

# Plan de combate a la reincidencia y en favor de la rehabilitación, basado en una perspectiva de derechos humanos y género.



PARLAMENTO  
DEL URUGUAY

COMISIONADO PARLAMENTARIO  
PENITENCIARIO

# Plan de combate a la reincidencia y en favor de la rehabilitación, basado en una perspectiva de derechos humanos y género.

## ***Presentado por el Comisionado Parlamentario al Parlamento Nacional y a las autoridades e instituciones vinculadas a las políticas sociales, la política criminal y la ejecución penal.***

Motiva la presente elevar a diversas autoridades e instituciones involucradas en la política criminal, las políticas sociales y la ejecución penal, en base a nuestro Informe al Parlamento 2020, un ***“Plan de combate a la reincidencia y en favor de la rehabilitación, basado en una perspectiva de derechos humanos y género”***. Realizamos el mismo como un aporte a la implementación de una **política pública tendiente a un sistema de ejecución penal que haga realidad el derecho al tratamiento** previsto en la Constitución y en las normas internacionales a las que se ha obligado el país. Esperamos que el mismo pueda ser de utilidad para el trabajo conjunto de las instituciones involucradas en el tema y, en particular, en el trabajo que realizamos con nuestras contrapartes.

Proponemos el siguiente “Plan” ya que entendemos que el sistema carcelario tiene una situación deficitaria, fruto de décadas de poca acumulación científica, inversión y desarrollo programático en el sector, pero que el país viene encarando desde ya algunos años tratando de implementar un sistema de rehabilitación eficiente. Este “Plan” que, con todo respeto elevamos, implica la articulación y coordinación de diversas carteras, poderes y organismos del Estado, a los efectos de avanzar el líneas de transformación del sistema penitenciario, tanto en lo atinente a la ejecución penal en su **fase de privación de libertad como en su fase de medidas alternativas o sustitutivas**, ambas parte del mismo sistema.

Creemos que la situación presente, más allá de las buenas prácticas que se realizan con el “Plan Dignidad” de la actual Administración, como de la “Reforma Penitenciaria” realizada por la anterior, requiere de un conjunto de medidas capaces de darle al Uruguay el sistema de ejecución penal acorde con su nivel de desarrollo.

Presentamos esta recomendación en el marco de las atribuciones de la Ley 17.684 que nos encomienda realizar recomendaciones tanto a las autoridades a cargo del sistema penitenciario como de los diversos mecanismos de reinserción social.

Realizamos este aporte convencidos que desde otros ámbitos también pueden y deber surgir aportes y propuestas. En ese sentido, tanto el novel Consejo de Política Criminal como desde la Comisión de Seguimiento Carcelario y de las Comisiones Especializadas del Parlamento, tienen mucho para aportar en la obra colectiva que nos demanda el tema.

Tal como se señala en abundancia en el Informe al Parlamento 2020, la situación del sistema carcelario es crítica y requiere de nuevas políticas públicas para que el mismo sea un factor de seguridad y rehabilitación.

El sistema está hoy desbordado en sus posibilidades de respuesta, con 13.815 internos y una densidad de 135%, o sea que cada 100 plazas disponibles hay 135 personas.

En parte importante del sistema el hacinamiento es crítico, encontrándose celdas que eran para 6 personas hoy alojando más de 10 internos o pabellones totalmente desbordados con chuchetas fabricadas caseramente con hasta tres y cuatro pisos de camas en muy malas condiciones de convivencia que nada tienen que ver, aunque su génesis se remonte a un proceso de muchos años de evolución, con la sensibilidad nacional de derechos humanos.

Son muy destacables los pasos que se vienen dando desde el INR para mejorar las condiciones de rehabilitación con el Plan de Dignidad carcelaria, basado también en una perspectiva de derechos humanos, que ha permitido mejoras edilicias en algunos puntos, aumento de la capacidad productiva y fomento del trabajo ley mediante, incorporación de actores institucionales como el MIDES, la apertura de un progreso en el COMCAR, entre otras acciones que detallamos en nuestro Informe 2020.

Destaco la labor que realizan los Jueces de Ejecución en el seguimiento de la situación carcelaria y del muy buen trabajo realizado por el Servicio de Atención Integral de las Personas Privadas de Libertad de ASSE, muy evidente en la lucha contra el covid que colocó al país entre los países que mejor enfrentaron la situación covid en cárceles.

Muy en particular destaco la puesto en marcha el Consejo de Política Criminal, un organismo con mandato legal para ser un espacio de articulación entre todos los actores del sistema de administración de justicia criminal y que todos esperamos pueda recoger las voces de todos los actores en líneas de política pública para el mediano y largo plazo. También recibimos con beneplácito la creación de un grupo de técnicos independientes, que aportaran sus perspectivas a este complejo tema.

No obstante estas acciones, creemos que la gravedad de la situación es grande y que, como todo problema social complejo, su superación trasciende el accionar de un organismo o aún de un ministerio o un solo organismo público. Se trata de

revertir un proceso jurídico y social de décadas, y de una de las materias más complejas de atender aún en los países con mayor desarrollo. Pero el Uruguay puede hacer mucho más de lo que ha hecho hasta ahora en favor de la rehabilitación y la reinserción social, que son también una dimensión de la seguridad pública, todos ellos parte de una asunción plena e integral de los derechos humanos.

El último año la población penitenciaria creció a un ritmo de 12,5% anual. Si bien el ritmo de crecimiento se ha enlentecido, el crecimiento continúa.

Para ser precisos, en los últimos tres meses el ingreso a prisión creció un 1,5%. Eso es, bajó el ritmo de crecimiento, pero que tomado para solo tres meses no es nada menor, ya que sería un 6% anual, una cifra también inquietante. O sea, tomando como referencia estos tres meses preliminarmente, podría decirse que la población penitenciaria crecía al 12% anual y que ahora lo hace al 6% anual, una cifra que amerita una profunda reflexión por su magnitud y su impacto en futuras reincidencias.

La sobrepoblación existente genera terribles consecuencias en la cárcel y en la sociedad. Por un lado, en la cárcel, colapsan los servicios educativos y sociales, la violencia aumenta por las malas condiciones de convivencia y la falta de espacios personales, el personal se desgasta, descreo del sentido de su tarea y ocurren omisiones y errores de procedimientos, la violencia institucional en estos contextos tiende a crecer. Por otro, en la sociedad, pues la debilidad de los mecanismos de rehabilitación, desbordados por la sobrepoblación, mantiene alta la reincidencia y la comisión de nuevos delitos.

Comprendemos, valoramos y apoyamos la construcción de nuevas plazas y unidades a los efectos de atender el actual crecimiento poblacional.

Sin embargo, muestra la experiencia de muchos países, que la sobrepoblación penal, fruto de la potencia y eficacia de mecanismos fiscales, policiales y normas con penas largas y pocas alternativas liberatorias, si bien tiene un efecto de inhabilitación inicial de nuevos delitos, en el mediano y largo plazo ese sobre encarcelamiento aumenta la delincuencia, al disparar la reincidencia y generar crimen organizado y nuevas modalidades delictivas dentro de las mismas cárceles superpobladas (maras en Centroamérica y EEUU, reclutamiento islámico radical en cárceles europeas, escuadrones de sicarios en cárceles brasileñas desbordadas).

Así, la creación de nuevas plazas y la creación de nuevas unidades –sin duda necesarias- debe ser realizada desde la perspectiva sistémica del complejo de unidades carcelarias y de su flujo de internos, que deben tener progresividad para evitar agolparse ahora en las primeras instancias de su proceso, comprometiendo el funcionamiento general del sistema al no tener lugares derivación adecuada.

Los números fríos indican que hoy se requieren unas nuevas 4.000 plazas para frenar el hacinamiento y hacer posible una rehabilitación que permita la seguridad pública. Esto implica, teniendo presente que las normas internacionales aceptadas señalan que las unidades no deben pasar de 500 presos, unas ocho (8) cárceles.

Probablemente estas necesidades impliquen decenas de millones de dólares en construcción, a lo que se deben sumar grandes costos de servicios, infraestructura y muchos cientos de funcionarios y técnicos. Un cifra inabordable que, además, seguirá creciendo en el tiempo ya que no resuelve el problema de fondo.

Entendemos que la creación de nuevas unidades debe ser estratégica y eficiente, y debe ser fruto del análisis de todo el sistema, donde son sí necesarias unidades de seguridad, pero también unidades de meda seguridad y también unidades de “medio camino” que permitan fluir la imprescindible “progresividad” que requiere el desarrollo de la educación y rehabilitación.

Siguiendo las buenas prácticas internacionales, y en especial la seguida por Estados Unidos y en especial el Estado de Texas, que era uno de los lugares del mundo con mayor prisionización y con las normas penales más duras, creemos que el país puede, mediante un proyecto convocante y fundado técnicamente, intentar evitar un gasto gigantesco de inciertos resultados y ensayar un camino alternativo, eficiente en lo económico, en la seguridad pública y en la rehabilitación.

# 1

## FORTALECER MEDIDAS ALTERNATIVAS OSLA

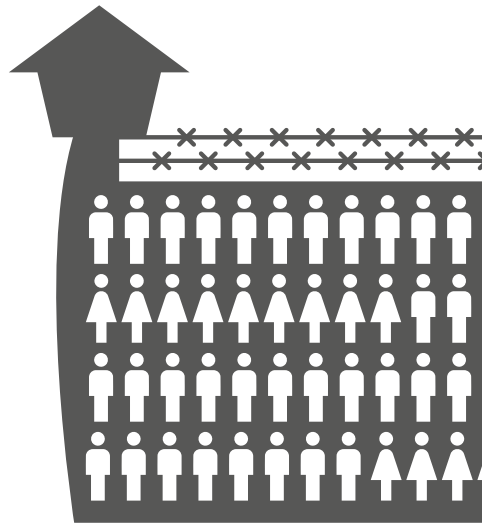
- Rehabilitación
- Trabajo Comunitario
- Tratamiento
- Adicciones
- Salud



# 4

## AUMENTAR PRESENCIA DE ASSE

- Salud
- Salud Mental
- Adicciones

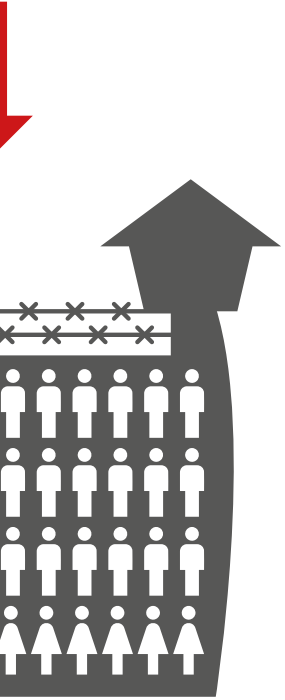


# 3

## FORTALECER Y REESTRUCTURAR

- Estudio c...
- Plan Indiv...
- Progresiv...
- Tratamier...
- Convenio...
- Recursos

CIA



**CRECIMIENTO TÉCNICO  
ESTRUCTURA DEL INR**

carpeta x carpeta  
 Manual de Trabajo (Reglas Mandela)  
 Capacidad  
 Presupuesto  
 Reestructura ONSC  
 Recursos Humanos y Logísticos

**2**

**REFORZAR ROL Y GESTIÓN  
DINAMICAS**

- Asistencia
- Familia
- Salud
- Trabajo
- Rehabilitación



**MENOS REINCIDENCIA  
MÁS REHABILITACIÓN**

# EL PLAN DE COMBATE A LA REINCIDENCIA Y EN FAVOR DE LA REHABILITACIÓN

---

La actual situación creemos que requiere la adopción de **medidas interinstitucionales y consensuadas**, pudiendo en ese sentido jugar un importante rol **la Comisión de Seguimiento Carcelario del Parlamento** y el nuevo Consejo de Política Criminal. También, por supuesto, es fundamental el empuje del Instituto Nacional de Rehabilitación y el Ministerio del Interior, que lidera la administración el sistema y tiene la capacidad de convocar otros organismos sociales involucrados.

De acuerdo a esto, me permito recomendar un “Plan de combate a la reincidencia y en favor de la rehabilitación, basado en una perspectiva de derechos humanos y género” basado en 4 paquetes de acciones:

- 1. Fortalecer el sistema de medias alternativas y la Oficina de Seguimiento de la Libertad Asistida.** Amplísima experiencia en el mundo muestra que los delitos leves y moderados tienen mucho **mejor pronóstico de no reincidencia con medidas alternativas que impliquen rehabilitación, tratamiento de las adicciones, asistencia social y capacitación laboral**, que el contaminante ingreso a la cárcel. El sistema actual es totalmente ineficiente, no por inacción de sus actores que con esfuerzo realizan la tarea, sino por pobrísima dotación de recursos. Un nuevo sistema de medidas alternativas, con programas de tratamiento, abordaje de las adicciones y las causales de las transgresión, es posible **aumentando la dotación de técnicos, ampliando la red de convenios de tratamiento y trabajo** y creando espacios físico donde las personas con esas medidas pueden referir, reportarse y acceder también a rehabilitación.
- 2. Reforzar la intervención técnica y la gestión de la Dirección Nacional del Liberado.** Es insuficiente la cobertura que hoy presta la Dirección Nacional del Liberado (DINALI), siendo inexistente en buena parte del territorio nacional lo que constituye una seria desigualdad. La gestión creemos debe ser reforzada en su eficiencia y en su dotación de programas asistenciales, de capacitación profesional y orientación, en particular en su capacidad de conectar a las personas liberadas con programas ya existentes en otros ámbitos del Estado y en crear dispositivos particulares para sus realidad en la órbita de lo ya existente. Así, creemos que para lograr que estas acciones se conecten adecuadamente con la res de servicios sociales existentes, **la DINALI debe ser parte integral del Ministerio de Desarrollo Social, lo que permitiría mejor gestión de recursos, resultados y cobertura.**
- 3. Fortalecimiento técnico y reestructura del Instituto Nacional de Rehabilitación.** Es muy destacable la tarea que realiza el INR, enfrentando y



sosteniendo una dura realidad y golpea la sensibilidad de todos los que a ella se acercan, pero es evidente que tiene **carencias dramáticas de recursos humanos, técnicos, de seguridad, administrativos y de gestión**. El combate al delito (reincidencia, violencia) solo es posible con una intervención técnica que cauterice, filtre o disminuya los procesos de violencia y transgresión de quienes están sujetos a ejecución penal. Esto implica una dotación técnica (operadores y técnicos), basados en el necesario marco asegurador (personal de seguridad) que ponga a mano de las personas **oportunidades y tratamientos para tener un nuevo lugar social**. La falta de intervención técnica, debida a la falta de recursos técnicos en las unidades, impide la rehabilitación, genera procesos inadecuados de las personas encarceladas y lo deja en la puerta de nuevos delitos por no haberse cumplido el **“derecho al tratamiento”**. Tal como manda la ley, el sistema carcelario debe ser progresivo, pudiendo la persona **avanzar en su situación, condiciones y acceso a actividades, pero para ellos es preciso contar con un Plan Individual de Trabajo, hecho por técnicos, tal como mandan las “Reglas Mandela”**, que permita una agenda de trabajo para cada persona. Asimismo, la actual sobrepoblación, requiere un trabajo de desinstitucionalización, donde equipos técnicos analicen las carpetas jurídicas de cada persona, definiendo su Plan Individual de Trabajo y lugar en el sistema. Asimismo, siendo el INR un organismo joven en la Administración, es necesario un **rediseño de su orgánica**, donde deben actuar en sintonía personal técnico, administrativo y de seguridad, y donde es necesario generar mandos medios, mandos gerenciales, estimular y premiar el acceso a cargos de dirección, fomentar la carrera penitenciaria, cuidar la salud laboral de los funcionarios y abrir instancias de concurso abiertas a participantes externos para enriquecer el organismo, para lo cual recomendamos **llevar adelante un convenio de reforma con la Oficina Nacional de Servicio Civil**.

- 4. Aumentar la presencia y rol de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE)**. Buen parte de los delitos cotidianos, con cometidos por personas que no recibieron tratamiento en la cárcel y que al volver a la libertad re editan su comportamiento. Actualmente ASSE cubre solamente el 65% de la población penitenciaria, siendo el resto cubierto por Sanidad Policial. La cobertura de salud, pese a la muy buena gestión del Servicio de Atención Integral a las Personas Privadas de Libertad de ASSE (SAI PPL), es totalmente insuficiente. En particular, **son muy graves las carencias que existen para la detección, atención y seguimiento de las personas con afectación de su salud mental y con adicciones a las drogas**. Estas carencias, y la falta de conexión con los servicios de salud externos, son causa de violencia. Creemos fundamental, y en ello trabajaremos intensamente desde nuestra atribuciones institucionales, **que ASSE asuma plena competencia en las cárceles, ampliando su cobertura y profundizando la misma con mayor atención en salud mental, adicciones y conexión con los servicios externos para el seguimiento asistencial de quienes egresan del sistema carcelario**.

## RESULTADO ESPERADO

---

Según la experiencia comparada que hemos tomado como referencias, la construcción de nuevas cárceles, muchas veces necesaria, no es el camino para tener un sistema penitenciario eficiente que logre ser un factor de prevención del delito.

Cierto es que es necesario en Uruguay contar con nuevas unidades y plazas penitenciarias, dado el hacinamiento existente, el desborde de las unidades y su cercanía a situaciones de colapso de convivencia, pero la evidencia internacional plantea otros caminos muchos menos onerosos y mucho más eficientes tanto para la contención de la ejecución penal como para evitar la reincidencia.

Si bien la disciplina penitenciaria y la criminología, bases de la política criminal de un país, no son ciencias exactas, hay muchos elementos para pensar que la aplicación de este plan interinstitucional permitiría evitar el crecimiento desproporcionado y caótico del sistema penal, que llega a niveles que lo hacen imposible de financiar, e iniciar un proceso de adecuación de la magnitud del mismo, articulando medidas de cárcel, medidas alternativas, tratamiento y trabajo post penitenciario.

Creemos que el resultado final es una mejora de la rehabilitación y la ejecución penal, con una clara mejora del derecho al tratamiento y una baja de la reincidencia. Todo indica que solamente un nuevo diseño del sistema penitenciario, fuertemente conectado a las políticas sociales generales –salud, educación, capacitación profesional, trabajo, cultura-, puede permitir mejores niveles de intervención técnica y, con ellos, menor generación de delitos y mayor integración y armonía social.

## PASOS A SEGUIR

---

La generación de política pública requiere por un lado convicción de que el tema o problema a tratar puede ser resuelto o al menos mejorado. Por otro lado, requiere de un proyecto convocante, articulado, basado en plan estratégico a corto, mediano y largo plazo. Ese proyecto convocante, para ser duradero y de impacto, requiere acuerdos institucionales y parlamentarios, de manera de que el mismo sea dotado de recursos humanos, logísticos y económicos. Si bien la articulación de organismos, políticas y programas puede lograr importantes mejoras, las innovaciones necesarias también requerirán apoyo de los organismos financiadores y planificadores (Ministerio de Economía y Oficina de Planeamiento y Presupuesto), a través de los varios mecanismos posibles para impulsar reformas de gestión de alto impacto.

Creemos pertinente, y desde nuestra Oficina lo haremos en el marco de nuestro mandato como organismo parlamentario de los derechos humanos, buscar

acuerdos en torno a una **agenda de innovación urgente** que permita consolidar las buenas prácticas iniciadas o establecidas. En ese sentido, la **Comisión Bicameral de Seguimiento Carcelario**, lo mismo que otras comisiones parlamentarias especializadas, es un marco adecuado para definir las bases de una política pública de amplio acuerdo nacional.

*Juan Miguel Petit*

COMISIONADO PARLAMENTARIO PENITENCIARIO  
Montevideo, setiembre de 2021

*Este Plan es presentado al Parlamento Nacional (Presidencia de la Asamblea General, Comisión de Seguimiento Carcelario y otras comisiones), Suprema Corte de Justicia, Dirección de la Defensa Pública, Ministerio del Interior, Instituto Nacional de Rehabilitación, Ministerio de Desarrollo Social, Fiscalía General de la Nación, Consejo de Política Criminal, Ministerio de Educación, CODICEN, Ministerio de Salud Pública y Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), Servicio de Atención Integral de Personas Privadas de Libertad (SAI PPL de ASSE), Dirección de Sanidad Policial. Se distribuye el mismo, como material de debate y trabajo en favor del diseño de acciones de innovación y transformación en los temas reseñados.*



PARLAMENTO  
DEL URUGUAY

COMISIONADO PARLAMENTARIO  
PENITENCIARIO