvenes y Adultos (DEJA), particularmente educación en contexto de encierro y el Ministerio de Educación y Cultura a través de su Programa Aprender Siempre (PAS).

La evolución de la Población Privada de Libertad (PPL) sigue una tendencia de crecimiento, en promedio en el año 2010 se situaba en 8.775 personas presas, estando en la actualidad en 12.335 internos, lo que significa un incremento en la década del 40%.



Fuentes: Ministerio del interior y OPP Reporte Uruguay 2015

### 3.- Gastos e inversiones 2010-2019

Analizando los gastos e inversiones del periodo 2010 – 2019 correspondiente al Programa 461 relacionado con el Ministerio del Interior, observamos que dada la naturaleza del servicio, intensivo en recursos humanos, el gasto en remuneraciones es el de mayor peso.

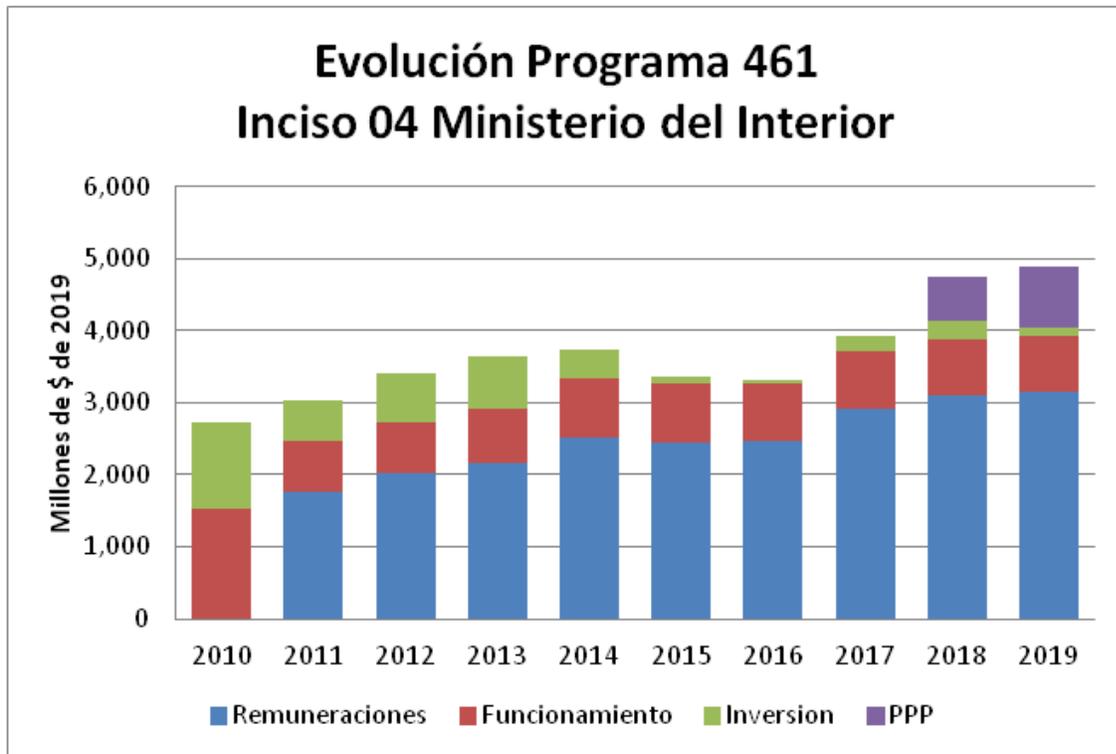
De la evolución de gastos del periodo analizado, se observa un incremento en las partidas de remuneraciones, en línea con un aumento en la dotación de recursos humanos en la Unidad Ejecutora 26 Instituto Nacional de Rehabilitación y del Escalafón Penitenciario (S) en particular, y con un incremento en términos reales de los salarios en el Ministerio del Interior. Sin embargo si se analiza en relación a la evolución de las personas privadas de libertad que ha ido en aumento, pasando de un promedio anual en 2010 de 8.775 a 11.027 en 2019. la relación de la dotación de recursos humanos del INR en relación a la población privada de libertad se deteriora.

En cuanto a las inversiones, la tendencia ha sido a la baja. Mientras en el periodo 2010-2014 las inversiones acumularon US\$ 98 millones, en el periodo 2015-2019 las mismas fueron de US\$ 22 millones. Corresponde precisar, que la construcción de la cárcel de Punta de Rieles (UPPL 1) por modalidad de participación público-privada (PPP) no se computa para el cálculo de las inversiones realizadas por el Ministerio del Interior.

La cárcel de Punta de Rieles, construida en modalidad PPP, se inauguró en marzo de 2018. El proyecto comprende el diseño, construcción, operación y financiamiento de un centro penitenciario para 1.860 plazas y un edificio de admisión y clasificación de 100 plazas. El valor estimado de la inversión fue del orden de US\$ 70 millones. El pago al contratista incluye además, alimentación, lavandería, biblioteca y espacio de recreación, y asciende a aproximadamente US\$ 20 millones anuales por un plazo de 27,5 años.

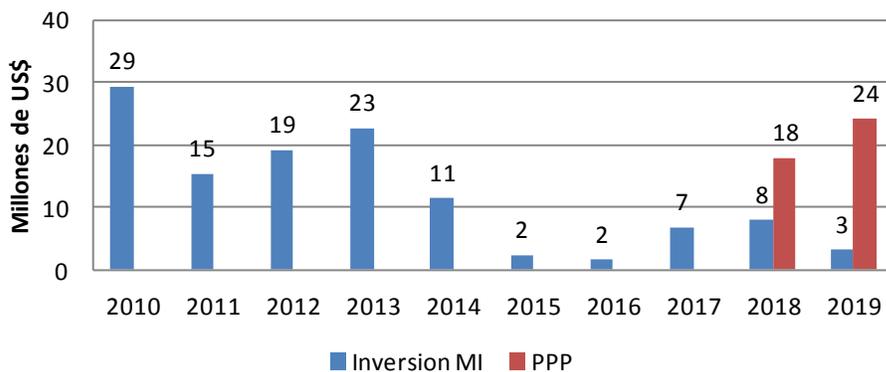
<b>Programa 461 - Inciso 04 Ministerio del Interior – cifras en millones de pesos de 2019</b>						
<b>Año</b>	<b>Total</b>	<b>Remuneraciones</b>	<b>Funcionamiento</b>	<b>Inversiones</b>	<b>PPP (*)</b>	
2010	<b>2,721</b>	-	1,525	1,196	0	
2011	<b>3,039</b>	1,775	705	559	0	
2012	<b>3,400</b>	2,022	698	680	0	
2013	<b>3,652</b>	2,158	749	746	0	
2014	<b>3,729</b>	2,525	811	393	0	
2015	<b>3,370</b>	2,450	830	90	0	
2016	<b>3,326</b>	2,475	787	64	0	
2017	<b>3,938</b>	2,925	786	227	0	
2018	<b>4,142</b>	3,103	776	262	596	
2019	<b>4,049</b>	3,151	787	112	852	

(\*) Se incluye en el Inciso 24 – 04 Diversos Créditos - Programa 488 Administración Financiera como una partida de funcionamiento. El valor de la inversión fue del orden de los 70 millones de dólares y el pago anual al contratista, que incluye además alimentación, lavandería, biblioteca y espacio de recreación, fue de 18 y 24 millones de dólares en 2018 y 2019 respectivamente. Los pagos se deberán realizar por un plazo de 27,5 años estimándose se situarán en promedio en US\$ 20 millones anuales.



#### 4.- Inversiones

## Inversiones Programa 461 Inciso 04 Ministerio del Interior



En el período de mayor inversión 2010 – 2014 se realizaron obras de infraestructura y equipamiento de los complejos carcelarios con el objetivo de reducir el déficit de plazas y mejorar las condiciones de reclusión, concretándose un incremento neto de 2.800 nuevas plazas (se crearon 4.900 plazas y se dieron de baja 2.100).

En el período 2015 – 2019 las inversiones realizadas por el Ministerio del Interior caen en forma significativa, aunque la población privada de libertad continúa incrementándose. Es de destacar que en marzo de 2018 se inaugura la Cárcel de Punta de Rieles realizada a partir de una inversión de participación público privada, con una capacidad para 1.860 plazas y un edificio de admisión y clasificación de 100 plazas.

### 5.- Gastos de funcionamiento

## Gastos de Funcionamiento - Programa 461 - Inciso 04 MI

Cifras en millones de \$ de 2019

Descripción	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Alimentación	279	279	316	356	381	373	356	321	308
Combustibles	7	2	2	11	15	9	13	29	33
Agua	86	75	83	88	82	90	99	96	113
Electricidad	106	105	105	105	107	103	106	117	115
Viáticos	60	57	53	49	44	41	39	36	30
Trabajo reclusos	59	72	67	72	43	36	44	46	37
Patronato Nacion	11	10	9	8	8	7	7	6	11
Otros gastos	98	99	115	121	150	129	122	126	140
<b>TOTAL</b>	<b>705</b>	<b>698</b>	<b>749</b>	<b>811</b>	<b>830</b>	<b>787</b>	<b>786</b>	<b>776</b>	<b>787</b>

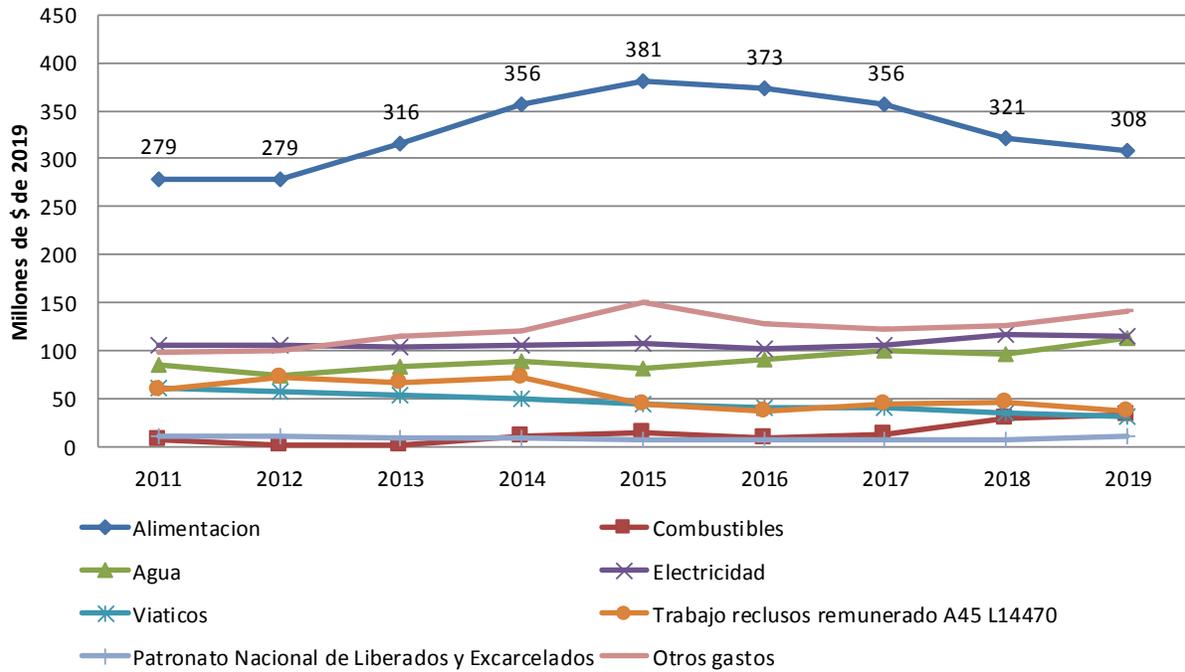
NOTA: se comienza la serie a partir del 2011 dado que no está disponible la información para 2010 con apertura de los gastos de funcionamiento por programa.

Los principales conceptos de gastos de funcionamiento corresponden a alimentación, que es el principal gasto con una incidencia del 40% sobre el total, seguido por gastos de energía eléctrica y agua, viáticos, combustible y trabajo de reclusos remunerado.

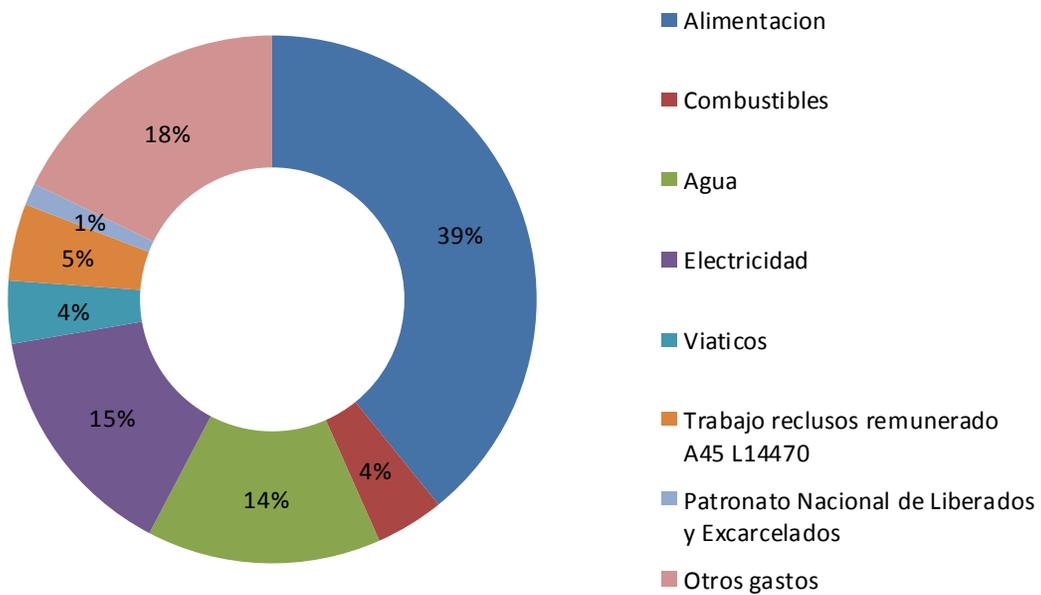
Se observa un ajuste de los gastos a partir de 2016, destacándose la disminución en el cargo de gastos de alimentación.

Si hacemos un análisis grueso entre gastos de alimentación y personas privadas de libertad se arriba a un valor diario en 2019 aproximadamente de \$ 93 por persona (se excluye para el cálculo a las personas privadas de libertad internadas en Punta de Rieles - UIPPL 1 ya que ese gasto es de cargo del operador privado).

## Gastos de Funcionamiento Programa 461 - Inciso 04 Ministerio del Interior



## Gastos de Funcionamiento 2019



## 6.- Vínculos laborales del Instituto Nacional de Rehabilitación

A través de la Ley 18.719 de Presupuesto Nacional 2010 – 2014 se crea el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) y con ello los primeros cargos del escalafón penitenciario (S).

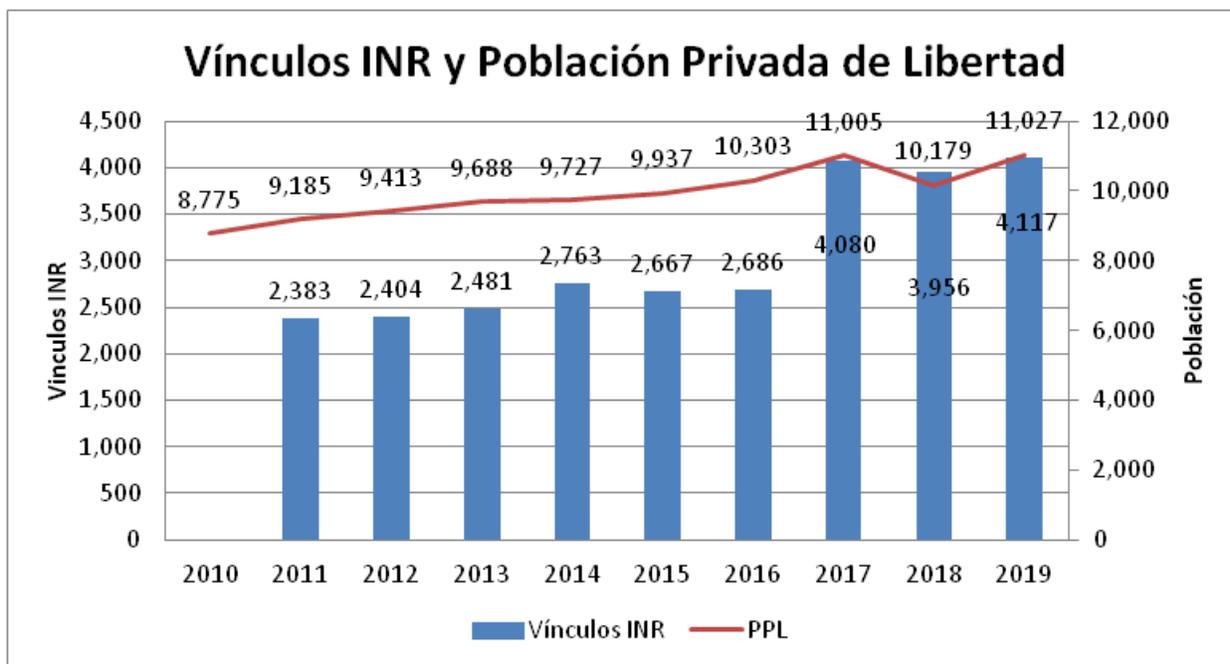
El INR tiene entre sus cometidos, desarrollar programas que fortalezcan las actitudes y responsabilidades individuales y sociales de las personas privadas de libertad, que les permitan su reinserción en la sociedad, de acuerdo a las pautas institucionales que promuevan su involucramiento en las distintas etapas de la ejecución de la pena

<b>Unidad Ejecutora 26 - Instituto Nacional de Rehabilitación</b>				
<b>Año</b>	<b>Funcionarios Públicos</b>	<b>Funcionarios No Públicos</b>	<b>Total Vínculos con el Estado</b>	<b>Escalafón S en el total de vínculos</b>
2010	N/D	N/D	N/D	
2011	2,383	0	<b>2,383</b>	<b>370</b>
2012	1,944	460	<b>2,404</b>	<b>0</b>
2013	2,481	0	<b>2,481</b>	<b>595</b>
2014	2,763	0	<b>2,763</b>	<b>841</b>
2015	2,667	0	<b>2,667</b>	<b>788</b>
2016	2,686	0	<b>2,686</b>	<b>868</b>
2017	4,050	30	<b>4,080</b>	<b>1,067</b>
2018	3,917	39	<b>3,956</b>	<b>1,049</b>
2019	4,097	20	<b>4,117</b>	<b>1,284</b>

Fuente: ONSC – Registro de vínculos con el Estado

El operador penitenciario (escalafón S) tiene un rol diferente al policial. Cumple tareas de facilitador y promotor de la intervención socioeducativa, atendiendo a las necesidades de las personas privadas de libertad, acompañando su circulación y comportamiento dentro del establecimiento.

En el grafico siguiente se observa la evolución de la población privada de libertad en relación con la dotación de recursos humanos del INR.



La relación PPL / Vínculos del INR fue de 3,8 hasta 2016, cayendo a 2,6 a partir de 2017.

Al 2019, del total de vínculos del INR aproximadamente un 64% corresponden a Policías (escalafón L), un 32% a Operador Penitenciario (escalafón S), un 4% a Profesionales y Técnicos (escalafón A y B) y 2% a Administrativos (escalafón C).

## 7.- Información presupuestal otros organismos

### **ASSE – Sistema de Atención Integral de las Personas Privadas de Libertad.**

La **Ley 18.719** de Presupuesto Nacional 2010 – 2014 en su **artículo 731** crea en ASSE, en el programa "Atención Integral a la Salud", la unidad ejecutora 086 "Dirección del Sistema de Atención Integral de las Personas Privadas de Libertad", teniendo a su cargo organizar la asistencia de la salud en todos los niveles de atención, en los centros de privación de libertad.

A partir de esa fecha, se inició un proceso de instalación de los servicios del SAI-PPL de ASSE en los centros de privación de libertad que continúa a la fecha.

<b>Inciso 29 ASSE – Unidad Ejecutora 86 SAI PPL</b>									
<b>cifras en millones de pesos de 2019</b>									
<b>EJECUCION</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Sueldos	14	114	138	166	191	210	242	320	351
Funcionamiento	23	40	41	44	45	47	49	48	49
Inversión	13	0	0	0	0	1	2	1	1
<b>TOTAL</b>	<b>50</b>	<b>154</b>	<b>180</b>	<b>210</b>	<b>236</b>	<b>257</b>	<b>294</b>	<b>369</b>	<b>401</b>

**Cantidad de funcionarios a la fecha, categorías de los mismos y evolución de la plantilla en período 2011-2019**

<b>ASSE - Sistema de Atención Integral de las Personas Privadas de Libertad (SAI - PPL)</b>										
<b>Numero de cargos</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Director/a y Subdirector/a	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Adjuntos	0	1	1	1	1	1	1	1	1	2
Dir. Admin. y Profes.	10	10	10	10	10	10	10	11	11	12
Auxiliares administ.	21	21	21	21	21	21	21	21	27	27
Auxil Servicio y Chofer	30	30	30	30	30	30	30	30	37	37
Informático y soporte	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2
Odontólogos	5	4	4	5	5	5	5	5	11	11
Operador terap. drogas	20	21	21	20	20	20	20	20	9	9
Psicólogo	21	21	21	21	21	21	21	21	25	25
Medico General	36	36	36	36	36	36	36	36	49	49
Medico Especialista	9	9	9	9	9	9	9	9	2	5
Lic. y Aux. Enfermería	34	35	35	35	35	35	35	35	111	111
Aux Reg. Médic. y Fcia.	12	12	12	12	12	12	12	12	16	16
<b>TOTAL</b>	<b>201</b>	<b>203</b>	<b>203</b>	<b>204</b>	<b>204</b>	<b>204</b>	<b>204</b>	<b>205</b>	<b>303</b>	<b>308</b>

**SANIDAD POLICIAL – Dirección Nacional de Asuntos y Asistencia Social**

Durante la transición de cambio del modelo asistencial hacia la asistencia sanitaria de las PPL a ASSE, la **Ley 19.149** de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal de 2012, en su **artículo 127** faculta a la Dirección Nacional de Sanidad Policial a prestar servicios de atención de salud a personas privadas de libertad, en los establecimientos carcelarios, en forma transitoria y subsidiaria, hasta tanto la Administración de los Servicios de Salud del Estado preste cobertura a la totalidad de dicha población.

De acuerdo a la información brindada por Sanidad Policial, se estima que se destina un **monto anual de \$ 48 millones**, correspondiente a personal contratado a través de arrendamiento de servicios, medicamentos, insumos médicos, material blanco e insumos odontológicos. A continuación se expone la información detallada.

**Personal de salud contratado (Arrendamiento de servicios) y Gastos en medicamentos, materiales e insumos**

Profesión	Cantidad	Costo anual (millones de \$)
Médicos	33	14.5
Lic. Enfermería	3	2.1
Aux. Enfermería	45	22.3
Aux. Reg. Médicos	2	0.8
<b>TOTAL</b>		<b>39.7</b>

Nota: no se suministra información de personal presupuestado abocado a estas tareas

FARMACIA	2019
	millones de \$
Medicamentos	4.7
Insumos médicos	1.2
Material blanco	2.4
Insumos odontológicos	0.4
<b>TOTAL</b>	<b>8.7</b>

#### **MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – Seguridad Perimetral**

##### **Programa 461 - Inciso 03 Ministerio de Defensa Nacional – cifras en millones de \$ de 2019**

Año	Total	Remuneraciones	Funcionamiento	Inversión
2010	<b>0</b>	0	0	0
2011	<b>143</b>	118	25	0
2012	<b>193</b>	168	25	0
2013	<b>183</b>	158	26	0
2014	<b>205</b>	183	23	0
2015	<b>192</b>	167	25	0
2016	<b>185</b>	167	18	0
2017	<b>189</b>	171	18	0
2018	<b>187</b>	168	17	2
2019	<b>187</b>	169	16	2

**ANEP - Dirección de Educación de Jóvenes y Adultos (DEJA)**

**Educación en contexto de encierro**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
<b>HORAS DOCENTES</b>	506	365	525	740	788	843

DOCENTES	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
<b>MAESTROS</b>	27	20	29	36	35	33
<b>TALLERISTAS</b>	16	11	24	32	38	52
	<b>43</b>	<b>31</b>	<b>53</b>	<b>68</b>	<b>73</b>	<b>85</b>

	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
<b>Costo promedio anualizado en millones de \$ (valores 2020)</b>	16	12	17	24	26	27

De acuerdo a lo informado por ANEP, las propuestas educativas se planifican en el marco de la Mesa Interinstitucional de Educación de personas en conflicto con la ley, particularmente se acuerda con el Programa de Educación y Cultura del INR la propuesta educativa a desarrollar en todas las unidades penitenciarias, planificándose la distribución de horas y cursos. Se incluye personas en privación de libertad desde los 13 años (edad desde que son imputables).

**MEC – Programa Aprender Siempre (PAS)**

Información en proceso.

## **8.- Presupuesto Nacional 2020-2024**

El proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2020 – 2024 presentada por el Poder Ejecutivo, establece las siguientes partidas para el Programa 461 Gestión de la privación de libertad para el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio del Interior:

**Área Programática 14**  
**Programa 461**

**Seguridad pública**  
**Gestión de la privación de libertad**

**Total**

millones de \$ a valores enero 2020

Inciso	2020	2021	2022	2023	2024
03 MDN	205	228	229	231	226
04 MI	4,913	4,709	4,730	4,730	4,729
<b>TOTAL</b>	<b>5,118</b>	<b>4,937</b>	<b>4,958</b>	<b>4,961</b>	<b>4,955</b>

<b>PPP</b>	919	885	885	885	885
------------	-----	-----	-----	-----	-----

Fuente: Tomo III Gastos Corrientes e Inversiones - Cuadro 2

**Gastos de Remuneraciones y Funcionamiento**

millones de \$ a valores enero 2020

Inciso	2020	2021	2022	2023	2024
03 MDN	203	224	224	224	224
04 MI	4,704	4,577	4,577	4,577	4,577
<b>TOTAL</b>	<b>4,907</b>	<b>4,801</b>	<b>4,801</b>	<b>4,801</b>	<b>4,801</b>

Fuente: Tomo III Gastos Corrientes e Inversiones - Cuadro 12

**Inversiones**

millones de \$ a valores enero 2020

Inciso	2020	2021	2022	2023	2024
03 MDN	2	4	5	7	2
04 MI	209	132	152	152	152
<b>TOTAL</b>	<b>211</b>	<b>136</b>	<b>157</b>	<b>159</b>	<b>154</b>

Fuente: Tomo III Gastos Corrientes e Inversiones - Cuadro 22

La variación en el Programa 461 correspondiente al Ministerio de Defensa y Ministerio del Interior, sufre una disminución de un 2% entre el crédito vigente de 2020 y las partidas propuestas para 2021 de remuneraciones y gastos de funcionamiento, y de un 36% en inversiones. Las inversiones en el 2022 se incrementan un 16% pero sin llegar a los niveles presupuestados para 2022.

**Presupuesto 2020 – 2024 - Instituto Nacional de Rehabilitación (INR)**

millones de \$ a valores enero 2020

INR	2020	2021	2022	2023	2024
Remuneraciones	3,677	3,649	3,649	3,649	3,649
Funcionamiento	780	627	627	627	627
Inversiones	47	31	31	31	31
<b>Total</b>	<b>4,504</b>	<b>4,307</b>	<b>4,307</b>	<b>4,307</b>	<b>4,307</b>

Fuente: Análisis Presupuestal - Proyecto de Ley (páginas 37 a 39)

Las variaciones en las partidas presupuestales experimentan caídas en remuneraciones del 1%, en funcionamiento del 20% y en inversiones del 34%.

**Vínculos Instituto Nacional de Rehabilitación**

Escalafón	Descripción	Ocupados	Vacantes	Total	% partic.
A	Profesional	82	95	177	4%
B	Técnico	29	42	71	2%
C	Administrativo	68	7	75	2%
L	Policías	2,602	297	2,899	62%
Q	Confianza	2	2	4	0%
S	Penitenciario	1,280	177	1,457	31%
	<b>Total</b>	<b>4,063</b>	<b>620</b>	<b>4,683</b>	<b>100%</b>
		<b>87%</b>	<b>13%</b>	<b>100%</b>	

Fuente: Tomo V - Estructura de Cargos y Contratos de Función Pública PN 2020 – 2024

**Articulado de la Ley de Presupuesto 2020-2024, con modificaciones aprobadas por la Cámara de Representantes**

**Artículo 133.- Derógase el artículo 230 de la Ley N° 18.719, de 27 de diciembre de 2010, en la redacción dada por el artículo 108 de la Ley N° 19.149, de 24 de octubre de 2013.**

**Derógase el artículo 202 de la Ley N° 19.355, de 19 de diciembre de 2015.**

Nota: texto del **artículo 230 de la Ley 18.719** que se deroga: “A partir de la vigencia de la presente ley, en el Inciso 04 - "Ministerio del Interior", los cargos de ingreso del escalafón L "Personal Policial" de la unidad ejecutora 026 "Instituto Nacional de Rehabilitación" al vacar se transformarán en cargos del grado de ingreso de los Escalafones S "Personal Penitenciario", C "Administrativo" o D "Especializado", según las necesidades del servicio.”

**Artículo 134.-** Créanse en el Inciso 04 "Ministerio del Interior", programa 460 "Prevención y Represión del Delito", unidad ejecutora 001 "Secretaría del Ministerio del Interior", en el escalafón L "Personal Policial", treinta cargos de Oficial Ayudante, grado 5, subescalafón Ejecutivo.

Los cargos creados se financiarán con las siguientes supresiones en el Inciso 04 "Ministerio del Interior", unidad ejecutora 026 "Instituto Nacional de Rehabilitación", programa 461 "Gestión de la Privación de Libertad", de los siguientes cargos en los escalafones A "Profesional Universitario" y B "Personal Técnico":

Grado	Cantidad de cargos	Escalafón	Subescalafón	Profesión / Especialidad
12	1	A	Profesional Universitario	Licenciado en Educación
10	1	B	Personal Técnico	Educador Social
7	6	B	Personal Técnico	Educador Social
6	6	B	Personal Técnico	Educador Social
5	6	B	Personal Técnico	Educador Social
4	8	B	Personal Técnico	Educador Social
9	2	B	Personal Técnico	Profesor/Enseñanza Media
9	3	B	Personal Técnico	Maestro
8	2	B	Personal Técnico	Maestro

Nota: Se eliminan en el INR 1 cargo Profesional (escalafón A) y 34 cargos de Personal Técnico (escalafón B)

**Artículo 183.-** Incorpóranse al artículo 301 BIS del Código del Proceso Penal, los siguientes literales:

**"m) Delitos previstos en la Ley Nº 17.815, de 6 de setiembre de 2004, y sus modificativas.**

**n) Delitos previstos en el Decreto-Ley Nº 14.294, de 31 de octubre de 1974, y sus modificativas".**

*Nota: El artículo 301 BIS de la Ley 19.293 refiere a inaplicabilidad del beneficio de la libertad anticipada por la comisión de ciertos delitos.*

Se trata de artículos vinculados al proceso penal que tendrían en una discusión centrada en esas materia un ámbito más adecuado que el contexto presupuestal, programático e institucional presente.

**Artículo 185.-** Sustitúyense los incisos segundo y tercero del artículo 44 del Decreto-Ley Nº 14.470, de 2 de diciembre de 1975, en la redacción dada por el artículo 126 de la Ley Nº 18.834, de 4 de noviembre de 2011, por los siguientes:

**"Facúltase al Instituto Nacional de Rehabilitación a celebrar convenios con instituciones públicas o privadas, relacionados con el desarrollo de tareas por parte de personas privadas de libertad, dentro o fuera de los establecimientos penitenciarios y en este último caso previa autorización judicial. En los referidos convenios podrá determinarse la utilización de los talleres del Instituto Nacional de Rehabilitación, así como permitir el establecimiento de talleres directamente administrados por el contratante y previa reglamentación del Poder Ejecutivo. Todos estos casos constituirán relación laboral especial penitenciaria y a cambio de las tareas a desarrollar, las personas privadas de libertad percibirán el pago de un peculio, consistente en al menos un salario mínimo nacional, más las prestaciones sociales, las cuales serán de cargo del contratante.**

**Asimismo, el Instituto Nacional de Rehabilitación podrá utilizar mano de obra de personas privadas de libertad, para que desarrollen labores en su ámbito, en las mismas condiciones descriptas en el inciso anterior, atendiendo la erogación con cargo al presupuesto del Inciso".**

Se trata de una iniciativa destinada a aumentar las posibilidades de realizar tareas y tener una remuneración por ella, siendo adecuado se establezca el salario mínimo con valor base.

*Nota: El principal cambio propuesto refiere al texto en letra romana.*

**Artículo 186.- Lo recaudado por la venta de inmuebles del Inciso 04 "Ministerio del Interior" se asignará a inversiones de las diferentes unidades del Inciso y particularmente al programa 461 "Gestión de Privación de Libertad", Proyecto 893 "Complejo Carcelario y Equipamiento", con destino a:**

- A) La construcción de tres nuevas cárceles en Treinta y Tres, Tacuarembó y Artigas, en el marco del Plan de Dignidad Carcelaria.**
- B) La construcción de un establecimiento carcelario de máxima seguridad de hasta trescientas plazas.**
- C) La remodelación y el acondicionamiento de las ya existentes.**

La Contaduría General de la Nación habilitará los créditos presupuestales correspondientes, de acuerdo a lo recaudado.

***Nota: El artículo 64 (artículo 63 en la versión aprobada por la Cámara de Representantes) al que se hacía mención refiere entre otros aspectos a que: "El producto de la enajenación de los bienes declarados prescindibles, luego de deducidos los gastos de la misma, se asignará en los siguientes porcentajes: hasta un máximo del 75% (setenta y cinco por ciento) al proyecto de inversión 727 "Programa Mejoramiento de Barrios" y el resto al Inciso al cual el inmueble estaba afectado. En este último caso, los créditos sólo podrán aplicarse a proyectos de inversión"***

*Es muy positiva la iniciativa de construir nuevas unidades y una de ellas de máxima seguridad, lo que permitiría hacer más eficientes y racionalizar el funcionamiento de muchos centros actuales. Teniendo presente que el proceso insumirá tiempo, es fundamental enmarcar las nuevas iniciativas en una Estrategia Nacional Penitenciaria como establecida en la Ley de Urgente Consideración, pieza clave para una gestión eficiente del sistema.*

**Artículo 187.- En el marco de la reformulación de las estructuras organizativas que los Incisos de la Administración Central deberán presentar al Poder Ejecutivo, de acuerdo a lo previsto en el artículo 8º de la presente ley, el Inciso 04 "Ministerio del Interior" podrá contratar:**

**A) Hasta setecientos cincuenta cargos de Guardia Republicana, en la unidad ejecutora 033 "Guardia Republicana", programa 460 "Prevención y Represión del Delito", grado 1, escalafón L "Personal Policial", subescalafón ejecutivo.**

**B) Hasta quinientos cargos de Agente, en la unidad ejecutora 026 "Instituto Nacional de Rehabilitación", programa 461 "Gestión de la Privación de Libertad", grado 1, escalafón L "Personal Policial", subescalafón ejecutivo.**

**C) Hasta setecientos cincuenta cargos de Agente, en la unidad ejecutora 001 "Secretaría del Ministerio del Interior", programa 460 "Prevención y Represión del Delito", grado 1, escalafón L "Personal Policial", subescalafón ejecutivo.**

**Se podrá disponer de hasta el 100% (cien por ciento) de las economías generadas por la citada reestructura a fin de financiar la creación de cargos dispuesta por los literales precedentes.**

Es muy necesaria la incorporación de nuevo personal custodial (policía). Sin embargo, tan urgente y apremiante como eso es la incorporación de personal técnico, operadores penitenciarios y administrativos que permitan llevar adelante una moderna gestión y gerenciamiento administrativo de la complejidad penitenciaria. Asimismo, en un sistema cuyo objetivo es la re educación, la ausencia de incorporaciones técnicas genera un desbalance en los dos pilares de la intervención estatal: lo custodial y lo técnico educativo, piezas las dos esenciales en el esquema del art. 26 de la Constitución: asegurar para re educar y prevenir el delito.

**Artículo 358.- Agrégase al artículo 51 de la Ley Nº 18.437, de 12 de diciembre de 2008, en la redacción dada por el artículo 145 de la Ley Nº 19.889, de 9 de julio de 2020, el siguiente literal:**

**"N) Coordinar con todos los componentes del Sistema Nacional de Educación el accionar de todos los organismos que brinden educación formal o no formal en el sistema penitenciario en todos sus niveles, llevando adelante un Plan Nacional de Educación en Cárceles y haciendo pública una memoria anual que registre las actividades, horas docentes e inversiones dedicadas al sector por el sistema".**

En línea con recomendaciones de nuestra Oficina, se trata de una iniciativa que permitirá avanzar en la amplitud y calidad de la cobertura educativa –tanto formal como informal y técnica- dentro del sistema penitenciario, algo clave para su modernización.

## 9.- Comentarios y recomendaciones

### 1 - INVERSIONES

El nivel de inversiones aplicado al sistema viene experimentando caídas en los sucesivos periodos. Mientras que en el quinquenio 2010 – 2014 se acumularon inversiones que alcanzaron en total USD 98 millones enfocadas en reducir el déficit de plazas y mejorar las condiciones de reclusión, concretándose un incremento neto de 2.800 nuevas plazas. En el periodo siguiente 2015-2019 las inversiones fueron de USD 22 millones. Asimismo, y en forma complementaria en marzo de 2018 se inauguró la Unidad de Punta de Rieles construida y operada en modalidad de participación público – privada con una capacidad para 1.860 plazas y un edificio de admisión y clasificación de 100 plazas.

En este periodo que comienza 2020 – 2024 se proyectan inversiones por un promedio anual de aproximadamente USD 3,5 millones. Por su parte se busca obtener fondos adicionales con el producido de la venta de inmuebles del Ministerio del Interior tal como se establece en el artículo 189.

De acuerdo a lo indicado por el Ministerio del Interior en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2020 – 2024, plantea:

*“... es imperiosa una reforma profunda del sistema carcelario, que convierta a los establecimientos penitenciarios en auténticos lugares de rehabilitación y no en escuelas del delito. Esto requiere mejorar la infraestructura (más cárceles de menor tamaño), pero también desarrollar programas que combinen la atención sanitaria (incluido el tratamiento de adicciones), la educación formal y una capacitación laboral que facilite la reinserción de las personas liberadas. En los establecimientos destinados a menores de edad, es necesario crear comunidades terapéuticas que hagan un abordaje integral de la problemática de cada joven. Realizar este conjunto de esfuerzos es una exigencia moral, porque las cárceles son hoy el lugar donde más se violan los derechos humanos en Uruguay. Pero además es una condición para volver a tener una convivencia segura.”* (página 136)

*“Otra de nuestras prioridades es abordar el tema de la cárcel y la rehabilitación. A esos efectos implementar el Plan Dignidad Carcelaria 2020/2025. Que supone un trabajo coordinado con otros organismos estatales y con Organizaciones Sociales, familiares, etc. La cárcel en Uruguay rehabilita como excepción y eso hay que revertirlo. Primero como criterio humanitario, segundo como mandato constitucional y tercero para cortar el circuito de reincidencia y por tanto cortar el circuito de retroalimentación de violencia. Ese Plan dignidad implica entre otros aspectos apuntar a reparar las plazas que se encuentran destruidas. Reacondicionar el módulo 1 del Comcar con capacidad para 400 personas privadas de libertad y ampliar la cárcel de Salto a 400 plazas. Eliminar las 4 cárceles que aún están en las Jefaturas: Artigas, Tacuarembó, Flores y Treinta y Tres. El país, además, necesita construir una cárcel de máxima seguridad que tenga como destino el alojamiento de los presos más peligrosos del sistema que hoy no cuentan con una unidad de estas características.*

*A nivel del trabajo en rehabilitación se aumentará la cantidad de horas de primaria y secundaria y docentes y construiremos las aulas necesarias. Se impulsará un nuevo proyecto de polo industrial en el Comcar, con el propósito de multiplicar la cantidad de privados de libertad que trabajen y llevar esa experiencia a otras unidades. Además, se llevarán adelante Convenios con distintas instituciones a nivel público y privado para atender adicciones y salud mental en cárceles. Por último, contar con más y mejor preparados guardia cárceles para brindar garantías a las personas privadas de libertad.” (página 138)*

Es muy positivo el enfoque planteado en el Plan de Dignidad Carcelaria planteado en la Exposición de Motivos, pero este conjunto de acciones requerirá mayores niveles de inversión, mayor nivel de gastos de funcionamiento e incorporación de personal, tanto custodial como técnico y educativo (operadores penitenciarios), dadas las carencias existentes y el fuerte ritmo de crecimiento de la población penitenciaria.

También se requiere un rubro de inversiones robusto que permita adecuar el sistema penitenciario a condiciones razonables, lo que implica construcciones, reparaciones y mantenimiento. El impulso de las inversiones en el período señalado significó el inicio del proceso de superación del modelo penitenciario tradicional, el nuevo período presupuestal requiere de similar esfuerzo ya que la modernización del sistema penitenciario, en el sentido de ser capaz de bajar la reincidencia y por tanto ser un factor de seguridad pública e integración, todavía no son metas alcanzadas por el Estado uruguayo. Claramente este impulso requiere no solamente de la base presupuestal sino también de un consenso institucional apoyado en un plan estratégico de política pública, ejercicio en el que todos los actores están llamados a participar y el cual el Parlamento tiene un rol clave como espacio plural y articulador, siendo esta ley una oportunidad de todo esto.

## **2- GASTOS DE FUNCIONAMIENTO ALIMENTACION**

Se observa un ajuste de los gastos a partir de 2016, destacándose la disminución en el cargo de gastos de alimentación.

Si hacemos un análisis grueso entre gastos de alimentación y personas privadas de libertad se arriba a un valor diario promedio de aproximadamente \$ 93 por persona - a valores expresados en moneda de 2019 - (se excluye para el cálculo a las personas privadas de libertad internadas en Punta de Rieles - UIPPL 1 ya que ese gasto es de cargo del operador privado).

Por su parte en el Proyecto de Presupuesto Nacional 2020 – 2024 se observa en la Unidad Ejecutora 026 – INR una caída en gastos de funcionamiento del entorno del 20% a partir del ejercicio 2021.

Es razonable pensar que como política el INR viene incrementando el trabajo en sus chacras, lo que es notorio en muchos establecimientos, pero no existen estudios que indiquen que estos insumos puedan cubrir todos los elementos necesarios para una adecuada alimentación.

El rubro alimentación, que ya ofrece carencias en varios establecimientos de variable magnitud en su calidad, cantidad y valores nutricionales, en el contexto de una población penitenciaria creciente, debe

ser atendido con cuidado, por lo que esta baja de gastos de funcionamiento en términos generales no debería afectar ese rubro tan sensible. Tratándose ya de un organismo muy frágil presupuestalmente, es pertinente hacer el máximo esfuerzo para que los gastos de funcionamiento no bajen.

No es menor notar que los “refuerzos de rubros” periódicos, desde la administración central, suelen ser mecanismo propicio para que durante la gestión anual se cubran faltantes, emergencias o necesidades no cubiertas. Suele ocurrir con organismos con el Instituto Nacional de Rehabilitación, de gran magnitud y complejidad y a su vez, sin autonomía, inmersos en otro organismo, también de gran magnitud y complejidad, todo lo cual a la larga se vuelve más caro y eficiente que una adecuada previsión anual y una reserva de “reserva de rubros” para necesidades no previstas, emergentes o muy particulares.

### **3 – VINCULOS INSTITUTO NACIONAL DE REHABILITACION**

Referido al análisis de los vínculos del INR, si bien se observa en el período analizado un incremento en la cantidad de vínculos, el mismo no acompaña el incremento de la población privada de libertad.

Al 2019, del total de vínculos del INR aproximadamente un 64% corresponden a Policías (escalafón L), un 32% a Operador Penitenciario (escalafón S), un 4% a Profesionales y Técnicos (escalafón A y B) y 2% a Administrativos (escalafón C).

La muy baja presencia de profesionales y técnicos en el INR limita las posibilidades de implementar políticas públicas vinculadas con los procesos de rehabilitación.

De hecho, la propuesta en lo que atañe a cargos tiende a empeorar esta situación, ya que en el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2020 – 2024 artículo 134, se eliminan cargos de Profesionales y Técnicos del INR (1 escalafón A y 34 escalafón B) para crear 30 cargos de Policías (escalafón L).

Por otra parte, y en la misma línea mencionada, en el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2020 – 2024 artículo 133, se propone derogar el artículo 230 de la Ley Nº 18.719, de 27 de diciembre de 2010 que establece que los cargos del escalafón L (personal policial) de la UE 026 INR al vacar se transformarán en cargos del grado de ingreso del escalafón S (personal penitenciario), C (administrativo) o D (especializado), según las necesidades del servicio, lo que deja afuera la posibilidad de incorporar más personal especializado en la faceta educativo asistencial, o sea: operadores penitenciarios.

También se establece que los Incisos de la Administración Central deberán presentar al Poder Ejecutivo, proyectos de reformulación de sus estructuras organizativas y puestos de trabajo de acuerdo con las pautas establecidas por el Poder Ejecutivo en la reglamentación (artículo 8 proyecto de ley de presupuesto nacional 2020 – 2024), habilitando la creación entre otros, de 500 cargos de Agente, en la Unidad Ejecutora 026 "Instituto Nacional de Rehabilitación", Programa 461 "Gestión de la Privación de Libertad", grado 1, escalafón L "Personal Policial", subescalafón ejecutivo (artículo 187 proyecto de ley de presupuesto nacional 2020 – 2024).

Es totalmente necesaria la incorporación de personal policial (custodial) en el sistema penitenciario, pero también lo es la incorporación de personal educativo y técnico, ya que sin ellos ningún proceso socioeducativo puede verificarse.

La situación de cargos ocupados y vacantes del INR (según Tomo 5 - Estructura de Cargos y Contratos de Función Pública PN 2020 – 2024) es la siguiente:

Escalafón	Descripción	Ocupados	Vacantes	Total	% partic.
A	Profesional	82	95	<b>177</b>	4%
B	Técnico	29	42	<b>71</b>	2%
C	Administrativo	68	7	<b>75</b>	2%
L	Policías	2,602	297	<b>2,899</b>	62%
Q	Confianza	2	2	<b>4</b>	0%
S	Penitenciario	1,280	177	<b>1,457</b>	31%
	<b>Total</b>	<b>4,063</b>	<b>620</b>	<b>4,683</b>	<b>100%</b>
		<b>87%</b>	<b>13%</b>	<b>100%</b>	

Recomendamos no utilizar los cargos técnicos del INR para crear cargos policiales que se destinan a otros sectores y debilitan al organismo y crear cargos técnicos y de operadores penitenciarios, tan necesarios como los cargos policiales custodiales.

#### **4 - ATENCION DE SALUD DE LA POBLACION PRIVADA DE LIBERTAD**

En virtud de lo establecido en la **Ley 18.719** de Presupuesto Nacional 2010 – 2014 en su **artículo 731** se crea en ASSE, en el programa "Atención Integral a la Salud", la unidad ejecutora 086 "Dirección del Sistema de Atención Integral de las Personas Privadas de Libertad", teniendo a su cargo organizar la asistencia de la salud en todos los niveles de atención, en los centros de privación de libertad. Ese artículo señala: “Créase en la Administración de los Servicios de Salud del Estado, programa "Atención Integral a la Salud", la unidad ejecutora 086 "Dirección del Sistema de Atención Integral de las Personas Privadas de Libertad", la que tendrá a su cargo organizar la asistencia de la salud en todos los niveles de atención, con énfasis en las patologías prevalentes de acuerdo a las características etarias y de género de la población alcanzada, atendiendo especialmente las circunstancias del régimen de reclusión impuesto, en la forma que determine la reglamentación”.

Si bien el mandato es claro en cuanto la obligación de ASSE y de la nueva unidad ejecutora 086 “Dirección del Sistema de Atención Integral de las Personas Privadas de Libertad” de cubrir íntegramente el sistema penitenciario con su servicio, a la fecha, el proceso de instalación de los servicios del SAI-PPL de ASSE en los centros de privación de libertad no termina de consolidarse. De hecho, Sanidad Policial del Ministerio del Interior continúa prestar servicios de atención de salud a personas privadas de libertad, en los establecimientos carcelarios, cosa a la que fue autorizada por Ley 19.149, art. 127, “en forma transitoria y subsidiaria, hasta tanto la Administración de los Servicios de Salud del Estado preste cobertura a la totalidad de dicha población”.

La incompleta cobertura de salud por parte de ASSE del sistema penitenciario, donde todavía más del 305 de la población es asistida por Sanidad Policial, es una anomalía que puede ser corregida, de manera realista y gradual, en esta ley presupuestal.

La existencia de dos efectores de salud vuelve muy complicada la implementación de una política sanitaria –lo que incluye temas medulares en la privación de libertad como salud mental y la atención del consumo problemático de sustancias- homogénea, especializada y eficiente.

Recomendamos establecer que ASSE extenderá su cobertura a todas las unidades penitenciarias mediante el siguiente texto:

***Art. X Cométese a la Administración de los Servicios de Salud del Estado brindar la cobertura integral de salud de las personas privadas de libertad por disposición judicial, a través de su Servicio de Atención Integral de las Personas Privadas de Libertad (SAI-PPL) completando el proceso de cobertura de manera gradual y disponiendo los recursos necesarios para tal fin, asumiendo de manera gradual esta responsabilidad con el siguiente cronograma: 2021 Unidad No. 7 Canelones, Unidad No. 13 Maldonado y Unidad 12 Rivera, 2022 Unidad 20 Salto, Unidad 16 Paysandú, Unidad 24 Pense, Soriano y Unidad 19 Río Negro, 2023: restantes unidades del país.***

***Art. X Facúltase a la Dirección Nacional de Asuntos Sociales del Ministerio del Interior, Sanidad Policial, a transferir al personal contratado destinado a la asistencia de las personas privadas de libertad y los bienes destinados a ese fin a la Administración de los Servicios de Salud del Estado.***

## **5 - TRABAJO Y PECULIO**

En el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2020 – 2024, artículo 188, habilita que las personas privadas de libertad puedan desarrollar tareas y percibir el pago de un peculio consistente en por lo menos el 50% del salario mínimo nacional más las prestaciones sociales, a cargo del contratante. Hasta ahora podían percibir el peculio, pero era por parte del INR en los pocos casos en que existía peculio, ya que muchas tareas se realizan sin contraprestación material.

En la versión aprobada por la Cámara de Representantes, es el artículo 185, y se modifica el monto del peculio mínimo, pasando a ser un salario mínimo nacional.

Las partidas de peculio han tenido distinta evolución a lo largo del periodo, ubicándose en promedio en el quinquenio 2015 – 2019 en \$ 40 millones (a valores de 2019).

## **6.- EDUCACION**

Uno eje estratégico es canalizar las acciones educativas, medulares para el sistema, articulando las acciones de los diversos niveles y modalidades educativas, recurriendo a las entidades educativas públicas correspondientes. Es necesario que el sistema educativo actúe como vector para canalizar, ordenar y hacer eficientes los recursos que de distintos organismos se dedican al sistema penitenciario. Proponemos el siguiente artículo para atender el tema dando entrada al Sistema Nacional de Educación

Pública y el Ministerio de Educación según las competencias dadas por la Ley general de Educación No. 18.437

**Artículo XXX:** Incorpórese al artículo 51 de la ley 18.437 ley de educación, el siguiente inciso i con el cometido que sigue al Ministerio de Educación y Cultura: *“Coordinar con todos los componentes del Sistema Nacional de Educación el accionar de todos los organismos que brinden educación formal o no formal en el sistema penitenciario en todos sus niveles, llevando adelante un plan nacional de educación en cárceles y haciendo pública una memoria anual que registre las actividades, horas docentes e inversiones dedicadas al sector por el sistema”*

**Artículo 358,** incorporado en la versión aprobada por la Cámara de Representantes.

## **7 - ARTICULACIÓN DE RECURSOS**

Teniendo en cuenta que la suerte de la política penitenciaria depende de varios organismos, los que toman sus decisiones de política de acuerdo a sus propios planes operativos, recursos y objetivos, el Instituto Nacional de Rehabilitación tiene una significativa fragilidad institucional, porque mucho de los que es central a su funcionamiento no depende de sus propias decisiones o recursos.

Siendo positivo que varios organismos se vinculen con la realidad carcelaria, y que las políticas sociales incluyan la privación de libertad como “un terreno más” en el que deben intervenir, es fundamental para consolidar una política pública de educación, rehabilitación y derechos humanos, contar con mecanismos que permitan articular entre todas las partes el despliegue, adecuación y volumen de esos recursos y a la vez dar cuenta con transparencia, en particular al Parlamento, de su aplicación.

A los efectos de mejorar en la planificación y articulación de los recursos que diversos organismos dedican al sistema penitenciario se propone el siguiente texto legal.

**Art. X Créase una Comisión de Seguimiento Asistencial de las políticas sociales penitenciarias, a efectos de recibir, evaluar y coordinar la información de los organismos en las actividades de salud, educación, cultura y de asistencia y apoyo en todos sus aspectos, destinadas al sistema penitenciario, para su remisión a la Asamblea General.**

**Esta Comisión será presidida por el Director del Instituto Nacional de Rehabilitación del ministerio del Interior, quien tomará las medidas administrativas para su convocatoria y funcionamiento, estando integrada por representantes de los siguientes organismos y sectores: Servicio Integral de las Personas Privadas de Libertad de ASSE (SAI-PPL), Sanidad Policial, Ministerio de Educación, Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Enseñanza Pública, Ministerio de Defensa Nacional, Asesoría en materia penitenciaria del Ministerio del Interior, Universidad de la República, Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional y el Comisionado Parlamentario Penitenciario.**

***Se podrá solicitar la participación, presencia o colaboración de otras entidades públicas o privadas que se relacionen con la temática.***

***Los representantes de cada uno de estos organismos deberán presentar un informe semestral de sus actividades en el sistema penitenciario, al día 31 de mayo y 30 de noviembre, detallando los recursos humanos, recursos e inversiones volcadas al área. Los informes serán enviados a la Comisión Bicameral de Seguimiento Carcelario de la Asamblea General y al Comisionado Parlamentario, para ser incorporados como Anexos al Informe Anual establecido en el art. 2, literal H de la Ley. 17.684.***