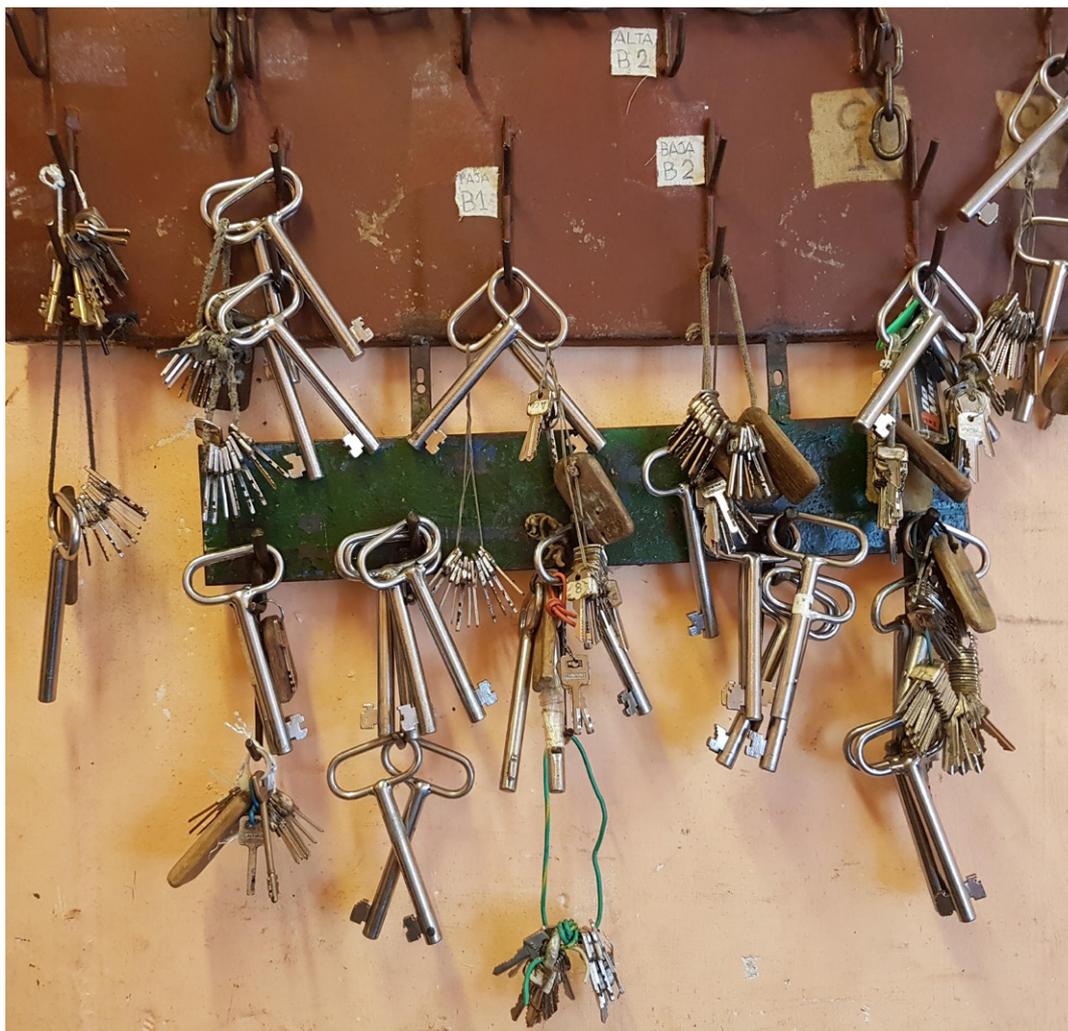


2021

INFORME ANUAL **VERSIÓN PRELIMINAR**

Situación del sistema carcelario y de medidas alternativas



CON ANEXOS



PARLAMENTO
DEL URUGUAY

COMISIONADO PARLAMENTARIO
PENITENCIARIO

ÍNDICE

I. PRESENTACIÓN Y RECONOCIMIENTOS	2
II. EL FOCO Y LA MODALIDAD DEL MANDATO	6
III. ACTIVIDADES REALIZADAS	12
La gestión interna	12
Lo institucional	13
El día a día en territorio	14
El trabajo con el Poder Judicial	16
IV MIRANDO PARA ADELANTE	20
EL PLAN DE COMBATE A LA REINCIDENCIA Y EN FAVOR DE LA REHABILITACIÓN	23
V LA CIRCULACIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA	26
VI PANORAMA DEL SISTEMA PENITENCIARIO	34
LA PRIVACIÓN DE LIBERTAD EN URUGUAY	34
EVOLUCIÓN	37
DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA	44
VII MUERTES EN CUSTODIA	51
Reporte analítico sobre muertes en custodia 2021	54
VIII PRINCIPALES PROBLEMAS DETECTADOS	70
IX BUENAS PRÁCTICAS Y BUENAS NOTICIAS	73
X CONCLUSIONES GENERALES SOBRE LAS CONDICIONES Y LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO	78
XI RECOMENDACIONES GENERALES SOBRE LAS CONDICIONES Y LA TRANSFORMACION DEL SISTEMA PENITENCIARIO	83
ANEXOS	89
ANEXO 1	MONITOREO PRESUPUESTAL PENITENCIARIO
ANEXO 2	MATERNIDAD, CÁRCELES Y MEDIDAS ALTERNATIVAS A LA PRIVACIÓN DE LIBERTAD
ANEXO 3	INFORME ESPECIAL: PRISIÓN DOMICILIARIA ASISTIDA PARA MADRES CON HIJOS A SU CARGO EN EL PROCESO PENAL
ANEXO 4	INFORME TÉCNICO DE AVANCE SOBRE LA GESTIÓN DE LA ALIMENTACIÓN EN LA UNIDAD N°4 (COMPEN) DESDE UNA PERSPECTIVA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA
ANEXO 5	PASADO, PRESENTE Y FUTURO DEL MÓDULO 12 DE COMCAR

I. PRESENTACIÓN Y RECONOCIMIENTOS

En las páginas que siguen, de acuerdo al mandato de la Ley 17.684, se reflejan las actividades realizadas por la Oficina del Comisionado Parlamentario y se reportan las condiciones y perspectivas del sistema penitenciario en el año 2021.

La tarea del Comisionado Parlamentario Penitenciario y su Oficina tiene por norte la “promoción de los derechos de las personas privadas de libertad”. Con esa meta, por un lado la Oficina recibe planteos y denuncias de personas privadas de libertad, sus familiares o allegados y de terceras personas o instituciones. Asimismo, durante las visitas que se realizan a las 26 unidades penitenciarias del país se detectan situaciones o se reciben planteamientos que activan intervenciones, solicitudes de información, recomendaciones o en algunos casos relevamientos más vastos.

Por otro lado, además de trabajar sobre situaciones que son muy concretas y puntuales, trabajamos sobre la comprensión del sistema penitenciario, recogiendo informaciones sobre diversas dimensiones del mismo y estudiando su evolución, de manera de poder hacer recomendaciones que apunten a su mejora y modernización, en sintonía con las tendencias mundiales más aceptadas en el tema. En esa línea, los datos sobre prisionización, densidad de población, evolución de las muertes en custodia y la aplicación o ausencia de programas de rehabilitación, pretendemos que sean un insumo para los tomadores de decisiones.

En todos los planos, asumiendo la promoción de derechos humanos como un mandato de servicio basado en una activación de mecanismos jurídicos para pasar de condiciones de vida menos humanas a condiciones más humanas, nos esforzamos en recabar la más amplia información y escuchar todas las voces o campanas involucradas. A partir de eso, realizamos planteos, recomendaciones programáticas a las autoridades ejecutivas, asesoramos y planteamos propuestas al Parlamento Nacional o elevamos acciones al Poder Judicial.

Con ese espíritu, recorrer el camino del intercambio con todos los actores para ilustrar nuestras intervenciones, es que, por ejemplo, realizamos “mesas de diálogo” con autoridades del sistema penitenciario, jueces, fiscales y representantes locales, sobre la realidad de unidades penitenciarias del interior del país. En nuestras visitas, es de rigor hablar con los internos, mucho, y también con funcionarios en sus diversos roles. En algunos casos, propiciando mediaciones y fomentando que los diálogos y la resolución de conflictos sea lo más eficaz y armoniosa posible.

Finalmente, en un tercer plano, también nos hacemos preguntas sobre la génesis del delito, su prevención y tratamiento, y muy en particular sobre cómo las políticas sociales públicas pueden, en un proceso de crecimiento del desarrollo humano, evitar -con una buena provisión de oportunidades sociales- la transgresión y la violencia. Esto apunta a las condiciones de crianza, los procesos de socialización, la instalación en el territorio y en las comunidades de servicios sociales adecuados a los más vulnerables y a las políticas generales de educación, salud, trabajo y familia. Todo lo anterior, supera por supuesto la acción específica de monitoreo y promoción de los derechos humanos en el sistema de privación de libertad. Pero, a partir del estratégico punto de observación en que nos coloca la tarea, nos ha parecido que también desde la información que aporta nuestro ángulo de mirada, podemos recoger elementos útiles para nuevos diseños de política social.

Mucho agradecemos a las personas privadas de libertad y sus familias que se acercan a nosotros y nos cuentan su vida, sus problemas, su pasado y su deseo de tener un futuro mejor. La confianza que depositan en nosotros nos moviliza y nos compromete a trabajar de la mejor manera posible. Creemos que es un hecho notable de la democracia uruguaya que muchas de las personas más desfavorecidas de la sociedad, encuentren en el Parlamento un espacio donde encontrar asistencia y diálogo sobre la situación que viven.

Agradecemos también la confianza –y aliento muchas veces– que nos transmiten los legisladores y legisladoras. Como Oficina parlamentaria, trabajamos para todas las bancadas, recibimos situaciones que nos llegan de todas ellas y también las asesoramos cuando nos acercan interrogantes sobre el sistema penitenciario. Nuestra Oficina asume la responsabilidad de consolidarse técnicamente para dar una respuesta sólida a todos los planteos que nos llegan. Sabemos que se puede estar de acuerdo o no con nuestras recomendaciones, pero todos saben que las hacemos con neutralidad política y enorme compromiso ético con el mandato de derechos humanos recibido. Así, en la Comisión de Seguimiento Bicameral Carcelario, tenemos un ámbito de trabajo y una muy relevante caja de resonancia política sobre los temas penitenciarios, que coloca al Parlamento en un lugar estratégico para la generación ya no solamente de normas jurídicas sino también de contenido programático para la política pública y de contralor del cumplimiento de la normativa internacional y nacional en la materia.

En una democracia el Parlamento es el espacio donde se expresa la voluntad y representación de toda la ciudadanía, siendo por eso el ámbito natural tanto para el debate como para la búsqueda de soluciones y líneas de innovación en esta y todas las temáticas. El Parlamento es un espacio rico en variedad ideológica, propositiva y de visiones, que se alimenta con los aportes de todos los organismos y organizaciones (grupos de interés, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, corporaciones profesionales, sociedad civil en general) que existen en la sociedad. Estos encuentran, en el Parlamento, el legítimo ámbito donde está reflejada la opinión de la ciudadanía toda. Por nuestra parte, sentimos un gran compromiso de aportar información y propuestas sólidas a los metabolismos de discusión democrática y construcción de ciudadanía.

Nuestro agradecimiento a la Presidenta de la Asamblea General, Esc. Beatriz Argimón, por su constante apoyo a la tarea de nuestra Oficina y a su trabajo de coordinación con todas las bancadas. Muy en particular, su acción ha sido fundamental para impulsar la institucionalización de nuestra Oficina en las normas presupuestales y en el funcionamiento administrativo interno, lo que directamente impacta en la mejora de nuestra capacidad de acción sustantiva.

Queremos hacer y entender más, por eso intentamos construir redes de cooperación y trabajo conjunto. Así, nuestro agradecimiento al trabajo que, convenios mediante, seguimos haciendo con la Cátedra de Medicina Legal de la Facultad de Medicina y su titular el Profesor Hugo Rodríguez. A la Facultad de Ciencias Sociales merced a cuyo aporte –con especial destaque de las investigadoras Leticia Keuroglián y Gimena Ouviaña- avanzamos en nuestro sistema de información e indicadores penitenciarios. Al profesor Juan Ceretta y su Cátedra de Litigio Estratégico, con quien seguimos trabajando en la judicialización de los derechos de personas privadas de libertad. A la Secretaria de Derechos Humanos de Presidencia, Rosario Pérez y a Cecilia Michelini, titular de la Fundación Zelmar Michelini, con quienes implementamos juntos un programa de promoción de derechos humanos para cuatro grupos de internos. Al profesor Manfred Nowak del Instituto Boltzmann de Derechos Humanos de Austria y su asistente la Dra. Elisa Klein, por su constante apoyo y asesoramiento. A la Procuración Penitenciaria de Argentina, con quien pese a la pandemia hemos seguido en contacto y trabajando. A la Escuela de Nutrición

de la Universidad de la República, que ha enriquecido nuestra visión sobre el derecho a la alimentación y con quien hemos hecho un relevamiento del mismo en la Unidad N° 4 COMCAR.

Un intenso reconocimiento a las Naciones Unidas en Uruguay. Además de ser Naciones Unidas la fuente de creación de normas internacionales de derechos humanos y de seguimiento de su implementación, el Sistema de Naciones Unidas en Uruguay es para esta Oficina un enorme apoyo. Dialogamos, analizamos temas, impulsamos actividades pero también apoyan algunas de nuestras investigaciones y relevamientos. Muchas gracias por su respaldo constante al Coordinador Residente de Naciones Unidas en Uruguay, Pablo Ruiz, al Director del PNUD, Stefan Liller, y a Graciela Dede, del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

Muchas gracias también al área de Fotoduplicación e Impresiones de la Comisión Administrativa, fundamentales para que nuestra tarea quede registrada en el papel, y en especial a Santiago Guidotti, por su apoyo, creatividad y compromiso en la tarea.

Y, finalmente, un enorme agradecimiento a todos los que en nuestra Oficina hacen que las metas institucionales sean posibles. El trabajo es intenso, pero es un gusto trabajar con estas metas y con este equipo humano. Gracias por el trabajo y felicitaciones por la tarea y el ánimo a Graciela Riephoff, coordinadora técnica de la Oficina, y a todo el equipo que conforman Santiago Sosa, Estefanía Lodolini, Stella Malaguez, Daniel Castro, Silvia Sturla, Alejandro Bonanni, Mariana Iglesias, Jose Pedro Rossi, Patricia Banchemo y Valentina Piquinela. Gracias enorme también a dos colaboradores voluntarios que, como Luis Suárez, siguen dejando aquí sus mejores goles: Sylvia Gari y Luis Parodi. Y un pujante grupo de voluntarios, estudiantes o jóvenes profesionales, que nos recuerdan día a día que el camino a construir es largo y que nuevas generaciones lo harán mejor.

II. EL FOCO Y LA MODALIDAD DEL MANDATO

El Comisionado Parlamentario Penitenciario, según el mandato legal que lo regula, es una oficina de supervisión (monitoreo) parlamentaria de los derechos humanos del sistema penitenciario, con amplias atribuciones para visitar e inspeccionar las unidades penitenciarias, solicitar información, formular denuncias y recomendaciones y promover los derechos humanos (recursos de *habeas corpus*, amparo, denuncias penales) y cooperar con los organismos internacionales de derechos humanos. También está en sus atribuciones pedir información a otros organismos públicos vinculados al tema, preparar investigaciones específicas y presentar un informe anual ante la Asamblea General.

La Ley 17.684 establece al Comisionado las atribuciones (art. 2) de “promover los derechos humanos, solicitar información a las autoridades, formular recomendaciones, recibir denuncias, realizar inspecciones con o sin aviso previo, preparar estudios e informes, pedir informes a organismos públicos u organizaciones vinculadas al tema, rendir un informe anual a la Asamblea General, hacer informes extraordinarios si las circunstancias lo ameritan, interponer recursos de *habeas corpus*, hacer denuncias penales y cooperar con los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos”.¹

El amplio mandato dado por el legislador, coincidente de los principios para las normas de derechos humanos de otorgar amplitud y flexibilidad a esos mandatos, refiere también a la “supervisión de la actividad de los organismos encargados de la administración de los establecimientos carcelarios y de la reinserción social del recluso y liberado” (art. 1) lo que implica una tarea que incluye a todas las políticas sociales en cuanto refieren a la ejecución penal y todas las personas concernidas en ella.

El legislador dio singular peso a las recomendaciones del Comisionado, señalando que si bien las mismas no son obligatorias, “la autoridad administrativa a la cual se dirige deberá, dentro de los 30 días de notificada de las mismas, dar respuesta por escrito, particularmente por las razones que le asisten para no seguirlas”.²

Asimismo, la ley orgánica del Comisionado hizo énfasis en la obligación de la Administración en suministrar la información que se solicite a los efectos de cumplir con el mandato asignado. Para ello, el art. 5 de la referida norma señala que: “Los servicios administrativos encargados de los establecimientos de reclusión están obligados a auxiliar y colaborar con el Comisionado Parlamentario en sus investigaciones, inspecciones o pedidos de informe”. Para los casos que exista obstrucción o negación de su función, el art. 13 establece que: “La negativa de los funcionarios o sus superiores a remitir los informes que se les soliciten o la falta de colaboración en la asistencia o auxilios solicitados en forma, podrán ser considerados actitudes entorpecedoras en el normal funcionamiento de los cometidos del Comisionado Parlamentario. En este caso, el Comisionado Parlamentario notificará a la autoridad máxima competente que de no acceder a lo solicitado en un plazo de 15 días podrá levantar la reserva de las actuaciones”. Agregándose, en el art. 14 que: “El funcionario que obstaculizare la investigación mediante la negativa de contestar los informes o no facilitara el acceso a expedientes o documentación administrativa necesaria para la investigación, incurrirá en el delito previsto en el artículo 164 del Código Penal (omisión contumacial de los deberes del cargo)”.

¹ Ley 17.684, art. 2 incisos A al K.

² Ley 17.684 art 4.

La tarea del Comisionado Parlamentario tiene como estándar normativo desde el cual observar el sistema penitenciario, el conjunto de normas nacionales (Constitución, leyes, reglamentos y decretos) e internacionales (pactos, convenciones, recomendaciones del sistema internacional de los derechos humanos) que regulan la privación de libertad desde una perspectiva de derechos humanos.

Sin dejar de lado esta constelación de normas, hemos tomado las recientemente renovadas Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, más conocidas como “Reglas Mandela” y aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 2015. Estas normas constituyen un “piso mínimo” que todas las cárceles deberían cumplir. Son una referencia, un documento claro y contundente, que refleja el acuerdo de todos los países del mundo sobre las funciones básicas que un sistema penitenciario debe cumplir para poder reinsertar socialmente a quienes han delinquido.

A partir de las “Reglas Mandela”, según las situaciones que se pretende relevar –muertes en custodia, actividades socioeducativas, salud, convivencia, etc.– elaboramos diversos cuestionarios para guiar el trabajo de registro en los centros penitenciarios.

Asimismo, trabajando desde una perspectiva de derechos humanos y género, en nuestra Oficina no solo trabajamos sino que también difundimos las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok), referencia normativa clave para un nuevo modelo de rehabilitación para mujeres en conflicto con la ley, aprobadas en diciembre de 2020 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Asimismo, como eje programático, también tenemos presente la “Declaración de Kioto” del 14º Congreso de las Naciones Unidas sobre la “promoción de la Prevención del Delito, la Justicia Penal y el Estado de Derecho: Hacia el Cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. Este documento señaló, entre otras cosas, la necesidad de “promover un entorno de rehabilitación en los centros penitenciarios, incluso mediante la formulación y la ejecución de programas de tratamiento eficaces basados en una evaluación individual de las necesidades y los riesgos de los delincuentes, y a proporcionar acceso a formación profesional y técnica y a programas educativos para desarrollar las aptitudes necesarias para la reinserción”, y apuntó a la incorporación de la perspectiva de género en los sistemas de justicia penal y el reto de afrontar las vulnerabilidades de los niños y jóvenes en contacto con el sistema de justicia penal. El documento, que marca rumbos de la comunidad internacional en la materia en base a evidencia científica sobre qué funciona y qué no funciona en la ejecución penal en el mundo, también anotó la necesidad apremiante de promover “la aplicación práctica de las disposiciones pertinentes de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela), así como las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad de las Mujeres (Reglas de Bangkok)” y también “adoptar medidas para hacer frente al Hacinamiento en los centros de detención y aumentar la eficacia y mejorar la capacidad en general del sistema de justicia penal, considerando el uso de alternativas a la detención preventiva y las penas privativas de libertad, teniendo debidamente en cuenta las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio)”.³

³ “Declaración de Kioto” sobre la promoción de la prevención del delito, la justicia penal y el estado de derecho, hacia el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. 14 avo. Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal. Marzo, 2021.

Acción y prevención, situación global y casos individuales

Asimismo, la ley 17.684, norma pionera en el país en materia de creación de “mecanismos *ombudsman*” para la promoción de los derechos humanos, establece, en sintonía con los “Principios de París” de 1991,⁴ en su art. 20, que “El Comisionado Parlamentario no estará sujeto a mandato imperativo, ni recibirá instrucciones de ninguna autoridad debiendo desempeñar sus funciones con plena autonomía, de acuerdo a su criterio y bajo su responsabilidad”.

El Comisionado Parlamentario es un agente de derechos humanos para las situaciones de privación de libertad que realiza una tarea preventiva –detectando problemas, recorriendo y observando situaciones de riesgo para los derechos fundamentales–, reactiva –planteando los temas relevados a las autoridades correspondientes, recibiendo y formulando denuncias, presentando recomendaciones y propuestas–, de promoción –generación de conocimiento, sensibilización, educación en derechos humanos y judicializando los casos cuando la situación lo amerite (*habeas corpus*, acción de amparo, denuncia penal)–.

La Ley 17.684, de agosto de 2003, carta orgánica del Comisionado Parlamentario, establece en su artículo 1º que su cometido principal es “asesorar al Poder Legislativo en su función de contralor del cumplimiento de la normativa constitucional, legal o reglamentaria vigente, y de los convenios internacionales ratificados por la República, referidos a la situación de las personas privadas de libertad en virtud de proceso judicial”. En ese mismo artículo dice que también “le competará la supervisión de la actividad de los organismos encargados de la administración de los establecimientos carcelarios y de la reinserción social del recluso o liberado”.

Tal como lo establece la Ley 17.684, las herramientas para el trabajo del Comisionado son las típicas de los mecanismos *ombudsman* (mediación entre la ciudadanía y la Administración): solicitud de información, presentación de denuncias (judicialización de los casos), planteo de recomendaciones, relacionamiento interinstitucional con las partes involucradas, presentación pública de informes.

Es a partir de estas herramientas y de la interlocución con diversas contrapartes institucionales y sociales, que el Comisionado Parlamentario trabaja para que el Parlamento tenga una importante presencia en un tema de alta sensibilidad, asesorándolo en su función de contralor y trazando líneas para la construcción de políticas públicas.

Cabe señalar también que en 2002 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumano o degradantes⁵ que fue ratificado por Uruguay en 2005 y que establece la creación de mecanismos nacionales de prevención de la tortura. La Ley 17.684, fue aprobada el 14 de agosto de 2003, dando al Comisionado Parlamentario todas las atribuciones típicas de un “mecanismo nacional de prevención de la tortura”: independencia funcional, idoneidad técnica, visitas periódicas a

⁴ Los “principios de París” son un conjunto de principios y pautas elaborados en un taller internacional convocado por el Centro de Derechos Humanos de Naciones Unidas para definir la esencia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos: entre otras cosas, refieren a la necesaria independencia formal y funcional, pluralismo, recursos adecuados y libertad para abordar los temas. Estos principios se consideran orientadores de todo mecanismo de protección de derechos humanos, de monitoreo y con el rol de “ombudsman”, o sea de intermediar entre la Administración y los ciudadanos con derechos vulnerados o no reconocidos.

⁵ El Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura en su art. 3 señala que “Cada Estado Parte establecerá, designará o mantendrá, a nivel nacional, uno o varios órganos de visitas para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”.

centros carcelarios, recepción de denuncias y formulación de recomendaciones, acceso a toda la información relativa a las personas privadas de libertad, acceso a todas las cárceles y sus instalaciones.

Nótese la amplitud sustantiva del mandato: “la situación de las personas privadas de libertad en virtud de proceso judicial”. Si bien la historia de la ley y la práctica de recursos y prioridades, vincula su misión a los recintos estrictamente penitenciarios, la “privación de libertad” y el “proceso judicial” también refieren a contextos que incluyen la salud mental, centros de adicciones, medidas de parcial privación de libertad (medidas alternativas) e incluso detenciones administrativas en las que medie decisión judicial.

La amplia definición legal, interpretada con el principio *pro homine*, por la cual toda norma de derechos humanos debe ser leída y aplicada de manera que permita la mayor cobertura y protección, también admite, teóricamente al menos, la intervención de la Oficina en otras situaciones en que exista “privación de libertad por decisión judicial”.

Uruguay, en la materia de supervisión parlamentaria del sistema penitenciario, sin dudas ha sido pionero en el mundo. Casi en el mismo momento que se creaba el instrumento “mecanismo nacional de prevención de la tortura” por las Naciones Unidas, en Uruguay ya nacía el Comisionado Parlamentario, con un foco más acotado que los “mecanismos nacionales de prevención” pero con la misma naturaleza y objetivos: monitorear una de las áreas más sensibles para los derechos humanos: la privación de libertad.

La creación de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH), por Ley 18.446 del 24 de diciembre de 2008, con mandatos de promoción y protección de los derechos humanos en todas las áreas, cuya ley de creación establece que “tendrá la función de mecanismo nacional de prevención de tortura”, implica que el país tenga dos organismos parlamentarios con mandato en el monitoreo de derechos humanos en las cárceles.

Cabe anotar que la definición de qué se entiende por “mecanismo nacional de prevención de la tortura” es clave para la articulación de los dos organismos de monitoreo de la privación de libertad que tiene el Uruguay, el Comisionado Parlamentario Penitenciario y la Institución Nacional de Derechos Humanos desde su “área”, “modo” o “función” de “mecanismo nacional de prevención de la tortura”.

Está totalmente claro que la ley que crea la Institución Nacional de Derechos Humanos establece que el mecanismo nacional de prevención de la tortura es una “función” de esa Institución, no siendo un organismo “*per se*”. Se sumó a la misma función que ya realizaba, en lo referido al ámbito de la ejecución penal, el Comisionado Parlamentario, incluyendo algunas dimensiones que éste, fundamentalmente por razones operativas, no realizaba: infancia, comisarías, salud mental.

Sobre estos puntos hemos mantenidos ricos diálogos con los colegas de la INDDHH⁶ y también con expertos internacionales.⁷ Parece claro que los “mnp” tienen, en su origen, como

⁶ Entre ellos vale destacar las largas y muy interesantes charlas con Wilder Tyler, presidente en funciones de la INDDHH y encargado del MNP. Analizamos, debatimos y acordamos. Por nuestra parte, también aprendimos: se trata de un jurista destacado que estuvo en el nacimiento mismo de los mecanismos de prevención de la tortura en Naciones Unidas.

⁷ Visitamos a expertos del Subcomité contra la Tortura en el Alto Comisionado para las Naciones Unidas en su sede en Ginebra y conversamos también con varios académicos, entre ellos el Prof. Manfred Nowak del Instituto Boltzmann de Viena.

mecanismo tendiente a prevenir y catalizar cambios de manera dialogante, en su naturaleza refieren a actividades que no involucran acciones individuales, o denuncias formales ante la justicia y se concentran en las condiciones generales de privación de libertad que pueden degenerar en malos tratos. El Comisionado Parlamentario cubre, en lo penitenciario, todas esas tareas. O sea, trabaja tanto en la prevención general –sin referencia a casos concretos de vulneración de derechos- y también movilizándolo administrativa o judicialmente casos concretos, personas con nombre y apellido con vulneraciones. Cierto es que los diversos “mnp” del mundo han desarrollado variadas experiencias, a veces netamente preventivas sin accionamiento de casos individuales y otras veces también realizando acciones formales específicas para casos individuales.

En los hechos, en el trabajo práctico y en la atención concreta de situaciones donde existen o bien negación de derechos (caso individual) o contextos adversos (malas condiciones favorecedoras de malos tratos),⁸ el Comisionado Parlamentario tiene también la naturaleza de un mecanismo nacional de prevención de la tortura. En algunos casos, según las circunstancias, los contextos y la situación de los denunciantes o el panorama de los derechos en riesgo, actúa en modo preventivo, planteando situaciones generales, contextos críticos o procesos que ponen en jaque la integridad de los derechos, sin hacer planteos individuales. En otros casos, se interviene sobre esas situaciones de casos individuales, de personas identificadas con sus derechos afectados, y se trabaja sobre esas situaciones e incluso se realizan accionamientos formales antes la Administración o ante el Poder Judicial (acciones penales, solicitud de intervención de la Justicia de Ejecución, habeas corpus, etc).

Es clara la distinción entre “modo preventivo” y “modo reactivo/caso individual”. También es claro que cada mecanismo nacional de prevención del mundo, ante la amplitud conceptual y operativa dada por el Protocolo Facultativo contra la Tortura, y así lo señala la Asociación de Prevención de la Tortura⁹, debe darse su propia forma. Para ello debe tener en cuenta –sin alterar las líneas de autonomía y competencia técnica fijados por los “Principios de París”- los recursos disponibles, la mejor manera de usarlos según las características institucionales nacionales y conformar un dispositivo eficiente y legitimado. Su mejor legitimación, en una democracia, es la fuente parlamentaria de su nominación y creación. En la tarea debe tenerse cuidado en las dos formas de actuación, proactiva y reactiva, sabiendo también que en muchos casos la división conceptual de ellas ante la realidad concreta, es imposible, y mucho más aún pensando en el accionar de organismos nacionales con fuerte intermediación con los actores institucionales locales.

Teniendo presente esta actuación bimodal del Comisionado Parlamentario y que el propio Protocolo Facultativo contra la Tortura, ratificado por Uruguay y que instituyó los “mecanismos nacionales de prevención de la tortura” establece que puede haber varios dispositivos de este tipo en los países, creemos que en Uruguay hay un mecanismo nacional de prevención de la tortura plural, llevado adelante por el Comisionado Parlamentario y la Institución Nacional de Derechos Humanos, que se gestiona mediante articulación entre ambas partes.

⁸ A veces se habla también de acciones reactivas cuando el organismo reacciona ante una denuncia concreta (caso individual) y realiza acciones, o acciones proactivas (sin referencia a un caso individual) donde el organismo actúa sin esperar denuncia e interviene haciendo planteos sobre una situación general de riesgo para observancia del combate a la tortura y otros tratos inhumanos.

⁹ Ver: APT Guide. Establishment and designation of National Preventive Mechanisms.

En Uruguay, entendemos que el acuerdo de trabajo con la INDDHH es muy útil. Se nos derivan denuncias y casos individuales, y también desde el “MNP”¹⁰ se hacen valoraciones preventivas generales de las unidades que mucho aportan al conocimiento de la realidad y prevención de problemas. Asimismo, el trabajo conjunto acordado permite intercambiar información, discutir perspectivas sobre los problemas y realidades presentes y, en algunos casos, también realizar estudios o intervenciones parcial o totalmente conjuntas.

En todo caso, es muy grande el trabajo de promoción de los derechos humanos que se requiere para que el sistema penitenciario uruguayo alcance el nivel de eficiencia y calidad de rehabilitación que mandan las normas, por lo que hay muchas tareas y espacio para muchas instituciones. La INDDHH cumple una importante función en la protección de los derechos humanos, y contar con su aporte al tema, de manera articulada, coordinada y dialógica, siendo ambas instituciones agencias del Parlamento, al cual rinden cuentas y el cual las nombra, es una peculiaridad y una buena práctica del país de accionar institucional en sintonía según las metas comunes.

Es una buena práctica la constante colaboración que existe entre la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo y su área Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Es de fundamental importancia la coordinación de estos dispositivos. La firma de un Acuerdo de Cooperación entre ambas instituciones parlamentarias ha permitido intercambio de casos, consultas, actividades académicas y *advocacy* de derechos ante diversos organismos de manera conjunta.

Asimismo, la Institución Nacional de Derechos Humanos, desde su área de denuncias, remite a la Oficina del Comisionado Parlamentario, las situaciones individuales de denuncias que le llegan, manteniéndose un intercambio de información sobre los mismos posteriormente.

¹⁰ Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de la Institución Nacional de Derechos Humanos.

III. ACTIVIDADES REALIZADAS

La gestión interna

En 2021 se avanzó en la implementación del Plan Estratégico 2021-2025 elaborado en 2021 en base a 4 ejes estratégicos y con acciones planificadas y resultados esperados con sus respectivos medios de verificación para el período señalado. Los ejes estratégicos son: 1.- Fortalecer la gestión, el método de trabajo y la capacidad de respuesta de la Oficina del Comisionado Parlamentario. 2.- Mejorar los instrumentos de monitoreo y la promoción de derechos humanos del sistema penitenciario y de penas alternativas. 3.- Promover un modelo de ejecución penal para las mujeres privadas de libertad en el sistema carcelario o con penas alternativas basado en la perspectiva de género y derechos humanos. 4.- Promover la atención de salud mental y las adicciones con programas integrales que acompañen la trayectoria de las personas durante la ejecución penal y luego de reinsertarse plenamente a la sociedad.

Un punto importante en la gestión interna de la Oficina fue el ajuste de las normas presupuestales vía Rendición de Cuentas de manera de iniciar el proceso de concurso de 5 cargos propios para la Oficina, que serían los primeros desde que la misma existe. En consonancia con eso, se estableció la función de **Coordinación Técnica** dentro de la Oficina, rol fundamental para enlazar a los diversos equipos y acciones del equipo de asesores. A su vez, la Oficina se organizó en áreas temáticas transversales, a los efectos de lograr intervenciones más consistentes y con mayor impacto en las diversas áreas de actuación. Asimismo, se formó un equipo de **Planificación**, de manera de seguir el cumplimiento del Plan Operativo Anual realizado en el Plan Estratégico, realizando reuniones periódicas para revisar el cumplimiento de actividades trazadas. El **Área de Estadísticas y Auditorías** se enfoca en el manejo de información cuantitativa y cualitativa sobre el sistema penitenciario y en el diseño, organización, relevamiento y análisis de auditorías en las cárceles. El **Área de Tratamiento**, analiza de qué manera el sistema carcelario trabaja técnicamente y en acciones sustantivas de rehabilitación. Se analizan casos y estudian situaciones, a la vez que se profundiza técnicamente sobre qué abordajes son necesarios. El **Área de Legales**, es un nodo fundamental de la Oficina, ya que allí se realizan los encuadres jurídicos para la presentación de solicitudes de tratamiento, denuncias penales, comunicaciones a juzgados y fiscalías y, en general, se estudia toda la normativa existente sobre la privación de libertad y se analizan propuestas a futuro. El **Área de Promoción** lleva adelante los talleres de derechos humanos que a partir de 2021 se empezaron a realizar de manera sistemática en varias unidades, con una pauta metodológica y un programa común. El **Área Social** se plantea analizar la privación de libertad desde la perspectiva de las políticas sociales y su objetivo de integración ciudadana, esto es, analizar los aspectos de la convivencia en libertad que tienen un correlato durante la prisión o la medida alternativa y que deben ser atendidos con servicios, acciones y recursos dirigidos a las personas y su entorno.

En 2021 también se inició un **Registro de Violencia Institucional**, el cual en base a un Protocolo de Actuación, comenzó a registrar las situaciones de violencia protagonizadas por los funcionarios, tanto referidos a situaciones emergentes (golpiza, abusos, malos tratos verbales) como a prácticas instaladas (discriminaciones, negación de derechos, prácticas abusivas, negación de normas y protocolos internos), ya fuera sobre las personas privadas de libertad como sobre sus visitantes. Muchas veces estas situaciones no quieren ser denunciadas ante la autoridad administrativa o –mucho menos- judicial. Así, la Oficina intenta “poner en el radar” estas situaciones con denuncias que pueden hacerse con reserva de identidad, donde los datos de la persona quedan en poder de la Oficina y si bien esa persona no hace formalmente la

denuncia, la Oficina trabaja con la situación planteada y sigue interactuando con el denunciante sobre el avance de la situación.¹¹

El trabajo de la Oficina está basado en la organización de “brigadas” en el área metropolitana, favoreciendo el conocimiento especializado de los asesores que van a cada una de las unidades. Asimismo, cada asesor que integra la Oficina es referente de una unidad del interior del país, a la que debe dar seguimiento.

La Oficina cuenta con una Coordinadora Técnica, dos asistentes administrativos y nueve asesores técnicos que trabajan en monitoreo, auditoría y promoción en territorio.

La Oficina tiene un grupo de voluntarios, integrado por dos profesionales de destacada trayectoria¹² y un grupo de estudiantes avanzados y jóvenes profesionales que asumen diversas responsabilidades y a la vez enriquecen su conocimiento en el área.

Lo institucional

Como se ve, la Oficina tiene **una agenda que se nutre en las denuncias y los casos concretos** que le llegan y partir de ellos elabora **recomendaciones de política penitenciaria**. Asimismo, en una tercera dimensión de reflexión desde la información que procesamos, también realizamos algunos **planteos de política social**, ya que el sistema penitenciario es una oportunidad estratégica de intervención para la política pública en un sector de alta vulnerabilidad (pobreza, exclusión).

Reforzamos nuestras capacidades para lo anterior con acuerdos de trabajo con otros actores externos, otras instituciones y mediante talleres de trabajo.

En 2021, mediante acuerdos de trabajo, la oficina local del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), nos apoyó en la realización del primer monitoreo presupuestal del sistema penitenciario, información con la cual reportamos al proceso de la Ley de Presupuesto en ambas cámaras legislativas y un estudio sobre la aplicación de medidas alternativas para las mujeres. Además, con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ACNUDH, iniciamos varias investigaciones. Una de ella sobre un tópico planteado por nuestra Oficina, “la circulación social de la violencia” y la búsqueda de dispositivos de política social como redes de integración social personalizados en el territorio. También un estudio “holístico” sobre las medidas alternativas y una encuesta sobre punitivismo.

Los meses de marzo y abril fueron muy duros debido a la fuerte incidencia del covid-19 en el país y en las cárceles. Pese a eso, en especial hacia fines de abril, la Oficina retomó actividades en las unidades y siguió utilizando los mecanismos implementados al inicio de la pandemia: reuniones con internos en grupo en salones amplio o al aire libre y red telefónica para facilitar contacto no presencial a familiares. Las visitas a pabellones o celda por celda, debieron restringirse a situaciones que lo requirieran especialmente.

¹¹ Particular apoyo y experiencia nos transfirió en el tema la Procuración Penitenciaria Argentina.

¹² El educador Luis Parodi y la ex fiscal Sylvia Gari.

Seguimos trabajando con la Cátedra de Medicina Legal de la Facultad de Medicina¹³, el Observatorio de Violencia y Criminalidad de la Facultad de Ciencias Sociales¹⁴, la Procuración Penitenciaria de la República Argentina¹⁵. Apoyamos y trabajamos con el Grupo Atención a la Temprana Infancia (ATI).

Seguimos de cerca el proceso de vacunación de la población penitenciaria¹⁶ y mantuvimos reuniones con la Presidencia y Gerencia de ASSE planteando la necesidad de más recursos sanitarios en las cárceles, llegar a la cobertura universal de los servicios por parte de ASSE y reforzar fuertemente las políticas en salud mental y adicciones.

El diálogo iniciado con la Embajada de los Estados Unidos de América continúa, a los efectos de seguir recibiendo información sobre la transformación del modelo penitenciario que inició ese país. Hemos participado de reuniones con legisladores y en breve esperamos que una delegación interinstitucional puede visitar la experiencia de Texas, prolífica en materia de medidas alternativas, atención de salud mental, adicciones y recursos comunitarios.

Siendo una de nuestras líneas de acción fomentar el tratamiento de las adicciones en el sistema penitenciario, mantuvimos reuniones con la Junta Nacional de Drogas y visitamos varias comunidades terapéuticas, algunas de ellas dando tratamiento a personas condenadas por la justicia, como la Comunicad Bethania, cuyos centros en Canelones y Artigas visitamos en el año.

Continuamos planteando públicamente y a nuestras contrapartes que el sistema penitenciario debe ser visto como un conjunto con dos dimensiones, la privación de libertad y las medidas alternativas, ya que las dos con medidas de ejecución penal que implican restricciones legales a la libertad individual. Iniciamos nuestra tarea de monitoreo del funcionamiento del sistema de medidas alternativas que administra la Oficina de Seguimiento de Libertad Asistida (OSLA) del Instituto Nacional de Rehabilitación.

El día a día en territorio

El monitoreo de la Oficina se realiza a partir de **visitas programadas o sorpresivas** a todos los establecimientos. Debemos entender por visita la presencia de uno o más integrantes de la oficina por un mínimo de dos horas en un establecimiento, en el cual se desarrollan actividades que permiten conocer su estado de situación: recorridas, entrevistas individuales o grupales con internos, realización de relevamientos, observación de las instalaciones y del funcionamiento del lugar, diálogo con las autoridades y funcionarios. El monitoreo también se realiza a partir de planteos, denuncias o solicitudes que recibe la oficina, ya sea de internos o de sus allegados o de otras fuentes.

Creemos que una señal distintiva de la Oficina del Comisionado Parlamentario es, desde sus inicios, **“estar” en las cárceles, recorrerlas, conocerlas lo más posible, dialogar con los internos,**

¹³ Ver informe de Muertes en custodia

¹⁴ Diseño de indicadores de condiciones carcelarias, estadísticas internas y consolidación de sistema digital de fichas.

¹⁵ Cooperación sobre muertes en custodia, judicialización y prácticas y protocolos de monitoreo.

¹⁶ Más aún, buena parte del equipo de la Oficina del Comisionado incluyendo al propio titular se vacunó en unidades penitenciarias junto a internos y funcionarios, cosa que agradecemos a ASSE y SAi PPI de ASSE, para facilitar nuestra tarea de monitoreo.

individualmente o en grupo, hablar también con los funcionarios, dialogar con las autoridades y, desde el conocimiento directo, madurar los planteos y las gestiones.

La promoción de los derechos humanos se lleva adelante a través de una variedad de acciones. Se promueven los derechos humanos de las personas privadas de libertad –ese es el foco del mandato– con actividades de difusión, intercambio o sensibilización sobre temas que se considera estratégicos para el buen funcionamiento del sistema penitenciario o que remiten a temas que es necesario abordar, como la prevención social, la integración comunitaria post penitenciaria o la existencia de condiciones de crianza favorables en la primera infancia para la generación de capacidad empática. Estas acciones se realizan con internos (talleres, reuniones grupales, circulación de materiales), con familiares u organizaciones sociales. Pero también son promoción de los derechos humanos las acciones de judicialización previstas como herramientas de trabajo en la Ley 17.684 que pueden llevar a resolución judicial (vía amparo, habeas corpus o incluso mediante denuncia penal) situaciones que se consideren de clara vulneración de derechos.

En 2021 se realizaron 639 visitas a cárceles en todo el país, las que se realizaron en buena medida de manera individual, pero también en visitas grupales que pueden ser para relevamientos de sector o actividades grupales como talleres con internos. A ellas se sumaron **unas 80 visitas** realizadas por el Comisionado.¹⁷ Las visitas se concentran en el área metropolitana, ya que en las unidades de COMCAR, Libertad, las dos de Punta de Rieles, Canelones y Colón (mujeres) se concentra cerca del 70% de la población penitenciaria total. De todas maneras, se visitaron en 2021 todas las unidades del interior del país, con varias visitas las unidades de Maldonado, Salto, Soriano y Rivera.

También en 2021 se enviaron **106 recomendaciones al Ministerio del Interior-Instituto Nacional de Rehabilitación y se enviaron 46 pedidos de informes. Además, se enviaron 83 oficios al INR y 30 a ASSE (SAI PPL de ASSE).**

En 2021 se presentaron 12 denuncias penales a Fiscalía, referidas las mismas a violencia institucional (7), muerte en custodia (1) o abusos realizados por otros internos (4) En 2020 se habían presentado 7 denuncias a fiscalía.

Asimismo, en el Registro de Violencia Institucional que inició la Oficina en 2021, se registraron **7 denuncias**, algunas de ellas referidas a varias personas. Son denuncias hechas a la Oficina que la víctima no quiere formalizar administrativa ni judicialmente pero que aporta identificación a la Oficina quien asume diversas acciones ante la información para atender lo planteado.

En 2021 **se realizaron 35 acciones ante la justicia** promoviendo derechos de personas privadas de libertad, ya sea la Oficina en carácter de *amicus curiae* o bien planteando informes de situaciones de vulneración o fragilidad de los derechos de las personas (atención de salud, prisión domiciliaria, puesta en conocimiento de vulneraciones de derechos y solicitud de intimación, internación en establecimiento adecuado por adicción o salud). Las acciones realizadas en 2020 habían sido 5. Esto muestra una nueva vía abierta por la Oficina en el trabajo de la promoción de derecho y garantías y una nueva e intensa interacción con el Poder Judicial que redundo en muchos casos en medidas concretas de protección, cumpliéndose el rol de

¹⁷ El Comisionado tiene como pauta realizar al menos dos visitas a cárceles por semana. La atención de familiares, público, reuniones institucionales y presentaciones judiciales ha crecido en los últimos años, por lo que cuesta superar ese promedio. Además, en 2021 la situación de la pandemia en los meses de marzo y abril hizo disminuir significativamente las visitas en esos meses.

informar y enriquecer la perspectiva del sistema de justicia, garante de los derechos fundamentales de toda la población.

El trabajo con el Poder Judicial

¿Qué rol cumple en Poder Judicial dentro de las cárceles? ¿Cómo trabaja el Comisionado Parlamentario con el Poder Judicial?

La autoridad máxima sobre la persona privada de libertad es el Poder Judicial, que “juzga y manda ejecutar lo Juzgado”¹⁸. La Justicia es además garante del cumplimiento de los derechos fundamentales de los habitantes de la República. Asimismo, la Justicia de Ejecución, tiene en sus manos el seguimiento directo de la ejecución penal y de todas las medidas privativas y no privativas de libertad emanadas de decisión judicial, por lo que existe una confluencia de mandatos con el Comisionado Parlamentario en cuanto a la “promoción de los derechos humanos de las personas privadas de libertad”.

El Código de Proceso Penal, Ley 19.294, establece un nítido y potente rol para la Justicia de Ejecución en el tratamiento que reciben las personas privadas de libertad. Recordemos las amplias responsabilidades de monitoreo y corrección que les otorga el art. 288 de esa norma:

Artículo 288. (Competencia del Juez Letrado de Primera Instancia de Ejecución y Vigilancia).- En sede de ejecución conocerá el Juez Letrado de Primera Instancia de Ejecución y Vigilancia. Además de los cometidos que le asigna este Código y otras leyes, corresponde especialmente al Juez Letrado de Primera Instancia de Ejecución y Vigilancia:

*a) **velar por el respeto de los derechos humanos en todo el ámbito de su competencia.***¹⁹ *Con fines de vigilancia y contralor, podrá hacer comparecer ante sí a condenados, imputados y a funcionarios del sistema penitenciario;*

*b) **salvaguardar los derechos de los internos***²⁰ *que cumplan condena, medidas de seguridad o prisión preventiva, dando cuenta en este último caso al tribunal competente, de los abusos y desviaciones que en cumplimiento de los preceptos del régimen penitenciario, se puedan producir;*

*c) **controlar la regularidad de las sanciones disciplinarias impuestas a los penados, superiores a treinta días***²¹. *Dichas sanciones serán comunicadas al Juez Letrado de Primera Instancia de Ejecución y Vigilancia dentro del plazo de cinco días desde el inicio de su efectivo cumplimiento. Recibida la comunicación, el juez dará vista a la defensa del penado. Evacuada la vista o vencido el plazo para hacerlo, resolverá en única instancia;*

d) resolver, con informe del director del establecimiento penitenciario y de los organismos técnicos pertinentes, la clasificación y las progresiones o regresiones de las etapas respectivas;

¹⁸ Señala el art 2 de la Ley 15.750 , Ley orgánica de la judicatura y organización de los tribunales: “La Potestad de conocer en los asuntos que les están asignados y de hacer ejecutar lo juzgado en la forma que en cada caso corresponda, pertenece exclusivamente a los tribunales que establece la ley. Por tribunales se entiende, tanto los colegiados como los unipersonales”.

¹⁹ Destacado en negrita nuestro.

²⁰ Destacado en negrita nuestro

²¹ Destacado en negrita nuestro

e) recibir, tramitar y resolver acerca de peticiones o quejas que formulen los internos, sus familiares o sus defensores respecto del trato penitenciario, pudiendo recabar a esos efectos los informes pertinentes²²;

f) resolver las solicitudes de salidas transitorias, laborales o domiciliarias de los penados, de acuerdo con los requisitos establecidos por la normativa vigente;

g) controlar la regularidad de los traslados de los penados efectuados por la autoridad administrativa. Dichos traslados serán comunicados dentro del plazo de cinco días de su efectivización. Recibida la comunicación el juez resolverá en definitiva;

h) autorizar las internaciones hospitalarias. En casos de urgencia, después de efectuada la internación, se le dará cuenta de inmediato para su aprobación²³;

i) autorizar la salida del país del penado, en las mismas condiciones de tramitación previstas respecto del imputado, en el artículo 248 de este Código;

j) realizar visitas o inspecciones a los establecimientos carcelarios cada vez que lo considere necesario y por lo menos una vez cada treinta días. Si en ocasión de tales visitas o inspecciones verificare la existencia de irregularidades que afectaren seriamente a los penados en causas ajenas a su competencia la pondrá, a la mayor brevedad, en conocimiento del juez competente;

k) conocer y resolver en primera instancia sobre la concesión y revocación de los beneficios de las libertades condicional y anticipada;

Además, el instituto de *habeas corpus*, establecido en el Código de Proceso Penal, permite que cuando las condiciones de reclusión son inhumanas –carencias básicas de higiene, ventilación, actividad física, alimentación, intimidad- o cuando no existe tratamiento –adicciones, salud mental, por ejemplo- se puedan corregir esas situaciones por decisión judicial. Recordemos que las sentencias judiciales, en caso de implicar recursos económicos que el organismo destinatario de la sentencia no tenga, deben ser solventadas en su cumplimiento por Rentas Generales.

El *habeas corpus* es un mecanismo de protección de los derechos fundamentales, concreto y expeditivo, que no solo puede solucionar casos individuales –concretos, con nombre y apellido- sino también ser la base para que se establezcan nuevas políticas, ya que permiten poner luz en temas, áreas o situaciones no atendidas.

En varias oportunidades, la Oficina ha usado el *habeas corpus* como herramienta de litigio estratégico para superar vulneraciones severas y flagrantes a los derechos humanos: condiciones de vida violatorias de las normas, carencias físicas o materiales elementales, inaceptables y dolorosas, problemas de salud no atendidos, intervenciones médicas pendientes, etc. Quizás el más impactante fue el que determinó el cierre de un sector del Módulo 8 de COMCAR en mayo de 2019.²⁴ Esa acción fue determinante en catalizar cambio, ya no solo en ese

²² Destacado en negrita nuestro

²³ Destacado en negrita nuestro

²⁴ El 19 de mayo al conocerse el fallo de la justicia que ordenó el cierre de un sector del Módulo 8 de COMCAR, el Comisionado Parlamentario explicó: “Tomamos esto con gran pobreza de espíritu. Eso es, saber que se trata de un pequeño paso, que simplemente cumplimos con nuestra obligación de presentar el *habeas corpus* al Poder Judicial luego de tres años y medio de señalar las malas condiciones del Módulo 8 del COMCAR. Respetamos mucho a nuestras contrapartes, la Administración Penitenciaria, el Ministerio

módulo, sino en todo el COMCAR, cuyo proceso de descentralización y conformación como una complejo de unidades con módulos dotados de cierta autonomía, avanzó de manera importante. La conclusión del caso fue clara, como señalara la Oficina en su momento: **“Si una cárcel está por debajo de los estándares mínimos, la Justicia puede obligar a que eso cambie y la pueda incluso cerrar”**.

La nueva normativa sobre el control de la Ejecución Penal desde el Poder Judicial ha abierto un amplio campo de intercambio, interacción y cooperación, cada uno desde su rol, entre el Poder Judicial y el Comisionado Parlamentario en la promoción de los derechos humanos.

Desde la Oficina hemos promovido un diálogo constante con las sedes de ejecución penal, realizando reuniones periódicas, vía *zoom* en algunos casos, o en reuniones presenciales, en especial en el interior del país cuando visitamos las cárceles de cada departamento. Por otro lado, por Acordada de la Suprema Corte, se dispuso que los magistrados nos envíen copia de sus informes trimestrales sobre visitas de cárceles, lo que nos aporta una rica información.

En este marco, es que **se ha abierto una nueva fase en la judicialización de las situaciones que ameritan correctivos para la promoción de derechos humanos con nombre y apellido**. En este nuevo escenario, cuando la Oficina detecta situaciones donde hay derechos vulnerados, en primer lugar solicita su atención a las autoridades competentes. En caso que la situación no sea atendida o corregida, realizadas gestiones varias, se comunica la situación al Juez de Ejecución, ya que esa vulneración de derechos afecta directamente la situación de la persona que está bajo su autoridad y rol de garante de los derechos fundamentales. La Justicia de Ejecución puede, con esos elementos actuar y comunicar, solicitar o intimar a la autoridad administrativa que corresponda que tome las medidas pertinentes para atender la situación planteada si ella se ha podido verificar.

De esta manera, la Oficina ha impulsado situaciones que han comenzado a corregirse –muchas veces referidas a carencias estructurales o asistenciales de compleja reversión- a partir de la comunicación o intimación que realiza el Poder Judicial.

En estas situaciones actuamos siempre buscando una solución práctica y asumiendo que todas las instituciones tienen dificultades y carencias presupuestales o materiales, tratando siempre de que el dialogo el intercambio de información sea la fuente para atender las carencias existentes. No solo dialogamos personalmente o enviamos notas a los organismos y sus autoridades, sino que también hacemos “mesas de diálogo” entre varias contrapartes, para poder analizar los problemas y las situaciones que detectamos como vulneración de derechos y superarlas a partir del encuentro institucional. Muchas carencias no refieren a mala voluntad sino a arrastres estructurales de muchos años y demandan un fuerte viraje en el uso de recursos y en el despliegue de medidas correctivas. La acción judicial es en algunos casos el catalizador necesario para superarlas.

¿Significa esto que el Poder Judicial puede inmiscuirse en asuntos del día a día de la administración penitenciaria y que son de la órbita del Poder Ejecutivo? No, en absoluto significa eso. Sin duda que la implementación de políticas compete al Ejecutivo en base a la programática

del Interior y el Instituto Nacional de Rehabilitación, y sigo señalando que hacen un enorme esfuerzo y un buen trabajo con los recursos que tienen. Pero la realidad se conforma del accionar y el contrapunto de los distintos actores institucionales, y nuestro rol es señalar y denunciar aquellos lugares que están por fuera, muy por fuera en este caso, de los estándares mínimos de derechos humanos. La señal es clara: si una cárcel está por debajo de los estándares mínimos, la Justicia puede obligar a que eso cambie y la pueda incluso cerrar”.

para la cual fue electo legítimamente. Como compete al Legislativo producir normas y controlar el cumplimiento de las obligaciones como Estado existen en materia de derechos humanos. Pero el Poder Judicial también responsable del cumplimiento de los derechos fundamentales, no debe decir cuál es la política concreta para su cumplimiento, pero sí puede expedirse cuando hay situaciones que deben corregirse –por la vía y el programa que la autoridad ejecutiva entienda- constatado su incumplimiento. En una visión dinámica de la democracia, el “gobierno” de la nave del Estado compete a los tres poderes del Estado con funciones que por momentos se complementan y coadyuvan. El cumplimiento de los derechos humanos de todos los habitantes de la República es la obligación central de nuestro Estado, plasmada en la Constitución y ratificada en las diversas normas internacionales de derechos humanos que el Uruguay asumió como propias. “Los de los derechos humanos” somos todos, pues. Y a la interacción de los tres poderes públicos corresponde su garantía, siendo ellos la meta común.

El Poder Judicial es garante de los derechos fundamentales. No le corresponde señalar, por ejemplo, a la administración de salud qué terapia concreta es necesaria para tratar una adicción o qué capacitación específica requiere un interno. Pero sí le corresponde, como supervisor máximo de la ejecución penal, obligar a que alguna forma de tratamiento o capacitación exista, siendo la autoridad ejecutiva la encargada de discernir cuál es la mejor modalidad para ella y siendo el Parlamento quien regulará ese marco normativamente.

IV MIRANDO PARA ADELANTE

En 2020 la Oficina presentó a la Comisión Bicameral de Seguimiento Carcelario un documento de “Ejes de trabajo” para el período, que fue tomado como hoja de ruta temática. Allí se incluía entre otros tópicos: las Normas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos como columna de acción, el refuerzo de la salud penitenciaria, la atención al consumo de sustancias, aumentar las posibilidades de capacitación profesional para el empleo, la perspectiva de género, la atención a las mujeres y mujeres con hijos a su cargo con nuevos dispositivos, favorecer los emprendimientos productivos, fomentar las penas alternativas, crear una nueva institucionalidad para el trabajo y asistencia post penitenciario y continuar el desarrollo técnico del personal para fortalecer las intervenciones socioeducativas.

En 2021, presentamos al Parlamento y a las autoridades del Poder Ejecutivo concernidas, el “Plan de combate a la reincidencia y en favor de la rehabilitación, basado en una perspectiva de derechos humanos y género”. También lo entregamos al Consejo de Política Criminal y Penitenciaria.²⁵

El objetivo de este documento fue plantear un camino posible para innovar y descomprimir el sistema penitenciario. La magnitud del sistema hace pensar que el mismo es inabarcable e inmanejable terapéuticamente con la estructura actual, por lo que es necesario plantearse un escenario alternativo.

El documento presenta cuatro vectores para la innovación: el despliegue de una sistema de medidas alternativas potente (con intervenciones asistenciales sustantivas); una vigorosa entrada del sistema de salud en el ámbito penitenciario en especial instalando programas de salud mental y tratamiento de adicciones; un replanteo del marco institucional, operativo y programático del liberado del sistema penitenciario y de sus familias; y una nueva institucionalidad para el soporte administrativo de la ejecución penal, el Instituto Nacional de Rehabilitación, de manera de dotarlo de mejor gerenciamiento, más recursos y fortaleza técnica.

El documento, circulado por el Comisionado Parlamentario y usado como base para el *advocacy* con las contrapartes, señala lo que sigue:

“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,

²⁵ Consejo de Política Criminal y Penitenciaria, creado por Ley No. 19.889, lo integran representantes del Ministerio del Interior, de Educación, Fiscalía y del Poder Judicial.

implica la articulación y coordinación de diversas carteras, poderes y organismos del Estado, a los efectos de avanzar en las 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 partes 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 cuquetas 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 pre egreso 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 puesta en marcha del 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 un solo organismo público. Se trata de 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, descrece 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.

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 eficiente tanto para la contención de la ejecución penal como para evitar la reincidencia.

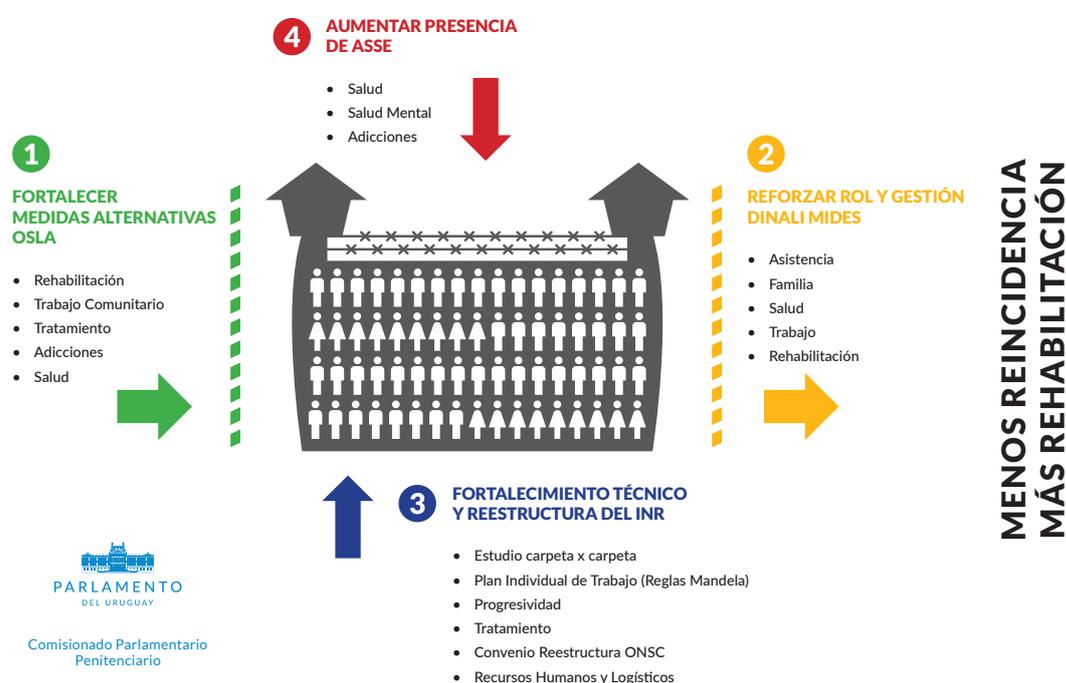
Si bien la disciplina penitenciaria y la criminología, bases de la política criminal de un país, no son ciencias exactas, hay muchos elementos para pensar que la aplicación de este plan interinstitucional permitiría evitar el crecimiento desproporcionado y caótico del sistema penal, que llega a niveles 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”.



V LA CIRCULACIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA

Suele verse el delito como un emergente estático, cuya noticia queda atada a la actuación policial, judicial y posterior derivación al sistema de ejecución penal.

Lejos de ser una situación que permanece congelada –en un mismo lugar y durante un largo período de tiempo- luego de la intervención penal, el delito, esto es la transgresión social de la norma penal con efectos antisociales, es un fenómeno que circula e irradia sus consecuencias en variados ámbitos.

Esto, también, como contracara abre la oportunidad de intervenir sobre el proceso para cauterizar sus indeseadas consecuencias.

¿De dónde nace el delito? La historia de los pensamientos criminológicos²⁶, desde la antigüedad al siglo XXI, es el intento por responder esta pregunta. La búsqueda no ha terminado y muchas corrientes criminológicas aportan luz para ciertos perfiles, ciertos delitos o ciertos procesos y trayectorias. En ciertos aspectos, las diversas corrientes aciertan a explicar un caso, una situación, un conjunto de casos. Pero no hay una teoría que lo explique todo. El estudio sistemático del origen y tratamiento del delito está más cerca de una artesanía que de una ciencia dura: no existe una explicación única y terminante que explique la transgresión penal. Quizás eso mismo hace del delito una materia polémica y atrapante, para la ciencia, la literatura, el cine y los medios masivos.

De todas maneras, algunas pistas parecen alumbrar los tiempos que corren con todo el caudal de reflexión y evidencia que se ha generado desde el siglo XVIII, cuando en ese remoto tiempo la cárcel empezó a ser “cárcel” y los pensadores de la Ilustración ya desde entonces empezaron a plantear su “reforma” y la necesidad de encontrar alternativas a la misma.

El “estado del arte” hoy apunta que la génesis del comportamiento delictual es muy variada - ¿casi como tantas personas hay?- y que hay una compleja confluencia de factores referidos a las condiciones sociales, lo heredado, el contexto y la trayectoria de vida y las adversidades y necesidades que cada persona enfrenta y qué herramientas dispone para superarlas.

Lo que ya nadie duda es de la gigantesca influencia que tienen las condiciones de crianza de las personas, donde el clima de cuidado, apego, seguridad, buena alimentación, genera un desarrollo neuronal con conexiones y “luces” cerebrales que se activan (algo así como el encendido de las grandes luminarias ocurre en el cerebro humano en los primeros meses cuando el marco es propicio) que permiten enfrentar las adversidades con resiliencia y generación de caminos alternativos para cubrir necesidades. A la inversa, en los primeros seis meses de vida, condiciones de crianza agitadas, cargadas de incertidumbre, estrés, inestabilidades y falta de afectos potentes y estables, generan fisuras en la capacidad de superar los problemas y de entender a las otras de personas, de “sentir” los que los demás sienten (empatía), tener resiliencia ante los malos momentos y poder desarrollar habilidades para superar obstáculos. Las circunstancias y el entorno hacen mucho, pero también hay variables estructurales congénitas, que todavía son un misterio.

La capacidad de resiliencia es algo que se construye durante toda la vida pero cuyas bases esenciales se asientan en la primera infancia, siendo determinante el contexto de crianza en el

²⁶ Ver Historia de los pensamientos criminológicos, Anitúa.

hogar. Dice Ana Cerruti: “La concepción de la resiliencia orienta a quienes trabajan en el campo de la salud y la educación a posicionarse desde la búsqueda de la detección y movilización de los recursos positivos de las personas y los grupos, es decir, salir del lugar del que solo visualiza problemas. A tener una postura no determinista frente a los mismos y a re situarlos en el contexto social, económico y político para entenderlos y resolverlos. Asimismo, apunta a trabajar con los interesados en la búsqueda de estrategias de crecimiento y resolución de las dificultades”.²⁷

Anota Marina Altmann: “En los primeros años de vida del niño, en la interrelación entre la madre y su bebé, ambos van a ir conociéndose y el bebé irá integrando funciones somáticas y psíquicas. La forma como se integran las funciones somáticas y las psíquicas es un elemento importante para la estructuración del psiquismo. A modo de ejemplo, cuando el bebé está por comenzar a caminar, interesa cómo se integra con la tonicidad del cuerpo, el desplazamiento, la función social, cuánto se acerca y se aleja de la madre, de qué afectos dispone, que capacidad de contención tiene, qué posibilidades tiene la madre de tolerar el distanciamiento y alejamiento de la relación. Surgen así nuevos momentos de conflicto en el desarrollo. (...) Hoy existe consenso para afirmar que el abuso emocional repetitivo y sostenido es uno de los núcleos del trauma infantil y que el maltrato y la negligencia infantil comprometen el desarrollo cognitivo. Un contexto de trauma emocional muy temprano sirve como una matriz para los niños (y luego adultos) con desórdenes en la salud mental. También hay evidencia de que el estrés producido por el maltrato en la infancia está asociado con influencias adversas en el desarrollo cerebral. Las experiencias adversas tempranas tienen como resultado una sensibilidad creciente a los efectos del estrés en la vida adulta y dejan al individuo vulnerable a desórdenes psiquiátricos relacionados con el estrés”.²⁸

No hay nada más consistente con una eficaz “política de seguridad pública” que una potente, amplia y flexible “política de asistencia integral en la primera infancia”. La que tiene luego, un segundo desafío y oportunidad: la adolescencia adolescencia.

Las transformaciones sociales y vinculares, las nuevas formas de familias y de uniones afectivas, la explosión de la expectativa de vida y de las expectativas materiales y culturales, los nuevos roles, paradigmas y la aceleración del tiempo actual, implican un escenario revolucionario y vertiginoso para una dualidad de siempre: el rol de la “familia” como ente que da seguridad y socializa, y el rol de los agentes externos (en general públicos, el Estado, pero también agentes comunitarios) cuando esa estructura afectiva se fisura o en casos extremos, desaparece (abandono puro y duro).

Ya lo decía Bruno Bettelheim, sobreviviente de los campos de concentración nazis, con pionera y vigente claridad: “En la medida en que nos sentimos importantes para las personas que son significativas en nuestra vida, nos sentimos seguros; y las presiones de los celos se reducen en la misma medida. Una familia es feliz viviendo junta si, cuando las cosas van mal a uno de sus miembros, todos los demás le apoyan y hacen de su desgracia una preocupación común. Una familia feliz no es aquella en que nada va mal nunca, sino aquella en que, cuando algo va mal, al causante o a la víctima no se le echa la culpa de lo que sucede, sino que recibe ayuda en su desgracia. (...) Dado que la seguridad física ya no es el principal servicio que la familia presta a todos su componentes, la seguridad emotiva debe reemplazarla. A pesar de todos los

²⁷ “Resiliencia y promoción del desarrollo de niños y niñas”, Ana Cerruti en “Resiliencia y vida cotidiana”.

²⁸ “Traumatismos precoces. Aportes del psicoanálisis y la investigación”. Marina Altmann, en “Resiliencia y vida cotidiana”.

experimentos, la sociedad humana jamás ha encontrado mejor manera de educar a sus hijos que dentro de la familia, ni mejor sistema para obtener bienestar emotivo, ni mejor marco dentro del cual el niño pueda tener verdadera intimidad con sus padres, una relación que le de seguridad interior para el resto de la vida”.²⁹

Premonitorio el genial y polémico Bettelheim³⁰: si no hay seguridad en la crianza, ese niño ciudadano puede ser años después “un problema de seguridad”. Claro que la falencia en esas condiciones de crianza no se arreglan con medidas policiales (necesarias obviamente en otras dimensiones) sino con políticas de infancia capaces de “tejer” esos hilos sociales (y neuronales, como muestran las neurociencias) que se están rompiendo.

Se ha señalado que el Estado es “muy grande para las cosas chicas y muy chico para las cosas grandes”. O sea, un gigante con manazas que tienen dificultades para la operación milimétrica. Una cosa es implantar un merendero en el barrio o una guardería. Otra, es llegar con mecanismos capaces de zurcir esa red de afecto clave para la crianza cuando ella se está rompiendo. Diseñar esas acciones, es una de los desafíos del tiempo presente.

Un destacado trabajo de varias académicas uruguayas indaga sobre cómo las infancias y adolescencias en riesgo o vulnerabilidad discurren o derivan hacia el delito, deslizándose por fuera del radar de las acciones “terapéuticas” del Estado de Bienestar. En su trabajo “Adolescencia e infracción. Una aproximación a la construcción subjetiva”, Alicia Abal, Ariadna Cheroni y Sandra Leopold, en base a decenas de entrevistas con adolescentes³¹, logran plantear un mapa sobre el cual intervenciones eficaces requieren de afinada precisión. Señalan los retos que existen sobre el actual rol de la escuela, el sistema educativo, las rupturas de los roles familiares y su efecto sobre el psiquismo y la conducta y plantean líneas de acción para pensar en nuevos referentes en políticas sociales que puedan jugar un rol educativo y creativo en los diversos ámbitos informales en que se desarrolla la convivencia y se juega el crecimiento de las personas.

Uno de los puntos sobre los que las autores ponen luz, es sobre el período de la adolescencia, sobre el cual las políticas sociales tienen importantes debilidades y poca variedad y cercanía de oferta. “La urgente necesidad de ser alguien empuja al adolescente a un periplo subjetivante que no se produce sin rebeldía, cuestionamiento e intentos de diferenciación de los modelos adultos que representan modos sociales vigentes de sentir, pensar y actuar. (...) Para Jeammet (1998) la expresión violenta en el adolescente constituye un intento de su parte de recuperar el dominio sobre algo insoportable que ha tenido la sensación de padecer. La mudanza en acto violento de la violencia pasivamente sufrida nos anuncia que la problemática del narcisismo se ha puesto en juego. Es la circunstancia de sentirse negado como sujeto, sujeto deseante o meramente existente, el sentimiento de no ser tenido en cuenta, de ser tratado como objeto, la que configura una amenaza a la identidad y crea las condiciones para la actuación destructiva”.³²

Y menuda tarea plantean para llevar adelante en las zonas donde la falta de horizontes generan violencias varias: “¿La existencia vale la pena ser vivida?”, pregunta D. Le Breton (2003) en el marco de sus reflexiones acerca de diversas conductas de riesgo vinculadas a jóvenes y

²⁹ “No hay padres perfectos”. Bruno Bettelheim, Editorial Grijalbo.

³⁰ Ver su libro “Sobrevivir”, que con singular planteo sobre el caso Anna Frank y familia.

³¹ “Adolescencia e infracción. Una aproximación a la construcción subjetiva”. Alicia Abal, Ariadna Cheroni, Sandra Leopold. Editado por Centro de Formación y Estudios de INAU.

³² “Adolescencia e infracción. Una aproximación a la construcción subjetiva”. Alicia Abal, Ariadna Cheroni, Sandra Leopold. Editado por Centro de Formación y Estudios de INAU

adolescentes. La pregunta por el sentido de la vida es señalada por Le Breton como la interrogante que –desde el sufrimiento- obsiona a los jóvenes. Agrega que el problema crucial es el del sentido compartido que permite existir y situarse como actor dentro del colectivo. (...) Asimismo, las “soledades” de la existencia social que el relato adolescente enuncia, parecerían situarnos a enormes distancias de aquel viejo “país de las cercanías” como le gustaba nominar a Carlos Real de Azúa a un Uruguay de cercanías físicas, sociales y cordiales”.³³

Es evidente que los fundamentos de casi todo están en las condiciones de crianza y que intervenir allí, con instrumentos renovados a cada tiempo histórico, es el gran y constante desafío de las políticas sociales. “Ante situaciones amenazantes, el cerebro activa mecanismos automáticos, neuroendocrinológicos, metabólicos y del sistema inmunológico que promueven la adaptación a la nueva circunstancia para asegurar la supervivencia. Esta respuesta es conocida como “carga alostática” y provoca cambios en la arquitectura cerebral. Una exposición prolongada a situaciones estresantes convierte a la carga alostática en tóxica, impidiendo que los mecanismos cognitivos y de regulación emocional, que se activan antes nuevas situaciones amenazantes, actúen de manera balanceada, volviéndose inefectivos. En especial, la exposición prolongada a situaciones de estrés en los primeros años de vida, incluyendo la gestación, predispone al cerebro a la sobrecarga alostática, e implica una mayor vulnerabilidad ante el estrés en la adolescencia y la adultez. La exposición de un niño (o de su madre durante el embarazo) a eventos de violencia familiar o comunitaria, disolución familiar, inestabilidad o privaciones económicas, mudanzas repetidas o abuso verbal o físico, puede implicar sobrecargas de estrés que disparan más tarde sobre- reacciones ante circunstancias percibidas como conflictivas o amenazantes. Por ejemplo, se incrementa la frecuencia de estados emocionales negativos como la ansiedad o la ira y se exagera la percepción de amenaza aun frente a situaciones que no son realmente amenazantes. Estos efectos limitan las capacidades para encontrar soluciones pacíficas a situaciones conflictivas”.³⁴

Todavía nos manejamos bastante a tientas para comprender cómo se va formando la voluntad proclive a transgredir la ley, y mucho más aún para comprender o adivinar cómo será esa transgresión, cuánto durará y qué daños va a generar. Y, más lejos aún, estamos de disponer de una “terapéutica” o una “farmacopea” para administrar “dosis curativas” para algo que en el cerebro de cada persona conjuga nada menos que la crianza, el entorno, la identidad y empoderamiento personal, la red de referentes, la experiencia vital, la suerte, el destino, los condicionamientos y.....la libertad.

Pero como cada periplo vital tiene que ver con lo que la persona traza -o logra trazar, según los condicionamientos que le tocan en suerte- y lo que su entorno le aporta,, la política social trata también sobre qué dispositivos y referencias se “siembran” en la sociedad para que las personas “aten” sus peripecias y vectores pro sociales para sacar lo mejor de sí mismos.

Transgresiones antisociales hay muchas y de diversa entidad. Y por causas a veces inescrutables. Lo que sí sabemos es que los sistemas penitenciarios reúnen a los que han cruzado ciertas fronteras. En su conductas se condensan circunstancias –personales, familiares, de contexto, de crianza- favorecedoras de lo que a la postre se constituye como delito.

³³ “Adolescencia e infracción. Una aproximación a la construcción subjetiva”. Alicia Abal, Ariadna Cheroni, Sandra Leopold. Editado por Centro de Formación y Estudios de INAU

³⁴ Wachs eta al (2014) y Lipina (2006) referidos en “Por una América Latina más segura. Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito”. CAF Banco de Desarrollo de América Latina.

Las cárceles reúnen a personas que han tenido trayectorias de privación, adversidades, afectación de su capacidad de empatía y resiliencia, más allá de las condiciones materiales de crianza y crecimiento. Ni todos los pobres delinquen ni todos los ricos respetan la ley, el dilema humano es mucho más complejo y profundo.

Siendo así, el sistema penitenciario es una enorme oportunidad para el Estado democrático, comprometido en la salvaguardia de los derechos de todos sus habitantes, para intervenir con ese colectivo que amerita una intervención diferencial estratégica. Allí es pertinente, oportuno y humanista, compensar sus déficits, para ayudar a corregir aquello que lo llevó a dañar a otros y para evitar que su situación afecte también a sus allegados, en especial familia e hijos, frenando la deriva de ellos hacia conductas antisociales. También para que no vuelvan a dañar a terceros.

La intervención penitenciaria es la construcción de ciudadanía en las zonas donde el tejido social está más afectado en su capacidad de convivencia y un espacio desafiante para proteger el derecho a la vida.

El combate al delito se ha sintetizado como el combate a su emergencia. O sea, eliminar el delito, desde la perspectiva de la seguridad pública tradicional, es contar con elementos disuasorios suficientes para frenarlo en el momento que ocurre o llevar a la justicia a sus autores una vez ocurrido, todo lo cual es inobjetable.

Sin embargo, una visión dinámica de la seguridad y una perspectiva de seguridad ciudadana integral, apunta que el policiamiento y el mero encierro de los autores de actos ilegales es insuficiente para dar seguridad a la población.

¿Porque? Porque el delito circula, no queda “detenido” con la persona “detenida”, circula en el metabolismo de las circunstancias que lo hicieron posible y se ramifica por las nuevas generaciones como mecanismo de supervivencia cuando las condiciones de vida muestran caminos obturados para acceder a derechos.

El delito es un fenómeno humano muy complejo sobre el cual varias disciplinas científicas se siguen haciendo preguntas. Siendo el delito complejo, tan compleja como ese fenómeno es su superación. Y siendo multifactorial su génesis, no puede ser lineal y simple su superación.

Entender y prevenir el delito requiere la confluencia e interacción de múltiples disciplinas y funciones públicas. Allí debe estar la comprensión técnica de la seguridad pública y la intervención policial, pero también la mirada sobre el comportamiento humano, la psicología, las neurociencias, las ciencias de la conducta, la cultura, la sociología y la respuesta de políticas públicas que aúnen toda la evidencia que pueden reunir esos campos de conocimiento.

Es estéril intentar comprender el delito sin seguir el hilo que lo originó y sin estudiar el proceso que lo sigue. “Combatir el delito” requiere una mirada global que atienda todas sus dimensiones: su dañina y disruptiva aparición, pero también los procesos que lo generan (para actuar sobre ellos para alterar esas condiciones generadoras de violencia) y las instancias que lo siguen, como la cárcel y la posterior liberación (para evitar que el ciclo se repita, en espiral de creciente gravedad).

En Uruguay las políticas sociales han seguido en las últimas décadas un proceso de descentralización, atendiendo la aparición de nuevas formas de exclusión social, de dispersión de la población en el territorio y de severas dificultades de acceso de la población más

carenciadas a servicios sociales centrales, ya sean ellos hospitales, servicios posibles o ventanillas de trámites para asistencias varias.

Tanto a nivel de las políticas nacionales como de las departamentales y municipales, se ha avanzado en construir respuestas en el territorio, cercanas a los titulares de esos derechos (beneficiarios) de manera que puedan acceder a los mismos y que las distancias físicas, informativas y educativas no se vuelvan obstáculos insalvables para acceder a lo esencial. Así, por ejemplo, la experiencia del Plan CAIF y las acciones territoriales del MIDES para atender la población viviendo en la calle o implantando servicios con organizaciones locales, marcan el esfuerzo del Estado por desplazarse en el territorio. Este ejercicio, muestra al Estado tratando de no esperar pasiva y burocráticamente que las situaciones lleguen a su ventanilla, sino ir a asistir a las mismas cuando todavía se está a tiempo.

La revolución de las políticas sociales en el último tramo del siglo XX ha tenido por centro “llegar a los problemas”, “alcanzar las vulneraciones de derechos” cuando ellas todavía pueden revertirse.

El siglo XXI empieza a marcar nuevos desafíos en ese movimiento del Estado Social que algunos países –Uruguay entre ellos- lograron construir. Porque pese a esa construcción temprana y pionera que tuvo Uruguay, hay una ingente cantidad de población que queda fuera de la cobertura de los derechos que le permiten desarrollar su humanidad.

El combate a la pandemia de covid 19 mostró acciones dirigidas a llegar con prevención y vacunación “casa por casa”, “persona por persona”. Desafío similar, siguiendo el hilo de la peripecia vital de los ciudadanos, es lograr que el “set” de derechos les llegue donde sea que se encuentren. Y, muy en particular, que lleguen a aquellos que por diversas circunstancias no pueden movilizarse hacia los “nodos” de servicios, sino que requieren redes de garantías que los alcancen a ellos. También se trata de llegar a aquellos que se encuentran “bloqueados” por diversas situaciones de exclusión.

Si de construir nuevos y refinados dispositivos de política social se trata para dar seguridad al derecho a la vida, un dato central a enfrentar es la instalación de la cultura de la narco sobrevivencia.

Tanto el consumo como la circulación de las drogas se han banalizado, universalizado y en buena medida también se han integrado culturalmente, pese al daño inmenso que pueden provocar. Las drogas hoy proveen de mucho dinero, de manera simple y rápida, sin muchos riesgos evidentes, para mucha gente que poco horizonte tiene para cubrir sus necesidades.

Crece –como en buena parte del mundo- el movimiento de la droga y el “mundo narco”, generando también una cultura narco (con sus propias normas, íconos, pautas, mecanismos de ascenso, captación y distribución de tareas y premios). Hoy es la nueva “leva”³⁵ que arrasa con adolescentes y jóvenes de sectores sociales que no logran insertarse en el encuadre del mundo educativo y del mercado laboral. Arrasa con varones y mujeres. Muchas de las mujeres, absorbidas por la cara poco visible de una dimensión muy vinculada a las sustancias y al mundo del delito: la explotación sexual, la trata de mujeres, de niñas y adolescentes.

³⁵ Leva: término aplicado al reclutamiento obligatorio de soldados para un conflicto.

El vector “narco” ha sido un catalizador exponencial de las estrategias de supervivencia, trayendo dinero a raudales y violencia y dolores a mares. Mares, claro, poco visibles para quienes se embarcan o son arrastrados a ellos.

La narco cultura crece entre adolescentes y jóvenes muy rápido, y compite fuertemente con el sistema educativo y con el mercado laboral. No solo crece: muta, se actualiza, se tecnifica, amplía actividades, se camufla, penetra en sectores sociales y actividades antes impolutas (una organización comunitaria, un club de baby futbol, un templo, un merendero, una institución) y disloca los mecanismos de integración social democrática.

¿Cómo competir metro a metro, en el territorio de nuestros barrios, con acciones variadas que construyan ciudadanía y dejen a un costado la eficacia de la cultura de la ilegalidad?

La violencia y el delito se despliegan en el territorio y lo recorren. Pero, como en un mapa de tren subterráneo, hay paradas o estaciones donde interactúan formal y visiblemente con el entorno social. Los vagones abren sus puertas y suben y bajan pasajeros rumbo a las escaleras. Cada parada es un intercambio y una oportunidad para intervenir pro socialmente y en favor de la vida.

Pensar el delito en forma estática es ubicarlo en una única situación o lugar. Atenuar la violencia, filtrar el delito y volverlo ciudadanía, implica “seguir el hilo” de su desarrollo y derrotero, para actuar de manera integral y eficaz.

La cárcel es una parada más en una trayectoria de vida. Sobre ella las políticas sociales deben intervenir. Pero también deben intervenir en las otras paradas y tener presente el circuito.

La ejecución penal –ya sea en modalidad de prisión o de medida alternativa- le brinda la oportunidad al Estado de intervenir sobre quien ya ha cruzado una frontera y evidencia carencias hacia atrás en el tiempo y riesgos propios y ajenos hacia adelante. Seguir el hilo de esas situaciones es comprender su derrotero e intervenir técnicamente en las etapas que siguen, de manera sostenida, sistemática e integral. Antes de la cárcel hubo una crianza, un barrio, una esquina, una plaza, una escuela o un liceo entre muchas otras “paradas”. Después de la cárcel hay también otras paradas. Una mirada global permitiría intervenir sobre toda la trayectoria y dar continuidad a las políticas sociales de construcción ciudadana: educación, salud, empleo, cultura, vivienda, capacitación. Lugares en el mundo para ejercer ciudadanía. Lugares en el mundo para no tener la transgresión como opción ineluctable.

Solo una intervención que articule una política penitenciaria rehabilitadora con redes sociales aseguradoras de derechos desplegadas en la comunidad puede disminuir la violencia que naturalmente acumula un sistema penitenciario.

Hay sobre la mesa un desafío que es contar con un sistema penitenciario con capacidad de rehabilitación (tratamiento, capacitación laboral, salud, buena convivencia). Pero el mismo requiere de conexiones externas para que las personas que salen del sistema tengan continuidad en sus procesos de ciudadanía: atención médica integral, tratamiento de adicciones y salud mental, vivienda, empleo.

A la vez, la prevención del delito, el “antes de la cárcel”, requiere de la misma riqueza de recursos comunitarios que el “después de la cárcel”: acceso a derechos “puerta por puerta”. Inclusión ciudadana contra la absorción destructiva en la ilegalidad. Estado de Bienestar -aggiornado su metabolismo con la sociedad civil, empresas, organizaciones sociales y sindicatos- contra el alivio transitorio que ofrece el delito y la narcocultura. En suma: políticas sociales con nuevos

dispositivos, con sistemas de información para detectar urgencias y agujeros negros, asistencia y prestaciones accesibles en los territorios capaces de “dar sentido” y garantizar la vida.

En 2021 visitamos varias veces el departamento de Salto. La cárcel local viene llevando adelante una interesante acción basada en la perspectiva de la “circulación social del delito y la violencia”. Desde esa unidad, el Instituto Nacional de Rehabilitación desarrolló un programa de medidas alternativas (para evitar la prisión por incumplimientos de medidas y delitos leves), desarrolló un trabajo social y comunitario con los allegados y familias de mujeres presas con sus hijos (favoreciendo desinternaciones de niños durante la semana, lo que mejoró mucho su crianza), impulsó acciones hacia la comunidad (deportivas, laborales, generación de vínculos), trabajó intensamente el área educativa y se conectó con el Ministerio de Desarrollo Social, para apoyar el trabajo social con los internos y sobre todo para apoyarlos y orientarlos (vía refugio, capacitación, recursos de urgencia) en la etapa post penitenciaria. Analizando las trayectorias sociales, “siguiendo el hilo”, visitamos el barrio de origen de muchos internos y también fuimos a algunos de los servicios sociales existentes en el barrio. En algunos de esos servicios, ahora asistían hijos de los actuales internos.

Fue evidente que, como ocurre en muchas partes, existe una buena provisión de efectores de servicios sociales para la primera infancia (plan CAIF de 0 a 5 años)³⁶, y para el período escolar (clubes de niños hasta los 13 años, con actividades a contra horario de la escuela y múltiples actividades de apoyo). Sin embargo, la oferta decae para pre adolescentes y adolescentes a partir de los 13 años, justamente en momentos en que se suelen producir las mayores deserciones educativas al cierre del ciclo escolar o inicio del liceal, realidad muy intensa en hogares monoparentales en situación de pobreza o escaso capital social. Allí queda abierta la puerta para el ciclo: esquina, ocio improductivo, transgresiones, institucionalización, delito... y la puerta giratoria hacia una escalera descendente.

Unir estos puntos de posibles intervenciones en el territorio, con nuevos dispositivos que hay que imaginar y diseñar, capaces de incidir en las condiciones de crianza, empleabilidad, desarrollo de habilidades personales y vínculos pro sociales, es un ejercicio que también involucra al sistema penitenciario como objetivo y plataforma estratégica para llegar a las poblaciones más vulnerables.

Volvamos por un momento al recorrido del subterráneo. Imaginemos su mapa desplegado en el territorio. En sus paradas hay oportunidades. De intervención y conexión. Solamente uniendo los puntos de entrada y salida de los diversos efectores y actores de políticas sociales, con afinada articulación y sistemas de información, se puede construir una red de protección social capaz de captar, sostener e integrar a los que se caen de la estructura social. En este mapa de política social, la cárcel puede dejar de ser una caja de exclusión y ser una pieza más de integración ciudadana.

³⁶ Ver “25 años del plan Caif. Una mirada en profundidad a un recorrido programático e institucional”. INAU, PNUD, UNICEF.

VI PANORAMA DEL SISTEMA PENITENCIARIO

LA PRIVACIÓN DE LIBERTAD EN URUGUAY

En 2010 se inició una “reforma penitenciaria”, basada en las normas y estándares de derechos humanos³⁷. Ese encuadre retoma lo que fue un sacudón conceptual para la historia de la política penitenciaria en el país: la visita en 2009 del relator de Naciones Unidas sobre tortura, Manfred Nowak, quien planteó con un crítico documento múltiples mejoras que debían ser encaradas urgentemente³⁸.

En 2020, la nueva Administración anunció un Plan de Dignidad Carcelaria, orientado en sus metas avanzar en la presencia del MIDES en las cárceles, solicitar más horas docentes al sistema educativo y aumentar la cobertura de salud mental, fortalecer la Dirección Nacional de Liberado reparar las plazas no operativas, priorizar el trabajo en chacras y las actividades productivas.

Más allá del cambio de Administración, puede decirse que el existe instalado un enfoque de derecho humanos para la cuestión carcelaria que aporta un marco conceptual orientado a la humanización y reforma del sistema, quedando claro que el objetivo del mismo es generar rehabilitación y no meramente asegurar y, mucho menos, solamente castigar.

Sin embargo, no se ha dado cabal cumplimiento al art. 87 de la ley 19.889 que encomienda al Instituto Nacional de Rehabilitación la realización de una “Estrategia nacional de reforma del sistema penitenciario”, lo que incluye una serie de áreas críticas a considerar: infraestructura, evaluaciones de riesgo criminal, clasificación de la población, tratamiento, atención al uso problemático de sustancias, gestión de información, monitoreo de la gestión. Es bueno agregar a esto que el Grupo Multidisciplinario Técnico y Científico Honorario (Grupo Asesor) creado por el Ministerio del Interior, ha elevado varias propuestas para dar contenido a ese plan³⁹. Asimismo el Consejo de Política Criminal y Penitenciaria, también empezó a trabajar en 2021 con el mismo Norte.⁴⁰

No obstante eso, el colapso del sistema, desbordado por su llamativa explosión demográfica, ha hecho muy ardua su transformación. El sistema es todavía muy heterogéneo. Las 26 unidades para personas privadas de libertad existentes en todo el país presentan realidades diferentes y hasta contrapuestas, tanto en su tamaño como en su metodología de trabajo, clima de

³⁷ “Reforma penitenciaria. Plan, acción y evolución”. Ministerio del Interior 2012. “Los caminos de la libertad”. Ministerio del Interior, 2014.

³⁸ Ver informe del Relator Especial sobre la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradante, Misión a Uruguay, Naciones Unidas, 2010. Manfred Nowak estuvo en Uruguay del 21 al 27 de marzo de 2009.

³⁹ El grupo asesor presentó un documento sobre actualización de la infraestructura penitenciaria, sobre el funcionamiento de la Junta de traslados, sobre la importancia de impulsar las penas alternativas y sobre la búsqueda de políticas basadas en evidencia.

⁴⁰ Creado por Ley 19.889 tiene representantes del Ministerio del Interior, Fiscalía, Ministerio de Educación y Poder Judicial, coordinando intercambios con el Parlamento mediante el Comisionado Parlamentario.

convivencia, capacidad de respuesta. Es claro que el enfoque de derechos humanos, vía “reforma penitenciaria” o “plan de dignidad” ha introducido bases de trabajo que deben ser desarrolladas, pues el tiempo pasa y la realidad social día a día presenta nuevos desafíos.

El período 2010-2015 fue el del desarrollo institucional e inicio de reformas operativas (creación de la nueva institucionalidad, apertura de nuevas cárceles y módulos, escuela de capacitación, nuevos protocolos operativos, etc). Desde 2015 se verificó una caída en la inversión, a lo que suma el aumento sostenido de la población desde 2019, lo que pone al sistema en crítica situación. El período 2015-2020 fue el de mayor desarrollo técnico del INR: se crearon protocolos para el trabajo técnico, se conformaron programas (personas con discapacidad, migrantes, madres con hijos), alentó el trabajo de las subdirecciones técnicas de las unidades y se estandarizaron entrevistas para diagnósticos, traslados e intervenciones. Cabe destacar la incorporación de un instrumento para la evaluación de los internos o “protocolo”, denominado OASYS por su nombre original en inglés Offender Assessment System que pauta las entrevistas que se realizan al ingresar al sistema o en diversas instancias dentro del mismo (traslados, informes a juzgado).⁴¹ Lamentablemente “la reforma” se enlenteció luego de su brioso impulso inicial que logró crear un nuevo modelo penitenciario dejando atrás el vetusto sistema de la Dirección Nacional de Cárceles. Bajó notoriamente en todos los rubros la inversión, nuevas normas empujaron un nuevo aumento de la población penitenciaria).

Pese a este acotamiento de los avances, muchas de las pautas consolidadas como prácticas institucionales y pautas técnicas, han perdurado, siendo base para nuevos desarrollos.

Pese a que en los primeros de la nueva Administración el impacto del covid, el cambio de autoridades y la rotación de mandos afectó estos desarrollos, donde fue notoria cierta desconfianza con el encuadre técnico de la rehabilitación y una priorización en el rol de la seguridad estática, los meses siguientes marcaron un retorno a las líneas técnicas trazadas y a acciones que ya son parte de una cultura institucional.

Es claro que con el “Plan de Dignidad Carcelaria” sigue vigente la perspectiva de derechos humanos y la voluntad institucional de humanizar el sistema, aportando nuevos mecanismos para elevar las posibilidades de trabajo y estudio dentro de las unidades y de acercar a nuevos prestadores de servicios sociales a la realidad penitenciaria. Fueron muy claras las señales de las nuevas autoridades, tanto en el Ministerio del Interior como en el INR, más allá de debates políticos, de que el país tenía una enorme y dramática asignatura pendiente en las cárceles. Y de que había condiciones de vida inaceptables, quizás arrastradas durante muchas décadas, pero totalmente inaceptables. En medio de la pandemia por covid, y aún si un Presupuesto nuevo -que luego sería magro- la Administración mostró compromiso con el tema, voluntad de transformaciones y deseo de cambiar duras realidades preexistentes. Si bien no presentaron un plan global, una sucesión de acciones puntuales, relevaron ese enfoque basado en derechos humanos: construcción de camas, reparaciones elementales de edificios y fomento de la producción, provisión de elementos de higiene faltantes, convocatoria a empresas, organismos públicos, intendencias y ministerios para sumarse al área, recorridas de los peores lugares del sistema, reconocimiento de la gravedad de la situación y resolución de situaciones de urgencia. Desde nuestra Oficina -aún valorando mucho ese enfoque y esfuerzo- planteamos la necesidad de contar con un plan global o estratégico para abordar integralmente esa compleja realidad, de manera de difundir el sano espíritu reformador de esas acciones, en todo el sistema. El sistema es todavía muy heterogéneo y persisten carencias agudas. La no existencia de un

⁴¹ Ver Informe Comisionado Parlamentario 2019 y 2020.

modelo uniforme, sólido e integral, aplicado a todas las unidades y con la misma lógica de derechos humanos, genera incertidumbre en todos los operadores del sistema.

Tener un plan estratégico implica diagnóstico, planificación de metas y resultados, reordenamiento de la gestión, redes institucionales y obtención de recursos. Los recursos son obtenibles en la medida -más aún en tiempo de restricción presupuestal- que existe un plan convocante y basado en un amplio apoyo institucional.

El sistema penitenciario sigue comprometido por tener un presupuesto inadecuado: por la extrema limitación de sus recursos y por el mal diseño institucional para su diseño y gestión. Por un lado, las previsiones presupuestales son absolutamente insuficientes para las necesidades. Es notorio como puede verse en el Primer Monitoreo Presupuestal realizado por la Oficina, en Capítulo de Documentos Anexos ⁴² que los rubros destinados al sistema penitenciario, han tendido a bajar pese a que la población aumenta. Además, siendo el Instituto Nacional de Rehabilitación un organismo dependiente del Ministerio del Interior, el diseño de sus necesidades, el planteo de las mismas a las autoridades económicas y su posterior gestión, está negativamente marcado por esa dependencia de un Ministerio de enorme magnitud y múltiples competencias. Asimismo, la habitual práctica de que los pobres presupuestos del Instituto Nacional de Rehabilitación reciban aportes o refuerzos desde el Presupuesto central del Ministerio, es una muy mala práctica para la planificación de gastos e inversiones y para una gestión eficiente. Todo esto pone sobre la mesa la ineludible redefinición de la adscripción institucional del sistema penitenciario.

Es complejo el análisis del presupuesto penitenciario, constituyendo el documento que se adjunta ⁴³ un primer aporte para su análisis parlamentario y público, ya que del mismo participan varios organismos -Ministerio del Interior, INR, ASSE, Sanidad Policial, Ministerio de Defensa, Ministerio de Educación. De todas maneras hay varias señales claras. Se observa en el comparativo del total de las partidas asignadas, una caída en los montos. Estos menores niveles de asignación se vuelven más críticos en la medida que la población carcelaria notoriamente aumenta. Sobre la variación de presupuesto penitenciario en el Ministerio del Interior, en donde recae cerca del 90% del gasto total del sistema, se observa una caída fundamentalmente en los rubros de inversiones y remuneraciones, en tanto los gastos de funcionamiento tienen un pequeño incremento. Sin embargo, en los gastos de funcionamiento la principal partida que corresponde a alimentación, tiene una caída de 4%.⁴⁴ Merece notarse que **los gastos de alimentación bajan desde 2016 consistentemente, salvo un leve aumento en 2020**, pese al también constante aumento de población. Esto refiere a los créditos asignados, no constando aquí los aportes que pueden haber sido dados desde los rubros generales del propio Ministerio del Interior en los diversos rubros, debiéndose también computar, en la medida que la gestión se desarrolle, los aumentos en la producción por el propio organismo, en especial en chacras, cosa que ha ocurrido.

⁴² Ver documento en Capítulo de Anexos "Situación presupuestal del sistema penitenciario". Consultoría realizada para la Oficina del Comisionado Parlamentario por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos Humanos (ACNUDH) por la Cra. Lucía Wainer.

⁴³ Ver documento en Capítulo de Anexos "Situación presupuestal del sistema penitenciario". Consultoría realizada para la Oficina del Comisionado Parlamentario por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos Humanos (ACNUDH) por la Cra. Lucía Wainer.

⁴⁴ El tema alimentación es un tema central en el sistema penitenciario. Como avance a la plena comprensión del mismo, realizamos un primer estudio junto a la Escuela de Nutrición de la Universidad de la República que se presenta en el Capítulo de Documentos Anexos.

Es notorio también en la observación presupuestal que las inversiones en el sistema (arreglos, compras de equipos, creación de plazas o unidades) tuvieron un fuerte incremento entre 2011 y 2014, para luego caer sostenidamente, llegando a niveles mínimos en 2021.⁴⁵

El estudio que presentamos, señala en 39.000 pesos el gasto mensual por persona privada de libertad, incluyendo los servicios de todos los organismos involucrados. Dejamos este monto para la valoración de cada uno, pero agregamos que el dato nos sugiere una pregunta desafiante: ¿No es posible destinar ese monto a entidades externas -centros terapéuticos en salud mental o de adicciones o de cumplimiento de medidas alternativas- para que en algunos casos se hagan cargo de la rehabilitación? Eso ya ocurre, aunque puntualmente, por orden judicial, pero sin aporte de la Administración. Un sistema de este tipo, derivando personas a centros especializados, ya existe en Uruguay para la atención de la infancia y adolescencia, ya sea en situación de amparo o de ejecución de medidas judiciales.

Parece claro que las políticas de rehabilitación del Instituto Nacional de Rehabilitación no pueden desarrollarse en ninguno de sus aspectos sin un presupuesto adecuado. Los tres rubros presupuestales, remuneraciones (nivel salarial y cantidad de personal), gastos de funcionamiento (desde útiles de trabajo y enseres a la alimentación) e inversiones (arreglos, refacciones, nuevos espacios) lo comprometen seriamente, condenando sus esfuerzos a solo evitar males mayores sin poder desplegar una política penitenciaria (seguridad y rehabilitación) sólida. Es notorio del análisis presupuestal que los rubros tuvieron un importante aumento en el período 2010-2015,⁴⁶ para luego volver a caer en todos los años posteriores salvo puntuales excepciones, pese al importante aumento de población.

Los actuales niveles presupuestales impiden cumplir con el mandato constitucional de asegurar para reeducar.

EVOLUCIÓN

En el 2021 el sistema penitenciario uruguayo tuvo en promedio unas 13.693 personas privadas de libertad, lo que representa 386 personas privadas de libertad cada 100.000 habitantes, lo que ubica a Uruguay en torno al puesto número 12 de países del mundo que tiene mayor cantidad de población proporcionalmente en sus cárceles⁴⁷. A mediados de abril del 2022 se han superado las 14.200 personas, llegando a una tasa de prisionización de 400 cada 100.000 habitantes.

⁴⁵ Ver en Documentos Anexos Informe Presupuestal del Sistema penitenciario.

⁴⁶ Vale la pena recordar que estos aumentos presupuestales y el inicio de la “reforma penitenciaria” se hicieron en el marco de un acuerdo de política pública en el Parlamento del que participaron Gobierno y oposición de la época.

⁴⁷ Según el índice construido por el Instituto de Investigación en Política Criminal, Universidad de Londres <www.prisonstudies.org>. Debe tenerse en cuenta que el ranking está compuesto por mediciones en países que son realizadas con distintas referencias temporales (e incluso en algunos el dato puede tener más de un año de atraso en su actualización), por lo que la comparabilidad no es exacta.

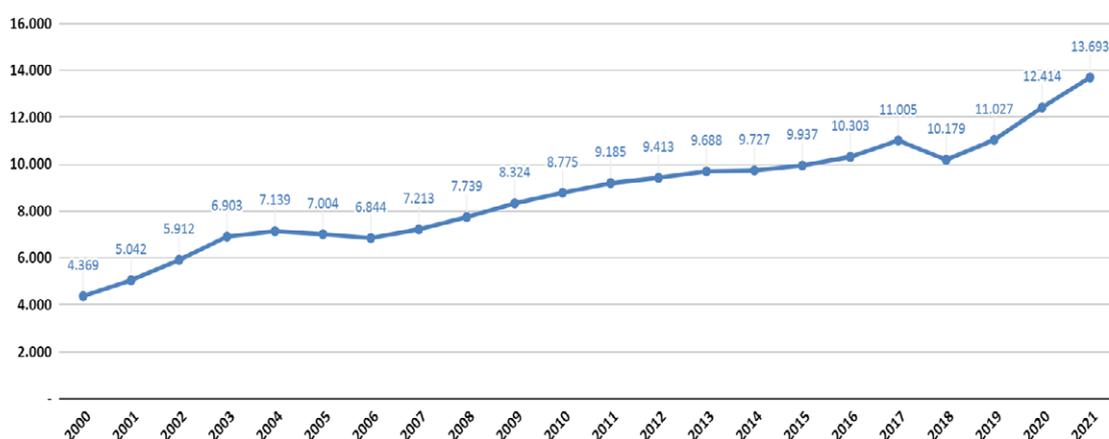
CUADRO 1. Lista de los 15 países con mayor tasa de prisionización en el mundo

Ranking	País	Año de relevamiento	Tasa de prisionización (c/100.000 hab)
1	Estados Unidos	2019	629
2	Ruanda	2021	580
3	Turkmenistán	2021	576
4	El Salvador	2021	564
5	Cuba	2012	510
6	Palau	2020	478
7	Panamá	2022	452
8	San Cristóbal y Nieves	2017	423
9	Granada	2019	413
10	Tailandia	2021	411
11	Bahamas	2020	409
12	Uruguay	2021	386
13	Brasil	2020	381
14	San Vicente y las Granadinas	2020	369
15	Turquía	2022	368

Fuente: elaboración propia en base al ranking construido por el Instituto de Investigación Criminal, Universidad de Cambridge

Como puede apreciarse en la siguiente gráfica de la evolución histórica de la población penitenciaria, se trata de una tendencia de crecimiento de largo alcance.

GRÁFICO 1. Evolución del promedio anual de personas privadas de libertad (2000 - 2021)



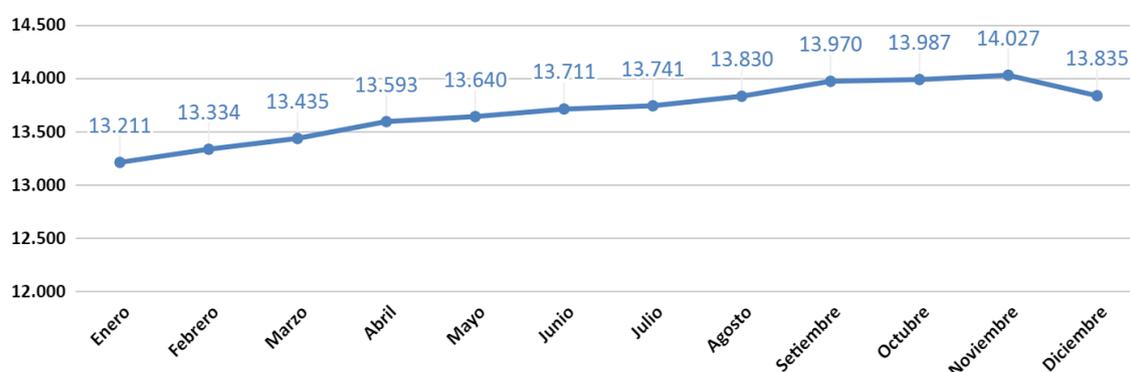
Fuente: elaboración propia en base a información del INR y del Ministerio del Interior.

En las primeras 2 décadas de este siglo, el volumen de la población penitenciaria en Uruguay se ha triplicado. El crecimiento poblacional ha sido continuo, con las únicas excepciones del 2005-

2006 y de 2018, donde distintas políticas resultaron en la contención y hasta en un descenso leve de las cifras. Fuera de estos años puntuales, la población ha crecido sostenidamente, con diversa intensidad pero en la misma dirección de aumento poblacional que continúa hasta nuestros días, sin que haya señales que indiquen cuál será su límite. En el 2019 la tasa de crecimiento anual promedio fue de 8,3%, en el 2020 fue de 12,6% y en el 2021 fue de 10,3%.

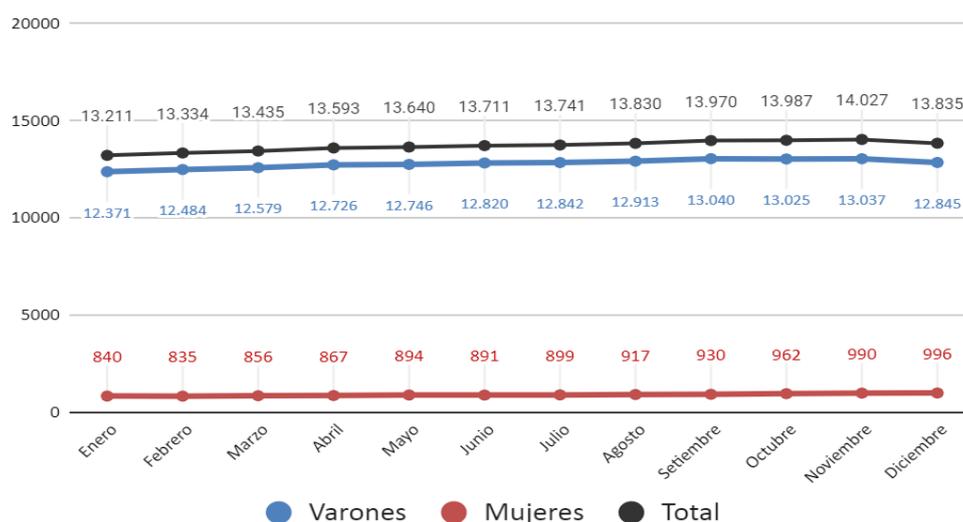
En este último año la población promedio fue de 13.693 personas en prisión, aunque tras el primer trimestre del 2022 la población ya ha superado las 14.200 personas. Se debe tener en cuenta que estas cifras corresponden a fotos en un momento determinado, a un “stock de población”. Pero debe tenerse en cuenta que las cárceles tienen una gran dinámica, es mucha la población que ingresa y egresa todos los días, por lo que la cárcel involucra a muchas más personas que las que registra el volumen puntual en un momento determinado. Según información del INR, en el 2021 ingresaron unas 9.134 personas y fueron excarceladas 7.179, lo que significa que en un año han pasado por la cárcel más de 22.000 personas privadas de libertad.

GRÁFICO 2. Evolución mensual de la población privada de libertad del 2021



Fuente: elaboración propia en base a información del Ministerio del Interior.

Gráfico 3. Evolución mensual de la población penitenciaria en el 2021 por sexo



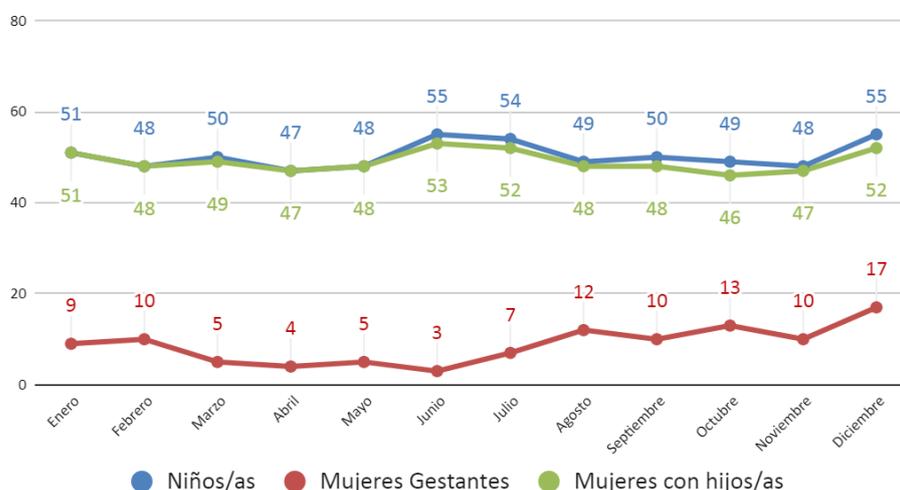
Fuente: elaboración propia en base a información del Ministerio del Interior.

En el 2021 la población tuvo dos ritmos de crecimiento. Hasta agosto la tasa anual de crecimiento era de entre un 10% y un 12% y en la última parte del año el crecimiento pasó a ubicarse en torno al 6% anual, tasa que continuó en los primeros meses de 2022.

Uno de los aspectos importantes para subrayar es que el crecimiento tuvo una composición diferencial por sexo. Si bien señalábamos que en el 2021 la población había crecido en promedio un 10,3% respecto al 2020, esta cifra considerando a los varones fue de 9%, mientras que en las mujeres fue de casi un 28%. Esto quiere decir que las mujeres crecieron proporcionalmente en mucho mayor medida, pasando de un promedio de 709 en el 2020 a un promedio de 906 en el 2021. En diciembre la población de varones incluso descendió levemente (como sucede generalmente en el último mes de cada año) pero no así la población de mujeres, que ha continuado creciendo hasta la actualidad, a mediados de abril del 2022, donde tenemos más de 1.020 mujeres privadas de libertad.

Para un análisis en profundidad del crecimiento diferencial de la población de mujeres privadas de libertad, ver el Anexo “Maternidad, cárceles y medidas alternativas a la privación de libertad” en este mismo informe.

GRÁFICO 4. Evolución mensual de niños/as, mujeres embarazadas y mujeres madres con hijos/as viviendo en prisiones



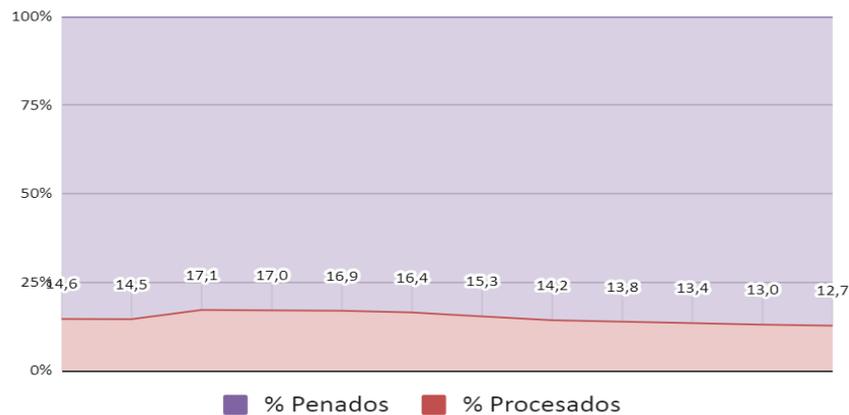
Fuente: elaboración propia en base a información del INR.

Las cifras de niños y niñas viviendo con sus madres privadas de libertad, mujeres madres con hijos y mujeres embarazadas en privación de libertad han oscilado en el 2021 aunque con cifras en promedio similares a las del año anterior. Se observa un aumento en diciembre sobre el que habrá prestar atención para estudiar como continua la tendencia en el 2022⁴⁸.

En el 2021 se ha mantenido la proporción de procesados sin condena que en promedio registró el 15%, mientras que el 85% restante de la población penitenciaria sí tiene una condena. La cifra se ha estabilizado luego de varios años de descenso de la población sin condena tras la reforma del Código de Proceso Penal. En la segunda mitad del año la proporción ha continuado descendiendo levemente llegando al 13% hacia fin de año.

GRÁFICO 5. Evolución mensual de la situación procesal de las personas privadas de libertad en 2021

⁴⁸ Se trata de una población que requiere especial atención en el monitoreo. En el Anexo “Informe especial: prisión domiciliaria asistida para madres con hijos a su cargo en el proceso penal” puede leerse un análisis específico de este tema.



Fuente: elaboración propia en base a información del Ministerio del Interior.

El aumento de población señalado se ha desarrollado sin un aumento proporcional en el presupuesto⁴⁹, en la cantidad de funcionarios y en el número de plazas en las cárceles.

Como se ha comentado en los informes anuales anteriores, el sistema penitenciario tiene una significativa debilidad técnica en la medición del número de plazas, lo que hace que los indicadores globales de hacinamiento no tengan la confiabilidad necesaria para evaluar este aspecto fundamental del sistema, no solo para evaluar el cumplimiento de condiciones mínimas dignas de alojamiento sino también como evaluación de la precondition necesaria para el diseño de políticas y programas de rehabilitación y de reinserción social. El INR no dispone de una definición técnica de plaza penitenciaria y de sus condiciones mínimas asociadas, pese a los diversos avances en la generación de estándares que se han desarrollado en muchos países del mundo. Esto ha llevado a que las cifras de plazas tengan un cierto grado de arbitrariedad en cada unidad, lo que a su vez está unido a dificultades y omisiones de actualización, tanto de las plazas que se deterioran y destruyen como a las nuevas plazas que se construyen.

En el 2021 se han hecho esfuerzos diversos en la reparación de estructuras pero no han habido construcciones nuevas que impliquen un número importante de plazas⁵⁰, al menos no en la proporción que ha demandado el aumento de la población penitenciaria. El número de plazas reportado por el Ministerio del Interior y por el INR se mantuvo constante durante todo el año hasta fines de agosto, en dónde hubo un aumento repentino de más de 1.900 plazas en el total de las cifras de capacidad reportadas. Dado que no han habido construcciones de nuevas unidades ni grandes ampliaciones, es de suponer que el cambio abrupto se explicaría por una corrección que reinterpretaría los datos reportados anteriormente, pero no hemos recibido información técnica metodológica detallada sobre los cambios referidos en cada unidad, o desde cuándo estarían vigentes.

La nueva interpretación de la capacidad del sistema por parte del Ministerio referiría a la recuperación de lugares que antes se interpretaban como inhabitables. Sin embargo, al carecer

⁴⁹ Ver ANEXO I. La situación presupuestal del sistema penitenciario

⁵⁰ Se pueden mencionar aperturas de sectores pequeños en distintos lugares del sistema: el módulo de Preegreso de Comcar, los sectores 4 y 120 en Maldonado, la inauguración hacia fin de año del primer piso de la Unidad 9 de mujeres madres con hijos, la ampliación de un sector del 3º Oeste de la Unidad 5 Mujeres, un nuevo sector para mujeres en la chacra de Pintado Grande, la reparación del sector MI en la Unidad 1 PPP y la ampliación de la chacra masculina en Tacuarembó.

de información conceptual y metodológica detallada de este nuevo reporte, nuestra oficina aún no ha logrado comprobar, caso a caso, el cambio práctico significado en cada sector del sistema ni si las eventuales nuevas realidades se corresponden a una potencial conceptualización teórica que no ha sido explícitamente desarrollada.

Sin contar con dicha información ni observar cambios estructurales significativos en la capacidad de alojamiento de las unidades, consideraremos los últimos datos oficiales reportados de la capacidad del sistema en tanto plazas habilitadas, con algunas correcciones puntuales de constataciones propias de la oficina y con la salvedad mencionada anteriormente respecto a la dificultad de valoración de la calidad del dato y de un cambio del registro de plazas tan poco documentado.

Es importante subrayar que por estas razones, **los datos presentados sobre densidad no son comparables** a los reportados en el informe anual anterior del 2020 en los que se manejaban otras cifras oficiales de referencia.

Dada la distinta evolución de crecimiento de la población penitenciaria y de la creación de plazas, la densidad en el sistema penitenciario no ha parado de crecer en los últimos años, agravando la situación de hacinamiento reportada año a año. En el siguiente gráfico se puede observar la evolución de la densidad penitenciaria en el 2021, que en promedio alcanza el 123% de ocupación. En diciembre se observa un leve descenso de la población que incide en el último valor de densidad de diciembre, pero retoma su crecimiento en los primeros meses de 2022⁵¹.

GRÁFICO 6. Evolución mensual de la densidad penitenciaria (2021)



Fuente: elaboración propia en base a información del Ministerio del Interior.

Es importante señalar que pese a las dificultades técnicas mencionadas respecto a la medición de plazas y a eventuales correcciones, es indudable que el sistema ya ha superado el nivel global de hacinamiento crítico y que, de continuar la tendencia del aumento poblacional, será difícil que alcancen las plazas previstas en los posibles proyectos de creación de unidades para revertir esta situación.

Además, debe considerarse que la cifra global de densidad es un promedio del sistema, es decir, tiene en su interior situaciones extremadamente críticas en donde la población duplica o triplica

⁵¹ Al cierre de este informe, a mediados de Abril de 2022 la cifra de densidad llegaría al 128%.

la capacidad máxima de alojamiento. Estos niveles de sobrepoblación, además de representar condiciones que significan una situación de seria vulneración de los derechos de las personas privadas de libertad, también implican importantes dificultades logísticas y de infraestructura para la planificación y gestión de actividades y programas correspondientes a las funciones que deben cumplir los establecimientos carcelarios.

Respecto a la situación de hacinamiento de cada unidad, en la zona metropolitana cabe destacar la situación crítica de la Unidad 5, cárcel de mujeres con el 143% de ocupación de la unidad, situación que se ha generado por el aumento de la población penitenciaria femenina. También debe señalarse la situación crítica de hacinamiento de las unidades 7 Canelones y 4 Comcar.

También es importante señalar la situación de la unidad de Juan Soler, en San José y la Unidad 2 Chacras de Libertad y Canelones, que se han mantenido por debajo de la mitad de su capacidad de alojamiento al igual que en años anteriores. Esta situación también puede observarse en distintos espacios-chacra del interior del país que tienen una ocupación que está muy por debajo de sus posibilidades.

Esta situación llama la atención dada las condiciones críticas de sobrepoblación del resto del sistema. Es cierto que para la ocupación de estos lugares se necesita un trabajo previo de preparación de perfiles para habitar estos espacios. La preparación y el trabajo individual son necesarios para la convivencia en estos espacios más abiertos, en donde los componentes físicos de seguridad perimetral son menores y en donde la confianza y el desarrollo de proyectos de egreso debería ser el eje principal de trabajo penitenciario. Para ello es necesaria una planificación de mediano y largo plazo a partir de proyectos de trabajo individual que incluyan la posibilidad de alojamiento en estos sectores en el diseño programático de la intervención penitenciaria.

CUADRO 2. Densidad de la población penitenciaria por unidad (promedio 2021)

Zona Metropolitana	%	Zona Interior	%
Nº 5 Femenino	143	Nº 20 Salto y Anexo Tacuabé	318
Nº 7 Canelones	134	Nº 16 Paysandú	192
Nº 4 Santiago Vázquez	128	Nº 21 Artigas y Anexo Pintado Grande	181
Nº 8 Domingo Arena	108	Nº 15 Cerro Largo	169
Nº 3 Libertad	101	Nº 24 Soriano	164
Nº 9 Mujeres con hijos (ex Molino)	100	Nº 12 Rivera y Anexo Paso Ataque	157
Nº 1 Punta de Rieles (PPP)	90	Nº 13 Maldonado	157
Centro de Ingreso (CIDDM)	84	Nº 17 Lavalleja - Minas	136
Nº 6 Punta de Rieles	69	Nº 18 Durazno	133
Nº 10 Juan Soler	69	Nº 19 Florida	132
Nº 2 Chacra Libertad	43	Nº 22 Rocha	126
		Nº 23 Treinta y Tres	124
		Nº 11 Río Negro	122
		Nº 26 Tacuarembó	116
		Nº 14 Colonia	96

		Nº 25 Flores	44
Total Zona Metropolitana	109	Total Interior	158
Total País	123		

Fuente: elaboración propia en base a información del Ministerio del Interior.

En las unidades del interior existe un proceso de aumento de la sobrepoblación que viene acumulándose desde hace varios años, con situaciones extremadamente críticas. Con la excepción de Colonia, que se encuentra casi al 100% de ocupación, se observa hacinamiento crítico en todas las demás unidades (en la unidad de Tacuarembó existe sobrepoblación aunque en 2021 aún no había superado el 120%). En la unidad de Salto se triplica la cantidad de personas respecto a la capacidad de alojamiento, situación que ha continuado agravándose. Situación similar ocurre en Paysandú y Artigas en donde la población se acerca a duplicar la capacidad de alojamiento. El resto de las unidades del interior también se encuentra en una situación crítica de sobreocupación que arriesga e inhibe cualquier proyecto de intervención institucional con fines de rehabilitación e integración social.

DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA

A los efectos de establecer un diagnóstico de situación del sistema, tanto para su evaluación como para el desarrollo de políticas, es pertinente valorar el estado de situación del sistema y las condiciones de reclusión y rehabilitación que ofrece como servicio público. Los dividimos en tres categorías de clara y neta comprensión y con criterios claros que puedan servir para decisiones de política pública.

Utilizamos como base general las normas del sistema internacional de los derechos humanos – que usan todos los organismos y mecanismos de monitoreo de prisiones–, en especial el Pacto de derechos civiles y Políticos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención contra la Tortura, las Reglas Mandela y el contenido del mandato constitucional nacional de educar y prevenir el delito expresado en su art. 26. ¿Cómo realizamos la valoración? A partir del abordaje de una serie de dimensiones clave observadas en las diversas visitas que realizamos a los centros, elaboramos tres categorías de situaciones. Estas dimensiones que consideramos clave y estratégicas, tomaron en cuenta los derechos recogidos en el sistema internacional de los derechos humanos para las personas privadas de libertad y las normas nacionales.

Hemos identificado con el color verde, aquellos lugares donde existen buenas oportunidades de rehabilitación: acceso a la salud, educación, actividades productivas, buena convivencia, positiva relación pedagógica y educativa entre autoridades, funcionarios e internos, relacionamiento institucional abierto con la comunidad, relación con la familia, conocimiento de las autoridades de la situación de los internos, razonable situación edilicia (estructura, servicios, mobiliario, luz, agua, baño), capacitación, deporte y fomento de proyectos para el egreso. Identificamos con color amarillo aquellos lugares que no alcanzan los objetivos anteriores o que los tienen parcialmente. A veces refiere a unidades que por su tamaño o por no haber completado proceso de reforma cabal, no logran dar una asistencia pareja a todos sus internos. También a unidades que pueden tener algunos rubros muy positivos pero que presentan aspectos centrales sin resolver, como la inseguridad, régimen regular y estable de salida al patio y al aire libre, acceso a la salud.

Asimismo hemos calificado de trato cruel, inhumano y degradante a aquellos lugares donde las condiciones implican una situación aflictiva que más allá de la penuria que provoca la pérdida de la libertad y donde las condiciones de convivencia, ya sea por uno, unos pocos o muchísimos factores, implican un sufrimiento que podría y debería evitarse (cruel), que contraría la dignidad humana pues dificulta o impide el desarrollo de sus potencialidades (inhumano) o degradante (colocada en esa posición, la persona empeorará y descenderá en sus capacidades y posibilidades de una vida digna e integrada a la comunidad).

¿Qué es trato cruel, inhumano o degradante en la privación de libertad?

Básicamente apunta que las condiciones de vida allí son ajenas a la idea del “tratamiento” que debe existir como finalidad de la pena. El tratamiento es acceder a derechos: capacitación, salud, educación, seguridad, comunicación. Se trata de un conjunto de dimensiones que deben estar presentes para que sea razonablemente posible que la persona tenga oportunidades de prosperar en sus capacidad y habilidades pro sociales. Desde la Oficina, hemos sostenido que la prohibición absoluta de la tortura, establecida inicialmente en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, como prohibición de “tortura y otros tratos o penas, crueles, inhumanos o degradantes”, tiene, en esa segunda parte de la definición normativa asumida ya universalmente, el desafío central de los sistemas penitenciarios del siglo XXI. Sin “tratamiento”, tomado con el conjunto de elementos que sostiene una convivencia que desarrolla la dignidad humana, hay trato cruel.⁵²

Hay algunos factores que por sí solos son determinantes de que las condiciones del lugar son crueles, inhumanas o degradantes. Por ejemplo la ausencia de un régimen de patio que se cumpla regularmente, el predominio total del encierro en la vida cotidiana, son indicadores que en ese lugar las personas no están trabajándose un futuro, por lo que la prisión deja de cumplir la finalidad requerida por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos para estar dentro de la “dignidad inherente al ser humano”: dice el art. 10 de esa norma que “el régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados”.

Las “Reglas Mandela” estipulan un mínimo de una hora de patio al aire libre por día. La ausencia de ese “mínimo de mínimos” es indicativa de que existen otras carencias muy graves en cuanto al legal cumplimiento de la pena. La norma es obviamente importante en sí misma: un espacio diario de estadía al aire libre de quien está privado de libertad parece un mínimo básico para la salud mental, el equilibrio emocional, una relación correcta con los demás y un estado de ánimo llevadero. Cuando eso no ocurre –nótese que estamos señalando un mínimo muy básico– eso es indicativo de muchas otras afectaciones que ocurren en cascada y que son síntoma de problemas serios. Si la persona no sale de la celda con regularidad diaria, eso significa que la violencia intra carcelaria existente lo impide, que está llevando una vida en reclusión que lo aleja de las características de lo que será luego la vida en libertad, que no hay funcionarios para que el régimen de patio se cumpla y que si no hay funcionarios para ese mínimo espacio de expansión tampoco los hay para ir a la policlínica, ser llevados a las aulas, recibir y tramitar solicitudes o para generar actividades educativas. Ausencia de patio regular ya, por sí solo, descriptor de condiciones inhumanas que violan las previsiones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y las demás normas citadas. Lo mismo puede decirse de otras dimensiones previstas en otras normas, como el acceso a salud, educación y trabajo, acceso a actividades religiosas, abogado, visita, comunicación o las características básicas de los lugares

⁵² Ver “Cárcel, dignidad y derechos humanos”, informe especial del Comisionado Parlamentario, 2019.

de alojamiento (luz, aire, agua, saneamiento, limpieza). Rara vez estas carencias se dan de forma aislada y su ausencia suele ser parte de una falta de “programa” de tratamiento o de ausencia de “sustentación” del sistema de convivencia que, lejos de orientarse a la rehabilitación, queda, en algunos casos, limitado a la mera contención, violentando las normas nacionales e internacionales.

De acuerdo a esto, tomamos “indicadores estratégicos de situación” elementales para nuestra valoración:

- Condiciones edilicias
- Hacinamiento
- Encierro en celda / Acceso a patio
- Oferta de actividades educativas, laborales, culturales, deportivas o sociales (programas)⁵³
- Características de la convivencia (vida cotidiana) / Niveles de violencia
- Rol educativo-pedagógico de las autoridades, mandos medios y operadores funcionarios

¿Por qué no definimos las peores condiciones de reclusión como tortura? La tortura tiene una definición muy precisa en el plano internacional que luego es tomada, con algunas variantes leves, en las legislaciones nacionales. La Convención contra la Tortura, norma de referencia, dice que ella es “todo acto por el cual se inflija intencionalmente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales”, pero establece que esas acciones deben ser realizadas por los funcionarios con determinada finalidad: intimidar, coaccionar, cualquier razón basada en la discriminación. Por lo tanto, las condiciones generales de reclusión o la situación de una unidad o sector, entendemos no puede calificarse como tortura, ya que no son una conjunto de actos determinados por una finalidad sino una decaencia estructural de un servicio con vulneración de derechos y generación de penurias. Son, entonces, trato cruel, inhumano o degradante. Creemos que tampoco corresponde usar expresiones genéricas como “malas” o “inadecuadas” condiciones, sino usar los términos del derecho internacional de los derechos humanos apropiado para las circunstancias en que la prisión no tiene los elementos básicos para cumplir su fin rehabilitador y respetuoso del amplio concepto y alcance de la dignidad humana. El anterior listado permite distinguir que aun en locales con serias dificultades edilicias o carencias de algún tipo, el buen accionar de directores o referentes, sumado a contar con un proyecto de centro que tiene el compromiso de sus funcionarios, logra conformar una cotidianidad positiva, desde la cual se afrontan las carencias con valentía y respeto de los derechos. En el polo opuesto, a veces buenos edificios albergan malas prácticas.

En suma, teniendo eso presente, hemos identificado las tipologías que siguen. **Tipo 1:** unidades donde las condiciones de vida son muy malas, con elevados niveles de violencia, no se cumplen estándares mínimos previstos en las Reglas Mandela y en el mandato de la Constitución (art. 26, reeducación y profilaxis del delito), y por lo tanto se puede decir que allí, por la falta de oportunidades de rehabilitación e integración hay tratos crueles, inhumanos o degradantes. **Tipo 2:** Unidades que tienen parcialmente actividades relevantes para la integración social y la rehabilitación, pero que tienen todavía importantes sectores sin acceso a las mismas, total o

⁵³ Cabe aclarar que para el diagnóstico de esta edición del informe no se contó con el procesamiento de datos cuantitativos del INR correspondientes al pedido de información de la oficina, en particular respecto al volumen de actividades de las distintas unidades.

parcialmente. Son lugares donde paradójicamente se encuentran, en el mismo establecimiento, realidades muy dispares, con internos que, por ejemplo, van a estudiar o realizar tareas agrícolas, y otros que no salen prácticamente de la celda o no tienen actividad socioeducativa alguna. **Tipo 3:** Son centros que logran presentar una buena agenda de actividades, donde la violencia interna es baja o inexistente, donde se concretan buenas relaciones con los allegados sociales y familiares de los internos, los directores y referentes conocen a los internos y tratan de responder a sus necesidades y particularidades, la apertura al medio es grande y hay intercambios con el mundo exterior (organizaciones sociales y culturales realizan actividades dentro de la prisión).

GRÁFICO 7. Panorama de las condiciones de Rehabilitación del sistema penitenciario según cantidad de población⁵⁴



Fuente: Oficina del Comisionado Parlamentario.

Unidad	<u>Tratos Cruels, Inhumanos o Degradantes</u>
---------------	--

⁵⁴ Se consideró como referencia el promedio anual de población en cada unidad o sector.

Nº 3	Libertad
Nº 4	Comcar - Módulos: 3 (parcialmente), 4, 8 (parcialmente), 10 (parcialmente) 11 y 12
Nº 5	Sectores: 3º Piso Este, Oeste y Preventivas Reincidentes, Tránsito 4º Nivel y 5º Nivel
Nº 7	Canelones - Módulo 2
Nº 13	Maldonado - Sectores: A, C, D, E (Planta Alta), G, H, 6 (Tránsito), Seguridad y Sector femenino: 1A, 1B, diagnóstico, sector 0
Nº 16	Paysandú - Sectores: DDSS y Preventivas

Unidad	Insuficientes condiciones para la integración social
s/n	Centro de Ingreso (CIDDZM)
Nº 1	Punta de Rieles (PPP)
Nº 2	Chacra Libertad y Chacra Canelones
Nº 4	Comcar - Módulos: 2, 3 (parcialmente), 5, 6, 8 (parcialmente) y 10 (parcialmente)
Nº 5	Sectores: Piso 1º Oeste y Centro, 2º Este y Oeste y Preventivas Primarias
Nº 7	Canelones - Módulo 1 y Barracas
Nº 11	Río Negro - Sectores: Monitoreo y Celdario Pabellones
Nº 12	Rivera
Nº 13	Maldonado - Sector E (Planta Baja), sector femenino: 2A, 2B, sector 3, preventivas
Nº 14	Colonia
Nº 15	Cerro Largo

Nº 16	Paysandú (parcialmente)
Nº 17	Lavalleja (mujeres)
Nº 20	Salto
Nº 21	Artigas
Nº 22	Rocha
Nº 23	Treinta y Tres
Nº 24	Soriano
Nº 26	Tacuarembó (varones)

Unidad	Oportunidades de integración social
Nº 4	Comcar: Módulos 7 y 9
Nº 5	Sectores: Piso 1º Este y 3º Polo Industrial
Nº 8	Domingo Arena
Nº 9	Mujeres con hijos
Nº 10	Juan Soler
Nº 12 (Anexo)	Rivera - Paso Ataque
Nº 13	Maldonado - Sectores: B y 5 (Pre-Egreso)
Nº 16	Paysandú - Sector Chacra
Nº 17	Lavalleja (varones)
Nº 18	Durazno
Nº 19	Florida
Nº 20 (Anexo)	Salto - Anexo Tacuabé

Nº 21 (Anexo)	Artigas - Anexo Pintado Grande
Nº 25	Flores ⁵⁵
Nº 26	Tacuarembó (mujeres)

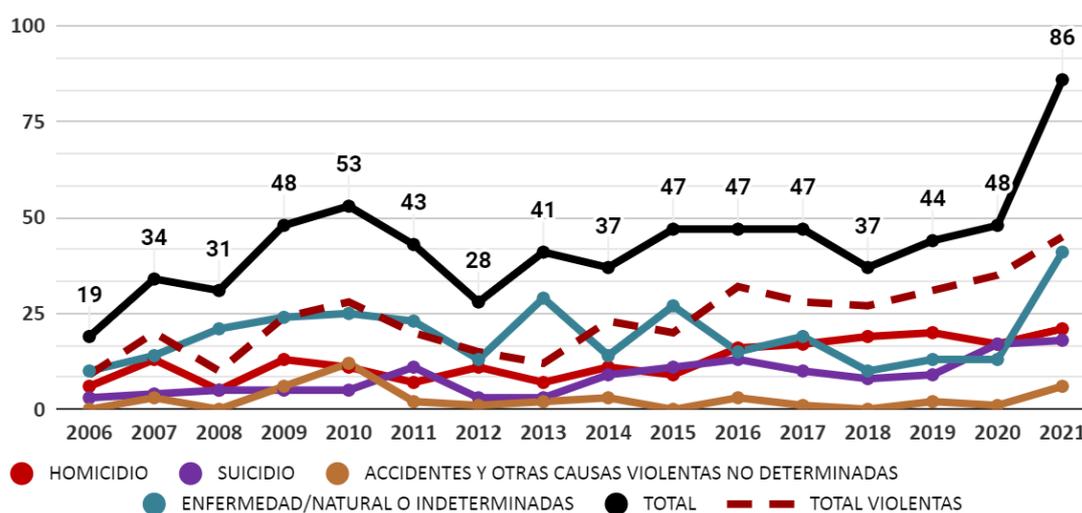
⁵⁵ La Unidad de Flores se cerró en Julio del 2021

VII MUERTES EN CUSTODIA

En el 2021 hubo 86 muertes bajo custodia, se trata de la mayor cifra ocurrida en un año en Uruguay, superando ampliamente al mayor registro anterior, que fue en el 2010 con 53 muertes. El 2021 también fue el año en que se registraron más muertes violentas⁵⁶ con 45, de las cuales 21 fueron homicidios, 18 suicidios⁵⁷ y 6 muertes accidentales o de causas violentas no aclaradas.

Además en el 2021 hubo 41 muertes por patologías, enfermedades y otras causas naturales o indeterminadas. En 9 de ellas no se contó con información suficiente para determinar la causa de muerte. Estos 41 fallecimientos más que triplican la cifra de 2020 (13) y supera ampliamente la mayor cifra registrada, que fue en el 2013 con 29 fallecimientos de este tipo.

GRÁFICO 8. Evolución anual de las muertes bajo custodia según tipo (2006-2021)



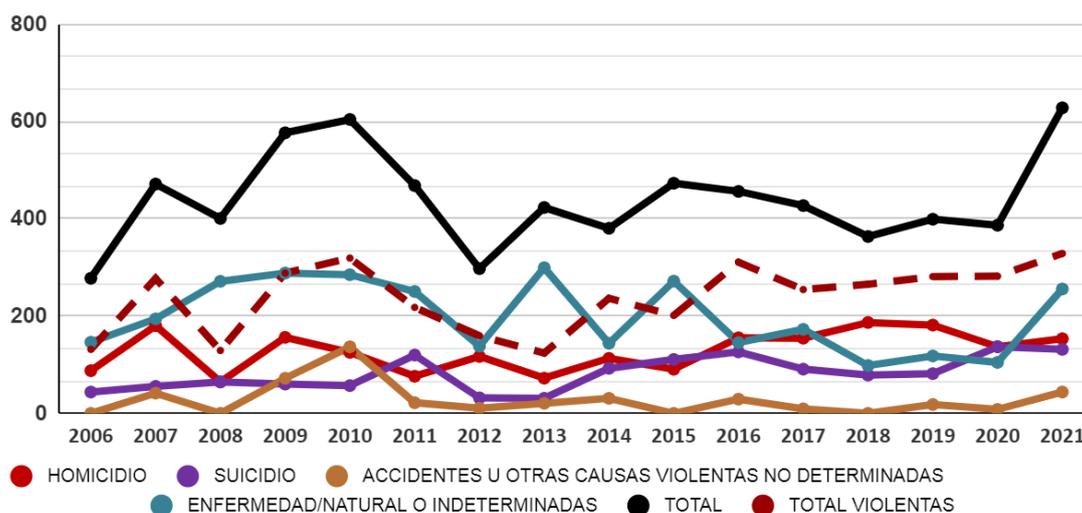
Fuente: elaboración propia en base a información de INR y de la Oficina del Comisionado Parlamentario.

Dado el incremento continuo de la población penitenciaria de las últimas décadas, corresponde analizar si este crecimiento de las muertes en términos absolutos lo es también en términos relativos al aumento de la población penitenciaria. La gráfica de la evolución de la tasa de muertes por tipo muestra que la cifra total es la mayor registrada en la historia también en términos relativos. Lo mismo puede decirse respecto a las muertes violentas (línea punteada en la gráfica), que supera la cifra de los años con mayor incidencia de este tipo de muertes, en el 2010 y 2016. Por otra parte, la tasa de muertes no violentas registra un fuerte aumento respecto al año anterior, y si bien es la mayor cantidad de la historia en términos absolutos, en términos relativos se acerca pero no supera las cifras de 2013 y 2015.

⁵⁶ Se considera como tales a los homicidios, suicidios, accidentes u otras causas violentas no del todo determinadas.

⁵⁷ Uno de ellos falleció por complicaciones de heridas de arma blanca en el abdomen provocadas a lo largo de los años. Su historial reciente de heridas autoinfligidas determina provisoriamente su clasificación como suicidio, aunque se continúa investigando para determinar con precisión los últimos sucesos que precipitaron su muerte.

GRÁFICO 9. Evolución anual de la tasa de las muertes bajo custodia (c/100.000) según tipo (2006-2021)

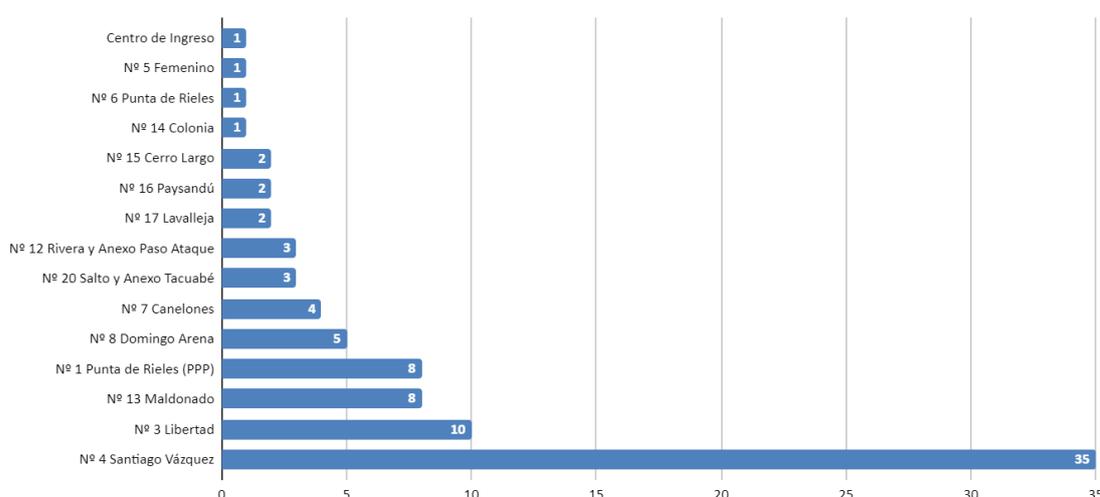


Fuente: elaboración propia en base a información de INR y de la Oficina del Comisionado Parlamentario.

La tasa de homicidios ha sido en el 2021 de 152 c/100.000 habitantes, tasa que es 15 veces mayor a la tasa nacional. La tasa de suicidios ha sido de 131 c/100.000 habitantes, cifra que es más de 6 veces mayor a la tasa nacional.

Al igual que en años anteriores, se observa que la ocurrencia de las muertes bajo custodia no es homogénea en todo el sistema; hay algunas unidades y sectores dentro de las unidades en donde aparecen con mayor frecuencia. La Unidad 4 Comcar concentra el 41% de las muertes aunque aloja al 29% de la población del sistema penitenciario. La Unidad 3 Libertad ha tenido el 12% de las muertes y aloja al 8% de la población.

GRÁFICO 10. Distribución de las muertes bajo custodia según unidad (2021)

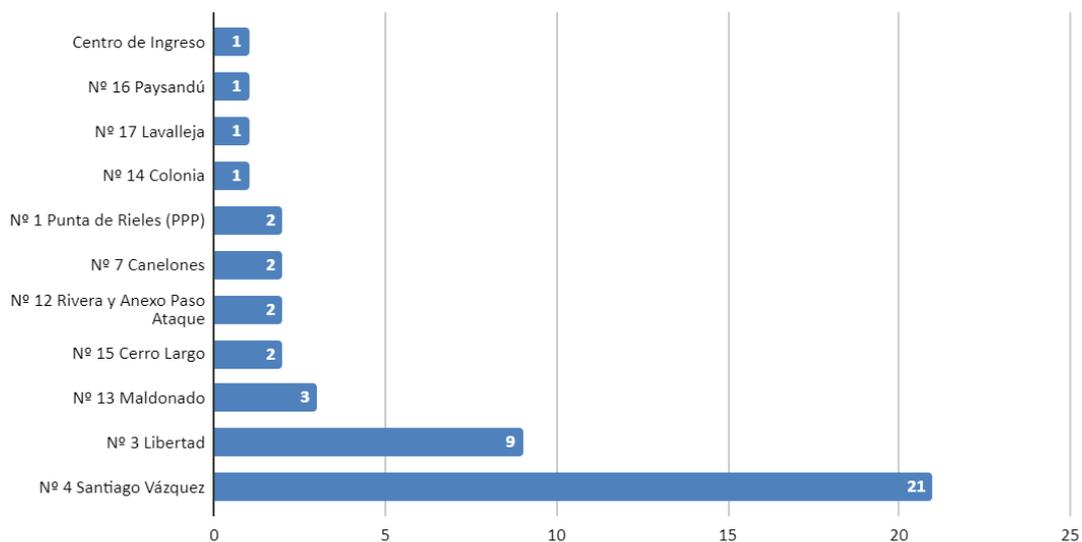


Fuente: Oficina del Comisionado Parlamentario.

Es importante para el análisis distinguir los tipos de muerte violentas y no violentas en tanto permite tener indicadores que señalen distintos tipos de problemáticas y omisiones

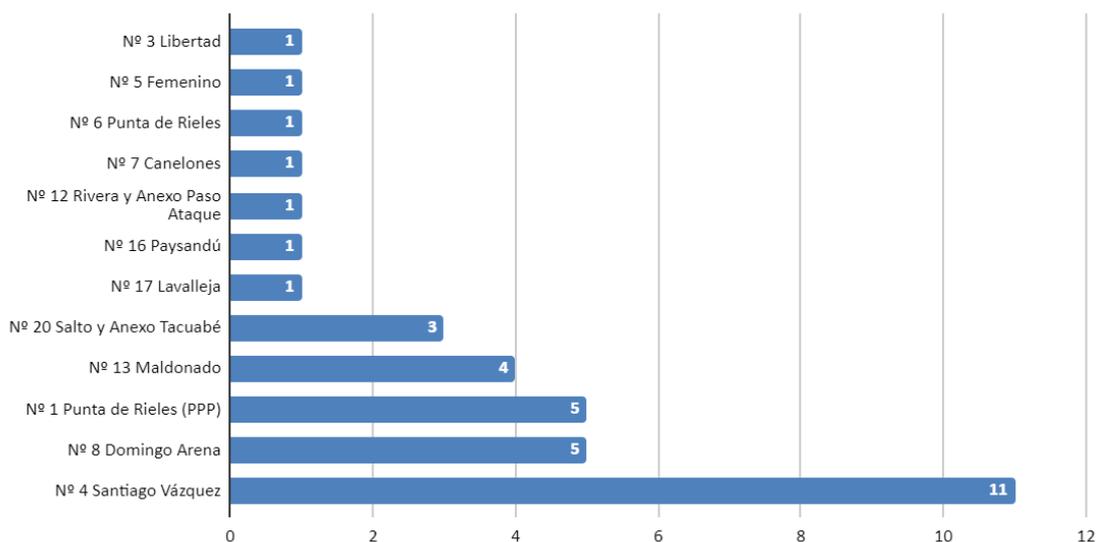
institucionales en la prevención de las muertes bajo custodia. Siguiendo el análisis anterior, se observa que en la Unidad 4 ocurrieron el 47% de las muertes violentas y en la Unidad 3 el 20%. Se trata de unidades en las que hay una importante sobrerrepresentación de los eventos violentos.

GRÁFICO 11. Distribución de las muertes violentas bajo custodia según unidad (2021)



Fuente: Oficina del Comisionado Parlamentario.

GRÁFICO 12. Distribución de las muertes no violentas bajo custodia según unidad (2021).

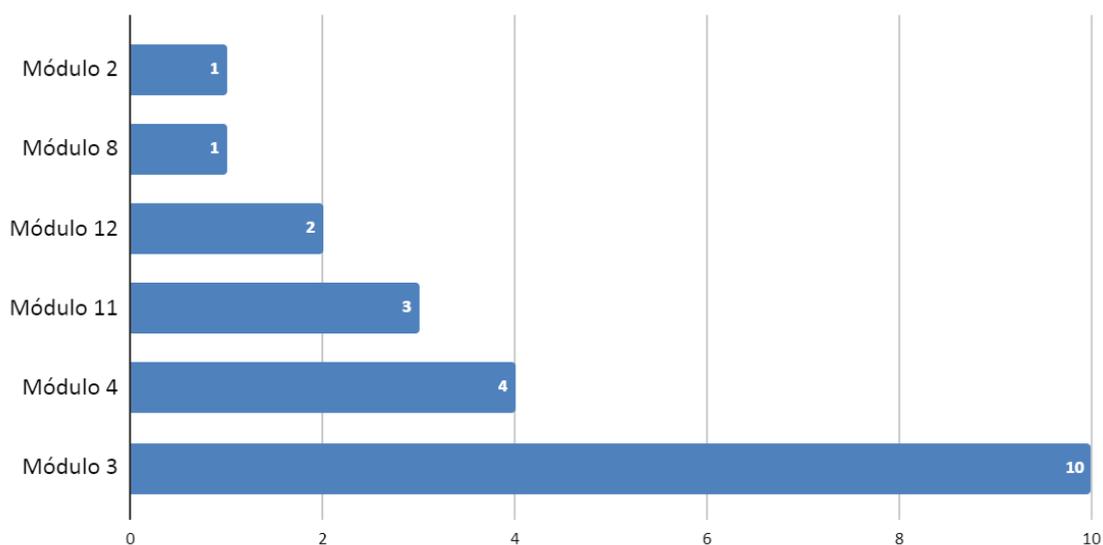


Fuente: Oficina del Comisionado Parlamentario.

Dado que la Unidad 4 es la que aloja a la mayor cantidad de internos, con aproximadamente 4.000 personas, es importante que los análisis incorporen la heterogeneidad de situaciones que coexisten en los distintos módulos y sectores, en los que en muchos casos pueden observarse realidades muy distintas. Respecto a las muertes violentas, en el 2021 preocupó especialmente

su gran cantidad en el Módulo 3 (10 muertes), que revelan problemas estructurales serios para proyectar condiciones de alojamiento que cumplan con las Reglas Mandela y que ofrezcan posibilidades de reintegración social. También cabe señalar con preocupación las dos muertes violentas del Módulo 12 junto a otras dos de causas no determinadas que también ocurrieron allí, dado que se trata de un módulo pequeño (en el promedio del años estaban alojadas 25 personas) con mayores posibilidades estructurales relativas de supervisión e intervención institucional.

GRÁFICO 13. Distribución de las muertes violentas bajo custodia en el Comcar (2021)



Fuente: Oficina del Comisionado Parlamentario.

Reporte analítico sobre muertes en custodia 2021

Las páginas que siguen recogen el informe sobre las muertes en custodia ocurridas en 2021 y fue realizado desde la perspectiva de la medicina legal por un equipo de la Cátedra de Medicina Legal de la Facultad de Medicina de la Universidad de la República⁵⁸, en trabajo conjunto con la Oficina del Comisionado Parlamentario. Este relevamiento es posible merced al Convenio de Cooperación que nuestra Oficina mantiene con la referida Cátedra desde 2021. Nuestro reconocimiento a la Facultad de Medicina y esa Cátedra, en especial a su titular, el Profesor Hugo Rodríguez y a su equipo, que han permitido mejorar nuestra capacidad de investigación, que esperamos seguir profundizando en los próximos meses. Habiendo acompañado todo el proceso de elaboración del mismo junto a asesores de la Oficina, el Comisionado Parlamentario

⁵⁸ El informe de la Cátedra de Medicina legal fue realizado por la Dra. María Noel Pereira Sosa, Médica Residente de Medicina Legal y el Prof. Dr. Hugo Rodríguez Almada, Director del Departamento de Medicina Legal y Ciencias Forenses de la Facultad de Medicina de la Universidad de la República

hace propio el informe que aquí se presenta, el que nos fuera presentado por el Prof. Hugo Rodríguez Almada y la Dra. María Noel Pereira Sosa.

Consideraciones preliminares

1. Este informe se realizó a solicitud de la OCP en el marco del acuerdo de trabajo correspondiente suscrito con la Universidad de la República.

Es la continuación del estudio realizado sobre las muertes en 2020, cuyos resultados, conclusiones y recomendaciones son de dominio público.

2. Las muertes bajo custodia son, por definición, sospechosas de involucrar la responsabilidad del Estado o sus funcionarios, sea por acción o por incumplimiento de su deber de proteger la vida de las PPL.

El Protocolo de Minnesota es reconocido como el gold standard para la investigación de las muertes potencialmente ilícitas, incluidas las muertes bajo custodia.

3. Para este informe nos basamos en las definiciones, criterios y principios establecidos en el Protocolo de Minnesota, hasta donde ello nos fue posible. En efecto, ciertos principios cardinales de la investigación, como la prontitud o la exhaustividad, se vieron sumamente menoscabados por una serie de obstáculos legales, burocráticos y hasta culturales.

La falta de acceso a las historias clínicas y demás documentación sanitaria de las personas fallecidas es una debilidad estructural de este informe y le da obligatoriamente el carácter de primario, ya que la obtención de nueva información relevante podría reducir el margen de incertidumbre sobre muchas de las muertes e incluso modificar la clasificación inicial de otras.

4. Cabe enfatizar que la falta de información básica, dato de la realidad que conspiró contra una mejor investigación médico-legal de estas muertes, no contribuye a disipar la hipótesis de la responsabilidad del Estado. Lejos de ello, tratándose de muertes potencialmente ilícitas de personas que están bajo la custodia del Estado, la no disponibilidad de documentación que obra en poder de organismos estatales, refuerza la presunción inicial contraria.

En este sentido —y paradójicamente— la falta de insumos para un informe acabado de cada una de las muertes deviene en insumo relevante, que da cuenta de una faceta crítica de desprotección de las PPL, en tanto la investigación de las muertes bajo custodia presenta este nivel de obstáculos.

II Variables estudiadas

5. Este reporte enfatiza las causas y maneras de muerte en la población estudiada.

Por causa básica de muerte se entiende la lesión o enfermedad que puso en marcha la cadena fisiopatológica que culminó en la muerte. La causa directa de muerte es el último eslabón de la cadena, el que llevó directamente a la muerte.

La manera de muerte (o etiología médico-legal) divide los fallecimientos por su condición de natural (sin participación de causas externas) o violenta (debida a causas externas, sean traumáticas o tóxicas), que a su vez se originan en un evento accidental, suicida u homicida.

Es decir que, por ejemplo, una lesión ocasionada por una quemadura, que se infecta y evoluciona a la sepsis y la muerte, es una muerte violenta (y no una muerte natural de causa infecciosa).

Lo anterior surge de criterios epidemiológicos y médico-legales universales para el registro de las muertes, especificados a su vez en la normativa nacional en la materia, como la Ley N° 19.628 (Creación del marco normativo relativo a la expedición de certificados de defunción) de 21 de junio de 2018 y su reglamentación, dada por el Decreto 276/019.

6. La otra variable central de este reporte es la comprobación, o no, de negligencias o fallas asistenciales o institucionales manifiestas y con incidencia directa en la muerte.

Al respecto se debe precisar, en primer lugar, que a partir del conocimiento directo de las condiciones de reclusión en la mayoría de los establecimientos, se puede afirmar que las carencias de asistencia médica oportuna y de calidad para las PPL es una realidad generalizada en el sistema. De tal manera que, en términos generales, las PPL tienen un estándar de asistencia médica inferior al promedio del resto de los habitantes.

Pero no es este el nivel de negligencia o falla al que se refiere nuestro informe de 2020 y tampoco el actual. En estos reportes, la inclusión de una muerte en la categoría con evidencia de falla asistencial o negligencia estatal supone la detección de una o más falencias de magnitud, objetivables a partir de los documentos recibidos (no ante meras versiones de terceros denunciantes), que tuvieron incidencia manifiesta en la muerte.

En consecuencia, la inclusión de una muerte en la categoría de sin evidencia de falla asistencial o negligencia estatal no supone que existió una actuación oportuna y correcta, sino únicamente que de los elementos disponibles no surgieron esas falencias de modo manifiesto o que las que se detectaron no se pueden vincular claramente con la muerte.

Como se señaló en el ítem anterior, la falta de documentación mínima para dictaminar sobre este punto mantiene viva su potencial ilicitud y la eventual responsabilidad estatal.

7. También es pertinente subrayar que la clasificación de una muerte como natural, en modo alguno obsta que mediara alguna forma grave de negligencia determinante para el resultado letal.

Por el contrario, en una población joven como la carcelaria, la muerte natural obliga a sospechar alguna falla estatal y descartar especialmente algunos extremos, como que se tratara de una persona cuya condición de salud contraindicara estar alojada en una prisión común, la falta de una asistencia oportuna capaz de haber impedido la muerte o aumentando las posibilidades de sobrevida, o la pérdida de chance en personas portadoras de enfermedades crónicas por su detección tardía o su evolución espontánea sin tratamiento.

Desde luego, también en las muertes violentas, y aún en los suicidios, puede confluir la responsabilidad del Estado.

III Metodología

8. El análisis de las muertes se realizó en base a la nómina de PPL fallecidas en 2021 y de toda la información recogida y organizada por la OCP en su base de datos.

En los casos en que nos fue requerido, un equipo del Departamento de Medicina Legal se constituyó en las prisiones a efectos de relevar el lugar del hecho y entrevistar a testigos relevantes (personal del INR del establecimiento, del SAIP-PPL-ASSE o PPL).

Toda esa información fue valorada, caso a caso, en dos instancias: inicialmente, en sucesivas reuniones conjuntas con los técnicos de la OCP y, en una segunda instancia, por un equipo del Departamento de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

En ningún caso, se dispuso de la totalidad de la información que era deseable obtener, ni las entrevistas y relevamientos del lugar del hecho tuvieron la inmediatez aconsejable.

IV Resultados y consideraciones

9. En 2021 la OCP reportó 86 muertes bajo custodia del sistema penitenciario.

Ello supone un crecimiento importante respecto a los años anteriores, que no se explica solo por el aumento de la población carcelaria.

10. De las 86 PPL fallecidas, 84 fueron hombres (98%) y 2 mujeres. Todas cisgénero.

Esta proporción de hombres fallecidos es algo mayor que la de hombres privados de libertad en el sistema penitenciario.

11. La mayoría de las muertes (n=45; 52%) fueron violentas. El resto fueron naturales (n=32; 37%) o no se pudo determinar la manera de muerte (n=9; 10%).

En relación al reporte anterior, se aprecia una mayor participación de las muertes naturales, lo que debería ser motivo de especial preocupación.

Se mantiene un porcentaje inaceptable de muertes en las que la información disponible ni siquiera permite señalar que su manera de ocurrencia sea natural o violenta. Estas 9 muertes ocurridas de manera indeterminada podrían esclarecerse rápidamente con la obtención de información básica.

12. De las 45 muertes violentas, 21 (47%) fueron homicidios, 17 (38%) suicidios y 4 (9%) accidentes. En 3 casos la manera de la violencia no se pudo determinar con la información disponible.

Todos los homicidios fueron consecuencia de acciones de otras PPL. En la mayoría de los casos (18) se usaron armas blancas. En 2 casos la agresión fue por incendio. En el resto se desconoce.

Casi todos los suicidios (n=16) fueron por ahorcamiento (suspensión completa o incompleta). El caso restante fue por quemaduras con fuego. En el reporte de 2020 habíamos advertido el riesgo especial de morir bajo custodia en el primer año de reclusión. En el caso de los suicidios de 2021, la gran mayoría (n=11; 65%) ocurrió dentro del primer año. De ellos, 5 (29%) ocurrieron en el primer mes, 3 (18%) en la primera semana y 2 (12%) en las primeras 24 horas.

Las 4 muertes clasificadas como accidentes derivaron de un incendio en uno de los establecimientos, generado a partir de un desperfecto de la instalación eléctrica. Es obvio que su carácter de "accidental" (entendido como un evento súbito e imprevisto del que deriva un daño) no significa imposibilidad de prevenirlo, sino lo contrario: la posibilidad de su ocurrencia obliga a tomar medidas de prevención.

En el 40% de las muertes violentas (n=18) se detectaron negligencias o fallas asistenciales con manifiesta relación con el resultado letal. Entre ellas se cuentan los 4 fallecidos en el incendio,

pero también varios suicidios en los que no se tomaron medidas mínimas para evitarlos, en PPL de alto riesgo. En el Cuadro Nº 1 se resumen los datos más relevantes de estos casos.

13. De las 32 muertes naturales, hubo 14 (44%) en que la causa fue una enfermedad infecciosa y 5 de ellas fueron por COVID-19. En el resto, la causa fue una patología oncológica (n=7; 22%), cardiovascular (n=6; 19%), encefalopatía de Korsakoff (n=1; 3%) y cuadro agudo de abdomen (n=1; 3%). En las 3 restantes no se pudo determinar con la información disponible.

Llama la atención el alto número de muertes de personas jóvenes por enfermedades infecciosas. Este dato general sugiere mal terreno biológico, malas condiciones ambientales en las cárceles y/o falta de tratamientos oportunos. En especial, las muertes por tuberculosis y por COVID-19 parecerían indicar cierto nivel de fracaso de la protección de la salud y la vida de las PPL.

El estudio individual de los casos reveló en 7 de las muertes naturales (29%) la existencia de manifiestas negligencias o fallas asistenciales con incidencia en el resultado letal. En el Cuadro Nº 2 se resumen los datos más relevantes de estos casos.

14. Incluso en las 9 muertes en que la falta de información fue tan importante que no se pudo siquiera determinar su etiología médico-legal, los mínimos datos disponibles revelaron 2 casos de manifiestas negligencias o fallas asistenciales con manifiesta relación con el resultado letal. En el Cuadro Nº 3 se resumen sus detalles más relevantes.

V Conclusiones

15. En 2021 se verificó un importante incremento en las cifras de muertes de PPL. Este aumento ocurrió a expensas tanto de las muertes naturales como de las violentas.

El estudio médico-legal de estas muertes se vio sumamente dificultado por la carencia de la información mínima en la mayoría de los casos.

Con los limitados datos obtenidos se determinó que en 18 de las muertes violentas, en 7 de las muertes naturales y en 2 de las indeterminadas se presentaron manifiestas negligencias o fallas asistenciales en relación con el resultado letal. Eso hace un total de 27 muertes, lo que significa que en casi un tercio del total se verificaron estas fallas ostensibles relacionables con la muerte, aún sin contabilizar la pésima situación general de base en cuanto a condiciones de vida y respuesta sanitaria.

Los casos que no pudieron ser concluidos por la falta de información o colaboración de instituciones públicas, cualquiera sea la causa burocrática, normativa o cultural involucrada, no hace sino dejar en pie la potencial responsabilidad del Estado por la muerte de personas que estaban bajo su protección.

16. Estamos convencidos que la implementación de las propuestas realizadas por el Departamento de Medicina Legal y Ciencias Forenses en el reporte de 2020⁵⁹ contribuiría a mejorar la situación sanitaria de las PPL y la investigación de las muertes bajo custodia en Uruguay.

⁵⁹ Ese reporte proponía, además de reforzar la salud penitenciaria, un sistema por el cual toda persona que ingresa al sistema penitenciario pueda firmar su consentimiento de su historia clínica pueda ser estudiada por el Comisionado Parlamentario u otros organismos de derechos humanos con mandato legal en prisiones, a los efectos de la promoción de sus derechos. También planteaba la creación del Carnet de Salud Penitenciario, para asegurar un diagnóstico, seguimiento y cobertura básica de todos los privados de libertad.

Cuadro 1 – Muertes violentas con evidencia de falla asistencial o negligencia institucional		
Jonathan B, 24 años. Unidad 3 Penal Libertad.	El 30/12/2020 sufrió una herida abdominal por arma blanca, por lo que solicitó asistencia. Durante 4 días persistió con dolor y vómitos y consultó en policlínica en 2 oportunidades. El día de su fallecimiento (03/01/2021) presentó “vómitos negros” cada 15 minutos y en la noche instaló compromiso de conciencia. Se solicitó asistencia y cuando el médico concurrió a la celda lo encontró sin signos vitales.	Tras recibir una herida abdominal por arma blanca, el fallecido permaneció 3 días con síntomas digestivos, con agravación progresiva, sin ser trasladado.
Jonathan C, 26 años. Unidad 1 Punta de Rieles.	El 13/01/2021 se labró un acta en la que manifestó que fue amenazado y solicitó ser alojado en otro módulo de la unidad. Se lo alojó en una celda provisoria, donde a la hora 00:54 del 14/01/21 varias PPL, tras lo cual fue hallado desvanecido. Fue trasladado al hospital donde se constató el fallecimiento a la hora 02:55.	Horas más tarde de denunciar formalmente las amenazas recibidas (que motivó el cambio de celda), fue atacado y muerto con arma blanca.
Matías C, 22 años. Unidad 3, Penal de Libertad.	Con antecedentes personales de trastorno de personalidad del grupo B, múltiples intentos de suicidio e internaciones psiquiátricas. El 29/01/2021 prendió fuego un colchón, sufrió quemaduras y fue derivado al hospital. El 10/03/2021 se ató el brazo a la puerta y se prendió fuego, causándose quemaduras de tercer grado por las que fue asistido en el hospital. El 16/03/2021 fue derivado al hospital por necrosis de un injerto y quedó internado. Existen versiones de que se habría dañado y contaminado los injertos, lo que causó la infección. Falleció en CTI el 23/03/2021 por las complicaciones de la infección de las quemaduras.	Surge de los datos disponibles el fracaso del manejo psiquiátrico y de las graves quemaduras autofligidas.
Mauricio D, 27 años. Unidad 16, Paysandú.	Ingresó a la unidad el 29/03/2021 y fue alojado en la celda con su hermano. Verbalizó que iba a quitarse la vida y golpeaba su cabeza contra la pared. Mientras su hermano dormía, se suicidó por ahorcamiento.	El suicidio dentro de las 24 horas del ingreso, tras haber anunciado su intención suicida y ejecutar autoagresiones, revela una actitud omisa del sistema.
Wanderley G, 72 años. Unidad 15, Cerro Largo.	72 años, en tratamiento con clonazepam (se ignora el diagnóstico). Ingresó el 14/05/2021. Su delito tuvo repercusión en la prensa. Se encontraba alojado en una celda individual. Y se suicidó el 20/05/2021 por ahorcamiento.	No consta se le haya realizado la evaluación de salud mental y riesgo suicida.
Diego L, 28 años. Unidad 12, Rivera.	04/05/2021: se autolesionó con heridas cortantes en el cuello. 05/05/2021: el psiquiatra diagnosticó una “descompensación de su psicosis crónica, con cuadro delirante y alucinatorio”. Indicó que debía ser controlado y tratado. Se lo derivó a sala de salud mental del hospital departamental, donde no había camas disponibles. dado el peligro para sí mismo y para terceros, se indicó la internación	Se comprobó la falta de respuesta adecuada a lo largo de un mes, pese a la valoración de la gravedad de su patología y su pronóstico.

	<p>involuntaria en el hospital psiquiátrico de referencia. 19/05/2021: nuevo intento de suicidio.</p> <p>24/05/2021: ingirió un trozo de varilla de hierro, por lo que fue trasladado al hospital para valoración por cirujano, con posterior alta.</p> <p>31/05/2021: solicitó asistencia médica por lesiones autoinferidas con un alambre.</p> <p>02/06/2021: en un nuevo intento de suicidio por ahorcamiento sufre una caída y una herida contusa en el cuero cabelludo.</p> <p>Falleció el 05/06/2021 por ahorcamiento.</p>	
<p>Angelo O, 33 años. Unidad 4, Modulo 12, sector ASSE.</p>	<p>Estaba alojado en el módulo de Salud Mental por depresión, con ideas de muerte y un intento de suicidio en los días previos.</p> <p>El 02/07/2021 fue encontrado por el personal de enfermería fallecido por ahorcamiento.</p> <p>Según el personal de enfermería, las cámaras de vigilancia no funcionaban desde hace tiempo.</p>	<p>Se comprueba una falla evidente en el cuidado del paciente en el módulo destinado al manejo de la salud mental.</p> <p>La muerte fue debida al trastorno que motivó su ingreso.</p> <p>A las fallas en la respuesta por psiquiatría se añaden las fallas del equipamiento de vigilancia.</p>
<p>Patrick R, 38 años. Unidad 3, Penal de Libertad.</p>	<p>Presentaba antecedentes de intentos de suicidio.</p> <p>01/07/2021: se labró un acta por un intento de suicidio. Estaba deprimido. Se encontraba aislado en una celda de seguridad y solicitó cambio de sector.</p> <p>16/07/2021: se solicitó valoración urgente por psiquiatra.</p> <p>19/07/2021: fue encontrado fallecido por ahorcamiento.</p>	<p>Pese a haberse detectado la gravedad de la situación, por la que se solicitó valoración urgente por psiquiatra, consumó el suicidio tres días después.</p>
<p>Carlos R, 24 años. Unidad 1, Punta de Rieles.</p>	<p>El 08/08/2021 fue encontrado sin signos vitales, suspendido con una soga atada a un aro de básquetbol en el patio del sector.</p> <p>En lugar hay cámaras de seguridad y permaneció suspendido durante aproximadamente 4 horas.</p>	<p>Se comprobó la falta de vigilancia en un lugar abierto y controlado por cámaras.</p>
<p>Eric E, 29 años. Unidad 4, COMCAR Módulo 12.</p>	<p>28/06/2021: se autolesionó con heridas cortantes en el cuello.</p> <p>29/06/2021: intento de suicidio por ahorcamiento, por lo que fue ingresado en sala de psiquiatría del hospital departamental, con alta el 02/07.</p> <p>03/07/2021: tras un nuevo intento suicida, los internos elevaron una nota solicitando que no permanezca en la celda.</p> <p>11/07/2021: encontrado en su celda con heridas cortantes en el cuello, por lo que el médico ordenó internación urgente en psiquiatría.</p> <p>12/08/2021: el médico informó que presentaba riesgo de vida y fue trasladado al módulo de Salud Mental, con alta el 01/09.</p> <p>Permaneció a la espera del traslado a otra unidad.</p> <p>16/09/2021: falleció por ahorcamiento suicida.</p>	<p>Resulta palmario lo ineficaz de las respuestas, en conocimiento de la gravedad del pronóstico.</p>
<p>Juan Carlos A, 35 años. Unidad 13, Maldonado.</p>	<p>Antecedentes de autolesiones e intentos de suicidio.</p> <p>En los días anteriores al fallecimiento estaba deprimido, con ideas suicidas.</p> <p>El 09/10/21 fue encontrado ahorcado.</p>	<p>Se comprobó la falta de respuesta ante una situación de manifiesto riesgo suicida.</p>
<p>Leonardo Á, 31 años, Unidad 4,</p>	<p>20/10/2021: intento de suicidio por ahorcamiento.</p> <p>Refirió que temía ser agredido sexualmente por otras PPL y solicitó protección. Recibió atención</p>	<p>Se comprobó la falta de respuesta ante una situación de riesgo suicida manifiesto.</p>

COMCAR, Módulo 8.	médica, le indicaron ansiolíticos y a las 19:20 horas realizó un nuevo intento de ahorcamiento. Fue trasladado al hospital departamental para valoración psiquiátrica, donde se registró: “disminuye la angustia, rectifica el IAE, pero mantiene ideas de muerte vinculado a su situación judicial”. 21/10/2021: fue ingresado al sector de salud mental de otro prestador asistencial. Se sugiere el traslado de su unidad penitenciaria, por no disponer de sector de preventiva para delitos sexuales, lo que se concreta el 29/10/21. El 31/10/21 fue encontrado muerto ahorcado.	
Lewis M, 39 años. Unidad 17, Lavalleja..	Tenía antecedentes de depresión, agudizada por una mala noticia reciente (finalizada la causa actual tenía que cumplir pena por otro hecho). No recibió atención psicológica ni psiquiátrica. Fue encontrado el 01/11/2021 suspendido en el baño. Fue trasladado al sector médico donde se realizaron medidas de reanimación y se solicitó unidad de emergencia móvil. Ingresó a CTI del hospital donde falleció ese mismo día.	Se comprobó la falta de valoración de salud mental en un paciente que mostraba síntomas de depresión y riesgo suicida.
Juan Carlos V, de 49 años. Unidad 4, COMCAR, Módulo 4.	En horas de la madrugada del 09/12/2021 se solicitó la presencia policial por foco ígneo en una celda. Fue trasladado al sector médico, donde minutos después se constató el fallecimiento. Las pericias preliminares de Bomberos y Policía Científica, determinaron que el fuego se habría generado en un proceso electrodinámico (cortocircuito).	La muerte se debió al incendio causado por desperfectos de la instalación eléctrica.
Carlos C, de 44 años. Unidad 4, COMCAR, Módulo 4.	Ídem al anterior.	La muerte se debió al incendio causado por desperfectos de la instalación eléctrica.
Diego L, 37 años. Unidad 4, COMCAR, Módulo 4.	El mismo hecho que los anteriores. Llegó a ser trasladado al CENAQUE donde falleció el 11/12/2021.	La muerte se debió al incendio causado por desperfectos de la instalación eléctrica.
Ruben G, 52 años. Unidad 4, COMCAR. Módulo 4	El mismo hecho que los anteriores. Llegó a ser trasladado al CENAQUE donde falleció el 16/12/2021.	La muerte se debió al incendio causado por desperfectos de la instalación eléctrica.
Daniel S, 34 años. Unidad 3, Penal de Libertad.	Presentaba múltiples intentos de suicidio en el último año (el último fue aproximadamente 10 días antes de la muerte). Fue encontrado el 25/12/2021 muerto por ahorcamiento.	Los datos recogidos revelan que pese al evidente riesgo suicida no se tomaron medidas eficaces de prevención.
Cuadro 2 – Muertes naturales con evidencia de falla asistencial o negligencia institucional		
Nicolás F, 35 años. Unidad 4, COMCAR, Módulo 10.	Presentaba cefaleas desde enero de 2021 que fueron tratadas sintomáticamente. El 23/03/2021 sufrió una pérdida de conocimiento brusca acompañada de convulsiones. Tras la segunda convulsión fue derivado al hospital. La tomografía mostró un aneurisma cerebral con hemorragia subaracnoidea. Falleció el 31/03/2011 por injuria encefálica aguda.	El diagnóstico fue tardío, dos meses después del inicio de los síntomas. Cuando se lo trasladó ya se había roto el aneurisma y producido el daño encefálico.
Carlos V, 48 años. Unidad 1, Punta de Rieles.	Tenía antecedentes patológicos de asma.	El error diagnóstico y la subvaloración del riesgo,

	<p>Consultó por dolor torácico y disnea, que se interpretó y se trató como gastritis, y fue regresado a su celda a los 15 minutos. Falleció al día siguiente (05/04/2021).</p>	<p>impidieron un tratamiento adecuado y oportuno.</p>
<p>Helen F, 52 años. Unidad 5, Centro Metropolitano Femenino.</p>	<p>El 06/07/2020 la Defensa solicitó valoración médica urgente, porque presentaba cefaleas intensas y anemia, para lo que se le indicó analgesia. El 12/03/2021 comenzó con cefalea intensa, vómitos biliosos y dolores generalizados. Sus compañeras solicitaron atención médica y fueron amenazadas con sanciones si continuaban insistiendo (el cuadro se interpretaba como una simulación). Fue tratada por infección urinaria con medicación vía oral, que no toleró por los vómitos. Instaló un deterioro neurológico, hasta sufrir pérdida de control de esfínteres. Sus compañeras decidieron no higienizarla para demostrar que no se trataba de simulación y lograr que fuera trasladada al hospital. Fue llevada a enfermería, se le administró suero y medicación intravenosa y luego regresada a su celda. El 08/04/2021 fue trasladada al hospital por su declinación funcional, donde se diagnosticó cáncer de pulmón estadio IV con metástasis suprarrenal y encefálica. Falleció en cuidados paliativos el 11/04/2021.</p>	<p>La subvaloración del cuadro clínico a lo largo de 9 meses la privó de oportunidades terapéuticas, determinó pérdida de cantidad y calidad de vida y la sometió a un final penoso.</p>
<p>Eduardo R, 36 años. Unidad 1, Punta de Rieles.</p>	<p>Falleció el 05/07/2021. Se encontraba en aislamiento desde el 03/07/2021, esperando realización de un hisopado nasofaríngeo para diagnóstico de COVID-19. En los días previos presentaba mareos, disnea, diarrea y vómitos. El día del fallecimiento (hora 08:30) se le comunicó al médico de guardia que sufría mareos y disnea, quien manifestó que esos síntomas “no significaban nada” y que si continuaba el malestar se diera aviso al sector médico. Ante la persistencia del cuadro se solicitó valoración y el área sanitaria manifestó que se pondrían en contacto a la brevedad. A la hora 12:00 cuando se le entregó el almuerzo, persistía con malestar y no comió. A la hora 14:00, mientras se realizaban los controles de rutina, fue encontrado en el piso, sobre un colchón, sin signos vitales.</p>	<p>El fallecimiento sin siquiera haber tenido una valoración médica resulta inaceptable. Agrava la negligencia el haber ocurrido en el contexto de la epidemia por COVID-19, en la espera de realizarse un hisopado diagnóstico.</p>
<p>Fabián S, 45 años. Unidad 4, COMCAR, Módulo 8.</p>	<p>Era portador de HIV, falleció el 20/07/2021. Presentaba un grave estado de salud desde el ingreso (24/06/2021). Fue valorado en varias ocasiones desde el 30/06/2021 (se desconocen los motivos de consulta). El 07/07/2021 fue asistido por psiquiatra, quien le indicó psicofármacos (se ignora diagnóstico, fármacos y dosis). Posteriormente fue valorado por otros médicos del equipo de salud mental y se iniciaron los trámites correspondientes para su traslado a un hospital, mientras permanecía en su celda.</p>	<p>Surge evidente la negligencia en concretar el traslado al hospital que fue indicado. A lo anterior se añade la subvaloración de la caída el día previo al fallecimiento, en un paciente deteriorado, en silla de ruedas, con éscaras glúteas, que indican un prolongado lapso de inmovilidad.</p>

	El 19/07/2021 sufrió una caída en la celda, fue trasladado al sector médico, permaneció unas horas en observación y regresado al módulo, donde permaneció en silla de ruedas (tenía éscaras de apoyo en la región glútea). Próximo a las 19:00 horas, un funcionario lo notó en mal estado y lo trasladó al sector médico, donde quedó “en observación” y falleció al día siguiente.	
Albert E, 41 años. Unidad 1, Punta de Rieles.	En la mañana del 17/06/2021 comenzó con malestar. Hora 14:00 fue valorado por el médico (se desconoce diagnóstico e indicaciones). Hora 17:50: fue trasladado desvanecido desde su celda al sector médico. Se le informó que debía permanecer en su celda a la espera del traslado al hospital. Hora 23:20: se efectuó el traslado. Fue operado el 18/06/2021 por una peritonitis apendicular purulenta difusa. Tuvo una mala evolución y falleció el 07/08/2021.	Falleció por las complicaciones de un cuadro agudo de abdomen reversible (apendicitis), que pudo haberse diagnosticado y tratado oportunamente.
Laudemar D , 53 años. Unidad 3, Penal de Libertad.	El 09/10/2021 solicitó asistencia médica por disnea y se lo trasladó al sector de enfermería, donde permaneció en observación a la espera de traslado al hospital. El 10/10/2021 ingresó a emergencia del sanatorio por un cuadro de 3 meses de evolución, dado por tos persistente con expectoración abundante, síndrome toxiinfeccioso con sudoración nocturna, síndrome de repercusión general con adelgazamiento de más de 10 kilos en los últimos meses. El 14/10/21 agregó expectoración hemoptoica y trabajo respiratorio marcado que evolucionó a una insuficiencia respiratoria progresiva. Falleció el 15/10/21 por un shock refractario a punto de partida de una neumonía intrahospitalaria, en un paciente con tuberculosis miliar.	La causa básica del fallecimiento fue una tuberculosis diseminada no tratada, acompañada de una importante repercusión general. No se valoró la gravedad del cuadro hasta los días previos al fallecimiento.
Cuadro 3 – Muertes indeterminadas con evidencia de falla asistencial o negligencia institucional		
Gerardo A, 20 años. Unidad 4 COMCAR, Módulo 12, sector de ASSE.	Antecedentes personales de retardo mental, en tratamiento psiquiátrico desde los 5 años (se desconocen detalles). Se encontraba alojado en el módulo de Salud Mental por una descompensación. Durante la estadía en ese sector no fue valorado por psiquiatra y se le siguió administrando la medicación que recibía previamente (se desconoce medicación y dosis). Tuvo un adelgazamiento de unos 50 kilos en los tres meses previos. Entre las 09:30 y las 10:00 horas del 17/05/2021 los enfermeros le realizaron los controles y le administraron la medicación (se desconoce fármacos y dosis). Refieren que lo acondicionaron en su colchón sobre el suelo (para prevenir caídas), lo posicionaron de costado (para prevenir aspiraciones) y lo arroparon. Aproximadamente a la hora 11:45 enfermería ingresó a la celda y constató el fallecimiento.	La negligencia surge evidente por la no valoración por psiquiatra de un paciente ingresado a un sector de Salud Mental por presentar una “descompensación”. La falta información de datos clínicos y los tratamientos instituidos, unido al resto de las circunstancias relevadas, obligan a plantear muy diversas hipótesis de la causa de muerte, como efecto tóxico o adverso de la medicación, asfixia posicional o hipotermia. Cualquiera de ellas es sugestiva de una falla en los debidos cuidados.

	Como causa de muerte se estableció: “en estudio”; y la etiología médico-legal “indeterminada, en estudio”.	El notable adelgazamiento, fuera de causa orgánica o psíquica, también debió ser motivo de alarma y valoración. La pertinencia del alojamiento de un paciente con retardo mental en una cárcel común debería ser analizada.
Roberto M, 51 años. Unidad 13, Las Rosas, Maldonado.	Antecedentes de VIH sin tratamiento, discapacidad cognitiva, consumo de drogas de abuso e historia de intentos de suicidio. La Defensoría solicitó una pericia psiquiátrica, pero se utilizó un informe pericial anterior que determinaba que era imputable. 22/06/2021: estaba descompensado e intentó incendiar la celda. Se solicitó una valoración psiquiátrica urgente que no llegó a realizarse. “Hacía sus necesidades en el piso” y tiraba papeles con materia fecal a otras celdas. 23/06/21: fue encontrado en el suelo, muerto, totalmente desnudo, en posición fetal, sobre ropa mojada, con materia fecal en diferentes lugares de la celda. Se observaron indicios de un foco ígneo.	Resulta patente la negligencia en proteger la vida de un enfermo visiblemente grave y descompensado.

Perspectiva global y metodología desde la Oficina del Comisionado Parlamentario

Una vez que se toma conocimiento del fallecimiento de una persona privada de libertad los integrantes de la OCP recaban los datos necesarios para la investigación. Se procura que la presencia en el lugar sea dentro de las 24 o 48 hs siguientes pero en muchas ocasiones esto no es posible, fundamentalmente en el interior. En la casi totalidad de los casos de muertes violentas el INR informa al Comisionado por lo que allí se encuentran los datos primarios. En los casos de fallecimientos en hospitales, aún en aquellos entendidos como muertes naturales (no violentas), es relevante recabar datos de otros actores no institucionales como familiares o compañeros de celda.

En la unidad penitenciaria se revisa la carpeta jurídica, se conversa con los funcionarios que intervinieron en el caso y con las autoridades, y si es posible con integrantes del servicio médico y también con internos cercanos al fallecido compañeros de celda. En gran parte de los casos, fundamentalmente suicidios, se visita el lugar del hecho. Se intenta hablar con los familiares. Además, si la persona fallecida ya se había contactado con nuestra oficina se revisan las demandas planteadas, si tienen o no relación con el fallecimiento y se revisan las acciones realizadas.

La revisión de la carpeta, que es el documento oficial que se encuentra en INR, consiste en la observación y estudio detallado de todos los documentos. Este estudio se divide en dos partes: a) por un lado se analizan los datos relativos al fallecimiento y las acciones ocurridas días u horas antes del mismo y b) por otro lado se busca la información relativa a la historia de vida de la persona fallecida y su trayectoria carcelaria.

Para obtener esta información es de gran importancia el protocolo OASyS, aplicado por INR. Se trata de una herramienta de diagnóstico que se realiza al ingreso al sistema penitenciario y también en casos de traslados de unidades. Es de gran valor porque reúne datos sobre su historia de vida, enfermedades o tratamientos, causas o circunstancias del delito, relaciones familiares, otros datos importantes recabados según el relato de la persona. Con estos datos, el técnico interviniente realiza una evaluación del riesgo hacia sí mismo o terceros, otorga un puntaje de riesgo de reincidencia y determina algunas recomendaciones de programas de tratamiento o de realización de actividades.

En todos los casos o tipos de muerte se lee en detalle este documento y se coteja si las recomendaciones o sugerencias realizadas por los técnicos fueron atendidas.

La recorrida del lugar del hecho y el contacto con familiares o compañeros/as de celda ayudan también a completar el cuadro de la situación, de los días o meses previos o de su vida anterior a la reclusión. Asimismo, en algunos casos se han investigado las actuaciones judiciales previas a la condena, durante el proceso judicial lo que ha permitido también conocer con mayor profundidad los motivos por los cuales se ha otorgado pena de prisión, se han indicado o no pericias forenses o se han negado prisiones domiciliarias.

En 2021, la Oficina del Comisionado decidió avanzar en la investigación de la trayectoria del esclarecimiento de los casos a nivel del sistema de justicia para intentar conocer las consecuencias judiciales de muchas de las muertes ocurridas bajo custodia y los resultados de las investigaciones fiscales.

Fallecidos en sector C (salud mental) del Módulo 12 de Comcar

En febrero, mayo, julio y setiembre se produjeron cuatro fallecimientos en el módulo 12, ubicado en COMCAR, en el ala atendida por ASSE para casos de salud mental, dos de los cuales se catalogan como muertes indeterminadas y dos como suicidio.

Este sector se habilitó cuando se cerró el 6to piso de Cárcel Central. Se alojan allí pacientes psiquiátricos: se lo considera el anexo de Hospital Vilardebó. Los pacientes están al cuidado de personal de enfermería y supervisados por un psiquiatra de ASSE. Allí se derivan muchos pacientes que necesitan especial supervisión y no pueden convivir en otros módulos por el peligro de producirse daños a sí mismos o a terceros.

Se trata de un módulo⁶⁰ que tiene capacidad para 48 internos, divididos en 4 sectores de 12 plazas cada uno. El sector C, destinado a salud mental, nunca llegó a cubrir las 12 plazas, siendo fluctuante el número de personas alojadas. En los tres primeros casos no se pudo determinar la

⁶⁰ Ver en Documentos anexos informe sobre el Módulo 12 en 2021.

cantidad de personas del sector C (salud mental). Según los datos proporcionados por INR al momento del primer fallecimiento del módulo en 2021, es decir el 17/2 había 18 internos en todo el módulo 12. Al momento del segundo fallecimiento, el día 17 de mayo, había un total de 23 personas. El día 2 de julio, cuando fallece la tercera persona, había en total 29 internos.

Muy llamativamente, en algo cuyas conclusiones administrativas o fiscales no tenemos, el 16 de setiembre, fecha del cuarto fallecimiento, había 11 personas en todo el módulo pero en el sector de salud mental había sólo 3 personas.

Al estar al cuidado de personal de enfermería especializado se debería presumir que se extremaban los cuidados y que se les podría brindar un seguimiento más personalizado, fundamentalmente teniendo en cuenta que el número de personas alojadas en el sector C sólo contaba con 12 plazas.

Si bien existen cámaras a la entrada de las celdas, cuya finalidad es poder monitorear a los pacientes de manera no invasiva para evitar auto agresiones, se nos indicó en todos los casos que no estaban funcionando desde hacía tiempo o en algunos casos los pacientes estaban alojados en celdas en las que no funcionaban.

Las cámaras resultan de gran valor en un alojamiento para pacientes con estas características y más aún al reiterarse los fallecimientos. Sin embargo, no se repararon las cámaras que no funcionaban. Ninguno de los fallecimientos logró ser detectado al momento de ocurrir sino que fueron hallados horas después desvanecidos o sin signos vitales.

Fallecidos por incendio Módulo 4 Comcar

A raíz del incendio en el Módulo 4 de COMCAR en la madrugada del 9 de diciembre, fallecieron 4 personas, 2 en el momento del incendio, en la misma Unidad y dos a consecuencia de las heridas, en el CENAQUE, los días 11 y 16 de ese mes. El incendio se produjo, según la evaluación primaria, debido a la sobrecarga eléctrica que tenía esa celda por el uso de varios electrodomésticos. Si bien en primera instancia podría pensarse que no existe responsabilidad estatal en esto, es necesario precisar que la precariedad de las instalaciones eléctricas generan condiciones de muy baja seguridad. Por otra parte, la sobrepoblación del módulo hace que todos los sistemas (saneamiento, eléctrico, servicios en general) estén sobre exigidos. El día del incendio la población del Módulo 4 era de 653 personas pero la cantidad de plazas era de 400.

Por otra parte, tal como señalado en nuestro Informe Especial de este hecho⁶¹ según los informes técnicos de Bomberos, los colchones son una "importante carga de fuego", lo que con los gases provenientes del humo generaron una rápida propagación. En cada piso del módulo hay una consola de vigilancia y observación, cuyo rol era, al momento de construir el lugar, alertar de emergencias. Hace años que no hay personal apostado en esos puntos, debido a la extrema carencia de recursos humanos. Tampoco hay cámaras ni sensores. Esto provoca que se pierdan vitales minutos en la reacción ante un alarma de fuego. Solo dos policías estaban cubriendo el módulo esa noche por lo que pese a su decidida acción nada puede obviar la falta de personal en la consola de vigilancia, carencia de años y años no resuelta ante la explosión

⁶¹ <<https://parlamento.gub.uy/cpp>>

demográfica penitenciaria y el paupérrimo presupuesto penitenciario. Es deber del Estado de actuar con la mayor diligencia posible para prevenir hechos de este tipo y custodiar la vida de las personas encarceladas, por lo que es clara la responsabilidad estatal ante el daño y la obligación de resarcir a las víctimas.

Algunas constataciones

- Falta de camillas de emergencia para trasladar heridos o personas con dificultades desde el módulo al centro de salud. En los casos de cárceles grandes como el Penal de Libertad, Comcar, la Unidad 1 Punta de Rieles, Cerro Carancho en Rivera, o la Unidad 5 en la que la estructura tiene tres pisos y no funciona el ascensor, las personas privadas de libertad son trasladadas por otros internos con los medios que disponen (carretilla, frazadas, en sillas de la guardia o sostenidos entre varios).

- Necesidad de utilizar, universalizar y actualizar instrumentos como el OASys para prevenir intentos de autoeliminación y seguir las indicaciones del equipo técnico evaluador. Buena parte de los suicidios ocurridos tenían indicación, al ingreso, de tener asistencia de salud mental. Muchos casos que ingresan al sistema con sugerencias de tratamientos atraviesan todo el sistema sin que este se lleve a cabo.

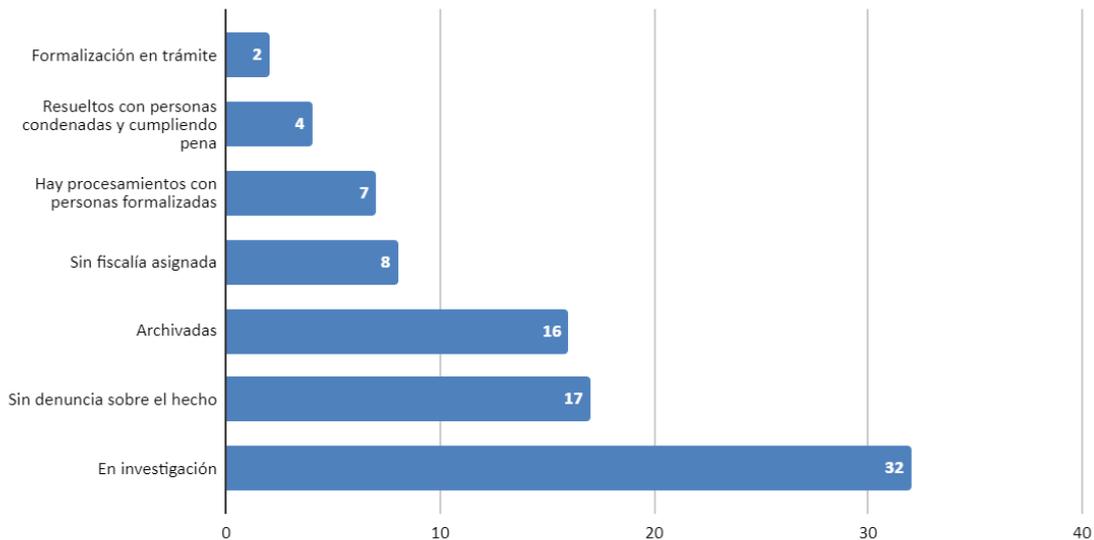
-Hay falta de coordinación en los traslados de una unidad a otra, fundamentalmente los fines de semana o en la noche, cuando no se encuentra gran parte del personal y ninguno de los técnicos. Esto deriva en que las personas sean alojadas en lugares provisorios o de tránsito sin ninguna contención y sin observar las indicaciones sobre riesgo de autoeliminación.

-Es una muy mala práctica que las historias clínicas no acompañen a la persona privada de libertad en los traslados de una unidad a otra. Cuando esto sucede se discontinúan los tratamientos iniciados, se pierden estudios y consultas coordinados con antelación y por lo tanto se perjudica la atención de la salud de los internos/as. Esta falta se da tanto en los servicios de salud de Asse como en los que están atendidos por Sanidad Policial. Este problema se agudiza en las cárceles más grandes.

-La mayoría de las muertes violentas suceden en las unidades que tienen mayor hacinamiento o sobrepoblación, carencia de actividades, mayor encierro y peores condiciones de habitabilidad. Un hecho a destacar es que siete personas aparecieron muertas sin signos de violencia: seis de ellas en sus celdas y una en el baño. Todos estos casos ocurrieron en cárceles con sobrepoblación.

Investigación de los fallecimientos en sede fiscal

GRÁFICO 14. Estado de la investigación de las muertes bajo custodia (2021)



Fuente: Fiscalía General de la Nación

Según los datos enviados por Fiscalía General de la Nación, 32 muertes ocurridas en 2021 están aún en investigación, 16 de ellas están archivadas (3 de las cuales fueron archivadas por el Departamento de Depuración Priorización y Asignación DPA), 8 están aún sin fiscalía asignada, 4 casos fueron resueltos y ya existen personas condenadas en ejecución, en 7 casos hay personas formalizadas, en 2 de ellos la formalización está en trámite.

En 17 casos no se identifican denuncias sobre el hecho que ocasionó el fallecimiento. En estos 17 casos encontramos como patrón común que todas estas personas fallecieron en centros hospitalarios. Resulta importante resaltar que todas las muertes bajo custodia deben ser investigadas, en cualquier caso, ya que aún estando internados están bajo custodia del Estado ya que su privación de libertad continúa. Muchas veces una cadena de hechos lleva a las personas a finalizar su vida en un centro hospitalario pero para estudiar la causa de estas muertes y los verdaderos motivos que las produjeron es necesario trazar un recorrido desde el posible hecho desencadenante de esa muerte o los factores que llevaron a desencadenar ese hecho. En algunos de los casos estudiados caratulados como muerte natural sin evidencia de negligencia es posible también identificar sucesos o conductas a analizar, dentro del sistema carcelario o del sistema de atención de la salud que podrían mejorar o incluso cambiar el desenlace final de estas personas.

Creemos que debe tomarse nota en referencia a los 3 fallecimientos archivados por el Departamento de Depuración, Priorización y Asignación (DPA) de Fiscalía. Uno de ellos fue calificado por el equipo de medicina legal de la Udelar como muerte natural con evidencia de negligencia por lo que entendemos que, al menos en este caso, hubiera sido pertinente que se hubiera derivado a una fiscalía para su investigación y estudio.

De los 8 casos que aún no tienen fiscalía asignada, 2 de ellos datan de más de un año de ocurridos (uno en marzo y otro en abril). El resto se dividen entre los meses de julio (1 caso), agosto (3 casos), octubre (1 caso) y noviembre (1 caso).

VIII PRINCIPALES PROBLEMAS DETECTADOS

Violencia: hacinamiento y falta de tratamiento. La convivencia violenta sigue siendo una realidad de buena parte del sistema penitenciario. La violencia es mayoritariamente el resultado del hacinamiento existente, con superpoblación impactante de las celdas en algunas unidades (8 o 9 personas en celdas de tres plazas), y de la falta de actividades de tratamiento. Esto es especialmente visible en los establecimientos de gran tamaño, en su mayoría ubicados en el área metropolitana. En 2021 hubo 224 heridos graves que debieron ser hospitalizados, 137 debido a heridas provocadas por otros y 87 por autoagresiones,⁶² a lo que debe sumarse las personas que aunque heridas, fueron asistidas por los servicios médicos de las unidades.

Sobrevivencia. Las malas condiciones de convivencia generan un relacionamiento inadecuado entre las personas privadas de libertad, donde la vida cotidiana deriva a veces en “acciones de sobrevivencia”, a veces terribles y violentas. Al degradarse la dignidad, las personas realizan conductas extremas, a veces agravadas y alimentadas por problemas (de salud y enfrentamientos) pre existentes. Un contexto de carencias hace inviables los tratamientos que se implementen. Cuando hay malas condiciones y falta de enseres básicos, se afectan las posibilidades educativas, sanitarias y de buen relacionamiento.⁶³

Patio. La falta de un régimen regular y seguro de patio es un mínimo marco de salud mental que en muchos establecimientos todavía no se cumple. El encierro en celda durante días y semanas, sin otra alteración que salir el día de visitas cuando ellas se tienen, tiene un impacto tremendo sobre la salud mental de las personas, genera violencia y es la base de una mala convivencia y peor reingreso a la sociedad luego. Esto es más grave aún cuando tampoco se sale de la celda para actividades, lo que ocurre en aquellos lugares donde señalamos que no hay acceso al “derecho al tratamiento”.

Perspectiva de género. A pesar de existir en el INR el Departamento de género y diversidad se observa la debilidad del mismo en la toma de decisiones y de incidencia en la estructura y organización del sistema penitenciario nacional. Es fundamental su plena integración a los mayores niveles de dirección y gestión del sistema.

Mujeres y personas trans. No existe un centro de diagnóstico para el ingreso de mujeres y población trans por lo que las unidades de internación pasan a ser el primer contacto con el sistema penitenciario y donde se deben evaluar para definir su lugar de alojamiento. Tampoco se cuenta con salas de internación para usuarias con trastornos mentales que requieran internación por lo que suelen ser alojadas en la Unidad nº5 de Montevideo.

Ausencia de tratamientos. La cárcel debe “filtrar” o atenuar la violencia por la que ingresan sus internos. La falta de equipos técnicos y la falta de personal hace que “el derecho al tratamiento” no se concrete para buena parte de las personas privadas de libertad, haciendo de ese mecanismo solo un factor de “inhabilitación” pero que al no vincular a la “rehabilitación” presentará una alta reincidencia.

⁶² Datos del Instituto Nacional de Rehabilitación

⁶³ “Para sobrevivir, tenés que estar todo el día a prepo. Prepo para comer, prepo para salir al patio, prepo para conseguir colchón. Cuando salís a la calle seguís en la misma: prepo, prepo y más prepo”. Comentario de un interno al Comisionado Parlamentario.

Agotamiento. La falta de personal, en el marco de cárceles desbordadas de población, genera agotamiento del personal, lo que provoca licencias médicas, ausentismo, renuncias, traslados, incumplimientos normativos y problemas diversos. Un sistema penitenciario moderno requiere un personal empoderado, reconocido socialmente, bien pago y con buen contexto para desarrollar una tarea profundamente educativa y humana.

Adicciones. Los datos y la evidencia indican que entre las personas que transitan una ejecución penal es muy alto el consumo problemático de drogas. Sin embargo son totalmente insuficientes los programas y mecanismos desplegados en las unidades para dar tratamiento a quienes efectivamente desean superar su adicción. Menos aún son las líneas de trabajo con los liberados.

Equipos técnicos. Muchas unidades no tienen un equipo técnico propio, con recursos humanos suficiente para generar actividades, seguimientos y tratamientos de calidad, lo que empobrece la vida cotidiana en los establecimientos y el trabajo sobre la realidad de cada interno o interna.

Familia. Las unidades no tienen programas de atención a las familias o a la red familiar o de allegados de los internos/as, lo que impide una comprensión global de la situación vital de las personas, sus perspectivas de futuro y su tratamiento.

Educación y capacitación insuficiente. La demanda de cupos educativos supera ampliamente la oferta de educación formal. Además, es muy pobre la oferta de capacitación profesional o técnica. Es notorio que los contenidos que se dan en educación formal, en especial en secundaria, son totalmente inadecuados –por razones de perfil, marco cultural, tiempo disponible, contexto institucional- para la población privada de libertad.

Problemas de salud. La atención en salud mental sigue siendo deficitaria en el sistema penitenciario. Los intentos de autoeliminación, los casos de depresión severa, y los trastornos crónicos persistentes, muestran que la cobertura actual es totalmente insuficiente. Es muy claro además que hay un grupo, pequeño numéricamente pero explosivo y de complejo manejo, que por su patología no puede ser asistida en un centro penitenciario, ya que la lógica del mismo agrava su enfermedad.

Agua. A pesar del suministro de OSE para las unidades penitenciarias se observan varias unidades con problemas de abastecimiento por distintos motivos (vinculados a problemas de mantenimiento y roturas principalmente) lo que ocasiona en reiteradas oportunidades limitaciones de acceso correcto al agua para abastecer las necesidades de la vida cotidiana. Cabe anotar, que estas situaciones suelen tener una respuesta pronta y proactiva de las autoridades del INR.

Trabajo. Los presos sostienen las cárceles. Cocinan, limpian, arreglan muros, reparan puertas y rejas y construyen salones y módulos. Pero la mayor parte de las veces lo hacen sin recibir ninguna contraprestación, siendo pocos los que reciben “peculio”. Las tareas, absolutamente imprescindibles para reparar las unidades y abrir espacios nuevos, se realizan a veces sin la capacitación y los elementos técnicos y de seguridad necesarios para obtener un buen resultado. Además, aunque los internos realicen esas tareas durante años, con eficiencia y buen resultado, no reciben una certificación de su notoria competencia. Es claro que lo anterior, en muchos lugares, no es un trabajo decente como el definido por la Organización Internacional del trabajo.

Salud incompleta. ASSE no ha aumentado su cobertura en el sistema, por lo que sigue habiendo dos prestadores de salud en el mismo, ASSE y Sanidad Policial, lo cual es ilógico, inadecuado, de complejísima gestión y se aleja del requerimiento de una salud de calidad para todos los

habitantes del país. El nivel de la atención sanitaria -por falta de recursos humanos, físicos, coordinaciones externas- está muy por debajo del nivel de la asistencia a la salud en la comunidad.

El narcomenudeo y las políticas sociales. El intento por ingresar ilegalmente droga a las cárceles, muchas veces por personas vulnerables –mayoritariamente mujeres- que en algunos casos son utilizadas o explotadas por otros, es constante y abre un gran desafío para las políticas sociales y la prevención.

Egreso sin coordinación. No se ha logrado todavía que cada egreso del sistema penitenciario - a los efectos de evitar el vacío asistencial y la deriva delictual de quien sale de la cárcel- sea, una vez efectivizado asumido por la Dirección Nacional de Asistencia al Liberado (DINALI) para que la misma asuma competencias.

Músculo institucional. Los programas de la DINALI no tienen todavía la estructura necesaria para implementar una sólida política de egresos (que incluye la preparación para el egreso y el trabajo post penitenciario) y para aprovechar los mecanismos creados por la Ley de Promoción de Empleo, que si bien facilitan enormemente la empleabilidad de los liberados al dar importantes beneficios a las empresas, demandan captación de los beneficiarios, capacitación y fuerte relacionamiento institucional y difusión en las empresas y mercado laboral.

Medidas alternativas muy débiles. Es pobre el desarrollo y la oferta sustantiva de las medidas alternativas, las que suelen aportar mejores perspectivas de rehabilitación y reintegración. La propia debilidad programática (control, tratamientos, asistencia) de las mismas, pese al esfuerzo de los equipos que con gran compromiso y fundamento las implementan, compromete el desarrollo de las mismas, perdiéndose el país una útil herramienta.

Defensa Pública. Los defensores públicos, que son quienes mayoritariamente asisten a las personas privadas de libertad, realizan una esforzada y meritoria labor, pero su escasez de recursos humanos, estímulos, apoyos logísticos y presupuestales, comprometen su tarea, y con ello se “jaquea” una función fundamental para garantizar los derechos humanos: la defensa ante una sede judicial y el seguimiento de la ejecución de una pena.

Plan de Tratamiento Individual. Las carencias de personal y la sobrepoblación, hace que no se elaboren Planes de tratamiento Individual para cada interno, tal como establecen las “Reglas Mandela”, de manera de tener un programa del recorrido proyectado para que cada persona pueda atender sus carencias y debilidades y crecer ciudadanamente. Es muy importante que las orientaciones que realizan los técnicos al realizar el protocolo OASyS en momento del ingreso al sistema, sean sistemáticamente tenidas en cuenta en los posteriores tratamientos y acciones, pues son un paso para que la persona tenga una hoja de ruta.

Violencia institucional. Agotamiento, mala calificación o selección, desmotivación, poca educación permanente y salud laboral, coadyuvan a que sigan ocurriendo casos de violencia institucional (uso de la violencia de manera ilegal sobre los privados de libertad), casos que (a veces con reserva de identidad) registramos en nuestro Registro de Violencia Institucional, trabajamos y elevamos, según las circunstancias y constataciones, a las autoridades administrativas, la Justicia de Ejecución o a la Fiscalía.

Sin reglas claras. Las personas que ingresan al sistema penitenciario no reciben un manual o guía con las normas que regirán su vida de ahí en más o con las normas –derechos y obligaciones- que rigen en el establecimiento. Tampoco suelen tener una reunión con el director para que

éste los conozca y puedan acordar líneas de trabajo en favor de la rehabilitación. Todo esto coadyuva a la despersonalización y la anomia y genera violencias varias.

Sin familia ni visita. Un significativo número de las personas privadas de libertad no reciben visitas ni reciben paquetes con comestibles o elementos personales. Son una población vulnerable a las extorsiones y abusos de otros privados de libertad y su bajísima vinculación externa es un predictor de reincidencia, todo lo cual señala a este colectivo como objetivo de acciones sociales de apoyo que todavía no existen.

Derecho administrativo penitenciario. El sistema de planteos, reclamos y apelaciones internas de las personas privadas de libertad es muy débil o inexistente, faltando un derecho administrativo penitenciario donde los internos puedan comunicarse con la autoridad y referirse a las situaciones (planteos, proyectos, quejas, apelaciones) que los atañen. Las sanciones que deben ser comunicadas a juez (mayores a 30 días) llegan en su gran mayoría, según lo que ellos nos han comentado, con meses de atraso por lo que el derecho a cuestionamientos del juez pierde total efecto.

Un sub Estado. El sistema penitenciario tiene carencias de recursos logísticos (vehículos, sistemas informáticos y de comunicación, locativos y presupuestales, equipos operativos para sus funciones educativas, sociales y de seguridad) que lo alejan del nivel habitual de recursos disponibles en el Estado uruguayo, conformando el escenario de un sub Estado dentro del Estado. La falta de video cámaras de vigilancia, incluso en unidades de seguridad, es una insólita expresión de lo anterior que venimos planteando desde hace tiempo. Es curioso que existan cámaras en unidades de media seguridad y que no existan en centros de máxima seguridad.

Debilidad institucional. La estructura institucional del gestor del sistema penitenciario, el Instituto Nacional de Rehabilitación, es inadecuada, ya que por su magnitud y manejo de grandes cantidades de recursos y personas, requiere autonomía y gerenciamiento potente, todo lo cual es imposible con una dependencia administrativa concentrada en un ministerio con un mandato institucional que todo lo absorbe, como lo es la seguridad pública.

IX BUENAS PRÁCTICAS Y BUENAS NOTICIAS

Frente al covid-19. El Instituto Nacional de Rehabilitación llevó adelante una eficiente política para enfrentar la pandemia del covid-19. Pese a la carencia de recursos, se obtuvieron refuerzos institucionales (Sistema Nacional de Emergencias, organismos sociales y aportes de empresas y sindicatos) que permitieron encarar la pandemia con muy buenos resultados. El accionar del INR, en coordinación con SAI PPL de ASSE y Sanidad Policial durante la emergencia, fue sin dudas una buena práctica, muy destacable en el concierto de los sistemas penitenciarios, muchos de los cuales fueron muy golpeados por la pandemia y tuvieron grandes conflictos. Se mantuvo un régimen de visitas pragmático que alivió tensiones y se tomaron medidas prácticas cuando hubo que realizar aislamientos de población afectada.

Funcionarios en momentos difíciles. En los momentos duros en que la pandemia golpeó más al país y al sistema penitenciario, los funcionarios penitenciarios –operadores, policías, administrativos, técnicos, operativos- respondieron sosteniendo los servicios y atendiendo las angustiadas demandas de internos y sus familiares en los momentos más complejos e inciertos.

Hubo episodios de gran valentía y entrega de los funcionarios cuidando la vida de la gente. Debe ser destacado en la historia penitenciaria nacional.

Plan de vacunación en cárceles. Desde antes de iniciarse la vacunación contra el covid-19, la población privada de libertad fue definida por el Ministerio de Salud Pública como una población vulnerable y prioritaria para ser vacunada. Las coordinaciones hechas por el Instituto Nacional de Rehabilitación, ASSE y Sanidad Policial, hicieron posible que las vacunas llegaran prestamente a todas las cárceles del país e incluso a las personas con medidas alternativas a la prisión. Varias autoridades nacionales durante la pandemia señalaron su preocupación por la vulnerabilidad del sistema penitenciario, una señal que los diversos actores del sistema penitenciario podemos tomar como un mojón para nuevos desarrollos de políticas.

Reparaciones e insumos básicos. El Instituto Nacional de Rehabilitación ha mostrado proactividad en atender carencias edilicias, materiales y de insumos básicos, pese a que la dotación de rubros no permite una atención radical de las carencias. Es muy destacable la fabricación de camas de madera, proveyendo de las mismas a muchos sectores donde se dormía en el piso, tema aún no resuelto totalmente. Fueron importantes las mejoras en el Módulo 3 de COMCAR y es muy relevante una obra hidráulica que comenzó a modernizar todo el suministro de agua potable a la unidad y el acceso a hidrantes ante emergencias. También se hicieron mejoras en el Módulo 8 y se refaccionaron los salones de visitas del Módulo 11.

Liderazgo, innovación y rehabilitación. Los años transcurridos desde el inicio de la reforma penitenciaria y el nuevo enfoque en la gestión y formación del personal penitenciario empiezan a dar sus frutos. Funcionarios de carrera forjados con este nuevo enfoque, hoy ocupan mandos medios y altos de la gestión penitenciaria liderando importantes innovaciones. Lo hacen con gran esfuerzo y compromiso, con apoyo de las autoridades pero muchas veces en contextos inadecuados o con pocos recursos. Son muchos los ejemplos de esta pujanza y transformaciones que dan sentido a la política pública, donde los resultados llegan con los años y trascienden administraciones. Cabe anotar, entre otras, la gestión de dirección durante 2021 del COMCAR, donde pese al aumento poblacional y las carencias materiales se llevó adelante una gestión basada en derechos humanos y trato humano que enfrentó con compromiso las muy malas condiciones existentes, evitando males mayores. Fue notable allí el trabajo de los operadores y funcionarios del Módulo 11, uno de los de peores condiciones, generando actividades educativas y de apoyo social muchas veces desde su propio presupuesto personal y aportando trabajos extraordinarios. Desde el Módulo 3 de COMCAR, también un lugar con severísimos problemas edilicios, se lograron zanjar conflictos y mejorar las condiciones mediante el diálogo y la búsqueda de mejoras cotidianas. Es destacable el trabajo cultural realizado en Rivera, que se plasmó en una jornada de “concurso de talentos”, donde unos 200 internos participaron de un instancia de creatividad poco común.

Salto abre un camino. La cárcel de Salto, que alberga mujeres y hombres en dos módulos separados, es una de las más hacinadas del país. Una intensa intervención educativa, el acceso regular de patio a todos los sectores, un conocimiento personalizado de los internos y la constante generación de actividades dentro de la unidad y las actividades laborales y deportivas extra muros, han permitido sobrellevar la situación y poner a esa unidad en la agenda como una “buena práctica”. Más aún, muy remarcablemente, esa unidad se hizo cargo de las “medidas alternativas”, ubicando una Oficina de Seguimiento de Libertad Asistida en la propia unidad, evitando por ejemplo, los ingresos a la unidad por incumplimiento de esas medidas. La unidad lleva adelante un importante trabajo desde la perspectiva socio familiar, logrando entre otras cosas que muchos niños que estaban con sus madres en la unidad pasen la semana con otro

familiar e ingresen con sus madres solo los fines de semana. También ha logrado una importante conexión con la comunidad, donde se destaca la participación de actividades deportivas abiertas, trabajos en empresas privadas y en la Intendencia local y una creciente vinculación con el MIDES para el acompañamiento y asistencia de los liberados que requieran apoyo de los servicios sociales.

Pre egreso. Se inauguró en el predio de la Unidad 4, COMCAR, una sector previo a la liberación, que funciona en un régimen abierto, con creciente autonomía de los internos y una asamblea que decide sobre los diversos aspectos de la convivencia. El sector tiene una importante dotación de operadores y hace mucho énfasis en desarrollar las capacidades laborales y de desarrollo de habilidades sociales de los internos pensando en su vida a partir de salir de la cárcel.

Programa PAS del Ministerio de Educación. El Programa PAS del Ministerio de Educación, que actúa en muchas unidades, es un gran apoyo de educación informal, lo que va incluso más allá del aprendizaje mismo para ser un factor de buena convivencia y humanización, ya que sus actividades (talleres de música, deporte, juegos, artesanías, expresión plástica, corporal, etc.) permiten acceder a un espacio de relacionamiento que distiende, educa y crea buenas relaciones interpersonales.

Ministerio de Desarrollo Social. El Ministerio de Desarrollo Social inició una nueva relación con el sistema penitenciario, empezando a desplegar acciones dentro del mismo que, aunque aún puntuales, son muy prometedoras. Por ley de Rendición de Cuentas, la Dirección Nacional del Liberado, antes dependiente del Ministerio del Interior, pasó a formar parte del MIDES. Se instaló una oficina del MIDES en COMCAR, la que ya ha podido corroborar la importancia del trabajo con la familia y las redes comunitarias de los internos para asegurar una inserción post penitenciaria fecunda. Se anunció que equipos del MIDES se instalarán en varias unidades.

Chequeos médicos. ASSE realizó, junto a Sanidad Policial, un chequeo médico básico a toda la población penitenciaria. Eso permitió que toda la población tuviera al menos una instancia con un médico para plantear su situación y que fueran revisados algunos indicadores básicos de salud. La información relevada debe dar lugar ahora a seguimientos médicos, coordinaciones y continuidad de tratamientos.

Adulto joven. De acuerdo a una previsión de la ley. 18.889, en la unidad de Juan Soler, San José, se ha concentrado población masculina menor de 25 años, en el contexto de una unidad pequeña, con buenos espacios para actividades de convivencia, producción y dotación educativa (con biblioteca, lugares de estudio y sala informática).

Emprendimientos, producción y venta. Por ley 19.996 se creó el Plan de Dignidad Laboral que estableció un régimen de aportes a la seguridad social para que los internos puedan elaborar productos y venderlos fuera de los establecimientos. La ley aún no ha sido reglamentada, pero abre las puertas a un cambio posible: que las unidades penitenciarias capaciten a los internos para que produzcan y vendan sus productos, ganando en autonomía y accediendo a recursos para su sostén.

Tacuarembó. En 2021 se notaron grandes cambios en la cárcel de Tacuarembó, impulsados por una nueva dirección y modo de gestión. Era una cárcel que estaba muy deteriorada, se hicieron con equipos de internos importantes arreglos, mantenimiento y mejoras, y se hicieron acuerdos con instituciones locales que permitieron más actividades educativas y productivas. Se puso mucho énfasis en capacitar en artesanías de calidad, tanto a hombre como mujeres, y en áreas

con buenas posibilidades en el mercado laboral, como la hotelería, gastronomía y carpintería. También se mejoró la producción. Se hicieron muestras de los bienes elaborados que sorprendieron a los visitantes por su calidad y muy buena posibilidad de competir en el mercado, dando ingresos a los autores de esos emprendimientos.

El trabajo técnico. Luego de un período inicial de la actual administración donde el foco de la gestión del INR se centró en la seguridad, dando un lugar menos relevante al enfoque técnico (lo que en la práctica se traducía a un destaque de la seguridad operativa sobre la tarea de rehabilitación o seguridad dinámica), el enfoque técnico de la rehabilitación ha vuelto a ser ubicado y valorado en su rol, movimiento que puede profundizarse aún.

Programas. Cabe subrayar la tarea del Área de Género y Diversidad, con un consistente trabajo asistencial sobre la población femenina y sobre la población trans, y el accionar del Programa de Asistencia a Madres con Hijos, con un seguimiento puntilloso de las unidades con mujeres con hijos a cargo y el Programa de Ofensores Sexuales, que aunque todavía incipiente y con una cobertura limitada, viene acumulando conocimiento y acciones en un tema de gran complejidad y severidad.

Empleo a liberados. La ley 19.973 y su decreto reglamentario 308/021, de políticas activas de empleo, constituyen una innovadora herramienta para apoyar el empleo de personas liberadas, hecha posible mediante el acuerdo del Ministerio de Trabajo y la DINALI a partir de la nueva normativa, pues se establecen subsidios muy altos y atractivos para las empresas que contraten a personas con vulnerabilidades sociales, entre ellos los liberados o liberadas del sistema penitenciario. Esto requiere de un fuerte desarrollo institucional del MIDES y DINALI para captar, preparar y canalizar a los liberados previa conexión y sensibilización de los empleadores, lo que implica una constante acción desde el sector público con el privado.

Educación en cárceles. El Ministerio de Educación y Cultura, a partir de una norma de la ley de Presupuesto 2024, anunció la implementación de un Programa Nacional de Educación en Cárceles. Se han iniciado trabajos para definir contenidos y articulaciones institucionales, escenario muy necesario para adaptar la educación y formal y muy especialmente la capacitación profesional a la realidad, perfil social y necesidades urgentes de la población privada de libertad.

Universidad. La Universidad de la República, con nuevo convenio con el Instituto Nacional de Rehabilitación, ha seguido aumentando su presencia en el sistema penitenciario con apoyo a estudiantes y capacitaciones, lo que ha redundado en un aumento significativo de los estudiantes terciarios, unos 200. También realizaron actividades la Universidad de Montevideo y la Universidad Católica.

Producción. El INR ha dado nuevo impulso a la tradicional producción agrícola de las unidades, en especial de las “cárcel chacra” del interior del país. Se ha formado un centro logístico y una coordinación nacional con sede en Cerro Largo que ha permitido homogeneizar las políticas productivas, lo que aumenta la producción.

Centro de Formación Penitenciaria. La formación penitenciaria –en línea con el anterior punto– sigue siendo un eje importante del INR, tanto en la formación de nuevo personal que ingresa – educadores, operadores y personal de seguridad– como en el reciclaje del personal ya existente. Asimismo, se han vuelto a realizar actividades académicas abiertas a centros de estudios terciarios del país y de la región.

Unidad 1 Punta de Rieles. El Ministerio del Interior ha reformulado su gestión con la empresa que co gerencia la única experiencia de cárcel “público privada del país”, lo que ha permitido un relacionamiento mucho más fluido que ha redundado en mejoras en la gestión, superando varios obstáculos en torno a qué correspondía a la empresa y qué correspondía al sector público. Así, se logró reparar todo un sector que estuvo mucho tiempo abandonado luego de haber sufrido grandes roturas.

X CONCLUSIONES GENERALES SOBRE LAS CONDICIONES Y LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO

IMPULSOS Y ACCIONES El Plan de Dignidad Carcelaria del Ministerio del Interior ha significado una actitud proactiva y abierta de las autoridades para responder a las múltiples emergencias que día a día tiene el sistema carcelario. No obstante lo anterior, el constante aumento de la población y la crónica falta de recursos humanos, materiales y logísticos, sigue manteniendo el sistema penitenciario muy por debajo de los estándares internacionales y por debajo de lo que Uruguay podría lograr. Sin una razonable y criterioso aumento de recursos –inversiones, gastos de funcionamiento, reforma institucional, modernización de la gestión, recursos humanos y sistemas de información y gestión modernos- el sistema penitenciario y de medidas alternativas seguirá siendo una foco generador de violencia, problemas sociales y desintegración ciudadana.

COMPROMISO Y PASOS A DAR La afirmación del Ministro del Interior en 2021 en el sentido de reconocer que en Uruguay hay violación de los derechos humanos en las cárceles⁶⁴ y que esas situaciones deben ser superadas con políticas vigorosas y consensuadas, es un mojón histórico y constituye un marco de trabajo para generar planes concretos y alcanzar acuerdos parlamentarios e institucionales mínimos sobre el tema.

EL ROL DE LA JUSTICIA Es muy destacable el rol del Poder Judicial, en particular de los Jueces de Ejecución, intimando al prestador de salud –ASSE o Sanidad Policial- a dar cumplimiento a la necesidad de tratamientos para los adictos que expresan su voluntad de transitar un programa de desintoxicación y rehabilitación. Lo mismo puede decirse de los casos en que el Poder Judicial –por la vía de intimación, reunión conciliatoria, “mesa de diálogo” o habeas corpus promovido por la defensa, el propio interno o por el Comisionado Parlamentario entre otros actores- actúa para que se concreten intervenciones médicas o tratamientos. No obstante eso, una política de salud penitenciaria consistente, que asuma la cabal cobertura del sistema, obviaría todos estos procedimientos lentos, tensos y engorrosos que demoran la atención y generan tensiones institucionales.

INTERÉS INSTITUCIONAL Constituye una muy buena señal el interés que diversos organismos públicos han expresado para trabajar intersectorialmente, desde sus mandatos, con el sistema penitenciario. También se han iniciado varias acciones concretas, la que deberían ser seguidas de nuevos avances dada la magnitud de las necesidades presentes. Son subrayables las iniciativas del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el sistema educativo, tanto el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) como el CODICEN de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), INEFOOP, LATU y la Universidad de la República, por aportar hacia la modernización del sistema. Esto constituye una base para realizar innovaciones, pero las mismas requieren de un Plan General impulsado por la unidad de rectoría del sistema penitenciario, a la fecha el Ministerio del Interior.

EXPLOSIÓN DEMOGRÁFICA PENAL. En las primeras 2 décadas de este siglo, el volumen de la población penitenciaria en Uruguay se ha triplicado. El crecimiento poblacional ha sido continuo, con las únicas excepciones del 2005-2006 y de 2018, donde distintas políticas resultaron en la contención y hasta en un descenso leve de las cifras. Fuera de estos años puntuales, la población

⁶⁴ “Hoy estamos violando los derechos humanos en las cárceles, me desespera, nos desespera”. Afirmación del Ministro del Interior Luis Alberto Heber en oportunidad de la interpelación realizada por la diputada Lucía Echeverry.

ha crecido sostenidamente, con diversa intensidad pero en la misma dirección de aumento poblacional que continúa hasta nuestros días, sin que haya señales que indiquen cuál será su límite. En el 2019 la tasa de crecimiento anual promedio fue de 8,3%, en el 2020 fue de 12,6% y en el 2021 fue de 10,3%.

MUJERES PRESAS. en el 2021 la población había crecido en promedio un 10,3% respecto al 2020, esta cifra considerando a los varones fue de 9%, mientras que en las mujeres fue de casi un 28%. Esto quiere decir que las mujeres crecieron proporcionalmente en mucho mayor medida, pasando de un promedio de 709 en el 2020 a un promedio de 906 en el 2021. En diciembre la población de varones incluso descendió levemente (como sucede generalmente en el último mes de cada año) pero no así la población de mujeres, que ha continuado creciendo hasta la actualidad, a mediados de abril del 2022, donde tenemos más de 1.020 mujeres privadas de libertad. Esto desborda la capacidad de de respuesta asistencial de las cárceles para mujeres.

MALAS CONDICIONES. Las cárceles uruguayas siguen estando por debajo del nivel de rehabilitación que, por su nivel de desarrollo, el país podría tener. Según nuestra ponderación, un 10% de la población privada de libertad está en lugares donde tiene acceso a oportunidades de rehabilitación e integración, un 56% no tiene suficientes oportunidades de integración social, y un 34% pasa su reclusión en condiciones de trato cruel, inhumano o degradante, donde el derecho al tratamiento no se cumple.

LA VIOLENCIA Y LAS MUERTES EN CUSTODIA La violencia sigue estando presente fuertemente en muchas cárceles en especial en el área metropolitana. Muchas muertes además ocurren por procesos que revelan negligencias y vacíos de gestión preocupantes, que revelan en la muerte de un interno su extremo más terrible, pero que dan la pauta de otros cotidianos deterioros y ausencias. En el 2021 hubo 86 muertes bajo custodia, se trata de la mayor cifra ocurrida en un año en Uruguay, superando ampliamente al mayor registro anterior, que fue en el 2010 con 53 muertes. El 2021 también fue el año en que se registraron más muertes violentas⁶⁵ con 45, de las cuales 21 fueron homicidios, 18 suicidios⁶⁶ y 6 muertes accidentales o de causas violentas no aclaradas. Además en el 2021 hubo 41 muertes por patologías, enfermedades y otras causas naturales o indeterminadas. En 9 de ellas no se contó con información suficiente para determinar la causa de muerte. Estos 41 fallecimientos más que triplican la cifra de 2020 (13) y supera ampliamente la mayor cifra registrada, que fue en el 2013 con 29 fallecimientos de este tipo.

ALARMA Y LLAMADO A POLÍTICA PÚBLICA Según nuestro relevamiento, en 18 de las muertes violentas, en 7 de las muertes naturales y en 2 de las indeterminadas se presentaron manifiestas negligencias o fallas asistenciales de diverso tipo en relación con el resultado letal. Eso implica un total de 27 casos, casi un tercio del total de fallecimientos, en que se verificaron fallas ostensibles vinculadas, sin contar en ello las malas condiciones de reclusión en los casos que correspondiera. Lo anterior, es un dato inquietante que todo lo ilustra. Anotemos además que en relación a 2020, se nota un aumento de la muerte por causas naturales. En términos generales, y como primera aproximación global a este aumento de fallecimientos, creemos que

⁶⁵ Se considera como tales a los homicidios, suicidios, accidentes u otras causas violentas no del todo determinadas.

⁶⁶ Uno de ellos falleció por complicaciones de heridas de arma blanca en el abdomen provocadas a lo largo de los años. Su historial reciente de heridas autoinfligidas determina provisoriamente su clasificación como suicidio, aunque se continúa investigando para determinar con precisión los últimos sucesos que precipitaron su muerte.

el mismo está vinculado al hecho de que no hayan aumentado ni las plazas disponibles de manera significativa ni los recursos de rehabilitación ante ello y al efecto de la pandemia de covid-19, que aparejó menos actividades educativas y recreativas, menos contactos interpersonales, mayor aislamiento, enormes dificultades de atención y coordinaciones médicas con los servicios externos y mayores tensiones entre las personas.

LA SALUD EN CRISIS. Si bien la prestación de servicios de salud mejoró desde 2010, y en los últimos años fue muy proactiva en la lucha contra el covid y la realización de un screening por parte de ASSE, la prestación de salud en el sistema penitenciario sigue siendo deficitaria y está muy por debajo de los estándares de la sociedad exterior, lo que incumple tanto las normas nacionales de derechos humanos como los compromisos asumidos por el país ante la comunidad internacional en instrumentos como: la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos y las “Reglas de Bangkok” para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para mujeres. ASSE sigue sin cubrir la totalidad del sistema penitenciario –cosa elemental que debería realizar- y tampoco asegura una cobertura mínima para dos de los problemas centrales de la salud penitenciaria: la salud mental y las adicciones. Es un vacío inquietante.

ADICCIONES. Buena parte de las personas privadas de libertad -según datos oficiales- tienen adicciones o vinculación directa con el consumo problemático que explica su transgresión delictiva y sus dificultades para insertarse en una vida en libertad. Hay también nítidamente muchos casos de consumidores problemáticos con patologías psiquiátricas que delinquen para consumir, requiriendo una atención especializada, la que no existe dentro del sistema penitenciario y es limitada fuera de ella. El consumo problemático suele tener causas subyacentes de complejo entendimiento que la angustia, tensión y condiciones de la privación de libertad potencian hacia nuevos y más problemáticos consumos o acciones. Son muy acotadas las respuestas al tema desde los servicios sanitarios del sistema penitenciario.

INGRESO DE DROGAS A CARCEL. El intento de ingresar drogas a las cárceles es permanente y por las vías más diversas, expresión de una cultura del narcomenudeo instalada como válvula de succión en las poblaciones más vulnerables. Estas sustancias generan en las cárceles extorsiones, amenazas, presiones sobre las familias y violencias varias. También son una fuente de nuevas condenas, en especial para las mujeres: un muy significativo del total de las mujeres presas lo está por intentar ingresar droga a una cárcel, muchas veces por cantidades mínimas o incluso por sustancia de uso legal (marihuana) .

PRESUPUESTO. El presupuesto penitenciario hace imposible el mandato constitucional de asegurar para reeducar ⁶⁷ Los gastos de funcionamiento han venido bajando -salvo puntuales excepciones- sostenidamente, mientras la población a contracorriente aumenta sostenidamente. El gasto en inversiones es paupérrimo desde 2015 -con algunas variaciones que no afectan la tendencia a la baja- lo que compromete el razonable mantenimiento de los edificios, la renovación de equipos, la logística, la construcción de plazas y espacios de rehabilitación.

⁶⁷ “En ningún caso se permitirá que las cárceles sirvan para mortificar, y sí sólo para asegurar a los procesados y penados, persiguiendo su reeducación, la aptitud para el trabajo y la profilaxis del delito”. Art. 26 de la Constitución.

TECNOLOGÍA AUSENTE Dado que el sistema penitenciario es una suerte de “sub Estado” que vive fuera del tiempo, muchos de los dispositivos tecnológicos habituales que existen en todo el Estado uruguayo y sus servicios (tecnologías de la información y la comunicación) no están presentes dentro de las cárceles, ya sea para la gestión administrativa, la comunicación interna, la educación (informática, laptops, infocentros) y la vigilancia (videocámaras, circuitos cerrados). Las tecnologías digitales y de la información son clave para llegar a una población masiva a la que ya es imposible alcanzar mediante aulas y docentes: desde laptops y sistemas digitales, hasta el manejo de los grandes números “ big data” en funciones de control, asistencia y rehabilitación, deben ser asumidos como un camino para salir del atraso del sistema.

EL HACINAMIENTO La sobrepoblación penitenciaria, que se expresa en un hacinamiento crítico, compromete seriamente las posibilidades de rehabilitación y genera violencias de variado tipo. La aplicación de la Escala de Riesgo OASYS que realiza el INR, deja en claro que hay un porcentaje relevante de personas que son ingresadas a cárcel y que podrían, sin riesgo de su seguridad ni de la de terceros, cumplir su rendición de cuentas con la sociedad con una medida alternativa con control de cumplimiento y asistencia en rehabilitación. La sobre utilización de la cárcel como medida de ejecución penal genera hacinamiento y este genera nuevas bandas, contagio delictivo, destrucción de las habilidades pro sociales y contagia las violencias de todos.

EL ROL DE LA SOCIEDAD CIVIL Pese a las muestras de interés y solidaridad que durante la pandemia organizaciones de sociedad civil empresas y sindicatos mostraron por hacer aportes al sistema penitenciario (donaciones, intervenciones puntuales, actividades) siguen siendo pocas las organizaciones de sociedad civil –ONG, institutos educativos o de promoción social– que estén trabajando dentro de la cárcel, lo que limita las posibilidades de desarrollar acciones a los muy menguados recursos y programas estatales. La promoción humana, la educación, la capacitación y la asistencia social dentro del sistema pueden ser un área propicia para el trabajo de organizaciones sólidas, con trayectoria y con propuestas concretas. Es positivo constatar que tanto el Ministerio del Interior como el Instituto Nacional de Rehabilitación continúan realizando acuerdos de trabajo con organizaciones interesadas, incluso trabajosamente superando algunos acuerdos que se habían estancado y complejizado en su continuidad.

PATIO MÍNIMO Aunque no existe un estudio pormenorizado al respecto, el exceso de encierro en algunas unidades, debido en buena medida a la extrema falta de personal de cuidado y educativo, el que se agrava con la falta de régimen estable y suficiente de patio, genera enfrentamientos, abusos, sometimientos y extorsiones cruzadas con efectos muchas veces duraderos y multiplicadores. El acceso a patio y a una hora al menos de estadía al aire libre son requisitos mínimos que deben cumplirse.

INNOVACIÓN La aprobación por Ley 19.996, arts. 81 y siguientes, de un Plan de Dignidad Laboral para Personas Privadas de Libertad, con una nueva prestación tributaria unificada (Aporte Social Unico de Persona Privada de Libertad), tanto para emprendimientos personales como asociativos, es una gran novedad que otorga a las personas posibilidades de trabajar y comercializar sus productos hacia afuera de la cárcel. Esto tiene otras implicancias sustantivas desde el punto de vista de los derechos: acceder a capacitación, a un taller donde producir, a contactos con el mercado para competir y a canales de comercialización, en un círculo virtuoso de acceso a empleo, a reglas de mercado y a ingresos legítimos. Sin embargo, la ley debe ser reglamentada, cosa que todavía no ha ocurrido.

IMPERIO DE LA LEY Y DERECHOS HUMANOS. Las pautas dadas por las autoridades son claras en materia de cumplimiento de la ley, respeto de la integridad física de las personas, los derechos

humanos y combate a la corrupción, conformando una política de Estado sobre este delicado punto. Se reacciona con prontitud cuando las denuncias son formuladas. Las malas condiciones de reclusión en algunos centros, que generan un contexto de deshumanización también para quienes trabajan allí, hacen que subsistan todavía casos de violencia institucional hacia los privados de libertad, omisiones serias en los deberes funcionariales y prácticas corruptas, que las autoridades tratan de detectar y combaten tanto con medidas administrativas como con el envío a la Justicia de las situaciones que se detectan. Es claro que las autoridades trabajan contra eso, pero las carencias de recursos administrativos, de control y jurídicos, a lo que se suman grandes dificultades de diversa causa para el avance de las investigaciones fiscales, dificultan el esclarecimiento y prevención de muchas situaciones.

PUERTA LABORAL AL EGRESO. La ley 19.973, de agosto de 2021, de “Regulación de políticas activas de empleo dirigidas a favorecer el acceso a una actividad laboral remunerada”, es una enorme oportunidad de incorporación de liberados al mercado de trabajo dados los beneficios que conlleva para las empresas. Así lo habilita el convenio realizado entre el Ministerio de Trabajo y la DINALI del MIDES.

PLAN ESTRATÉGICO. Un modelo viable de ejecución penal en el país, solo es posible con eficiente y equilibrado manejo de los dos mecanismos de “rendición de cuentas” penal que el mismo posee: la prisión y las medidas alternativas, ambos elementos restrictivos de la libertad, pero con el deber público de dar a seguridad, control y contenidos de tratamiento/rehabilitación de manera de disminuir la violencia social.

PENAS ALTERNATIVAS. No se dispone de información estadística sistemática sobre las personas que cumplen penas alternativas. Siendo las mismas un mecanismo mundialmente utilizado para evitar la inflación penitenciaria, el país se auto condena a hacer la cárcel como único mecanismos de ejecución penal: caro, ineficiente y generados de más delitos, en especial cuando se aplica a la población sociopenalmente vulnerable. Por aplicarse en un amplio margen de libertad, esas medidas tienen un amplio margen de contenido, pudiendo ser desde capacitaciones, espacios terapéuticos, reparaciones o diversas formas de contralor. Si las medidas alternativas fracasan o no son consistentes, eso redundará en el aumento del uso de la “última medida”, o sea: la cárcel (privación total de libertad). Las medidas alternativas deben ser vistas como una constricción parcial de libertad, en cuyo marco se debe realizar también una rendición de cuentas por lo actuado y una reparación del proceso que llevó a la persona a recibir la medida. Adecuadamente basadas, con equipos técnicos sólidos y contenidos adecuados, las medidas alternativas son un gran camino para la prevención de la violencia y la profundización de las espirales de violencia de las personas cuando son detectados tempranamente y reciben adecuada respuesta.

PRISIÓN DOMICILIARIA ASISTIDA. Las normas procesales actuales, en especial los arts. 228, 304 y 305 del Código de Proceso Penal, a los que se suma amplia normativa internacional de los derechos humanos, amparan el uso de la prisión domiciliaria cuando existen condiciones especiales de vulnerabilidad de las personas que determinan que es incompatible la dignidad humana de esa persona con su internación en una cárcel, muy especialmente si se trata de mujeres y de mujeres con hijos a su cargo, dada la particularidad fragilidad social que tienen y las tareas de sostén y cuidado que suelen tener (principio de no trascendencia de la pena).

XI RECOMENDACIONES GENERALES SOBRE LAS CONDICIONES Y LA TRANSFORMACION DEL SISTEMA PENITENCIARIO

GRUPO OPERATIVO EJECUTIVO Teniendo las líneas de reforma penitenciaria iniciadas en 2010 por el Ministerio del Interior, y las acciones impulsadas por el Plan Dignidad desde 2019 por el mismo Ministerio⁶⁸, pero también tomando nota del constante aumento de la población penitenciaria y las serias dificultades locativas y logísticas del sistema penitenciario, conformar un grupo operativo, desde un marco institucional con capacidad decisoria, con coordinación del Ministerio del Interior y secretaría técnica del Instituto Nacional de Rehabilitación, con representación del Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud Pública, Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), Ministerio de Trabajo, Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Oficina de Planeamiento y Presupuesto y Ministerio de Economía, CODICEN y Ministerio de Educación, a los efectos de llevar adelante un plan de contingencia para dar un salto cualitativo de mejora del sistema penitenciario.

DIÁLOGO Y ACUERDOS DE POLÍTICA PÚBLICA PENITENCIARIA. Siendo la realidad penitenciaria grave, explosiva y de extrema dificultad su mejora, es de buena gestión lograr acuerdos interinstitucionales y políticos, que por un lado permitan acumular ideas y acciones posibles, y a la vez consensuar líneas de política pública de larga duración, siendo espacios aptos para ello, entre otros posibles, el Parlamento Nacional (Comisión Bicameral de Seguimiento Carcelario, Comisión de Salud, Comisión de Derechos Humanos, Comisión de Constitución y Códigos) y el Consejo de Política Criminal.

PROPUESTA AL PARLAMENTO. Dado que el sistema penitenciario funciona en base a los aportes de organismos varios del Estado, lo que suele hacerse sin una adecuada planificación o balance de ejecución, proponemos el siguiente texto legal, que no tiene costo ni violenta los mandatos de los organismos referidos, pero que crea un espacio acotado y transparente de trabajo para que las políticas sociales lleguen de manera ordenada y consistente al sistema penitenciario. *“Art. X Créase una Comisión de Seguimiento Asistencial de las Políticas Sociales Penitenciarias, a los 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, funcionamiento y secretaría, 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, 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, privadas o de la sociedad civil que se relacionen con la temática y los organismos referidos.

Los representantes de cada uno de estos organismos deberán realizar al menos dos reuniones anuales de planificación y balance de lo actuado, y presentar un informe semestral de sus

⁶⁸ Ambos planteos desde una óptica de derechos humanos.

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”.

ASSE Y SALUD INTEGRAL PENITENCIARIA. Completar urgentemente el proceso iniciado de cobertura sanitaria integral de la población privada de libertad, asumiendo ASSE su mandato legal (y liberando a Sanidad Policial de una prestación de emergencia que no le corresponde) de brindar atención sanitaria de idéntica calidad a la existente en la comunidad. Completar la cobertura faltante es particularmente urgente en cárceles de Canelones, Maldonado, Salto y Soriano. Es prioritario aumentar la dotación de policlínicas, contar con historias médicas electrónicas, mejorar las coordinaciones con servicios externos, fortalecer la atención médica en las unidades para evitar traslados injustificados y mejorar la atención en salud mental. Con actual dotación de custodias y vehículos es imposible realizar las coordinaciones necesarias, lo que vulnera el derecho a la salud.

TRATAMIENTO DE ADICCIONES. Aumentar sustantivamente desde ASSE los recursos humanos destinados a implementar programas de tratamiento de adicciones, ya que las mismas son factor determinante de la generación de delitos y su no superación obstaculiza todo intento de rehabilitación y reintegración. Se recomienda la anterior, ya que con los actuales recursos dispuestos existe una seria omisión en la cobertura mínima de un servicio de salud penitenciaria, donde el trabajo con adicciones es un tema central ineludible. Los tratamientos en adicciones son viables si solo y si se mejoran las condiciones generales de convivencia, por lo que requieren una acción conjunta de la autoridad penitenciaria y la sanitaria.

EL NUEVO ROL DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (MIDES). Lograr mediante adecuada previsión, capacitación previa y sistemas de información, que la nómina de las personas que son liberadas del sistema penitenciario automáticamente pasen a la orientación y cuidado (voluntario) de la Dirección Nacional de Asistencia al Liberado (DINALI) del MIDES, procediéndose a conectar a cada liberado con los servicios propios o comunitarios que correspondan con el tiempo debido para las intervenciones sociales pertinentes a cada caso.

RENDICIÓN DE CUENTAS COMO OPORTUNIDAD. La próxima Rendición de cuentas es el espacio en que podrá verificarse si la pobre realidad presupuestal del sistema penitenciario, que compromete su capacidad de rehabilitación, empieza a mejorarse aunque sea paulatinamente. Es imprescindible dotar de recursos a ASSE para que amplíe su cobertura en magnitud y calidad (salud integral incluye salud mental y adicciones), el INR necesita mejorar su presupuesto de gastos de funcionamiento básico (alimentación, enseres básicos, equipamiento) y de inversiones para contar con nuevas plazas y recuperar muchas de las hoy no utilizables.

MEJORA DE LA CONVIVENCIA. Siendo el nivel óptimo del sistema penitenciario inefinanciable dada su magnitud, solamente la innovación hacia un nuevo modelo puede generar un sistema capaz de rehabilitar y bajar la reincidencia, donde un sistema de medidas alternativas concentre intervenciones de alta densidad técnica y comunitaria (capacitaciones, tratamiento de adicciones, asistencia y orientación familiar, trabajo social, etc) permitiendo a la cárcel enfocarse en los delitos que requieren mayor tratamiento y contención (delitos violentos, rapiña, copamiento, delitos sexuales, homicidios, etc), complementando el nuevo modelo con una

vigorosa política post penitenciaria. Esta intervención re dimensionaría la actual sobrepoblación penal, motivo de las malas condiciones por hacinamiento, falta de personal, actividades y violencia.

DISEÑAR UN PROYECTO POTENTE. Si bien muchas mejoras son posibles con articulación de recursos existentes y aportes de organismos externos, la transformación del sistema requiere de un Proyecto convocante, basado en un plan estratégico y evidencia, que augure buenos resultados de baja de reincidencia (rehabilitación) y de eficientes mecanismos de reintegración social (asistencia a las familias vulnerables), que motive a los decisores económicos públicos a invertir en el área. La inversión penitenciaria, en descenso desde 2015, es requerida no solo en los gastos de funcionamiento del sistema (ropa, elementos educativos, alimentación, insumos), sino también en infraestructura operativa (escáneres, logística, equipos), en cargos de recursos humanos (policías, operadores, técnicos y gestores administrativos), y en construcciones (ampliación, reparación y nuevas unidades). Una línea de acción posible fue presentada en nuestro “Plan de combate a la reincidencia y en favor de la rehabilitación, basado en una perspectiva de derechos humanos y género”, que constituye un enfoque de los múltiples posibles.

CONTRA LA VIOLENCIA. PLANES DE REORGANIZACIÓN. Las peores condiciones de reclusión, que son las que registran mayores índices de violencia y de reincidencia, pueden ser revertidas, como han mostrado muchas buenas prácticas realizadas, a partir del trabajo orientado en las unidades donde los equipos técnicos y de operadores penitenciarios cumplen un rol central para sostener una convivencia positiva donde puedan desplegarse las acciones educativas, culturales, deportivas, sociales, sanitarias. Estas experiencias también muestran que la transformación de las peores condiciones de reclusión requiere de Planes de Reorganización de la gestión, conformación de equipos de dirección con técnicos, dotación de operadores penitenciarios y personal de custodia, descentralizando unidades o sectores y con recursos suplementarios para revertir las malas condiciones edilicias y sus contextos.

INNOVACIÓN EN LA GESTIÓN. Las muertes en custodia, en su gran mayoría son indicativas de dificultades, carencias, agujeros negros o negligencias en la gestión –compleja siempre, y más compleja aún con recursos por debajo de los mínimos necesarios- del sistema penitenciario. Su descenso pasa por una transformación global de la gestión que implica un conjunto de medidas programáticas y acciones de reforma penitenciaria: disminución del hacinamiento, generación de actividades ricas en capacitación y desarrollo de capacidades, trabajo social, salud integral y salud mental, tratamiento de adicciones, asistencia familiar, preparación del egreso. En suma, la implementación de medidas que descompriman las presiones donde el sistema está desbordado.

MEDIDAS ALTERNATIVAS. Siguiendo la tendencia mundial que hace de las medidas alternativas a la prisión un mecanismo también de ejecución penal, especialmente apto para delitos leves, más eficiente y menos oneroso que la prisión, impulsar la construcción de un sistema de medidas alternativas confiable, sólido, con tratamientos sustantivos (capacitaciones, salud mental y adicciones, orientación familiar y laboral), control y seguimiento de las personas de manera de garantizar su involucramiento en planes de integración ciudadana.

UN NUEVO REGIMEN DE PRISION DOMICILIARIA ASISTIDA Que los operadores de sistema de justicia, en aplicación de las normas vigentes, en especial de los arts. 228, 304 y 305 y concordantes del Código de Proceso Penal, junto a las normas del sistema internacional que conformar la perspectiva de derechos humanos y género (Pacto Internacional de Derechos

Civiles y Políticos, Convención para la Erradicación de todas las formas de discriminación hacia las Mujeres, Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Convención sobre los derechos del Niño, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Convención de Belem do Para y, muy especialmente, las Normas Mínimas para el tratamiento de las Mujeres Privadas de Libertad “Reglas de Bangkok) eviten la pena privativa de libertad para la mujeres cuando su vulnerabilidad socio penal y la entidad del delito cometido lo ameriten y procedan a aplicar un régimen de prisión domiciliaria asistida por los organismos competentes para la rehabilitación y reintegración social.

DISPOSITIVOS DE POLÍTICA SOCIAL La ejecución penal debe ser vista como una oportunidad de intervención estratégica y parte de una red de acciones de políticas sociales, en instituciones y en el territorio, capaces de generar ciudadanía y evitar la violencia.

LEY DE EJECUCIÓN PENAL Que los diversos sectores políticos representados en el Parlamento Nacional como reflejo de la variada opinión de la ciudadanía, y en particular la Comisión de Seguimiento Carcelario, y las Comisiones de Salud y Derechos Humanos, avancen en la concreción de acuerdos que permitan la modernización del sistema penitenciario y la consolidación del derecho al tratamiento y la rehabilitación de manera de evitar la reincidencia y nuevos delitos. En ese sentido, sería buena práctica democrática generar acuerdos para continuar analizando las diversas leyes procesales que regulan la ejecución penal (ley de ejecución penal), para que no existan contradicciones entre la magnitud de los delitos y las penas, donde la aplicación de la justicia penal no sea un agravante de la vulnerabilidad social sino un mecanismo de integración ciudadana y transparente rendición de cuentas.

NARCOTRÁFICO Y ASISTENCIA SOCIAL. Debe aplicarse y promoverse por los operadores de justicia la ley 19.513 de “Creación de la comisión de lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado transfronterizo”, que establece la intervención programático asistencial del MIDES y del INAU cuando hay personas condenadas y en su entorno existen niños, niñas o adolescentes afectadas por la ejecución penal.

LA DEFENSA PÚBLICA. Reforzar la capacidad de acción de la Defensa Pública, que atiende la amplia mayoría de los casos de personas privadas de libertad y con medidas sustitutivas, tanto con recursos humanos como logísticos e infraestructura, haciendo realidad que todas las personas tengan un pleno, sólido y continuo derecho de acceso a ser defendidos en juicio penal. En esta línea, parece razonable que la Defensa Pública debe tener un rol vigoroso y de conocimiento del público y los justiciables similar al de la Fiscalía, de manera de asegurar un proceso democrático, por lo que es pertinente que se den pasos para dotarla de autonomía en su gestión y presupuesto.

REESTRUCTURA DEL INSTITUTO NACIONAL DE REHABILITACIÓN. Teniendo presente que la transición del viejo sistema penitenciario a un sistema de gestión propio del siglo XXI no está finalizada, recomendamos que el Ministerio del Interior y el Instituto Nacional de Rehabilitación procedan a una re estructura administrativa de ese organismo encargado de administrar la ejecución penal, tanto en su organigrama como en la descripción de cargos, funciones, carreras administrativas, policiales, técnicas y operativas, modernizando su forma de funcionamiento y toma de decisiones, alentando con estímulos administrativos, perspectivas de crecimiento personal y posibilidades remunerativas a sus funcionarios a desarrollar sus carreras en el área, para lo cual entendemos el mecanismo apto es un convenio amplio de reestructura con la Oficina Nacional de Servicio Civil. Esta modernización, debería ser la preparación para que el INR, tal como desde hace años se viene analizando en diversos ámbitos, sea un organismo

descentralizado de manera de definir y gestionar de manera racional, eficiente y lógica su presupuesto, más allá del Ministerio a través del cual se relacione con el Ejecutivo. La reestructura administrativa debe permitir concursar a los cargos de dirección y de gestión a técnicos externos al sistema para enriquecer su intervención.

ANEXOS

1

**MONITOREO PRESUPUESTAL
PENITENCIARIO**

MONITOREO PRESUPUESTAL PENITENCIARIO

Este documento es el primer monitoreo externo del presupuesto penitenciario y constituye una base para realizar el seguimiento de su evolución, aspecto fundamental para comprender la gestión penitenciaria y sus dificultades y a la vez plantear innovaciones. El trabajo fue realizado mediante una consultoría financiada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y fue realizado por la economista Lucía Wainer. ¹ No es fácil determinar exactamente la situación presupuestal del sistema penitenciario ya que, como se verá en detalle, son muchos los organismos que vuelcan recursos en el mismo. Incluso en un mismo rubro: por ejemplo, ASSE y Sanidad Policial en salud. O el CODICEN y el Ministerio de Educación en educación. Esta variedad de instituciones intervinientes no es malo *per se*, ya que fomenta la variedad de actores dentro del sistema, pero requiere una gestión muy sólida y planificada, para que esa variedad no sea solamente un aluvión ante la demanda de un tema acuciante. Cabe anotar la inadecuación institucional del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR), organismo rector del sistema pero de mínima autonomía de gestión y presupuestal. Su dependencia administrativa de un Ministerio con una amplia gama de cometido, lo coloca en estado de emergencia permanente, con rubros insuficientes y con una desesperación por cubrir la inmediatez que impide pensar y planificar una complejísima gestión. Cabe anotar que, justamente por esta situación de debilidad y dependencia institucional extrema (básicamente por la desconfianza que existe aún desde hace décadas en que el sistema penitenciario no sea gestionado desde la perspectiva de la seguridad) el INR recibe a veces refuerzos de rubros desde el presupuesto central del Ministerio del Interior, aspecto que no es posible contemplar en esta aproximación. ²

Más allá de que el documento que aquí se presenta es una base para seguir profundizando, afinando la comprensión del mismo y definiendo las mejoras estratégicas que requiere, los números, rotundos y claros, muestran que el presupuesto penitenciario es totalmente insuficiente, que la inversión y los gastos de funcionamiento han decaído desde hace años pese a que la población a atender aumenta de manera constante, que la dotación de personal técnica es insuficiente y que el gasto en salud penitenciaria no se adapta al crecimiento poblacional y a las necesidades crecientes del sistema.

El trabajo realiza una primera aproximación al gasto por persona dentro del sistema, en términos generales y en lo específico de la alimentación. Esos números deben ser materia de análisis, intercambio y mejora. Parece claro que, dadas las carencias del sistema en muchas áreas, por ejemplo el tratamiento de las adicciones, parece de lógica económica y de pertinencia desde la perspectiva de derechos humanos, que el mismo gasto fuera transferido a instituciones terapéuticas capaces de albergar personas privadas de libertad pero necesitadas de una asistencia terapéutica para su adicción o afectación de salud mental.

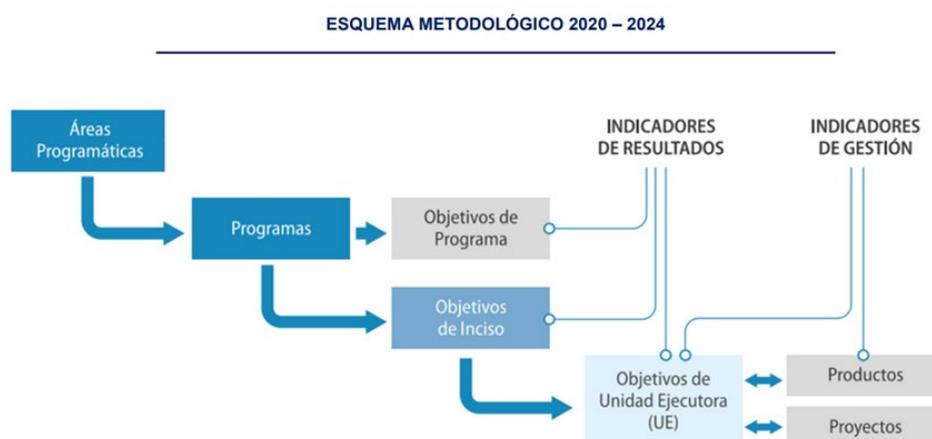
Sin un presupuesto adecuado y moderno, muy poco puede hacerse en rehabilitación y combate a la reincidencia. Por eso tomamos este capítulo como una base para seguir trabajando.

¹ El documento fue presentado en una primera versión durante la discusión del Presupuesto Nacional en 2019 y ahora ajustado a la ejecución presupuestal y nuevas reflexiones.

² Hemos solicitado información sobre este punto al Ministerio del Interior para continuar trabajando con el monitoreo presupuestal del sistema.

1.- Conceptos básicos previos

A los efectos de encuadrar el gasto del sistema penitenciario dentro del funcionamiento y gestión de la Administración, viene a cuento recordar algunos conceptos básicos.



Fuente: Presupuesto Nacional 2020 – 2024 Tomo II Planificación y Evaluación

El esquema anterior nos permite visualizar como se entrelazan los diversos organismos encargados de llevar adelante, con la ejecución del presupuesto dado por ley y con el mandato programático también dado por otras leyes, para cumplir sus fines.

Así funcionar el metabolismo de la gestión pública.

Las **Áreas Programáticas** (AP) representan las funciones que el Estado desarrolla. En el caso del sistema de ejecución penal, en nuestro caso el AP 14 corresponde a “Seguridad Pública”.

Programa presupuestal, es el instrumento mediante el cual se realizan las asignaciones presupuestales mediante la entrega de bienes o servicios a efectos de lograr un resultado a favor de una población. Reúnen las características de ser transversales y tener un objetivo asociado. En nuestro caso, el Programa 461 corresponde a “Gestión de la privación de libertad”.

Los **objetivos de Programas** son la expresión cualitativa de los propósitos sustantivos, claros y precisos, que se pretenden obtener mediante el desarrollo de acciones coordinadas, por parte de las organizaciones involucradas en el Programa. Un objetivo de Programa puede dar lugar a la formulación de uno o más **Objetivos de Inciso**.

Los **Incisos** corresponden a organismos, por ejemplo los ministerios. También lo son el Poder Judicial, y organismos de contralor electoral, financiero y administrativo

Los **objetivos de Inciso**, son la expresión de los resultados que el Inciso espera obtener en el mediano plazo. Deben corresponderse con el cumplimiento de su misión y cometidos sustantivos y estar alineados con los objetivos del Programa al cual contribuyen.

Los **objetivos de Unidad ejecutora (UE)** constituyen la expresión de los resultados que la UE espera obtener en el mediano plazo; deben corresponderse con el cumplimiento de su misión y cometidos sustantivos y estar alineados con los objetivos del Inciso.

Las **Unidades Ejecutoras**, son subunidades organizativas, dentro de los Incisos, cuyo jerarca tiene potestades de gestión de recursos financieros (ordenador del gasto)

Los **productos** son los bienes o servicios que la UE proporciona a usuarios externos, y que se obtienen de la combinación de distintos insumos.

Los **proyectos** son el instrumento por el cual se asignan los recursos presupuestales al interior de cada Programa, pueden ser proyectos de inversión o de funcionamiento.

Los **indicadores** son una herramienta que brinda información cuantitativa respecto a dos dimensiones de la gestión, el desempeño y la de los resultados obtenidos en la cadena de generación del valor público.

2.- Comparativo de asignación presupuestal y ejecución del ejercicio 2021

Se analizará la información actualizada al 2021, en base a cifras preliminares³, pues contablemente aún no se ha cerrado el ejercicio 2021, dado que el plazo constitucional para que el Poder Ejecutivo presente el Balance de Ejecución Presupuestal de 2021, vence el 30 de junio de 2022.

Con la salvedad mencionada, se expone el comparativo de la asignación presupuestal y ejecución 2021 con apertura de remuneraciones, gastos de funcionamiento e inversión.

Asimismo, se muestra la ejecución presupuestal de sistema penitenciario, mostrándose la evolución de la ejecución desde el ejercicio 2011, y una estimación de los costos por persona privada de libertad.

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 Nacional (seguridad perimetral) y el Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (no se considera en el presente informe, por estar fuera del objeto del presente análisis).

Asimismo existen otros organismos que brindan servicios al sistema penitenciario: 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

³ Consultadas a abril de 2022

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).

A continuación, se expone las asignaciones presupuestales y las ejecuciones correspondientes al Programa 461 tanto en lo que corresponde al Ministerio del Interior como al Ministerio de Defensa Nacional, y a la unidad ejecutora 86 Sistema de Atención Integral a las Personas Privadas de Libertad dentro del inciso ASSE.

Se considera “Asignado” al crédito vigente, cuyo monto es la asignación presupuestal considerando los aumentos o reducciones realizadas sobre el crédito apertura mediante movimientos posteriores (trasposiciones, refuerzos y otros ajustes).

Se considera “Ejecutado” al crédito ejecutado cuando surge la obligación de pago por los gastos incurridos.

Los créditos presupuestales del año 2021, se compone básicamente de las asignaciones establecidas en la Ley N° 19.924 de Presupuesto Nacional 2020-2024, así como de aquellas partidas autorizadas a partir de normativa específica.

Cifras expresadas en miles de pesos de 2021

Programa 461 - Ministerio del Interior	Asignado 2021*	Ejecutado 2021*	% Ejecución
Remuneraciones	4.256.512	3.728.804	88%
Funcionamiento	1.005.192	986.554	98%
Inversion	56.477	55.021	97%
PPP	1.022.437	1.005.478	98%
TOTAL	6.340.619	5.775.857	91%

Programa 461 - Ministerio de Defensa Nacional	Asignado 2021*	Ejecutado 2021*	% Ejecución
Remuneraciones	218.909	194.475	89%
Funcionamiento	10.748	10.618	99%
Inversiones	4.444	3.318	75%
TOTAL	234.101	208.411	89%

Adm. de Serv. Salud del Estado - Unidad Ejecutora 86 SAI PPL	Asignado 2021*	Ejecutado 2021*	% Ejecución
Remuneraciones	401.583	398.132	99%
Funcionamiento	56.685	56.685	100%
Inversiones	1.842	1.842	100%
TOTAL	460.110	456.659	99%

MI + MDN + ASSE	Asignado 2021*	Ejecutado 2021*	% Ejecución
Remuneraciones	4.877.004	4.321.411	89%
Funcionamiento	1.072.625	1.053.857	98%
Inversion	62.763	60.181	96%
PPP	1.022.437	1.005.478	98%
TOTAL	7.034.829	6.440.927	92%

Asignado 2021* corresponde a cifras del Crédito vigente

Ejecutado 2021* corresponde a cifras del Obligado

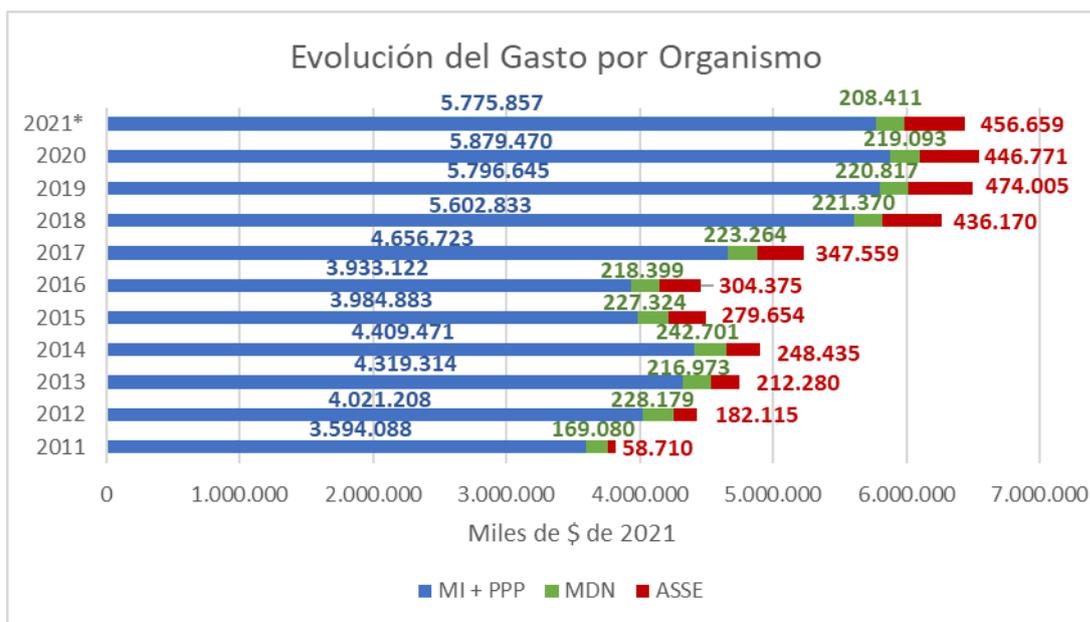
Fuente: información en línea Contaduría General de la Nación (SIIF – Ejecución Presupuestal consulta realizada el 17/04/2022: recuperado de <https://www.cgn.gub.uy/siifEjecucionPresupuestalPresentacion/anioejercicionivel1.xhtml>).

El nivel de ejecución de las partidas asignadas en el ejercicio 2021 se ubica, en el total en un 92%, que se compone de un 89% para remuneraciones, un 98% para funcionamiento, un 96% inversión y 98% para la partida destinada al pago de las obligaciones por el contrato de participación público privada (PPP).

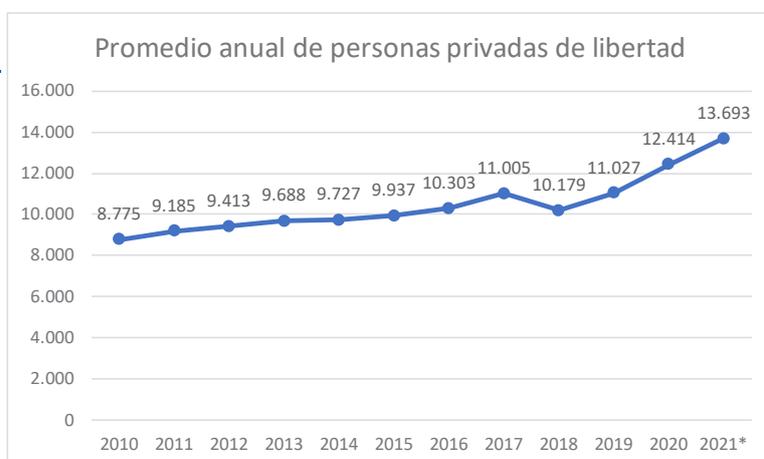
Los mayores niveles de ejecución se observan en ASSE, ya que al ser un Organismo del artículo 220 de la Constitución cuentan con una flexibilidad legal mayor al momento de la ejecución. Tienen la facultad de reasignar créditos presupuestales del rubro “remuneraciones” para cubrir gastos de funcionamiento e inversiones, lo que les permite presentar ejecuciones cercanas al 100% en remuneraciones. Por otra parte, en el Ministerio del Interior (MI) y el Ministerio de Defensa Nacional (MDN) los niveles de ejecución son menores y se observan fundamentalmente

en el rubro “remuneraciones”, ya que presentan mayores rigideces en la medida que tienen que contar con créditos para financiar toda la estructura de remuneraciones, tanto ocupados como vacantes.

ANÁLISIS BALANCE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL – EVOLUCIÓN 2011 – 2021* (a valores 2021)



La evolución de la Población Privada de Libertad (PPL) evidencia una tendencia de crecimiento en poco más de una década, el siguiente gráfico muestra la evolución promedio anual de personas privadas de libertad desde 2010 a 2021. Se observa un incremento del 56% (4918 PPL), sólo en el 2021, el incremento asciende al 10% (1279 PPL) alcanzándose la cifra de 13.693 personas privadas de libertad, en una población de poco más de 3,5 millones de habitantes arroja una tasa de prisionización en el entorno de 387 (cada 100.000 habitantes).



Año	PPL	Variación
2010	8.775	
2011	9.185	410 5%
2012	9.413	228 2%
2013	9.688	275 3%
2014	9.727	39 0%
2015	9.937	210 2%
2016	10.303	366 4%
2017	11.005	702 7%
2018	10.179	-826 -8%
2019	11.027	848 8%
2020	12.414	1.387 13%
2021*	13.693	1.279 10%

Fuente: Tomado del Informe anual 2020 del Comisionado Parlamentario Penitenciario (p23). Dato 2021 tomado de: <https://parlamento.gub.uy/cpp>

EVOLUCIÓN GASTO TOTAL POR PERSONA PRIVADA DE LIBERTAD

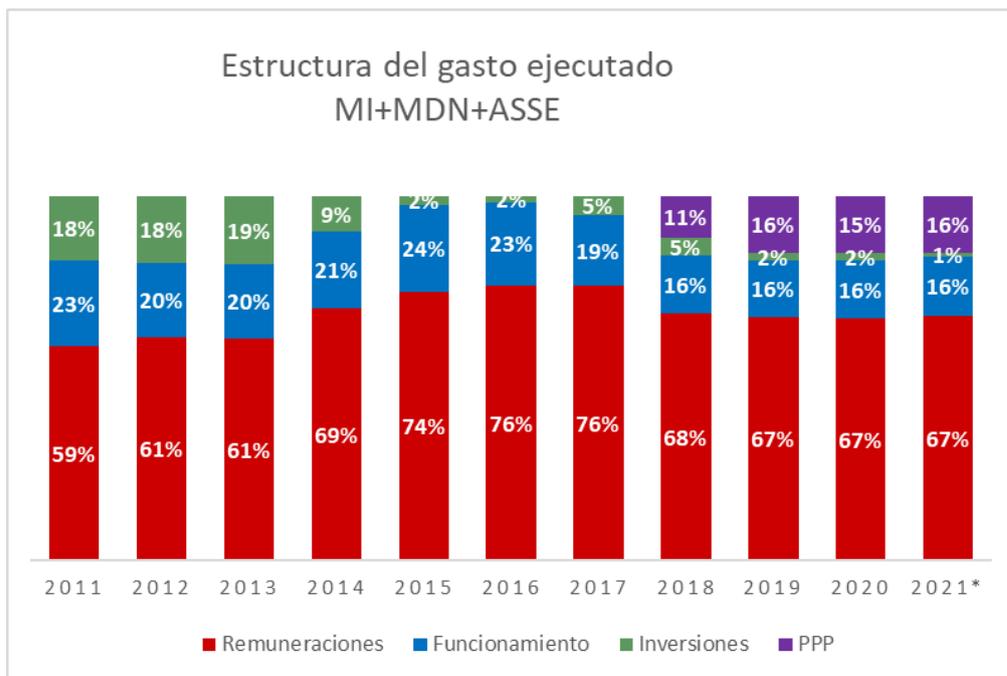
A los efectos de calcular el gasto por persona privada de libertad, se tomó el gasto total (remuneraciones, funcionamiento e inversiones) del Programa 461 correspondiente al Ministerio del Interior y al Ministerio de Defensa Nacional, los pagos por contrataciones PPP vinculadas al sistema penitenciario y el gasto total de la unidad ejecutora 86 Sistema de Atención Integral a las Personas Privadas de Libertad del Inciso ASSE, y se dividió por la cantidad de personas privadas de libertad.

Cifras en miles de \$ de 2021			Gasto anual	Gasto mensual
Año	Gasto total	# PPL	por PPL	por PPL
2011	3.821.878	9.185	416	35
2012	4.431.501	9.413	471	39
2013	4.748.567	9.688	490	41
2014	4.900.606	9.727	504	42
2015	4.491.861	9.937	452	38
2016	4.455.896	10.303	432	36
2017	5.227.546	11.005	475	40
2018	6.260.373	10.179	615	51
2019	6.491.466	11.027	589	49
2020	6.545.334	12.414	527	44
2021*	6.440.927	13.693	470	39

ESTRUCTURA DEL GASTO PRESUPUESTAL 2011 – 2020

Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa Nacional y Administración de Servicios de Salud del Estado

Tanto para el Ministerio del Interior (MI) como para el Ministerio de Defensa Nacional (MDN), los gastos corresponden al Programa 461. En el caso de la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), los gastos corresponden a la Unidad Ejecutora 086 Sistema de Atención Integral a las Personas Privadas de Libertad (SAI-PPL).



En el gráfico de evolución de la composición del gasto ejecutado, se observa que el gasto en remuneraciones es el de mayor peso, dada la naturaleza del servicio intensivo en recursos humanos. Se experimenta un incremento en la evolución de las remuneraciones, partiendo del 59% en 2011 alcanzando el 76% en los años 2016 y 2017, para luego descender a partir de 2018 al 68% y estabilizarse en el 67% a partir de 2019.

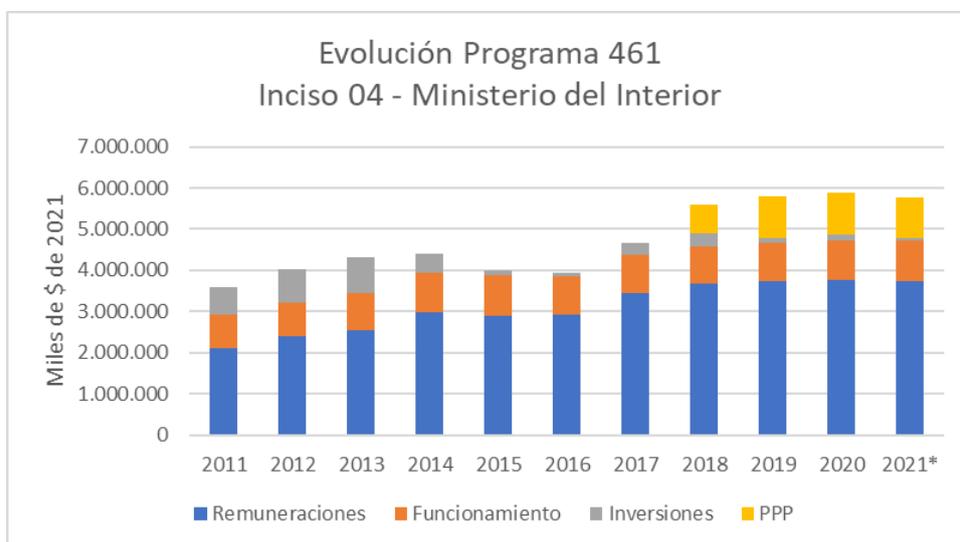
En cuanto a la evolución de gastos de funcionamiento, hasta 2016 se ubicaba por encima del 20%, a partir de 2017 se observa una caída que se profundiza en el 2018 representando un 16% porcentaje que se mantiene hasta el 2021 inclusive.

Las inversiones han ido evolucionando, ubicándose en mínimos prácticamente marginales, representando el 2% desde 2019 y cayendo al 1% en 2021.

Cabe destacar la incidencia en el gasto de la construcción de la Unidad 1 del INR en Punta de Rieles en modalidad PPP, que se inauguró en marzo de 2018. El proyecto comprendió 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, asciende a aproximadamente US\$ 23 millones anuales por un plazo de 27,5 años.

Ministerio del Interior

Programa 461 - Gestión de la privación de libertad / Inciso 04 - Ministerio del Interior						
Cifras en miles de pesos de 2021						
Año	Total	Remuneraciones	Funcionamiento	Inversiones	PPP	
2011	3.594.088	2.098.964	834.237	660.887	0	0
2012	4.021.208	2.391.112	825.501	804.595	0	0
2013	4.319.314	2.551.673	885.720	881.922	0	0
2014	4.409.471	2.986.152	959.095	464.225	0	0
2015	3.984.883	2.897.596	981.281	106.007	0	0
2016	3.933.122	2.926.675	931.119	75.328	0	0
2017	4.656.723	3.459.310	929.022	268.391	0	0
2018	4.897.921	3.669.346	918.249	310.326	704.912	
2019	4.788.657	3.726.248	930.403	132.006	1.007.987	
2020	4.869.494	3.760.153	969.106	140.235	1.009.976	
2021*	4.770.379	3.728.804	986.554	55.021	1.005.478	

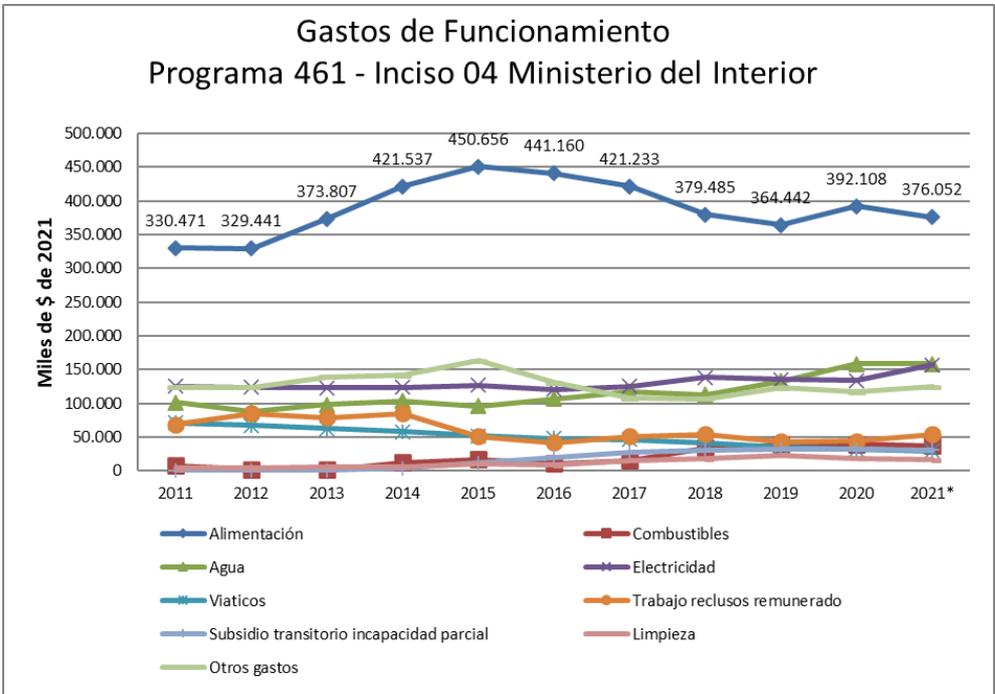
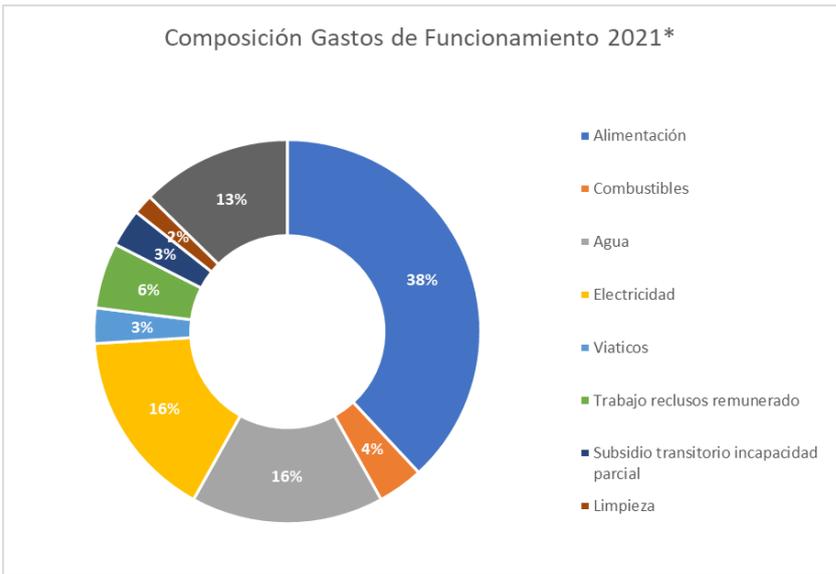


GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

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

Cifras en miles de \$ de 2021

Descripción	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021*
Alimentación	330.471	329.441	373.807	421.537	450.656	441.160	421.233	379.485	364.442	392.108	376.052
Combustibles	8.280	2.310	1.984	12.775	17.710	10.828	15.607	34.607	38.981	39.524	37.756
Agua	101.307	88.167	98.577	104.253	96.510	106.849	117.476	113.224	133.352	158.726	159.068
Electricidad	125.431	123.884	123.598	124.321	127.109	121.237	125.163	138.382	135.867	134.142	157.259
Viaticos	71.140	67.914	62.819	58.030	52.225	48.611	46.651	42.129	35.775	32.251	29.388
Trabajo reclusos remunerado	69.393	85.235	78.851	85.438	51.164	42.271	51.449	54.203	43.879	44.727	54.570
Subsidio transitorio incapacidad parcial	0	0	1.353	4.536	11.592	20.084	27.723	30.833	31.907	31.923	31.415
Limpieza	4.439	4.176	5.351	6.709	11.063	8.825	16.037	18.194	23.363	18.504	16.662
Otros gastos	123.776	124.374	139.380	141.495	163.250	131.253	107.683	107.193	122.836	117.201	124.384
TOTAL	834.237	825.501	885.720	959.095	981.281	931.119	929.022	918.249	930.403	969.106	986.554



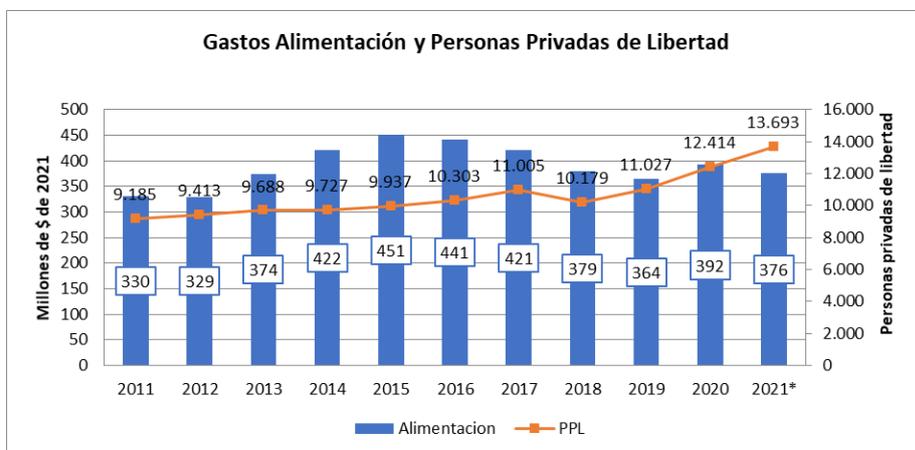
Los principales conceptos de gastos de funcionamiento corresponden a alimentación, que es el principal gasto con una incidencia del 38% sobre el total, seguido por gastos de agua, energía eléctrica, trabajo de reclusos remunerado y combustible.

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

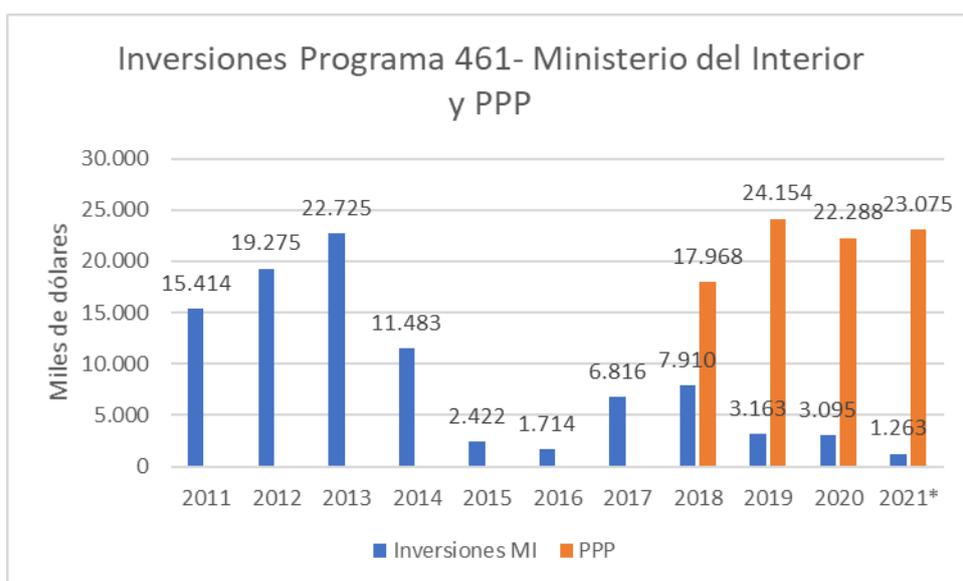
Si hacemos un análisis grueso entre gastos de alimentación y personas privadas de libertad se arriba a un valor diario para 2020 de aproximadamente \$88 al día por persona -a valores de 2021- (se excluye para el cálculo a las personas privadas de libertad internadas en Punta de Rieles - UIPPL 1 ya que ese gasto corresponde al operador privado, se asume capacidad máxima 1960 personas).

El gasto en alimentación por persona privada de libertad cae en 2021 respecto de 2020, pasa de 103 a 88 respectivamente (a valores de 2021). Ello se explica, por una caída en valores absolutos

de los gastos de alimentación \$ miles 16.056 (-4%) -a valores de 2021- y por el incremento de la cantidad de personas privadas de libertad, en 1.279 personas, que equivale a un 10%.



INVERSIONES

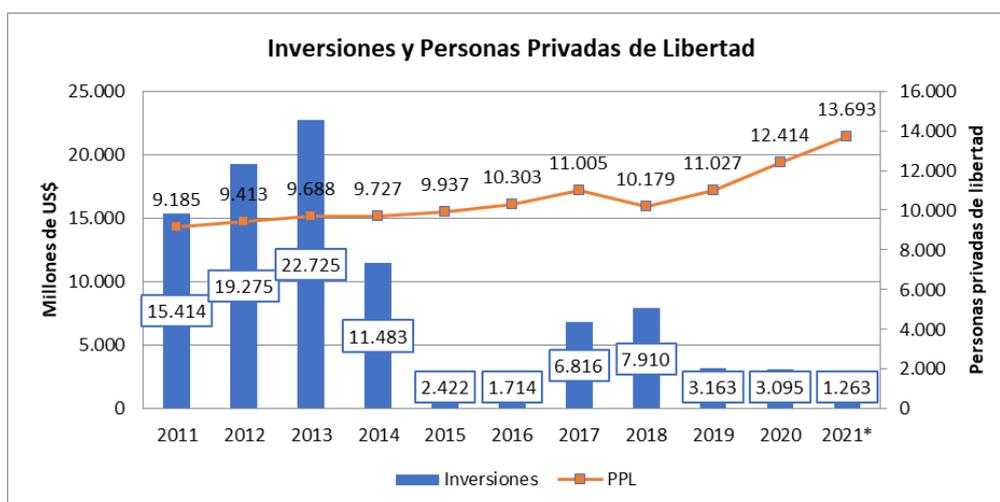


En el período de mayor inversión 2010 – 2014 se realizaron obras de infraestructura y equipamiento de los complejos carcelarios con el objetivo de reducir el déficit de plazas y mejorar las condiciones de reclusión, concretándose un incremento neto de 2.800 nuevas plazas (se crearon 4.900 plazas y se 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 Unidad 1 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. El valor estimado de dicha inversión fue del orden de US\$ 70 millones. El pago al contratista (ilustrado en el gráfico bajo el rótulo de PPP), incluye además del repago de la inversión, el servicio de alimentación, lavandería, biblioteca y espacio de recreación, por un plazo de 27,5 años.

La inversión en 2020 se situó en el entorno de los US\$ 3 millones (similar a la partida destinada en 2019). El monto representa un 3% del total de la estructura del gasto. Durante el 2020 se realizaron pequeñas obras de mejora principalmente en cárceles de Montevideo (mejoras en red de agua COMCAR, red de energía Santiago Vázquez, reforma edificio INACRI-OSLA, entre otras), Canelones (obras para el saneamiento), Maldonado y San José.

La inversión en 2021 cae a niveles mínimos ubicándose en US\$ 1,3 millones, representando el 1% de la estructura del gasto.



VINCULOS LABORALES – 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.

El operador penitenciario 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.

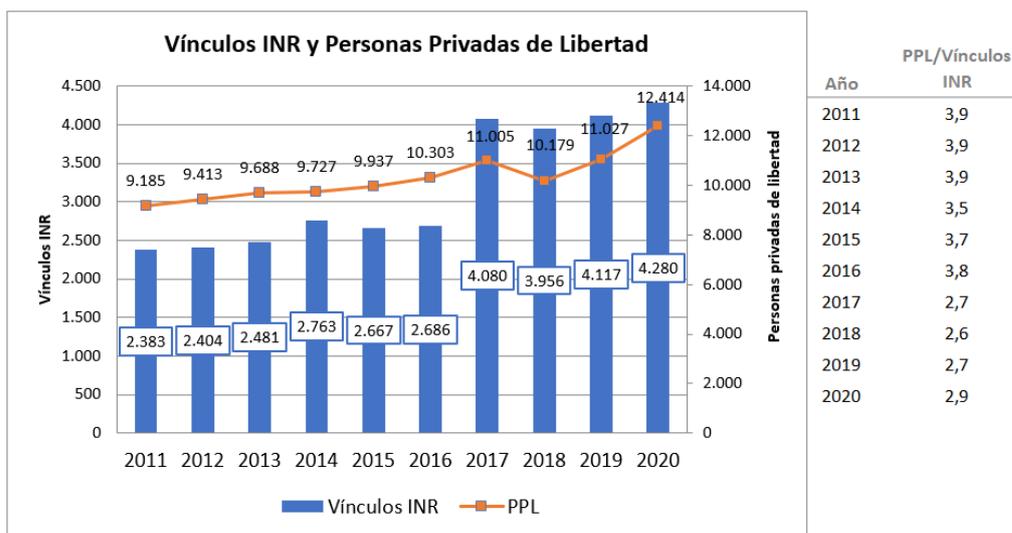
Inciso 04 Ministerio del Interior - Unidad Ejecutora 26 - Instituto Nacional de Rehabilitación

Año	Funcionarios Públicos	Funcionarios No Públicos	Total Vínculos con el Estado	Escalafón S en el total de vínculos
2.011	2.383	0	2.383	370
2.012	1.944	460	2.404	0
2.013	2.481	0	2.481	595
2.014	2.763	0	2.763	841
2.015	2.667	0	2.667	788
2.016	2.686	0	2.686	868
2.017	4.050	30	4.080	1.067
2.018	3.917	39	3.956	1.049
2.019	4.097	20	4.117	1.284
2.020	4.192	88	4.280	1.312

Fuente: ONSC – Registro de vínculos con el Estado

Al 2019, del total de vínculos del INR aproximadamente un 63% corresponden a Policías (escalafón L), un 31% a Operadores Penitenciarios (escalafón S), un 4% a Profesionales y Técnicos (escalafón A y B) y 2% a Administrativos (escalafón C).

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 fluctuó entre 3,5 y 3,9 entre 2011 y 2016, cayendo a partir de 2017 a 2,7, observándose en 2020 una pequeña mejora pasando a 2,9, dado por el incremento en 163 de los vínculos del INR

Ministerio de Defensa Nacional

Programa 461 - Gestión de la privación de libertad / Inciso 03 - Ministerio de Defensa Nacional Cifras en miles de pesos de 2021

Año	Total	Remuneraciones	Funcionamiento	Inversiones
2011	169.080	139.750	29.330	0
2012	228.179	198.940	29.239	0
2013	216.973	186.815	30.158	0
2014	242.701	215.832	26.868	0
2015	227.324	197.619	29.706	0
2016	218.399	197.345	21.054	0
2017	223.264	202.035	21.229	0
2018	221.370	198.669	20.053	2.649
2019	220.817	199.519	18.814	2.483
2020	219.093	202.039	14.792	2.263
2021*	208.411	194.475	10.618	3.318



Las partidas presupuestales destinadas por el Ministerio de Defensa al Programa 461 Gestión de la privación de libertad corresponde fundamentalmente a gastos en remuneraciones por el servicio de custodia perimetral de las cárceles. Correspondiendo más del 85% a la Unidad Ejecutora 04 Comando General del Ejército.

En cuanto a los gastos de funcionamiento, su evolución es a la baja, especialmente a partir del año 2016. La variación en 2021 respecto a 2020 es una caída del 28% en términos reales, que se explica fundamentalmente por la disminución del rubro combustible y electricidad.

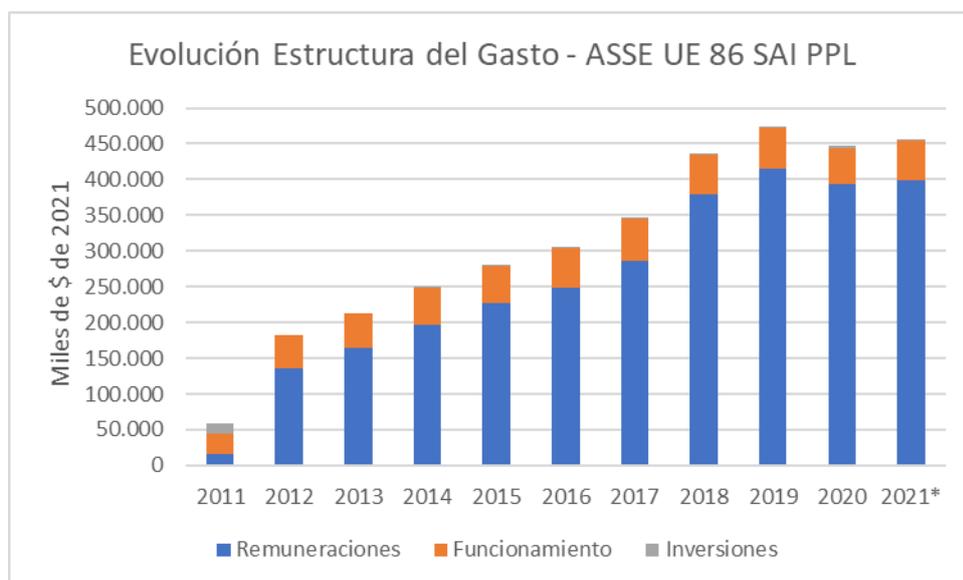
Las inversiones ascienden a US\$ 76 mil en 2021, correspondiendo fundamentalmente a mejoras en inmuebles (materiales de construcción).

Administración de Servicios de Salud del Estado

Unidad Ejecutora 086 - Dirección Sistema de Atención Integral a Personas Privadas de Libertad				
Cifras en miles de pesos de 2021				
Año	Total	Remuneraciones	Funcionamiento	Inversiones
2011	58.710	16.376	27.388	14.946
2012	182.115	134.892	47.223	0
2013	212.280	163.633	48.647	0
2014	248.435	196.298	52.099	37
2015	279.654	226.188	53.275	191
2016	304.375	248.550	55.025	800
2017	347.559	286.691	58.186	2.682
2018	436.170	378.420	56.688	1.062
2019	474.005	414.614	58.201	1.190
2020	446.771	393.806	49.000	3.964
2021*	456.659	398.132	56.685	1.842

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 no ha alcanzado todavía a todo el sistema penitenciario.



CANTIDAD DE FUNCIONARIOS, CATEGORÍAS DE LOS MISMOS Y EVOLUCIÓN DE LA PLANTILLA EN PERÍODO 2011-2020

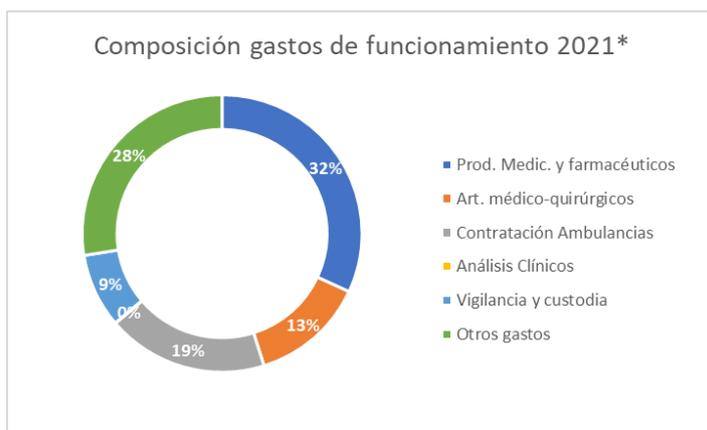
ASSE - Sistema de Atención Integral de las Personas Privadas de Libertad (SAI - PPL)											
Numero de cargos	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Director/a y Subdirector/a	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Adjuntos	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2
Dir. Admin. y Profes.	10	10	10	10	10	10	10	11	11	12	
Auxiliares 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	
Médico General	36	36	36	36	36	36	36	36	49	49	
Médico 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. Medic. y Fcia.	12	12	12	12	12	12	12	12	16	16	
TOTAL	201	203	203	204	204	204	204	205	303	308	

Fuente: elaborado en función de información suministrada por ASSE

(Nota: el Tomo elaborado por la ONSC – Registro de Vínculos con el Estado para la Rendición de cuentas 2020, informa 307 vínculos. Chequear con ASSE la diferencia)

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

Gastos de Funcionamiento - UE 86 Dirección Sistema de Atención Integral a Personas Privadas de Libertad											
Cifras en miles de \$ de 2021											
Descripción	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021*
Prod. Medic. y farmacéuticos	5.991	11.131	8.251	9.213	10.185	8.261	9.922	9.785	12.619	12.122	18.080
Art. médico-quirúrgicos	2.523	4.020	3.412	3.611	2.784	4.323	3.370	3.102	3.302	6.134	7.513
Contratación Ambulancias	2.857	5.837	7.810	10.297	14.054	11.957	14.388	10.800	13.772	10.315	10.575
Análisis Clínicos	374	8.565	9.700	2.364	5.934	4.442	5.250	5.252	4.954	4.468	19
Vigilancia y custodia	0	2.371	2.847	3.202	4.084	4.599	5.094	5.139	5.068	5.141	4.893
Otros gastos	15.644	15.299	16.627	23.413	16.234	21.442	20.161	22.610	18.485	10.820	15.605
TOTAL	27.388	47.223	48.647	52.099	53.275	55.025	58.186	56.688	58.201	49.000	56.685



Los gastos de funcionamiento de ASSE corresponden fundamentalmente a medicamentos, contratación de ambulancias, artículos médicos y vigilancia y custodia.

Se observa un incremento en medicamentos en el 2021 respecto de 2020 de \$miles 5.958 equivalente al 49%, no se dispone de información aún para analizar cuanto corresponde a variación de precio y cuanto a cantidad.

2

MATERNIDAD, CÁRCELES
Y MEDIDAS ALTERNATIVAS
A LA PRIVACIÓN DE LIBERTAD

Maternidad, cárceles y medidas alternativas a la privación de libertad

La generación de un nuevo modelo de atención para las mujeres privadas de libertad ha sido una preocupación constante de la Oficina del Comisionado Parlamentario.

Una pieza fundamental en un nuevo sistema de ejecución penal para mujeres, que incorpore las perspectiva de género, de derechos humanos y las modernas tendencias en el mundo para evitar que la pena se vuelva un castigo que anule el futuro ciudadano de las personas, es el instrumento de las medidas alternativas.

Para favorecer la acumulación de información y evidencia, el documento que sigue recoge una investigación realizada para la Oficina con el apoyo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) por la socióloga Ana Vigna, docente e investigadora del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Este material se suma al informe especial sobre la pertinencia de la implementación de un sistema de prisión domiciliaria asistida presentado en octubre de 2021 por nuestra Oficina. Ambos, serán publicados como documentos de trabajo durante 2022 para seguir trabajando con nuestras diversas contrapartes sobre posibles transformaciones –legales y asistenciales- en el tratamiento del tema.

I.	Presentación.....	2
II.	Introducción: medidas alternativas e incorporación de la perspectiva de género en la implementación del castigo	3
	a. ¿Por qué es relevante dar estas discusiones para el caso uruguayo?	6
III.	Estrategia metodológica.....	10
IV.	Involucramiento delictivo y respuesta penal. Caracterización a partir de datos secundarios .	13
V.	Análisis de las entrevistas a informantes calificados	28
	Incorporación de la perspectiva de género en el análisis del fenómeno delictivo y de la respuesta penal.....	32
	identificación de buenas prácticas.....	35
VI.	Trayectorias de las mujeres sujetas a medidas penales	37
VII.	Recomendaciones	43
	a. Cambios a nivel de la normativa:	43
	b. Cambios a nivel de la cultura organizacional:	43
	b. Cambios en el diseño e implementación de la política de medidas alternativas:	43
	c. Calidad y acceso a la información:	44
	Bibliografía referenciada	45

Índice de Tablas y Gráficos

Tabla Nro. 1. Listado de informantes calificados/as entrevistados/as	11
Tabla Nro. 2. Listado de mujeres con medidas penales entrevistadas	12
Tabla Nro. 3. Personas imputadas, según franja etaria y sexo	14
Tabla Nro. 4. Personas imputadas, según tipo de delito cometido y sexo	15
Tabla Nro. 5. Cumplimiento efectivo. Personas imputadas, según tipo de delito cometido y sexo.....	16
Tabla Nro.6. Personas imputadas, según si el delito derivó en más de una imputación y sexo.....	16
Tabla Nro. 7. Personas imputadas, según departamento de ocurrencia del hecho delictivo y sexo ...	17
Tabla Nro. 8. Personas imputadas según vía procesal y sexo	17
Tabla Nro. 9. Personas imputadas según forma de cumplimiento y sexo	18
Gráfico Nro. 1. Evolución mensual de la población privada de libertad, por sexo (enero 2018- diciembre 2021)	19
Gráfico Nro. 2. Evolución de la PPL femenina y masculina tomando como índice con mes base enero de 2018 (enero 2018-diciembre 2021)	20
Gráfico Nro. 3. Tasa de variación acumulada y promedio de crecimiento intermensual de la población privada de libertad Pre LUC y Post LUC, por sexo (enero 2018-diciembre 2021).....	20
Gráfico Nro. 4. Evolución de la población embarazada y de niños y niñas viviendo en establecimientos de reclusión (enero 2019-diciembre 2021).....	21
Gráfico Nro. 5. Cantidad de niños y niñas viviendo extramuros que tienen a su madre privada de libertad, por Unidad (noviembre 2021)	22
Gráfico Nro. 6. Niños y niñas viviendo extramuros que tienen a su madre privada de libertad, por edad (noviembre 2021).....	22
Gráfico Nro. 7. Niños y niñas de primera infancia (de 0 a 3 años) viviendo extramuros que tienen a su madre privada de libertad, por departamento (noviembre 2021)	23
Gráfico Nro. 8. Referente extramuros de los niños y niñas con sus madres privadas de libertad (noviembre 2021).....	23
Gráfico Nro. 9. Porcentaje de niños y niñas viviendo extramuros que visitan a sus madres privadas de libertad, por Unidad (noviembre 2021)	24
Gráfico Nro. 10. Medidas activas en OSLA según tipo (noviembre de 2021)	24
Gráfico Nro. 11. Tipo de medidas activas en OSLA, según sexo (noviembre 2021).....	25
Gráfico Nro. 12. Medidas activas en OSLA, según grado de asignación y sexo	25
Tabla Nro. 10. Salidas posibles de las medidas gestionadas por OSLA, según sexo	26

I. Presentación

Este documento es el producto final de la consultoría para ACNUDH y la Oficina del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario relativo a maternidad, cárceles y medidas alternativas a la privación de libertad, que tuvo lugar entre octubre de 2021 y febrero de 2022. El objetivo de dicha consultoría consistió en realizar un breve estudio que genere información para avanzar hacia la implementación de medidas alternativas para mujeres privadas de libertad.

Debe destacarse que para la realización de este trabajo se contó con el apoyo permanente y la colaboración del equipo de la Oficina del Comisionado Parlamentario, en particular de Graciela Riephoff, Valentina Piquinela, Mariana Iglesias, Santiago Sosa Barón y del propio Comisionado Juan Miguel Petit, así como de la oficina de ACNUDH, a través de la figura de Graciela Dede.

El presente informe se estructura del siguiente modo. En *primer lugar*, se realiza una breve introducción, presentando de modo sucinto la relevancia que presentan las medidas alternativas a la privación de libertad dentro del amplio espectro de respuestas penales posibles. Asimismo, se sistematizan algunos antecedentes que remarcan la necesidad de profundizar la perspectiva de género en el ámbito de la justicia criminal, en particular en lo que refiere a la respuesta penal ante el delito cometido por mujeres. En *segundo lugar*, se presenta la estrategia metodológica seguida en este trabajo para lograr los objetivos propuestos. A *continuación*, se presentan tres capítulos de análisis de datos empíricos. El primero de ellos sistematiza información cuantitativa relativa al fenómeno delictivo y la respuesta penal en Uruguay, en base a datos secundarios brindados por distintos actores del sistema de justicia y penitenciario. El segundo profundiza en los discursos y percepciones relativos al encarcelamiento femenino, el funcionamiento del sistema de justicia (con énfasis en las medidas alternativas a la privación de libertad), así como los efectos de la respuesta penal sobre las mujeres y las personas dependientes de ellas, principalmente sus hijos e hijas. El tercero aborda en modo en que las mujeres sujetas a medidas penales (sean privativas o no privativas de libertad) caracterizan sus trayectorias vitales, su involucramiento en el mundo del delito y las repercusiones del contacto con el sistema penal. El documento finaliza con una serie de recomendaciones de política pública, derivadas del material teórico y empírico antes referido.

II. Introducción: medidas alternativas e incorporación de la perspectiva de género en la implementación del castigo

La punitividad puede ser entendida, en un sentido amplio, como el dolor producido por el sistema penal. A pesar de que los análisis históricos muestran que las sociedades han tendido a “civilizar” y “burocratizar” el “arte de hacer sufrir” (Foucault, 1975), se han acuñado recientemente términos como “punitivismo populista” (Bottoms, 1995) o “neopunitivismo” (Fassin, 2018) para dar cuenta del resurgimiento en la modernidad tardía de la sed de castigo y la expansión del sistema penal. Así, la literatura remarca el carácter populista que frecuentemente adopta la toma de decisiones en materia penal, que acaba privilegiando la respuesta del público y el rédito electoral en el corto plazo, por sobre la evidencia y el saber experto (Bottoms, 1995; Garland, 2005; Simon, 2011; Gargarella, 2019).

A pesar de ello, la evidencia muestra que el incremento de penas no sólo puede no conducir a la disminución del delito, sino que incluso puede estar asociado a un incremento de los niveles de reincidencia, minando las posibilidades de reinserción social de las personas condenadas e impactando negativamente sobre sus familias y comunidades (Petersilia, 2003; Ewald & Uggen, 2012; Cullen, Jonson, & Nagin, 2011). Por otro lado, incluso desde una perspectiva meramente economicista, se ha cuestionado fuertemente la utilidad del encarcelamiento como medida eficiente de combate al delito, al ser altamente costosa y no producir la mayoría de las veces los efectos buscados (Cullen, Jonson, & Nagin, 2011).

En este marco, las medidas alternativas a la privación de libertad se presentan como una oportunidad para responder ante el conflicto penal no sólo de modo más humanitario sino también, a menudo, de modo más eficaz y eficiente. Así, los especialistas han señalado que este tipo de respuesta resulta en muchos casos (en particular, frente a delitos leves o moderados) superior al encarcelamiento, dado que dota a la respuesta penal de un contenido educativo y moral más profundo, evita el daño sobre la persona, y permite canalizar el reproche social desde una perspectiva reintegrativa, sin afectar los derechos ni de las víctimas ni de quienes cometieron la infracción (Braithwaite y Pettit, 2015).

Las medidas alternativas toman como principios a la libertad y a la mínima intervención. Así, las **Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio)**, ratificadas por Uruguay, señalan la relevancia de la participación de la comunidad en la gestión de la justicia penal, así como de la promoción del sentido de la responsabilidad en aquellas personas que han cometido delitos. A partir de las mismas se busca minimizar la aplicación del encarcelamiento y promover los procesos de reinserción social, resguardando los derechos tanto de los ofensores, como de las víctimas.

Esta Reglas destacan la relevancia de que se le preste a los ofensores cuando sea necesario, “asistencia psicológica, social y material y oportunidades para fortalecer los vínculos con la comunidad y facilitar su reinserción social” (Regla 10.4). También establecen que se les debe brindar información (oralmente y por escrito) respecto de las medidas a las que son sometidos, y de cuáles son sus obligaciones y derechos (Regla 12.3). En caso de que sea necesario un tratamiento, se destaca que éstos deben ajustarse a sus necesidades, atendiendo particularmente a las circunstancias que los llevaron al delito (Reglas 13.1 y 13.3). En este sentido, enfatizan que la respuesta no puede quedar acotada a la esfera penal, sino que debe involucrar a distintos organismos (del gobierno y de la sociedad civil), vinculados al desarrollo social, especialmente en los sectores de salud, vivienda, educación y trabajo (Regla 22.1).

Las Reglas establecen que, ante casos de incumplimiento, sólo se recurra a la privación de libertad cuando no haya otras medidas sustitutivas adecuadas (Regla 14.4). Asimismo, señalan la necesidad de evaluar el diseño, implementación y resultados de este tipo de herramientas (Regla 21.3).

Las medidas alternativas al encarcelamiento han tenido un incremento notorio en los años recientes, al punto tal que en diversas jurisdicciones las personas sujetas a medidas comunitarias sobrepasan considerablemente a quienes se encuentran encarcelados. Sin embargo, a pesar de su expansión, el

desarrollo teórico y empírico sobre estos tipos de castigos es sensiblemente menor al producido en relación a la prisión. A nivel de la literatura, existe una amplia discusión respecto al modo de referirse a este tipo de sanciones. En su texto, Robinson & McNeill (2017) proponen el uso del término “castigo en la comunidad” para dar cuenta del carácter penal que tienen estas medidas, que no sólo implican una restricción a las libertades de las personas involucradas a partir de la imposición de una serie de obligaciones, sino también la amenaza de un castigo mayor en caso de incumplimiento.

Por otro lado, la literatura ha destacado que el incremento del uso de las alternativas al encarcelamiento en muchos casos puede estar indicando, no la puesta en marcha de una “alternativa” en términos estrictos a las medidas privativas de libertad, sino un ensanchamiento del sistema (“netwidening”) (Cohen, 1979). Esto implicaría que comportamientos o personas que antes no serían afectadas por la respuesta penal – y cuyos conflictos se canalizarían por otras vías – hoy son judicializadas y sancionadas penalmente. En este sentido, UNODC (2021) indica que las medidas no privativas no sólo deben considerarse en la fase de condena, sino en todas las etapas del proceso, incluyendo: i) el desarrollo de alternativas al juicio (a partir del sobreseimiento o la derivación a tratamientos o programas vinculados a la comisión del ilícito); ii) alternativas a la prisión preventiva; iii) alternativas a la pena de prisión; iv) libertades anticipadas.

Estas medidas no sólo tendrían un efecto beneficioso sobre las personas a las que están dirigidas, sino que liberarían recursos del sistema de justicia criminal para que puedan destinarse no a la persecución de delitos menores y no violentos, sino a los de mayor complejidad y gravedad. Sin embargo, lamentablemente, la evidencia muestra que el acceso a este tipo de herramienta está fuertemente condicionado por el tipo de defensa con el que cuentan las personas imputadas, reforzándose aquí también la desigualdad estructural del sistema de justicia criminal (UNODC, 2021).

Por su parte, resulta necesario fortalecer la perspectiva de género en el funcionamiento del sistema. Así, tanto a nivel nacional como internacional se ha destacado el carácter androcéntrico del sistema penal y, en particular, del sistema penitenciario (Arduino, 2019; UNODC, 2021; PPN, 2019; Sánchez-Mejía et al., 2018; Giacomello, 2013; Vigna, 2013; CELS, 2011). Entre las dificultades más frecuentemente señaladas relativas al encarcelamiento femenino se encuentran: i) el alojamiento en establecimientos no diseñados para tales fines, o en sectores dentro de cárceles masculinas; ii) las mayores dificultades para acceder al régimen de progresividad, producto de la menor disponibilidad de establecimientos para su derivación; iii) un mayor abandono que en el caso de los hombres por parte de sus seres queridos (lo cual implica no sólo un mayor costo emocional, sino también mayores dificultades en el acceso a bienes básicos para el mantenimiento de la vida, como ser artículos de higiene o alimentación); iv) dificultades en el acceso a servicios de salud en general, y de salud mental y ginecológicos en particular; v) escasez de oferta laboral y educativa y, cuando la hay, sesgos de género en las opciones disponibles; vi) dificultades vinculadas al embarazo, parto, posparto y maternidad en prisión (ya sea que convivan con sus hijos e hijas en la cárcel, o que sean separadas de ellos y ellas); vi) problemas de salud mental, desarrollados o intensificados por el encarcelamiento, vinculado a los procesos de culpabilización (formal e informal) derivados de la ruptura con los roles tradicionales de género (UNODC, 2021).

Por su parte, el encarcelamiento femenino, aún más que el masculino, genera impactos negativos sobre terceros, expandiendo el alcance del castigo a personas que no han tenido conflicto con la ley. En particular, nos referimos a los hijos e hijas de estas mujeres, así como a otras personas dependientes, que quedan en una situación de particular vulnerabilidad ante la privación de libertad de sus referentes. Por su parte, la estadía de niños y niñas con sus madres en prisión coloca un desafío mayúsculo para un sistema penitenciario desbordado y caracterizado por el hacinamiento y las malas condiciones de vida. La literatura ha mostrado ampliamente los efectos en el desarrollo cognitivo y emocional de estos niños y niñas que tiene tanto el encierro como la separación de sus madres (UNODC, 2021; CELS, 2011).

Sin embargo, cuando hablamos de castigo es necesario ponerlo en relación con el delito del cual deriva. Así, al analizar el comportamiento delictivo femenino, se observa que presenta especificidades que lo diferencian con claridad del masculino. En particular, se destaca que el involucramiento inicial de las mujeres en el mundo del delito se da principalmente a través de relaciones con otros significativos, generalmente hombres: familiares o parejas. Por su parte, muchas veces la participación femenina en el mundo del delito debe comprenderse en un marco más complejo, que involucra la vulneración de múltiples derechos y la experimentación de diversas situaciones de victimización, en particular las vinculadas a la violencia de género. En relación a los tipos de delito cometido, cabe remarcar que las mujeres se encuentran sobre-representadas en delitos leves vinculados al tráfico y venta de drogas (UNODC, 2021).

A pesar de que existe suficiente evidencia de los efectos perversos del encarcelamiento (y más aún en el caso femenino) se ha observado tanto a nivel nacional como internacional, que esta respuesta penal está creciendo exponencialmente, y más aún entre las mujeres que entre los hombres (UNODC, 2021). Una parte importante de este crecimiento diferencial se debe al incremento punitivo en materia de políticas de drogas (Giacomello & García Castro, 2020). En este marco, el uso de medidas alternativas a la privación de libertad aparece como una respuesta particularmente adecuada para los perfiles, trayectorias y necesidades de las mujeres en conflicto con la ley penal.

Así, la respuesta penal debe ser diseñada e implementada tomando en consideración la perspectiva de género. A nivel internacional, las **Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok)**, plantean algunos lineamientos generales entre los que se destaca, por un lado, que al momento de la condena los tribunales deben tomar en consideración la gravedad y el tipo delictivo, así como la ausencia de antecedentes y las responsabilidades de cuidados que tienen las personas imputadas (Regla Nro. 61). Por otro lado, las Reglas también establecen que se debe privilegiar el uso de medidas no privativas de libertad cuando se trate de delitos leves o moderados, no violentos, y la imputada esté embarazada o tenga niños/as a cargo. Aun cuando sea impuesta una pena privativa de libertad deberá tenerse siempre en consideración el interés superior del niño (Regla Nro. 64).

En definitiva, la normativa internacional es enfática en que el encarcelamiento debe ser una medida utilizada sólo si no hay otras alternativas mejores disponibles, y que en particular debe minimizarse el uso de la prisión preventiva. En el caso de las mujeres, no sólo debe tenerse en cuenta particularmente la gravedad del delito cometido, su historial delictivo, sino también otros elementos, como su historial de victimización, sus responsabilidades de cuidados – adoptando como principio el interés superior del niño - y las especificidades que implican las mujeres embarazadas o son jefas de familia (UNODC, 2021). En este sentido, el estudio del impacto del encarcelamiento de la mujer sobre terceros (especialmente sus hijos e hijas pequeñas), debería ser un elemento fundamental a tener en cuenta en el momento de dictar la pena.

En este marco, surge particularmente la necesidad de analizar la respuesta penal que los distintos Estados dan a los delitos no violentos relacionados con drogas cometidos por las mujeres. Específicamente, la UNODC propone que: *“Es importante eliminar toda barrera jurídica o práctica relativa a la imposición de penas no privativas de la libertad a las mujeres detenidas por delitos relacionados con drogas”* (UNODC, 2021: 72). En dicho informe se mencionan algunas experiencias recientes en países latinoamericanos que han introducido modificaciones legislativas que promueven la reducción de las condenas, la imposición de medidas alternativas, o las amnistías o indultos a mujeres vinculadas a delitos de drogas, tomando en consideración cuestiones de género. Entre los ejemplos destacados se señala los casos de Ecuador y de Bolivia (relativos a indultos o asignación de penas reducidas para los delitos leves de drogas), así como el caso de Costa Rica, que en su ley “bis 77”, aborda la problemática relativa a las mujeres que introducen drogas en la cárcel en las visitas a familiares, promoviendo la implementación de medidas alternativas y la participación en programas sociales.

Por su parte, la utilización de medidas alternativas también tiene que tomar en consideración las responsabilidades que recaen sobre las mujeres, a los efectos de disponer sanciones que sean realizables, sin competir con la necesidad de ganarse la vida o cumplir con las tareas de cuidados. Para el caso del arresto o prisión domiciliaria, se debe asegurar, por lo pronto, el acceso a la vivienda, a la alimentación, y a la salud, así como las posibilidades de encargarse de las responsabilidades familiares. En este marco, se debe evitar que personas que no están en condiciones de cumplir con la medida dispuesta debido a motivos burocráticos o técnicos, terminen privadas de libertad (UNODC, 2021).

Por otro lado, debe señalarse que las alternativas al encarcelamiento involucran una amplia gama de respuestas, entre las que se encuentran la reparación a la víctima, el trabajo comunitario, la derivación a programas de tratamiento específico, la presentación ante la autoridad y el arresto domiciliario, entre otras. En este sentido, a pesar de que a nivel de la opinión pública el arresto domiciliario pueda ser visto como una medida penal “leve” o “benévola”, en realidad se trata de una de las sanciones más duras dentro de un amplio espectro, en el sentido de que involucra, de todos modos, la privación de libertad.

A pesar de su alto componente punitivo, algunos estudios han señalado diversas barreras para la implementación efectiva del arresto domiciliario en el caso de las mujeres. Así, Giacomello & García Castro (2020) identifican obstáculos de tipo estructural, institucional y “de género”. Entre los primeros ubican a las resistencias que se tiene desde el sistema de justicia criminal para imponer estas medidas, ya sea por la percepción de impunidad asociada a ellas, ya sea por la prohibición de aplicarlas en algunas jurisdicciones a ciertos tipos de delitos (como ser los de drogas, donde las mujeres se encuentran sobre-representadas). Otro elemento que las autoras identifican como parte de las barreras estructurales refiere a la ausencia de políticas destinadas a generar condiciones de posibilidad (por ejemplo, estableciendo con claridad los procesos para que la persona imputada pueda ganarse la vida, asistir a centros de salud, realizar trámites, cumplir con las tareas de cuidados) para que las medidas puedan efectivamente ser cumplidas. Entre las barreras de índole institucional, las autoras identifican la escasez de recursos, tanto económicos como humanos, con los que cuentan las autoridades pertinentes para implementar y monitorear las medidas. A estas barreras deben agregársele las provenientes de los estereotipos de género que permean en las decisiones de los operadores del sistema de justicia criminal, y asocian, por ejemplo, a las mujeres que han cometido delitos (más aún si son usuarias de drogas) con la figura de la “mala madre” y, por tanto, como no merecedoras de una alternativa a la prisión.

En este marco, debe señalarse que la prisión domiciliaria continúa tratándose de una medida privativa de libertad y por ello puede implicar fuertes dificultades (e incluso ser contraproducentes) para el cumplimiento de otras responsabilidades sociales, como las laborales o las familiares. De este modo, es necesario contar con apoyos para lograr satisfacer las necesidades básicas durante este tipo de medida coercitiva, las cuales deberían involucrar, además, elementos alineados al fin reintegrador de la pena para que la misma no quede supeditada exclusivamente a los componentes coercitivos. Ante la ausencia de políticas integrales, que habiliten la generación de condiciones de posibilidad en el hogar para que las personas accedan a una prisión domiciliaria, se corre el riesgo de continuar reproduciendo las desigualdades de clase y que sólo accedan a este tipo de medidas quienes poseen los recursos necesarios para su cumplimiento.

a. ¿Por qué es relevante dar estas discusiones para el caso uruguayo?

Uruguay destaca como un país fuertemente punitivo, no sólo en el contexto regional, sino también a nivel mundial (Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, 2020). Un indicador de ello viene dado por el uso extendido del encarcelamiento en relación a sus niveles de criminalidad. Mientras que nuestro país, que tiene niveles medios de delito en la región, ocupa el primer lugar en

América del Sur en términos de prisionización¹, Brasil, país que le sigue en cantidad de reclusos por habitante², presenta una tasa de homicidios que más que duplica a la uruguaya³.

A pesar de la relevancia de las medidas alternativas a la privación de libertad, las mismas se encuentran muy subutilizadas en Uruguay. Ello se debe, en parte, a la existencia de una especie de círculo vicioso entre los pocos recursos asignados a su implementación y la escasa confianza ciudadana y del sistema de justicia respecto de su buen funcionamiento. Así, desde el año 2010, cuando fuera creada la Oficina de Supervisión de Libertad Asistida (OSLA), se ha señalado por parte de diversos actores la debilidad institucional de la misma para lograr cumplir con su importante cometido.

Por su parte, en Uruguay la situación de las mujeres no sólo no escapa a la tendencia de incremento punitivo, sino que aquí también el avance represivo se da en mayor medida que en los varones. Así, la población de mujeres privadas de libertad ha aumentado en estos últimos tiempos proporcionalmente más que la de los hombres. Este incremento poblacional se debe, en gran parte, a la inflación penal relacionada a delitos de narcomenudeo. De este modo, en la actualidad se da una situación muy particular (que distingue a la población encarcelada femenina de la masculina, así como a la situación actual de la tendencia histórica) que implica que más de la mitad de las mujeres encarceladas en Montevideo y el área metropolitana lo están por infracciones vinculadas a estupefacientes⁴. En este contexto, es importante señalar que las mujeres ocupan en el mundo del delito lugares subordinados, donde a menudo la comisión de ilícitos debe ser entendida en el marco de situaciones de abuso, dependencia o amenaza. Así, las fronteras entre la figura de “víctima” y de “victimaria” se vuelven especialmente difusas en el caso de las mujeres (Britton, 2000).

Por su parte, la normativa y terminología utilizada en el ordenamiento jurídico uruguayo respecto a las alternativas a la privación de libertad, ha sufrido fuertes modificaciones en los últimos años. El capítulo del Informe Anual 2020 del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario titulado “*Las medidas alternativas*” (Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, 2020) presenta un análisis pormenorizado del devenir normativo, así como de las condiciones y requisitos estipulados en cada caso para la asignación de este tipo de respuesta penal. En dicho texto, se incluye también un análisis del régimen aplicable a la prisión domiciliaria como un tipo de medida que, si bien es privativa de libertad, se diferencia en diversos aspectos de la reclusión en los establecimientos carcelarios. Este documento presenta una descripción de la Oficina de Supervisión de Libertad Asistida (OSLA), encargada de supervisar el cumplimiento de las medidas dictaminadas ante la comisión tanto de delitos como de faltas. En dicho texto se detalla la estructura orgánica de OSLA, su forma de funcionamiento y los recursos con los que cuenta para lograr sus objetivos.

Entre las principales dificultades, el texto señala que OSLA cuenta con 86 funcionarios y un solo vehículo en funcionamiento para la administración y supervisión de más de 15.000 medidas en todo el país. En la mayoría de los departamentos del interior se cuenta con “funcionarios de enlace”, que si bien se encuentran en la órbita de otras dependencias del Ministerio del Interior y tienen asignadas otras tareas, colaboran en el monitoreo de las medidas alternativas. En algunos casos estos funcionarios dependen de las Sub Direcciones Técnicas de los establecimientos de reclusión y comparten su jornada laboral entre las obligaciones de la Unidad y las relativas a OSLA. Otra dificultad señalada en el informe refiere a los plazos que involucran estas medidas, siendo que las muy cortas

¹ Con 387 personas privadas de libertad cada 100.000 habitantes a junio de 2021, según datos del Institute for Crime & Justice Policy Research, Universidad de Londres (<https://prisonstudies.org/>).

² Con una tasa de 323 reclusos cada 100.000 habitantes (Departamento Penitenciario Nacional, 2020).

³ Mientras la tasa de homicidios en Uruguay es de 9,5 según datos del MI (2020), la de Brasil es de 22,7 homicidios cada 100.000 habitantes para 2019, según datos del Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

⁴ Según datos del INR a agosto de 2021.

impiden el diseño de un plan individualizado, y que las muy extensas disminuyen las posibilidades reales de seguimiento. En relación al monitoreo electrónico, el informe detalla las limitaciones relativas a la escasez de dispositivos existentes y de recursos humanos para su supervisión. Finalmente, en cuanto a la prisión domiciliaria, se señalan las dificultades vinculadas a la escasez de móviles para realizar conducciones por controles médicos u otros motivos, así como las dificultades para el ejercicio de derechos y la satisfacción de las necesidades básicas de la población imputada y las personas dependientes de éstas.

Por su parte, el informe especial titulado *“Prisión domiciliaria asistida para madres con hijos a su cargo en el proceso penal”* (Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, 2021) constituye uno de los principales antecedentes nacionales sobre la temática. Allí se señalan las especificidades que caracterizan a las mujeres que están sometidas a medidas penales. Entre otras, destacan la relevancia que tiene en el desarrollo de dichas trayectorias vitales factores tales como la victimización, el abandono familiar y la pobreza. A estos elementos se le suman los que adiciona el propio sistema de justicia criminal y dentro de éste, la prisión que, con su carácter androcéntrico, acaba reforzando las desigualdades características del sistema patriarcal. Este informe constituye una referencia ineludible en la materia, porque demuestra con información empírica actual y contundente, la desproporción existente entre los perfiles de las mujeres que acaban en prisión y el tipo de castigo que les es otorgado. Así, muestra que mientras la población carcelaria creció un 9% en los 12 meses previos al informe (de setiembre de 2020 al mismo mes de 2021), la población femenina lo hizo en un 26%.

Por su parte, el informe hace foco en un grupo específico de mujeres privadas de libertad conformado por aquellas que comparten la reclusión con sus hijos e hijas, así como en las mujeres embarazadas. En este sentido, se señala que en estos casos el castigo trasciende ampliamente a la persona destinataria de la pena y afecta de modo definitivo a estos niños y niñas, sometiéndolos a la violencia inherente al sistema carcelario y que perdura aún finalizada la condena. En dicho informe se sistematiza la información correspondiente a las mujeres que están encarceladas con sus hijos e hijas en los cuatro establecimientos que concentran prácticamente a la totalidad de madres en esta situación: la Unidad Nro. 9, la Unidad Nro. 24 (Pense), la Unidad Nro. 20 (Salto) y la Unidad Nro. 16 (Paysandú). De este modo, el informe abarca a 46 de las 50 mujeres que conforman el universo.

A partir de la sistematización proveniente de sus carpetas, se concluye que más de la mitad no cuenta con antecedentes penales y que la amplia mayoría de las reincidentes no cuenta en su trayectoria con delitos violentos. En tres cuartas partes de los casos se trata de mujeres encarceladas por delitos de negociación, transporte o suministro de estupefacientes y en un 30% dicho delito se cometió en un establecimiento de reclusión.

De los puntajes obtenidos por estas mujeres en el Protocolo OASys, se observa con claridad que más del 90% tiene chances bajas o medias de violencia o reincidencia. Respecto del análisis de los factores de riesgo, el informe señala: *“En las carpetas observadas, el diagnóstico de riesgos se vincula más bien a dificultades de inserción social y económica, identificadas como móviles del delito. En muchos casos esto también se asoció con un contexto social criminogénico y con estilos de pensamiento y comportamiento que disminuyen las posibilidades de problematizar y de emprender caminos alternativos al delito. En algunos casos el delito está naturalizado y se minimizan las consecuencias, hecho que es reforzado por la ausencia de víctimas directas en los delitos vinculados a estupefacientes”* (Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, 2021, pág. 7).

El análisis de las trayectorias vitales de estas mujeres da cuenta de contextos caracterizados por el abandono familiar, la temprana deserción del sistema educativo, la precariedad laboral, la inestabilidad habitacional, la victimización en el ámbito doméstico y la tenencia de familiares privados

de libertad. La maternidad temprana y la debilidad de los apoyos institucionales y familiares para lograr cumplir con sus responsabilidades maternas, es un elemento frecuente en sus historias vitales. En este marco, las actividades de narcomenudeo que desempeñan quienes ocupan los eslabones más bajos dentro de organizaciones delictivas, habilitan a estas mujeres a continuar cumpliendo con el mandato de género relativo a las tareas de cuidados, al tiempo que les habilita un ingreso para mantener al núcleo familiar. Muchas veces su involucramiento delictivo se deriva de la drogodependencia, o de situaciones de manipulación o abuso del cual son víctimas dentro de organizaciones criminales.

Dicho informe realiza también consideraciones relativas a la incorporación de la perspectiva de género en el sistema de justicia. Alineado a lo establecido por la normativa internacional, enfatiza que al momento de otorgar una pena a una mujer, no sólo debería tenerse en consideración el delito cometido y su historial delictivo, sino también las responsabilidades de cuidado, sus necesidades de salud mental, y su eventual historial de victimización. Ante estos casos, el informe destaca que la respuesta penal debería considerar seriamente el otorgamiento de medidas alternativas a la privación de libertad, prisiones domiciliarias o aplazamiento de las medidas. Así, entre los principios orientadores que deberían guiar la asignación de penas en el caso de las mujeres con hijos/as u otras personas dependientes a cargo, el informe destaca: i) el de no trascendencia de la pena; ii) el del interés superior del niño; iii) el derecho del niño a la familia y a no ser separado de sus referentes. Esta perspectiva se encuentra fuertemente amparada en la normativa internacional. Por su parte, el documento sistematiza también la normativa nacional disponible, en particular lo relativo al Decreto-Ley 14.470, los artículos 228, 304 y 305 del Código del Proceso Penal que regulan la prisión domiciliaria (tanto como medida cautelar, como en la fase de ejecución).

Finalmente, estudios realizados en Uruguay muestran el efecto que posee la crianza en la cárcel en el desarrollo de los niños/as, principalmente en la dimensiones cognitivas y emocionales (Laport Pérez, 2013), a pesar de la heterogeneidad y el dinamismo que puede observarse a la interna del propio sistema penitenciario.

Habiendo introducido la relevancia que tienen las medidas alternativas entre las respuestas penales posibles, la necesidad de continuar fortaleciendo la perspectiva de género para dar respuestas acordes a los perfiles y necesidades de la población que ha entrado en conflicto con la ley penal, y señalado la pertinencia de dar estos debates a nivel nacional, se pasará en el próximo apartado a presentar la estrategia metodológica seguida en este trabajo.

III. Estrategia metodológica

A los efectos de lograr el objetivo propuesto en este trabajo, se optó por desarrollar un abordaje empírico que permitiera caracterizar, desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo, el involucramiento delictivo femenino y la respuesta penal observada ante él. Se trabajó con datos primarios y secundarios. Respecto de la información secundaria, se solicitaron datos estadísticos a:

- el Poder Judicial;
- la Fiscalía General de la Nación (FGN);
- la Oficina de Supervisión de Libertad Asistida (OSLA) del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR);
- el INR a través de la Oficina del Comisionado Parlamentario.

La información estadística fue solicitada con el objetivo de caracterizar el involucramiento delictivo diferencial de hombres y mujeres, así como de dar cuenta del abanico de posibilidades que implica la respuesta penal ante la comisión de ilícitos. Se procuró en todos los casos contar con información discriminada por sexo. Asimismo, se indagó en la disponibilidad de información relativa a la eventual jefatura de hogar de las personas imputadas / encarceladas, así como en la existencia de hijos/as a cargo u otras personas dependientes. En el próximo apartado se presenta el análisis descriptivo realizado a partir de dicha información.

Por su parte, se diseñó una estrategia cualitativa, que implicó la elaboración de pautas de entrevista y la realización de entrevistas en profundidad a dos tipos de actores:

1. **Informantes calificados/as.** Ello se realizó con el objetivo de tomar contacto con los argumentos y percepciones de los diversos eslabones del sistema de justicia criminal y otros actores involucrados, respecto de las potencialidades y limitaciones del uso de medidas alternativas a la privación de libertad, así como de la existencia de recursos para atender a las necesidades de mujeres pasibles de ser asignadas a este tipo de respuesta penal.

El análisis de las entrevistas a informantes calificados/as tuvo en consideración las siguientes dimensiones:

- fundamentos filosóficos y axiológicos del castigo y papel de las medidas alternativas a la privación de libertad en el elenco de medidas posibles;
- funcionamiento del sistema de justicia criminal: análisis de las principales fortalezas y debilidades para la implementación de medidas alternativas a la privación de libertad;
- concepciones respecto del involucramiento femenino en el mundo del delito y respuestas penales acordes;
- efectos de la respuesta penal: objetivos buscados, logros y eventuales efectos perversos (sobre las personas penadas y/o terceras personas);
- actores involucrados (o a involucrar) en la política criminal, específicamente en el abordaje de las mujeres con medidas penales y de sus hijos/as;
- identificación de buenas prácticas.

2. **Mujeres con medidas penales privativas y no privativas de libertad, con personas dependientes a cargo.** El objetivo en este caso consistió en tomar contacto con sus experiencias y perspectivas respecto del funcionamiento del sistema de justicia criminal, así como de sus efectos sobre sus trayectorias vitales y las de las personas que tienen a cargo.

Para seleccionar los casos a entrevistar, se procuró trascender la realidad de Montevideo y el área metropolitana y cubrir también alguna experiencia del interior del país. Dentro del

interior, se seleccionó el departamento de Salto, por ser el que concentra el mayor número de mujeres encarceladas con sus hijos e hijas.

Si bien la idea inicial era comparar las situaciones y experiencias de mujeres encarceladas con mujeres que tuvieran medidas no privativas de libertad, surgió en el transcurso del trabajo la relevancia de tomar en consideración la situación de mujeres con prisión domiciliaria, como una medida que, si bien es privativa de libertad, se desarrolla fuera de los establecimientos de reclusión.

El análisis de las entrevistas realizadas a mujeres que se encuentran con medidas penales toma en consideración las siguientes dimensiones:

- infancia y adolescencia: conformación familiar, vínculo con el sistema educativo, situación habitacional, referentes adultos, eventuales situaciones de victimización;
- transición a la adultez: conformación de parejas, abandono del hogar de origen, maternidad, inserción en el mundo del trabajo, roles de género;
- involucramiento en el mundo del delito: mecanismos, tipo de delito;
- contacto con el sistema de justicia criminal: tipo de medida recibida, percepciones respecto del funcionamiento del sistema, actores involucrados;
- condiciones de vida durante la medida penal / impacto de la medida recibida en la vida diaria;
- efectos de la medida recibida sobre personas dependientes (especialmente hijos e hijas);
- comparación entre medidas privativas y no privativas de libertad.

Los audios de todas las entrevistas fueron grabados con el consentimiento de las personas entrevistadas. Sin embargo, salvo algunos fragmentos muy puntuales, no se presentará en el análisis la transcripción textual de dichos intercambios. A continuación se presentan dos tablas con las personas entrevistadas, según el grupo al que correspondan.

Tabla Nro. 1. Listado de informantes calificados/as entrevistados/as

	Nombre	Organismo	Fecha
Informantes calificados/as	Alejandro Sciarra	Dirección Nacional de Gestión Territorial, MIDES	1/11/2021
	Natalia Frachia y Natalia Bergara	Programa de Atención a Madres con Hijos, INR	3/11/2021
	Gabriela Giacoya	Oficina de Supervisión de Libertad Asistida	4/11/2021
	Paula Lacaño	Departamento de Género y Diversidad del INR	19/11/2021
	Mariela Solari y Adriana Edelman	Unidad Especializada en Género y Fiscalía de Homicidios de la FGN	23/11/2021
	María de los Ángeles Machado y Avelina Borda	Dirección Unidad Nro. 20, INR	29/11/2021
	Alexander Fagundez y Chris García	OSLA, Unidad Nro. 20, INR	29/11/2021
	Sahiana Sena	Jueza Letrada de Primera Instancia de Ejecución y Vigilancia	11/12/2021
	Cecilia García	Dirección Unidad Nro. 9, INR	3/2/2022
	Verónica Sosa, Andrea Laport, Ana Roqueta	Uruguay Crece Contigo	14/2/2022

Tabla Nro. 2. Listado de mujeres con medidas penales entrevistadas

	Identificación	Tipo de medida, Área	Fecha
Mujeres con medidas penales	Mujer 1	Prisión domiciliaria, Montevideo y Área Metropolitana	15/11/2021
	Mujer 2	Prisión domiciliaria, Montevideo y Área Metropolitana	17/11/2021
	Mujer 3	Libertad a prueba y medidas sustitutivas. Salto	29/11/2021
	Mujer 4	Libertad a prueba y medidas sustitutivas. Salto	29/11/2021
	Mujer 5	Prisión domiciliaria, Salto	29/11/2021
	Mujer 6	Prisión domiciliaria, Salto	29/11/2021
	Mujer 7	Privación de libertad, Salto	30/11/2021
	Mujer 8	Privación de libertad, Salto	30/11/2021
	Mujer 9	Privación de libertad, Montevideo	3/2/2022
	Mujer 10	Privación de libertad, Montevideo	3/2/2022

Cabe destacar que el volumen y alcance del trabajo de campo no habría sido posible sin la colaboración activa y acompañamiento de los/as integrantes de la Oficina del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, principalmente de Graciela Riephoff, Valentina Piquinela, Mariana Iglesias, Santiago Sosa Barón y el propio Comisionado Juan Miguel Petit. Un agradecimiento adicional va dirigido a Bruno Masci y Sebastián Pereyra del Departamento de Políticas Públicas de la FGN, que me orientaron fuertemente en el manejo de datos estadísticos provenientes del Sistema de Información del Proceso Penal Acusatorio de Uruguay (SIPPAU).

Corresponde señalar que todas las personas entrevistadas se mostraron ampliamente dispuestas a colaborar con el proceso de trabajo, brindando abierta y desinteresadamente su conocimiento, experiencias y opiniones. Adicionalmente, colaboraron en la recomendación de otras/os posibles entrevistadas/os y sugirieron materiales bibliográficos de interés. Cabe destacar muy especialmente la colaboración de las mujeres que cuentan con medidas penales, que se dispusieron a compartir sus historias y vivencias, muchas veces reviviendo eventos y etapas extremadamente sensibles de sus vidas. En sus casos, tanto sus nombres, como cualquier otro dato identificatorio han sido resguardados con la intención de garantizar la confidencialidad de la información brindada.

IV. Involucramiento delictivo y respuesta penal. Caracterización a partir de datos secundarios

Previo a comenzar la presentación y análisis de la información, vale la pena mencionar brevemente las limitaciones que presentan los sistemas de información estatales respecto a las temáticas de delito y respuesta penal. En términos generales, puede decirse que el acceso a los datos es bastante limitado, tanto en lo que refiere a la cantidad y calidad de la información relevada, como en cuanto a las posibilidades de acceder a los microdatos y realizar procesamientos autónomos. La información sociodemográfica de los individuos observados es muy escasa, y no está pensada para ser analizada desde una perspectiva de género (incorporando, por ejemplo, elementos tales como la existencia de personas dependientes a cargo, jefatura de hogar, etc.). En muchos casos incluso, no fue posible obtener la mera desagregación de la información por sexo.

Una excepción en este sentido viene dada por el SIPPAU de FGN, a partir del cual se ha desarrollado un importante trabajo en términos de transparencia y acceso a la información, que permite tomar contacto con los datos correspondientes a las imputaciones ocurridas en todo el territorio nacional, habilitando el procesamiento y, al mismo tiempo, resguardando la confidencialidad y el anonimato de la información brindada.

Por su parte, y a pesar de los notorios esfuerzos que se han hecho en la última década para desarrollar los sistemas de información, los datos correspondientes al sistema penitenciario son aún fragmentarios, refieren a un puñado de variables básicas, muestran algunas inconsistencias y vacíos, y son de difícil acceso.

En cuanto a los datos del Poder Judicial se pudo acceder apenas a la información de 2019, y en muchos casos sin la desagregación por sexo, por lo que no forman parte del presente informe.

A continuación se intentará caracterizar el involucramiento delictivo diferencial de hombres y mujeres, así como las respuestas penales obtenidas, a partir de las fuentes disponibles. En la medida en que exista información, se hará especial énfasis en la situación de las mujeres afectadas por el sistema penal, así como de sus hijos e hijas.

Así, se solicitó al Departamento de Políticas Públicas de la FGN los datos de las imputaciones registradas en el SIPPAU ocurridas en todo el territorio nacional correspondientes a los hechos que tuvieron lugar entre el 1ro. de agosto de 2019 y el 31 de julio de 2021. Se seleccionó este período, ya que nos permite observar lo ocurrido el año previo y el año posterior a la aprobación de la Ley de Urgente Consideración Nro. 19.889 (LUC), la cual fue promulgada el 9 de julio de 2020 y publicada el 14 del mismo mes.

Esta decisión se basa en que la LUC implicó modificaciones importantes en el espectro de respuestas penales disponibles. Entre las más notorias, se encuentran: i) la sustitución de la Libertad Vigilada por la Libertad a Prueba y la incorporación de nuevas condiciones para su asignación y cumplimiento (Art. 31); y ii) la derogación de la Suspensión Condicional del Proceso como vía alternativa al conflicto penal (Art. 33). Debido a ello, se entendió a la aprobación de la LUC como un momento que generó un cambio sustantivo en el fenómeno de estudio, y por ende, se decidió observar un período comparable previo y posterior a este hito.

A lo largo de los dos años observados, tuvieron lugar un total de 29.056 imputaciones a personas mayores de 18 años en todo el país. De ellas, apenas el 11,1% corresponde a mujeres, y el 88,9% restante a varones. Las mujeres no sólo son una franca minoría dentro de esta población, sino que muestran un perfil bien diferenciado del grupo mayoritario. Así, y tal como se observa en la Tabla Nro. 3, si bien el delito es un fenómeno predominantemente juvenil tanto en hombres como en mujeres,

los varones se encuentran sobre-representados en las franjas etarias más jóvenes (de 18 a 34 años), mientras que las mujeres se concentran proporcionalmente más en las edades avanzadas, de 35 años y más.

Tabla Nro. 3. Personas imputadas, según franja etaria y sexo

Edad	Mujeres	Hombres	Total
De 18 a 24	31,0%	32,1%	32,0%
De 25 a 34	35,7%	39,2%	38,8%
De 35 a 44	20,4%	18,8%	19,0%
De 45 a 54	9,3%	6,5%	6,8%
55 y más	3,7%	3,4%	3,5%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes del Departamento de Políticas Públicas de la Fiscalía General de la Nación

En relación al tipo de delito por el cual hombres y mujeres son imputados/as, se observan diferencias notorias en la Tabla Nro. 4. Si bien para ambos sexos el delito más frecuente es el de hurto, en el caso de los varones el mismo corresponde a más de la tercera parte de las imputaciones, mientras que entre las mujeres supera apenas la cuarta parte. Adicionalmente, en el delito que ocupa el segundo lugar se observan diferencias claras por sexo. Mientras que en el caso femenino esta posición está ocupada por los delitos de estupefacientes, que casi igualan a los hurtos, con un 23,9% de las imputaciones, en el caso masculino lo ocupa la receptación, con un 9%. Las figuras delictivas se invierten al considerar el tercer puesto: receptación en el caso de las mujeres (correspondiente al 7,8% de las imputaciones) y delitos de estupefacientes en los hombres (que significan el 8,7% de las imputaciones).

Es interesante señalar que las tres figuras delictivas que concentran una mayor cantidad de imputaciones en ambos sexos refieren a delitos motivados económicamente y que no implican el uso de violencia. Entre estos tres delitos se concentra más del 50% de las imputaciones tanto en varones como en mujeres.

Tabla Nro. 4. Personas imputadas, según tipo de delito cometido⁵ y sexo

Delito	Mujeres	Hombres	Total
Hurto	25,4%	36,6%	35,4%
Estupefacientes	23,9%	8,7%	10,4%
Rapiña	3,2%	7,5%	7,0%
Estafa	4,8%	1,1%	1,6%
Delitos sexuales, trata y tráfico	0,8%	1,5%	1,4%
Receptación	7,8%	9,0%	8,9%
Armas de fuego y explosivos	2,0%	4,0%	3,8%
Lesiones	5,8%	3,7%	3,9%
Violencia Doméstica	2,3%	6,8%	6,3%
Homicidio	0,8%	1,6%	1,5%
Atentado	1,8%	1,3%	1,4%
Desacato	3,5%	5,9%	5,7%
Violencia Privada	2,5%	2,1%	2,1%
Contrabando	2,2%	1,2%	1,3%
Otros	13,2%	8,8%	9,3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes del Departamento de Políticas Públicas de la Fiscalía General de la Nación

Al considerar la forma de cumplimiento de la pena, es posible distinguir aquellas que implican el “cumplimiento efectivo”, el “cumplimiento mixto” (que implica una combinación de medidas privativas y no privativas de libertad), y las “medidas alternativas” (ya sean libertades vigiladas o a prueba).

Tomando en consideración únicamente a aquellas imputaciones que implicaron el cumplimiento efectivo de la pena, se observa que en el caso de los hombres la proporción que corresponde al delito de hurto alcanza el 43%. Por su parte, en el caso femenino los delitos que mayor cantidad de imputaciones concentran son los vinculados a estupefacientes, que rozan el 41% del total. Esto da cuenta de la enorme incidencia que tienen los delitos vinculados a las drogas en el encarcelamiento femenino, lo que resulta consistente con lo que se observará a partir de las entrevistas.

⁵ Para realizar esta tabla se utilizó como variable el “delito más grave”. Según el diccionario de variables otorgado por el Departamento de Políticas Públicas de la FGN, “En caso de que exista más de un delito imputado, se selecciona aquel más grave. El orden de gravedad de los delitos imputados se consigue a partir de un ranking elaborado por el departamento de Políticas Públicas de FGN y está construido en base a la política de priorización de la FGN, al bien tutelado y al guarismo de la pena. Si bien el ranking cuenta con asesoramiento jurídico y contempla elementos de política institucional de FGN, su elaboración y uso cumple fines estadísticos”. A los efectos de elaborar una tabla que tuviera un número razonable de categorías, se procedió a agrupar los delitos de acuerdo a la tabla que se presenta en el Anexo I.

Tabla Nro. 5. Cumplimiento efectivo. Personas imputadas, según tipo de delito cometido y sexo

Delito	Mujeres	Hombres	Total
Hurto	25,9%	43,1%	41,9%
Estupefacientes	40,9%	11,4%	13,5%
Rapiña	8,8%	12,3%	12,0%
Estafa	1,8%	0,6%	0,7%
Delitos sexuales, trata y tráfico	0,4%	1,2%	1,1%
Receptación	2,9%	6,7%	6,4%
Armas de fuego y explosivos	1,8%	2,9%	2,8%
Lesiones	2,5%	1,7%	1,8%
Violencia Doméstica	1,8%	4,4%	4,2%
Homicidio	1,3%	2,0%	2,0%
Atentado	1,2%	1,2%	1,2%
Desacato	2,7%	4,7%	4,5%
Violencia Privada	1,2%	1,8%	1,7%
Contrabando	0,4%	0,5%	0,4%
Otros	6,2%	5,6%	5,6%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes del Departamento de Políticas Públicas de la Fiscalía General de la Nación

Por su parte, el comportamiento delictivo de hombres y mujeres difiere también en relación a si los ilícitos son cometidos de manera grupal o individual. A partir del SIPPAU es posible identificar si una única denuncia dio origen a una imputación o a más de una. Así, se procedió a identificar aquellas imputaciones que comparten entre sí una misma denuncia de origen. Mientras que en el caso de los hombres, el 30,6% de los imputados tiene como origen una denuncia que dio lugar a múltiples imputaciones (y, por ende, en el acto delictivo estuvo involucrada más de una persona), en el caso de las mujeres imputadas el 46,3% corresponde a imputaciones colectivas. Esto podría, en cierta medida, ser un indicio de que la participación de mujeres en el mundo del delito está asociada a sus vínculos con terceras personas, lo cual surge con claridad a partir del análisis cualitativo.

Tabla Nro.6. Personas imputadas, según si el delito derivó en más de una imputación y sexo

Más de una persona imputada	Mujeres	Hombres	Total
No	53,7%	69,4%	67,7%
Sí	46,3%	30,6%	32,3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes del Departamento de Políticas Públicas de la Fiscalía General de la Nación

En relación a la distribución de las imputaciones a lo largo del territorio nacional, se observa en términos generales una gran paridad por género en la mayoría de los departamentos. Sin embargo, mientras que en Montevideo se concentran los hechos delictivos cuyas imputaciones corresponden a hombres, hay algunas zonas del país que concentran proporcionalmente más imputaciones femeninas. Se trata de los departamentos de Salto, Rivera, Cerro Largo, Soriano y Tacuarembó.

Tabla Nro. 7. Personas imputadas, según departamento de ocurrencia del hecho delictivo y sexo

Departamento	Mujeres	Hombres	Total
Artigas	2,4%	2,3%	2,3%
Canelones	14,5%	14,5%	14,5%
Cerro Largo	5,2%	4,0%	4,1%
Colonia	2,5%	2,3%	2,3%
Durazno	1,9%	1,9%	1,9%
Flores	0,8%	0,7%	0,7%
Florida	1,6%	1,5%	1,5%
Lavalleja	1,2%	1,8%	1,7%
Maldonado	6,7%	6,7%	6,7%
Montevideo	30,0%	36,4%	35,7%
Paysandú	4,4%	3,9%	4,0%
Rio Negro	1,1%	1,5%	1,4%
Rivera	5,0%	3,0%	3,2%
Rocha	2,4%	2,3%	2,4%
Salto	8,3%	6,6%	6,8%
San José	2,3%	2,9%	2,8%
Soriano	4,8%	3,6%	3,7%
Tacuarembó	3,5%	2,5%	2,6%
Treinta y Tres	1,5%	1,6%	1,6%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes del Departamento de Políticas Públicas de la Fiscalía General de la Nación

A continuación haremos foco no en los perfiles de los delitos o de las personas imputadas, sino en el tipo de respuesta penal que se implementó ante estos ilícitos. En la Tabla Nro. 8 se observa con claridad que el Juicio Abreviado / Proceso Simplificado⁶ es la vía procesal hegemónica en nuestro ordenamiento, correspondiendo su utilización al 92% de las imputaciones. En segundo lugar, se observa la Suspensión Condicional del Proceso, a través de la cual se tramitaron el 6,8% de los casos en el período bajo estudio. Al respecto, cabe recordar que la entrada en vigencia de la LUC en julio de 2020 implicó la eliminación de esta posibilidad, descartando entonces a la segunda vía más utilizada a través de la cual se tramitaban las causas.

La eliminación de la Suspensión Condicional del Proceso impactó principalmente en el caso de las mujeres, dado que para ellas el 12,7% de las imputaciones correspondieron a dicha vía, mientras que en el caso de los varones las mismas representaron el 6,1% de las imputaciones. Los Acuerdos Reparatorios también se concentran en las mujeres, pero su incidencia es mucho menor: 1,5% de las imputaciones femeninas y 0,7% masculinas. Finalmente, la vía procesal menos utilizada es la Condena por Juicio Oral, que corresponde apenas a un 0,4% de los casos durante el período seleccionado.

Tabla Nro. 8. Personas imputadas según vía procesal y sexo

Vía procesal	Mujeres	Hombres	Total
--------------	---------	---------	-------

⁶ Por el momento el SIPPAU no permite distinguir una vía de otra y por ello se presentan juntas.

Juicio Abreviado/Proceso Simplificado	85,6%	92,9%	92,1%
Suspensión condicional	12,7%	6,1%	6,8%
Acuerdo reparatorio	1,5%	0,7%	0,8%
Condena por juicio oral	0,2%	0,4%	0,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes del Departamento de Políticas Públicas de la Fiscalía General de la Nación

Más allá de la vía procesal a través de la cual se tramita la imputación, en la próxima Tabla se presenta la distribución de las formas de cumplimiento, según sexo. Así, a 6 de cada 10 personas imputadas a través de un Juicio Abreviado, Proceso Simplificado o Juicio Oral se le indicó el Cumplimiento Efectivo. Esta situación es más habitual en el caso de los hombres (62,7%) que en el de las mujeres (41,6%). Como contracara, las mujeres fueron asignadas en mayor medida que los hombres a algún tipo de alternativa, ya sea a través de la Libertad a Prueba, la Libertad Vigilada, o el Cumplimiento Mixto.

Tal vez la eliminación de la Suspensión Condicional del Proceso a partir de la LUC (vía que, como vimos, era utilizada en mayor medida con las mujeres que con los hombres), pueda explicar en parte, el aumento de la “brecha de género” observada entre hombres y mujeres en la Libertad a Prueba (post LUC) respecto de la Libertad Vigilada (pre LUC). Así, mientras que a las mujeres se les otorgaba la Libertad Vigilada en un 7,5% más que a los varones, la brecha pasa a ser de 13,2% en la Libertad a Prueba. A pesar de que la brecha aumenta entonces en un 5,7%, no alcanza a compensar la observada en la Suspensión Condicional del Proceso, que era de 6,6 puntos porcentuales a favor de las mujeres.

Todo esto estaría indicando que, si bien las mujeres obtienen en promedio formas de cumplimiento más leves que los varones – derivado principalmente del tipo de delito que cometen y de la menor presencia de antecedentes -, la brecha entre unas y otros se ha acortado en este último período y, adicionalmente, las personas de ambos sexos obtienen penas más duras en comparación a sí mismos que en el pasado.

Tabla Nro. 9. Personas imputadas según forma de cumplimiento y sexo

Forma de cumplimiento	Mujeres	Hombres	Total
Cumplimiento efectivo	41,6%	62,7%	60,5%
Libertad a prueba	30,2%	17,0%	18,4%
Libertad vigilada	18,8%	11,3%	12,1%
Mixto	9,5%	9,0%	9,1%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes del Departamento de Políticas Públicas de la Fiscalía General de la Nación

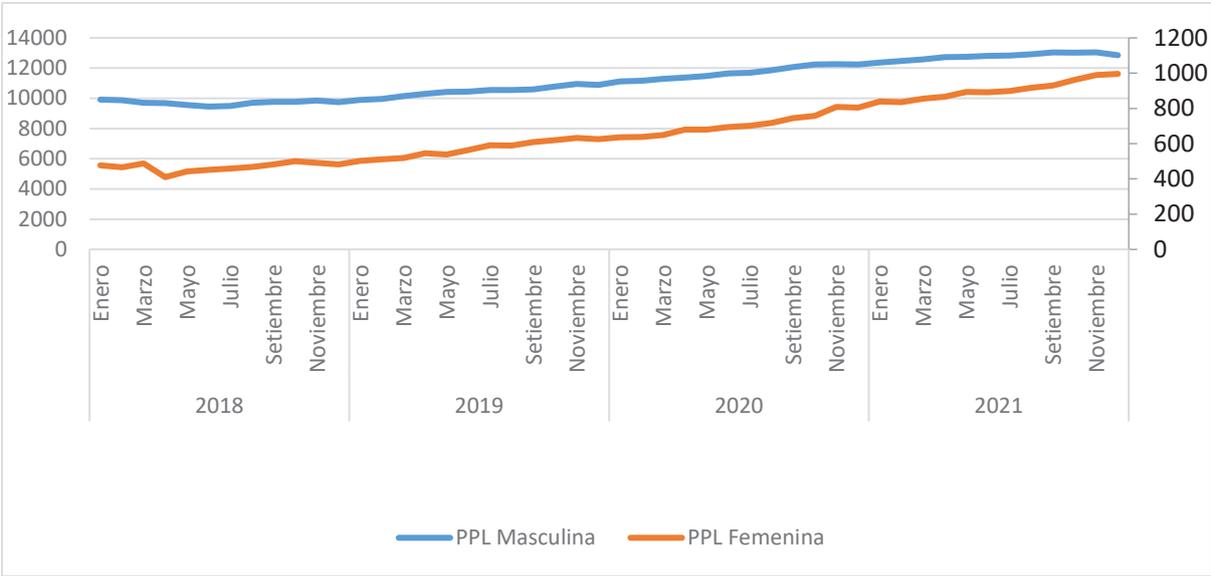
A partir de los datos proporcionados por FGN, fue posible reconstruir los perfiles de las personas imputadas, de los tipos de delitos cometidos por hombres y mujeres, así como de las repuestas penales otorgadas por el sistema de justicia. A continuación analizaremos los datos provenientes del sistema penitenciario, haciendo foco en la situación de las mujeres y de sus hijos/as.

El endurecimiento de las penas observado en los últimos años en nuestro país repercute fuertemente en la cantidad de personas privadas de libertad. En base a los cambios legales, ante los mismos hechos las personas imputadas son en mayor medida encarceladas y permanecen en prisión durante más

tiempo. Este fenómeno genera una fuerte presión para la gestión penitenciaria, que debe atender las necesidades de un número creciente de individuos, sin que sus recursos (locativos, materiales y humanos) se incrementen en la misma medida.

Tomando los datos otorgados por el INR a la Oficina del Comisionado Parlamentario se reconstruyó la serie mensual de la población encarcelada por sexo desde enero de 2018 a diciembre de 2021. A lo largo de todo el período las mujeres representan una franca minoría de la población carcelaria, oscilando entre el 4,5% y el 7,2% de la población total. Sin embargo, se observa que esta proporción ha ido en aumento continuo a lo largo del tiempo, por lo que el crecimiento poblacional femenino es aún más marcado que el masculino. Así, mientras que en enero de 2018 teníamos 10.392 personas presas, de las cuales 9.916 eran hombres y 476 mujeres (un 4,5%), a diciembre de 2021 la población carcelaria ascendía a 13.841 personas, 12.845 hombres y 996 mujeres (7,2%).

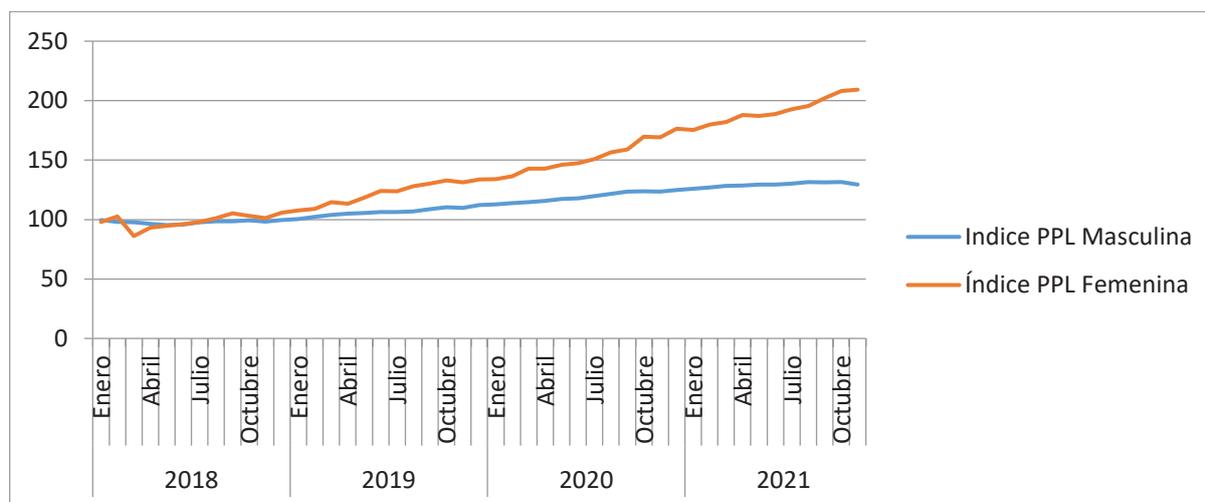
Gráfico Nro. 1. Evolución mensual de la población privada de libertad, por sexo (enero 2018-diciembre 2021)



Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes del INR

El mayor ritmo de crecimiento de la población carcelaria femenina en relación a la masculina se observa con claridad al calcular su evolución, tomando como base enero de 2018. En el Gráfico Nro. 2 se visualiza que el incremento para ambos sexos es sostenido a lo largo de todo el período, pero que tiene una pendiente mucho mayor en el caso de las mujeres en comparación a los varones.

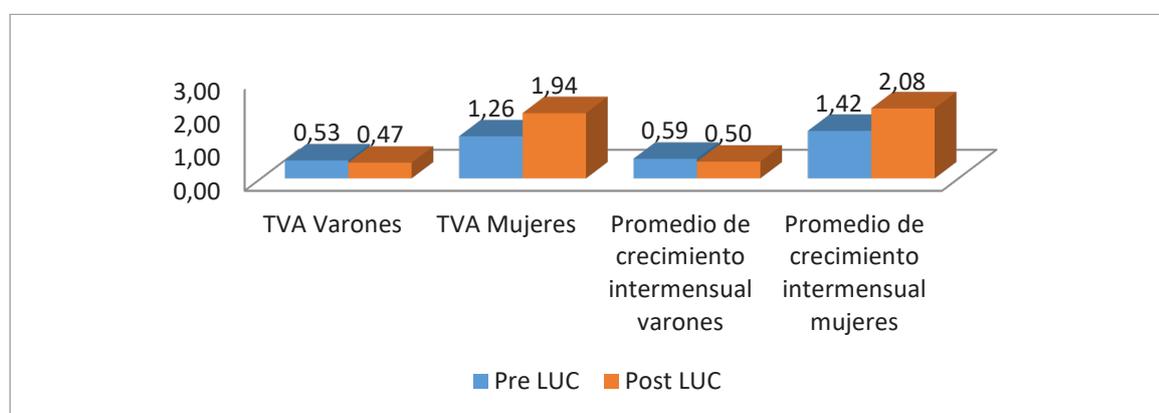
Gráfico Nro. 2. Evolución de la PPL femenina y masculina tomando como índice con mes base enero de 2018 (enero 2018-diciembre 2021)



Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes del INR

Para resumir el crecimiento promedio de la población privada de libertad masculina y femenina, es posible construir distintos indicadores. A continuación se presentan algunos de los más usuales. En primer lugar, se presenta la **tasa de variación acumulada**, consistente en la variación promedio por sub-periodo de una variable entre dos fechas. A los efectos de analizar si este ritmo de crecimiento se mantuvo estable a lo largo de todo el período o si, por el contrario, pueden identificarse tendencias diversas durante el lapso analizado, se realizaron los cálculos distinguiendo entre el período previo y posterior a la implementación de la LUC. Así, se observa que para todos los casos la tasa es creciente y mucho mayor entre las mujeres que entre los hombres. Adicionalmente, esta tasa muestra que el ritmo de crecimiento de la población masculina disminuyó levemente luego de la puesta en marcha de la Ley de Urgente Consideración, y lo opuesto sucedió en el caso femenino, incrementándose un ritmo de crecimiento, que ya era muy superior al masculino. Este cambio en los ritmos de crecimiento también se ve corroborado a partir del **promedio de crecimiento intermensual**, que muestra que era casi tres veces mayor en las mujeres previo a la LUC, y que luego más que cuadriplica al ritmo de crecimiento de los varones.

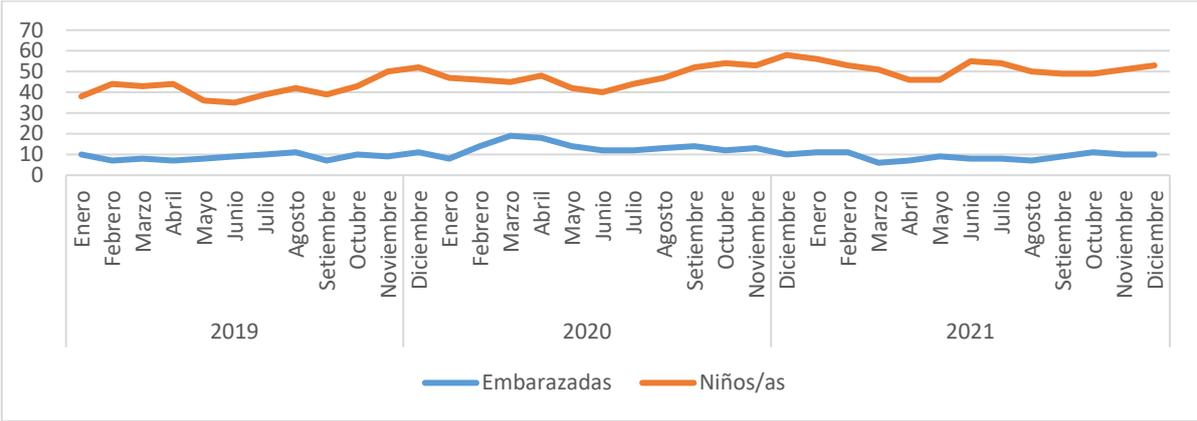
Gráfico Nro. 3. Tasa de variación acumulada y promedio de crecimiento intermensual de la población privada de libertad Pre LUC y Post LUC, por sexo (enero 2018-diciembre 2021)



Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes del INR

A pesar del incremento notorio de la población femenina durante los últimos años, ello no se tradujo en un aumento claro en la cantidad de embarazadas privadas de libertad. Si bien su número fue superior en 2020 respecto del año anterior, en 2021 los valores volvieron a los observados en 2019. Por su parte, sí se observa una tendencia al aumento de niños y niñas que viven con sus madres en la prisión. Así, mientras el promedio en 2019 fue de 42 menores viviendo en las cárceles, en 2020 ese número aumentó a 48 y en 2021 a 51.

Gráfico Nro. 4. Evolución de la población embarazada y de niños y niñas viviendo en establecimientos de reclusión (enero 2019-diciembre 2021)

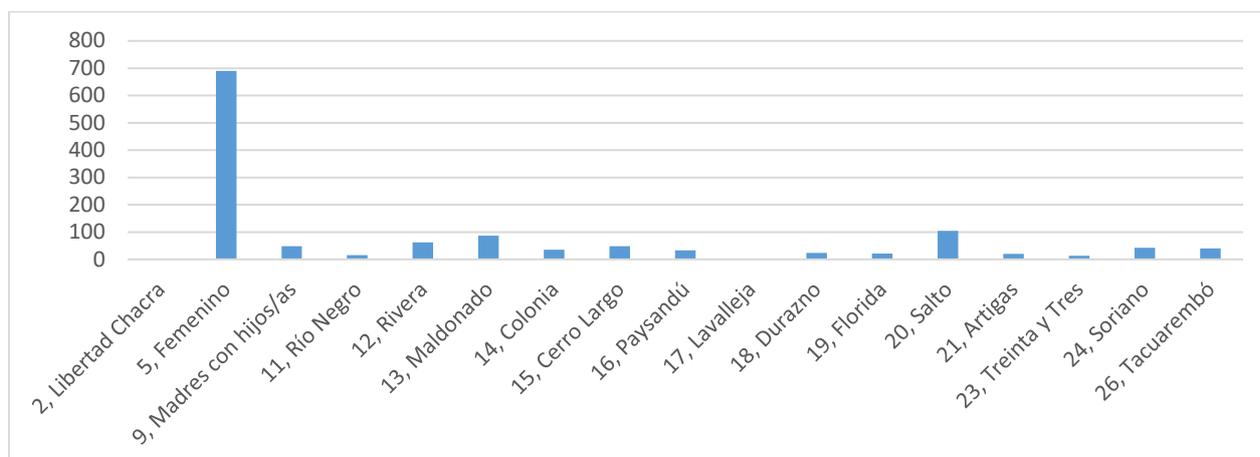


Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes del INR

Más allá de los hijos e hijas de las mujeres privadas de libertad que conviven con ellas en los establecimientos de reclusión, existe un número importante que se encuentra viviendo extramuros, ya sea con otros referentes o directamente institucionalizados. Según un informe realizado por el Programa de Atención a Madres con Hijos/as del INR (PAMHI) a pedido de la Oficina del Comisionado Parlamentario, a noviembre de 2021 existían viviendo extramuros en todo el país 1289 hijos e hijas de mujeres privadas de libertad de entre 0 y 18 años. Esto arroja la existencia en promedio de 1,3 niños/as y adolescentes viviendo afuera por cada mujer presa.

La mayoría de estos menores (53,5%) tienen a sus madres encarceladas en Montevideo, básicamente en la Unidad Nro. 5. Le sigue la Unidad Nro. 20 de Salto, que concentra el 8% del total y Maldonado con casi el 7%.

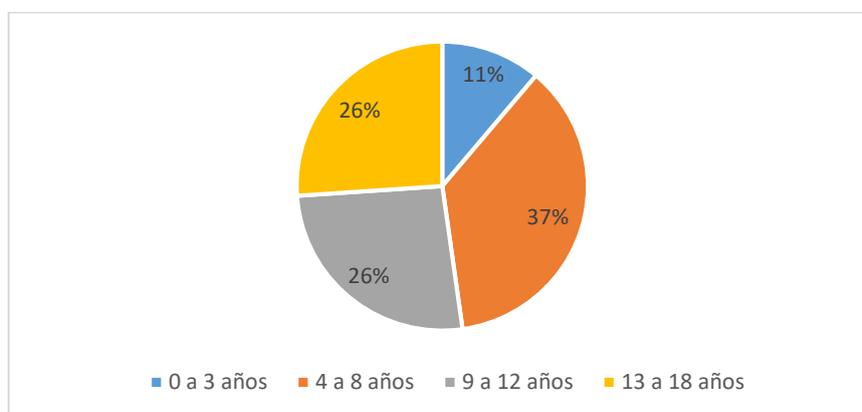
Gráfico Nro. 5. Cantidad de niños y niñas viviendo extramuros que tienen a su madre privada de libertad, por Unidad (noviembre 2021)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del PAMHI (INR)

En cuanto a la distribución etaria, un 11% corresponde a niños/as de hasta 3 años. La menor presencia de niños/as de primera infancia viviendo extramuros puede deberse a que nuestra normativa les permite permanecer en prisión con sus progenitoras hasta los 4 años, así como a que en algunos casos se otorgan prisiones domiciliarias a las madres durante los primeros meses de vida de los bebés. Por su parte, el grupo mayoritario está compuesto por niños/as pequeños/as, de entre 4 y 8 años.

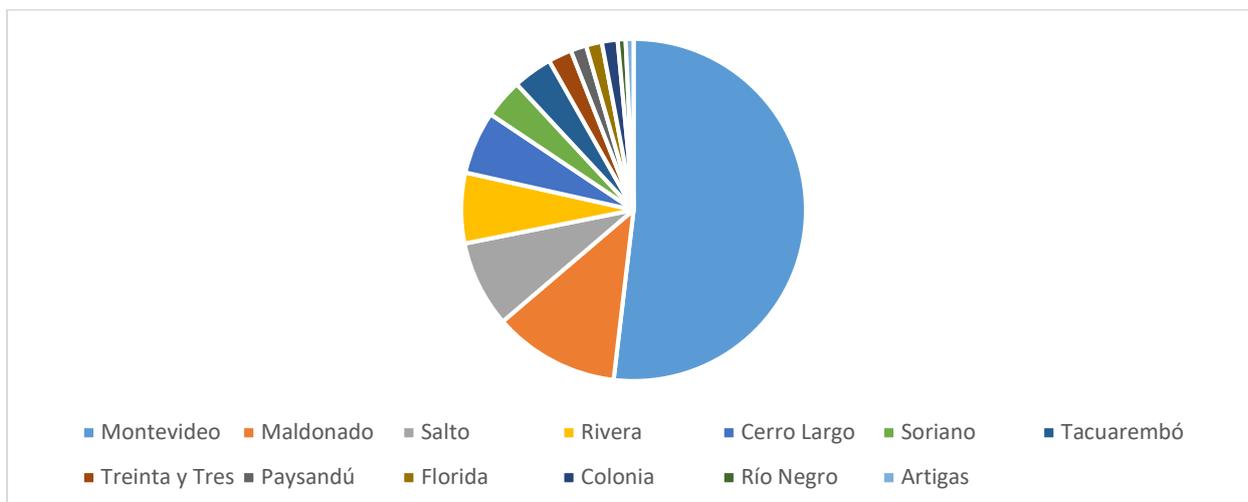
Gráfico Nro. 6. Niños y niñas viviendo extramuros que tienen a su madre privada de libertad, por edad (noviembre 2021)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del PAMHI (INR)

A pesar de tener una Unidad de reclusión especialmente destinada para madres con hijos/as y gestantes (la Unidad Nro. 9), más de la mitad de los niños/as en primera infancia (0 a 3 años) que vive extramuros se encuentra en el departamento de Montevideo. Lo sigue Maldonado que concentra al 12% en esta franja etaria y Salto con un 8%.

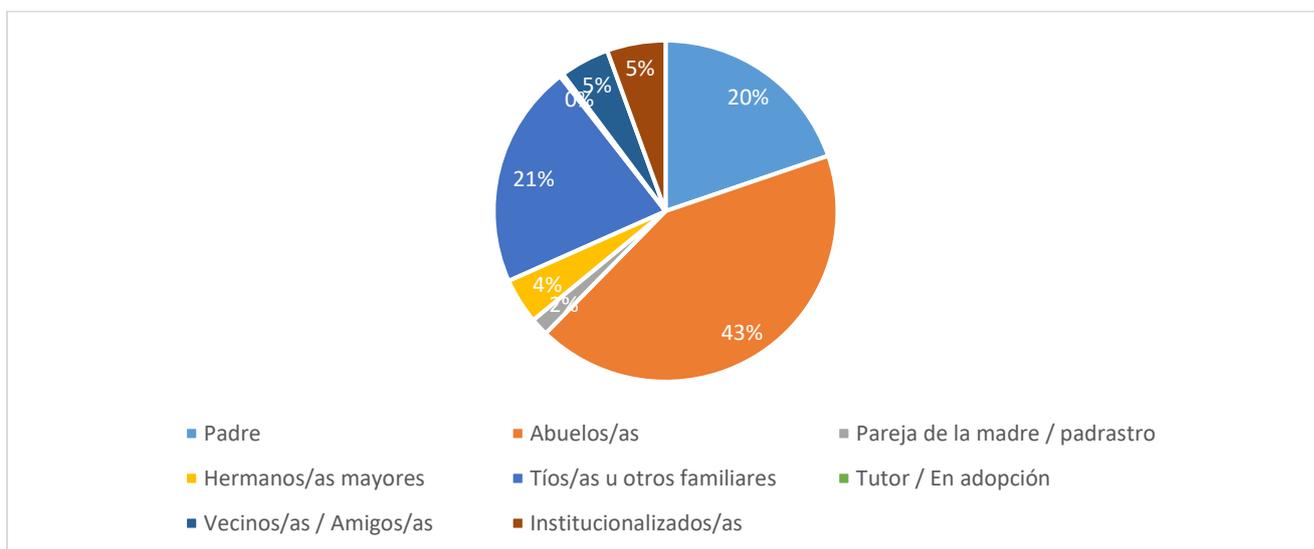
Gráfico Nro. 7. Niños y niñas de primera infancia (de 0 a 3 años) viviendo extramuros que tienen a su madre privada de libertad, por departamento (noviembre 2021)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del PAMHI (INR)

El relevamiento también indagó acerca de quiénes son los referentes que se encuentran a cargo de estos niños y niñas. Más de 4 de cada 10 están a cargo de sus abuelos/as, seguidos por quienes se encuentran a cargo de sus tíos/as u otros familiares. Apenas 2 de cada 10 están a cargo de sus padres. Adicionalmente, cabe destacar que un 4% de estos niños y niñas se encuentra a cargo de sus hermanos/as mayores. Por su parte, 5,5% se encuentran institucionalizados, principalmente en INAU.

Gráfico Nro. 8. Referente extramuros de los niños y niñas con sus madres privadas de libertad (noviembre 2021)

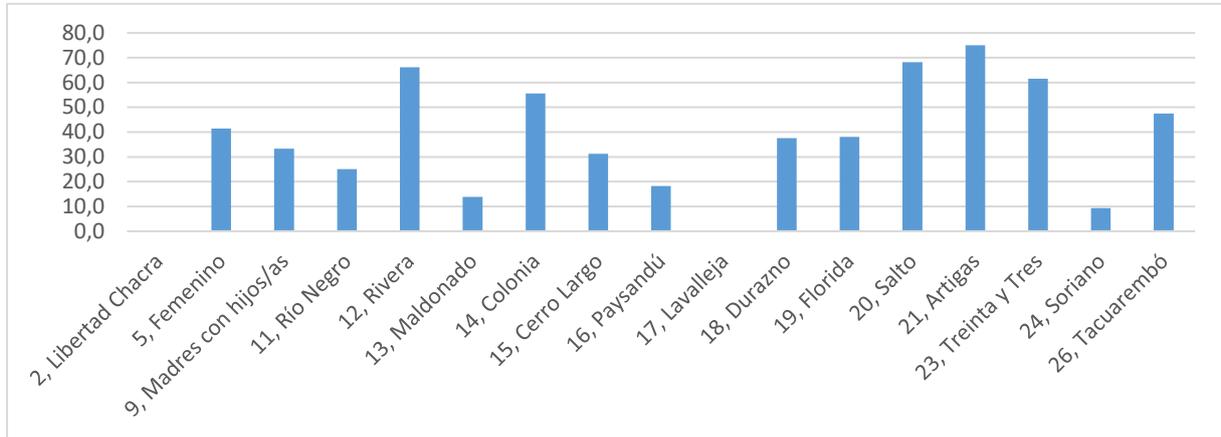


Fuente: Elaboración propia en base a datos del PAMHI (INR)

A nivel nacional, 4 de cada 10 de estos menores visita a sus madres en la prisión. Sin embargo, existe gran disparidad entre las distintas Unidades. Así, los establecimientos que concentran la mayor

proporción de niños/as que visitan a sus madres son los de Artigas, Salto, Rivera y Treinta y Tres, superando en todos estos casos al 60% de hijos/as que acuden a las visitas carcelarias.

Gráfico Nro. 9. Porcentaje de niños y niñas viviendo extramuros que visitan a sus madres privadas de libertad, por Unidad (noviembre 2021)



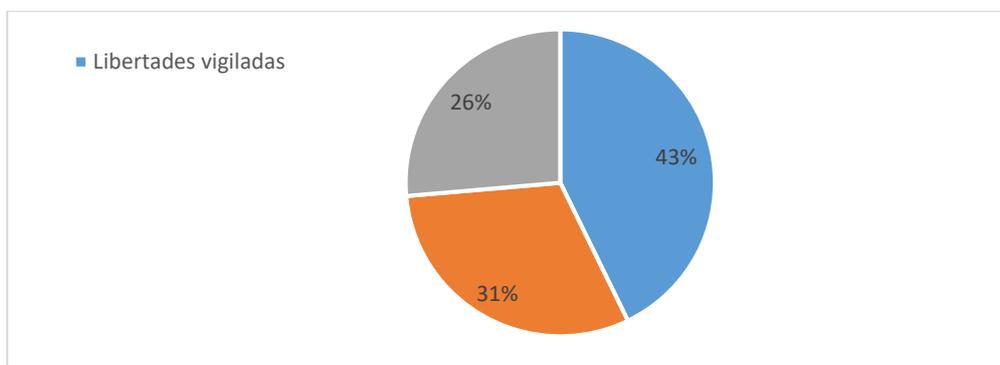
Fuente: Elaboración propia en base a datos del PAMHI (INR)

Habiendo analizado la evolución de la población privada de libertad y hecho foco en los hijos e hijas de las mujeres encarceladas (vivan con ellas o no en la reclusión), pasaremos a sistematizar los datos provistos por OSLA relativos a las medidas que tienen bajo su supervisión.

Así, al 14 de noviembre de 2021 la Oficina tenía 5924 medidas activas entre Libertades Vigiladas, Libertades a Prueba y Suspensiones Condicionales del Proceso y Medidas Cautelares. Sin embargo, para estimar el volumen total de trabajo de OSLA debe tenerse en consideración que la Oficina se dedica asimismo a la supervisión de las Faltas, que para la fecha en cuestión implicaba 3501 medidas activas. Por su parte, existe un número considerable de medidas (que en las entrevistas se estimó en el entorno de 4000) que están a la “espera de resolución” por parte del juzgado. Son medidas que se está esperando que la justicia devuelva a OSLA y les indique cómo proceder.

Centrándonos en las medidas activas, a noviembre de 2021 la mayoría de ellas continuaba correspondiendo a Libertades Vigiladas, por más que sea una figura que haya sido derogada más de un año atrás a través de la LUC.

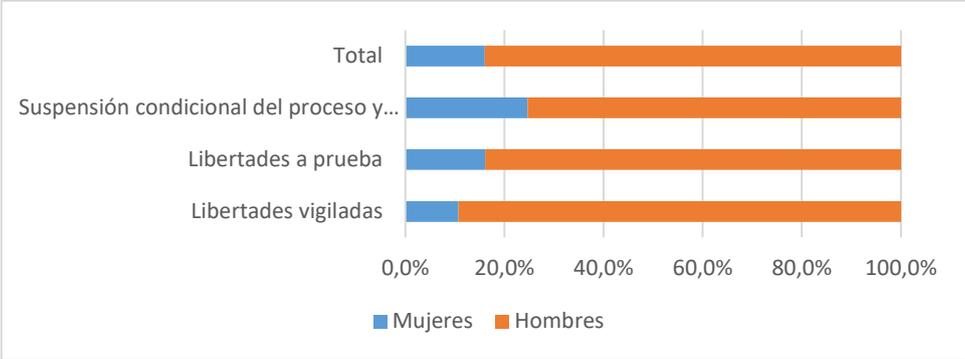
Gráfico Nro. 10. Medidas activas en OSLA según tipo (noviembre de 2021)



Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes de la Sub Dirección Técnica de OSLA

Si bien como vimos a partir de los datos de la FGN, las mujeres constituyen un 11% del total de personas imputadas, las mismas se encuentran sobre-representadas en las medidas gestionadas por OSLA, correspondiéndole el 16,1% de las medidas activas. De modo concordante con lo visto anteriormente, esta sobre-representación femenina se concentra básicamente en la figura de la Suspensión Condicional del Proceso y, de modo menos acentuado, en la Libertad a Prueba.

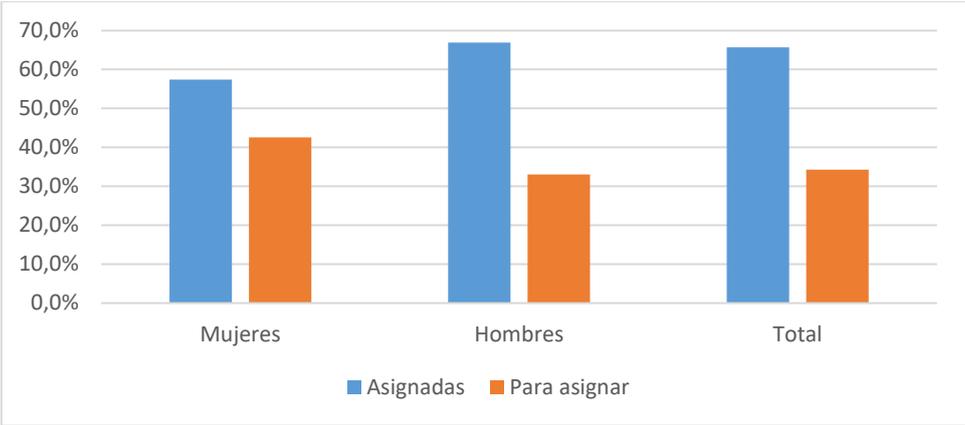
Gráfico Nro. 11. Tipo de medidas activas en OSLA, según sexo (noviembre 2021)



Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes de la Sub Dirección Técnica de OSLA

Debido al alto volumen de trabajo y a la escasez de personal con el que cuenta OSLA, la Oficina distingue, dentro de las medidas activas, a las “asignadas” (es decir, las que ya fueron entregadas a un/a técnico/a para realizar la primera entrevista con la persona imputada) de las “para asignar”. En el Gráfico que se presenta a continuación se observa que dos terceras partes de las medidas se encuentran actualmente asignadas, mientras que un tercio está en espera de asignación. Este rezago en la asignación de las medidas es más acentuado en el caso de las mujeres que en el de los hombres. Mientras que entre estos últimos la distribución se asemeja a la del total, en el caso de las mujeres más del 40% tiene medidas para asignar.

Gráfico Nro. 12. Medidas activas en OSLA, según grado de asignación y sexo



Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes de la Sub Dirección Técnica de OSLA

En cuanto a las salidas posibles, los datos de OSLA muestran un mayor nivel de cumplimiento en el caso de las mujeres que en el de los hombres. Como vimos en el Gráfico Nro. 11, el 16% de las medidas activas en OSLA corresponde a mujeres, mientras que el 84% restante corresponde a hombres. Al

observar las salidas posibles, se visualiza que las mujeres se encuentran sobre-representadas entre quienes finalizaron las medidas (siendo un 16,6% del total), mientras que se encuentran sub-representadas tanto en los casos de las medidas vencidas a espera de resolución Judicial y, sobre todo, en las medidas incumplidas, donde representan el 11,3% del total.

Tabla Nro. 10. Salidas posibles de las medidas gestionadas por OSLA, según sexo

Salidas	Mujeres	Hombres	Sin dato	Total
Medidas vencidas a espera de resolución Judicial	14,8%	85,2%	0%	100%
Medidas Incumplidas, no ubicados, fallecidos, etc.	11,3%	87,8%	1%	100%
Medidas Finalizadas	16,6%	82,8%	1%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes de la Sub Dirección Técnica de OSLA

Síntesis del apartado

Los datos presentados hasta aquí nos muestran diversas diferencias en el involucramiento delictivo de hombres y mujeres, así como en su vínculo con el sistema de justicia penal.

Como primer aspecto, se debe destacar que la participación de las mujeres en el mundo del delito es muy inferior a la de los hombres, representando apenas el 11% de las imputaciones totales.

En segundo lugar, remarcar que el involucramiento femenino no sólo es menos habitual, sino que se da de modo más tardío que en el caso masculino, estando las mujeres sobre-representada en los tramos etarios más avanzados.

En tercer lugar, si bien el hurto es el delito que concentra más imputaciones tanto en hombres como en mujeres, los delitos vinculados a estupefacientes sobresalen en el caso femenino, llegando casi a igualar la incidencia del hurto. La receptación es, junto a las dos figuras delictivas recién mencionadas, las que concentran para ambos sexos más de la mitad de las imputaciones. Si se atiende únicamente a quienes recibieron una pena de cumplimiento efectivo, entre el hurto y los delitos de estupefacientes en el caso de las mujeres se supera el 75% de las imputaciones. De este modo, queda de manifiesto el tipo de comportamiento al cual estamos dando respuesta de modo prioritario en nuestro sistema de justicia criminal (y, en particular, con la pena privativa de libertad): se trata de delitos motivados económicamente, que no implican el uso de violencia.

Como cuarto aspecto se destaca que el involucramiento delictivo femenino es, de modo más habitual que el masculino, compartido con otras personas. Este fenómeno requiere de un análisis más detallado, pero en principio es coincidente con lo estipulado por la literatura, que refiere a que la participación femenina en el mundo del delito se concentra en los lugares de subordinación de organizaciones más amplias, o que su involucramiento inicial en la actividad se encuentra fuertemente vinculada a la presencia de otros (generalmente varones, y en especial varones con los que cuentan algún lazo de afecto o de parentesco).

En cuanto a la respuesta penal, queda de manifiesto el uso hegemónico del Acuerdo Abreviado / Proceso Simplificado como vía procesal, la cual se utilizó en más de 9 de cada 10 imputaciones, y aún más en el caso de los hombres que en el de las mujeres. Como contracara, las mujeres eran más

pasibles en términos relativos en comparación a su contraparte masculina de recibir una Suspensión Condicional del Proceso, vía que fue eliminada a partir de la aprobación de la Ley de Urgente Consideración. Si bien en el período post-LUC se observa un incremento de la “brecha de género” en el otorgamiento de medidas alternativas hacia las mujeres en comparación con los hombres, este aumento no llega a compensar la brecha observada en la Suspensión Condicional. De este modo, luego de la LUC las personas (hombres y mujeres) no sólo reciben penas más duras que antes, sino que disminuyen en términos relativos las posibilidades de las mujeres de acceder a una sanción más leve en relación a los varones.

Este incremento penal tiene un correlato claro en la evolución de la población privada de libertad. En este sentido, la tendencia muestra un aumento ininterrumpido de la población carcelaria durante estos últimos años, tanto en hombres como en mujeres. Sin embargo, se observa notoriamente que el crecimiento ha sido considerablemente mayor en mujeres que en varones, y que la diferencia en los ritmos de crecimiento se ha intensificado aún más luego de aprobada la Ley de Urgente Consideración.

Si bien este incremento poblacional no implicó un aumento de mujeres embarazadas encarceladas, sí se observa un mayor número de niños y niñas que viven con sus madres dentro de establecimientos de reclusión. En promedio para el año 2021 fueron 51 los menores viviendo dentro de las cárceles.

Por su parte, sabido es que el alcance del castigo impacta no sólo en las personas encarceladas (así como, obviamente, en los/as hijos/as que conviven con sus madres en prisión), sino también en las personas que se encuentran extramuros pero tienen a sus referentes privados de libertad. Los datos muestran que por cada mujer encarcelada existe, en promedio 1,3 niños/as o adolescentes viviendo fuera. La información estadística también permite visualizar la feminización de las jefaturas de estos hogares, dado que de cada 10 menores que tienen a sus madres encarceladas, apenas 2 de ellos tienen como referente a sus padres. Por su parte, la amplia mayoría permanece a cargo de otros familiares, principalmente abuelas/os, tías/os y hermanas/os mayores⁷.

Finalmente, y en relación a las medidas gestionadas por OSLA, a pesar de haberse derogado hace ya más de un año la Libertad Vigilada y la Suspensión Condicional del Proceso, estos dos tipos de medidas continúan representando más de dos terceras partes de las que están activas actualmente. Por su parte, los datos muestran que un tercio de las medidas activas están a la espera de ser asignadas, y que ese rezago es más acentuado en el caso de las mujeres que en el de los hombres. A pesar de ello, las mujeres muestran mayores niveles relativos de finalización de las medidas, así como menores niveles de incumplimiento y de vencimiento de las mismas.

⁷ Lamentablemente la información estadística disponible no permite conocer el sexo de estas personas referentes, aunque tanto a partir de la literatura, como de las entrevistas realizadas para este trabajo, queda de manifiesto que la amplísima mayoría de estas responsabilidades recaen sobre otras mujeres.

V. Análisis de las entrevistas a informantes calificados

A partir de las entrevistas realizadas se observa que el impulso a las medidas alternativas se vincula en Uruguay al reclamo de distintos operadores del sistema que pedían contar con mecanismos para canalizar el conflicto penal que tuvieran un componente reparador y resocializador. Adicionalmente, estuvo vinculado al interés por reducir los niveles de prisonización y, en particular, de atacar los altos niveles de prisión preventiva que había en nuestro país. En este sentido, cabe aclarar que las medidas alternativas a la privación de libertad pueden operar en las dos etapas del proceso: como alternativa a la prisión preventiva y en la etapa de ejecución.

Diversos entrevistados remarcaron que la cárcel, tal como está, no sirve para rehabilitar. De hecho, muchos entienden que “es la peor de las opciones”. A pesar de ello, destacan dificultades para construir un relato alternativo frente a la opinión pública. Así, se señala preocupación no sólo por el énfasis dado socialmente al aspecto retributivo de la pena, sino también por una creciente judicialización de los conflictos sociales (barriales, escolares, deportivos, a nivel de la salud), que antes se resolvían en la órbita comunitaria. De este modo, y alineado a lo establecido por las Reglas de Tokio, se entiende que la política criminal debería involucrar fuertemente a los actores sociales y comunitarios en políticas de prevención y resolución de conflictos, principalmente porque la órbita penal no se visualiza como idónea para responder ante este tipo de situaciones.

Sin embargo, se reconoce que el paradigma de la reparación ha mostrado escasa capacidad para permear en la sensibilidad de la ciudadanía y de los propios operadores del sistema. En este marco, diversos actores remarcan que la legislación en torno a las medidas alternativas en nuestro país ha tenido un rumbo errático. Se identifica como momento de apogeo al período correspondiente a la elaboración del nuevo Código del Proceso Penal y al impulso que tuvo el sistema acusatorio, pero que, a partir de su aprobación en 2017, se han observado una serie de medidas que pueden ser consideradas como “regresivas”.

Así, las medidas alternativas fueron previstas por la **Ley Nro. 19.446**⁸ de 2016. La misma establecía como alternativas a la privación de libertad a la Libertad Vigilada (cuando fueran penas de prisión o no superaran los tres años de penitenciaría) y a la Libertad Vigilada Intensiva (para penas de entre tres y cinco años), excluyendo a los casos de reiteración, habitualidad o reincidencia. Adicionalmente, establecía a OSLA como órgano encargado de su vigilancia y orientación, y que debería elaborar para cada caso un plan de intervención individual.

Más adelante, en 2019, la **Ley Nro. 19.831** introduce restricciones, principalmente a través de la eliminación de la posibilidad de acceder a la Libertad Vigilada a una serie de delitos, independientemente del guarismo de la pena.

Más recientemente, a partir de la **Ley Nro. 19.889** de Urgente Consideración aprobada en 2020, se sustituye la Libertad Vigilada por la Libertad a Prueba. Este cambio implica, entre otras modificaciones, que la medida siempre tendrá aparejada la realización de tareas comunitarias. Adicionalmente, se limita su aplicación a delitos que tengan como pena máxima los veinticuatro meses de prisión. Por su parte, se excluye una serie de delitos de esta posibilidad, entre ellos, todos los comprendidos en los artículos 30 al 36 del Decreto-Ley Nro. 14.294 (Ley de Drogas). Como vimos anteriormente, la LUC deroga también la Suspensión Condicional del Proceso, que implicaba una alternativa de resolución al conflicto penal y regía para delitos cuya pena mínima no superara los tres años.

En cuanto a las causales para solicitar la prisión domiciliaria en relación a la situación de las mujeres, el Artículo 8 de la **Ley Nro. 17.897** de Humanización del Sistema Carcelario (aprobada en 2005, cuando

⁸ Régimen de Libertad Anticipada y Penas Sustitutivas a la Privación de Libertad.

estaba vigente el Código anterior) establecía la posibilidad de solicitar la prisión domiciliaria durante los 3 últimos meses de embarazo y los tres primeros meses de lactancia materna.

Por su parte, el **Artículo 304 del Código del Proceso Penal** establece la posibilidad de postergar el cumplimiento de la pena ante determinados supuestos, remitiendo a las circunstancias excepcionales previstas en el **Artículo 228** entre las que se encuentran: *“a) necesidad de atender circunstancias familiares o especiales del imputado que hicieran evidentemente perjudicial su internación inmediata en prisión; b) imputadas en estado de gravidez a partir del quinto mes de embarazo o madres que estén amamantando durante el primer año de lactancia; c) imputados afectados por una enfermedad que acarree grave riesgo para su vida o salud, extremo que deberá ser acreditado por el informe pericial correspondiente”*. Sin embargo, el cómputo o no de ese período como cumplimiento de la pena no está regulado expresamente, por lo que, en definitiva, la prisión domiciliaria no figura explícitamente en el menú de las penas por estas causales.

Adicionalmente, el **Artículo 305 del CPP** habilita a disponer de internación en establecimiento adecuado en función de una enfermedad del condenado, indicando explícitamente el cómputo de este tiempo como cumplimiento efectivo de la pena, pero sólo ante situaciones de enfermedad.

En este sentido, si comparamos lo establecido por nuestro ordenamiento jurídico respecto de lo que ocurre en diversos países de la región, se observa que Uruguay ocupa un lugar rezagado en lo relativo a la posibilidad de acceder a la prisión domiciliaria para las mujeres embarazadas o con niños pequeños a cargo⁹⁹.

Como se mencionaba anteriormente, las medidas alternativas tienen un fundamento resocializador. Sin embargo, para que esta función pueda efectivamente tener lugar, se necesita personal extremadamente calificado y suficiente, que sea capaz de estudiar el perfil de cada una de las personas imputadas, cuáles fueron las circunstancias que las llevaron al delito, qué habilidades tienen, diseñar un plan de trabajo personalizado, acompañarlas (también desde el punto de vista emocional) en el proceso -donde es esperable que surjan resistencias y frustraciones- y realizar un seguimiento.

Tomando esto como base, los distintos actores reconocen una serie de debilidades en el funcionamiento actual del sistema de alternativas en nuestro país. Algunos entrevistados destacan que el movimiento punitivo que se observa en los últimos años en Uruguay puede entenderse como una reacción (que también ha ocurrido en otros países) frente al cambio del sistema inquisitivo al acusatorio. Así, ante la imposibilidad del nuevo sistema de cumplir con la ilusión de darle fin al problema de la inseguridad, surgen discursos críticos y procesos de contrarreforma. De este modo, se transmite la idea del fracaso de las medidas en sí y no de su implementación.

Con fines analíticos, se pueden distinguir dos grandes tipos de limitaciones del sistema de medidas alternativas, íntimamente conectadas. Por un lado, las que tienen que ver con el **diseño** de la política, y por otro las que tienen que ver con su **implementación**.

Debilidad del diseño institucional. Los operadores deben contar con un lineamiento claro de política criminal que jerarquice, desde el punto de vista conceptual y presupuestal, a las alternativas a la prisión y les otorgue la relevancia correspondiente dentro del elenco de respuestas penales posibles. A partir de las entrevistas se observa que la debilidad que muestra nuestro diseño institucional se traduce en distintas problemáticas:

- **Falta de articulación interinstitucional.** Los distintos actores resaltaron el buen relacionamiento interpersonal con otros operadores y el fortalecimiento reciente de las redes informales de articulación y comunicación. Sin embargo, estos intercambios quedan supeditados a la iniciativa y voluntad individual, sin que existan canales aceitados de coordinación y protocolos de actuación conjunta.

⁹⁹ Para acceder a los requisitos a nivel regional, se sugiere ver Giacomello & García Castro (2020) pg. 7 a 9.

- **Dificultades en los procesos de información y comunicación.** Los problemas surgen ni bien iniciado el proceso y refieren incluso al modo en que se comunica a los imputados las obligaciones que implica el cumplimiento de la medida. A veces la comunicación no se realiza, o se realiza de un modo que no es comprensible para la persona involucrada. Así, la citación inicial se identifica como uno de los cuellos de botella en la implementación de la política. Algunos actores señalan incluso que se espera que los imputados se “autodirijan” hacia las medidas, indicando una alta probabilidad de incumplimiento.
- **Debilidad de la articulación con programas para atender a los factores de riesgo detectados.** El diseño de las medidas alternativas implica trabajar de modo articulado con una serie de actores sociales y gubernamentales que permitan abordar las distintas problemáticas asociadas a la comisión del ilícito (entre las que pueden figurar problemas de adicciones, control de ira, violencia de género, entre otras). Al respecto, algunos operadores remarcan que no existe a priori un menú de programas disponibles, lo cual genera un alto grado de incertidumbre respecto de cuál va a ser efectivamente el tratamiento que se le va a ofrecer a la persona, cuál será su grado de adherencia y qué niveles de supervisión tendrá.
- **Falta de adecuación de las medidas a cumplir respecto de las condiciones de posibilidad de las personas imputadas.** La existencia de redes de contención constituyen un elemento necesario para que las medidas puedan ser efectivamente cumplidas. En caso de que la familia o el entorno cercano de la persona imputada no pueda colaborar en este proceso, es necesario que existan políticas públicas que generen condiciones de posibilidad para cumplir con lo establecido.
- El tener personas dependientes a cargo (especialmente niños y niñas) implica un importante desafío para el cumplimiento de las medidas. En relación a la prisión domiciliaria, la persona imputada debe poder disponer de un medio de vida sin tener que salir del hogar. Adicionalmente, debe poder garantizar la concurrencia de sus hijos/as a los centros educativos y a los controles médicos. Respecto de las otras medidas, cuando se le exige a una persona que vaya a firmar a la seccional o a realizar trabajo comunitario, debe tener dinero para el transporte y tener con quién dejar a sus hijos/as. Los operadores destacan que en el caso de las mujeres hay muchos incumplimientos que se derivan estrictamente de sus responsabilidades de cuidados.
- **Discrecionalidad de los operadores del sistema.** Existe importante heterogeneidad en la perspectiva de los Jueces tanto en la definición del momento en que se considera que una medida comienza (por ejemplo, si es a partir de que se hizo la citación, o a partir de que la persona efectivamente tiene el primer contacto con OSLA), como en el modo de proceder ante la constatación de un incumplimiento. Frente a ello, hay quienes directamente intensifican o revocan la medida, mientras que otros realizan una audiencia para conocer los motivos del incumplimiento. En la práctica, se observa que gran parte de los incumplimientos derivan de la falta de información por parte de las personas imputadas, o de una situación de pobreza o exclusión que impide el cumplimiento si no se cuenta con los apoyos adecuados. En este marco, a menudo las personas acaban siendo encarceladas por problemas de orden técnico que nada tienen que ver con la comisión del ilícito.
- **Falta de información.** Los sucesivos cambios normativos y la discrecionalidad del sistema de justicia, hace que los actores involucrados no tengan del todo claro cuáles son los derechos que amparan a las personas imputadas y cuándo y cómo se pueden hacer efectivos (por ejemplo, para tramitar una prisión domiciliaria en caso de las mujeres gestantes).
- **Debilidad de la perspectiva de género y de una mirada integral del proceso.** Se requiere fortalecer la mirada de género en el diseño e implementación de las medidas no privativas de libertad. En particular es necesario tomar en consideración el rol de cuidadoras que ocupan las mujeres en nuestra sociedad para que el tipo de sanción prevista sea acorde al contexto de quienes deban cumplirla. Ello implica que las medidas deben estar acompañadas por suficientes recursos técnicos, que desarrollen un abordaje integral de la situación, y tomen en

consideración no sólo las necesidades de la mujer, sino también la de los niños y niñas que tiene a cargo.

Más allá de los problemas de diseño, existen también fuertes problemas de **implementación** que se derivan principalmente de la inadecuación presupuestal de OSLA en relación al alcance y complejidad de su tarea. En los últimos años OSLA sufrió un crecimiento exponencial de las medidas a supervisar (entre delitos y faltas) pasando de 400 medidas en 2010 a 16.000 en 2021. Para ello cuenta con 86 funcionarios y dos móviles. Por su parte, si bien el mandato es a nivel nacional, las oficinas y recursos están concentrados en Montevideo y el área metropolitana. En el interior tienen funcionarios de enlace, que dependen jerárquicamente de las Jefaturas de Policía de cada departamento. Esta inadecuación de recursos genera consecuencias claras en el carácter y alcance de la intervención. Entre otras, se destacan:

- **Debilidad del carácter técnico de la intervención.** Tal como establecen las Reglas de Tokio, las medidas alternativas deberían estar diseñadas de modo individualizado, a los efectos de contribuir de modo eficaz al fin resocializador de la pena en función de las vulnerabilidades y las capacidades de cada persona. Hoy en día, el énfasis está puesto en el cumplimiento de los aspectos más burocráticos o de control (fijación de un domicilio, ir a firmar a la seccional), relegándose el carácter técnico de la intervención.
- **Baja capacidad de supervisión.** En la mayoría de los casos, hay escasas posibilidades de realizar un seguimiento adecuado del cumplimiento de la medida.
- **Baja capacidad de acompañamiento.** Desde OSLA se entiende que no tienen los recursos necesarios para realizar un acompañamiento cercano de los procesos individuales, ni las herramientas necesarias para garantizar el cumplimiento de los tratamientos cuando no existe voluntad por parte de la persona implicada.
- **Rezago en la digitalización de la información.** Los escasos recursos humanos con los que cuenta OSLA están fuertemente concentrados en la atención y trato directo con la población. Las tareas de digitación, sistematización, procesamiento y análisis de información son relegadas frente a las urgencias cotidianas, lo que vuelve difícil el monitoreo y evaluación de las medidas.
- **Dificultades para conseguir centros receptores** que sirvan para la realización de tareas comunitarias. Este cuello de botella se vio incrementado ante el aumento de las presiones por acompañar las medidas con trabajo comunitario, más aún en el marco de la pandemia, lo que llevó a que los niveles de atraso en los cumplimientos aumentaran.

Estas debilidades en el diseño e implementación de las medidas alternativas, traen aparejados una serie de efectos perversos, entre los que se encuentran:

- **Descrédito por parte de la ciudadanía.** El mal funcionamiento de las medidas alternativas repercute fuertemente en la credibilidad que éstas tienen frente a la población y frente a los propios operadores. En este sentido, a menudo queda la idea de que, por ejemplo, una prisión domiciliaria es una sanción “leve”, cuando en realidad se encuentra cerca del extremo más punitivo dentro del continuum de medidas posibles.
- **Baja confianza por parte de los actores del sistema.** En la medida en que los operadores entiendan que no se cuenta con la estructura necesaria para diseñar y acompañar las medidas, se reducen las chances de que las soliciten. Adicionalmente, hay una serie de razones prácticas, vinculadas tanto a la cultura organizacional, como a la percepción de la opinión pública (las medidas alternativas exigen mayores niveles de exposición y argumentación y, eventualmente, mayor cúmulo de trabajo que la prisión), que lleva a los operadores a descartarlas, más allá de sus convicciones.

Incorporación de la perspectiva de género en el análisis del fenómeno delictivo y de la respuesta penal

Por otro lado, de las entrevistas surge el conocimiento de los distintos actores del sistema respecto de las diferencias del involucramiento en el mundo del delito de hombres y mujeres. En particular se señala la mayor participación de éstas en términos relativos en delitos vinculados al narcomenudeo, sus menores niveles de reincidencia, el menor grado de violencia de los ilícitos cometidos por ellas, y los menores índices de incumplimiento ante las medidas dispuestas.

Diversos entrevistados señalan una etiología delictiva diferencial, remarcando las múltiples vulnerabilidades que caracterizan a las trayectorias vitales de las mujeres previo a entrar en conflicto con la ley penal. Así, la pobreza, el haber sufrido violencia de género, diversas formas de victimización y de discriminación, resultan elementos constitutivos de la mayoría de sus trayectorias. También se señala de modo reiterado el rol de los varones cercanos (principalmente sus parejas) en el inicio delictivo femenino.

Como vimos, la población privada de libertad tiene un perfil sociodemográfico bien definido: está compuesta básicamente por hombres, jóvenes y pobres. Esto implica que la mayoría de ellos se encuentran en etapa reproductiva, y tienen hijos e hijas pequeñas. Generalmente son las mujeres de su entorno (parejas, madres, hermanas o hijas mayores) las que se encargan de sus pequeños durante la privación de libertad, intensificando el contexto de vulneración en el cual se encuentran, dado se ven forzadas a diversificar e incrementar sus ingresos ante el encarcelamiento del proveedor y el aumento de personas para proveer. En este sentido, estas mujeres quedan particularmente expuestas a ser captadas por las redes de tráfico.

Todos estos elementos indican que los factores de riesgo vinculados a la criminalidad femenina refieren mucho más a la dimensión ambiental que a la individual. Más allá de ello, se reconoce que muchas de ellas presentan también problemas psiquiátricos y de adicciones.

En este marco, se enfatiza la necesidad de fortalecer la perspectiva de género en el funcionamiento del sistema. Si bien se reconoce que en los últimos años se han observado notables avances, los logros más notorios han ocurrido respecto de las mujeres en tanto víctimas – principalmente de violencia basada en género-, y en mucho menor medida en tanto imputadas.

Los distintos actores reconocen que el sistema carcelario rompe gran parte de las redes de contención y los vínculos positivos que las personas privadas de libertad tenían previo al encarcelamiento y favorece los procesos de exclusión, por ejemplo, a través de la situación de calle. En este marco, se señala la preocupación por los altos niveles de prisonización femenina, que se ha incrementado exponencialmente en los últimos años. Dado que las mujeres son principalmente quienes se encargan del cuidado de los/as hijos/as y de otras personas dependientes, se señala que encerrarlas implica dejar desamparada a toda una familia. De este modo, existe acuerdo en profundizar la disponibilidad y el uso de medidas alternativas porque evitan la exposición de personas con un bajo compromiso delictivo a las múltiples vulneraciones que implica la privación de libertad y, en segundo lugar, porque pueden actuar como salvaguarda de sus hijos/as, quienes incrementarían fuertemente sus niveles de vulnerabilidad en el caso de que su referente fuera encarcelada.

Por su parte, las condiciones de reclusión distan mucho de ser las óptimas. A medida que la población va aumentando, se van perdiendo espacios de uso común, aulas, comedores, lugares recreativos o laborales, que se van transformando en alojamiento. Ello repercute negativamente en la calidad de la convivencia, más aún cuando las mujeres comparten su reclusión con sus hijos e hijas pequeñas.

A pesar de que en los últimos años se observa una notoria mejora en el tipo de respuesta dada a los/as niños/as que conviven en la prisión con sus madres, continúan existiendo elementos básicos y materiales, como otros simbólicos, que acaban intensificando las situaciones de desventaja, que luego se asocian a problemáticas de fracaso escolar, problemas de salud y eventualmente reproducción de

la delincuencia. Las dificultades cotidianas en el encierro para acceder a los servicios básicos para la infancia, así como la dinámica propia de la cárcel, son señaladas como elementos que inciden negativamente en el desarrollo infantil, y acaban cronificando trayectorias de vulnerabilidad acumulada. Así, se menciona que la crianza en el encierro afecta el desarrollo de niños y niñas, quienes van incorporando los elementos propios de la prisión en sus prácticas, en sus hábitos, en sus vínculos y en su lenguaje.

Un tema extremadamente sensible refiere al proceso a través del cual se resuelve si los/as hijos/as (cuando son pequeños/as) permanecerán o no con sus madres dentro de la cárcel. Algunos actores mencionan que prima en el sistema la idea de “mala madre” por haber cometido un delito, y que, casi automáticamente, se entiende que no tiene las condiciones necesarias para maternar. En algunos de estos casos los menores son colocados en condición de adoptabilidad, salteándose el debido proceso y sin mantener a las madres informadas. Por otro lado, ocurre a veces que los referentes que permanecen a cargo de sus hijos/as extramuros no las dejan verles o hablarles por teléfono, vulnerando el derecho a la identidad y al mantenimiento del vínculo, e incrementando los sufrimientos del encierro. También son mencionadas las dificultades en el ejercicio del derecho a la identidad por parte de los/as niños/as que conviven con sus madres en prisión y tienen también a sus padres presos, que a veces sufren demoras de meses o incluso de años para poder conocer a sus progenitores o recibir su apellido.

En base a todos estos elementos (los perfiles de las mujeres encarceladas, y los efectos del encarcelamiento sobre ellas y las personas que tienen a cargo), diversos entrevistados remarcan que este asunto debería ser considerado prioritario y que deberían diseñarse programas específicos que atiendan a estas situaciones de modo integral. A pesar de ello, se percibe que el sistema de justicia criminal acaba profundizando la desventaja femenina al aplicar los mismos tipos y cantidades de pena a perfiles poblacionales y delictivos bien distintos. En particular, algunas personas entrevistadas mencionaron que ven con preocupación las consecuencias que sobre la situación de las mujeres han tenido ciertos cambios legales. Entre otros, se hizo referencia a:

- La exclusión del régimen de libertad a prueba a determinados delitos, entre ellos, los comprendidos entre el Artículo 30 y el 36 de la Ley de Drogas, que refieren a una gran diversidad de acciones que reportan distinta gravedad y compromiso delictivo (nueva redacción del Artículo 295 BIS del Código del Proceso Penal a partir de la LUC).
- El establecimiento de una pena mínima 4 años de penitenciaría cuando los delitos de drogas se cometieren en las inmediaciones o en el interior de una cárcel (Artículo 74 de la LUC). Cabe remarcar que este ilícito es cometido principalmente por mujeres que tienen familiares (generalmente los varones proveedores del hogar) encarcelados. Así, esta norma no toma en cuenta la cantidad de sustancia ingresada ni el contexto, a menudo marcado por la dependencia, amenaza o abuso sufrida por las mujeres a manos de varones encarcelados.
- El incremento punitivo hacia delitos de baja gravedad (en donde se encuentran sobre-representadas las mujeres) a través de: a) la derogación de la Suspensión Condicional del Proceso (Artículo 33 de la LUC), b) y la reducción de dos a un año de pena para determinar qué tipos de delitos pueden acogerse al principio de oportunidad (nueva redacción del Artículo 100 del Código del Proceso Penal a partir de la LUC).

En definitiva, mientras que la mayoría de las personas entrevistadas muestra una alta sensibilidad respecto de la dimensión de género, e intentan implementar medidas tendientes a paliar las vulneraciones que sufren las mujeres, se reconoce que no es ésta la postura de todos los operadores y, tal vez, tampoco de la mayoría. En este marco, se visualiza una serie de limitaciones u obstáculos, destacando que:

- La incorporación de la perspectiva de género es aún incipiente en los eslabones que componen el sistema de justicia y no constituye una perspectiva integral que transversalice su accionar.
- Existe falta de estrategia conjunta y dificultades de comunicación interinstitucional.

- El sistema penitenciario tiene un fuerte carácter androcéntrico y, a menudo cuando desarrolla políticas novedosas, las destina a la población masculina.
- Tanto el Departamento de Género del INR como el PAMHI cuentan con recursos escasos y priorizan su intervención dentro de la privación de libertad, y tienen un vínculo incipiente con OSLA.

Fortalecer la perspectiva de género en el funcionamiento del sistema implicaría implementar políticas de prevención especialmente diseñadas para los familiares de las personas privadas de libertad, que tengan en consideración los contextos de pobreza y de violencia acumulada de los que provienen. Existe una serie de prestaciones sociales ya disponibles (del INAU, del MIDES y de otros organismos del Estado), que deberían desplegarse con intensidad y de modo articulado sobre estas poblaciones intentando que los efectos perversos del encierro derramen en la menor medida posible sobre el entorno. A pesar de ello, algunos actores perciben que no sólo no existe una política de focalización clara, sino que incluso puede existir un efecto de discriminación al caer todo el núcleo familiar bajo la etiqueta de “delincuentes”.

Se entiende que Uruguay es un país que descansa fuertemente en el recurso de la internación (tanto de las personas en conflicto con la ley, como de los menores por motivos de desprotección), y no repara en la cantidad de recursos que destina a estas respuestas, ni en los efectos perversos que tienen. En este marco, algunos entrevistados se preguntan qué pasaría si dichos recursos fueran destinados a respuestas de base comunitaria, donde intervinieran de modo articulado distintos actores del Estado y de la sociedad civil.

Así, existe la visión generalizada de que la política penitenciaria debería trascender al INR, e involucrar activamente a diversos organismos del Estado, así como a la sociedad civil y la academia. En particular el egreso carcelario, la prisión domiciliaria y las medidas alternativas requieren de respuestas multiactorales, donde las políticas de empleo, de atención de la salud (física y mental), las de vivienda y las de atención a la infancia, se combinen con las de seguridad.

En este marco, el MIDES es identificado como un actor fundamental en el trabajo con las personas sujetas a las medidas privativas y no privativas de libertad, así como con sus contextos familiares. Si bien se ha comenzado recientemente un trabajo específico dentro de la privación de libertad (básicamente en la Unidad Nro. 4, aunque también en la 5 y la 9), y se supone que gran parte de las personas afectadas por el sistema penitenciario deben ser receptoras de las prestaciones generales del Ministerio, el MIDES no cuenta con dispositivos específicos para las personas sujetas a medidas alternativas.

Por su parte, INAU y Uruguay Crece Contigo son actores señalados como fundamentales para acompañar los procesos de las mujeres afectadas por medidas penales y que tienen hijos e hijas a cargo. En este sentido, se señala que son importantes los desafíos que existen para el diseño e implementación de una política integral que aborde la situación de los menores que tienen a sus referentes en privación de libertad. En particular, se señalan las dificultades para la actuación conjunta dentro del marco de una institución total, de actores que tienen como foco a poblaciones distintas – básicamente a las mujeres privadas de libertad, por un lado, y a los menores por el otro.

El monitoreo y control de estos/as niños/as, más cuando su situación es dinámica, y pasan (definitiva o transitoriamente) de la cárcel al medio libre (ya sea a debido a la prisión domiciliaria, liberación, cumplimiento mixto, o traslado de sus madres, o al cumplimiento de la edad límite), implica fuertes desafíos para la implementación de una estrategia conjunta para su derivación y seguimiento.

En cuanto a las solicitudes de prisión domiciliaria vinculadas a los últimos meses de embarazo y primeros de lactancia, se observa disparidad en las prácticas a nivel nacional, así como cambios a lo largo del tiempo en los actores que participan en la elaboración de los informes. Por otro lado, muchas mujeres realizan estas solicitudes por motivos vinculados a enfermedades o situaciones delicadas de sus hijos, tanto de los que están con ellas, como los que viven extramuros. Sin embargo, se identifica

fuerte disparidad en la gestión de estas solicitudes en función del tipo de Defensa que se tenga, y se reconoce que la Defensoría Pública tiene dificultades para promover y llevar adelante estas acciones.

Finalmente, se observa la situación de desventaja que tienen las mujeres madres, dado que los varones o las mujeres sin hijos/as pueden cumplir la prisión domiciliaria en la Posada del Liberado, opción que no está disponible para las mujeres con hijos/as a cargo.

identificación de buenas prácticas.

En el marco de esta consultoría pudieron identificarse diversos ámbitos de articulación interinstitucional que pueden ser señalados como positivos en la atención de un fenómeno que, como veíamos, tiene dimensiones crecientes y una alta complejidad inherente.

Así, se puede señalar el esfuerzo que desde el INR se viene haciendo en los últimos 10 años para incorporar la perspectiva de género en el diseño de sus políticas, como ser el Departamento de Género y el Programa de Atención a las Madres con Hijos/as. El disponer de una Unidad exclusiva para madres con hijos e hijas y gestantes, como la Unidad Nro. 9, constituye un logro institucional, aunque su capacidad evidentemente es limitada en relación a la cantidad de madres con hijos/as pequeñas que se encuentran encarceladas a lo largo y ancho del país. Dicho establecimiento aloja a mujeres a partir de las 26 semanas de embarazo. En caso de aquellas que están alojadas en Unidades del interior que no tienen las condiciones necesarias, se solicita un traslado. Más allá de las dificultades observadas, en la Unidad Nro. 9 los controles médicos tanto de las gestantes, de las mujeres, como de sus hijos/as ha mejorado sensiblemente. También se han ampliado los cupos en los centros educativos (CAPI y CAIF). Por su parte, existe un trabajo interinstitucional (equipo técnico de la Unidad, UCC, médica de familia, salud mental, INAU) a partir del cual se va haciendo el seguimiento caso a caso. Adicionalmente se señala el fortalecimiento reciente que ha tenido la “Mesa Nacional de mujeres y niños que viven en situación de privación de libertad”, integrada por INAU, UCC, OCP, ASSE niñez y PAMHI, centrada en el análisis de las necesidades de los niños y niñas.

Por su parte, se destaca especialmente el trabajo que se encuentra realizando la Oficina del Comisionado Parlamentario en la temática. Por un lado, en lo que refiere al asesoramiento directo a las mujeres privadas de libertad con hijos/as a cargo para que puedan solicitar las prisiones domiciliarias y en el acompañamiento durante este proceso. Por otro lado, en lo relativo a la generación de informes y comunicación a nivel de la opinión pública, que tuvo una fuerte incidencia en la puesta en agenda de la preocupación por el incremento de la severidad de las penas a mujeres con perfiles delictivos leves, y los efectos perversos que ello tiene sobre sus hijos e hijas.

Más allá de estas intervenciones, se tuvo la oportunidad de conocer, en el marco de esta consultoría, una serie de propuestas que se están llevando adelante desde la Unidad Nro. 20 (Salto) y bien pueden ser señaladas como “buenas prácticas” en el marco del sistema penitenciario. Cabe remarcar que las mismas son llevadas adelante en una Unidad que sufre un problema grave de superpoblación y hacinamiento. Así, el establecimiento cuenta con capacidad para 180 personas y alojaba, al momento de la visita, a 599. Por su parte, “La Casona”, espacio destinado para las mujeres, tiene capacidad para 25 personas y aloja a 68 mujeres y 9 niños. En este contexto, la Directora resolvió poner en marcha algunas medidas de “contención” para disminuir el número de personas que habitan en la Unidad.

La primera de ellas surge de la constatación de que muchísimas medidas alternativas estaban siendo revocadas dado que la Jefatura de Policía no contaba con la capacidad efectiva para realizar el seguimiento. En este marco, se optó por destinar a dos funcionarios del establecimiento a conformar una “Oficina de OSLA” en coordinación con la Sub Dirección Técnica del organismo. Si bien la Unidad cuenta con un número acotado de funcionarios (56 operadores y 58 policías), y en un primer momento pudo verse este movimiento como una pérdida de personal, pronto quedó de manifiesto que la capacidad de seguimiento y control que tiene esta Oficina es altamente positiva a los efectos de evitar la internación por motivos burocráticos.

Al comenzar el trabajo se observó que existían muchas medidas atrasadas de muchos años, por lo que la dupla se dedicó, en un primer momento, a realizar un listado de todas las personas y contactarlas para empezar a cumplir. A medida que van llegando los oficios, se cita a las personas a través de Seccional, se los ingresa al listado, se las cita para una entrevista donde se evalúa su riesgo de reincidencia (en base al delito cometido, el entorno social y familiar) para informar al Juzgado, y se estudia en qué institución podrían cumplir el trabajo comunitario. Luego se coordina con dicha institución y se hace el seguimiento de que la persona cumpla. En caso de que no lo haga, se contacta con ella, se explican las consecuencias del incumplimiento y se lo intima a cumplir. Adicionalmente, esta Oficina trabaja fuertemente en la búsqueda y fortalecimiento del vínculo con posibles centros receptores. Por su parte, la Sub Dirección Operativa de la Unidad realiza los controles de las prisiones domiciliarias.

La segunda iniciativa a destacar refiere a los niños y niñas que habitan en la cárcel con sus madres. La situación de las mujeres es particularmente preocupante en Salto debido a la superpoblación que mencionábamos anteriormente. El número de mujeres encarceladas ha crecido exponencialmente en estos últimos tiempos, principalmente vinculado a delitos de estupefacientes. Se menciona que hace un tiempo se llegó a tener a 17 niños en la Unidad, lo cual implica, por lo pronto, los traslados cotidianos al CAIF, la escuela y las policlínicas. Cabe aclarar que en la cárcel no hay pediatra y no se cuenta con un vehículo que permita trasladarlos a todos de modo simultáneo.

Ante esta situación, se crea una Oficina de la Familia y comienzan a analizar, caso a caso, qué familias desde el afuera podían sostener a estos niños/as. En comunicación con los Juzgados de Familia, en los casos en que se identificara a algún/a referente, se comenzó con un sistema progresivo en el que el/la referente los retiraba de la Unidad durante los fines de semana. El proceso se fue extendiendo y en la actualidad se invirtió: muchos niños/as viven de lunes a viernes con sus familias afuera e ingresan a la Unidad a pasar el fin de semana con sus madres. Solamente en los casos en los que no es posible identificar un referente idóneo en el afuera, habitan de modo permanente la Unidad. Por su parte, y dado que muchos de estos niños tienen también a sus padres presos, desde la Unidad se comenzó a trabajar la responsabilidad paterna y a organizar un espacio en donde por 2 horas a la semana los papás estén su cargo de sus hijos/as sin la presencia de las madres.

Estos ejemplos señalan la importancia de contar con información actualizada sobre la implementación de las medidas penales y sus efectos en el corto, mediano y largo plazo, con el objetivo de reorganizar los recursos disponibles y lograr así una política más eficiente y eficaz.

VI. Trayectorias de las mujeres sujetas a medidas penales

Como fuera mencionado anteriormente, para la realización de este trabajo se llevaron adelante 10 entrevistas a mujeres sujetas a distintas medidas penales, algunas de ellas privadas de libertad en un establecimiento de reclusión (4), otras con prisión domiciliaria (4), y otras con medidas alternativas a la privación de libertad (2). El trabajo de campo tuvo lugar en Salto y en Montevideo y el área metropolitana. Específicamente, los establecimientos de reclusión visitados para realizar las entrevistas fueron la Unidad Nro. 9 para madres con hijos/as y la Unidad Nro. 20 de Salto.

Las mujeres con prisión domiciliaria o medidas alternativas fueron entrevistadas en sus domicilios, salvo una de ellas que prefirió tener la entrevista en el establecimiento de reclusión, con ocasión a una visita a su esposo. La edad promedio de las mujeres entrevistadas es de 35,7 años, la menor tiene 22 y la mayor 48.

Sus trayectorias vitales muestran muchos rasgos en común, a pesar de observarse también cierta heterogeneidad. Si bien hay quienes cuentan con un buen pasar económico y han tenido redes de contención durante la infancia, en la mayoría de los casos sus relatos dan cuenta de altos niveles de vulnerabilidad socioeconómica en sus hogares de origen, debiendo enfrentar ellas y sus familias fuertes dificultades para alcanzar un nivel de vida digno, en base a los empleos generalmente precarios o mal remunerados de sus referentes adultos. Ante la muerte o abandono de alguno de sus progenitores, muchas de estas mujeres vieron a sus núcleos familiares romperse, debiendo los hermanos separarse para ser criados por abuelas, tías o hermanas mayores. Por su parte, muchas de ellas reportan haber vivido o presenciado situaciones de violencia durante la niñez.

En cuanto a su avance en el sistema educativo, dos de ellas lograron finalizar la enseñanza secundaria, mientras la mayoría tiene apenas la primaria completa o algún año aprobado de primer ciclo de enseñanza media. La maternidad, las dificultades de aprendizaje, así como la imposibilidad de compatibilizar el trabajo con el estudio, fueron las razones más mencionadas para abandonar el ámbito educativo.

En relación al empleo también se observa cierta heterogeneidad. Mientras las mujeres que tuvieron mejores condiciones en sus hogares de origen y lograron avanzar más en el sistema educativo, accedieron a empleos más calificados y estables, la mayoría de las entrevistadas da cuenta de una inserción temprana en empleos poco calificados, mal remunerados y precarios. El grueso de las experiencias refiere a tareas asociadas a los roles tradicionales de género, como empleadas domésticas, limpiadoras, cocineras, peluqueras, cuidadoras de niños o ancianos. También se menciona la realización de changas y de tareas agrícolas zafrales. Adicionalmente, algunas mencionan la prostitución como medio de vida. En todos estos casos se mencionan las bajas remuneraciones obtenidas y las dificultades enfrentadas para cumplir de modo simultáneo con las responsabilidades de cuidado de sus hijos e hijas.

La salida del hogar de origen a menudo está vinculada a la conformación de una pareja o al quedar embarazada. Sin embargo, muchas veces esta salida no es definitiva sino que, ante situaciones de adversidad (ya sea económica, situaciones de violencia conyugal, o necesidad de contar con apoyo para los cuidados), los retornos son frecuentes. En este sentido, surge como necesario tomar en cuenta la dimensión habitacional como elemento fundamental para comprender la complejidad de las trayectorias vitales de estas mujeres.

Todas las entrevistadas, salvo una, tienen o han tenido parejas con antecedentes penales. A menudo se trata de varones mayores que ellas, que ya contaban con una inserción en el mundo del delito previo a conocerlas. Las causas referidas con mayor frecuencia son las de rapiña, venta de estupefacientes y

violencia doméstica. De este modo la cárcel, ya sea a partir de las visitas conyugales o de la gestión del vínculo de sus hijos/as con sus padres, formaba parte de la vida de estas mujeres previo a que ellas se involucraran propiamente en el delito. Así, la prisión constituye un elemento habitual en la vida de la mayoría de ellas, y aparece como un ámbito que “ordena” en cierta medida el relato de las etapas de sus vidas, sus períodos de cohabitación, las separaciones, los reencuentros, los embarazos, el ejercicio de la paternidad y de la maternidad, las fuentes de ingreso y los arreglos habitacionales.

Varias entrevistadas hacen mención a haber sufrido distintos tipos de violencia (física -que llegó en un caso hasta un intento de homicidio-, psicológica o patrimonial) a manos de sus parejas y ex parejas. Muchos de ellos tenían denuncias previas por violencia doméstica, o repitieron dicho comportamiento con parejas posteriores. Adicionalmente, varias refieren al consumo problemático de drogas o alcohol de sus compañeros sentimentales, y en varios casos a su propia iniciación en el consumo a través de este vínculo.

En algunos casos las parejas aparecen acompañando a las mujeres en el cuidado y crianza de sus hijos/as. Sin embargo, se observa con claridad que las tareas de cuidado recaen de un modo completamente desproporcionado sobre ellas. De hecho, en algunos casos en que, generalmente por problemas de consumo o por la propia situación de encarcelamiento, se ven imposibilitadas de cuidar a sus hijos/as, son a menudo las abuelas o las tías (no sólo maternas, sino también paternas) las que aparecen como referentes.

Así, la maternidad surge de modo reiterado como uno de los principales hitos en sus vidas. En general, se trata de maternidades tempranas: seis de ellas tuvieron su primer hijo a los 19 años o antes. En promedio, las mujeres entrevistadas tienen 3,7 hijos cada una.

Así, las y los hijos aparecen en una posición central en sus relatos de vida y la referencia a ellos es constante. Sin embargo, estos relatos no dan cuenta únicamente de la plenitud o satisfacción asociada al ejercicio de la maternidad, sino que frecuentemente implican situaciones traumáticas, ya sea el fallecimiento de alguno de sus hijos, el padecimiento de enfermedades con diferentes grados de gravedad, o la pérdida de su tenencia (generalmente producto de problemas de consumo, del encarcelamiento, o de haber abandonado el hogar para preservar su integridad ante situaciones de violencia sufrida) y la lucha por su recuperación. También aparece en los relatos de las mujeres la preocupación constante por el bienestar de sus hijos/as, y las dificultades que enfrentan (ya sea que estén cumpliendo la pena privadas de libertad o en el medio libre) para garantizar condiciones dignas de vida para ellos/as.

En cuanto a su involucramiento en el mundo del delito, seis de las mujeres entrevistadas fueron penadas por delitos vinculados a estupefacientes (una por tenencia, tres por venta y dos por ingreso a la cárcel). Las restantes están penadas por receptación, cohecho, lesiones personales y comisión de homicidio por omisión.

En relación al inicio delictivo, el rol de sus parejas se destaca como decisivo en la mayoría de los casos. Sobre todo en los delitos vinculados a estupefacientes, generalmente las mujeres comienzan a vender o a transportar sustancias a pedido de sus cónyuges. La motivación en estos casos es económica, generalmente vinculada a satisfacer las necesidades de sus hijos e hijas. La posibilidad de ampliar la casa, levantar una casa de material, construir en un lugar que no se inunde, son señaladas como las motivaciones para aceptar ingresar en la actividad. En algunos casos, sus parejas encarceladas se encuentran involucradas en redes de tráfico dentro de los establecimientos de reclusión y “solicitan” a las mujeres que ingresen la droga en sus cuerpos, ya sea para pagar deudas, evitar ser heridos, o simplemente como fuente de ingresos.

En otros casos las parejas no aparecen directamente vinculadas al inicio de la actividad delictiva pero sí, por ejemplo, a un proceso de deterioro físico y emocional de las mujeres que las llevó, entre otras cosas, a perder a sus hijos o a iniciarse en el consumo de estupefacientes. Finalmente, hay casos en los que la caída de la mujer aparece como un “coletazo” de la persecución criminal de sus parejas, apareciendo éstas como coautoras o cómplices.

Solamente en dos de los casos (en uno de los cuales la mujer niega su participación en el delito) no puede establecerse un vínculo claro entre el cónyuge y el comportamiento imputado. Resulta interesante observar que en ambos el involucramiento en la situación que deriva en el delito es fruto de las obligaciones de cuidados asumidas por estas mujeres. Así, en el caso de la mujer condenada por comisión de homicidio por omisión el delito se configuró al dejar de prestarle la atención necesaria a una mujer minusválida que vivía con ella y a quien cuidaba – que derivó en su fallecimiento-, por estar atravesando un embarazo con muchas complicaciones, además de tener que atender a todos sus otros hijos. Por su parte, la mujer condenada por lesiones lo fue al intervenir en una pelea que estaba teniendo su hija con otra adolescente.

En cuanto a su vínculo con el sistema de justicia, cabe remarcar que ninguna de las mujeres entrevistadas contaba con antecedentes penales. En este marco, varias de ellas hacen referencia a la falta de asesoramiento letrado al momento de la detención y la presión recibida para firmar un proceso abreviado que no terminaban de entender. También varias entrevistadas mencionan que no tuvieron la posibilidad de declarar en el juzgado. Varias se encuentran fuertemente disconformes respecto de la actuación de sus abogados defensores (principalmente de oficio, pero en algunos casos también particulares) para tener una representación de calidad y contar con información fidedigna acerca de sus procesos y sus derechos.

En cuanto a las valoraciones de la respuesta penal, todas ellas entienden que el castigo recibido es desproporcionado en relación al daño cometido, más aun teniendo en cuenta la ausencia de antecedentes. Las mujeres que fueron imputadas por estupefacientes comparan sus penas con las de casos de renombrados narcotraficantes vinculados a grandes cargamentos de droga y no consideran que exista proporcionalidad en la respuesta recibida.

Algunas de ellas estaban embarazadas al caer presas, otras tenían bebés de apenas unos días o meses de nacidos. Si bien las condiciones de reclusión son heterogéneas, en términos generales se destaca que la convivencia en contextos de encierro es difícil, especialmente cuando involucra la coexistencia de mujeres privadas de libertad con sus hijos e hijas.

La vida en pandemia dentro de la cárcel fue señalada como una experiencia particularmente compleja, en particular cuando los niños dejaron de ir a los centros educativos y pasaban encerrados en los establecimientos, sin actividades extramuros. Algunas mencionan como un período especialmente traumático el aislamiento en tiempos de COVID en la Unidad Nro. 5. Allí se remarca la ausencia de luz, agua, patio, las malas condiciones y escasez de la comida, la falta de acceso a artículos de higiene personal. Por su parte y en relación también a la Unidad Nro. 5, se señalan las dificultades en el acceso a la salud y las demoras para realizar los controles del embarazo.

Las mujeres presas en la cárcel de Salto dejan de manifiesto las dificultades que implica el hacinamiento, más cuando es compartido con niños/as. En el dormitorio de una de las entrevistadas, por ejemplo, hay alojadas 7 mujeres y 4 menores. A pesar de ello, sólo hay cuna para la más grande. Los demás niños comparten las camas con sus mamás. Debido al incremento poblacional en la Unidad, el comedor debió transformarse en dormitorio, por lo que no disponen de un lugar apropiado para comer. Los días de lluvia y durante la noche el único espacio común que tienen es un pasillo, donde conviven todas las mujeres (muchas de las cuales fuman) y todos los niños. En este marco, las

entrevistadas reportan dificultades para que sus hijos/as logren hábitos de alimentación y descanso saludables.

Así, un tema particularmente sensible refiere a los efectos de las medidas penales sobre el bienestar de sus hijos e hijas (compartan o no la prisión con ellas). Los efectos señalados son de diverso tipo. Por un lado, se encuentran los efectos sobre la salud física de los menores. Se mencionan problemas de alergias, enfermedades respiratorias, dificultades con la alimentación o mantenimiento de las condiciones mínimas de higiene. *"No quiero volver a la cárcel por la salud del bebé. No hay luz, hay olor a podrido, hay ratas. No hay ventilación, los alimentos son complicados. Él es alérgico crónico y tiene dermatitis atópica"* (Entrevistada Nro. 1). Por otro lado, se encuentran los efectos sobre el desarrollo cognitivo y emocional de los hijos que viven en la prisión. Las entrevistadas destacan como particularmente preocupante el modo en que los niños y niñas van incorporando los hábitos carcelarios y las formas de relacionamiento violento, y cómo ello repercute, por ejemplo, en conflictos escolares, disminución en el rendimiento, depresión o ansiedad. Así, a medida que los hijos van creciendo y van siendo más conscientes del entorno que los rodea, a las mujeres se les presenta la difícil decisión de evaluar si lo mejor es que permanezcan con ellas o mandarlos afuera al cuidado de terceros: *"Mi hija chica está por cumplir 5 y me dicen que la tengo que sacar para fuera, pero no tengo con quién, mi cuñada trabaja todo el día, es limpiadora y cuida niños"* (Entrevistada Nro. 7).

Así, a las dificultades propias del encierro se le adiciona la preocupación por el bienestar de los hijos que están fuera de la prisión. Algunas mencionan lo difícil que fue para ellas explicarles a sus hijos que estaban presas, mientras que otras han intentado minimizar este impacto ocultándoles la situación. Recordemos que en la mayoría de los casos estas mujeres eran las proveedoras (únicas o principales) de sus hogares y siempre las encargadas de los cuidados de los hijos con los que vivían. Diversas entrevistadas refieren a dificultades con sus hijos/as adolescentes derivados del encarcelamiento, mencionando principalmente problemas de comportamiento, rechazo hacia sus madres, problemas en el sistema educativo y depresión. El deber sobrellevar el encarcelamiento de sus madres en tiempos de pandemia, ha significado para algunos de los menores la necesidad de recurrir a apoyo psicológico o psiquiátrico ante la aparición o intensificación de problemas de salud mental.

En muchos casos las mujeres no están tranquilas con las condiciones en las cuales están viviendo sus hijos extramuros debido principalmente a los bajos niveles de supervisión. Generalmente están a cargo de familiares que trabajan todo el día, o incluso de hermanas mayores. Por otro lado, aun cuando las mujeres saben que sus hijos están a cargo de un familiar responsable, se sienten angustiadas por sobrecargar a estas personas, que por lo general ya tienen una carga muy alta de cuidados, y cuentan con escasos ingresos para mantener a más personas: *"Mi nene [que tiene problemas de comportamiento y de aprendizaje] está con mi hermana, pero a ella se le complica porque tiene una nena de 4 años y un bebé de 4 meses. Ella se acaba de separar de su pareja por violencia doméstica. No me lo puede traer, así que no lo veo"* (Entrevistada Nro. 8).

Algunas de ellas refieren directamente a que han perdido contacto con algunos de sus hijos (por ejemplo cuando quedan a cargo de familiares paternos) y refieren al miedo de perder su tutela, lo cual genera altos niveles de angustia dentro del encierro. *"Cuando caigo presa la tía de mis hijos grandes pidió para quedarse en adopción de mi hija chica. Presenté un escrito al juzgado oponiéndome, pero nunca pude ir a declarar"* (Entrevistada Nro. 2).

En definitiva, se observa que el ejercicio de la maternidad en el encierro carcelario (sea que compartan la reclusión con sus hijos/as, sea que éstos/as permanecen extramuros), resalta como un elemento particularmente complejo, sensible, y capaz de generar efectos perversos no sólo sobre el bienestar

de las mujeres encarceladas, sino sobre todo en el de los menores, afectando fuertemente su desarrollo físico, mental y emocional, y condicionando sus trayectorias vitales a futuro.

En cuanto a las solicitudes de prisiones domiciliarias, se destaca la falta de información clara respecto de quiénes tienen derecho a hacerlas, cuándo, cómo y en base a qué causales. Las entrevistadas que están con prisión domiciliaria destacan a los equipos técnicos de las Unidades de reclusión, a los equipos médicos y a la Oficina del Comisionado Parlamentario como actores fundamentales para la presentación y justificación de las solicitudes, principalmente ante situaciones de embarazos de riesgo, o enfermedades de sus hijos/as derivadas de o asociadas a las condiciones de reclusión.

Aquellas que se encuentran en prisión domiciliaria señalan que sin el apoyo de terceros (en particular, de sus madres, hermanas, pero también de vecinos/as) sería imposible cumplir con la medida. Debemos recordar que este tipo de medida no implica ningún tipo de apoyo por parte del sistema penitenciario para la alimentación y el acceso a los demás derechos. Sin embargo, ellas continúan necesitando, por lo pronto, mantener la vivienda, alimentarse y alimentar a sus hijos, además de asegurarse que vayan a la escuela y asistan a los controles médicos. Se destaca como actores valiosos a las asistentes sociales y enfermeras del Hospital Pereira Rossell, así como se valora como necesaria la recepción de prestaciones sociales, como las asignaciones familiares u otros apoyos del MIDES.

En este marco, las mujeres deben desarrollar iniciativas ingeniosas para generar fuentes de ingreso desde el encierro doméstico, vendiendo ropa o comida a través de las redes sociales o en el jardín de sus casas. En este sentido, debido al tipo de inserción laboral que tienen (donde el teletrabajo no es una opción disponible para la mayoría de los casos), contar con una medida de prisión domiciliaria implica fuertes dificultades para generar ingresos para mantenerse y mantener a las personas que dependen de ellas.

Quienes se encuentran bajo la órbita de OSLA en Montevideo y el área metropolitana, destacan la escasa capacidad de la Oficina para realizar un seguimiento cercano. De hecho, las mujeres entrevistadas dedican una cantidad importante de recursos (en dinero para el teléfono, así como en tiempo) para pedir autorización ante cualquier trámite o salida que deban realizar. Destacan que les es difícil comunicarse, que muchas veces no está claro quién debe realizar las autorizaciones, o que demoran demasiado en responder. A las mujeres les preocupa especialmente tener constancia de estos pedidos y de sus respuestas, para no caer en incumplimientos. En este sentido, remarcan que no existe un procedimiento claro ni documentado del proceso de acompañamiento de las medidas. Existe también un fuerte descontento e incertidumbre derivado de la escasez de información o de la información contradictoria a la que acceden respecto de su situación jurídica, de la duración de las prisiones domiciliarias, y de los derechos que las amparan. A diferencia de lo que ocurre en Montevideo y el área metropolitana, en Salto el control policial de las prisiones domiciliarias es diario, y el contacto con la Oficina de OSLA es mucho más fluido y cercano.

Quienes se encuentran cumpliendo medidas de Libertad Vigilada o Libertad a Prueba, también señalan diversas dificultades. Una de las mujeres entrevistadas, que es jefa de un hogar monoparental con una hija adolescente y un hijo en edad escolar a cargo, destaca las dificultades que tiene para lograr supervisarlos y acompañarlos en el día a día. A pesar de su voluntad, debe ausentarse del hogar gran parte del día, debiendo cumplir largas jornadas laborales en empleos mal pagos y precarios para lograr un ingreso digno. A ello se le suman las 4 horas semanales de trabajo comunitario (repartidas en dos jornadas de 2 horas cada una), y la obligación de ir a firmar a la seccional una vez por semana. Al respecto dice: *"Me queda lejos. A veces no tengo para el ómnibus. Los últimos días del mes se me complica. Yo voy caminando, pero es bastante lejos. A veces le pido a mi hermana, pero ella a veces no tiene porque tiene nietitos"* (Entrevistada Nro. 4). Este fragmento da cuenta de las dificultades

adicionales que implica el cumplimiento de las medidas impuestas, que a menudo conspiran contra el cumplimiento de otras obligaciones domésticas o de cuidados, o implican una erogación que escapa a las condiciones de posibilidad de las imputadas.

En relación a esta dimensión, queda claro que las consecuencias perversas del sistema de justicia sobre las personas dependientes se manifiestan indefectiblemente, pero aumentan en la medida en que se incrementa la severidad de la respuesta penal. Así, los efectos de la prisión domiciliaria son mayores que los de la libertad a prueba, y los de la cárcel mayores a los de la prisión domiciliaria. Quienes han tenido la posibilidad de acceder a una prisión domiciliaria luego de estar en un establecimiento de reclusión, valoran fuertemente dicha oportunidad: *“No tiene nada que ver estar en la cárcel que en la calle, allá son demasiados, muchos niños, muchas peleas. No es ambiente para ellos. La convivencia, los alimentos, pasás necesidades”* (Entrevistada Nro. 5).

Sin embargo, aun cuando a la mujer se le haya asignado la medida menos invasiva de las que estamos analizando, la libertad a prueba, los testimonios son claros respecto de las dificultades que implica su cumplimiento – principalmente cuanto las mujeres viven en situaciones de pobreza y no cuentan con apoyos familiares o comunitarios para compartir las tareas de cuidados. Adicionalmente, este tipo de medidas, por más de que a menudo sean vistas por la ciudadanía e incluso por muchos operadores del sistema como una “ausencia de castigo”, queda de manifiesto que pueden llegar a actuar en detrimento de las posibilidades de inserción social en ámbitos fundamentales, como el laboral: *“Yo digo que la justicia a veces hace las cosas bien, pero en este caso es injusta. En mi caso el papel de buena conducta yo lo perdí por este problema. Yo ese papel lo necesito para los trabajos. Si la persona sabe cómo yo soy me da trabajo, pero si no, no”* (Entrevistada Nro. 4).

A partir de las entrevistas a las mujeres con hijos e hijas a cargo afectadas por sanciones penales, se buscó caracterizar sus trayectorias vitales, los caminos que las llevaron hacia el involucramiento en el delito, el tipo y magnitud del delito cometido, la respuesta penal que obtuvieron, y los efectos de la misma sobre su bienestar y el de sus hijos e hijas. Se observa una importante consistencia, tanto en lo relatado por estas mujeres, como en las valoraciones realizadas por los informantes calificados y la literatura especializada. En base a esta aproximación, en el próximo apartado se esbozarán algunas recomendaciones para mejorar la política pública destinada a esta población.

VII. Recomendaciones

a. Cambios a nivel de la normativa:

- Profundizar la perspectiva de género a nivel de la normativa, de modo tal que tome en consideración las especificidades del comportamiento delictivo femenino, los efectos de su encierro sobre terceros, y promuevan el uso de alternativas a la prisión frente a delitos menores o no violentos;
- Habilitar la aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad a mujeres imputadas por delitos de drogas, principalmente en el caso de delitos leves, o de introducción de drogas a la cárcel para sus familiares;
- Incluir explícitamente entre las causales para acceder a una prisión domiciliaria el período de embarazo y el de lactancia;

b. Cambios a nivel de la cultura organizacional:

- Jerarquizar los informes técnicos en la fase pre-sentencial, a los efectos de que se tengan en consideración las responsabilidades de cuidados, las trayectorias de victimización previa y otros elementos fundamentales, previo al dictado de la condena;
- Capacitar en perspectiva de género a los operadores del sistema de justicia, sensibilizando en relación a los perfiles, trayectorias, necesidades y efectos perversos del sistema sobre las trayectorias de las mujeres y de las personas dependientes de ellas;
- Realizar acciones de capacitación y sensibilización en los operadores del sistema de justicia, de modo tal que las alternativas a la prisión se presenten como una herramienta “creíble” frente al encarcelamiento;
- Fomentar respuestas ante el incumplimiento de las medidas alternativas que tomen en consideración las condiciones de posibilidad de las personas imputadas, y no pierdan de vista el carácter resocializador de la medida;
- Elaborar guías que orienten la acción de los actores del sistema penitenciario en lo relativo a las solicitudes de prisión domiciliaria.

b. Cambios en el diseño e implementación de la política de medidas alternativas:

- Reforzar presupuestariamente las medidas alternativas a la privación de libertad, para que los recursos disponibles guarden razonable relación con la magnitud y alcance de su cometido;
- Fortalecer la dimensión técnica de la intervención para que ponga en el centro al sentido reintegrador de la medida y no quede reducida a los aspectos burocráticos o administrativos;
- Diseñar medidas acordes a los factores de riesgo, atendiendo no sólo a los de índole individual, sino también a los vinculados al contexto social y a la vulnerabilidad socioeconómica;
- Incrementar la articulación interinstitucional en el abordaje de las problemáticas asociadas a la comisión del delito (salud mental, consumo problemático de drogas, violencia de género, trata de personas, etc.). Desarrollar programas de derivación eficaces y eficientes;
- Respetto de las prisiones domiciliarias:
 - Desarrollar políticas de asistencia (en materia de vivienda, empleo, salud, cuidados) que permitan generar condiciones de posibilidad para el efectivo cumplimiento de la medida;

- Diseñar soluciones habitacionales (tipo casas de medio camino) para mujeres con niños/as a cargo, que no tengan resueltas sus necesidades de vivienda, a los efectos de que puedan aspirar a prisiones domiciliarias o libertades a prueba;
- Generar dispositivos de actuación conjunta, incorporando a INAU, UCC y MIDES, que actúen de red de contención para la persona imputada y su entorno, en particular sus hijos e hijas a cargo;
- Promover el uso de la prisión domiciliaria nocturna, que permita a las personas imputadas continuar con sus actividades laborales y responsabilidades de cuidados;

c. Calidad y acceso a la información:

- Mejorar los sistemas de información de los eslabones del sistema de justicia, incorporando indicadores por género, tenencia de personas dependientes a cargo, riesgo de reincidencia, tipo de delito cometido y trayectoria delictiva;
- Realizar estudios de estimación de costos y de resultados de las medidas penales, tanto de las privativas como de las no privativas de libertad, a los efectos de poder contar con información válida y confiable que permita su evaluación;
- Realizar una estimación de costos (tanto económicos como sociales) en el corto, mediano y largo plazo de la institucionalización a menores por motivos de protección derivado del encarcelamiento de sus referentes;
- Realizar estudios cuasi-experimentales que permitan comparar de modo válido los efectos de las medidas privativas y no privativas de libertad;
- Realizar campañas de sensibilización a la opinión pública respecto de la utilidad y pertinencia de las medidas no privativas de libertad;
- Generar campañas de información destinadas a las mujeres privadas de libertad, para que estén informadas de los derechos que les corresponden, entre ellos, los relativos a las solicitudes de prisiones domiciliarias.

Bibliografía referenciada

- Arduino, I. (Comp.) (2019) *Feminismos y política criminal: una agenda feminista para la justicia*. Buenos Aires: Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales
- Bottoms, A. (1995) The philosophy and politics of punishment and sentencing. En C. Clarkson, & R. Morgan, *The politics of sentencing reform*. Oxford: Clarendon Press.
- Braithwaite, J. y Ph. Pettit (2015) *No sólo su merecido. Por una justicia penal que vaya más allá del castigo*. Siglo veintiuno editores, Buenos Aires.
- Britton, D. (2000) "Feminism in Criminology: Engendering the Outlaw", en *Annals, AAPSS*, 571.
- CELS (2011) *Mujeres en prisión: los alcances del castigo*. Ministerio Público de la Defensa de la Nación, Procuración Penitenciaria de la Nación. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Cohen, S. (1979). The Punitive City: Notes on the Dispersal of Social Control. *Contemporary Crises*, 339-363.
- Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario. (2020). *Informe Anual 2020. Situación del sistema carcelario y de medidas alternativas*. Montevideo: Parlamento del Uruguay.
- Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario. (2021). *Informe especial: prisión domiciliaria asistida para madres con hijos a su cargo en el proceso penal*. Montevideo.
- Cullen, F., Jonson, C. L., & Nagin, D. (2011). Prisons Do Not Reduce Recidivism : The High Cost of Ignoring Science. *The Prison Journal*, 48-65.
- Cullen, F. y Ch. Jonson (2017) *Correctional theory. Context and consequences*. Second Edition, SAGE.
- Ewald, A., & Uggen, C. (2012) *The Collateral Effects of Imprisonment on Prisoners, Their Families, and Communities*. En J. Petersilia, & K. Reitz, *The Oxford Handbook of Sentencing and Corrections*. Oxford University Press.
- Fassin, D. (2018) *Castigar. Una pasión contemporánea*. Adriana Hidalgo Editora.
- Foucault, M. (1975) *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. México: Siglo XXI Editores.
- Gargarella, R. (2019) *Castigar al prójimo. Por una refundación democrática del derecho penal*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Garland, D. (2005) *La Cultura del Control. Delito y Orden Social en la Sociedad*. Barcelona: Gedisa.
- Giacomello, C. (2013) *Mujeres, delitos de droga y sistemas penitenciarios en América Latina*. Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas.
- Giacomello, C. (2021). La ejecución penal desde la perspectiva de género. En E. (. Vela Barba, *Manual para Juzgar con Perspectiva de Género en Materia Penal*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Giacomello, C., & García Castro, T. (2020). *Presas en casa: mujeres en arresto domiciliario en América Latina. Mujeres, políticas de droga y encarcelamiento*. UNACH - WOLA - IDPC - CELS - EQUIS - PRO BONO - Dejusticia - PPN.
- Guidice, L. y Zubillaga, D. (2020) El Código del Proceso Penal En La Ley N°19.889 ("LUC"). Udelar. FDER. Observatorio Justicia y Legislación. CSIC. Disponible en: <https://www.fder.edu.uy/sites/default/files/2021-04/Informe%20final%202020%20parte%20%20LUC.pdf>
- Laport Pérez, A. (2013). *Estudio exploratorio y ex post – facto, de tipo descriptivo, basado en una evaluación diagnóstica realizada en una Unidad Penitenciaria Femenina para madres con hijos de 0 a*

4 años de edad, en la ciudad de Montevideo – Uruguay, desde la Atención Temprana c. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay. Universidad de Málaga. Trabajo de Fin de Máster. Maestría en Atención Temprana.

Petersilia, J. (2003) *When Prisoners Return to Communities: Political, Economic and Social Consequences*. Oxford: Oxford University Press.

Procuración Penitenciaria de la Nación (2019) *Parí como una condenada: experiencias de violencia obstétrica de mujeres privadas de la libertad*. Defensoría del Pueblo de la Nación; CABA: Ministerio Público de la Defensa de la Nación.

Programa de Atención a Mujeres con Hijos/as y Gestantes del INR (2021) “Relevamiento de datos de NNA con referentes privados de libertad que se encuentran extramuros. Estudio realizado a nivel nacional en mujeres privadas de libertad”. Sub Dirección Nacional Técnica, Instituto Nacional de Rehabilitación.

Robinson, G., & McNeill, F. (2017). Punishment in the community: Evolution, expansion, and moderation. En A. Liebling, S. Maruna, & L. McAra, *The Oxford Handbook of Criminology*. Oxford: Oxford University Press.

Sánchez-Mejía, A.; Rodríguez Cely, L.; Fondevila, G.; Morad Acero, J. (2018) *Mujeres y prisión en Colombia. Desafíos para la política criminal desde un enfoque de género*. Pontificia Universidad Javeriana, Comité Internacional de la Cruz Roja, Centro de Investigación y Docencia Económicas

Simon, J. (2011) *Gobernar a través del delito*. Barcelona: Gedisa.

UNODC (2021) *Manual sobre medidas no privativas de la libertad que responden a las cuestiones de género*. Viena

Vigna, A. (2013) *Análisis de datos del I Censo Nacional de Reclusos, desde una perspectiva de Género y Derechos Humanos*. Mesa de Trabajo sobre Mujeres Privadas de Libertad /ONU Mujeres.

Vigna, A. (2011) *Persistencia y abandono del mundo del delito: diferencias de género en los procesos de desistimiento*. Montevideo: Tesis de Maestría en Sociología, FCS, Udelar.

Anexo I. Listado de delitos comprendidos en cada tipo generado

Delito	Delitos agrupados	Número
Hurto	HURTO	10225
	HURTO DE ENERGÍA	51
	14294 Art. 36.1 - Entrega, venta, facilitación o suministro de sustancias a persona menor de veintiún años o privada	2
	14294 Art. 36.5 – Comisión del delito en las inmediaciones o en el interior de un establecimiento de enseñanza o san	1
	ASISTENCIA EN COMERCIO DE ESTUPEFACIENTES	328
Estupefacientes	ESTUPEFACIENTES	2688
	LEY 14294 ART. 31 - IMPORTACIÓN, EXPORTACIÓN, INTRODUCCIÓN EN TRÁNSITO, TENENCIA NO PARA CONSUMO, DEPOSITO, ALMACENA	14
	LEY 14294 ART. 32 – ORGANIZACIÓN O FINANCIAMIENTO DE ACTIVIDADES DE LA LEY 14294	1
	LEY 14294 ART. 34 – SUMINISTRO O ENTREGA DE SUSTANCIAS A TITULO ONEROSO O GRATUITO SIN AUTORIZACIÓN	6
Rapiña	RAPIÑA	2026
Estafa	ESTAFA	456
	ABUSO SEXUAL	109
	ABUSO SEXUAL ESPECIALMENTE AGRAVADO	69
	ABUSO SEXUAL SIN CONTACTO CORPORAL	10
	ATENTADO VIOLENTO AL PUDOR	56
	CONTACTO INFORMÁTICO O SIMILAR A MENOR COMETER DELITO A SU INTEGRIDAD SEXUAL O SIN SU VOLUNTAD 277 B	17
	CONTRIBUCIÓN A LA EXPLOTACIÓN SEXUAL DE PERSONAS MENORES DE EDAD O INCAPACES	3
	DIVULGACIÓN DE IMÁGENES O GRABACIONES CON CONTENIDO ÍNTIMO 92 LEY 19.580	24
	EXHIBICIÓN PORNOGRAFICA	1
	FABRICACIÓN O PRODUCCIÓN DE MATERIAL PORNOGRÁFICO CON UTILIZACIÓN DE PERSONAS MENORES DE EDAD O INCA	4
	PORNOGRAFÍA MENORES O INCAPACES. COMERCIO Y DIFUSIÓN DE MATERIAL PORNOGRÁFICO EN QUE APAREZCA LA IMA	7
	PROXENETISMO	1
	RETRIBUCIÓN O PROMESA DE RETRIBUCIÓN A PERSONAS MENORES DE EDAD O INCAPACES ...	28
	TRAFICO DE PERSONAS	1
	TRATA DE PERSONAS	5
	ULTRAJE PUBLICO AL PUDOR	34

	VIOLACIÓN	29
Receptación	RECEPTACIÓN	2594
Armas de fuego y explosivos	DISPARO CON ARMA DE FUEGO O ACOMETIMIENTO	48
	PORTE DE ARMA EN PERSONAS CON SENTENCIAS CONDENATORIA	26
	PORTE Y/O TENENCIA DE ARMAS	410
	TENENCIA NO AUTORIZADA DE ARMA DE FUEGO MUNICIONES EXPLOSIVOS Y OTROS...	22
	TRÁFICO INT. DE ARMAS DE FUEGO, MUNICIONES, EXPLOSIVOS Y MAT. RELACIONADOS	24
	TRÁFICO INTERNO, FABRICACIÓN ILEGAL DE ARMAS DE FUEGO, MUNICIONES, EXPLOSIVOS Y OTROS...	575
Lesiones	LESIONES GRAVES	322
	LESIONES GRAVÍSIMAS	32
	LESIONES PERSONALES	786
Violencia Doméstica	VIOLENCIA DOMÉSTICA	1817
Homicidio	HOMICIDIO	346
	HOMICIDIO CULPABLE	102
Atentado	ATENTADO	399
Desacato	DESACATO	1640
Violencia Privada	VIOLENCIA PRIVADA	624
Contrabando	CONTRABANDO	382
	358 TER - Daño de una dependencia policial o de los establecimientos o instalaciones del Instituto Nacional de Rehabili	2
Otros	ABANDONO DE NIÑOS Y DE PERSONAS INCAPACES	2
	ABIGEATO	308
	ABORTO CON COLABORACIÓN DE TERCEROS	1
	ABORTO CON CONSENTIMIENTO DE LA MUJER	2
	ABUSO DE AUTORIDAD CONTRA LOS DETENIDOS	7
	ABUSO DE FUNCIONES	10
	ABUSO DE INFERIORIDAD PSICOLÓGICA DE MENORES E INCAPACES	6
	AGRAVIO A LA AUTORIDAD POLICIAL	103

AGRESIÓN A TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN, LA SALUD Y EL TRANSPORTE Y A LOS BIENES AFECTADOS A ESOS SERVICIOS	1
ALTERACIÓN DE MONEDA	2
AMENAZAS	97
APOLOGÍA DE HECHOS CALIFICADOS COMO DELITOS	9
APROPIACIÓN DE COSAS PERDIDAS O HABIDAS POR ERROR O CASO FORTUITO	27
APROPIACIÓN INDEBIDA	100
ASISTENCIA AL LAVADO DE ACTIVOS	164
ASISTENCIA Y CONSEJO DESLEAL	1
ASOCIACIÓN PARA DELINQUIR	146
AUTOEVASIÓN	74
CALUMNIA Y SIMULACIÓN DE DELITO	52
CAZA ABUSIVA	4
CERTIFICACIÓN FALSA POR UN FUNCIONARIO PÚBLICO	1
CHEQUES	12
CIRCULACIÓN O VENTA DE MONEDA FALSIFICADA O ADULTERADA	6
CÓDIGO AERONÁUTICO	2
COHECHO CALIFICADO	12
COMISIÓN DE ACTOS DE ODIOS, DESPRECIO O VIOLENCIA CONTRA DETERMINADAS PERSONAS	2
CONCLUSIÓN	3
CONVERSIÓN Y TRANSFERENCIA DE ACTIVOS PARA EL LAVADO	2
COPAMIENTO	3
DAÑO	227
DAÑO EN OCASIÓN O CON MOTIVO DE ESPECTÁCULO DEPORTIVO	3
DAÑO POR VIOLACIÓN DE LAS DISPOSICIONES SANITARIAS	5
DEFRAUDACIÓN TRIBUTARIA	1
DIFAMACIÓN	20
DISPARO DE ARMAS DE FUEGO Y PETARDOS EN POBLADO	2
DISPOSICIÓN DE COSAS PRENDIDAS	3
ENCUBRIMIENTO	95

EXTORSION	25
FABRICACIÓN DE SUSTANCIAS ALIMENTICIAS O TERAPÉUTICAS	1
FAENA CLANDESTINA	96
FALSIFICACIÓN DE CÉDULA DE IDENTIDAD O PASAPORTE	4
FALSIFICACIÓN DE LA IMPRONTA DE LOS SELLOS DEL ESTADO, DE LAS AUTORIDADES O DE LOS ENTES PÚBLICOS Y	1
FALSIFICACIÓN DE MONEDA Y TÍTULOS DE CRÉDITO	1
FALSIFICACIÓN EN DOCUMENTO PÚBLICO, POR UN PARTICULAR	2
FALSIFICACIÓN IDEOLÓGICA POR UN PARTICULAR	9
FALSIFICACIÓN MATERIAL EN DOCUMENTO PÚBLICO, POR FUNCIONARIO PÚBLICO	2
FALSIFICACIÓN O ALTERACIÓN DE CERTIFICADO	38
FALSIFICACIÓN O ALTERACIÓN DE UN DOCUMENTO PRIVADO	12
FALSO TESTIMONIO	1
FRAUDE	2
INCENDIO	59
INCITACIÓN AL ODIIO, DESPRECIO O VIOLENCIA HACIA DETERMINADAS PERSONAS	1
INJURIA	2
INSTIGACIÓN PUBLICA A DELINQUIR	11
INTERMEDIACIÓN LUCRATIVA PARA CAPTAR SOCIOS DE INSTITUCIONES DE ASISTENCIA MÉDICA	6
INTRODUCCIÓN AL TERRITORIO, VENTA, RETENCIÓN O CIRCULACIÓN DE MONEDA FALSA	7
JUSTICIA POR LA MANO PROPIA	21
LESIÓN CULPABLE	9
LESIÓN O MUERTE ULTRAINTENCIONAL, TRAUMATISMO	17
MARCAS DE FÁBRICA, COMERCIO Y AGRICULTURA	3
MOTÍN	3
OCULTAMIENTO DE ACTIVOS PARA EL LAVADO	1
OFRECIMIENTO COMERCIAL O VENTA DE SUBSTANCIAS GENUINAS POR PERSONAS INHABILITADAS PARA ELLO	1
OFRECIMIENTO COMERCIALES O VENTA DE SUBSTANCIAS PELIGROSAS	4
OMISIÓN DE ASISTENCIA	32
OMISIÓN DE LA ASISTENCIA ECONÓMICA INHERENTE A LA PATRIA POTESTAD	3

OMISIÓN DE LOS DEBERES INHERENTES A LA PATRIA POTESTAD O A LA GUARDA	33
OMISIÓN DE LOS FUNCIONARIOS EN PROCEDER A DENUNCIAR LOS DELITOS	4
PECULADO	21
PENETRACIÓN ILEGÍTIMA EN EL FUNDO AJENO	68
POSESIÓN Y TENENCIA DE ACTIVOS PARA EL LAVADO	6
PRIVACIÓN DE LIBERTAD	52
PRIVACIÓN GRAVE DE LIBERTAD	1
RECEPTACIÓN DE UN ARMA DE FUEGO, UN CHALECO ANTIBALAS, U OTRO IMPLEMENTO DE USO POLICIAL	4
RESISTENCIA AL ARRESTO	17
RETIRO O DESTRUCCIÓN DE MEDIOS O DISPOSITIVOS ELECTRÓNICOS	40
REVELACIÓN DE SECRETOS	2
RIÑA	53
RIÑA CON RESULTADO DE MUERTE	13
RIÑA EN COMPETENCIA DEPORTIVA O ESPECTÁCULO PÚBLICO	1
SECUESTRO	3
SOBORNO	12
SOLICITUD ABUSIVA CON ACOSO O COACCIÓN	1
SUMINISTRO, ADMINISTRACIÓN Y USO DE FÁRMACOS (DEPORTE)	3
TENENCIA NO AUTORIZADA	38
USO DE UN DOCUMENTO O CERTIFICADO FALSO, PÚBLICO O PRIVADO	88
USURA	2
USURPACIÓN	41
USURPACIÓN DE FUNCIONES	1
USURPACIÓN DE TÍTULOS	4
VILIPENDIO DE CADAVERES	1
VIOLACIÓN DE DOMICILIO	308
VIOLACIÓN DE LAS DISPOSICIONES SANITARIAS	1
VIOLENTA PERTURBACIÓN DE LA POSESIÓN	2

3

**INFORME ESPECIAL:
PRISIÓN DOMICILIARIA ASISTIDA
PARA MADRES CON HIJOS A SU CARGO
EN EL PROCESO PENAL**

Prisión domiciliaria asistida para madres con hijos a su cargo en el proceso penal

En 2021 presentamos, siguiendo una serie de documentos e informes que hemos presentado desde 2016, un informe especial sobre la pertinencia de la prisión domiciliaria asistida con hijos a su cargo, línea de acción posible con la normativa actual, pero que amerita también innovaciones a los efectos de consolidar una ejecución penal más eficaz en varias áreas de la población penal. El material presentado muestra la dura realidad social y la vulnerabilidad de las mujeres privadas de libertad con hijos a su cargo y plantea la urgente necesidad de construir junto a la ejecución penal de esta población una política social sólida para su rehabilitación e integración, cuidando la situación de los hijos que usualmente tienen a cargo.

Una población frágil y vulnerable

En la última década, la población de mujeres privadas de libertad en Uruguay ha representado entre el 4,5% y el 7,0% del total de la población privada de libertad. Tras alcanzar una alta proporción al principio de la década con más de 600 mujeres y en el entorno del 7,0% de la población penitenciaria, la cantidad de mujeres privadas de libertad tendió a una leve pero sostenida disminución a lo largo del período, en un contexto casi ininterrumpido de crecimiento de la población penitenciaria. Esta tendencia se mantuvo hasta el 2018-2019, cuando comenzó a revertirse. Se observó allí un nuevo aumento de esta población, acompañando y luego superando la tendencia global al crecimiento de las tasas de prisionización.

Informe especial: prisión domiciliaria asistida para madres con hijos a su cargo en el proceso penal

1.- Presentación

El presente informe profundiza sobre una de las inquietudes de nuestra Oficina: la situación de las mujeres privadas de libertad y, en particular, las que tienen hijos a su cargo.

En 2016 presentamos al Parlamento el “Informe Especial sobre la creación de un Programa Nacional de Atención a Mujeres privadas de libertad con hijos a su cargo” y en enero de 2021 presentamos el “Informe especial y Recomendación de dispositivos de prisión domiciliaria asistida para madres con hijos menores a su cargo”.

El monitoreo de las unidades penitenciarias femeninas nos indica que es necesario avanzar hacia otro modelo de atención, asistencia y rehabilitación para las mujeres, donde la perspectiva de género y derechos humanos sigan avanzando a partir de las mejoras realizadas en los últimos años y los esfuerzos presentes.

No obstante las señales positivas que el tema ha tenido –en su momento la apertura de “El Molino” como unidad especializada, la creación luego de la Unidad 9 para madres con hijos, la creación en el Instituto Nacional de Rehabilitación del Programa de Atención a Madres con Hijos (PAMHI) la sensibilidad y los aportes que han llegado desde la sociedad civil–, creemos que se requieren con urgencia nuevas acciones.

La innovación necesaria en el tema es desafío tanto programático como de articulación de las decisiones judiciales y las medidas de tratamiento.

La prisión femenina no debe ser “masculinizada”, debe diseñarse y gestionarse desde la especificidad de su población y tiene particulares desafíos para ser una instancia especializada de inserción social para personas que han atravesado múltiples adversidades vinculadas a diversas formas de sometimiento, pobreza, violencia sexual y explotación, trata y abandono familiar temprano.

Hay una importante acumulación de normas internacionales, que en este documento reflejamos, que apuntan a que este debe ser territorio de políticas penitenciarias, sociales y de integración social particularmente afinadas.

Como se verá en el presente informe, las mujeres en prisión son un colectivo que, en general, ha vivido, y más allá del delito cometido, situaciones extremas de exclusión y que recibe una sanción reforzada culturalmente –con sutiles formas de discriminación y exclusión– por el hecho de ser mujer.

Todas las vulnerabilidades señaladas sobre las mujeres privadas de libertad, adquieren todavía mayor magnitud entre aquellas que tienen hijos a su cargo.

Suele haber una desproporción entre la sanción penal y social frente a las características del delito cometido y las características de vida de las autoras. Es llamativo que en el estudio criminológico que se les aplica al ingresar a prisión (conocido como Protocolo OASys, consistente en una amplia batería de preguntas sobre su vida), la amplia mayoría de los resultados señalan una baja o media probabilidad de reincidencia o violencia. En palabras comunes y coloquiales: la gran mayoría son de baja o nula peligrosidad.

Estamos ante un tema que por un lado demanda una nueva dimensión de las políticas sociales, en especial para las acciones dirigidas a la población vulnerable que encuentra en el micro narcomenudeo una forma de supervivencia que termina a veces bloqueándole del todo su futuro.

El tema convoca a impulsar una nueva modalidad de ejecución penal, más apropiada para el tipo de delitos que la origina y adecuada a la población a la que se dirige, con contenidos y modalidades programáticas diferentes que la simple, pura y dura privación de libertad.

Este documento lo presentamos al Parlamento, al Poder Judicial y a las autoridades encargadas de las políticas sociales, convencidos de que es necesario, a partir de nuevos

acuerdos de trabajo, coordinaciones interinstitucionales y acciones integrales, dar nuevos pasos hacia un modelo de ejecución penal de prisión domiciliaria asistida para buena parte de la población femenina de las cárceles. Dentro de ese grupo de población, es muy clara la urgencia que la innovación tiene para las madres con hijos a su cargo.

También elevamos este documento a todos los operadores del sistema de justicia, jueces, defensores y fiscales, como un aporte para la dilucidación de las diversas situaciones que deben asumir desde sus diversos roles.

Si bien existen aspectos comunes a todo el conjunto de mujeres presas, entendemos que las particularidades de la reclusión, vida y crianza de niños y niñas en contexto de encierro, requiere un abordaje particularmente especializado y delicado. Somos un país con una sólida historia de políticas sociales. También podemos ser un país de referencia en este tema.

Para este informe, con propuestas concretas, observamos la trayectoria de estas madres que están con sus hijos en prisión, desde el momento en que fueron formalizadas, seguimos su pasaje por el sistema judicial y fundamentalmente su posterior reclusión. Estudiamos los dispositivos de protección de los derechos humanos con que cuentan con un análisis que tratamos fuera sensible a las desigualdades de género.

Tratamos de superar el enfoque habitual e individual: el foco centrado en “la autora” del delito. Ampliamos el encuadre poniendo el lente en el impacto de la reclusión en sus hijos e hijas viendo que, paradójicamente, se vuelve un factor reproductor de nuevos delitos y violencias.

El trabajo que presentamos, llevado adelante con varios asesores de nuestra Oficina, incluye un enfoque conceptual y doctrinario realizado por la Coordinadora Técnica de la Oficina, Graciela Riephoff, una investigación de campo con aspectos cuantitativos realizado por el sociólogo Santiago Sosa, otro con los cualitativos realizado por la Licenciada Mariana Iglesias, y un enfoque jurídico realizado por la abogada Valentina Piquinela. Los relevamientos se hicieron en las tres unidades penitenciarias del Instituto Nacional de Rehabilitación donde se encuentra la casi totalidad de las mujeres con hijos a su cargo: Unidad 9 Montevideo, Unidad 24 Pense, Mercedes, y Unidad 20, Salto.

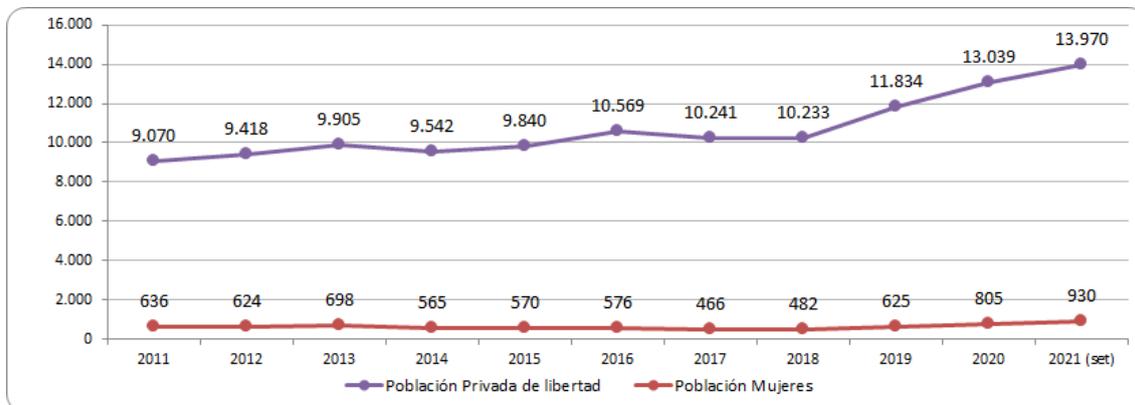
El informe se cierra con conclusiones, recomendaciones y pasos a dar, todos ellos aspectos sobre los cuales trabajaremos en diálogo con todas nuestras contrapartes.

2.- Una población frágil y vulnerable

En la última década, la población de mujeres privadas de libertad en Uruguay ha representado entre el 4,5% y el 7,0% del total de la población privada de libertad. Tras alcanzar una alta proporción al principio de la década con más de 600 mujeres y en el entorno del 7,0% de la población penitenciaria, la cantidad de mujeres privadas de libertad tendió a una leve pero sostenida disminución a lo largo del período, en un contexto casi ininterrumpido de crecimiento de la población penitenciaria. Esta tendencia se mantuvo hasta el 2018-2019, cuando comenzó a revertirse. Se observó allí un nuevo aumento de

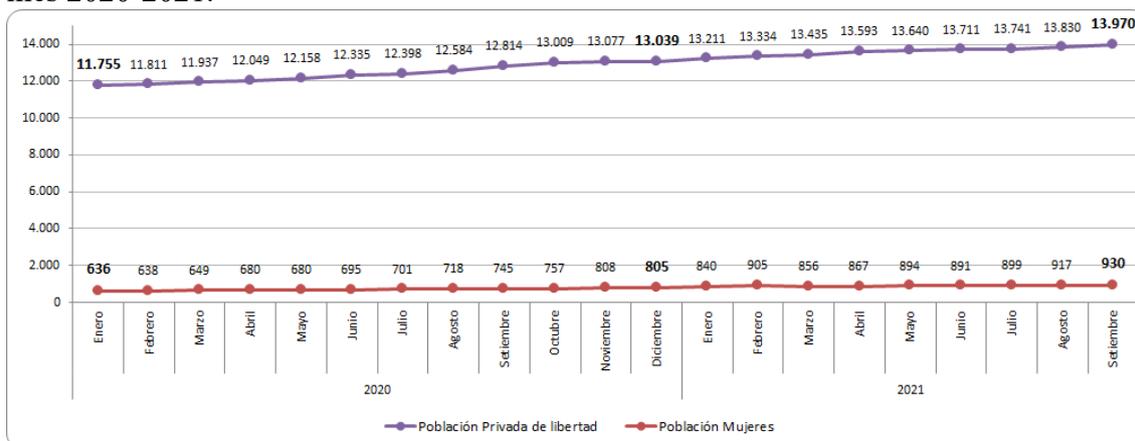
esta población, acompañando y luego superando la tendencia global al crecimiento de las tasas de prisionización.

GRÁFICO 1. Evolución anual de la población privada de libertad por sexo a Diciembre 2011-2021.



Fuente: elaboración propia en base a información del INR y del Ministerio del Interior.

GRÁFICO 2. Evolución mensual de la población privada de libertad al último día de cada mes 2020-2021.



Fuente: elaboración propia en base a información del Ministerio del Interior.

En los últimos 12 meses (Setiembre 2020 a Setiembre 2021), la población privada de libertad creció el 9%, mientras que la población de mujeres privadas de libertad creció el 26%.

Este crecimiento específico demanda una necesidad de explicación y de comprensión para la elaboración o ajuste de las políticas públicas asociadas a este fenómeno. Para ello se necesitan buenas bases de información y recursos humanos y técnicos con los que se pueda producir regularmente conocimiento para la toma de decisiones de política pública.

Un primer obstáculo para ello es la carencia de información sistemática sobre la población privada de libertad. El INR aún no construye ni publica información estadística regular sobre la población que tiene a su cargo, salvo la que surge del conteo general, de la

cantidad de personas que tienen o no una pena y del número de internos/as han tenido o no procesamientos anteriormente. Por lo tanto, tampoco disponemos de información sistemática y actualizada sobre las mujeres privadas de libertad; sobre sus perfiles individuales y sociales, sus perfiles delictivos, sus penas, ni sobre sus posibilidades de reinserción social. Tampoco disponemos de información estadística sistemática sobre las personas que cumplen penas alternativas.

Nos propusimos como un nuevo acercamiento, considerar a las mujeres madres privadas de libertad con hijos/as a su cargo y emprender un relevamiento de la información disponible de sus carpetas individuales, así como de la información que surge en entrevistas individuales con esta población.

El objetivo fue la generación de información para poder caracterizar al perfil de esta población tanto en lo referido a su perfil delictivo como a su perfil social, concentrándose inicialmente en las mujeres madres con hijos/as a su cargo en prisión y a mujeres embarazadas.

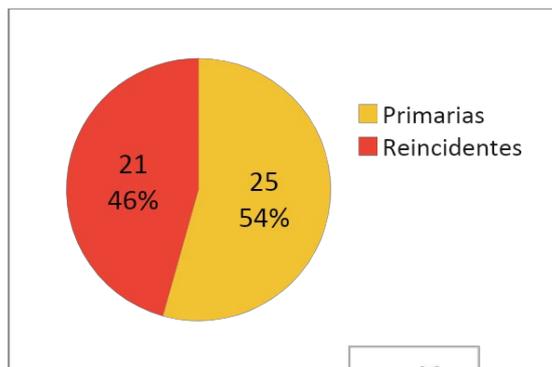
A principios de Setiembre de 2021 había 45 mujeres madres con sus hijos/as en el sistema penitenciario y 5 mujeres embarazadas (sin hijos/as conviviendo con ellas). Para el relevamiento de las carpetas, se tomó contacto con la totalidad de los casos de la Unidad 9 de Montevideo (27 madres y dos mujeres embarazadas), con los 4 casos de la Unidad 16 de Paysandú, con los 8 casos de la Unidad 20 de Salto y con los 5 casos de la Unidad 24 de Soriano (4 madres y una mujer embarazada). Se lograron relevar entonces, 46 de los 50 casos del universo de análisis planteado.

El relevamiento se realizó en cada una de las unidades señaladas tomando contacto con la carpeta física. Cabe recordar que la mayoría de la información de estas carpetas no se encuentra digitalizada, con la excepción de la ficha del Sistema de Gestión Carcelaria (SGC), al que la Oficina del Comisionado Parlamentario no tiene acceso directo. Aun así, los campos existentes en el SGC aún no se encuentran sistematizados en indicadores accesibles. Además, buena parte de la información relevante sobre las personas que podrían retratar su trayectoria previa y durante la prisión, como por ejemplo, los informes de evaluación y diagnóstico, son realizados en papel y archivados en las carpetas, por lo que no habilitan un análisis transversal a menos que se los releve uno a uno.

Delitos de mujeres madres con hijos/as o de mujeres embarazadas

Algo más de la mitad de las mujeres eran primarias (54%). Entre los 21 casos de reincidentes, solo en 3 de ellos se pudo observar una escalada en la gravedad del delito respecto a procesamientos anteriores, mientras que en la gran mayoría se trató de delitos similares o equivalentes, sin mediación de uso de violencia.

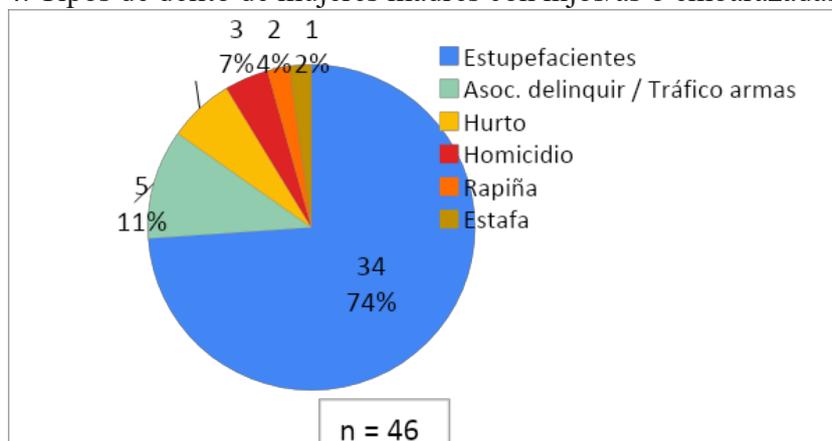
GRÁFICO 3. Situación de reincidencia de mujeres madres con hijos/as o embarazadas.



Fuente: elaboración propia en base a relevamiento

Entre los 46 casos relevados se encontró que 36 (el 78%) referían a delitos vinculados a la negociación, transporte o suministro de estupefacientes. En 34 de ellos (el 74% del total), éste era el único delito del procesamiento, mientras que en otros dos estaban combinados con otros delitos. En total hubo 5 casos referidos a asociación para delinquir y/o al tráfico de armas, y en dos de ellos, en concurrencia con tráfico de estupefacientes. En 3 casos la causa fue por hurto, en 2 por homicidio, y finalmente hubo uno por rapiña y uno por estafa.

GRÁFICO 4. Tipos de delito de mujeres madres con hijos/as o embarazadas.



Fuente: elaboración propia en base a relevamiento

En 14 de los casos (30%), el delito vinculado a estupefacientes tuvo lugar en una unidad penitenciaria, generalmente en el ingreso.

Casi la mitad de las penas observadas rondaron entre los 3 y 5 años. Se observaron dos casos con penas muy largas, de 17 y 26 años de prisión; y 4 casos con penas de 8 meses o menos de prisión. El promedio general de pena fue de 3 años y 8 meses. Sin contar los dos casos con penas más altas y los dos con penas más bajas, el promedio fue de 3 años y 10 meses de prisión.

Para los delitos vinculados exclusivamente a la negociación, transporte o suministro de estupefacientes, la pena promedio fue de 2 años y 11 meses. Si entre ellos observamos

solamente los delitos vinculados a estupefacientes realizados en unidades penitenciarias o a su ingreso, la pena promedio fue de 3 años y 3 meses.

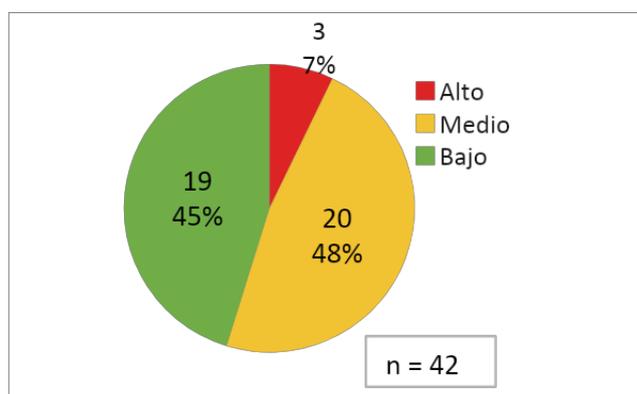
Diagnósticos de riesgos de reincidencia y de daño

Uno de los insumos más valiosos de las carpetas es el Offender Assessment System (OASys), que es el protocolo de diagnóstico implementado por el INR desde el 2018, y que debería aplicarse tanto al ingreso al sistema penitenciario, como en situaciones de solicitud de traslado o de tramitación de solicitudes judiciales. En el mismo se relevan, a partir de un cuestionario que se realiza con la interna, 12 dimensiones sobre distintos aspectos del perfil de las personas que han cometido delitos, con el fin de medir riesgos y necesidades para la intervención programática, apuntando a disminuir las probabilidades de reincidencia delictiva. De las 46 carpetas relevadas, se pudieron observar 42 casos con evaluaciones de OASys.

En 6 casos se observaron dos evaluaciones en distintos momentos del tiempo. Cabe mencionar que en todos ellos la segunda evaluación observó un riesgo más alto de reincidencia que la anterior. No podemos saber si esto se debió a problemas en el instrumento, en su aplicación o si efectivamente la prisionización tuvo en estos casos un efecto criminógeno, lo cual se presenta como un importante tema a investigar a futuro.

El promedio de riesgo de reincidencia observado a partir de las evaluaciones OASys fue de 51 puntos, o sea riesgo bajo (en la escala del protocolo, hasta 56 puntos se considera riesgo bajo, de 57 a 78, riesgo medio y de 79 a 146, riesgo alto). En el GRÁFICO 5 se detallan las frecuencias de los niveles observados en 42 casos (en los otros 4 casos relevados no se había realizado la evaluación): 3 casos de riesgo alto (7%), 20 de riesgo medio (48%) y 19 de riesgo bajo (45%). Tanto los puntajes medios como bajos tendieron a acercarse al límite entre ambos niveles.

GRÁFICO 5. Nivel de riesgo de reincidencia de mujeres madres con hijos/as o embarazadas.



Fuente: elaboración propia en base a relevamiento

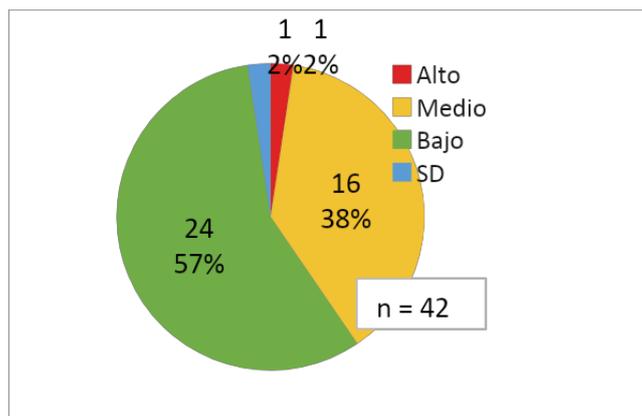
Es relevante señalar que cuando se analizaron los niveles de reincidencia para los casos de delitos vinculados a estupefacientes en unidades penitenciarias, en 9 de ellos (75%) el

riesgo diagnosticado fue bajo mientras que en 3 el riesgo fue medio (se observaron 12 de 14 porque en dos no había evaluación).

Respecto al análisis del riesgo de reincidencia, a excepción de los pocos delitos en los que hubo violencia física (ver GRÁFICO 4), las evaluaciones no subrayaron dimensiones de escalada de gravedad hacia delitos violentos. En las carpetas observadas, el diagnóstico de riesgos se vincula más bien a dificultades de inserción social y económica, identificadas como móviles del delito. En muchos casos esto también se asoció con un contexto social criminogénico y con estilos de pensamiento y comportamiento que disminuyen las posibilidades de problematizar y de emprender caminos alternativos al delito. En algunos casos el delito está naturalizado y se minimizan las consecuencias, hecho que es reforzado por la ausencia de víctimas directas en los delitos vinculados a estupefacientes.

El análisis precedente es consistente con la observación de los riesgos de daño o de conflictividad. Solo en un caso se registró un riesgo alto (2%). Luego en 16 casos se observó un riesgo medio (38%), en 24 un riesgo bajo (57%) y en uno no hubo dato.

GRÁFICO 6. Nivel de riesgo de daño (conflictividad) de mujeres madres con hijos/hijas o embarazadas.



Fuente: elaboración propia en base a relevamiento

Estos valores podrían explicarse por la naturaleza de la mayoría de los delitos en donde generalmente no media la violencia. Repitiendo el análisis anterior para los casos de delitos vinculados a estupefacientes en unidades penitenciarias, se observó solo un caso (8%) de riesgo medio y los 11 restantes con riesgo bajo (92%).

Finalmente, solo en dos casos (4%) se registró un riesgo de daño hacia sí misma, y en 11 casos (26%) riesgo de daño hacia los demás. Solo en 4 de los 34 casos (o sea, en el 12%) de delitos exclusivamente vinculados a estupefacientes se observó la existencia de riesgo de daño hacia los demás (conflictividad), mientras que en el 88% de estos casos no se observó tal riesgo.

Relevamiento de perfiles sociales, diagnósticos y recomendaciones

El promedio de edad de las mujeres relevadas es de 28 años. Todas ellas eran uruguayas con excepción de una de ellas que tenía nacionalidad brasilera.

Las trayectorias vitales de todas ellas han sido marcadas por diversas vulnerabilidades y por la imposibilidad de acceder a derechos de distinto tipo. Las evaluaciones OASys apenas permiten vislumbrar algunas de las dificultades de estas trayectorias, que sin dudas merecerían una metodología diferente para abordarlas en profundidad.

En general se relatan contextos de infancias con bajos recursos y con dificultades de inserción económica y laboral. Estas dificultades se expresan también en las posibilidades de emancipación del hogar y acceso a la vivienda. Un aspecto que se repite es el abandono temprano del sistema educativo, en la gran mayoría de los casos en el primer o segundo año de liceo. También se registra una alta inestabilidad laboral. Las experiencias relatadas son en trabajos precarios, donde los eventos de inserción formal y estable son raros o inexistentes.

Si bien en algunos casos surgen situaciones problemáticas de consumo de drogas (aparece claramente en 6 casos), esto no apareció como riesgo central en la mayoría de los casos relevados.

Uno de los elementos que sí aparecieron con mucha frecuencia es la pertenencia a redes con alta vulnerabilidad sociopenal, donde generalmente se observan algunos familiares con antecedentes penales. En 34 de los 46 casos (74%) se registró que la pareja actual o el padre de sus hijos/as de las mujeres se encuentra también privado de libertad. Otro aspecto relevante que surge del relevamiento es la existencia de victimización previa de estas mujeres. En 24 de los 46 casos (52%) se evidenció que la mujer fue víctima de violencia de género previo a la prisionización. Cabe señalar que esta cifra refleja sólo los casos evidenciados en la entrevista de diagnóstico y en algún caso en el registro del historial policial, pero es plausible que la cifra sea aún más alta.

Otro aspecto a destacar de las evaluaciones OASys relevadas, es que generalmente se identificaron algunos “factores protectores” que pueden servir como apoyo a procesos de desistimiento delictivo. Estos pueden ser de lo más variados: desde aspectos materiales o de apoyo familiar, alguna experiencia, capacitación o proyecto para el egreso, hasta indicios en el campo de las ideas o actitudes prosociales.

La mayoría de las recomendaciones que surgieron de los diagnósticos para la asistencia (posibles “hojas de ruta” o planes individuales de trabajo) tienen que ver con la necesidad de capacitación laboral y de retomar la continuidad de procesos educativos (principalmente la enseñanza de oficios), o de formular CV e insertarse en bolsas de trabajo. En los casos en los que se detecta uso problemático de drogas se recomendaron programas específicos de tratamiento, los cuales en general son muy escasos en el sistema penitenciario. También se observaron recomendaciones específicas e individualizadas, por ejemplo cuando se detectan dificultades de salud mental, o de la necesidad de reforzar habilidades sociales y las capacidades de resolución de conflictos, para los cuales se necesitaría multiplicar los programas de tratamiento específico. En algunos casos se apunta a la necesidad de intervenir sobre el “estilo de pensamiento y de comportamiento”, que es una de las dimensiones relevadas específicamente por el OASys. También aparecieron recomendaciones educativas cuando se tienen en cuenta ciertas habilidades o perfiles para ingresar a determinados programas formativos. En algunas ocasiones se ha registrado en sus carpetas cuando existe una vulnerabilidad familiar especial o un vínculo que podría necesitar de refuerzo (por ejemplo con los/as hijos/as), por lo que en

estos casos se recomendó un abordaje específico de estos contextos para mejorar las posibilidades de desistimiento delictivo.

Información dispersa, ausente y políticas públicas

El número de hijos o hijas total de estas mujeres es un dato que solo se logró relevar muy parcialmente. Resultó difícil ubicarlo en las carpetas, en algunos casos se conoció a través de los comentarios de las propias mujeres a través de una lectura exhaustiva del OASyS, en el cual aparecen comentarios textuales; en otros casos sólo surge a través de la entrevista individual y su historia de vida.

En definitiva, no conocemos el dato de la cantidad total de hijos e hijas de cada mujer privada de libertad, a pesar de la relevancia que la maternidad tiene para estas mujeres. Este dato tampoco se releva en varones privados de libertad.

La carencia de este indicador es una señal de la necesidad de realizar mejoras en el estudio de cada caso para poder implementar políticas que salgan de la mirada individual.

La composición familiar de cada una de ellas es otro de los datos que hay que buscar con detalle. De las frases, solicitudes o cartas halladas en las carpetas se puede deducir que muchas estaban a cargo de hogares monoparentales lo que influye decisivamente en el destino de los hijos al momento del encarcelamiento. Estos datos, de no hallarse dentro del sistema de registro del Poder Judicial o la Fiscalía, indicarían que la mujer formalizada y condenada atraviesa por el sistema sin que se considere su dimensión familiar y social.

Esta carencia de información hace que se dificulte aún más la evidencia del impacto de este encarcelamiento en la crianza de sus hijos e hijas a nivel afectivo y económico.

Esta falta de información resulta contradictoria con el deber socialmente asignado a las mujeres de crianza y cuidado de hijos e hijas así como de personas mayores o dependientes por alguna discapacidad. El rol tradicional de “cuidadora” parece desconocerse una vez que una mujer ingresa al sistema judicial y penitenciario. Otros organismos del Estado delegan en el Ministerio del Interior y en el Instituto Nacional de Rehabilitación todas las funciones.

3.- Trayectorias de vida

La vulnerabilidad socio penal de las mujeres privadas de libertad con hijos a su cargo, evidente en el estudio estadístico anterior, se refleja con toda crudeza al entrevistar las internas y recorrer sus historias de vida. Es notorio que esa vulnerabilidad sociopenal se expresa vívidamente historias de crianzas con severas carencias, bajo nivel educativo, pobreza, muy poca capacitación o desarrollo de habilidades para el empleo, haber sido víctimas de violencia familiar o abuso sexual, familiares cercanos privados de libertad, las que suelen desembocar en estrategias de supervivencia vinculadas a la venta minorista de estupefacientes.

Las historias que se narran a continuación son el fruto de entrevistas personales y reservadas, habiéndose cambiado el nombre de las internas y omitido referencias para asegurar su derecho a la intimidad.

Sonia tiene 18 años y fue formalizada cuando su hijo tenía un mes y medio de edad. Es primaria y fue imputada por un delito de suministro de estupefacientes. A pesar de la corta edad de su hijo recién nacido y de tener otro hijo de 3 años de edad se la condenó a 3 años de penitenciaría. Manifiesta que intentó ir a juicio para poder acceder a otro tipo de medida para cumplir su pena sin embargo no fue posible dado que su defensa le explicó que no había otras opciones acorde a su delito.

Se crió y formó su familia en la ciudad de Canelones donde vivía previamente a ser privada de libertad junto a su hijo de tres años, su pareja y su hijo recién nacido. En viviendas contiguas del mismo predio vive su madre y su hermano con su familia.

Respecto a su situación laboral previa a su reclusión relata haber trabajado informalmente en un residencial de ancianos los fines de semana. Tiene la escuela primaria terminada sin contar con estudios de formación educativa o laboral posteriores. Cabe recordar que su maternidad se inició a los 15 años.

Actualmente se encuentra en la Unidad n° 9 con su hijo de 4 meses de edad que ha estado hospitalizado por problemas respiratorios. Por tal motivo se encuentra pidiendo la prisión domiciliaria, que en caso que le sea concedida respondería a la edad del niño que la habilita a solicitarla y no a los problemas de salud, dado que este elemento no está contemplado en la normativa nacional vigente.

Valeria ingresó al sistema penitenciario con 31 años de edad siendo primaria. Luego de ingresar se enteró que estaba embarazada de su cuarto hijo. Tiene una hija de 15 años, un hijo de 12 años y una de 2 años que se encuentra a cargo de la tía paterna de sus hijos mayores.

Respecto a su delito manifiesta que se encontraba “trancada por afuera” en una boca de venta de pasta base cuando fue detenida y se le imputó un delito de suministro de sustancias estupefacientes prohibidas en grado de tentativa y se la condenó a una pena de 3 años y 6 meses de prisión. Hacía un mes que se encontraba en lo que ella define como “secuestrada” en dicho lugar, donde tenía deudas por el consumo problemático de sustancias que atravesaba y de esa forma a la vez de pagar, continuaba consumiendo. Por temor no denunció la situación que vivía.

Antes de estar privada de libertad convivió con su pareja, padre de su hijo en gestación y con sus hijos mayores. Su hija pequeña pasó al cuidado de otra persona por su problema de consumo de sustancias y a pesar de haber intentado establecer el contacto no lo ha logrado. Actualmente se encuentra realizando las gestiones judiciales correspondientes para restablecer el contacto y el vínculo con su hija. Con sus otros hijos ha tenido vínculo y ha sido responsable de su cuidado desde su nacimiento. Actualmente la visitan semanalmente en la Unidad n° 9 junto a su pareja, siendo su sostén afectivo y proyecta poder vivir con ellos en caso de acceder a la prisión domiciliaria.

Se encuentra cursando ciclo básico y cuenta con experiencias laborales previas escasas y con escasa formación.

Natalia tiene 28 años y fue condenada a una pena de 4 años y 6 meses de prisión por intentar ingresar droga a un centro penitenciario y por agravio a la autoridad policial por la reacción que tuvo cuando la detuvieron. Fue formalizada teniendo una hija de 4 meses de edad con la cual no pudo ingresar al sistema penitenciario, a pesar de haber sido manifestado a su defensa de oficio, lo que ocasionó un desapego abrupto y la interrupción

involuntaria de la lactancia materna. Luego de varias gestiones realizadas por su familia y esta oficina se logró fuera alojada con su hija varios días después por falta de cupos en la Unidad n° 9.

Tiene dos hijos más de 4 años y 8 años de edad, cuidados actualmente por su madre y su hermana. El niño de 4 años también se encuentra por momentos cuidado por un familiar, lo que ha sido de preocupación para Natalia por entender que la pareja de esa persona no es adecuada para la situación. En la misma vivienda conviven sus hermanos, siendo una familia numerosa con dificultades en las condiciones de habitabilidad. Natalia ha sido la referente exclusiva de sus tres hijos desde su nacimiento no contando con el apoyo paterno de los mismos por lo que su encarcelamiento ha afectado la vida cotidiana de los niños y consecuencias en todo el núcleo familiar.

Su educación formal es de primaria completa y cuenta con escasa inserción laboral previa a su privación de libertad. Desea retomar el estudio y poder trabajar.

Melisa, de 32 años de edad, es primaria y fue condenada por un delito de negociación de sustancias estupefacientes con 15 meses de prisión. Antes de su privación de libertad vivía junto a su hija de 9 años y su pareja. Hacía un año que se había quedado sin trabajo, luego puso un kiosco que se fundió y lo vendió. Relata haber trabajado desde los 14 años y no sentirse identificada con la actividad delictiva. El esposo tiene trabajo.

Cursa su embarazo en la Unidad n° 9 con gran angustia por estar separada de su hija a quien ve cada 15 días y se encuentra sumamente afectada por su privación de libertad.

Desea acceder a la prisión domiciliaria que podría cumplir en la casa de su tía paterna que podría realizar el sustento económico de ella y sus hijos.

Graciela, de 19 años de edad ingresó al sistema penitenciario a los 18 años cuando fue procesada por un delito de venta de estupefacientes con una pena de 2 años y 2 meses. Siendo menor de edad cumplió medidas alternativas por un delito de tentativa de hurto, y para ello fue vinculada a Casa Cuna en el barrio Cerro. Tuvo su primera hija estando en privación de libertad ya que ingresó a la Unidad a los 5 meses de embarazo. Afirma que la niña no sale de la Unidad con ningún familiar, “ella es mi compañera, me cuesta dejarla” y agrega “nos contenemos entre las dos”. Cabe mencionar que la red vincular de Graciela es frágil siendo la figura de su abuelo materno la más estable en sus relatos sobre su trayectoria de vida, su contención actual y su proyección a futuro, siendo el mismo el que cría a su hermano de 6 años de edad dado que su madre atraviesa problemas de consumo de sustancias y consecuencias psíquicas asociadas al mismo.

En relación al padre de la niña, manifiesta tener un vínculo solamente telefónico y no conoce a su hija debido a que también se encuentra en privación de libertad.

Encontrándose próxima a egresar del sistema penitenciario ha solicitado ayuda para insertarse laboralmente para poder realizar el sustento de ella y de su hija.

Rosa es primaria, tiene 29 años y fue formalizada con una pena de 2 años y 2 meses por venta de estupefacientes. Comienza su preventiva en prisión pero su defensor solicita prisión domiciliaria debido al embarazo cuando se encontraba de 5 meses de gestación. Tiene otros tres hijos que actualmente conviven con sus padres y sus sobrinos dado que su hermana también se encuentra privada de libertad. Por violación de la medida de prisión domiciliaria le colocan una tobillera, medida que también incumple. En ambas situaciones manifiesta que se encontraba yendo a la escuela a buscar a sus otros hijos. Al reintegrarla a prisión se la aloja en la Unidad n° 5 sin su hijo de 6 meses de edad que se alimentaba con lactancia exclusiva por lo que la desvinculación materno filial no sólo repercutió a nivel emocional si no que tuvo consecuencias en el bienestar físico del bebé.

Casi un mes después de realizar varias acciones por parte de su familia y esta Oficina, es alojada con su hijo en la Unidad n° 9.

Previo a ingreso a prisión residía en Montevideo con sus hijos a quienes cría sin apoyo paterno. La vivienda es suya y actualmente la habita su hermana. Ha trabajado en empleos de limpieza y en el programa barrido otoñal, cursó UTU pero no finalizó. En cuanto su proyección para el egreso, afirma tener apoyo de su madre y querer trabajar.

Flavia tiene 23 años y cumple una pena de 3 años y 6 meses de prisión por la comisión de un delito de negociación o venta de estupefacientes. Convive con su hijo más pequeño y tiene 3 hijos más de corta edad que están siendo cuidados por su familia durante su trayectoria en prisión. Es de una ciudad del interior en la cual no pudo permanecer porque cuando dio a luz no existía allí un alojamiento para mujeres con hijos. La vinculación con sus hijos es muy dificultosa dado que su familia es de muy bajos recursos y el viaje a Montevideo es difícil realizar por lo que implica monetariamente y las dificultades de traslado con tres niños tan pequeños.

Su nivel educativo es de ciclo básico incompleto y posee escasa experiencia laboral previa a su reclusión. Se desempeña en la cocina de la Unidad teniendo una actividad sostenida en el tiempo en esa tarea, lo que dadas las características del trabajo en el ámbito penitenciario actual, no podrá ser acreditado cuando egrese de prisión.

Andrea es primaria y tiene 22 años de edad. La condenaron a cuatro años de prisión por intentar ingresar droga en un centro penitenciario. Fue formalizada cuando su hijo tenía dos meses de edad, estuvo una semana en la Unidad n°5 interrumpiéndose la lactancia materna y fue alojada posteriormente en la Unidad n°9 con su hijo. Desde los 14 años a los 18 años vivió en un hogar de INAU y antes de ingresar a prisión convive con su madre, sus hermanos y su hijo recién nacido en un barrio céntrico de Montevideo.

Sus estudios constan de primaria completa sin ninguna experiencia laboral previa a la privación de libertad. Actualmente realiza tareas de limpieza en la Unidad y estudia. Su situación personal y el vínculo con su hijo denotan la necesidad de acompañamiento técnico.

Esther tiene 28 años y es la primera vez que se encuentra privada de libertad siendo formalizada por haber intentado ingresar droga a una unidad penitenciaria. Manifiesta haber sido coaccionada para realizar el delito. Convive con su hija en la Unidad n°9 y tiene dos hijos más, uno de ellos con trastorno del espectro autista (TEA), cuidados actualmente por su madre en el barrio Manga. Su privación de libertad ha tenido consecuencias en el bienestar psicoemocional de sus hijos lo cual le genera gran angustia. Tiene escuela primaria completa y cursa actualmente primer año de liceo. Desea acceder a cursos de capacitación laboral pensando en su egreso de prisión.

Verónica, tiene 23 años es primaria y fue formalizada por suministro de estupefacientes y condenada a una pena de 2 años cuando su hijo tenía cinco meses. Relata que el allanamiento en su casa fue en presencia de su bebé, lo que todavía lamenta.

Antes de estar privada de libertad trabajó informalmente como trabajadora sexual, no cuenta con otras experiencias formales de trabajo ni capacitación laboral.

Cuenta con apoyo familiar que manifiesta la contendrá cuando egrese de prisión. Realiza tareas de limpieza en la Unidad y retoma el estudio de segundo de liceo.

Raquel tiene 27 años y fue formalizada por un delito de suministro de sustancias estupefacientes prohibidas a título oneroso, es primaria y la condenaron a tres años de penitenciaría.

Antes de estar privada de libertad convivía con sus tres hijos, estando uno de ellos bajo el cuidado de su madre y el otro de la abuela paterna. La privación de libertad repercutió fuertemente en el bienestar psíquico y emocional de sus hijos debido a que Raquel es la referente exclusiva de sus hijos desde el nacimiento de los mismos.

Cuenta con experiencias laborales en empresas de limpieza y manifiesta sentirse en condiciones de insertarse laboralmente cuando egrese de la prisión. Está estudiando ciclo básico y trabajó durante un año en la cocina de la Unidad lo que no podrá acreditarse debido a la falta de regularización actual del trabajo dentro del sistema penitenciario.

Valentina de 42 años de edad ingresó al sistema penitenciario siendo primaria por haber intentado ingresar droga a un centro carcelario y la condenaron con 4 años de prisión. Tiene seis hijos, tres de ellos mayores de edad. Antes de estar privada de libertad realizaba venta de ropa por su cuenta, teniendo experiencias aisladas de inserción en el mercado laboral formal. Tiene primaria completa y no relata experiencias posteriores de formación y capacitación. Su privación de libertad generó consecuencias negativas en sus hijos principalmente en el de 7 años de edad que presenta altos niveles de angustia por la separación abrupta de su madre siendo ella la referente desde su nacimiento.

Alicia tiene 31 años y fue condenada a tres años de penitenciaría por un delito de suministro de sustancias estupefacientes prohibidas en grado de tentativa. Es su segundo procesamiento, hace cuatro años cumplió una medida alternativa por un delito leve con tareas comunitarias.

Vivía en Montevideo con sus dos hijas y trabajaba en una verdulería. Actualmente estudia primero de liceo en la Unidad n° 9 y trabaja en la peluquería. Recibe visitas familiares y su hija se encuentra al cuidado de su abuela paterna en su casa.

Jaqueline tiene 31 años y fue formalizada por intentar ingresar drogas en una unidad penitenciaria. Es reincidente y hacía 3 meses que había egresado del sistema penitenciario. Se encontraba cumpliendo libertad vigilada y manifiesta que desde la OSLA nunca tuvieron contacto con ella para guiarla en qué consistía el cumplimiento de dicha medida. A la falta de seguimiento por parte de la OSLA se suma la comisión del delito por lo que deberá cumplir los cuatro años de condena que se le imputó y el saldo de pena correspondiente a la libertad vigilada de un año y medio. Su hijo de tres años nació estando ella privada de libertad y tiene tres hijos más que fueron criados por ella hasta ingresar al sistema penal.

Elsa tiene 29 y es primaria. Fue condenada por delito de entrega de sustancia estupefaciente prohibida en grado de tentativa y especialmente agravado por haberse cometido en el interior de una cárcel y la penaron con 5 años y 6 meses de prisión. Tiene 4 hijos con los que convivía antes de estar privada de libertad en el mismo terreno que vive su madre. Los hijos viven con su madre y van a visitarla semanalmente. Estudia 1ero de liceo y trabaja como ayudante en la cocina ocho horas.

4.- Marco conceptual: perspectiva de derechos humanos y género para la privación de libertad de las mujeres

Existe un amplio desarrollo en el mundo, en normas nacionales e internacionales, documentos doctrinarios y guías orientadoras, sobre la necesidad de desarrollar un abordaje eficiente y adecuado a sus particulares necesidades, para el proceso de la ejecución penal de mujeres y de mujeres con hijos.

La privación de libertad que afecta a las mujeres involucradas pero también a sus familias y muy en especial, a sus allegados más vulnerables, las nuevas generaciones a su cargo. Esto debe activar esmerados instrumentos de cuidado de la dignidad humana, la asistencia social y la rehabilitación.

Todavía hay mucho por andar, tanto desde el punto de vista conceptual, como del de la asistencia programática y de la acumulación científica, sobre la prisión femenina.

No es casualidad que la mayoría de los espacios para la ejecución penal de mujeres en nuestro país sean apéndices dentro las estructuras generales de las cárceles, sin un diseño, ingreso y funcionamiento netamente diferenciado, salvo la unidad metropolitana N° 5 de Colón. Las unidades para madres con hijos, salvo la Unidad 9 de Colón, han surgido también como accesorias de esos sectores para mujeres, lo que implica un funcionamiento muchas veces coartado desde la propia planta física.

Aunque las cárceles de mujeres tienden a parecerse a las de los hombres, la trayectoria o el acto de transgresión penal que las llevan allí suelen ser muy diferentes a las de los hombres.

Como el delito es fundamentalmente masculino, la acumulación científica y programática para mujeres, ha sido mucho menor. Suele ser así en todo el mundo. La nueva perspectiva de derechos humanos y género, impulsada por la Declaración Universal de Derechos Humanos y, en particular, por todos los instrumentos internacionales de derechos humanos aprobados en los últimos 20 años en Naciones Unidas y en el sistema regional de derechos humanos, ha puesto en cuestión ese abandono de la cuestión femenina.

Cabe señalar que el sistema internacional de los derechos humanos, con normas ratificadas por nuestro parlamento o votadas por el Uruguay en la Asamblea General de las Naciones Unidas, integra nuestro ordenamiento jurídico uruguayo e incluso puede señalarse su jerarquía ya que se integran a la parte dogmática de nuestra Constitución mediante el artículo 72 y 7 de la misma.

Es hora de que las políticas penitenciarias asuman la cuestión de la cárcel de mujeres con todas las especificidades implícitas en la misma a partir de esta perspectiva de derechos humanos y género, renovadora, innovadora y apta para responder a graves e injustos vacíos no resueltos.

Como señala Ana Vigna (2011) al analizar el desistimiento del mundo del delito, “El desinterés por parte de la criminología acerca de la figura de la mujer ofensora está justificado, en parte, por su escaso peso en términos cuantitativos. A pesar de ello, las diferencias no sólo en las tasas de delito, sino también en el tipo de hechos, modalidades, frecuencia y contexto, han llevado a algunas criminólogas feministas a sostener que los procesos, factores y mecanismos asociados a la comisión de ilícitos por parte de las mujeres pueden diferir de aquellos que influyen en el comportamiento de los hombres

(...) Adicionalmente, las mujeres no sólo se ven involucradas en menor medida que los hombres en actividades delictivas, sino que incluso cuando lo hacen, su permanencia dentro de la actividad es considerablemente menor que la de éstos (...). Si las mujeres se involucran menos en la actividad que los hombres, y adicionalmente, su desistimiento es más temprano, parece relevante a los efectos de la política pública analizar cuáles son los factores y mecanismos que operan en estos procesos, con miras a generar alternativas que contribuyan a disminuir las tasas de reincidencia.”

A partir de la década de 1990, ante el incremento del encarcelamiento de mujeres en América Latina se observó con mayor detenimiento las causas que podrían haber influido en este aumento y se puso énfasis en el estudio de los procesos sociales que llevaron a las mujeres a delinquir. Entre las posibles respuestas se ha considerado el aumento de los delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes, luego de algunos cambios legislativos en muchos países, como una razón. Las estadísticas elaboradas por ILANUD (2006) sobre el encarcelamiento de mujeres en América Latina, con datos de los sistemas penitenciarios de 18 países de América Latina y el Caribe, muestran que en todos los países hubo un aumento de encarcelamiento de mujeres por delitos relacionados con drogas en relación con los varones a la vez que analiza la diferencia con los perfiles de mujeres y varones para los mismos delitos.

Este tipo de delitos –todas variedades asociadas al narcomenudeo– permiten a muchas mujeres permanecer en sus hogares al cuidado de sus hijos e hijas y obtener un ingreso económico sin descuidar las tareas domésticas tradicionalmente asignadas a la mujer (Nuñez, 2007: 202).

En cuanto a la importancia de las mujeres en la cadena de narcotráfico, en su gran mayoría, ocupan los eslabones más bajos, realizando las tareas de mayor riesgo y con escaso o nulo poder de decisión (Anthony, 2007: 106). Su participación responde en muchos casos a sus condiciones de alta vulnerabilidad socioeconómica relacionada con la “feminización de la pobreza” y la forma en que esta incide en hombres y mujeres de manera diferencial (CEPAL, 2014)

Otro factor, también analizado por CEPAL, refiere al aumento de los hogares monoparentales a cargo de la mujer, lo que implica restricciones en la capacidad de generar ingresos al no contar con otros aportes a la economía hogareña. A esto también se suma el salario promedio más bajo que reciben las mujeres al momento de realizar trabajos fuera del hogar y las dificultades para compaginar la crianza de sus hijos e hijas y el trabajo remunerado. Este análisis es compatible con la irrupción de nuevas estrategias de supervivencia de este grupo de mujeres de bajos recursos con familia a cargo.

La perspectiva de género y las normas

Según la Guía elaborada por Naciones Unidas (2019) la integración de la perspectiva de género en derechos humanos es el “proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, inclusive las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y a todos los niveles. De manera restrictiva se suele entender que la incorporación de la perspectiva de género designa exclusivamente el monitoreo del respeto de los derechos humanos de las mujeres y la violencia de género.

Desde una perspectiva más amplia, la integración de la perspectiva de género en las investigaciones en derechos humanos conlleva a examinar la dimensión de género que presentan las violaciones de los derechos humanos y tener en cuenta la perspectiva de todos los individuos, incluidas las personas LGBTI, así como las consecuencias que provocan las violaciones de los derechos humanos para todas las personas y poblaciones, pues dichas consecuencias pueden ser distintas según el sexo y el género de cada uno/a”. (2019; 8). Esta integración de la perspectiva de género es parte de la estrategia general de ONU para promover la igualdad de género.

La incorporación de esta perspectiva al análisis de las distintas ramas del derecho busca poner de manifiesto cómo el quehacer jurídico incide en la afectación diferenciada a los distintos grupos de población perpetuando o combatiendo la desigualdad en el goce de los derechos entre varones y mujeres. En definitiva, el derecho puede encerrar múltiples formas de discriminación a pesar de presentarse como una disciplina objetiva y neutral. (Facio: 1999, 21-60)

La perspectiva de género en el derecho permite observar el impacto de las normas y las prácticas jurídicas y proponer estrategias legales para prevenir y erradicar las diferencias de trato discriminatorio y evitar o atenuar los impactos negativos que pueda generar la aplicación descontextualizada de las normas. Por otra parte, las diferencias de género se integran con otras formas de discriminación determinadas (etnia, contexto o clase social, sub cultura, entre otras cuestiones) que también deben ser tenidas en cuenta al analizar la situación de las personas, en este caso la de las madres recluidas con sus hijos e hijas.

El enfoque de género y las penas alternativas a la prisión

De acuerdo con el Manual de interpretación de las Reglas Bangkok de las Naciones Unidas, “la situación de las mujeres con hijas o hijos o en estado de embarazo justifica que se les otorgue un tratamiento diferenciado.”

En este sentido la Opinión Consultiva 21/14, párrafo 158 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos señala que “cuando el interés superior de la niña o del niño exige el mantenimiento de la unidad familiar, el imperativo de no privación de libertad se extiende a sus progenitores y obliga a las autoridades a optar por medidas alternativas a la detención para la familia y que a su vez sean adecuadas a las necesidades de las niñas y los niños. Evidentemente, esto conlleva un deber estatal correlativo de diseñar, adoptar e implementar soluciones alternativas a los centros de detención en régimen cerrado a fin de preservar y mantener el vínculo familiar y propender a la protección de la familia, sin imponer un sacrificio desmedido a los derechos de la niña o del niño a través de la privación de libertad para toda o parte de la familia”.

En consonancia con lo anterior, AIDEF (Asociación Interamericana de Defensorías Públicas) sugiere para el caso de mujeres embarazadas, madres lactantes y con niños y/o niñas a su cargo, agotar las posibilidades alternativas a la privación de libertad y comprobar si las razones invocadas por las autoridades para descartarlas se basan en motivos fundados y razonables. Instan a la aplicación de medidas alternativas, en sustitución del ingreso en centro carcelario (por ejemplo, el arresto domiciliario), sobre la base del principio del interés superior del niño/a.

Aspectos a tener en cuenta en la ejecución penal de mujeres

Según lo analizado por UNODC (Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el delito) el encarcelamiento de mujeres tiene un impacto diferencial sobre ellas y sobre las personas a su cargo (fundamentalmente hijos e hijas). Este impacto también se nota en el costo económico y social del encarcelamiento: produce estigma y consecuencias en su salud mental, los establecimientos carcelarios en general no tienen programas específicos para ellas y las instalaciones no están adecuadas.

Pensar en medidas no privativas de la libertad para delitos menores puede reducir significativamente estos costos sociales, además de reducir la población penitenciaria y, con planes adecuados, contribuir en la reducción de la reincidencia.

Algunos de los factores que contribuyen a la delincuencia de mujeres están relacionados con: pobreza, violencia de género ejercida contra ellas, trata de personas por las cuales se las obliga a cometer delitos, muchos de ellos relacionados con drogas, problemas de salud mental o consumo.

Es necesario destacar el impacto diferencial del encierro para varones o mujeres: la figura materna en muchos casos funciona como un factor aglutinante para la familia por lo que su encarcelamiento puede resultar devastador sobre la vida de hijos e hijas y personas a cargo. Las consecuencias pueden verse en lo afectivo y económico, incidiendo en las condiciones de vida, estructuración de la rutina cotidiana, permanencia en la vivienda o desvinculación de instituciones educativas.

Al momento de determinar una prisión preventiva o una condena para una mujer, además del delito, es necesario tomar en cuenta varios factores. Estos son: **a)** sus responsabilidades de cuidado respecto a personas a cargo (niños, adultos mayores, personas con discapacidad) y el impacto que estas medidas tendrían sobre estas personas; **b)** su historial como víctima de otros delitos como abuso sexual, trata de personas o violencia de género; **c)** su necesidad de atención de salud mental.

Analizando estos factores es pertinente, tal como amerita la legislación uruguaya, evaluar la posibilidad de: **a)** un aplazamiento de la pena en tanto se atiendan los factores antes mencionados, **b)** la posibilidad de medidas alternativas y **c)** la posibilidad de una prisión domiciliaria.

Principios orientadores

Al analizar la situación de madres con hijos e hijas en prisión es necesario pensar el tema desde un enfoque que englobe a ambas partes afectadas por la pena: la situación penal de la madre tendrá consecuencias directas en la vida de sus hijos. Hacerlo es también la manera de lograr una “rendición de cuentas” efectiva, eficiente y rehabilitadora de quien transgredió. Para ello existen varios principios orientadores.

Principio de no trascendencia de la pena

A veces los daños colaterales de la pena sobre las personas a cargo de la mujer privada de libertad, pueden ser aún mayores que el daño provocado por el delito que inició el proceso.

Cuando la pena “trasciende” a la persona a quien se aplica, su efecto golpea a sus personas allegadas y a su cargo, con efectos negativos de larga duración que solo una ejecución penal con perspectiva de género y derechos humanos, en el marco de las normas nacionales e internacionales vigentes, puede evitar.

La ley penal, por su formato modular de tipos penales y penas con márgenes pre determinados, tiene limitantes para evitar la trascendencia de la pena. Las normas procesales, complementariamente, suelen tener mecanismos de ajuste a las situaciones particulares de las personas, los que pueden ser integrados con la normativa internacional de derechos humanos vigente para el país.

El Estado tiene la oportunidad, integrando de manera sistémica las normas nacionales e internacionales que refieren a la privación de libertad y al cuidado de los derechos de las poblaciones más vulnerables, evitar las consecuencias de cuando la pena trasciende a quienes se aplica. El Estado, mediante el accionar de los diversos organismos y poderes que lo conforman, debe atender los derechos de los hijos e hijas a cargo de esa madre o de este referente significativo. De lo contrario no estaría garantizando los derechos de estas personas menores de edad sino que incluso podría llegar a violarlos.

Interés superior del niño

Consagrado por la Convención Internacional de los Derechos de los Niños, el mandato de cuidar “el interés superior del niño” también debe ser tenido presente a la hora de la ejecución penal cuando hay procesos o penas que los afectan.

El Comité de los Derechos del Niño entiende que este interés, que es el primordial en los casos en los que colidan diferentes intereses, debe ser analizado teniendo en cuenta de qué forma los derechos de estos niños pueden ser afectados por las decisiones que se tomen, incluso aquellas que no refieren directamente a ellos pero sí los afectan indirectamente. Esto implica que en los casos de condenas a sus referentes significativos, es necesario analizar el impacto que esta condena pueda tener en estos sujetos de derecho que serán indirectamente afectados y si esta condena impacta afectando su interés superior debería ser tenido en cuenta a los efectos de modificar, corregir o subsanar este impacto negativo.

Este interés superior es un concepto que exige revisión permanente e individual y en el caso de referente significativo con condena de prisión debería ser evaluado teniendo en cuenta al menos tres opciones: a) la posibilidad de sustituir la privación de libertad por otra medida en función del interés superior del niño; b) la opción de fomentar e impulsar el desarrollo de medidas alternativas que permitan un adecuado cumplimiento de la pena y un acompañamiento de ese grupo familiar; c) la opción de permanecer con sus hijos en instituciones adecuadas para su desarrollo y de promover el contacto familiar en caso de que no esté especialmente contraindicado. Estas tres opciones deberían tenerse en cuenta en cada caso que un referente significativo sea condenado acentuando la aplicación rigurosa de los criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad de la pena.

Derecho del niño a la familia y a no ser separado de sus referentes

El derecho a la familia, sea la que sea la naturaleza y características de la misma, pero siempre identificable como el ámbito de crianza, afecto y socialización esencial para el desarrollo de las capacidades humanas, es reconocido por diversas normas, entendiéndose como aceptable la separación del niño de ese ámbito natural de protección y crecimiento cuando existen factores insuperables que hacen inviable el mantenimiento de esa convivencia de manera temporal o total.

El mantenimiento de los lazos parentales o la separación del niño o niña de su referente significativo no puede depender de la existencia o no de cupos en el sistema penitenciario sino de una evaluación detallada del vínculo y los cuidados recibidos por ese sujeto de derechos cuya vida puede verse significativamente alterada por una decisión del Estado. En este punto es necesario tener en cuenta que no es aceptable basar la decisión en estereotipos familiares o prejuicios sino en una evaluación técnica objetiva.

La importancia de cuidar ese derecho del niño y niña a realizar el máximo esfuerzo posible para cuidar sus vínculos familiares y mantenerlos salvo existan fundados motivos que lo desaconsejen o impidan, está recogido en la jurisprudencia del Comité de los Derechos del niño de Naciones Unidas. Así, la Observación General N° 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea considerado primordial (artículo 3, párrafo 1), señala: "El Comité recuerda que es indispensable llevar a cabo una evaluación y determinación del interés superior del niño en el contexto de una posible separación del niño y sus padres (arts. 9, 18 y 20). También subraya que los elementos antes mencionados son derechos concretos y no solo elementos para determinar el interés superior del niño.

5.- Marco jurídico para la ejecución penal de mujeres con hijos a su cargo

Normas Internacionales

El derecho internacional de los derechos humanos se funda en la base del reconocimiento de la dignidad humana, la igualdad y no discriminación. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) establece que "Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano". La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), establece el deber estatal de garantizar servicios apropiados a la mujer embarazada, antes, durante y después del parto, incluyendo la alimentación adecuada durante la lactancia. Esta norma es de aplicación general, por lo que también ampara a las mujeres privadas de libertad.

En el ámbito interamericano, la Convención de Belem do Pará (1994), tratado centrado en prevenir y sancionar la violencia contra la mujer, considera a la mujer embarazada como persona en situación de vulnerabilidad. En aplicación de esa convención, el Estado debe adoptar las medidas adecuadas para erradicar normas legales o sociales que perpetúan la violencia contra la mujer y fomentar la educación y capacitación del personal de administración de justicia.

Ya el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por Uruguay, señaló, en su artículo 24 que: "Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o

nacimiento a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y el Estado”.

Con el mismo sentido de protección de la infancia y de los vínculos afectivos básicos y sanos para su desarrollo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales expresa en su artículo 10: “1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. (...) 2. Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. (...)”.

También la Convención Americana sobre derechos Humanos estipula el derecho de niñas y niños a medidas de protección por parte de su familia, la sociedad y el Estado.

En sintonía, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 23.1, el art. 9 de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y el art. 12 del Código de la Niñez y la Adolescencia de Uruguay, postulan el derecho de los niños a vivir con su padre y/o madre, excepto en los casos que la separación sea necesaria para el interés superior del propio niño. Establece la Convención sobre los Derechos del Niño el derecho del niño a mantener contacto directo con ambos, y si está separado de uno de ellos o de los dos, corresponde al Estado responsabilizarse de este aspecto, en el caso de que la separación haya sido producida por acción del mismo.

La Convención sobre los Derechos del Niño establece en su art. 3, que el “interés superior del niño” es la piedra fundamental sobre la cual fundar todas las medidas y decisiones judiciales que afecten a los niños, ya sea de manera directa o indirecta.

Las Observaciones del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas constantemente han reiterado que “el interés superior del niño” es a la vez “un derecho”, “un principio”, “una norma de procedimiento”.

Como señala Corina Giacomello: “El interés superior del niño no es concepto estático, sino dinámico, que obliga al Estado a revisar y repensar constantemente sus normas y procedimientos, y cuyo cumplimiento puede garantizarse sólo mediante un análisis y aplicación caso por caso”.

La Observación General N° 5 del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas convoca a los Estados a tener una atención permanente sobre las decisiones que pueden afectar a los niños o niñas, incluyendo las decisiones judiciales y la legislación: “Todos los órganos o instituciones legislativas, administrativas y judiciales han de aplicar el principio de interés superior del niño estudiando sistemáticamente cómo los derechos y los intereses del niño se ven afectados o se verán afectados por las decisiones y las medidas que adopten, por ejemplo, una ley o una política propuestas o existentes, una medida administrativa o una decisión de los Tribunales, incluyendo las que no se refieren directamente a los niños pero los afectan indirectamente”.

Tomando nota de las particularidades del “delito femenino”, es muy amplia la tendencia de las legislaciones internacionales sobre derechos humanos, tanto las globales como las regionales.

Es amplia también la coincidencia de las normas internacionales de protección de los derechos humanos en que los delitos de las mujeres admiten y requieren, en general, salvo excepciones un tratamiento adecuado a sus características y con especiales medidas cuando existen niños a cargo de esas mujeres.

También desde la perspectiva del interés superior del niño, la Asamblea General de las Naciones Unidas dispuso en 2010 las “Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidados de los niños” en su artículo 48: “Cuando el único o principal cuidador del niño pueda quedar privado de libertad a causa de su ingreso en prisión preventiva o de su condena a una pena de prisión, deberán dictarse en tales casos, siempre que sea posible y teniendo en cuenta el interés superior del niño, medidas de libertad provisional y penas no privativas de libertad. Los Estados deberían tener en cuenta el interés superior del niño al decidir retirar la custodia de un niño nacido en prisión o que vive en prisión con uno de sus progenitores. La retirada de la custodia de esos niños debería tratarse del mismo modo que otros casos de separación. Debería ponerse en máximo empeño en lograr que los niños que permanezcan bajo la custodia de sus padres se beneficien de un cuidado y protección adecuados, al tiempo que se garantiza su propia condición de individuos libres y su acceso a las actividades de la comunidad”.

Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, “Reglas Mandela”, también apuntan al tratamiento especializado del sistema penitenciario de las mujeres y de las mujeres con hijos a su cargo. El documento señala en su introducción “la necesidad de ejercer una vigilancia respecto a la situación específica de los niños, los menores y las mujeres en la administración de justicia, en particular en situaciones de privación de libertad”. Las reglas refieren a el ingreso de las mujeres a la cárcel, la necesidad de atender la situación de sus hijos, la atención pre y post natal y los requisitos mínimos para que los niños y niñas puedan vivir con sus madres.

Las “Reglas de Bangkok”.

Aprobadas por resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2011, con el voto de Uruguay, las “Reglas de Bangkok”, son la norma del sistema internacional de los derechos humanos de referencia sobre la prisión para mujeres y para la aplicación de medidas alternativas a las mismas.

Estas normas no solo actúan en todo el mundo como fuente de inspiración para las legislaciones nacionales y regionales, sino que son también fuente para la jurisprudencia y la interpretación de las normas jurídicas de los países.

Los numerales iniciales de este conjunto normativo, se apoyan en la creciente conciencia de que las mujeres privadas de libertad y en especial aquellas de mayor vulnerabilidad y con hijos o personas a su cargo, requieren una particular atención y asistencia eficiente dada, en general, su situación de fragilidad. Entre otras cosas, el documento invita a los Estados Miembros a que “tengan en consideración las necesidades y circunstancias específicas de las mujeres reclusas al elaborar la legislación, los procedimientos, las políticas y los planes de acción correspondientes, y a que utilicen, según proceda, las Reglas de Bangkok”. También ponen de relieve que, “al dictar sentencia o decidir medidas previas al juicio respecto de una mujer embarazada o de una persona que sea la fuente primaria o única de cuidados de un niño, se debería dar preferencia a medidas no privativas de la libertad, de ser posible y apropiado, e imponer condenas que supongan privación de la libertad cuando se trate de delitos graves o violentos”. Explica el

instrumento también que “muchos establecimientos penitenciarios existentes en el mundo fueron concebidos principalmente para reclusos de sexo masculino, mientras que el número de reclusas ha aumentado considerablemente a lo largo de los años” y apunta que “cierto número de mujeres delincuentes no plantean un riesgo para la sociedad y que, como ocurre en el caso de todos los delincuentes, su encarcelamiento puede dificultar su reinserción social”.

En la Regla N° 2 se establece la posibilidad de que “antes de su ingreso o en el momento de producirse, se deberá permitir a las mujeres con niños a cargo adoptar disposiciones respecto de ellos, previéndose incluso la posibilidad de suspender la reclusión por un período razonable, en función del interés superior del niño”.

La Regla N° 4 también refiere a que las reclusas sean enviadas, en la medida de las posibilidades, a centros cercanos a su hogar teniendo en cuenta “*sus responsabilidades de cuidado sobre otras personas*”. Esta Regla es de vital importancia para el mantenimiento y desarrollo de todos los vínculos familiares, lo que, en el caso de que el niño o niña que vive con su madre en la prisión pudiera salir a visitar a sus familiares este hecho no se vea dificultado por la distancia y de igual manera aquellos hijos e hijas que viven fuera de la cárcel.

La regla N° 49 establece que: “Toda decisión de permitir que los niños permanezcan con sus madres en la cárcel se basará en el interés superior del niño. Los niños que se encuentren en la cárcel con sus madres nunca serán tratados como reclusos”.

La Regla N° 52 regula al respecto del momento y la forma en la que la decisión de retirar un niño o niña de la cárcel debe darse. Los agentes del Estado deben asumir la función de velar por su interés superior en tanto son garantes de este interés.

Las normas plantean que los Estados deberán esforzarse en contar con un amplio abanico de medidas alternativas para evitar que la prisión sea la única medida para mujeres que infringen la ley.

La Regla N° 57 señala “Las disposiciones de las Reglas de Tokio servirán de orientación para la elaboración y puesta en práctica de respuestas apropiadas ante la delincuencia femenina. En el marco de los ordenamientos jurídicos de los Estados Miembros, se deberán elaborar medidas opcionales y alternativas a la prisión preventiva y la condena, concebidas específicamente para las mujeres delincuentes, teniendo presente el historial de victimización de muchas de ellas y sus responsabilidades de cuidado de otras personas”.

Ampliando esto, la Regla N° 59 establece: “En general, se utilizarán medios de protección que no supongan privación de la libertad, como albergues administrados por órganos independientes, organizaciones no gubernamentales u otros servicios comunitarios, para brindar protección a las mujeres que la requieran. Se aplicarán medidas temporales de privación de la libertad para proteger a una mujer únicamente cuando sea necesario y lo haya solicitado expresamente la interesada, y en todos los casos bajo la supervisión de las autoridades judiciales u otras autoridades competentes. Se dejarán de aplicar esas medidas de protección si se opone a ellas la interesada”.

Sobre la importancia de valorar las responsabilidades de cuidado que puede tener una mujer que es sometida a juicio penal, señala la norma 61: “Al condenar a las delincuentes,

los tribunales tendrán la facultad de examinar atenuantes, como la ausencia de historial penal y la levedad relativa y el carácter de su comportamiento delictivo, teniendo en cuenta las responsabilidades de cuidado de otras personas de las interesadas y su situación particular”.

La Regla N° 64 expresa: “Cuando sea posible y apropiado se preferirá imponer sentencias no privativas de la libertad a las embarazadas y las mujeres que tengan niños a cargo, y se considerará imponer sentencias privativas de la libertad si el delito es grave o violento o si la mujer representa un peligro permanente, pero teniendo presente el interés superior del niño o los niños y asegurando, al mismo tiempo, que se adopten disposiciones apropiadas para el cuidado de esos niños”.

Es muy importante la lectura sistemática de lo establecido por las “Reglas de Bangkok” y la “Reglas Mandela”, ya que conforman una matriz de pautas de protección y cuidado para los derechos de niños y niñas cuyos padres y/o madres o cuidadores principales fueron encarcelados. Estas normas indican que deben contemplarse alternativas a la privación de libertad, aplicarse siempre que sea posible estudiando el caso particular y teniendo como una consideración primordial el principio del interés superior del niño. (Reglas Mandela N° 29 y 38, Regla Bangkok N° 48 y 49).

La legislación nacional

Es clara la obligación del Estado uruguayo de dar tratamiento y asistencia integral a las mujeres privadas de libertad con hijos a su cargo en los propios establecimientos penitenciarios. Dice el Decreto Ley 14.470 en su Artículo 29 “La reclusa con hijos menores de cuatro años podrá tenerlos consigo en el establecimiento. En casos especiales previo dictamen de técnicos, sicólogo o siquiatria del Consejo del Niño o del Instituto de Criminología, y con informe fundado de la autoridad carcelaria, podrá extenderse la edad hasta los ocho años. En todos estos casos la madre y el hijo se mantendrán bajo control técnico que se ejercerá periódicamente”. En el Artículo 30 del mismo Decreto Ley se prevé que si “al cumplir el menor los cuatro años, si el progenitor libre no pudiera hacerse cargo del mismo, la administración carcelaria dará intervención a la autoridad que corresponda.”

La aplicación práctica de ese Decreto Ley no es lineal y automática. Existen quienes a pesar de encontrarse bajo el límite que protege la norma deciden no ingresar a los niños con ellas dentro de las unidades penitenciarias. También existen quienes relatan no haber solicitado el ingreso de su hijo/a por no haber sido informadas de la posibilidad legal vigente. En otros casos, los ingresos con los hijos no son posibles por la falta de cupos disponibles, lo que vulnera la ley. Hay unidades penitenciarias que cuando no existen cupos disponibles analizan cada situación, priorizando los lugares en función de la edad de los niños y niñas, así como de las alternativas de cuidados que existe afuera.

Nuestro país contempla para la ejecución penal la prisión domiciliaria, el aplazamiento provisional de la prisión y las medidas alternativas a la privación de libertad.

El artículo 228 del Código de Proceso Penal contempla la aplicación de prisión domiciliaria entre las medidas cautelares posibles. La prisión domiciliaria también es aplicable en la etapa de ejecución de la pena por remisión expresa de los art. 304 y 305 del mismo código.

Señala el art. 228 del Código de Proceso Penal: “Art. 228.1 Para decidir acerca de la imposición o en su caso la sustitución o la cesación de la prisión preventiva, el juez le asignará especial relevancia a los siguientes elementos de juicio: a) necesidad de atender circunstancias familiares o especiales del imputado que hicieran evidentemente perjudicial su internación inmediata en prisión; b) imputadas en estado de gravidez a partir del quinto mes de embarazo o madres que estén amamantando durante el primer año de lactancia; c) imputados afectados por una enfermedad que acarree grave riesgo para su vida o salud, extremo que deberá ser acreditado por el informe pericial correspondiente; d) imputados mayores de setenta años cuando ello no involucre riesgos considerando las circunstancias del delito cometido. 228.2 El juez ordenará la internación provisional del imputado en un establecimiento asistencial adecuado cuando se acredite por informe pericial que sufre una grave alteración de sus facultades mentales que acarree grave riesgo para su vida o salud”.

En este sentido se puede diferenciar el régimen si se trata de una prisión preventiva en carácter de medida cautelar o si se dispone en razón de una condena ejecutoriada, ya que los requisitos procesales para disponerla son distintos.

El art. 228 contempla la situación de mujeres embarazadas desde el quinto mes de embarazo y de madres de niños lactantes de hasta 12 meses de edad. Pueden recibir prisión domiciliaria.

La norma no incluye ni reclama circunstancias específicas fuera de la condición de “madre”. Cabe señalar, que la norma no considera si el cuidador no es su madre y esa persona es perseguida y/o castigada penalmente.

Ese artículo 228 del Código de Proceso Penal también es aplicable ante situaciones de vulnerabilidad socio familiar de la persona imputada (niños a su cargo, personas con discapacidad o ancianas a su cargo, ser el sostén de cuidado y crianza, etc.) o condenada que ameriten detener su envío a prisión.

El literal a) del art. 228 prevé la “*necesidad de atender circunstancias familiares o especiales del imputado que hicieran evidentemente perjudicial su internación inmediata en prisión*”. Ya existe práctica judicial en ese sentido, incorporando la aplicación de este literal a del artículo 228 del Código de Proceso penal en el proceso de ejecución determinando la prisión domiciliaria de la mujer. (Por ejemplo decreto N° 642/2021 iue287-637/2010).

El literal “b” admite el uso de la prisión domiciliaria de las mujeres embarazadas desde el quinto mes de embarazo y hasta el primer año de lactancia con total claridad: “*b) imputadas en estado de gravidez a partir del quinto mes de embarazo o madres que estén amamantando durante el primer año de lactancia*”. Como se ve no requiere acreditar ningún riesgo específico en relación a la gestación o lactancia. Sin embargo, en la Oficina hemos vistos casos que operadores del sistema han descartado el uso de este artículo, mal interpretando que debían probar riesgos en el embarazo o en la salud del niño.

La enfermedad del imputado está contemplada en el literal c) y prevista a texto expreso en sede de ejecución a través del artículo 305 del CPP, como razón suficiente para la aplicación de la prisión domiciliaria.

Sin embargo nada se dice en relación al estado de salud de los hijos de quienes se encuentran en privación de libertad, ni aun de los propios niños que se encuentran dentro de los establecimientos penitenciarios. En efecto, el inciso “c” del artículo señalado, refiere a *“imputados afectados por una enfermedad que acarree grave riesgo para su vida o salud, extremo que deberá ser acreditado por el informe pericial correspondiente”* quedando fuera los casos antes señalados.

Contemplar la situación de los niños niñas y adolescentes que se ven afectados por la privación de libertad de sus referentes implica no solo respetar el interés superior de los que son titular sino también otorgar efectividad a los principios aplicables al ejercicio punitivo, tales como el de no trascendencia o trascendencia mínima y el interés superior del niño.

El art. 228 es una buena plataforma para atender situaciones de vulnerabilidad social de las mujeres con personas a su cargo, y abren la posibilidad de atender con programas asistenciales eficientes situaciones que hoy solo reciben el castigo penal.

Cabe destacar que las normas que consagran derechos requieren de un efectivo acceso a la justicia y al ejercicio del derecho a la Defensa, sin embargo no existe servicio de Defensorías de Familia del Poder Judicial que atienda las situaciones que se atraviesan dentro de las unidades penitenciarias.

Existen mujeres que en ejercicio de su derecho a tomar decisiones respecto a sus hijos deciden no ingresarlos a las Unidades pero esperan poder verlos durante la ejecución de su condena. No hay programas que garanticen el derecho a las visitas cuando la familia no tiene recursos suficientes que permitan el traslado de los/las niñas y/o niños a los centros penitenciarios.

Asimismo la ley 19.513 de “Creación de la comisión de lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado transfronterizo. modificaciones al decreto ley 14.294 sobre estupefacientes” establece en su art. 8 que: “En los casos en que se produzca el procesamiento con prisión de personas por presuntos delitos previstos en el Decreto-Ley N° 14.294, de 31 de octubre de 1974, (leyes de estupefacientes) el Poder Judicial deberá comunicar la situación al Ministerio de Desarrollo Social y al Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay cuando estuvieren siendo afectados derechos de terceros que mantengan vínculos familiares, afectivos o de dependencia económica con los imputados”. Esa ley, poco difundida, establece en su art. 9: “El Ministerio de Desarrollo Social y el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay deberán evaluar la asistencia a brindar a raíz de dicha privación de libertad”. Y luego, en el art. 10 señala: “En caso de que fuera constatada la situación prevista en el artículo precedente, el Ministerio de Desarrollo Social y el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay deberán brindarle atención y seguimiento a los terceros afectados, integrándolos a los planes sociales específicos, de acuerdo con sus respectivas competencias”.

6.- CONCLUSIONES

1.- AUMENTO DE PRISION FEMENINA En los últimos años ha crecido sostenidamente la población penitenciaria, pero muy especialmente lo han hecho las

mujeres privadas de libertad (26% en los últimos 12 meses). Una primera dificultad para comprender este fenómeno es la carencia de información pública y sistemática sobre esta población. La carencia de recursos humanos y técnicos para esta función de monitoreo y evaluación compromete la capacidad de respuesta y adaptación de la política pública orientada a la gestión de la intervención penitenciaria pero también de la persecución penal y de la seguridad pública.

2.- AUMENTO DESIGUAL En los últimos 12 meses (Setiembre 2020 a Setiembre 2021), la población privada de libertad creció el 9%, mientras que la población de mujeres privadas de libertad creció el 26%.

2.- IMPACTO EN LA INFANCIA Si bien numéricamente la reclusión femenina tiene baja incidencia, el encarcelamiento de mujer tiene consecuencias muy diferentes y notorias al del varón. Debido al rol de cuidado que tradicionalmente tiene la mujer en la sociedad, su prisión impacta directamente en el desarrollo de vida de sus hijos e hijas así como en el de aquellos adultos mayores que podían estar a su cargo (hijos o hijas con alguna enfermedad, madres, abuelos, etc.)

3.- ESTRATEGIAS DE SUPERVIVENCIA El tipo de delito cometido por mujeres en su mayoría es de menor gravedad y en muchos casos se comete en el marco de la búsqueda de medios de sobrevivencia relacionados con ausencia de otras figuras de apoyo familiar o en el marco de relaciones de violencia o abuso con esas mismas figuras. La observación de sus historias de vida así lo indica. También desafían a las políticas sociales a tener acciones focalizadas en esas carencias que las llevan a adherirse a la narcocultura o la transgresión penal como rescate individual o familiar.

4.- ESTUPEFACIENTES Y NARCOCULTURA De todas las mujeres en prisión con hijos a su cargo, en 14 de los casos (30%), el delito vinculado a estupefacientes tuvo lugar en una unidad penitenciaria, generalmente en el ingreso.

5.- VULNERABILIDAD SOCIO FAMILIAR De todas las mujeres en prisión con hijos a su cargo, en 34 de los 46 casos (74%) se registró que la pareja actual o el padre de sus hijos/as de las mujeres se encuentra también privado de libertad.

6.- VIOLENCIAS PREVIAS Otro aspecto relevante que surge del relevamiento es la existencia de victimización previa de estas mujeres. En 24 de los 46 casos (52%) se evidenció que la mujer fue víctima de violencia de género previo a la prisionización.

7.- DELITOS NO VIOLENTOS Del relevamiento de las carpetas de mujeres madres con hijos/as y de mujeres embarazadas surge que los delitos por los que están en prisión tienen que ver en su mayoría con el comercio de estupefacientes o con otros delitos donde no media la violencia física. Solo en 3 de los 46 casos relevados hubo una mediación violenta (2 homicidios y una rapiña). El perfil no violento de estas personas se confirma con los diagnósticos OASys, en donde se detectan riesgos bajos de daño o de conflictividad.

8.- RIESGO BAJO DE REINCIDENCIA El promedio del riesgo de reincidencia en mujeres privadas de libertad con hijos e hijas es medio y si se observa el riesgo en aquellas con delitos vinculados a drogas este promedio es bajo en el 75% de los casos estudiados. Ese diagnóstico de riesgo se vincula a dificultades de reinserción social y económica vinculados al móvil del delito así como a un contexto criminógeno que naturaliza el delito. En cuanto al riesgo de daño o conflictividad sólo el 2% presentó riesgo alto.

9.- NECESIDAD DE CAPACITACIÓN En estos diagnósticos se detectan riesgos bajos o medios de reincidencia, asociados a contextos sociales criminógenos y a estilos de vida y comportamiento que podrían inhibir el desistimiento delictivo. Las recomendaciones más comunes que surgieron de los diagnósticos tienen que ver con la necesidad de capacitación laboral y de retomar la continuidad de procesos educativos y de formación, así como de refuerzo de habilidades sociales.

10.- REINCIDENCIAS Casi la mitad de los casos se trataron de reincidencias delictivas, la mayoría de ellas por el mismo delito, por lo que quizás no se logró intervenir exitosamente en los procesamientos anteriores. Mejor intervención técnica y más programas redundarían en menos re ingresos a la cárcel.

11.- PENAS LARGAS Pese a que el tipo de delitos cometidos nos suele ser violento y a que los perfiles de las personas hablas de bajos o medianos riesgos de volver a delinquir, se observaron penas largas de prisionización, que en promedio alcanzan casi los cuatro años. El perfil no violento, de bajo riesgo de daño y de bajo riesgo de reincidencia se observó aún más marcadamente en los casos de delitos de estupefacientes cometidos en unidades penitenciarias (mujeres que ingresan drogas para allegados, parejas o como comercialización), dónde se observaron penas que en promedio superaron los tres años.

12.- OTRO MODELO Tanto el diagnóstico de perfiles no violentos, como la identificación de necesidades de intervención y del tipo de recomendaciones propuestas, apuntan a que es posible un reproche penal junto con una intervención técnica en contextos que eviten o minimicen la privación de libertad en unidades penitenciarias. Esta posibilidad debería considerarse especialmente en contextos de tenencia de hijos/as menores a cargo y/o personas dependientes, teniendo en cuenta también el número relativamente bajo de estos casos, con los cuales se podrían diseñar dispositivos específicamente adaptados a estos perfiles.

13.- ESLABON FRÁGIL. La utilización de muchas mujeres en las cadenas de narcotráfico, en la cual son el último eslabón de la cadena y por ende el más vulnerable, se ve reflejado en el aumento del número de condenas de mujeres por narcomenudeo respecto al mismo delito en varones en los últimos años.

14.- JÓVENES, POBRES, NECESITADAS DE EDUCACIÓN En su mayoría, estas mujeres madres encarceladas son jóvenes, tienen escasa formación educativa, poco vínculo con el mundo laboral formal y su condición socio económica es baja. Al momento de juzgar sus delitos, en su mayoría, el mundo del derecho no termina de incorporar la perspectiva de género por lo que, detrás de una mirada supuestamente objetiva y neutral se perpetúa la desigualdad.

15.- SIN INFORMACIÓN ESTADÍSTICA REGULAR. El INR aún no construye ni publica información estadística regular sobre la población que tiene a su cargo, salvo la que surge del conteo general, de la cantidad de personas que tienen o no una pena y del número de internos/as han tenido o no procesamientos anteriormente. Es imposible construir políticas públicas, consensuar acuerdos o diseñar planes estratégicos, sin información confiable, robusta y al día.

16.- LOS PERFILES Y EL TRATAMIENTO No se dispone de información sistemática y actualizada sobre las mujeres privadas de libertad; sobre sus perfiles individuales y

sociales, sus perfiles delictivos, sus penas, ni sobre sus posibilidades de reinserción social. Estos elementos son claves para diseñar programas de asistencia, rehabilitación y tratamiento que sean eficaces. Sin ello, además, es complejo elaborar presupuestos y convocar a mayores recursos. Existe una gran carencia de información sistemática sobre la población privada de libertad, en particular sobre sus perfiles, trayectorias, reincidencias, contexto social y familiar etc, todo lo cual es imprescindible para un adecuado abordaje de su rehabilitación.

17. PENAS ALTERNATIVAS. No se dispone de información estadística sistemática sobre las personas que cumplen penas alternativas. Siendo las mismas un mecanismo mundialmente utilizado para evitar la inflación penitenciaria, el país se auto condena a hacer la cárcel como único mecanismo de ejecución penal: caro, ineficiente y generados de más delitos, en especial cuando se aplica a la población sociopenalmente vulnerable.

18.- Las Reglas Bangkok, al considerar las condenas de madres con hijos e hijas recomienda evitar la prisión y fomentar, en los casos en los que sea viable, otro tipo de medidas alternativas a la privación de libertad. Las normas internacionales ratificadas por Uruguay para la protección de la infancia, recomiendan que el interés superior del niño sea tenido en cuenta a la hora de juzgar la conducta de sus referentes adultos observando el impacto que cualquier medida pueda tener sobre la vida y el desarrollo de estos niños y niñas.

19.- PLAN ESTRATÉGICO. Un modelo viable de ejecución penal en el país, solo es posible con eficiente y equilibrado manejo de los dos mecanismos de “rendición de cuentas” penal que el mismo posee: la prisión y las medidas alternativas, ambos elementos restrictivos de la libertad, conteniendo a la vez seguridad y control y contenidos de tratamiento y rehabilitación de manera de disminuir la violencia social.

20.- PRISIÓN DOMICILIARIA ASISTIDA. Las normas procesales actuales, en especial los arts. 228, 304 y 305 del Código de Proceso Penal, a los que se suma amplia normativa internacional de los derechos humanos, amparan el uso de la prisión domiciliaria cuando existen condiciones especiales de vulnerabilidad de las personas que determinan que es incompatible la dignidad humana de esa persona con su internación en una cárcel, muy especialmente si se trata de mujeres y de mujeres con hijos a su cargo, dada la particularidad fragilidad social que tienen y las tareas de sostén y cuidado que suelen tener (principio de no trascendencia de la pena).

7.- RECOMENDACIONES

1.- Que los operadores de sistema de justicia, en aplicación de las normas vigentes, en especial de los arts. 228, 304 y 305 y concordantes del Código de Proceso Penal, junto a las normas del sistema internacional que conforman la perspectiva de derechos humanos y género (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención para la Erradicación de todas las formas de discriminación hacia las Mujeres, Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Convención sobre los derechos del Niño, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Convención de Belem do Para y, muy especialmente, las Normas Mínimas para el tratamiento de las Mujeres Privadas de Libertad “Reglas de Bangkok) eviten la pena privativa de libertad para las mujeres cuando su vulnerabilidad socio penal y la entidad del delito cometido lo ameriten y procedan a

aplicar un régimen de prisión domiciliaria asistida por los organismos competentes para la rehabilitación y reintegración social.

2.- Que tanto el Instituto Nacional de Rehabilitación del Ministerio del Interior como los organismos que conforman las políticas sociales públicas (Ministerio de Desarrollo Social, sistema educativo y sistema de salud) coordinen las acciones necesarias para permitir un eficaz sistema de prisión domiciliaria para mujeres, haciendo posible para ella su derecho al tratamiento y a la rehabilitación, atendiendo también las especiales necesidades de sus hijos menores de edad o de las personas con discapacidad a su cargo. Asimismo es necesario que desde la dimensión de las políticas sociales se diseñen nuevas herramientas capaces de llegar a niños, niñas y adolescentes afectados por la cultura del narcomenudeo como mecanismo de supervivencia y ascenso social.

3.- Que los diversos sectores políticos representados en el Parlamento Nacional como reflejo de la variada opinión de la ciudadanía, avancen en la concreción de acuerdos que permitan la modernización del sistema penitenciario y la consolidación del derecho al tratamiento y la rehabilitación de manera de evitar la reincidencia y nuevos delitos. En ese sentido, y más allá de debates coyunturales y cualquiera sea el resultado de una eventual consulta plebiscitaria que involucre cuestiones procesal penales, se busquen acuerdos para continuar analizando las diversas leyes procesales que regulan la ejecución penal, para que no existan conflictos o contradicciones entre la magnitud de los delitos y las diversas penas que se apliquen y para que la aplicación de la justicia penal no sea un agravante de la vulnerabilidad social, la exclusión, la pobreza y las rupturas sociofamiliares, sino una mecanismos de integración ciudadana, transparente rendición de cuentas, construcción de ciudadanía y paz social.

4

INFORME TÉCNICO DE AVANCE
SOBRE LA GESTIÓN DE LA ALIMENTACIÓN
EN LA UNIDAD N°4 (COMPEN) DESDE UNA PERSPECTIVA
DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN
Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

INFORME TÉCNICO DE AVANCE SOBRE LA GESTIÓN DE LA ALIMENTACIÓN EN LA UNIDAD N°4 (COMPEN) DESDE UNA PERSPECTIVA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Andrea Echegoyen¹, Gabriela Fajardo², Alejandra Girona³

Introducción

En la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CDESC), estableció que el derecho a una alimentación adecuada (DAA), “ *es el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustia y satisfactoria*” (1). Cualquier persona, por el mero hecho de serlo, es sujeto de los derechos humanos (DDHH), por lo que puede reclamar unos niveles mínimos de trato, coberturas, servicios y oportunidades (2). En el ordenamiento jurídico internacional están definidas las obligaciones de los Estados parte del Pacto Internacional por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), donde se incluye que se debe garantizar el ejercicio del DAA sin discriminación y adoptar las medidas por todos los medios para realizarlo (arts. 2, 3 PIDESC) (3).

En el contexto de privación de libertad, los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las personas privadas de libertad (PPL) en las Américas, establecen el derecho a recibir una alimentación de calidad y en condiciones de higiene, que asegure una nutrición adecuada y suficiente, considerando aspectos culturales y religiosos, así como las necesidades o dietas especiales (4). A nivel nacional, la Ley N° 14470 Artículo 24, indica que los reclusos serán provistos de alimentación de buena calidad e higiénica preparación, la cual poseerá las cualidades nutritivas necesarias para el mantenimiento normal de sus fuerzas y de su salud (5). De lo expuesto se desprende que el Estado es situado como garante del DAA en PPL tanto por normativas internacionales como nacionales.

¹ Prof. Agdo. Mag. Lic en Nutrición. Observatorio del Derecho a la Alimentación. Universidad de la República Escuela de Nutrición.

² Prof. subrogante Mag. Lic en Nutrición. Punto Focal Observatorio del Derecho a la Alimentación. Universidad de la República. Escuela de Nutrición

³ Prof. Agdo. Mag. Lic en Nutrición. Coordinadora del Observatorio del Derecho a la Alimentación. Universidad de la República. Escuela de Nutrición. Integrante de la Secretaría Técnica del ODAALC.

El objetivo de este trabajo se enmarca en las acciones conjuntas entre el Observatorio del Derecho a la Alimentación de la Escuela de Nutrición (ODA- EN) y el Comisionado Parlamentario desarrolladas desde el año 2018, y tiene como objetivo analizar la gestión de la alimentación brindada a las PPL de la Unidad N°4 (UN 4), Santiago Vázquez, en clave de Derechos Humanos y DAA. Específicamente se identificó el proceso de producción, distribución y servicio de comida, la planta física, el equipamiento y los recursos humanos involucrados en el proceso y la calidad nutricional de la comida ofrecida a las PPL. Durante el año 2021 se realizaron 4 visitas al establecimiento penitenciario junto a autoridades del Comisionado Parlamentario y en ocasiones con representantes de la Subdirección Técnica de dicho centro, así como de diferentes funcionarios del establecimiento. En junio de dicho año el número de PPL en la UN4 ascendía a 3972. Cabe mencionar que este informe no contiene información sobre consumo real de alimentos o estado nutricional de las personas privadas de libertad.

A continuación, se presenta un primer informe de avance que da cuenta de una situación extremadamente compleja, grave y persistente en torno a la falta y/o deficiente provisión de alimentación adecuada a miles de PPL.

Resultados

El corpus empírico del estudio contempló una docena de entrevistas realizadas a autoridades, personal penitenciario, y PPL directamente involucradas en la alimentación. Se realizó una guía de pauta de entrevista especialmente diseñada, observaciones de campo en algunos módulos y las cocinas: central (CC), del Polo Industrial (CPI), del módulo 10 (CM10), del suministro de alimentos; así como lecturas y análisis de registros administrativos (Cuadro N1). El trabajo se completó con la entrevista a la Licenciada en Nutrición que se desempeña en el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR).

Cuadro N1. Número de visitas, sectores recorridos y actividades realizadas

Número y Fecha de visita	Sectores recorridos	Actividades
1 - (25/6/2021)	Cocina central Almacenamiento de víveres Carnicería Panadería	Observación de: Elaboración de comidas Aspectos higiénicos sanitarios Condiciones edilicias y de almacenamiento Entrevistas con referentes de los sectores
2- (19/7/2021)	Cocina del módulo 10 Invernadero módulo 11 Supermercado Centro Logístico del INR	Observación de: Elaboración de comidas Aspectos higiénicos sanitarios Condiciones edilicias Entrevistas con referentes de los sectores

3 - (27/8/2021)	Polo industrial: Cocina Panadería Carnicería Almacenamiento de víveres Cocina del módulo 10	Observación de: Elaboración de comidas Aspectos higiénicos sanitarios Condiciones edilicias y de almacenamiento Entrevistas con referentes de los sectores
4- (26/11/2021)	Cocina central Almacenamiento de víveres Panadería Módulo 4	Observación de: Elaboración de comidas Aspectos higiénicos sanitarios Condiciones edilicias y de almacenamiento Distribución de comidas y servicio en el módulo 4 Entrevistas con referentes de los sectores

El estado que se detalla a continuación permite vislumbrar que la alimentación de las PPL se compone de un conjunto de diferentes prácticas sociales⁴ y alimentarias que son básicamente gestionadas por el servicio de alimentación penitenciario; es decir que las características de la alimentación en cuanto a cantidad, calidad e inocuidad son determinadas por la administración penitenciaria. La forma de gestionar y administrar los alimentos, sus características nutricionales, las condiciones edilicias donde se procesan, cocinan y almacenan, los utensilios usados para cocinar y comer, la manera en que se distribuyen y consumen, las posibilidades de circulación y acceso al alimento, producen efectos negativos en los cuerpos y en las subjetividades de las personas privadas de libertad, efectos muchas veces crónicos e irreversibles.

Gestión de la Alimentación

La planificación, elaboración y servicio de las comidas, se realiza en circunstancias no adecuadas que representan una seria violación al goce pleno del DAA de las PPL. En particular se destaca que las tres cocinas que funcionan en la UN4 no cuentan con una estructura organizacional adecuada, y presentan una serie de importantes carencias en las condiciones edilicias, sus instalaciones, los aspectos higiénicos sanitarios y de recursos tanto materiales como humanos.

⁴ Práctica social definida como aquellas que hacen a la vinculación de los PPL entre ellos y con otras personas o actores externos al centro penitenciario para conseguir alimentos y alimentarse.

Recursos humanos

Se destaca la ausencia tanto de Licenciados en Nutrición como profesionales idóneos en la materia y de personal capacitado para la manipulación de alimentos⁵. Si bien el INR cuenta con la figura de un Licenciado en Nutrición, con funciones de asesoría en temas de alimentación y nutrición a nivel nacional, según lo expresado por dicho profesional no posee una incidencia directa en la toma de decisiones alimentarias, que incluye participar de todo el proceso vinculado a la gestión alimentaria, en la UN4⁶.

Los privados de libertad que cumplían funciones de cocineros no tenían formación en temas de preparación y manipulación de alimentos, seguridad laboral, y tampoco contaban con carné de salud, indumentaria apropiada o el equipamiento necesario para las actividades que desarrollaban. Esto implica una serie de riesgos que comprometen no solo la inocuidad de la alimentación que se elabora sino también la salud de las PPL, que están sujetas a la posibilidad de accidentes vinculados a los espacios en donde se elaboran y distribuyen alimentos.

Recursos materiales

En cuanto a los requisitos mínimos que debe cumplir una cocina industrial se observaron falencias no sólo en lo que respecta a su equipamiento, sino también con relación a las condiciones del local y dimensiones del espacio donde se cocina. En relación al equipamiento se destaca:

- Escasez y deterioro del equipamiento, tanto para la elaboración, distribución y conservación de alimentos. Respecto al equipamiento de elaboración: existencia de ollas sin tapa, solo ollas tipo marmitas y ollas más pequeñas, pero no de tamaño intermedio que permitirían una mejora de la manipulación

⁵ El manipulador de alimentos influye directamente en la inocuidad de los alimentos, y por tanto en la salud de la población objetivo. Cualquiera sea la etapa de la cadena alimentaria en la que participe, una incorrecta manipulación de los alimentos puede aumentar el riesgo de enfermedades transmitidas por los alimentos (ETA)

⁶ Cabe mencionar que a los efectos de lo dispuesto por el artículo 8 numeral 2 de la Ley 19.770 de 12 de julio de 2019, la actuación de los Licenciados en Nutrición en Servicios de Alimentación colectiva implica:

A) Participar en los servicios de alimentación colectiva que incluyen: prestadores del Sistema Nacional Integrado de Salud, Centros de Atención a la Infancia y a la Familia -CAIF-, Jardines infantiles, escuelas y liceos, establecimientos de larga estadía para adultos mayores, hogares diurnos, comedores empresariales, instituciones culturales y deportivas.

B) Participar en el funcionamiento de los servicios, en el marco de la política institucional y de la gestión del establecimiento de salud.

C) Participar en la planificación de los procesos y procedimientos propios de los servicios, requerimiento de personal, infraestructura, equipamiento, mantenimiento, abastecimiento de materiales e insumos.

D) Participar en la organización del funcionamiento operativo de las unidades y de las medidas de bioseguridad correspondientes mediante sistemas de calidad e inocuidad de los alimentos que aseguren la calidad y seguridad del servicio.

E) Monitorear, supervisar y evaluar la calidad del servicio.

F) Participar en los equipos de organismos estatales que habilitan e inspeccionan los servicios de alimentación colectiva.

del alimento. No se disponía de suficientes tablas para picar los alimentos, y las existentes no eran de un material apropiado. Se observó importante carencia de herramientas manuales y deterioro de las existentes. Escasas bandejas y en mal estado de conservación, observándose abolladuras y bordes filosos. Cabe destacar que solo la cocina del Polo Industrial disponía de horno para la preparación de alimentos. Se advirtió maquinaria averiada, por ejemplo, en la carnicería de la cocina central, lo que conllevaba a que la carne se cortara con un hacha sobre un tronco que oficiaba de “tabla”, debido a que la sierra eléctrica estaba rota desde hacía meses.

- Inexistencia de cocina industrial (cocina de sobremesa eléctrica con placas eléctricas o una cocina de gas butano o propano), heladeras, campanas, ollas con diferentes capacidades (litros), sartenes, bandejas y equipamiento menor.
- Inadecuado equipamiento para la distribución de comidas desde la cocina central hasta los módulos. Las ollas con las preparaciones se transportaban destapadas en un carro, llevado por un montacarga y/o a tracción humana.
- Insuficiente equipamiento de conservación de alimentos refrigerados. Si bien se contaba con un contenedor refrigerado, donde se almacenaba la carne de cerdo, pollo y aguja, no se disponía de cámaras más pequeñas para realizar el proceso de descongelamiento de las carnes.

Condiciones edilicias e instalaciones:

La evaluación de las condiciones edilicias se realizó según las disposiciones establecidas en el Decreto N° 315/994, “Reglamento Bromatológico Nacional”, de fecha 05/07/1994, para los establecimientos de elaboración de alimentos y comidas.

- El estado de la estructura edilicia y terminaciones era de regular a muy malo, atribuible al uso inapropiado y también a la falta de mantenimiento, destacándose la falta de azulejos en paredes y la presencia de mesadas destruidas entre otros aspectos.
- La ventilación era natural y mecánica mediante extractores de aire, pero insuficiente, lo que determinaba la concentración de vapores y elevadas temperaturas en las zonas de preparación.
- Las puertas y aberturas no contaban con malla metálica, ni tejido mosquitero lo que posibilitaba el ingreso de plagas.
- Presencia de roedores y animales domésticos (perros) en las zonas de distribución de alimentos.
- La iluminación artificial era insuficiente y los elementos luminosos no estaban protegidos con dispositivos de material inastillable.
- La energía empleada en la elaboración de comidas era principalmente el gas, siendo eléctrica para los hornos de la panadería y el horno de la cocina del Polo Industrial.
- Las instalaciones eléctricas se encontraban en mal estado, observándose cables colgantes que se ubicaban por encima de las superficies de trabajo.

- Un nivel de ruido elevado, producido en parte por el que provocaban los extractores de aire.
- No se contaba con agua caliente, a excepción de la cocina del Polo Industrial.
- Condiciones que facilitaban la probabilidad de accidentes por caídas (pisos resbaladizos y calzado inadecuado) o lesiones principalmente en el sector carnicería donde se utilizaba un hacha para cortar la carne congelada, así como quemaduras por las inadecuadas condiciones del equipamiento y la inexistencia de medidas de protección. Además, se observó sobrecarga física que junto a los actos inseguros de las PPL, aumentaban el riesgo de accidentes.
- La ubicación del área de almacenamiento de víveres secos de la cocina del Polo Industrial en un primer piso, no permitía el desplazamiento seguro del personal y alimentos, ya que el único acceso era por una escalera peligrosa y empinada, lo que hacía aún más inseguro el transporte de alimentos hacia el área de elaboración de comidas y representaba un factor de riesgo laboral tanto para el personal policial, como los privados de libertad.
- Las cocinas se caracterizaban por no tener delimitación clara de todas las áreas de trabajo.

Aspectos higiénicos sanitarios

Se identificaron malas prácticas de higiene de quienes se desempeñaban en estos sectores en cuanto a la manipulación, y provisión de los alimentos, así como también la suciedad de las cocinas, y era “normal” la disposición de ollas en el piso, entre otras irregularidades. Además, no existían criterios y protocolos de acción para la manipulación y acopio de alimentos. En las observaciones realizadas se pudo identificar que:

- Existía un suministro de agua potable, y de acuerdo a lo informado la limpieza de los tanques se realizaba de forma programada.
- No se contaba con artículos y productos de limpieza y desinfección en cantidad suficiente.
- Existía falta de limpieza, suciedad acumulada y olores desagradables.
- Se acumulaba la comida en los desagües de la cocina central, que si bien era retirada después de finalizado el turno de trabajo, generaba riesgos sanitarios y desperdicio de alimentos.
- El manejo de los alimentos era inadecuado, lo que comprometía la inocuidad y calidad sensorial de las preparaciones brindadas. Respecto a las carnes, muchas veces se descongelaban a temperatura ambiente; se cortaban alimentos sobre mesadas o maderas que oficiaban de tablas de picar; se colocaban las bandejas con carne sobre el piso; cabe destacar que la carne se cortaba en trozos excesivamente grandes considerando la forma de distribución de la comida.
- Los puntos de cocción de los alimentos no eran los adecuados (carne de cerdo insuficientemente cocida, fideos y arroz excesivamente cocidos para

umentar el rendimiento); los implementos utilizados para revolver las ollas se colocaban directamente sobre el piso.

- Las PPL no realizan una adecuada higiene de manos durante la manipulación.
- Los alimentos utilizados en el menú especial (elaborado para personas con enfermedades crónicas que requieren de una alimentación especial como forma de su tratamiento), son mezclados combinando el uso de un recipiente y las manos. Las verduras no eran higienizadas o en algunos casos solo eran lavadas con agua. Este menú especial se distribuía solo una vez al día, teniendo cada recluso que conservar los alimentos en su celda, sin contar con heladera para su conservación.

Disponibilidad de alimentos

- El INR realizaba al momento del trabajo de campo la adquisición de alimentos en forma centralizada y mediante llamados anuales para la mayoría de los rubros. Este tipo de abastecimiento repercutía en forma negativa en las cantidades de alimentos que finalmente estaban disponibles para los privados de libertad, ya que si bien se realizaban las compras previendo el incremento de reclusos, en el caso de existir un mayor número de ingresos al previsto, la estrategia era proceder a la redistribución de las cantidades de alimentos excedentes en otras unidades de reclusión o en el peor de los escenarios distribuir las mismas cantidades de alimentos entre un mayor número de reclusos a la interna de la UN4.
- Las dietas especiales no ocupaban un rubro especial en las compras, destinando para ellas solo arroz, verdura (escasa diversidad) y pollo, lo cual se ofrecía diariamente.
- La calidad de los alimentos recibidos en ocasiones era variable y hasta en algunos casos deficiente, en especial en el caso del arroz, los fideos y la pulpa de tomate. En el área de almacenamiento, se informó que se agregaba pimentón a la pulpa de tomate para espesar la misma y obtener mayor rendimiento.
- En el caso de las verduras, existía un monto mensual fijo de dinero para la compra en el que no se contemplaba la variabilidad de precios en el mercado, lo que también repercutía en las cantidades que finalmente estaban disponibles, lo cual exige un seguimiento casi constante, así como la puesta en marcha de diferentes estrategias, por ejemplo, la sustitución de compras de un producto por otro cuando su precio era favorable. A esto se suma la existencia de diversos proveedores en cinco zonas del país que presentaban diferencias no solo en el costo sino en la calidad de los productos que ofrecían, sin olvidar el gasto en fletes que ello implicaba. En este rubro también se identificó la falta de uniformidad de los alimentos recibidos según lo relatado por las PPL, quienes manifestaron utilizar las papas con su cáscara, debido a su pequeño tamaño.
- En la UN4 no se entregaban frutas a los reclusos porque pueden ser empleadas para la preparación de escabio. Así, sin argumento científico

alguno, el Estado no garantiza el consumo de tan importante grupo de alimentos, del cual hay una amplia evidencia científica de sus beneficios para la salud. Sin embargo y en una suerte de contradicción inexplicable, habilita su comercialización en el supermercado que funciona en el predio de la unidad y permite el ingreso de las mismas por parte de familiares.

- Respecto al uso de aceite se observó que si bien en el área de almacenamiento había existencia, para cocinar se usaba la grasa de cerdo en sustitución del mismo, aludiendo que si no controlaba su uso, este no alcanzaba para cubrir las necesidades mensuales.
- Si bien se disponía de leche en polvo, dadas las condiciones de reclusión esto no es práctico, ya que requiere de manipulación y suministro de agua potable para su preparación.

Los privados de libertad accedían a los alimentos por las siguientes vías:

- Elaboración y distribución diaria del almuerzo y cena por parte de la UN4. Como ya se mencionó en el caso de los privados de libertad que requerían un menú especial por diversas patologías, la entrega de la comida se realizaba una vez al día distribuyendo la porción para almuerzo y cena, debiendo preservar la misma en su celda pese a que la unidad no provee equipamiento de conservación de los alimentos.
- Distribución de leche en polvo mensualmente y de pan en forma diaria para la preparación del desayuno y merienda.
- Compra de alimentos en el supermercado que existe dentro de la unidad. Se destaca que de acuerdo a algunos precios de venta consultados, estos superaban un 30% respecto a los comercios fuera del contexto de privación de libertad.
- Entrega de alimentos por parte de familiares los días de visita.

De acuerdo a la información brindada por el Encargado del Centro Logístico del INR, se estimó la cantidad diaria de alimentos **disponibles** por PPL. Cabe mencionar que la disponibilidad refiere a la existencia de alimentos, según las compras programadas (teóricas), lo cual no es sinónimo de **acceso o consumo diario** (Cuadro N2).

Cuadro N2. Disponibilidad diaria per cápita de alimentos

ALIMENTO	Peso neto (crudo) en gramos al día
LECHE EN POLVO	50
CARNES:	204
Aguja	69
Pollo	90
Cerdo	45
CEREALES	301
Fideos	65
Arroz	65
Harina de Maíz	32
Harina de Trigo	139
HORTALIZAS	276
Zapallo	122
Zanahoria	81
Cebolla	73
TUBÉRCULOS	203
Papa	116
Boniato	87
LEGUMINOSAS (lentejas y porotos)	24
ACEITE	6,5 ml

A partir de lo expresado por las autoridades la estimación de energía disponible es de 2094 Calorías per cápita. Si se compara la disponibilidad de energía por persona por día con las recomendaciones para los grupos de edad en que quedan comprendidos la mayoría de los PPL, la misma era insuficiente, ya que está promedialmente por debajo en aproximadamente 300 Kcal. Si además se considera el proceso de elaboración, distribución y servicio de comidas observado durante las visitas realizadas, es probable que la suficiencia calórica declarada no sea el consumo real de los privados de libertad destacando que solo se está calculando lo otorgado oficialmente en el centro, es decir no se tienen en cuenta la desigual distribución que se realizaba de la comida, así como las calorías de otros alimentos provenientes por otras fuentes de acceso.

El listado de alimentos además permite visualizar la escasa variedad de los mismos, a modo de ejemplo basta mirar la variedad de hortalizas y la ausencia de otros grupos de alimentos en especial frutas y huevos, o las cantidades marginales de algunos como por ejemplo el aceite. Según el Ministerio de Salud Pública para alcanzar un estado de salud adecuado y cubrir sus necesidades nutricionales, un adulto promedio requiere comer diariamente los alimentos que se detallan en el Cuadro N3.

Cuadro N3. Alimentos que requiere consumir un adulto promedio

ALIMENTOS	18-29 años Hombre	30-59 años Hombre
	Req. energético 2447 Kcal	Req. energético 2357 Kcal
	Cantidades (g o cc)	Cantidades (g o cc)
LÁCTEOS	500 diarios	500 diarios
CARNE ROJA	180 2 v/s*	180 2 v/s
PESCADO GRASO	200 2 v/s	200 2 v/s
POLLO	180 3 v/s	180 3 v/s
HUEVO	45 3 v/s	45 3 v/s
VEGETALES	400 diario	400 diario
TUBÉRCULOS	200 3 v/s	200 3 v/s
FRUTAS	300 diario	300 diario
LEGUMINOSAS	45 2 v/s	45 2 v/s
CEREAL	100 diario	80 diario
PAN BLANCO	200 diario	200 diario
ACEITE	25 girasol/15 soja diario	20 girasol/10 soja diario
AZÚCAR	50 diario	50 diario

*v/s: veces por semana

Fuente: MSP, 2020.

Elaboración de comidas

En la etapa de elaboración de las comidas se apreciaron una serie de irregularidades entre las que se destacan:

- La inexistencia de una planificación del menú a elaborar, por lo expuesto en cada cocina se preparaba la comida según los alimentos existentes o disponibles cada día (no existe estandarización de las cantidades de ingredientes ni porciones ofrecidas de acuerdo a las necesidades nutricionales de las PPL).
- Al observar la elaboración de comidas en las tres cocinas visitadas, es posible afirmar que en términos generales, la dinámica en cada lugar de preparación de alimentos era muy similar. Las preparaciones del almuerzo se realizaban en la mañana y las de la cena en la tarde, a excepción de las dietas especiales que se preparaban solo en el horario de la mañana. Por ejemplo en la cocina central, la organización del trabajo era la siguiente: el responsable del sector era un funcionario policial, y trabajaban allí 18

reclusos. Se preparaba la comida en 6 ollas de 500 litros cada una, y cada olla requería del trabajo de tres privados de libertad, que básicamente eran los mismos todos los días.

- En cuanto a los alimentos incluidos en las preparaciones (únicamente ensopados o guisos) podían variar entre el uso de los cereales y las carnes, que el personal trataba de que fueran diferentes en el almuerzo y la cena. Por ejemplo, si en el almuerzo se preparaba la comida con arroz y cerdo, en la cena se procuraba que fuera fideos con aguja o pollo. Cabe destacar que tanto el personal como las PPL, llevaban adelante una serie de estrategias para incrementar el rendimiento de los alimentos que tenían disponibles para realizar las preparaciones. Por ejemplo, no pelar las papas; agregar pimentón a la salsa de tomate y colocar los fideos o el arroz y extender el hervor durante 20 a 25 minutos para que la “olla explote”. Las hortalizas y tubérculos que se utilizaban en forma diaria y en ambos turnos eran la zanahoria, la papa, el zapallo y la cebolla. Frecuentemente se cocinaba sin aceite y en sustitución se utilizaba grasa de cerdo.
- Invariabilidad en el menú especial, en el que siempre se incluía arroz, hortalizas y pollo. Se destaca que en la elaboración de este menú, no se consideraban las características de los diferentes tipos de dieta que requerían las PPL de acuerdo a su patología.
- Previo a la distribución cuando la comida estaba lista para su consumo, el contenido de cada olla de 500 litros se traspasaba a ollas más pequeñas, en total aproximadamente 94 ollas que eran transportadas en un montacarga o carro a tracción humana a los módulos para su servicio.

Distribución y servicio de comidas

En la observación de la distribución y servicio de comidas desde la cocina central hacia los módulos correspondientes como se mencionó, las preparaciones eran distribuidas a ollas más pequeñas, las cuales eran depositadas por los privados de libertad en la plataforma de un carro abierto, unas sobre otras sin tapas. El día de la observación, la comida preparada tenía: carne de cerdo con elevada grasa visible y escaso tiempo de cocción, fideos tipo moñas, zanahoria, papas, zapallo, cebolla, pimentón y pulpa de tomate. En esta oportunidad el carro era trasladado por tracción humana (6 PPL). Al llegar al módulo 4 se entregaron las ollas a otros reclusos, las cuales fueron depositadas en otro carro más pequeño que se trasladó hasta la puerta de acceso a las celdas. Allí el “ranchero” según su criterio servía en una vianda la cantidad de comida que consideraba adecuada para todas las PPL que se alojaban en la celda. Si bien la unidad de servicio era medida a través del uso de otra vianda que oficia de cucharón, en el momento de la recorrida, el personal policial entregó un cucharón para que se realizara la tarea. De esta manera cada PPL de la celda rescataba o se servía “lo que podía”; al ser poco y estar todo junto en un solo recipiente, el alimento probablemente suela convertirse en un elemento de disputa. Durante este proceso, se identificó la precaria e incluso inexistente higiene de las viandas así como la insuficiente cantidad y calidad de los alimentos para cada recluso.

Conclusiones

En la UN4 existía una inadecuada gestión de la alimentación, lo que implicaba graves problemas desde la planificación, organización, dirección y control de los procesos de elaboración, distribución y servicio de comidas, destacándose que :

- La cantidad y calidad de los alimentos brindados para los privados de libertad era insuficiente. Esto es especialmente relevante en el caso de los reclusos que no recibían alimentos por parte de sus familiares y/o no tienen la posibilidad de comprar en el supermercado, debiendo consumir en forma exclusiva la comida preparada en la unidad.
- La alimentación ofrecida tenía escasos nutrientes esenciales, se basaba en hidratos de carbono con la presencia de proteínas proveniente de carnes con alto contenido graso, con ausencia de frutas y huevos, y escasa diversidad de verduras.
- Existía un riesgo elevado en relación a la inocuidad de alimentos, producto de las inadecuadas condiciones edilicias, el estado y la cantidad de equipamiento, la inexistencia de procedimientos adecuados de elaboración, distribución y servicio de las comidas, así como de higiene.
- La salud tanto de las PPL como de los funcionarios podría verse afectada, por los riesgos de accidentes laborales y el desarrollo de enfermedades transmitidas por alimentos.

Se concluye que el Estado no garantiza a los privados de libertad de esta unidad el DAA, debido a que los mismos no recibían una alimentación de calidad, ni en las cantidades necesarias y en condiciones de higiene que aseguren una nutrición adecuada y suficiente para el mantenimiento de su salud. Ante esta situación el ODA Nutrición cree necesario y urgente generar cambios en todo el sistema de alimentación de la unidad, a través de medidas escalonadas basadas en un trabajo interdisciplinario, intersectorial y de gobernanza.

Recomendaciones generales:

Entendemos que para poder lograr una adecuada gestión de la alimentación de las PPL de la Unidad N°4, es imperiosa la creación de una unidad o área que desarrolle las funciones sustantivas de planificación, organización, dirección y control de los procesos implicados, debiendo ser liderada por licenciados en nutrición como los profesionales idóneos en la materia de acuerdo a lo establecido en el Decreto N° 365/019. De esta forma, cada uno de los servicios de alimentación que existen en la Unidad, tendría claramente establecidas las necesidades de recursos humanos, infraestructura, equipamiento así como de abastecimiento de alimentos, materiales e insumos, que se requieren para brindar a los reclusos una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, y en condiciones de higiene y de seguridad apropiadas. Se requiere además de la dotación de recursos económicos que permitan efectivizar las reformas necesarias, la dotación de personal y la adquisición de equipamiento que se establezcan. Asimismo se recomienda instrumentar mecanismos de capacitación en la manipulación de alimentos para las PPL que se desempeñen en dichos servicios.

A su vez, considerando el estudio realizado en unidades de mujeres privadas de libertad con hijos e hijas y los resultados que se plasman en este informe técnico, se recomienda la creación de una área de trabajo a nivel del Instituto Nacional de Rehabilitación en materia de alimentación y nutrición, con profesionales licenciados en nutrición, con la finalidad de gestionar la alimentación en el sistema penitenciario uruguayo desde un enfoque del derecho a la alimentación.

Bibliografía:

1. ONU. 2010. El derecho a la alimentación adecuada. Folleto informativo Nro. 34. (disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet34sp.pdf>).
2. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2000. Documentos básicos en materia de derechos humanos en el sistema interamericano.
3. ONU. 1976. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Disponible en <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>).
4. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. 1998. Manual de Buenas Prácticas Penitenciarias. San José, C.R. : Instituto Interamericano de Derechos Humanos
5. Ministerio del interior. 1975. Sistema de Normas sobre Reclusión Carcelaria. Ley N° 14.470 Capítulo 2, Artículo N°24. Montevideo (Uruguay) (disponible en <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9776725.htm>)
6. Ministerio de Salud Pública. Recomendaciones de Ingesta Energía y Nutrientes para la población uruguaya. Guía Alimentaria para la población uruguaya (2020)

5

**PASADO, PRESENTE Y FUTURO
DEL MÓDULO 12 DE COMCAR**

Pasado, presente y futuro del Módulo 12 de COMCAR

El control de las personas privadas de libertad con trayectorias delictivas complejas, con elementos que pueden indicar serias dificultades en su relacionamiento con los demás internos y/o con el mundo exterior, es uno de los desafíos de los sistemas penitenciarios en todo el mundo. Muy tristemente, esta necesidad de mayor control ante casos complejos ha dado lugar a un régimen definido mundialmente, como el “aislamiento en solitario”. En el mismo, esos internos son destinados a celdas individuales, con muy poco o nulo contacto social, con muy esporádicas visitas y con muy pobres o nulas actividades de rehabilitación. A la vez, las normas internacionales de derechos humanos y los diversos mecanismos de seguimiento, como el Comité Contra la Tortura o el Comité sobre derechos Civiles y Políticos, hacen un estricto seguimiento de estas situaciones que se consideran muy lesiva, ya que terminan contaminando a todo el sistema con una pauta que niega toda posibilidad de rehabilitación o, al menos, de trato digno.

La preocupación sobre esta mala práctica llevó a que las nuevas Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, aprobadas en 2015, equipararan el régimen de aislamiento en solitario, cuando se prolonga, con la tortura, dados los enormes daños que provoca a la persona y su efecto disruptivo sobre cualquier sistema democrático penitenciario. Uno de los indicadores para determinar si la persona está en “aislamiento solitario”, es que tenga, según las “Reglas Mandela”, al mínimo dos horas diarias de contacto humano relevante. Como señalamos en nuestros informes desde 2016, el Uruguay tuvo un dispositivo de “aislamiento en solitario”, instalado en los últimos meses de 2015 en la ex Cárcel Central y luego implementado en el Módulo 12 de COMCAR, un nuevo módulo autónomo inaugurado en esa unidad en febrero de 2016. El sistema se mantuvo hasta junio de 2018. Desde el 24 de diciembre de 2015, momento en que observamos por primera vez ese régimen que funcionaba en el 5º. Piso de la cárcel central, elevamos numerosas notas a las autoridades carcelarias y del Ministerio del Interior, planteamos el tema en el Parlamento e incluso lo referimos en el Informe elevado al Comité contra la Tortura de Naciones Unidas en 2018. Además de tener reuniones de trabajo con las autoridades por el tema y enviarles notas, hicimos planteos públicos sobre la grave situación.

El sistema de aislamiento en solitario se suspendió luego que un motín con toma de rehenes, el 28 de junio de 2018, dejara como saldo el módulo parcialmente destruido. Hubo largas horas de tensión y negociaciones para liberar a los funcionarios retenidos, maniatados y maltratados. También quedó la sensación de que la dureza del régimen había desembocado en una tensión creciente e inmanejable que casi termina en tragedia.

En 2020 se anunció que se volvería a usar el módulo con fines de seguridad máxima. Y desde mediados de 2021 se comenzó a implementar allí un régimen de Máxima Seguridad Especial, que avanzó en su implementación con el traslado del sector donde había personas alojadas por motivos de salud mental y atendidas por ASSE. Recordemos, que en 2021 hubo cuatro muertos en el sector de salud mental manejado por ASSE, algunos de ellos todavía bajo investigación fiscal.

Hasta el momento, el módulo 12 había sido usado para atender una gran variedad de casos que no podían ser alojados en otros módulos, desde razones de salud, alojamientos transitorios, personas investigadas o que habían hecho denuncias, o también motivos de seguridad interna o externa.

El nuevo régimen no se instala en principio como un sistema de “aislamiento en solitario” sino como un sector de seguridad. Es entendible que en todo sistema exista un sector para casos complejos desde algunas de las dimensiones de la seguridad (crimen organizado, delito

transnacional de gran envergadura, delitos muy graves, enfrentamientos entre bandas, riesgo de extorsiones externas, etc). Sin embargo, el mismo no puede olvidar el sentido garantista del sistema, aún para los autores de delitos más chocantes o riesgosos de reincidencia.

La instalación de un régimen de seguridad, donde se redoblan los controles y se limitan los movimientos de los internos llegando incluso a reducirlo al espacio de su celda, debe ser muy cuidadoso de no vulnerar derechos básicos y de no caer justamente en una situación de “aislamiento en solitario”. Eso requiere un funcionamiento bien planificado y con recursos humanos que aseguren que habrá dos horas diarias de contacto relevante con otras personas y un mínimo de actividades socioeducativas que cumplan con el objetivo rehabilitador de la pena. No importa cuán grave sea el delito o cuán complejo sea el perfil de la persona. Además, obvia decirlo, la obligación de dar rehabilitación y tratamiento se mantiene igual que en todo el sistema.

Planteamos tanto al Ministerio del Interior como a la autoridad carcelaria la importancia de atender puntualmente el funcionamiento de este nuevo régimen para que no degenerara en aislamiento en solitario. Se nos aseguró que se tomarían las providencias del caso para asegurar un mínimo de dos horas de contacto humano relevante como solicitado por las normas de derechos humanos y que se tomarían medidas para la asistencia de los internos.

Planteamos que la mayor seguridad no implica nula rehabilitación sino todo lo contrario: una población compleja requiere un encuadre técnico y el cumplimiento de los mínimos establecidos por las “Reglas Mandela”.

En consonancia con lo anterior, realizamos el monitoreo –con visitas periódicas- del Módulo 12 y en modo preventivo dialogamos con las autoridades y hacemos planteos cuando vemos riesgo o evidencia de que la situación puede generar hacia el señalado e irregular aislamiento.

El documento que sigue, refleja la situación del Módulo 12 durante 2021, donde sus tres sectores todavía eran utilizados para distintas poblaciones, siendo uno de ellos dedicado a “máxima seguridad”.

Este informe –finalizado en 2022 con información y estado de situación a 2021- apunta, además, a que la muy mala experiencia del “aislamiento en solitario”, expresamente condenada por las normas internacionales de derechos humanos y penitenciarias, sea evitada con medidas adecuadas. Sobre el punto, continuamos dialogando con las autoridades.

Introducción - Marco normativo - Antecedentes

El aislamiento en solitario en los sistemas penitenciarios conlleva un potencial de riesgo a la integridad física y psicológica de los internos, por lo que se trata de una práctica que requiere un especial monitoreo y evaluación para la salvaguarda de sus derechos humanos. El aislamiento social junto con la reducción de estímulos ambientales y la pérdida de control sobre casi todos los aspectos de la vida diaria, es una combinación de factores que ponen en riesgo la salud física y mental de los individuos. La evidencia de los estudios sobre los efectos negativos del aislamiento son consistentes, pese a que la intensidad de su efecto puede variar por aspectos individuales, ambientales, o por matices en el régimen de reclusión (por ejemplo, con ciertos

niveles de contacto humano significativo, o programando actividades fuera de la celda en la vida diaria) o por la duración del régimen.

El aislamiento en solitario se define como: *“...una forma de confinamiento en el que los reclusos pasan de 22 a 24 horas al día solos en sus celdas, separados unos de otros”*. Para prevenir los riesgos mencionados es fundamental que exista un análisis individualizado de dicho aislamiento, considerando las condiciones personales del interno y teniendo en cuenta las circunstancias de la decisión, su finalidad, y fundamentalmente, definiendo su menor duración posible. Dada la literatura médica y psiquiátrica respecto a este tema, se ha definido el plazo de 15 días como máximo para la disposición de este régimen, teniendo en cuenta que según el caso, éste deba ser menor, o que se desaconseje definitivamente para ciertos perfiles de mayor vulnerabilidad. Se trata de una práctica prohibida para personas con alguna discapacidad física o mental, para mujeres o para niños/as.

Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos o Reglas Mandela prohíben expresamente el aislamiento prolongado, definido en la Regla 44 para cuando se extiende por más de 15 días. También prohíben el aislamiento indefinido, es decir que el mismo debe tener un marco adecuado en el que esté claramente definido el plazo y el análisis individual. Tampoco está permitido el aislamiento en celdas oscuras o con iluminación permanente (Regla 43). La Regla 45 señala que *“...solo se aplicará en casos excepcionales, como último recurso, durante el menor tiempo posible y con sujeción a una revisión independiente, y únicamente con el permiso de una autoridad competente...”*.

El Módulo 12 del Comcar ya tuvo una experiencia programática de aislamiento en solitario hace algunos años. En el 2016 se trasladó a dicho módulo una experiencia de aislamiento que funcionaba en Cárcel Central desde 2015. En el 2016 y 2017 el Comisionado Parlamentario llevó adelante un monitoreo de la situación y en su informe anual constató el funcionamiento de un régimen de confinamiento en solitario que reflejaban una situación *“...expresamente condenada en las normas internacionales (Reglas Mandela) y equiparada a la tortura, ya que existe un dolor añadido volitivamente que es innecesario y que se agrega injustamente a la pena de prisión”*. La dureza del régimen era difícil de sostener dado su carácter degradante, inclusive para los propios funcionarios. Desde la Institución Nacional de Derechos Humanos también se objetó la legalidad de este régimen, observando la ausencia de criterios, la falta de ponderación y la dudosa validez jurídica de la inclusión de internos allí, recomendando su cese. Las constataciones incluyeron *“...graves limitaciones a los derechos de los internos en cuanto al tiempo de permanencia en el patio, contacto con el mundo exterior, comunicaciones, régimen de visitas con un contacto físico mínimo con los hijos...”*.

Este régimen continuó en el 2018 hasta que se desmontó tras un motín ocurrido en Junio de ese año.

A partir del 2021, las autoridades decidieron volver a implementar un régimen de confinamiento en solitario en el Módulo 12 como un régimen de seguridad especial. La Oficina del Comisionado Parlamentario ha venido monitoreando sus condiciones de reclusión, detectando algunos problemas típicos de estos regímenes y que tienen el riesgo de derivar hacia formas de aislamiento en solitario.

La oficina realizó un relevamiento profundo de la realidad del Módulo 12 con el objetivo de tener información actualizada sobre el funcionamiento de este nuevo régimen de reclusión y poder dar cuenta con precisión de las vulneraciones de derechos que implica. Si bien el régimen se instaló en los sectores A y B, el relevamiento incluyó observación de la situación de los sectores C y D. El C es un sector para personas con tratamiento por salud mental. En el 2021

hubo 4 muertes en este sector, dos suicidios y dos muertes dudosas que aún se investigan, sobre las que aún no hay suficientes elementos para clasificarlas. El sector D es un sector de alojamiento transitorio, destinado a pacientes con Covid o esperando resultados de los test de diagnóstico de Covid.

Relevamiento

El relevamiento tuvo como objetivos específicos, obtener información de este nuevo régimen especial respecto a) al perfil de las personas recluidas, b) a las condiciones de alojamiento y c) al régimen de vida de los allí alojados.

El Módulo 12 está compuesto por 4 sectores de 12 celdas cada uno. El régimen especial de seguridad se está aplicando en los sectores A y B. El sector C está destinado a pacientes con problemas de salud mental y lo gestiona ASSE. El sector D está destinado a los pacientes con Covid o que están aislados preventivamente por riesgo de tener Covid. La lista de personas relevadas aloja la siguiente distribución en el Módulo 12.

Cantidad de personas alojadas en el Módulo 12 por sector

Sector	A (Seguridad Especial)	B (Seguridad Especial)	C (Salud Mental)	D (Aislamiento Covid)	Total M12
Población	5	6	8	8	27

Para cumplir con los objetivos se aplicaron tres dispositivos de relevamiento. Se realizó un relevamiento de las carpetas administrativas de los internos para conocer sus perfiles y los registros de su vida en cárcel, se realizaron entrevistas cara a cara en las celdas y se aplicó una pauta de observación de las condiciones de las celdas y espacios del módulo. Los relevamientos se realizaron en Diciembre de 2021. Más precisamente, la visita de observación y entrevistas se realizó el 15/12 y el relevamiento de carpetas se realizó en tres visitas, el 10/12, el 13/12 y el 17/12. Para el análisis se consideró la lista de internos al 15/12.

Si bien el relevamiento tuvo como foco el régimen especial, y por lo tanto, los sectores A y B, también se aprovechó para conocer los perfiles y las condiciones de reclusión en el sector C. En éste último sólo se pudieron realizar solo tres de las entrevistas porque la extensión de las mismas a los demás internos implicaba tomar el tiempo y espacio del patio de los internos injustificadamente. Al Sector D no se pudo ingresar por precaución sanitaria, aunque se pudo mantener una conversación a distancia a través de la reja, con algunos de los internos que estaban en el pabellón.

Combinando los tres relevamientos, entrevistas, observación y relevamiento de carpetas, se pudo obtener una buena idea de la realidad del módulo desde la perspectiva de los derechos humanos y especialmente de las características del régimen actual de seguridad especial¹.

¹ El diseño y el relevamiento fue realizado por un equipo de asesores de la Oficina del Comisionado Parlamentario conformado por Laura Cotelo, José Rossi y Luis Parodi del Área de Tratamiento, Silvia Sturla del Área Legales, Santiago Sosa del Área de Estadísticas, Análisis y Auditorías y la Coordinadora

Sectores A y B

Régimen de vida

El régimen de seguridad especial en los sectores A y B del Módulo 12 consiste en el encierro permanente en las celdas individuales durante 23 de las 24 horas del día. Se busca minimizar el contacto humano, tanto con otros internos como con funcionarios, lo cual como se comentó anteriormente, conlleva el riesgo de provocar deterioros en la salud física y mental en el corto plazo.

Diez de las once personas alojadas en estos sectores estaban con este régimen. Había una mujer trans en el sector B que no estaba incluida dentro del régimen especial de seguridad. Estaba alojada allí por problemas de convivencia en otros módulos y tenía un régimen distinto en el que podía deambular por el pabellón y los patios realizando tareas de fajina.

La única actividad planificada para los internos en estos sectores es el tiempo de patio, que es de aproximadamente una hora diaria. A cada interno le permiten salir una hora en solitario para estar en el patio. Solo a uno de los 10 internos le permitían salir al patio con la interna que no estaba incluida en este régimen. El patio no cuenta con ningún útil, amoblamiento, decoración o útil, por lo que los internos pasan deambulando a solas esos minutos fuera de la celda. La hora de patio se coordina para que no haya contacto entre internos.

Más allá de ese tiempo, no hay ninguna otra actividad programada. Ninguno de los internos puede realizar actividades educativas o laborales de ningún tipo. No hay programas de intervención por parte del INR. Uno solo de los internos señaló que participó hace tiempo de un programa de adicciones, pero solo concurreó dos veces en los últimos 7 meses.

En estas duras condiciones de reclusión, el contacto con familiares o allegados cobra una especial relevancia. El acceso al cabinero para hacer llamadas es de dos veces a la semana. El tiempo para hacer llamadas varía según lo relatado por los internos, pero puede ser de 5 minutos a media hora como máximo.

Los internos tienen la posibilidad de recibir visitas una vez por semana. Las mismas se realizan en una sala de visitas por aproximadamente dos horas, en las que normalmente no hay cámaras ni guardia policial en la sala. Seis de los once internos señalaron tener visitas en este régimen y dos de ellos señalaron que tenían la posibilidad de tener visitas conyugales cada 15 días. Cuatro de los once internos señalaron no tener visitas y en el caso restante no se pudo obtener esa información.

Técnica Graciela Riephoff. La digitación de la información fue realizada por las sociólogas Leticia Keuroglián y Gimena Ouviaña como parte del proyecto “Desarrollo, validación e implementación de un sistema de información para el monitoreo de las condiciones de vida y el ejercicio de derechos de la población privada de libertad”, desarrollado en conjunto por la Oficina del Comisionado Parlamentario y la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. El procesamiento y análisis fue realizado por Santiago Sosa.

En resumen, los internos permanecen aislados en su celda durante todo el día, con la excepción de la hora de salida a patio en solitario, los minutos de cabinero dos veces a la semana y las dos horas de visita una vez a la semana (los que tienen visitas).

Los módulos A y B están gestionados y organizados por funcionarios policiales. Para minimizar el contacto humano y despersonalizar las interacciones, los funcionarios utilizan un pasamontañas cuando tienen que hablar con los internos. Los funcionarios también utilizan cámaras Go Pro para grabar sus interacciones. En las entrevistas no surgieron señalamientos de malos tratos. Nueve de los once entrevistados comentaron que el trato es correcto, lo que se señaló es que hablan poco, que el trato es correcto pero es mínimo.

La posibilidad de tener contacto con los funcionarios es más fácil con la guardia de día que de noche y se señaló que el acceso es fácil o muy fácil más frecuentemente en el sector B que en el A. En tres casos se señaló que es muy difícil y en un caso, que más allá de la posibilidad de acceder o no a la guardia, no le "dan cabida". Respecto a la guardia de noche, cinco internos señalaron que es difícil o muy difícil, cuatro que es fácil o muy fácil y de dos de ellos no se obtuvo respuesta. De día los funcionarios pasan por el pabellón, particularmente seguido en el sector B y los internos pueden aprovechar para interactuar con ellos. De noche esto no sucede y en caso de necesitarlo se apela a gritos y golpes en los barrotes, con lo que no siempre se logra la atención.

Las solicitudes escritas de los internos se reciben dos días a la semana, martes y jueves. Ocho de los once internos habían intentado este mecanismo, tres de ellos recibieron respuesta en un plazo menor a un mes, dos de ellos la habían enviado el día anterior, y los otros tres no habían recibido respuesta.

En las celdas, a los internos se les permite tener libros, diarios y revistas. En algunos casos se les permite tener radio y televisión, aunque en tres entrevistas se señaló que no. Existe una limitación estructural a los artículos eléctricos en algunas celdas porque no hay un enchufe accesible.

Se relevaron algunas dificultades de los internos para acceder a atención médica y a medicación. En al menos tres casos los internos señalaron no poder acceder a la atención pese a necesitarla. En un caso se señaló que recibe atención médica regularmente una vez por mes. También se relevó en las entrevistas que no hay acceso a un psicólogo o psiquiatra. La dificultad en el acceso a profesionales de la salud mental es algo que debería ser especialmente considerado en un régimen de aislamiento.

Dos internos también reclamaron por la posibilidad de tener contacto con sus abogados.

Condiciones materiales

Dado que los internos pasan casi la totalidad del tiempo de reclusión en celdas individuales, resulta particularmente importante observar que las condiciones materiales de esas celdas estén adecuadas a dicho régimen.

Las 48 celdas del Módulo tienen el mismo diseño. Se trata de celdas que en total miden 5,15 metros de largo por 2,40 metros de ancho y 2,85 metros de alto, pero que tienen una esclusa que cierra la habitación antes de dar con la puerta de entrada, por lo que el espacio real de alojamiento es de 3,75 metros por 2,40 metros, lo que da un área de 9 metros cuadrados.

Cada habitación cuenta con dos espacios angostos para ventanas rectangulares que van desde los 75 cm. desde el piso y que miden 1,30 metros de alto y 0,30 metros de ancho. El área total del vano es de 1 metro cuadrado.

La ventilación e iluminación natural que permite la celda con la puerta cerrada es muy poca. La iluminación artificial consiste en una lamparita a la entrada de la celda que permanece encendida las 24 horas. Al estar ubicada en la esclusa, los internos no tienen acceso a ella, por lo que no pueden apagarla en la noche, o cuando deseen. Solo tres de las celdas de estos sectores tenían acceso a la lamparita, sea por un agujero en la reja de la esclusa, o porque la conexión del portalámpara fue extendida al interior de la celda. La reclusión en celdas con iluminación permanente está expresamente prohibido en la Regla 43 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos.

A excepción de dos internos del sector B, los otros nueve pasan su tiempo dentro de la celda, con el espacio de la esclusa cerrado, por eso no tienen control de la iluminación artificial. Con la instalación eléctrica sucede algo similar. Si bien en algunas celdas se instaló un enchufe en el interior de la celda, en otras la instalación es precaria con extensiones de cables, y en otras directamente no hay instalación eléctrica.

En el día del relevamiento había 11 celdas ocupadas de las 24 de los sectores A y B. Esto no necesariamente quiere decir que en estos sectores haya 24 plazas: varias de las celdas vacías tenían deterioros importantes. Había dos que estaban especialmente deterioradas por el fuego del motín de 2018. Pero además había al menos ocho celdas a las que le faltaba la instalación de luz, en casi todas faltaba la instalación eléctrica, y en varias de ellas se observó que faltaban canillas.

Cada sector tiene igual diseño, con un pabellón que da acceso a 2 patios grandes abiertos (12,65 x 7,60 m.), un patio abierto algo más pequeño (7,70 x 5,00 m.) y un patio pequeño cerrado (6,40 x 5,00 m.). Por lo comentado más arriba respecto al régimen de encierro permanente en celda, se trata de espacios que tienen muy poco uso.

Si se proyecta alojar una mayor cantidad de internos en estos sectores habilitando más plazas, es necesario considerar una mejora de las instalaciones de las celdas que ya están en uso, principalmente respecto a la instalación eléctrica y a la entrada de iluminación al interior de la celda, y proyectar una reparación integral de las celdas vacías, evaluando también la puesta a punto de la instalación sanitaria y el estado de conservación de las paredes y techos.

Pero además, para poder considerar la habilitación de plazas es necesario aumentar las posibilidades de supervisión e intervención penitenciarias en el módulo, particularmente en estos sectores. Para la habilitación de plazas no solo es necesaria la restauración material del módulo, sino también adaptar el número de funcionarios para planificar las intervenciones prácticas cotidianas. En este sentido cabe mencionar la necesidad de que el módulo cuente con operadores y con técnicos que puedan planificar actividades que atiendan las necesidades y recomendaciones diagnosticadas en los OASys y elaborar un Plan de Tratamiento Individual.

Perfiles

No existe una pauta explícita que guíe los perfiles o las situaciones o contextos que calificarían como posibles ingresos o egresos del Módulo 12, en ninguno de sus sectores. Tampoco hay plazos máximos de estadía, ni protocolos de intervención para la rehabilitación. Esta falta de especificación técnica de los alojamientos y de los tipos de intervención institucional es un problema general del sistema penitenciario uruguayo, pero que cobra especial relevancia en los alojamientos con regímenes especiales. La falta de formalización de la intervención es extensiva a los sectores C y D, para los cuales existe un concepto general (problemas de salud mental en el C y Covid o riesgo de Covid en el D), pero no existen pautas formales y técnicas respecto a los perfiles, la forma de la intervención y a la definición de las metas y de los plazos.

En los sectores A y B donde está dispuesto el régimen especial de seguridad (a excepción de una interna), resalta aún más esta carencia de contenidos técnicos en su estructuración. Del relevamiento de carpetas se pudo obtener la siguiente información sobre los perfiles de los internos alojados allí.

De los once internos había cinco que estaban allí por resoluciones del INR, uno por un memo, tres por orden del director o subdirector de la unidad y uno por orden del director nacional (en un caso no es clara la información). Cinco de los internos venían del penal de Libertad, tres venían del centro de ingreso metropolitano, dos venían del propio Comcar, de los módulos 8 y 9 y uno de la unidad Nº 1.

Diez de los once internos eran varones y una era una mujer trans, que no estaba incluida en el mismo régimen que los demás. Las edades de los internos varían; si bien el promedio de edad es de 32 años, hay un caso de 19 años y otros de 42 y 43 años. Tres de ellos eran de nacionalidad brasilera y el resto eran uruguayos. Siete eran reincidentes y cuatro eran primarios. Siete se encontraban penados, uno estaba en prisión preventiva y los tres internos brasileños estaban con arresto administrativo esperando por el proceso de extradición.

En cuanto a los delitos, se observó una amplia variedad de procesamientos. Dos estaban procesados por homicidios, otros dos por rapiña, uno por estafa, uno por contrabando de drogas y armas, uno por hurto (que no estaba incluida en el régimen de aislamiento) y uno por "Instigación a delinquir, apología delitos, incitación al odio, difusión material pornográfico de menores". No se obtuvo información sobre los delitos de los internos brasileños.

El momento de la pena en el que se encuentran los internos no presenta una pauta reconocible. Seis internos hacía menos de un año que estaban procesados, tres de ellos hacía menos de un mes. Dos internos llevaban algo menos de un año y medio de pena y los tres restantes más de tres años, con uno caso que hacía más de 13 años que estaba en prisión. El tiempo restante para el cumplimiento de la pena tampoco aparece como un criterio de alojamiento en este régimen. De la información recabada de seis internos, había uno que cumplía pena en menos de 7 meses, otro en 10 meses, otro que le quedaba un año y medio y los otros tres que aún les restaban varios años de condena. Días atrás había salido liberado un interno de estos mismos sectores del Módulo 12; pasó de un régimen de aislamiento directamente a la libertad.

Se observaron siete evaluaciones OASys, cuatro internos no tenían diagnóstico. Cuatro tenían un riesgo de reincidencia alto, dos tenían un riesgo medio y uno tenía un riesgo bajo. Cabe señalar que el interno con riesgo bajo estaba procesado por estafa, lo que marca un perfil para el que el instrumento OASys puede tener problemas de sensibilidad. En cuatro de los siete

diagnósticos se marcó un posible riesgo para terceros, mientras que en tres se marcó negativamente. Respecto al daño hacia sí mismo, se evaluó un posible riesgo en tres de los siete casos. El riesgo de conflictividad se evaluó como alto en tres casos y medio en los otros cuatro. Solo en tres casos se pudieron observar registros de sanciones en privación de libertad. En un caso por desobedecer al personal y por daño a instalaciones, en otro por peleas, amenazas y desobedecer al personal y en otro por deambular y por insultar al personal. En todos los casos estas habían ocurrido hacía varios meses o años atrás.

En cuanto a los resúmenes de riesgos se observa en dos casos un especial cuidado por posibles intentos de autoeliminación, lo cual debería ser una alerta especial para un régimen de aislamiento en solitario.

En los diagnósticos también aparecen recomendaciones de acceso a actividades educativas y laborales, atención sanitaria y psicosocial, valoración psiquiátrica y tratamiento de adicciones. También se destaca en dos casos a la familia como posible factor protector. Tal como se señaló en la descripción del régimen de vida, el régimen de aislamiento en este módulo se caracteriza por la carencia de intervención institucional, la minimización del trato y la ausencia de tratamiento.

Otro punto importante tiene que ver con el tiempo en el que los internos pueden estar en este régimen especial de aislamiento. Como se vio más arriba, las normas internacionales marcan pautas muy claras para que las medidas de seguridad y la limitación de actividades no se vuelvan aislamiento en solitario. Aún en los casos excepcionales en donde la institución penitenciaria decide la práctica de aislamiento, las normas refieren a su minimización en el tiempo y a la amortiguación del impacto negativo que puede tener en la salud física y mental de los internos.

Según los registros de INR, el promedio de estadía de los internos en régimen de aislamiento presentes en el Módulo 12, al momento del relevamiento, era de 51 días. De los 10 internos, había cinco que estaban allí desde hacía menos de dos semanas. Uno de los internos estaba hacía 17 días, otro estaba por cumplir un mes en este régimen y otro llevaba 53 días. Los dos casos más llamativos es el de un interno que estaba por cumplir cinco meses en aislamiento y otro que llevaba casi 7 meses en este régimen. Los internos no saben hasta cuando van a estar recluidos allí. En resumen, habían cinco internos que se encontraban en un régimen de aislamiento prolongado, tal como está definido y expresamente prohibido en las Reglas Mandela (43 y 44).

De la información recabada en el relevamiento de carpetas y en las entrevistas resumidamente presentada, no emerge un patrón claro de a qué tipo de internos les podría corresponder este tipo de régimen. Los perfiles y las variables consideradas no presentan una excepcionalidad que justifique su inclusión en este régimen, de la misma forma en que estos perfiles se pueden presentar por cientos en todo el sistema penitenciario. Si bien algunos de estos internos puede tener un historial de violencia o de conflictos entre pares, esto no se observa como característica mayoritaria en estos sectores o excluyente respecto a las características de los demás módulos del Comcar o de otras unidades del sistema penitenciario. En las entrevistas, los internos no tenían ideas claras respecto a los criterios de inclusión en este régimen especial. Había dos de ellos que directamente no sabían por qué estaban allí. Otros lo vinculaban con la naturaleza del delito o por ser un régimen de alta seguridad.

Aún si existiera una pauta que especifique a ciertos perfiles especialmente complejos para el abordaje institucional, es importante señalar que estos casos merecerían los mayores esfuerzos para una intervención efectiva para el cambio de comportamientos y para la transformación personal con el fin de reducir el riesgo de reincidencia. En este punto es necesario recordar el

principio de riesgo del modelo de intervención efectiva en el que se basa el instrumento OASys: la diferenciación de niveles de riesgo de comportamiento delictivo puede estimarse de manera individual y que éste determina los niveles de intensidad de la intervención que la persona necesita, es decir, cuanto más alto el riesgo, más alta debe ser la intervención técnica sobre los aspectos transformables de la conducta. Sin embargo, la característica principal observada en este régimen de aislamiento es la ausencia de intervención técnica.

Sectores C y D

Sector C

El sector C está destinado a pacientes especiales con problemáticas de salud mental y su operativa está a cargo de ASSE. Al momento del relevamiento habían 8 internos en este sector. En seis de las carpetas de estos internos se observaron evaluaciones diagnósticas OASys. Se trata de pacientes que requieren un tratamiento psiquiátrico y un seguimiento especial por riesgo de conductas que podrían causar daños hacia los demás y/o hacia sí mismos. Cuatro de ellos tenían un riesgo de reincidencia alto y los otros dos un riesgo medio. El riesgo de daño (conflictividad) es medio en tres casos y alto en dos casos (en uno de ellos no se observó). En cuatro de los seis diagnósticos constaban intentos previos de autoeliminación y una demanda de atención psiquiátrica, urgente en varios casos. En otro de los casos el diagnóstico subrayaba un consumo abusivo de drogas y la necesidad de tratamiento.

Los internos son vistos por un médico una vez por semana y acceden a medicación controlada. También pueden acceder a una psicóloga que va dos veces a la semana.

Además de tratamiento psiquiátrico, también aparecen otras necesidades de intervención que refieren a la posibilidad de tener capacitación o actividades educativas y también deportes y recreación. Los internos no tienen programadas actividades de este tipo, tampoco laborales.

El régimen de vida implica la apertura de las celdas de 9 a 21 horas, lo cual permite que los internos puedan estar en el pabellón y en los patios pequeños (uno abierto y uno cerrado). Los patios grandes abiertos estaban cerrados. Tienen acceso a cabinero y pueden recibir visitas una vez a la semana.

Los internos están alojados en celdas individuales con el mismo diseño que las del resto del módulo. Cabe destacar que las celdas no tienen luz. De noche, si los funcionarios deben entrar a las celdas lo hacen con linternas. La instalación eléctrica la estaban haciendo de nuevo en ese sector y se proyectaba el ingreso de luz eléctrica a las celdas. Al momento de la visita estaba casi terminada la instalación que va a lo largo del pabellón y desde la que debería entrar a las celdas. En el pasillo del pabellón sí hay luz y energía para las cámaras allí instaladas. Hay una cámara por celda dirigida a su interior y algunas que dan al pasillo.

Sector D

En el sector D habían 8 internos al momento de la visita. Como se señaló más arriba, no se pudo acceder al pabellón por razones sanitarias. Tres de los internos estaban cursando el Covid y estaban allí desde hacía 8, 14 y 16 días, según la información proporcionada por la unidad.

Los otros cinco internos estaban allí por cuarentena preventiva desde hacía 13 días. Algunos de estos internos con los que se pudo conversar a distancia, se preguntaban por qué se demoraba tanto tiempo en recibir un diagnóstico para poder regresar a donde estaban. Además refirieron que la demora se estaba extendiendo pese a que hacía dos días que les habían confirmado resultados negativos. Reflexionaban que cuanto más demoraban allí, más riesgo tenían de contraer la enfermedad si resultaba que no eran positivos.

En cuanto al régimen de vida, algunos de los aislados preventivamente podían salir de la celda y realizar tareas de fajina, pero la mayoría estaban encerrados en la celda.

Si bien se trata de un régimen transitorio y de breve estadía, es importante prestar especial atención a las condiciones de vida de este sector. Dado el aislamiento sanitario y la baja posibilidad de monitoreo y control por parte de los funcionarios, se deben minimizar los riesgos de que las estadías allí provoquen daños adicionales a los de la propia enfermedad.

Conclusiones

El relevamiento del Módulo 12 permitió obtener información sobre las condiciones de alojamiento, régimen de vida y perfiles de los internos allí alojados, especialmente de los sectores A y B en donde se desarrolla un régimen de seguridad que implica serias severas restricciones a la convivencia que pueden devenir en confinamiento en solitario. Allí los internos permanecen aislados en su celda durante todo el día, con la excepción de la hora de salida a patio en solitario, los minutos de cabinero dos veces a la semana y las dos horas de visita una vez a la semana (aquellos internos que tienen visitas). No existen otras actividades programadas.

Se trata de sectores gestionados por funcionarios policiales. Como consecuencia de las condiciones de aislamiento observadas se ha minimizado el contacto humano, lo cual se refuerza en la gestión por el uso de pasamontañas por parte de los funcionarios y por la minimización del trato. La literatura es consistente respecto a los riesgos de deterioro que la falta de contacto humano significativo junto con el reducido espacio vital del aislamiento puede provocar en el corto plazo en la salud física y mental de las personas, riesgo que aumenta en la medida en que los plazos en este sistema se hacen más largos. Esto indica que, tal como planteado y analizado con las autoridades, este régimen de seguridad especial también debe tener componentes asistenciales y ser parte de las actividades de rehabilitación.

Al momento del relevamiento habían cinco internos (50% de los que estaban con este régimen) que se encontraban hacía más de 15 días en el módulo 12, lo cual configura una situación de aislamiento prolongado. También se trata de un régimen en el que no están claros ni formalizados los criterios de inclusión/exclusión, y que en la práctica funciona como aislamiento que corre serio riesgo de volverse indefinido ya que no hay un plazo máximo para la estadía en este régimen especial, los internos no saben cuándo saldrán de allí. Tanto el aislamiento prolongado como el aislamiento indefinido son prácticas definidas y expresamente prohibidas en las Reglas Mandela 43 y 44.

En los sistemas de máxima seguridad, tratándose de casos de gran complejidad muchos de ellos, la presencia de un equipo técnico es ineludible.

Las celdas en estos sectores de aislamiento normalmente tienen en su interior un espacio de esclusa cerrado, por eso no tienen control de la iluminación artificial, encendida durante 24 horas. El aislamiento con iluminación permanente está prohibido según la Regla 43 de las Reglas Mandela. Se observaron celdas sin instalación eléctrica y con algunas carencias y problemas comunes a otros lugares del Comcar y del sistema penitenciario (canillas, duchas, cisternas, humedades). Había varias celdas vacías inhabilitadas, algunas con marcas del incendio del motín de 2018.

De la información recabada, no emerge un patrón claro de a qué tipo de internos les podría corresponder este tipo de régimen. Hay una diversidad de perfiles y de tipos de delito. No figura ninguna sugerencia técnica que recomiende el aislamiento como parte de una estrategia de intervención individualizada. De hecho, los riesgos observados en los diagnósticos individuales, así como sus recomendaciones, no conciben con las posibilidades de intervención que están planteadas en el régimen de aislamiento del Módulo 12. Cabe observar especialmente los perfiles observados con intentos de autoeliminación o con consumo de medicación psiquiátrica por su vulnerabilidad especial al daño que puede provocar un régimen de aislamiento en solitario o un régimen sin un mínimo de contacto humano convivencial.

Si bien los sectores C y D no fueron el foco del relevamiento, se pudieron observar algunas de las condiciones de los alojamientos. El sector C está destinado a pacientes de salud mental. Existe un régimen semiabierto de 9 a 21 horas, aunque los patios abiertos grandes del sector estaban cerrados. Las celdas de este sector no tienen luz; se proyecta su instalación en el futuro. El sector D está destinado a pacientes con Covid o con espera de diagnóstico de Covid. Los internos reclamaban información sobre su estadía allí; algunos de ellos ya habían recibido un resultado negativo y estaban esperando un traslado desde hacía dos días.

Recomendaciones

- Definir documentada y programáticamente las definiciones institucionales en torno al régimen de seguridad: qué objetivos persigue y cuáles son sus implicaciones operativas para cumplir tales objetivos.
 - Establecer criterios claros de qué tipo de casos y perfiles pueden corresponder al régimen de seguridad. Si el mismo implica confinamiento en solitario, ante situaciones extremas o transitorias, establecer claramente el máximo de días que un interno puede permanecer en dicho régimen, siempre menor a 15 días.
 - Reprogramar técnicamente –aunando la seguridad y la rehabilitación– el régimen de seguridad especial del módulo 12 para que el mismo no corra el riesgo de volverse un régimen de confinamiento en solitario carente de actividades de rehabilitación.
 - Tomar en consideración las recomendaciones individuales de los diagnósticos OASys en cuanto a la intervención penitenciaria junto a los recaudos de seguridad. La máxima de la reprogramación del régimen de seguridad debería ser que “a mayor riesgo, mayor intensidad de la intervención institucional”.

- Incorporar operadores y técnicos debidamente capacitados en la gestión cotidiana de los regímenes de seguridad especial. Incorporar programas específicamente diseñados para los perfiles que van a incorporar estos regímenes, de tal forma que se pueda programar una intervención efectiva para la reducción del riesgo de reincidencia
- Proyectar una reparación integral de las celdas, particularmente de las celdas vacías si se pretende cubrir las plazas concebidas en la infraestructura como plazas reales.
- Acelerar los procesos de refacción de las celdas en el sector D, considerando como prioritario la instalación eléctrica e iluminación de las celdas.
- Promover actividades socioeducativas en el sector D. Habilitar los dos patios grandes del sector D para el uso cotidiano.



PARLAMENTO
DEL URUGUAY

COMISIONADO PARLAMENTARIO
PENITENCIARIO