

**La reinserción y
rehabilitación social
en la cárcel Uruguay**

LA REINserCIÓN Y REHABILITACIÓN SOCIAL EN LA CÁRCEL URUGUAYA

No esta permitida la reproducción total o parcial de este libro ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright

© Universidad de la Empresa (UDE)

Editores: Manuel Días, Claudio Rama
Diseño: Rodrigo Lebrato
Diseño de tapa: Rodrigo Lebrato

ISBN 978-9974-8388-4-0

GLENUR S.A.
Dep. Legal N° 363705/14 decreto N° 218/996

La reinserción y rehabilitación social en la cárcel Uruguaya

Editores

Manuel Díaz Molina
Claudio Rama



PRÓLOGO INSTITUCIONAL UNIVERSIDAD DE LA EMPRESA

Las autoridades de la Universidad de la Empresa se congratulan de ser parte de la edición del Libro “La reinserción y rehabilitación social en la cárcel uruguaya” que es el resultado final del Proyecto ALFA CID de la Unión Europea, patrocinado por la Fondazione Crui (Italia) que llevo a cabo la Facultad de Ciencias Empresariales, entre los años 2011 y 2013.

Este libro es el resultado de los trabajos de investigación referidos a la inclusión social de grupos vulnerable de la sociedad, en este caso específico a los privados de libertad. Desarrollar la educación en el medio carcelario es parte de este principio de inclusión que aborda este libro. La inequidad en el acceso a la educación y en los aprendizajes adquiridos, junto a la exclusión social y educativa son aspectos clave para comprender la situación de la población reclusa del Uruguay. No puede haber por tanto rehabilitación ni reinserción social posible, sin participación de la educación como variable no única, pero sí necesaria.

El proyecto CID se realizó en 19 países de Latinoamérica y Europa, e involucró a 21 Universidades de Latinoamericanas siendo nuestra Universidad, la única de Uruguay en participar en esta Red.

El proyecto CID-UDE comenzó el 1 de Julio de 2011 y se extiende hasta el 31 de Diciembre de 2013, durante este periodo nuestra Universidad viene realizando numerosas actividades relacionadas con la situación carcelaria y la inclusión educativa en nuestro país. Entre estas actividades, debemos destacar las reuniones técnicas realizadas con destacadas instituciones de gobierno como: Ministerio de Educación, Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados, Comisionado Parlamentario de Cárceles entre otras. Participaron, también instituciones de carácter privado como la Asociación de Dirigentes de Marketing (ADM). Destacaron también actividades como: la realización de 2 seminarios de convocatoria nacional realizadas en el Anexo del Palacio Legislativo y diversas actividades de campo realizadas en instituciones penitenciarias.

En una situación tan compleja como la realidad carcelaria y su problemática educativa, la realización de este libro requirió de un trabajo intersectorial e interdisciplinario intenso. Las diferentes visiones que aparecen en esta publicación, son un buen exponente de ello. Esta publicación es el resultado de la conceptualización de la inclusión social y rehabilitación en

las cárceles, pero también de la experiencia en campo, de tres años de arduo trabajo, sobre esta temática de parte de investigadores de nuestra Facultad.

Por último, vaya nuestro reconocimiento a todos quienes participaron en el Proyecto CID-UDE en estos años y muy especialmente, a los profesores que realizaron sus investigaciones sobre la problemática del medio carcelario uruguayo.

Roberto Brezzo

Rector Universidad de la Empresa

Jorge Abuchalja

Presidente Fundación Universidad de la Empresa

PRÓLOGO DELEGACIÓN EUROPEA EN MONTEVIDEO (URUGUAY)

La promoción y fortalecimiento de los Derechos Humanos es una de las prioridades de la Unión Europea tanto en su diálogo político con terceros países como en el marco de su política de cooperación. Este apoyo nace de un compromiso que es bandera de nuestra política exterior: el respeto y la promoción de los derechos humanos donde quiera que sea. En este sentido, el propio Tratado de la Unión Europea en su artículo 2 afirma que el Estado de Derecho y el respeto de los Derechos Humanos constituyen valores fundamentales de la Unión Europea.

A la promoción de los Derechos Humanos se dirige buena parte del diálogo político y los esfuerzos diplomáticos que la UE desarrolla en diferentes países en el mundo, y a ello se dedican importantes recursos de nuestra cooperación exterior. De hecho, entre 2007 y 2013 la UE ha destinado 1.100 millones de Euros en apoyo a la promoción y fortalecimiento de los Derechos Humanos en todo el mundo. Ese esfuerzo se incrementará para el periodo 2014-2020 a 1.578 millones de Euros.

En Uruguay, el apoyo de la UE en defensa y promoción de los Derechos Humanos ha sido plenamente compartido por los diferentes gobiernos desde el fin de la dictadura. De hecho, el prestigio del país en esta materia quedó de manifiesto con el ejercicio por parte de Uruguay de la Presidencia del Consejo de Derechos Humanos de la ONU en 2012.

Sin embargo, en este panorama general de respeto eficaz a los Derechos Humanos, Uruguay se enfrenta a un desafío clave: la situación en los centros de reclusión, es decir, la vulnerabilidad de los Derechos Humanos de las personas privadas de libertad en el país.

Somos conscientes de que, desde el inicio de su mandato, el gobierno del Presidente Mujica otorgó una importancia prioritaria a la reforma integral del sistema de justicia penal y penitenciario. También nos constan los importantes avances realizados hasta la fecha, y me refiero a la reforma integral no sólo del sistema penitenciario sino de la justicia penal en su conjunto.

Desde el inicio de esta reforma, la EU, consciente de su importancia y de las dificultades que implica para el país, ha decidido destinar 5 millones de Euros a la ejecución de un programa de apoyo a la reforma del sistema de

justicia penal y penitenciaria con cinco ejes de intervención: Justicia

Penal, Reforma Institucional del sistema penitenciario, Salud en centros de privación de libertad, Educación en centros de privación de libertad y Reinserción laboral de personas privadas de libertad.

Además de ese programa de cooperación con el gobierno, la UE en estos últimos años también ha apoyado la mejora del sistema penitenciario mediante diferentes subvenciones otorgadas a organizaciones de la sociedad civil, universidades o federaciones de cooperativas. Un buen ejemplo de este tipo de iniciativas fue el curso “Micro-emprendedurismo social y valores de convivencia” desarrollado por la Universidad de la Empresa (UDE) financiado a través del programa ALFA III y en el que participaron 20 personas privadas de libertad del Centro de Rehabilitación de “Punta de Rieles. Sin duda alguna, este tipo de iniciativas promueven la recuperación de valores como el del trabajo, que muchas de las personas privadas de libertad perdieron en algún momento, y constituyen un estímulo para pensar en el futuro tras cumplida su condena.

Por último, quisiera expresar mi gratitud y mis felicitaciones a la UDE por la elaboración de este libro al que mis palabras sirven de prólogo, porque la reinserción sociolaboral de las personas privadas de libertad es uno de los grandes desafíos de la emprendida reforma del sistema, y sin duda, todos los aportes desde el ámbito académico constituyen una base fundamental para nutrir dicho proceso.

Juan Fernández Trigo
Embajador

Jefe de la Delegación de la
Unión Europea en Uruguay

PRÓLOGO FUNDAZIONE CRUI

Este estudio es parte del trabajo realizado por la Universidad de la Empresa de Uruguay, en el marco del Proyecto CID (Conocimiento, Inclusión, Desarrollo) financiado por el Programa ALFA III de la Unión Europea.

El Proyecto CID está liderado por la Fondazione CRUI (*Conferenza dei Rettori delle Università Italiane*) y además de la Universidad de la Empresa de Uruguay participan universidades y asociaciones universitarias tanto de América Latina y el Caribe (ALC) como de Europa: Universidad Nacional de Cuyo, Argentina; Universidad Nacional de Quilmes, Argentina; Universidad Mayor de San Simón, Bolivia; Universidade Estadual de Santa Cruz, Brasil; Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile; Universidad Nacional de Colombia, Colombia; ASCUN (Asociación Colombiana de Universidades), Colombia; Universidad de Costa Rica, Costa Rica; Universidad de la Habana, Cuba; Universidad Técnica del Norte, Ecuador; ANUIES (Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior), México; Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua León, Nicaragua; Universidad de Panamá, Panamá; Universidad Nacional de Asunción, Paraguay; ANR (Asamblea Nacional de Rectores), Perú; CERCAL (Centre d'Etude des Relations entre l'Union Européenne et l'Amérique Latine), Bélgica; Universidad de Oviedo, España; Oulun Yliopisto (University of Oulu), Finlandia y la Universidade de Aveiro, Portugal.

El Proyecto CID es una acción sistémica de cohesión social, de inclusión y de desarrollo local que tiene como finalidad mejorar el acceso a la formación universitaria de personas en situación de desventaja social. El Proyecto busca favorecer el desarrollo de las aptitudes necesarias para sostener la competitividad de los sistemas productivos, favoreciendo la evolución de la economía del conocimiento y apoyando las políticas de desarrollo local en los países de América Latina y el Caribe. Estos objetivos se llevan a cabo mediante las universidades, ya que ocupan un rol central en el diseño e implementación de los Pactos para el Aprendizaje y el Conocimiento. CID se funda en la convicción de que la relación entre la Universidad, las Empresas y la Administración Pública es fundamental para el crecimiento de la sociedad moderna y el desarrollo de una economía competitiva y solidaria, fundada sobre el conocimiento y la cohesión social.

El Proyecto ha permitido valorar la centralidad de la Universidad como institución indispensable en el campo del *lifelong learning* en relación con las políticas de desarrollo territorial, a través de la promoción de un instrumento especial –el Pacto para el Aprendizaje y el Conocimiento (PAC)– que permite actuar conjuntamente sobre la oferta de alta formación y sobre la demanda de competencias territoriales, favoreciendo la alternancia entre formación y trabajo, y promoviendo la profesionalización de los individuos en situación de desventaja. El PAC es un instrumento que se implementa en la base de la oferta formativa, ya ampliamente experimentado en Europa (en particular en las regiones subdesarrolladas) que permite a los actores -promotores intervenir en clave negociada y consensuada sobre los factores y sus procesos de valorización de las competencias, favoreciendo el desarrollo del capital social del territorio.

El Proyecto ha estado orientado, en particular, a dos categorías sociales específicas (*target group*): mujeres en situación de reinserción laboral por motivos personales o familiares (maternidad, detención, problemas de inserción social, etc.) y trabajadores de más de cuarenta años excluidos del mundo del trabajo.

Entre los objetivos propuestos, que han sido alcanzados por CID, se destaca la difusión de un modelo de cohesión social fundado en la interconsulta y la coalición territorial, dirigido a la definición y realización de intervenciones formativas adecuadas al contexto territorial y a la búsqueda de la unión de tal modelo de interconsulta al sistema de gobierno de las Universidades con el fin de asegurar un nexo constante entre territorio, economía, sociedad y Universidad. Se ha producido una mejora de las políticas de desarrollo local y de cohesión social introduciendo un instrumento de desarrollo de las competencias y de adecuación a las exigencias de competitividad de las empresas, a través de los Pactos para el Aprendizaje y el Conocimiento. En los territorios involucrados aumentó la ocupación de los grupos destinatarios, permitiendo el desarrollo de competencias adecuadas a las exigencias reales del sistema productivo local y favoreciendo los procesos de inclusión social de las personas en situación de desventaja. Ha mejorado el ambiente de aprendizaje, removiendo los obstáculos para el acceso al estudio y creando las condiciones adecuadas para que los estudiantes pertenecientes a grupos sociales identificados puedan beneficiarse con las nuevas oportunidades de estudio propuestas por las Universidades. En todos los casos se han realizado intervenciones

formativas contemplando las características de los grupos de destinatarios y promoviendo políticas de igualdad de oportunidades en cada territorio.

Se contribuyó a generar un estimulante y beneficioso intercambio entre las instituciones de alta formación de América Latina y el Caribe y Europa y una *learning & working community* capaz de trabajar con temáticas e instrumentos que mejoren las políticas de cohesión social y favorezcan en ALC el desarrollo de la economía y el conocimiento.

Los objetivos señalados fueron alcanzados por medio de la realización de una serie de acciones propuestas por el Proyecto CID que fueron adecuadas y ajustadas a las necesidades y requerimientos de cada territorio y de las instituciones locales participantes:

- Promoción de los Pactos para el Aprendizaje y el Conocimiento (PACs) y constitución y establecimiento de mesas de debate local (“Comités CID locales”). En el ámbito de tal acción se realizaron actividades de sensibilización e inclusión de los *stakeholders*, de consolidación del network socio-institucional local. En esta fase se constituyó en cada Universidad el Comité CID Local (CCL), que puso en vigencia el procedimiento de consulta territorial y determinó necesidades formativas.
- Construcción de la red entre instituciones universitarias europeas y de ALC y colaboración e intercambio de los objetivos. En el ámbito de esta acción se llevaron adelante redes temáticas entre Universidades de ALC y las Universidades europeas e intercambio de buenas prácticas.
- Análisis de la realidad socio-económica local y de las necesidades formativas en las áreas territoriales individualizadas; atención y recolección de las necesidades de las categorías marginadas. En cada una de las áreas territoriales individualizadas por el Proyecto CID se realizaron actividades participativas de análisis de la realidad socioeconómica local, de análisis/detección de competencias requeridas por el territorio. Esta acción permitió además la participación activa de los target group individualizados, a través de una actividad de investigación-acción fundada sobre la atención de las personas en situación de desventaja.

- Diseño compartido del Pacto para el Aprendizaje y el Conocimiento. Sobre la base del trabajo de análisis y detección fueron proyectados

los PACs y fueron definidos los Planes Operativos de los PACs que darán indicaciones en detalle según las actividades por implementar en materia de formación para el empleo, desarrollo territorial y cohesión social.

- Experimentación de los PACs e implementación de los Planes de Estudio Territoriales. Tal acción tuvo por objeto definir las actividades de construcción de los Planes de Estudio territoriales que constituyen la fase ejecutiva del PAC y la transferencia y la experimentación de prácticas para favorecer el acceso al *lifelong learning* de personas en situación de desventaja. En particular, se definió en cada caso el programa de formación de los grupos beneficiarios.
- Diseño y realización de instrumentos para la verificación de los resultados logrados con la introducción de las acciones propuestas por el proyecto. En el ámbito de tal acción estuvo prevista la implementación de un sistema de monitoreo que aseguró el control en la fase de realización del proyecto y la evaluación de los resultados.
- Difusión de los resultados y ampliación del *network*. Tal acción previó las actividades de diseño de los instrumentos de difusión de la intervención, así como la realización de un catálogo de las buenas prácticas del Proyecto CID y otras actividades de diseminación local del proyecto.

A partir del plan de trabajo diseñado al comienzo del proyecto, cada institución de formación ha adecuado las herramientas e instrumentos a su propia realidad y a las necesidades del contexto. En el caso de la Universidad de la Empresa de Uruguay, el grupo vulnerable beneficiario de las acciones, personas privadas de la libertad, implicó desafíos mayores y complejidades extras. No obstante, la experiencia piloto en la Cárcel Punta Rieles en donde se realizaron las acciones previstas por el proyecto, se llevó adelante con gran éxito y repercusión a nivel nacional.

Como parte del programa se realizó, entre otras actividades, el Encuentro Nacional sobre “Políticas de Inclusión y Formación en las Cárcels de Uruguay” en donde se presentaron trabajos de investigación sobre la problemática carcelaria en el país, así como las políticas de reinserción y

rehabilitación para los privados de libertad. Parte de esos trabajos están recopilados en el presente libro.

Para finalizar, desde la Fundación CRUI deseamos agradecer a la Universidad de la Empresa por acompañarnos en el desafío de formar parte del Proyecto CID, principalmente por la dedicación, el trabajo realizado y los logros alcanzados. Hacemos extensivo el agradecimiento a las instituciones locales que trabajaron activamente: el Comisionado Parlamentario de Cárcels del Uruguay, la Asociación de Artesanos del Uruguay, la Asociación de empresarios de Marketing (ADM), el Servicio de Paz y Justicia, el Patronato de Liberados y Encarcelados, y la Intendencia Municipal de Montevideo. Queremos dar un reconocimiento especial a las autoridades y personal de la Cárcel Punta Rieles por el profesionalismo, amabilidad, predisposición y colaboración. Y principalmente nuestra gratitud a todas las personas privadas de libertad que hicieron posible llevar adelante el proyecto, participando con entusiasmo y compromiso de todas las actividades realizadas.

Fondazione CRUI

Roma, agosto de 2013

PREFACIO

Director Proyecto CID-UDE

La presentación de este libro, es el resultado del trabajo de investigación de una multiplicidad de colaboradores *expertos* de la temática carcelaria, tanto de Uruguay como de algunos países de América Latina y es el producto final del Proyecto ALFA III de la Unión Europea, denominado “Conocimiento, Inclusión y desarrollo” (CID) liderado por la Fondazione Conferenza de Rettori delle Università Italiane (CRUI).

La recopilación de los trabajos de investigación respondió al deseo del proyecto CID de expandir el conocimiento, a través de las diversas visiones que se tiene de una problemática tan compleja y diversa como la carcelaria.

Los artículos presentados en este libro abarcan un área extensa sobre la temática carcelaria, desde la normativa vigente, hasta la creación del Centro Nacional de Rehabilitación, pasando por estudios de casos que evalúan las expectativas de los propios privados de libertad.

El proyecto CID comenzó en el año 2011 y durante todo el tiempo de duración del proyecto, se incorporaron diversos actores relacionados con la temática carcelaria de Uruguay, desde Instituciones públicas, hasta empresas y ONG’s involucradas en tareas de Rehabilitación y reinserción Social de este grupo de alta vulnerabilidad.

En todas las actividades realizadas se procuro dar la mayor difusión social al proyecto CID-UDE comenzado por la propia Universidad y sus diversas facultades, las cuales también participaron en diversas acciones. La difusión por TV, radio y medios escritos de tirada nacional fue una característica del Proyecto CID-UDE Uruguay.

Se realizaron dos seminarios de carácter nacional, con amplia difusión y participación de personalidades relacionadas con la temática carcelaria, altos representantes del estado uruguayo, así como de la actividad privada. Estos seminarios consistieron en un debate intenso sobre las normativas vigentes sobre privación de libertad, infraestructura, gastos públicos dedicados al sistema, condiciones de vida y opciones de rehabilitación y reinserción social, esto permitió proponer acciones de formación laboral, educativas de la población privada de libertad.

Agradecemos la participación de toda la comunidad universitaria que de una u otra forma se involucró en este proyecto, especialmente a los

profesores de la Universidad de la Empresa que fueron parte de las acciones formativas llevadas a cabo por el proyecto CID-UDE.

Expresamos nuestra gratitud a las autoridades de la Universidad de la Empresa por brindar la oportunidad de extender la acción universitaria a grupos vulnerables de la sociedad y contribuir de este modo, a la misión de extensión universitaria.

Dr. Claudio Rama Vitale

Director Proyecto CID-UDE-Uruguay

SITUACIÓN DEL SISTEMA CARCELARIO DE URUGUAY. Un desafío constante.

*Díaz Molina, Manuel.*¹

Profesor-Investigador Facultad de Ciencias Empresariales,
Universidad de la Empresa

1. Introducción. 2. Marco Teórico

RESUMEN

Uruguay tiene una de las tasas de privados de libertad más altas de América Latina, el número ya ha superado la barrera de los 10 mil internos el año 2013. Sumado a esta cantidad de privados de libertad, los informes de varios relatores para los Derechos Humanos de organismos internacionales (ONU) indican que las condiciones de privación de libertad en Uruguay están por debajo del mínimo aceptable, desde el punto de vista de las condiciones físicas, sanitarias y psicológicas. La raíz del problema, aunque compleja, radica principalmente en el hacinamiento, provocado por el proceso penal que sigue el país. El sistema uruguayo de justicia es inquisitivo y gran parte de los privados de libertad están procesados y no condenados. Los centros de rehabilitación se han visto superados en su capacidad en porcentajes que superan ampliamente el 100 %. Los centros de rehabilitación no cumplen con la función de rehabilitación y reinserción social, que también les compete en términos conceptuales y los niveles de reincidencia superan el 80%. Las iniciativas que propician la reinserción laboral y social son escasas y muy rara vez evaluadas en su contexto general.

Palabras clave: Derechos humanos, educación, privados de libertad, centros de rehabilitación, educación

¹ Manuel Díaz Molina es Ingeniero Agrónomo de la Universidad de la Frontera (Chile) y Universidad de la República (Uruguay), Magíster y Doctor en Recursos Naturales de la Universidad de Santiago de Compostela (España), profesor –investigador de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad de la Empresa, Coordinador General del Proyecto CID-UDE.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Contexto Regional

Tal y como afirma Carranza (2012) “la situación penitenciaria en los países de América Latina y el Caribe es muy grave. Se generan altos niveles de violencia, numerosas muertes y delitos que ocurren al interior de los presidios, pero con efectos fuera de ellos, además de gravísimas violaciones a derechos humanos, tanto de las personas privadas de libertad como de las personas funcionarias. La situación ha venido deteriorándose durante las tres últimas décadas (1980-2010), y ha escapado del control de los países a partir de la década de los noventa en la mayoría de los casos. En efecto, la falta de espacio, la sobrepoblación y hacinamiento; y la falta personal, ha generado vacío de autoridad, que es llenado por los liderazgos emergentes y el surgimiento de grupos de autodefensa. Estas parecen ser las características principales de los sistemas carcelarios de América latina, según los principales organismos que evalúan anualmente el cumplimiento de las normas establecidas por convenios internacionales. En particular, y a pesar de que el 90% de los sistemas carcelarios latinoamericanos se encuentran con niveles de ocupación por encima de su capacidad y que en algunos casos extremos, como el de Haití, la capacidad de sus cárceles se ve superada en un 300%, no se han generado estudios que analicen cómo el hacinamiento afecta la conducta de los individuos detenidos en la región latinoamericana (Barriga 2012)

Cuadro N° 1. Zona geográfica y porcentajes de hacinamiento

ZONA	Número de países analizados	Entre 100 y 120 % de Hacinamiento	Entre 121 y 200 % de Hacinamiento	Más de 200% Hacinamiento
África	39	38	39	23
América	46	47	44	9
Asia	25	48	44	8
Europa	57	84	16	0
Oceanía	16	69	26	6

Como se observa en el Cuadro N°1 es en América y Asia, donde se registran los mayores niveles de hacinamiento carcelario, según el informe de King's Collage of London (2010). En ambos casos, los niveles de hacinamiento fluctúan entre un 120 a 200% y representan un 44% del total de los casos estudiados. Esta situación indica la precariedad en la que se encuentran numerosas cárceles de nuestro continente. Tal y como plantea Barriga (2012) los resultados de diversos estudios muestran que es el "hacinamiento" una de las cuestiones que más entorpece el proceso de resocialización y rehabilitación de los privados de libertad y que este fenómeno no se limita a un problema de derechos humanos, sino que afecta también a la violencia entre internos, generando graves consecuencias para la seguridad de los centros penitenciarios.

Entre los estudios que evalúan el hacinamiento como variable que afecta las condiciones de vida en los privados de libertad se destacan los realizados por Gaes y McGuire (1985) quienes encuentran una relación positiva entre hacinamiento y conductas violentas. En otro estudio similar, Nacci, Teitelbaum y Prather (1977) analizan el efecto del hacinamiento en 37 prisiones en los Estados Unidos entre los años 1973 y 1976 teniendo como variable de interés violaciones del código disciplinario (contrabando y tentativas de fugas), acciones violentas totales (la suma de acciones violentas entre los internos y acciones violentas de estos contra personal) y acciones violentas entre internos. Los autores encuentran que la densidad poblacional presenta coeficientes positivos y significativos sobre todos los tipos de infracciones en las instituciones que albergan jóvenes- adultos, pero únicamente sobre violaciones del código disciplinario en el caso de las cárceles para adultos. Lo anteriormente descrito refleja claramente la situación de la gran mayoría de las cárceles de latinoamericanas, las que en los últimos cinco años se han visto sobrepasadas absolutamente en su capacidad y han generado episodios de enorme violencia interna.

1.2. Contexto Nacional

La realidad del sistema carcelario uruguayo es, según lo descrito anteriormente, no muy diferente da la situación latinoamericana, además de representar un complejo y difícil panorama político-social. Las temáticas que giran a su alrededor abarcan, prácticamente todas las áreas de investigación desde las ciencias sociales, humanas, hasta las sanitarias y educacionales.

Al igual que en la mayoría de los países de Latinoamérica, e incluso del mundo, no cumple con su principal fin: la rehabilitación. Además, se ha transformado, en “cuna” de no cumplimientos a los Derechos Humanos y otras propuestas internacionales firmadas como compromisos de Estado. Resulta bien conocido que las prisiones en Latinoamérica (incluido Uruguay) poseen una mala reputación en la protección de los derechos fundamentales.

Reportes de Naciones Unidas y organizaciones humanitarias como Human Rights Watch vienen denunciado con regularidad graves vulneraciones de estos compromisos internacionales.

Cuatro informes de la organización Human Rights Watch publicados en 2011 sobre las situación de derechos humanos en cárceles de Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela fueron lapidarios respecto de las condiciones de vida de los privados de libertad en estos países (Matthews, 2011).

Esta situación no es particular para Uruguay, sino que tal y como expresa Matthews (2011) a diferencia de lo que sucedió en Europa y Estados Unidos en las cárceles, gran parte de la población penitenciaria se encontraba en prisión preventiva (Latinoamérica).

De esta manera, las prisiones en vez de estar destinadas a “castigar el tiempo disciplinado”, como sucedió en aquellos continentes, en gran parte de los establecimientos penitenciarios en nuestra región estuvieron destinados a la incapacitación y contención de los presuntos delincuentes. Como consecuencia de esta situación, ha existido un menor énfasis respecto de la rehabilitación a lo largo de la historia y, a la vez, se ha generado una extendida desilusión acerca de la potencialidad de la prisión en Latinoamérica como medio tanto para la resocialización del delincuente como para el aumento de la seguridad pública.

2. Marco Teórico

Bajo este contexto histórico de la problemática carcelaria en Uruguay, diversos informes sostienen que la población carcelaria total del país alcanzaba a los 9700 personas, según fuentes del Informe del Comisionado Parlamentario Álvaro Garcé (2012). La cifra en si misma refleja el crecimiento de la población carcelaria, y de la situación precaria en la que viven las personas privadas de libertad, estos números indican una superpoblación, debido principalmente a la lentitud de los procesos

judiciales, y de la poca eficacia de los recursos para la rehabilitación social de los presos. Estas cifras ubican también a Uruguay (279) como el sexto país de América con mayor tasa de población (ratio 100000/habitantes) reclusa, solo por detrás de Estados Unidos (730) El Salvador (425), Panamá (366), Puerto Rico (314) y Chile (285) según un informe de World Prison Brief. International Centre for Prison Studies (2012).

Respecto del hacinamiento en las cárceles uruguayas, este informe (Garcés, 2012) señala que este oscila entre 120% y 125%, por lo cual se encuentra dentro de un hacinamiento crítico, sin embargo es menor respecto de años anteriores donde el hacinamiento carcelario superaba el 140%. A pesar de ello, el informe advierte que hay cárceles donde la superpoblación continúa siendo un problema muy grave.

Esta situación de aumento explosivo de las personas privadas de libertad provocó que en las dos últimas administraciones de gobierno comenzaran su ejercicio promulgando leyes para su la transformación del sistema carcelario, en el año 2005 se eroga la “Ley de Humanización del Sistema Carcelario” (Ley N°17897/05) y en mayo del 2010 la “Ley de Emergencia para el Sistema Carcelario” (Ley N° 18.667/10) la cual continúa hasta el día de hoy.

Cuadro N° 2. Ubicación de los Privados de Libertad Cárceles Uruguay

Región	porcentaje (%)
Metropolitana	58
Departamental	42

Fuente Juanche y Palummo (2012)

Cuadro N° 3. Perfil (Sexo) de loa Privados de Libertad Cárceles Uruguay

Sexo	porcentaje (%)
Hombre	92.5
Mujer	7.5

Fuente Juanche y Palummo (2012)

Cuadro N° 4. Principales establecimientos y N° de Privados de Libertad (Uruguay)

Establecimiento	Número privados de Libertad
COMCAR Santiago Vázquez	3197 2535
Penal Libertad - San Jose	1201 1385
Centro de reclusión canelones	1083
Cárcel Punta de Rieles	663

Fuente Juanche y Palummo (2012)

Al analizar los cuadros anteriores (Nº2, Nº3 y Nº4) se desprende que el problema carcelario del Uruguay está concentrado en el área metropolitana y mayoritariamente la población reclusa corresponde al sexo masculino, reclusos en centros Montevideanos y aledaños. Esta información no revela uno de los problemas principales de estos centros y que dice relación, con el hacinamiento que, tal y como señala Matthews (2011) constituye, sin lugar a dudas, unos de los rasgos distintivos de los sistemas penitenciarios iberoamericanos, especialmente en países como Brasil, Bolivia, Perú, Uruguay y Panamá.

Respecto de la población reclusa femenina, es necesario destacar que a pesar de representar solo un 7.5% del total, esta se ha incrementado en porcentajes superiores al de los hombres (8.5%) en los últimos años, llegando este nivel a un 59% entre los años 2006-al 2009, tal y como señala el Comisionado Parlamentario en su informe del año 2009.

Respecto de la edad de los privados de libertad, tal y como señalan Juanche y Palummo (2012) el 62,5% de la población privada de libertad corresponde a personas menores a 33 años, al momento de recoger la información. Esto indica que la población privada de libertad en Uruguay sigue siendo muy joven tal y como revelaba el primer censo de población reclusa del año 1999 que señalaba que del total de encarcelados, el 68 % tenía entre 18 y 35 años (Arbesún 2011).

El escaso nivel educativo de la población privada de libertad es otra característica del sistema carcelario del Uruguay. Según el estudio realizado por Juanche y Palummo (2012) el 50,7 de los privados de libertad tiene solo la educación primada finalizada, solo el 10% el ciclo de Básico de Educación Secundaria finalizada y el 2,7 % finalizó el bachillerato. Estos investigadores sostienen que al escaso nivel educativo de la población privada de libertad se debe agregar la dificultad para desarrollar la competencia verbal-lingüística. Esto queda evidenciado según estos investigadores por la dificultad de comprensión y la argumentación discursiva. Estas apreciaciones sobre los niveles educativos de la población privada de libertad parecen coincidir con lo señalado por Arbesún (2011) quien señala que independientemente del nivel educativo alcanzado el 58,83 % de los privados de libertad abandonaron sus estudios en algún momento.

La sobrepoblación penitenciaria se puede manifestar de dos formas. La primera, cuando el número de presos resulta notoriamente superior a la capacidad que un determinado sistema penitenciario en su totalidad

puede soportar y, la segunda, cuando cierto tipo prisiones - normalmente aquellas que albergan a procesados en prisión preventiva tienen más internos que plazas disponibles. En este sentido el relator especial de Naciones Unidas sobre la tortura, Manfred Nowak en una visita realizada en 2009 a Uruguay, calificó de “degradantes”, “inhumanas” y con “hacinamiento crítico” la situación de algunos celdarios de adultos y menores y aconsejó el cierre de áreas de castigos por violar los derechos humanos. Se estima que la sobrepoblación carcelaria en nuestro país varía entre 120 y 139% de promedio. Sin embargo, en algunos centros de reclusión el hacinamiento alcanza el 200 y 300%. Sin duda, el hacinamiento afecta a la vida en las prisiones y socava la posibilidad de aplicar cualquier medida positiva. Además, de los problemas más evidentes como la ausencia de un mínimo espacio vital y de los problemas derivados de la logística diaria, como la alimentación y o las actividades recreativas, el hacinamiento supone que:

- Los internos permanezcan más tiempo en sus celdas.
- Disminuya el acceso al trabajo y formación en las prisiones.
- Se incrementen los problemas de disciplina y seguridad.
- Aumente la tensión o violencia entre los internos.
- Se afecten las relaciones entre los internos y los funcionarios de prisiones.

2.1. El problema de la rehabilitación y reinserción Social. Una cuestión compleja.

No hay de olvidar que una de las razones fundamentales del sistema penitenciario, es la reinserción y rehabilitación de las personas que están encarceladas. De acuerdo a esos objetivos, la rehabilitación en las cárceles, entendida esta como las actividades que deben humanizar y mejorar las condiciones de reclusión, y constituir una etapa previa a la puesta en práctica del proceso de reinserción en la sociedad.

La racionalidad técnica y de dominación sobre la cual ha reposado la cárcel como institución social pareciera estar llegando a sus límites, debido a los altos niveles de violencia que se han producido en los últimos años en las principales cárceles del continente. En el marco de un sostenido incremento de las tasas de delitos en varias sociedades occidentales, ha surgido un creciente escepticismo frente a la eficacia de las instituciones penales modernas.

Específicamente, se cuestionan tanto las prácticas y respuestas de actores estatales y no estatales, así como las formas técnico-institucionales

modernas (preventivas y penales) de control del delito (Cárdenas, 2011). Todos estos mecanismos reposan sobre el principio básico del castigo moderno, específicamente la suposición de que el crimen y la delincuencia son problemas sociales a los cuales se puede dar una solución técnica-institucional.

En este contexto carcelario, el trabajo penitenciario se ha desarrollado entre los ejes de la dominación y la rehabilitación. Mediante éste se espera que los reclusos se vuelvan activos y puedan ser socializados en la lógica del orden, la obediencia y la regularidad requerida por el aparato productivo, esperando con ello contribuir con su posterior reinserción social (Cárdenas, 2011).

Para poder analizar y comprender adecuadamente la formación y el desarrollo de las políticas laborales penitenciarias, cabe tener presente que la cárcel surgió y se ha desarrollado como una de las principales instituciones sociales de las sociedades modernas tal y como señala Foucault (2002).

Según Western y Beckett (1999), el funcionamiento de la cárcel y del sistema penitenciario en general tendría no sólo implicancias sobre las oportunidades laborales al interior de la cárcel, sino que también consecuencias sobre el funcionamiento del mercado del trabajo en la medida en que la cárcel sería utilizada como una institución reguladora del mercado del trabajo.

La no regulación laboral (en estricto términos, técnicos y legales) en las cárceles se explica tanto, por el predominio del trabajo artesanal (manualidades de todo tipo) como por la prestación de servicios que realiza la fuerza de trabajo penitenciaria a empresas externas (OIT, 2008).

No es menos cierto, también lo que plantea Foucault (2002) respecto de que el salario constituye el medio específico para la sumisión de los reclusos al orden, la obediencia y la regularidad requerida por el aparato productivo en las cárceles, entonces dicho medio debería ser valorado y repensado, hoy también al interior de esta sociedad, tanto para mejorar el funcionamiento del aparato productivo nacional, como para el incremento del bienestar de las generaciones presentes y futuras de esta sociedad.

Hay que recordar en este punto, que un factor relevante en los sistemas penitenciarios es el tiempo de condena y las condiciones de encierro de las personas privadas de libertad, factores que influyen en el impacto psicosocial de los internos. La razón, es que a mayor tiempo dentro de un sistema de reclusión, más difícil será la reinserción de estas personas.

Autores como Stippel (2005) señalan que a mayor tiempo de permanencia en la cárcel, mayores son las dificultades para la reinserción (con efectos negativos para retomar las relaciones sociales, con altas posibilidades de asumir características infantilizadas y sin muchas alternativas en el mercado laboral).

Dentro de esta complejidad de factores que pueden influir en la rehabilitación y reinserción de los privados de libertad, podemos sugerir que una definición a establecer para estos conceptos sería: “un proceso que resulta en la decisión del condenado de no volver a delinquir, el potenciamiento de sus capacidades personales y, el otorgamiento de oportunidades de subsistencia por parte de la sociedad, luego del cumplimiento de su condena” (Unicrim, 2004).

Los conceptos de la no reincidencia, potenciamiento de capacidades y otorgamiento de oportunidades parecen ser las bases de la rehabilitación según la definición anterior. En este sentido y en el caso de Uruguay, las dos últimas administraciones han puesto un énfasis especial para encauzar el tiempo de privación de libertad en torno a los ejes de educación y trabajo. A través de diversos Proyectos tales como P. Conjunto L. se realizaron estudios relativos a las buenas prácticas laborales en el ámbito penitenciario y la legislación del trabajo, en el ámbito penitenciario y la formación de operadores penitenciarios en el espacio laboral.

La creación en el año 1999, por Decreto del Poder Ejecutivo N°292/999, de 17 de septiembre, del “Centro Nacional de Rehabilitación (C.N.R.)” era un intento de seguir una línea de acción acia la rehabilitación y reinserción social. En julio del 2002 se inauguró el Centro Nacional de Rehabilitación, como instancia de transición hacia el egreso. Enmarcado dentro del sistema progresivo de aplicación de la pena, con los siguientes objetivos:

- Disminuir la tasa de reincidencia de los egresados, en relación a las tasas nacionales;
- Incrementar los recursos personales, en su esfera conductual, cognitiva y afectiva;
- Reducir conductas negativas;
- Favorecer que los programas tengan una continuidad en la comunidad, procurando su activa participación; y
- Desarrollar una intervención educativa y pro-social en el riguroso respeto de los derechos humanos.

En términos estrictamente técnicos, actualmente Uruguay no cuenta

con una política de rehabilitación y reinserción en el sistema penitenciario, a ello se suman otros problemas que atentan negativamente estos procesos. Sin embargo, las dos últimas administraciones de Gobierno hacen denotados esfuerzos por generar una política de Estado en este sentido.

Dentro de los diferentes ámbitos en los que se llevan adelante tareas educativas, el Servicio Penitenciario constituye un escenario muy delicado, porque los sujetos que reciben esta formación integran grupos sociales de alta vulnerabilidad y marginalidad.

Su estadía en la cárcel es una más de una sumatoria de actos de exclusión y de negación de derechos básicos (Foucault, 1989). Para el caso de la realidad carcelaria uruguaya, los planteamientos de Western y Beckett (1999) son especialmente interesantes e iluminadores, pues permiten reflexionar respecto a las diversas funciones que socialmente se le pueden adjudicar a la cárcel como institución social. Específicamente, favorecen el análisis de las políticas de capacitación laboral y de empleo en las cárceles en Uruguay, desde el punto de vista de las estructuras y dinámicas de dominación, construidas socialmente en torno a la prisión con miras a la reproducción del orden social. De esta manera, sería posible precisar los mecanismos que actualmente estarían favoreciendo y/o dificultando el acceso a la capacitación laboral y el trabajo penitenciario al interior de las prisiones en esta sociedad. En este sentido también resultaría conveniente realizar investigaciones que determinaran con mayor exactitud, qué tipo de capacitación laboral, a través de distintos cursos y qué tipos de trabajos, serían los solicitados por los privados de libertad.

Tal y como plantean algunas investigaciones, cabe tener presente que algunos cursos pueden estar siendo reforzados por otros cursos y talleres que buscan desarrollar diferentes herramientas psicosociales en los reclusos en orden a fortalecer sus vínculos familiares, el autocontrol, etc. (Castillo y Contreras, 2011) Sería conveniente mantener una sistemática respecto de los “cursos de capacitación” que no puedan ser considerados como “cursos de capacitación” propiamente tales, pues no están directamente dirigidos al desarrollo de un adecuado desempeño de los reclusos en el mercado del trabajo, su implementación es un paso fundamental en este sentido. Esto, debido a que actualmente en el mercado del trabajo se valora especialmente el desarrollo de las “habilidades blandas” (soft skills), como son la capacidad para identificar, analizar y resolver problemas, tomar decisiones, poder relacionarse y comunicarse con otros, trabajar en equipo, liderazgo y auto

aprendizaje (Charlin y Weller 2006). Características de las cuales los privados de libertad carecen y que deben volver a insertarse en su vida cotidiana.

En el caso de Uruguay, la realidad laboral y educativa es diversa y compleja, ya que hay actividades que se realizan dentro y fuera de los establecimientos y que incluyen actividades laborales, educativas, religiosas entre otras. Los centros penitenciarios pueden generar en su interior actividades remuneradas y no remuneradas, pero pesar de esta independencia en el ámbito laboral, la mayoría de los privados de libertad no accede a este derecho tal y como expresan Juanche y Palummo (2012).

Actualmente en Uruguay, según el Ministerio del Interior hay un total de 3947 personas privadas de libertad trabajando, dentro o fuera de las cárceles. De este total un cuarto recibe dinero por la actividad realizada (Juanche y Palummo 2012).

Uno de los objetivos de la rehabilitación es reducir los niveles de reincidencia o reingreso a los centros penitenciarios, respecto de esta situación el Comisionado parlamentario de Cárceles Á. Garcé (2012) sobre la reincidencia en su informe del de Mayo del año citado, afirmó que la cantidad final de liberados ascendió a 827 personas, 488 en la zona metropolitana de Montevideo (incluyendo Libertad) y 339 en el resto del país. Entre reincidentes (207) y quienes incumplieron el régimen de vigilancia (118), retornó a prisión un 39,25% del total (325 entre 827 personas). Dicha cifra resultó similar a la registrada en una anterior experiencia de liberaciones, dispuesta luego del retorno a la democracia por ley 15.743, de 14/05/1985. En aquella ocasión se verificó alrededor de un 35% de reingresos.

También se refirió al nivel de retorno a prisión entre los beneficiarios de la ley 17.987 según informó, se encuentra por debajo de la reincidencia general, actualmente próxima al 65%. Dos factores explican tal diferencia: por un lado la exclusión de algunos delitos (lo que implicó un perfil de liberados distinto al promedio general) y, en segundo lugar, la intervención preceptiva del Patronato Nacional de Liberados y Encarcelados en el régimen de seguimiento posterior a la liberación (art. 5 de la ley). Esta positiva señal demuestra en la práctica que, cuando existe un seguimiento posterior a la liberación, la reincidencia tiende a disminuir.

Los países que han logrado éxitos en materia de reducción de la delincuencia son los que han dicho que ésta debe ser una política a largo plazo.

Desde la perspectiva del Proyecto CID UDE, apostamos por programas de inclusión que se acerquen a los postulados de Lipsey y Landenberg, (2006) quienes en un trabajo de investigación denominado “Los efectos positivos de programas cognitivo-conductuales para privados de libertad”: Un meta-análisis de los factores asociados con el tratamiento eficaz” concluyen que: “muestran mejores tasas de reducción de la reincidencia aquellos programas basados en metodologías cognitivo – conductuales”.

Estos programas buscan problematizar la idea de que el comportamiento general, y el delictivo en particular, esta tan fuertemente determinado por el entorno. Sin desconocer o negar la influencia del ambiente, se asume que existe un amplio margen de operación con las creencias, actitudes, valores, procesos de aprendizaje y de toma de decisión de los ofensores (Geandreau 1996, Palmer 1996).

Los ofensores suelen tener problemas y déficit en sus competencias cognitivas, su autocontrol, sus razonamientos y su capacidad para resolver problemas. Por ello, estos programas buscan lograr que los ofensores entiendan cuales son los procesos cognitivos a través de los cuales terminan realizando actos delictivos. Es debido a esta definición que, también apostamos por una reinserción basada no solo en aspectos técnicos y herramientas para el autoemprendimiento, sino que también en un sentido más integral en los valores de convivencia y sociabilidad necesarios para insertarse nuevamente en la sociedad de acogida. No se pretende enseñarles que deben pensar, sino como pensar, ya que ello les permitirá tomar mejores decisiones (Lipsey y Landenberg 2006). Es decir, el objetivo es que los internos aprendan a ser más reflexivos, autocríticos y que logren ser mas anticipatorios y deliberativos en sus maneras de actuar y decidir. En este sentido, es decisivo fomentar la capacidad de auto control y su manejo de las emociones, así como el desarrollo de una mayor empatía hacia los otros, en particular, las víctimas y susfamiliares (Robinson y Porporino 2001).

Los diagnósticos obtenidos por diversas investigaciones sobre el ámbito de la micro, y pequeñas empresas demuestran que efectivamente las acciones de formación inclusivas con carácter individual basados en la autogestión (emprededurismo) y de corta duración, resultan más exitosas que otras acciones propuestas. Sin entrar en un debate teórico que puede ser muy extenso, se apuesta por la autorrealización de los privados de libertad en cuanto a la generación de micro emprendimientos productivos que puedan generar un retorno integral a la vida en libertad.

Diversas investigaciones han demostrado que “la movilidad social es mucho mayor para los emprendedores que para los no emprendedores”. A su vez, los trabajadores por cuenta propia que tienen un local fijo de trabajo tienen una movilidad de sus ingresos incluso mayor.

Redención de la pena por trabajo o estudio La redención de la pena es un instrumento jurídico que permite a todas las personas privadas de libertad, procesadas o penadas, reducir la condena impuesta o a recaer, cualquiera sea el delito cometido. Se redime un día de condena por cada dos jornadas de 6 horas de estudio o por cada dos jornadas de trabajo de ocho horas.

Entre las propuestas más novedosas que incluyó la “Ley de Humanización del Sistema Carcelario” (Ley N°17897/05) se encuentra el régimen de redención de la pena por trabajo y estudio, el que fue reglamentado por el Decreto 225 de julio de 2006, con la activa participación de operadores del sistema penitenciario y del sistema nacional de enseñanza. La creación de dicho instituto es fundamental en la búsqueda de mecanismos que estimulen la aptitud para el trabajo, eliminen el ocio carcelario y otorguen herramientas para una posterior inserción social, permitiendo descomprimir eventuales conflictos producto del hacinamiento.

Finalmente, no es menos importante recordar que para las Naciones Unidas, la educación en las prisiones es un derecho, que se encuentra enmarcado en la perspectiva de la educación para todos y a lo largo de toda la vida. Esto supone que no debe ser considerada una educación especial, sino la continuidad de la educación formal y no formal de una persona confinada de forma transitoria en un lugar específico.

BIBLIOGRAFÍA

Arbezún, R. (2011). Encierro y prisión: la fiesta punitiva de la República que decrece. Universidad de la República (eds), Facultad de Psicología, Montevideo, 98 pág.

Barriga, O. (2012). Conductas violentas y hacinamiento carcelario. Violent Conflict and Prison overcrowding Revista Desarrollo y sociedad I semestre pág 33-69 <http://www.scielo.org.co/pdf/dys/n69/n69a03.pdf>

Cárdenas, A. (2011). Universidad Diego Portales-ICSO Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH-Ministerio de Justicia de Chile TRABAJO

PENITENCIARIO EN CHILE disponible en <http://www.icso.cl/>

- wponent/uploads/2012/01/TRABAJO-PENITENCIARIO-EN-CHILE-versi%C3%B3nfinal-v2.pdf Carranza, E. (2012). Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe ¿Qué hacer? Anuario de Derechos Humanos, Norteamérica, Consultado el 21, 2013, Disponible en: <http://www.anuariocdh.uchile.cl/index.php/ADH/article/viewArticle/20551/21723>
- Castillo, A. y Contreras, J. (2011) Cárceles. Revista 93. La revista de la defensoría penal pública N°5 mayo año 2 pp 5-65. Disponible en: <http://www.dpp.cl/resources/upload/files/documento/beda196bb84db85b72df30bf69a9e80b>.
- PDF Charlin, M y J. Weller (Eds.) (2006). Juventud y mercado laboral: brechas y barreras, CEPAL/FLACSO/GTZ, Santiago de Chile.
- Centro Nacional de Rehabilitación (2008). "CNR: una apuesta a la rehabilitación inclusiva para la libertad", Documento de 5 de diciembre de 2008. Disponible en versión electrónica en archivo de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay: http://archivo.presidencia.gub.uy/_Web/noticias/2008/12/2008120507.htm
- Decreto N° 292/999, (1999) . Centro Nacional de Rehabilitación: (C.N.R) Disponible en: <http://archivo.presidencia.gub.uy/resoluciones/2002090915.htm>
- Foucault, Michel (1989). Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión. 17a. ed. Buenos Aires: Siglo XXI.
- _____ (2002). Vigilar y castigar. Nacimiento de la Prisión. Siglo XXI Editores, Buenos Aires, Argentina.
- Gaes, G. G. y McGuire, W. J. (1985). "Prison violence: The contribution of crowding versus other determinants of prison assault rates", *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 22(1):41-65.
- Garcé Á. (2012). Informe a la Comisión para el Seguimiento de la Situación Penitenciaria sobre las leyes y decretos que regulan los establecimientos carcelarios. Montevideo. Disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/otrosdocumentos/comisionadoparlamentario/InformeEspecialAgosto2012.pdf>
- Gendreau, P. (1996) *The Principles of Effective Intervention with offenders in Harland T. A. (ed.) Choosing Correccional Options that work. Defining the demand and evaluation the supply*, Sage Publications, Thousand Oaks, London, New Delhi International Centre for Prison (2012). Highest to Lowest Rates Entire world – Prison Population Rates per 100,000 of the national population. Disponible en:

<http://www.prisonstudies.org/publications/list/36-a-human-rights-approach-toprisonmanagement-second-edition-spanish-version.html>

Juanche, A. Palummo, J. (2012). Hacia una política de Estado en privación de libertad. Diálogo, recomendaciones y propuestas. Edit. Serpaj. Montevideo, 351 pág.

King's College of London (2010). World Prison Brief. Internacional. Centre for Prison Studies. Londres. www.prisonstudies.org.

Ley N° 17897/05 (2005). Libertad Provisional y anticipada. Poder Legislativo. Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey>.

<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=17897& Anchor=>

Lipsey, M. W. & Landenberger, N. A. (2006) Cognitive – Behavioral Interventions in Welsh, B.C. & Farrington, D. (eds.) Preventing Crime. What works for children, offender, places and victims”, Springer, UK.

Matthews, R. (2011) “Una propuesta realista de reforma para las prisiones de Latinoamérica”. Polít. crim. Vol. 6, N° 12 , Art. 3, pp. 296 - 338. Disponible en :

http://www.politicacriminal.cl/Vol_06/n_12/Vol6N12A3.pdf

Nacci, P. L., Teitelbaum, H. E. y Prather, J. (1977). “Population density and inmate misconduct rates in the federal prison system”, Federal Probation, 41:26-31.

Nowak, M. (2009): “Informe del Relator Especial de la ONU, sobre la tortura y otros tratos opacos crueles, inhumanos y degradantes, Misión Uruguay del 22 al 27 de marzo de 2009”. Disponible en versión electrónica en:

http://www.ielsur.org/desarrollo/documentos/informe_uruguay_relator_contra_tortura_de_naciones_unidas.pdf

OIT (2008). Organización Internacional del Trabajo, Panorama Laboral 2008. América Latina y el Caribe. Trabajo decente y juventud Chile, Oficina Internacional del Trabajo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima.

Palmer, T. (1996) Programatic and Nonprogramatic Aspects of Successful Intervention in Harland T. A. (ed.) Choosing Correccional Options that work. Defining the demand and evaluation the supply, Sage Publications, Thousand Oaks, London, New Delhi.

Robinson, D. y Porporino, F.J. (2001) Programming in Cognitive Skills:

The reasoning and rehabilitation program, en Hollin C. R. (ed.), John Wiley & Sons Limt, New York.

Stippel, Jorg (2006). “Las cárceles y la búsqueda de una política criminal para Chile”. Editorial

LOM, Santiago de Chile. Unidad de Investigación Criminológica (Unicrim)(2004): “Establecimiento de la Misión y objetivos estratégicos institucionales”. Gendarmería de Chile.

Weller, J. (Ed.) (2006). Los jóvenes y el empleo en América latina”. Desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral, CEPAL/GTZ, Santiago de Chile.

Wester, B. y Beckett, K. (1999). How unregulated is the U.S. labor market? The penal system as a labor market institution. *The American Journal of Sociology (AJS)*, 104 (4) 1030-1060. Disponible en :

<http://www.jstor.org/discover/10.1086/210135?uid=3739264&uid=2134&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21101812426847>

LAS CÁRCELES DEL BICENTENARIO: DEL ORGULLO A LA CRISIS; BASES PARA LA REFUNDACIÓN PENITENCIARIA.

Álvaro Garcé García y Santos²

1. Introducción. uruguay: población y prisión. 2. “crónica de un desastre anunciado”. 3. Acciones estatales de respuesta: las inversiones realizadas desde 2009 en adelante. 4. Prevención de la tortura y monitoreo de los lugares de detención. 5. Panorama actual del sistema penitenciario. 6. Conclusiones.

RESUMEN.

Uruguay: población y prisión. Tasa de encarcelamiento y aumento de la población privada de libertad en las últimas décadas. II “Crónica de un desastre anunciado”. La tradición humanitaria y su quiebre. El sistema penitenciario en el Uruguay del Centenario. Primeros síntomas de agotamiento. “Procesado mil cuarenta”. Paradoja: el período de facto y la inversión en cárceles. La “deuda de la democracia”. Fondo y comienzo de la reacción. III. Acciones de respuesta: las inversiones realizadas desde 2009 en adelante; primera evaluación de su impacto. IV. Prevención de la tortura y monitoreo de los lugares de detención. V. Panorama actual del sistema carcelario: a) sobrepoblación y hacinamiento; b) la política criminal y su incidencia en la tasa de encarcelamiento; c) marco jurídico procesal penal: impacto en los lugares de detención; d) atención de la salud y otros servicios; e) impunidad y malos tratos; f) formación del personal penitenciario. V. Conclusiones.

Palabras claves: sistema carcelario, prisión, hacinamiento, políticas penitenciarias, marco jurídico

² Comisionado Parlamentario Penitenciario. Es Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad de la República, docente Grado III de dicha Universidad. Ex Director General del Registro de Estado Civil, Garcé García y Santos ejerció el periodismo y desde 1998 en adelante, se desempeñó como Defensor de Oficio en lo Penal. Es autor de más de una decena de publicaciones referidas a los derechos humanos. Experto nacional e internacional de la temática carcelaria.

I. INTRODUCCIÓN. URUGUAY: POBLACIÓN Y PRISIÓN.

Esta investigación constituye un aporte de reflexión académica al Proyecto ALFA CID (Conocimiento, Inclusión y Desarrollo) en el cual participa la Universidad de la Empresa, desde la óptica jurídico-histórica de la situación carcelaria del Uruguay. Constituye una reflexión sistematizada de las políticas carcelarias aplicadas en este campo en los últimos años en el país.

Con casi doscientas setenta y cinco personas privadas de libertad cada cien mil habitantes, nuestro país registra una de las más elevadas tasas de encarcelamiento de la región. La aplicación de penas privativas de libertad se ha consolidado como una característica estructural de nuestro sistema penal, y ello incide fuertemente en la realidad penitenciaria.

En los últimos quince años, la población reclusa se multiplicó por tres; a diferencia de otros países, en los que el aumento de las personas privadas de libertad se explica en función del incremento vegetativo de población, en Uruguay no existe la referida correlación.

La brecha entre la población nacional y la población reclusa es mayor si ampliamos a cincuenta años el período de análisis. Fijando como punto de referencia el censo de 1963, mientras la población del país ha aumentado menos de un 20%, la cantidad de personas encarceladas experimentó en el mismo tiempo un incremento del 600%.

Tratándose de un fenómeno multicausal, deben anotarse en principio tres explicaciones: el aumento de la criminalidad, el endurecimiento de la legislación penal sobre fines de años noventa y, fundamentalmente, el excesivo empleo de la prisión preventiva. La eficacia policial, conjuntamente con la introducción y difusión en nuestra sociedad de drogas tales como la “pasta base”, son también elementos a considerar.

No obstante, una crisis penitenciaria no se explica sólo por la mayor cantidad de población reclusa; el aumento, que en sí mismo representa un problema, si no es acompañado por las debidas inversiones a plazo desemboca en un profundo desastre.

Durante un siglo (1909-2009), nuestro país no ha invertido lo necesario en cárceles salvo, paradójicamente, durante el pasado período de facto (1973-1985). En los veinte años subsiguientes a la recuperación democrática, la capacidad del sistema carcelario fue ampliada en tan sólo unas mil quinientas plazas, expansión que, en gran medida, fue proyectada

durante la dictadura. En idéntico lapso, Uruguay pasó de tener unas 3.000 personas privadas libertad a más de 9.000.

2. “CRÓNICA DE UN DESASTRE ANUNCIADO”.

El incremento explosivo de la población reclusa y la escasez de inversión precipitaron la vulneración de derechos. Hace unos cinco años tocamos fondo.

Durante las primeras décadas del siglo XX nuestras cárceles fueron un referente en la región. Entre 1875 y 1910 fueron construidos veinte establecimientos, cuya distribución fue debidamente planificada para cubrir todo el territorio (dos fueron construidos en Montevideo y los dieciocho restantes en el interior). Ello permitió abolir la pena de muerte (1907) y lograr interesantes resultados en materia de resocialización.

En aquellos tiempos no existía hacinamiento en nuestras cárceles, y en todos los establecimientos los procesados estaban separados de los condenados. En Montevideo, la clasificación se aseguraba enviando a los procesados por delitos de menor cuantía a la “Cárcel Preventiva y Correccional” (Miguelete) y a los procesados y condenados por delitos mayores a la “Cárcel Penitenciaria” (Punta Carretas).

En el interior del país, el criterio era similar: si se trataba de delitos menores, el lugar de alojamiento era la correspondiente cárcel departamental; en el resto de los casos las personas eran derivadas a Punta Carretas.

La construcción de dicho establecimiento comenzó en 1902; la inauguración tuvo lugar en 1909. Además del celdario, dentro del perímetro existía un hospital penitenciario y más de una decena de talleres. En el “Libro del Centenario, 1825-1925” el artículo del Dr. Irureta Goyena sobre las cárceles se ilustra con una decena de imágenes de Punta Carretas, donde se aprecia la limpieza, el orden y la variedad de talleres.

Poco después de aquel hito, hacia mediados de la década de 1930 el entonces Director de Institutos Penales, Dr. Juan Carlos Gómez Folle, ya denunciaba el agotamiento del modelo. La cárcel de Miguelete y varias del interior –una y otras con una antigüedad promedio de cincuenta años– presentaban señales de deterioro. En 1938 el mencionado jerarca presentó al Poder Ejecutivo un plan de inversiones que preveía el cierre de Miguelete y Punta Carretas, pero la iniciativa fue postergada “para mejor oportunidad” aduciendo la falta de recursos. La decadencia del sistema continuó

y se profundizó a partir de los años cincuenta. Por entonces, en su obra “Procesado 1.040” el Dr. Juan Carlos Patrón denunciaba las penurias de los encarcelados y sus dificultades de reinserción social.

Paradójicamente, en la época de la dictadura mejoró la condición de las personas privadas de libertad (quedan expresamente excluidos de esta referencia todos los casos de prisión por delitos políticos o delitos conexos a éstos).

Entre 1973 y 1982 fueron construidos siete cárceles: Salto, Paysandú, Río Negro (“Cañitas”), Maldonado (“Las Rosas”), Cerro Largo (“Conventos”), Colonia (“Piedra de los Indios”) y Durazno. En 1975 se inició la construcción del Complejo Carcelario en Santiago Vázquez, culminada en 1986.

Este establecimiento fue la gran apuesta del período inmediatamente posterior a la dictadura. Sus primeros años de funcionamiento -hasta 1991 aproximadamente- resultaron auspiciosos. Sin embargo, el aumento de la población reclusa durante los noventa fue absorbido principalmente por el Com.Car., y sobre fines de 2004 la cárcel exhibía un alarmante retroceso. En marzo de 2005, al asumir la Presidencia de la República, el Dr. Tabaré Vázquez declaró el estado de “emergencia humanitaria” en el sistema penitenciario. Se trataba de un importante primer paso simbólico, que permitía augurar una mejora.

En línea con el gesto, meses después era votada la “ley de humanización y modernización del sistema penitenciario”. Sin embargo, la gravedad de la situación hizo que los primeros resultados de las acciones estatales de respuesta comenzaran a visibilizarse años después, entre 2010 y 2011.

La visita en 2009 del entonces Relator Especial de Naciones Unidas para la Tortura, Manfred Nowak, contribuyó decisivamente a poner de manifiesto la magnitud de la crisis carcelaria. Al cabo de su misión el Relator se mostró sorprendido por la gravedad de la situación y manifestó que algunas de las prisiones uruguayas eran comparables a las peores del mundo.

En ese momento se registraba un hacinamiento sin precedentes en el país. Algunos establecimientos (cuatro en particular: Rocha, el Complejo Carcelario Santiago Vázquez, la cárcel “Las Rosas” en Maldonado, y la cárcel de Rivera) presentaban densidades de 200 a 300%. En el caso de las mujeres privadas de libertad al hacinamiento se sumaba el problema de la convivencia entre la población reclusa y unas sesenta madres encarceladas

junto a sus hijos e hijas de muy corta edad.

El informe del Relator Nowak fue una fuerte interpelación que propició efectivas medidas. Tras su visita, de inmediato comenzó un programa de inversiones en el sistema carcelario, cuyos resultados comienzan a verse.

Durante el período de ejecución del plan se registraron los hechos más graves de toda nuestra historia penitenciaria. En once meses -agosto de 2009 a julio de 2010- diecinueve personas encarceladas murieron calcinadas o asfixiadas en tres incendios, uno en Com.Car., otro en Libertad y el más grave en Rocha³.

3. Acciones estatales de respuesta: las inversiones realizadas desde 2009 en adelante.

En el trienio 2009-2011 se construyeron unas dos mil plazas, lo que, en términos gráficos, equivale a toda la capacidad del mayor establecimiento (Santiago Vázquez) más un cincuenta por ciento.

A mediados de 2011 fue clausurado el celdario metálico emplazado en el Establecimiento Libertad. Por sus inhumanas condiciones este sector representaba el mayor oprobio de todo el sistema⁴, tanto para los reclusos como para los guardias, que debían soportar allí condiciones infrahumanas.

Asimismo, en 2011 se inauguraron las nuevas cárceles en Rivera y Maldonado, fueron ampliados los establecimientos Libertad y Santiago Vázquez, y se inició la aplicación de un nuevo de gestión penitenciaria en Punta de Rieles. Este nuevo esquema de gestión incluye a los operadores técnicos civiles, en un intento por dejar atrás el enfoque custodial y sustituirlo por un modelo socioeducativo.

³ El 24/08/09 cinco internos alojados en el Complejo Santiago Vázquez perdieron la vida luego que uno de ellos encendiera fuego un colchón como medida de protesta; las investigaciones posteriores arrojaron interrogantes hasta ahora no aclaradas acerca del procedimiento de respuesta de la guardia. El 31/12/09, dos reclusos alojados en el Establecimiento de Reclusión Libertad perecieron asfixiados en su celda, luego de encender prendas y objetos combustibles. En la madrugada del 09/07/10, en la cárcel de Rocha murieron doce internos. El cierre de este establecimiento ha sido anunciado por el Poder Ejecutivo para el primer semestre de 2012.

⁴ El día siguiente a la clausura de estos celdarios metálicos -conocidos como "las latas"- diversos medios de prensa los recorrieron y tomaron registros gráficos. Pese a las múltiples denuncias previas sobre las inhumanas condiciones de reclusión allí imperantes, la población reaccionó con asombro ante la crudeza de las imágenes. Sin embargo, las mismas condiciones -tan inaceptables como las que había en los módulos clausurados- se mantienen hoy en lugares como el Complejo Santiago Vázquez o la cárcel de Canelones.

En materia edilicia se proyecta la construcción de un nuevo complejo en la zona de Punta de Rieles, que tendrá unas dos mil plazas y será realizado por agentes privados en régimen de concesión de obra pública. Su inauguración ha sido anunciada por el Ministerio del Interior para fines del actual período de Administración. En caso de concretarse en plazo (2012-2014) la obra podría abatir los niveles de sobrepoblación hasta guarismos internacionalmente aceptables.

A pesar del gran esfuerzo realizado por el Estado –con el acuerdo amplio entre gobierno y oposición- los problemas carcelarios lejos están de resolverse. A la cuestión del hacinamiento (cuatro de los seis mayores establecimientos del país presentan todavía graves cuadros de sobrepoblación) se suman las carencias en materia de higiene, seguridad, alimentación y asistencia médica.

A todo ello se agregan las insalubres condiciones de trabajo del personal de custodia, cuya seguridad se ve amenazada por la presencia de armas de fuego en algunos celdarios.

4. PREVENCIÓN DE LA TORTURA Y MONITOREO DE LOS LUGARES DE DETENCIÓN.

En la década de los noventa, cuando se produjo un endurecimiento de la legislación penal (especialmente en delitos contra la propiedad) la decadencia de nuestras cárceles era evidente. Sin embargo, el carácter terminal de la crisis fue asumido unos diez años después.

Las explosiones de violencia en los principales establecimientos se hicieron cada vez más frecuentes a partir de 1999; la violencia de los episodios en general fue en aumento. A modo de ejemplo basta recordar que el Establecimiento de Reclusión Libertad fue destruido en tres oportunidades por la población reclusa en un lapso de ocho años (1994-2002).

En 1990 el Diputado Daniel Díaz Maynard concibió la idea de un Comisionado Parlamentario encargado del monitoreo permanente de los lugares de detención. Trabajosamente, al cabo de tres legislaturas, en agosto de 2003 fue votada la ley de creación de la institución.

La misma fue prevista en términos de independencia técnica compatibles con los Principios de París. Su cometido principal consiste en “asesorar al Poder Legislativo en su función de control de la normativa constitucional, legal y reglamentaria, y los tratados ratificados por la

República, relativos a los derechos de las personas privadas de libertad por decisión judicial”⁵.

Para el cumplimiento de tal cometido, han sido atribuidas al Comisionado las potestades de “promover los derechos humanos de todas las personas privadas de libertad”, “recibir quejas y denuncias”, investigarlas con amplios poderes inquisitivos (lo que incluye la realización a cualquier establecimiento sin previo aviso), realizar recomendaciones, interponer recursos de amparo y hábeas corpus e informar en cualquier momento a la Asamblea General⁶.

La institución y su titular no están sujetos a mandato imperativo y poseen independencia técnica. La elección del Comisionado requiere una mayoría calificada (3/5 de ambas Cámaras, reunidas a los efectos de la elección en Asamblea General).

La asignación de fondos corresponde al Poder Legislativo. El presupuesto de funcionamiento fue aprobado en forma inmediata a la efectiva puesta en funcionamiento de la institución, en 2005. Además del Comisionado trabaja en la institución un equipo técnico compuesto por unas quince personas (abogados, psicólogos, médico, traductora, docentes y personal administrativo).

Desde 2008 en adelante, el plan anual de monitoreo prevé un mínimo de cuatrocientas visitas a establecimientos carcelarios de todo el país. La meta ha sido cumplida sin excepción todos los años, superándose la misma en 2010 y 2011 (465 visitas reportadas al Parlamento en el último año).

El relacionamiento con la Asamblea General se realiza por intermedio de la Comisión Especial de Seguimiento del Sistema Penitenciario y de Interlocución con el Comisionado Parlamentario, órgano compuesto por cinco Senadores y diez Diputados que representan a los cuatro partidos políticos con presencia en el Parlamento nacional. Ante dicha Comisión, el titular de la institución presenta sus informes generales, temáticos y extraordinarios.

La cooperación de las autoridades penitenciarias hacia el Comisionado –debida por ley⁷– según los establecimientos varía desde lo aceptable hasta lo excelente. Las recomendaciones, aunque carecen de

5 Ley 17.684, Carta Orgánica del Comisionado Parlamentario, artículo 1.

6 Idem, artículo 2, literales A, B, C, y D.

7 Idem, artículo 5.

fuerza vinculante⁸, en general son aceptadas y tenidas en cuenta por la administración penitenciaria, especialmente en lo que refiere a la asistencia médica.

Ello ocurre en los lugares en los que el servicio médico está a cargo del Programa Personas Privadas de Libertad de la Administración de los Servicios de Salud del Estado. Por el contrario, en los establecimientos donde aún permanece el servicio de sanidad policial, se verifican constantemente situaciones que bordean o configuran la omisión de asistencia.

5. PANORAMA ACTUAL DEL SISTEMA PENITENCIARIO.

a) Sobrepoblación y hacinamiento.

A mediados del período anterior de Administración, las cifras relativas a hacinamiento y sobrepoblación alcanzaron los guarismos más negativos que se registran en la historia nacional. A pesar de las medidas de urgencia adoptadas en 2005 con la Ley de Humanización y Modernización del Sistema Penitenciario⁹, el arrastre de años anteriores hizo que la situación carcelaria cayera hasta límites impensables de acuerdo a la tradición y antecedentes humanitarios del país.

Dos años más tarde, se encuentran encarceladas unas 9.300 personas en los veintinueve establecimientos del país¹⁰. Las plazas disponibles luego de la puesta en funcionamiento de cinco nuevos celdarios (inaugurados entre 2010 y 2011) ascienden a unas 7.600. En consecuencia, el déficit locativo actual se encuentra en el orden de las 1.500 plazas en todo el país. La densidad global del sistema se halla todavía dentro de niveles considerados críticos, pero tiende a disminuir.

Así las cosas, el problema del hacinamiento parecería casi resuelto. Sin embargo, como resultado de una desigual distribución de la población

8 Idem, artículo 4.

9 La ley 17.897, de 17/09/05, dispuso un régimen excepcional de libertades provisionales y anticipadas que benefició a unas 850 personas sobre un total de 7.200 encarcelados/as. La norma también introdujo un sistema de conmutación parcial de los saldos de condena por días de trabajo o estudio. Dicho régimen, aún con dificultades de aplicación, ha venido funcionando desde entonces y ha posibilitado la liberación anticipada de cientos de personas.

10 No existen detenidos en comisarías o seccionales policiales. Su alojamiento definitivo (es decir, sin perjuicio del breve pasaje del detenido/a antes de la comparecencia en la sede judicial) fue prohibido por orden de servicio del Ministerio del Interior, en octubre de 2005. Dicha disposición ha sido cumplida.

privada de libertad, mientras los principales establecimientos registran densidades de hasta 200% (es el caso del Complejo Santiago Vázquez, que aloja el 35% del total de internos del país) otros centros, por ejemplo los recién inaugurados¹¹, se encuentran al 50% o 60% de su capacidad.

El Ministerio del Interior ha anunciado para 2.012 la adopción de medidas tendientes a corregir estas asimetrías, y con ello lograr una disminución de la sobrepoblación extrema.

b) La política criminal y su incidencia en la tasa de encarcelamiento.

Uruguay viene repitiendo cíclicamente en las últimas décadas un error de política criminal: la prisión preventiva es, por su naturaleza jurídica, una medida cautelar. Su aplicación correspondería únicamente en caso de peligro de fuga del imputado, riesgo cierto de destrucción u ocultación de prueba o posibilidad de comisión de nuevos delitos. No obstante, en los hechos la prisión preventiva se aplica en forma generalizada, lo que arrastra a una minimización del principio constitucional de presunción de inocencia.

Como consecuencia de la aplicación de prisión preventiva, dos tercios de la población encarcelada se encuentra procesada a la espera de su sentencia definitiva de absolución o condena; sólo la tercera parte de los internos/as ha recibido su correspondiente decisión judicial definitiva.

Desde el año 2004 una ley¹² regula la aplicación de medidas sustitutivas a la prisión preventiva para los casos de menor cuantía penal. No obstante, dicha norma ha tenido una muy limitada aplicación, siendo evidente el desconocimiento o la resistencia de los operadores jurídicos; se verifica en el país una contradicción todavía no resuelta entre lo que teóricamente se admite como deseable (la amplia aplicación de medidas alternativas al encierro) y lo que en la práctica se resuelve (la imposición de la prisión preventiva es la regla).

En definitiva, puesto que ya existe el marco jurídico mínimo, más que la modificación del Derecho se requiere la variación en el criterio

11 La cárcel de Rivera posee una capacidad de 400 plazas y una población cercana a las doscientas personas; Punta de Rieles, cuya capacidad asciende a 750 plazas, aloja a unos 350 reclusos. La dotación de personal disponible en ambos establecimientos no permite por el momento ocupar el 100% de las instalaciones. Las autoridades del Ministerio del Interior han anunciado que para el año 2012 se estará en condiciones de aprovechar toda la capacidad locativa disponible en todos los establecimientos.

12 Ley 17.726, de 11/01/04.

de aplicación del mismo, a fin de posibilitar alternativas efectivas al encarcelamiento.

c) Marco jurídico procesal penal: impacto en el sistema carcelario.

Nuestro país es uno de los pocos en la región que aún mantienen el modelo inquisitivo heredado de la época de la colonización.

A fines de los años noventa tuvo lugar una fallida reforma del Código del Proceso Penal, tendiente a la superación del obsoleto esquema y su reemplazo por el sistema acusatorio. Luego de ese frustrado intento, en 2005 dos comisiones de especialistas iniciaron la tarea de proponer, respectivamente, un nuevo código penal y un nuevo código procesal penal. Ambas terminaron en 2009 su tarea; la aprobación legislativa de los correspondientes proyectos se encuentra en la etapa parlamentaria.

En la práctica, salvo contadas excepciones los juicios penales en Uruguay se extienden por años, excediéndose habitualmente el parámetro del “plazo razonable” para juzgar¹³.

Urge la reforma penal y procesal penal; no existen razones que justifiquen esta inexplicable demora, más cuando desde el exterior (a través de expresas recomendaciones como las formuladas por el Relator Manfred Nowak, y las medidas sugeridas por el Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas) se ha advertido la correspondiente necesidad de transformar a fondo el sistema procesal penal.

La reforma deberá tener por objetivo no sólo la abreviación de los juicios. La atención de las víctimas, la participación de éstas en el proceso y la adopción de medidas para abatir la reincidencia también serán también aspectos a tener en cuenta.

En materia de atención a las víctimas, la Ley de Humanización y Modernización del Sistema Penitenciario de 2005 dispuso la creación del Centro de Atención a las Víctimas, con el cometido principal de dar “asistencia primaria a víctimas de la violencia y del delito y a sus familiares, así como la promoción de sus derechos y la prevención”¹⁴. No obstante el sano propósito del legislador, éste no ha tenido en la práctica -hasta el momento- la debida concreción.

13 Artículo 8.1 del Pacto de San José de Costa Rica, ratificado por Uruguay el 08/03/85 mediante ley 15.737.

14 Ley 17.897, artículo 19.

d) Atención de la salud y otros servicios.

Hasta 2007 la atención de la salud de las personas privadas de libertad estuvo a cargo de profesionales médicos integrantes del cuerpo policial. Salvo contadas excepciones, la labor profesional fue deficiente y constituyó durante años una fuente de quejas y reclamos, en algunos casos ante estrados judiciales.

El primer paso para la mejora del servicio fue dado en el Complejo Santiago Vázquez, al disponerse la sustitución del personal médico policial por profesionales de los servicios públicos estatales de la salud (A.S.S.E.). Luego de esta primera experiencia, cuyo resultado ha sido satisfactorio, la transición se ha venido cumpliendo en forma gradual. Actualmente otros cuatro establecimientos (Santiago Vázquez, Libertad, Cárcel de Mujeres y “El Molino”) cuentan con el servicio público de atención a la salud, a cargo del Programa “Personas Privadas de Libertad”.

Está previsto continuar con el reemplazo de los servicios de sanidad policial en todo el país, lo que debería cumplirse en los próximos años. El próximo paso debería ser dado de inmediato en la Cárcel Departamental de Canelones, la tercera del país en cantidad de reclusos.

La alimentación, el servicio odontológico y la provisión de medicamentos constituyen áreas prioritarias en las que aún queda mucho por hacer.

La alimentación es insuficiente en la mayoría de los establecimientos, y en los hechos termina siendo complementada, e incluso sustituida, por el aporte de los familiares. Probablemente, de no existir este aporte subsidiario de las familias buena parte de la población reclusa presentaría cuadros severos de desnutrición.

La mejora de la alimentación requiere una mejor gestión de los recursos: el problema no se resolverá con una asignación indiscriminada de recursos, si el aumento no es acompañado de una mayor transparencia y control del gasto. En aquellas cárceles en las que se implementaron adecuados sistemas de auditoría (la cárcel departamental de Paysandú fue pionera en la materia) rápidamente obtuvieron resultados sorprendentes en la mejora de la alimentación. Al mismo tiempo, otros establecimientos a los que se dotó de mayores recursos –sin reparar en la necesidad de una mejor gestión- registraron rendimientos muy pobres.

e) Malos tratos e impunidad.

La violencia es una constante en el sistema carcelario, especialmente en los establecimientos más hacinados. Las formas que asume dicha violencia son múltiples, desde conflictos intragrupal (lo que tiene directa relación con el ocio compulsivo y el consumo de drogas) hasta problemas de relacionamiento con la autoridad.

En general, el trato de la guardia hacia los internos y de éstos hacia sus custodias es agresivo. Ello incluye variadas formas de violencia física y verbal. Entre las primeras, corresponde mencionar la práctica de requisas en las que los reclusos son golpeados, lo que en algunos casos les ha causado lesiones de entidad.

Como acción de prevención del maltrato, el Parlamento y la Administración penitenciaria han acordado la fiscalización de los procedimientos de requisa, lo que se ha cumplido desde 2009 en decenas de oportunidades. En ningún caso la presencia de observadores parlamentarios (Legisladores o Comisionado) obstaculizó la realización de las requisas, y sí en cambio permitió que los procedimientos se cumplieran con estricto apego a la legalidad.

La repetición de malos tratos responde a varios factores. En primer lugar, existen prácticas enquistadas, cuya erradicación es muy difícil. El personal penitenciario es escaso y en general presenta carencias en su formación.

En algunos establecimientos la proporción entre cada guardia y los internos a su cargo puede llegar a 1/200 o más; internacionalmente se considera adecuado que un guardia tenga a su cargo no más de quince personas, límite que, excepcionalmente y dependiendo del régimen de seguridad, podría ascender hasta veinte reclusos. Como ejemplo de la escasez de personal, recordemos que la noche del incendio en Rocha, se encontraban tres funcionarios para custodiar a 139 personas.

A estas dificultades de orden material se agrega un factor adicional: una considerable parte de la población reclusa es adicta al consumo de drogas –en particular, de pasta base- y el personal carece de la capacitación para tratar con personas que padecen dicha problemática.

f) Formación del personal.

Desde 2010 se viene implementando un nuevo modelo de gestión penitenciaria con el apoyo de Naciones Unidas y la cooperación de la Unión

Europea.

La cooperación internacional ha definido a la formación del personal como uno de los objetivos prioritarios, lo que también ha sido unánimemente recomendado por actores locales.

La ley de emergencia del sistema penitenciario¹⁵ dispuso la creación de 1.500 cargos de operadores técnicos, en consonancia con la necesidad de dejar atrás la lógica custodial que, desde la década de los setenta, ha predominado en las cárceles uruguayas.

Un primer grupo de operadores penitenciarios (cerca de cuatrocientos funcionarios) ha completado recientemente su capacitación inicial y ha comenzado su desempeño profesional. Aunque es aún muy pronto para evaluar la primera experiencia, es evidente que del éxito de la misma depende en buena medida el progreso de la reforma penitenciaria.

6. CONCLUSIONES.

La reincidencia en nuestro país bordea el 70%: siete de cada diez personas que han estado privadas de libertad, más tarde o más temprano vuelven a la cárcel.

Decía Max Scheller que cada generación tiene su “imperativo” de la hora, que no vuelve a presentarse más; en el contexto de una Europa atormentada por la inminencia de una nueva guerra, el filósofo bregaba por la paz. En ello le iba la vida a su generación.

En otras circunstancias, nuestro imperativo generacional tiene que ver con la seguridad: para mejorarla, y con ello acceder a una mejor calidad de vida, es indispensable resolver el problema penitenciario. Invertir en cárceles es invertir en seguridad pública.

Se debe terminar definitivamente la generalizada percepción según la cual las cárceles son escuelas de delito y no de resocialización. Luego de un largo período de olvido, gobierno y oposición han coincidido en que la mejora del sistema penitenciario es una prioridad de Estado, y en consecuencia se han asignado al Ministerio del Interior recursos presupuestales en cantidades históricas.

Si bien los problemas carcelarios están lejos de quedar resueltos, se tiene al menos la certeza respecto de la voluntad de un cambio. Si se

15 Ley 18.667, de 13/07/10.

mantiene el rumbo es posible que, a mediados de la presente década, se superen los aspectos más graves de la emergencia humanitaria en el sistema penitenciario.

Sin embargo, es imprescindible corregir la política criminal: además de las penas privativas de libertad, el amplio espectro de opciones previstas en la ley de 2004 sobre penas alternativas.

BIBLIOGRAFÍA.

- Asociación para la Prevención de la Tortura (2004).** Monitoreo de los Lugares de Detención, una guía práctica, traducción del inglés “Monitoring places of detention: a practical guide”, A.P.T., Ginebra.
- Castro, Alvaro, E.A.(2010).** Derechos Fundamentales de los Privados de Libertad, Ediciones Universidad Diego Portales, Chile.
- Patiño Arias, (2010).** Nuevo Modelo de Administración Penitenciaria, Edit. Porrúa, México.
- Scheller, Max, L’Idée de Paix et le Pacifismo (1953).** Edit. Montaigne, Paris.
- Stippel, Jorge (2006).** Las cárceles y la búsqueda de una política criminal, Lom Ediciones, Chile,

UNA EXPERIENCIA DE REHABILITACIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL: EL CENTRO NACIONAL DE REHABILITACIÓN (CNR)

*Guillermo Maciel*¹⁶

1. Antecedentes y realidad contemporánea.- 2. Un modelo piloto convertido en realidad exitosa.- 3. Presente y futuro.

RESUMEN.

Casi desde los orígenes de nuestra nación y plasmada en la Constitución nacional, el Estado tiene la responsabilidad de propender a la rehabilitación del infractor y a la profilaxis del delito. La filosofía del derecho positivo uruguayo se encuadra en que los centros de reclusión deben ser ante todo lugares de rehabilitación, propugnando desarrollar en el recluso su aptitud para el trabajo, como forma de su readaptación social y de prevenir el delito.

Sin embargo la realidad expone un sistema penitenciario jaqueado, dejando de manifiesto grandes carencias y dificultades, al momento de cumplir efectivamente con una real y efectiva reinserción e inclusión social de los reclusos.

La experiencia enriquecedora, del modelo desarrollado en el CNR lo posiciona como un espacio emblemático y a imitar, que persiste en la construcción de un tipo de sistema de resocialización y de reinserción eficaz, en el ámbito penitenciario nacional.

Palabras clave: Reclusión, Rehabilitación, Inclusión.

¹⁶ Guillermo Maciel es Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad de la República, Ex Director General de Secretaría del Ministerio del Interior, entre los años 2000-2005, Docente de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Udelar. En la Cámara de Representantes - Asesor jurídico, en comisión, desde el 15 de febrero de 2010 a la fecha.

SUMMARY.

Almost from the beginning of our nation and embodied in the Constitution, the State has the responsibility of tending to the rehabilitation of the offender and the prophylaxis of crime. The philosophy of positive law that falls within Uruguayan prisons should be primarily places of rehabilitation, an inmate advocate develop their ability to work as a way of their rehabilitation and crime prevention. But reality presents a beleaguered prison system, leaving large gaps and challenges manifest at the time to effectively accomplish a real and effective reintegration and social inclusion of prisoners.

The enriching experience of the model developed at the CNR positions it as an emblematic and imitate, which persists in building a system type of rehabilitation and effective reintegration, in prisons.

. **Keywords:** Confinement, Rehabilitation, Inclusión.

1. ANTECEDENTES Y REALIDAD CONTEMPORANEA.

La actual Constitución de la República Oriental del Uruguay, en su artículo 26, establece: “A nadie se le aplicará la pena de muerte. En ningún caso se permitirá que las cárceles sirvan para mortificar, y si solo para asegurar a los procesados y penados, persiguiendo su reeducación, la aptitud para el trabajo y la profilaxis del delito” (esta norma ya viene desde el artículo 25 de la Constitución uruguaya de 1934, en la época de Terra y tiene su origen en la Constitución nacional de 1918).

De esta norma -pilar fundamental del sistema carcelario- se desprende claramente que el Estado tiene la obligación de perseguir, tanto para los procesados como para los penados, la búsqueda siempre, de su rehabilitación. Este es el fin primordial establecido en la propia Constitución nacional.

Concomitantemente se desprende de la referida Constitución (Artículos 7º, 26º y 72º) que en las cárceles también deben regir los Derechos Humanos, son espacios en los que debe propenderse a la rehabilitación del infractor y a la profilaxis del delito.

De igual manera corresponde reseñar que desde los albores del Uruguay como nación independiente, la idea de la rehabilitación, y de la inserción social de las personas privadas de libertad ha estado presente.

En tal sentido resulta muy ilustrativa la siguiente cita: “El concepto moderno y científico de las cárceles, quiere que éstas no signifiquen ya los lugares de tortura que fueron en la antigüedad a través de la historia de los pueblos y sí, más bien, instituciones que, al propio tiempo que separen al culpable de la sociedad en que ha delinquido, procuren orientarlo por nuevas sendas y atraerlo hacia el bien y el trabajo, a cuyo efecto ha de ponerse en condiciones de ser útil a esa misma sociedad a la que ha agraviado, reformándole, no sólo en su capacidad productiva, sino también en sus hábitos y en sus sentimientos” (Artículo “El régimen carcelario y de reforma educacional en el Uruguay” en el “Libro del Centenario del Uruguay, 1825-1925”, Montevideo, Edición del año 1923).

También debe consignarse, que en el año 1975, se promulgó la ley 14.470 -aún vigente- (modificada por las leyes N° 15.536, N° 16.707, N° 16.928, N° 17.897 y N° 18.690), que estableció un “Sistema de Normas sobre Reclusión Carcelaria”.

En la referida ley del 75, su artículo 1° instituye concretamente que: “Conjuntamente con la ejecución de las penas privativas de libertad se procurará desarrollar en el recluso su aptitud para el trabajo, determinar su readaptación social y prevenir el delito”.

A su vez la ley también cuenta con un capítulo destinado a las: “Normas relativas a la educación y trabajo del recluso” (artículos 31 al 47), donde a modo de ejemplo, se dispone que: “Como parte del programa del tratamiento asignado a cada recluso, se adoptarán las medidas necesarias para mejorar su educación, orientándola especialmente hacia su formación moral”. Y asimismo se establece que: “El trabajo es un deber y un derecho de todo recluso y será utilizado como medio de tratamiento profiláctico y reeducativo”.

Es decir que la filosofía del derecho positivo uruguayo se encuadra en que los centros de reclusión deben ser ante todo lugares de rehabilitación, así lo exige la Constitución y en ese sentido deben de ser encaminados todos los esfuerzos.

Devolver la autoestima, combatir el ocio, aprender y adquirir un oficio y el hábito del trabajo como dignificante, reflexionar, sentir lo que puede lograr el trabajo mancomunado, incentivar la creatividad y hasta ganarse algún dinero, son algunos de los beneficios de esa misión de rehabilitación y de preparar al recluso para que cuando cumpla su pena y regrese a vivir en la sociedad su inclusión sea lo más rápida y positiva

posible.

Pero, en los hechos y no obstante estos principios a perseguir, orientados hacia la rehabilitación de las personas privadas de libertad, se ve contemporáneamente, una muy dura realidad que incluso se ha calificado de “emergencia carcelaria”.

Esa situación de facto se manifiesta con un crecimiento cuasi exponencial del delito y de la población reclusa que pasó de menos de 2.000 internos en el año 1985, a más de 9.200 reclusos en el año 2012.

Concomitantemente a esta problemática, la evolución del sistema de reclusión carcelaria en Uruguay en los últimas décadas, ha estado marcado por la falta de nuevos establecimientos, o la inadecuación de muchos de ellos; la insuficiencia de recursos materiales y humanos; el fenómeno creciente de la superpoblación y del hacinamiento; una tasa de reincidencia cercana al 60% y casi constante; sumado al agravante de un proceso penal, donde tan solo un 34% de los privado de libertad tienen condena.

Todo ello jaqueó el sistema, dejando de manifiesto, grandes carencias y dificultades, al momento de cumplir efectivamente con una real y efectiva rehabilitación, reinserción e inclusión social de los reclusos.

En consecuencia, Uruguay enfrenta actualmente un crecimiento de los volúmenes de delitos, la cantidad de reclusos, y los niveles de reincidencia de los egresados del sistema carcelario. Esta situación supone sin lugar a dudas, un desafío clave para las instituciones y políticas penitenciarias.

El problema no parece ser nuevo, pero su agravamiento constante, indudablemente si lo es.

En tal sentido cabe recordar que ya en el año 1995, se creó por el art. 34 de la ley 16.707 -Ley de Seguridad Ciudadana-, una “Comisión Honoraria para el mejoramiento del Sistema Carcelario” (mejor conocida como “Comisión Tomassino”, en referencia a que fue presidida por presidida por el ex – Magistrado de la Suprema Corte de Justicia, Dr. Armando Tomassino). Esa Comisión, estuvo integrada por importantes personalidades pertenecientes a los distintos órdenes.

Se trataba de una Comisión honoraria de nueve miembros con el cometido de asesorar al Poder Ejecutivo, en todo lo relativo al mejoramiento del sistema carcelario. Había sido designada por el Poder Ejecutivo y tuvo la siguiente integración: un miembro propuesto por la Suprema Corte de Justicia -ex Ministro de dicha Corporación- que la presidirá; uno propuesto por el Ministerio de Salud Pública; uno propuesto por la Presidencia de la

Asamblea General del Poder Legislativo; otro por la Facultad de Derecho de la Universidad de la República; otro por el Colegio de Abogados; un ex Juez en lo Penal; un ex Fiscal; un técnico en materia penal propuesto por el Ministerio del Interior y otro por una terna propuesta por Organizaciones No Gubernamentales de protección de los Derechos Humanos.

La Comisión comenzó a funcionar el 28 de setiembre de 1995 culminando su gestión en 1996 con la presentación de un informe de más de 200 hojas con sus conclusiones y propuestas. En su informe dicha Comisión resumía la situación de las cárceles en el Uruguay, en ese momento en diez puntos y donde se destacaban:

1) La inadecuación de los edificios para el cumplimiento mínimo de los objetivos;

2) La superpoblación y hacinamiento a los que contribuye la indiferenciación de los reclusos, es decir la no clasificación de los reclusos de acuerdo al delito cometido,

3) La ausencia de capacitación específica funcional. Excesivos cambios de mandos. La utilización de la función penitenciaria, en algunos casos, como sanción o desvalorización del funcionario;

4) La distribución inadecuada de los funcionarios en desmedro de la custodia interna y la burocratización.

5) Denuncias informales, pero frecuentes, de corrupción, consumo de drogas y alcohol, juegos de azar prohibidos;

6) La violencia física institucional e inter-grupal;

7) La desorganización de los equipos técnicos y ausencia de seguimiento en el tratamiento;

8) Un régimen disciplinario desprovisto de garantías y racionalidad, sanciones colectivas, represalias y traslado del establecimiento, a veces a otros que no están preparados, como sanción;

9) La desvalorización de los derechos de los internos en orden a sus necesidades, respecto de alimentación, salud, visitas, trabajo, educación, recreación y

10) La ausencia de organización de la cotidianeidad de la vida carcelaria. Ocio excesivo, existencia de varios talleres que no eran utilizados.

Junto a estas fallas en el sistema, la Comisión recalcó además la importancia de que las cárceles salieran de la órbita del Ministerio del Interior, del cual pasaron a depender desde el 20 de enero de 1971 (antes dependían del Ministerio de Educación y Cultura), ya que no resultaba conveniente

que fueran las mismas personas que previenen el delito, persiguen y apresan al delincuente (los funcionarios policiales) las que tuvieran la tarea de reeducarlo.

Años más tarde, en marzo de 2005 el Gobierno, declaró un “estado de emergencia humanitaria” en las cárceles debido a su situación. Y luego se sumó el crítico informe, del Relator Especial de la ONU, sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes, Manfred Nowak, después de su misión al Uruguay del 22 al 27 de marzo de 2009.

Repasando un poco la historia del tema penitenciario y de la rehabilitación en el Uruguay, encontramos que en nuestro país, las Juntas Económico-Administrativas se hicieron responsables de la administración carcelaria desde 1830. Inicialmente, estuvieron en el Cabildo, dependiendo de los Jueces de Crimen. Más tarde apareció el Consejo Penitenciario, organismo creado en abril de 1891.

Pero un hito fundamental lo encontramos en el año 1905, cuando a iniciativa del primer gobierno de José Batlle y Ordóñez, se envió al Parlamento un mensaje con un proyecto de ley para abolir la pena de muerte en el Uruguay. Y efectivamente, la misma fue abolida a través de la Ley N° 3.238, decretada el 23 de setiembre de 1907, durante el gobierno de Claudio Williman. Como antecedente cabe recordar que con anterioridad, el Senador Presbítero Dámaso Antonio Larrañaga, presentó en 1831 en la Cámara de Senadores un proyecto de ley aboliendo la pena de muerte, habiendo pronunciado un elocuente discurso en defensa de su tesis.

Pero volviendo al proyecto de 1905, es de destacar que la historia parlamentaria del país tuvo en esa ocasión, uno de sus momentos más brillantes durante la intensa discusión del por qué de la abolición de la pena de muerte. De aquella época, se destacan las exposiciones del Dr. Pedro Figari y del jurista Carlos Roxlo, quien concretamente señalaba: “Para qué vamos a matar si podemos enmendar”. Este era el criterio que prevaleció hace más de cien años. Es decir el de la rehabilitación, la reeducación, la reinserción y de la inclusión social.

El mensaje del proyecto del Poder Ejecutivo de la época consignaba: “nuestro sistema penal produce ya hermosos resultados”. Y esto se señalaba, en virtud de que un 25 de marzo de 1888 se había inaugurado la “Cárcel Preventiva, Correccional y Penitenciaria” de Miguelete, como una réplica de una prisión inglesa, de Pentonville, inaugurada en 1842, que constaba de 4 pabellones con 3 plantas y 30 celdas cada uno. Y donde el penalista británico

Sir Walter Crofton, siguiendo las resoluciones del Congreso Internacional Penitenciario de Londres de 1872, desarrolló un programa de “reeducción” del recluso, con el objetivo de reintegrarlo a la sociedad civil, sistema que se impuso en la referida prisión londinense de Pentonville.

El establecimiento, sito en la calle Miguelete y la esquina de Arenal Grande, fue mandado a construir en 1880 por el entonces presidente Máximo Santos. Era el primer edificio carcelario de Uruguay y fue proyectado como cárcel “modelo”.

Con su instalación no sólo se buscaba solucionar las crónicas carencias del sistema penitenciario nacional, sino también crear el ámbito adecuado para reorientar los objetivos de la reclusión. El encierro debía pasar de la estricta sanción punitiva a ser una experiencia educativa y moralizadora, que permitiera la reintegración del individuo al cuerpo social, según establecía en sus fundamentos el proyecto de la Comisión del Código Penal (1882).

El flamante establecimiento penitenciario, era un establecimiento impecablemente limpio, de pisos brillantes, patios amplios y despejados, celdas diseñadas siguiendo los preceptos higienistas de la época, que prometía condiciones de reclusión dignas y posibilidades de rehabilitación (Fein, María de los Ángeles 2011). La cárcel de Miguelete funcionó y alojó reclusos hasta el año 1990, es decir durante 102 años.

Mientras que en 1915 se inauguraba la que fue la mejor cárcel de nuestro continente: la “Cárcel de Punta Carretas” -como la calificó oportunamente el Sr. Elías Carranza, Director del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD). Un modelo, réplica mejorada de la mejor cárcel francesa de la época, y que tenía talleres, hospital, lugares para hacer deportes.

Se había construido, de acuerdo al mandato plasmado en el Código de Instrucción Criminal de 1879. Un penal que tenía casi cuatrocientas celdas, divididas en dos planchadas de cuatro pisos cada una, separadas por un patio central. La referida cárcel de Punta Carretas, que también fuera testigo de espectaculares fugas: de anarquistas un 18 de marzo de 1931 y de tupamaros el 6 de setiembre de 1971, fue desalojada y clausurada definitivamente en el año 1986 tras un motín, luego de 71 años de existencia. No menos importante el todo el proceso de rehabilitación, de reinserción y de inclusión social de los reclusos, lo fue y lo es, el la institución: “Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados”.

En Uruguay fue creado originariamente por el Decreto-Ley de 7 de

marzo de 1934, y tenía el cometido de contribuir a la readaptación social de quienes han delinquido - procesados condenados- que sufran prisión preventiva, cumplan pena privativa de libertad o se encuentren en régimen de libertad vigilada.

El primer Patronato de Encarcelados y Liberados fue creado en 1787 por Benjamín Franklin en Norteamérica; ese fue el primero. Mientras que el de Uruguay fue el primero de Latinoamérica ya que como se señaló nació en 1934. Los otros países de América Latina que tiene patronatos -y no son muchos-, recién lo tienen a partir de la década de los años 40'.

La función del patronato, sus competencias, sus cometidos, son los de una institución social para los encarcelados, los liberados y todo lo que respecta a sus familias. Brindando atención en lo material, lo social, lo psicológico, lo jurídico.

Posteriormente, el Patronato fue regulado también por las disposiciones del Decreto del Poder Ejecutivo, de 12 de febrero de 1941-en cuanto a su conformación-; más adelante, por Decreto N° 429/964, de 27 de octubre de 1964, se estableció el Reglamento Orgánico de esa institución; mientras que normas regulatorias de su estructura y función fueron previstas por los artículos 94° y 95° de la Ley N° 13.318 de diciembre de 1964 y por el Decreto N° 417/985 de 6 de agosto de 1985 que la reglamenta.

Asimismo, tanto por el art. 5° de la ley 15.743, de 14 de mayo de 1985, como por el artículo 5° de la Ley N° 17.897, de 14 de septiembre de 2005, se le confirió al Patronato la función de atención y vigilancia de los liberados por el régimen excepcional de libertad anticipada y provisional, que dichas leyes dispusieron.

Y por otra parte, por la Ley N° 18.489 de 17 de mayo de 2009, se le confiaron facultades para otorgar becas de trabajo a encarcelados/as que gocen de salidas transitorias laborales, liberados/as, sus cónyuges, concubinos/as e hijos/as mayores de edad, para la prestación de funciones en convenios laborales con instituciones públicas y privadas.

No obstante todo lo reseñado, sin dudas, junto con la temática de la rehabilitación y de la inclusión social de los internos, se conjuga el problema de la reincidencia delictiva y de cómo atender esta acuciante realidad.

Más allá de la normativa legal, de los principios y de la intensidad, la realidad, como se señaló en un comienzo, distaba mucho de tener niveles de reinserción y rehabilitación, medidos con bajos índices de reincidencia.

En principio y en general sobre el problema de la reincidencia, la

sociedad asimilaba que el delito primario y la reincidencia eran fenómenos relativamente similares, siendo ambos consecuencia de factores tales como, la falta de una rehabilitación efectiva en los centros de reclusión carcelaria, la pertenencia a hogares desestructurados, el consumo de drogas, las experiencias de abuso familiar, la pertenencia a barrios conflictivos, la existencia de un vínculo débil o nulo con el mercado laboral y las instituciones educativas, la pobreza, etc. Y muy particularmente que las cárceles constituyen un conjunto institucional relativamente homogéneo que genera efectos negativos, y estimula particularmente la reincidencia (“escuela del crimen”) de los individuos que circulan por él, Este último punto señala una evidente degradación de la meta rehabilitadora del sistema (Pucci, F., Rojido, E., Trajtenberg, N. & Vigna, A., 2009).

En suma, nos encontramos con un sistema cuya filosofía se orientaba simultáneamente, para asegurar -es decir recluir- y al mismo tiempo a procurar rehabilitar y lograr una reinserción social de estos grupos vulnerables, pero que los hechos ponían en evidencia que solo se cumplía efectivamente con la función de recluir, segregando a los internos del resto de la sociedad, y con poca o nula acción de rehabilitación real.

Y donde la cárcel por su propia naturaleza es una comunidad humana artificial por excelencia. Ese carácter de artificialidad, lo dan los diversos factores que concurren a formar el ambiente de la prisión (local, modo de vida, jerga, orden jerárquico, disciplina, normas reglamentarias, poco contactos con el mundo exterior, inestabilidad emocional y psicológica del interno, etc.) que determinan como consecuencia, dificultades ciertas para la implementación de la resocialización.

2. UN MODELO PILOTO CONVERTIDO EN REALIDAD EXITOSA.

En el año 1998, se aprueba el proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para con Uruguay: “Seguridad Ciudadana Prevención de Violencia y Delito”, -Número del proyecto: UR 0118 - Tipo de Proyecto: PESP- País: UR - Sector: Inversión Social- y que tuvo como organismo ejecutor al Ministerio del Interior.

El referido “Programa de Seguridad Ciudadana” (mejor conocido como préstamo BID Nro. 1096/OC-UR) tenía dos áreas:

1) Una área de políticas de prevención y capacitación -la primera en aquellos espacios más criminógenos, en la implementación de estrategias

tendientes al cambio en la forma de la actuación policial, con miras a lograr un acercamiento entre éstos y la comunidad -en su ejecución se creó la Policía Comunitaria y los Centros Pilotos de Prevención (CPP)-, y la segunda de capacitación y profesionalización del personal policial.

2) Una segunda área de temática carcelaria, como una instancia destinada a la posible concreción de un “Centro Modelo de Rehabilitación Piloto” que funcionaría en el ex- Hospital Musto. Un hospital psiquiátrico público, de aproximadamente 17.000 mts², en desuso y con alto riesgo de ser ocupado por intrusos, y que sería especialmente remodelado y equipado a tales efectos.

Tal establecimiento adoptó el nombre de “Centro Nacional de Rehabilitación” (en adelante, CNR) concebido como una “casa a mitad de camino” (halfway houses) para atender a varones infractores, y transformándose a la postre, en una experiencia exitosa e inédita para el país y la región, de rehabilitación y de reinserción social.

Era a su vez, una experiencia inédita. La primera vez que un organismo internacional como el BID, través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), contribuía específicamente al tema carcelario y en particular a articular políticas de rehabilitación de aquellas personas privadas de su libertad.

De esta forma el CNR se creó como un proyecto con la asistencia técnica del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) -Proyecto URU/98/007- mediante el cual se establecieron diversas áreas de trabajo para la rehabilitación de los reclusos. Y las obras de remodelación del edificio fueron financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por el programa de Seguridad Ciudadana.

“El CNR fue concebido pues, como una necesidad social de atender por medio de una Política Social, el tema de la ‘seguridad ciudadana’; de garantizar de alguna manera la tranquilidad a los ciudadanos, partiendo de la premisa de que la cárcel como institución de encierro y disciplinaria, en las condiciones de sobrepoblación y hacinamiento de la actualidad, no puede plantearse el objetivo de rehabilitar, por no contar con los recursos, ni con las condiciones edilicias o arquitectónicas” (González V., 2010) y con la meta también de la búsqueda de una alternativa penitenciaria, viable y eficaz, para dar respuesta al problema de la alta reincidencia, en especial para los jóvenes en situación de riesgo.

La entrega provisoria del edificio remodelado ocurrió a los cuatro

años de aprobado el proyecto ejecutivo (realizado por técnicos de la Unidad de Coordinación del Programa) y luego de dos años y medio de trabajo en obra. El equipamiento para albergar hasta 300 internos se fue completando en forma gradual en los dos años siguientes, culminando a mediados de 2004.

Por el Decreto del Poder Ejecutivo N°292/999, de 17 de setiembre de 1999, se creó desde el punto de vista jurídico, el “Centro Nacional de Rehabilitación (C.N.R.)”.

Se le otorgó autonomía técnica y de gestión, con cometidos de ejecución en la rehabilitación y reinserción social de reclusos provenientes del Sistema Carcelario Nacional que contaría con la asistencia financiera y de gestión del Programa de Seguridad Ciudadana, hasta la asignación presupuestaria definitiva de los recursos necesarios para su funcionamiento.

Dicha norma fue modificada por un Decreto de fecha 9 de mayo de 2002, que estableció que el CNR funcionaría en la órbita del Ministerio del Interior, en la unidad que se denominaría “Unidad Coordinadora de Política de Rehabilitación” y que sería directamente dependiente del Señor Ministro de ese Ministerio.

Ello fue luego complementado por una resolución del Ministerio del Interior de fecha 27 de agosto de 2002, aprobando el proyecto de estructura organizativa complementaria de la Unidad Coordinadora de Política de Rehabilitación del Ministerio del Interior para el funcionamiento del CNR.

En los hechos el CNR fue formalmente inaugurado y puesto en efectivo funcionamiento, el 31 de julio de 2002 en las instalaciones del referido ex hospital Musto, en Camino Carlos A. López s/n, entre Av. E. Garzón y la calle Pororó, en el barrio Colón, al norte del departamento de Montevideo, casi en el límite con el vecino departamento de Canelones.

Con la referida autonomía técnica y de gestión, dependiendo financiera y administrativamente del Ministro del Interior, el CNR era un establecimiento no dependiente de la Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarias y Centros de Recuperación, sino directamente de la Secretaría Ministerial, configurando ello otro hecho inédito.

Se trataba de un centro de “pre-egreso” con un sistema progresivo de integración, que le permitía a los internos adquirir distintas habilidades para facilitar la inclusión social para cuando salieran del sistema carcelario.

Fue previsto como una instancia de transición hacia el egreso, de preparación para la vida en libertad, enmarcado dentro del sistema

progresivo de aplicación de la pena privativa de libertad, y donde sus objetivos principales fueron:

-disminuir la tasa de reincidencia; -incrementar los recursos personales de los internos; -reducir al máximo sus conductas negativas de los internos; -Favorecer que los programas tengan continuidad y generalización en la comunidad; -mejorar los recursos personales (cognitivos, conductuales y emocionales) mediante una intervención integral; y desarrollar una intervención educativa y pro-social en el más riguroso respeto de los Derechos Humanos de los involucrados.

El concepto perseguido era un modelo integral de recuperación, diseñado y en aplicación para la rehabilitación y reinserción a la sociedad, de personas privada de su libertad -infractores varones, en esta experiencia piloto- (habilidades básicas, capacitación para el mundo del trabajo, apoyo educativo y capacitación socio-cognitiva).

Se trataba de un modelo totalmente innovador para el país y en general para la Región, al realizar un abordaje: a) integral de los internos (actividades laborales, de participación e integración familiar y comunitaria y plan educativo), b) en que la atención es realizada por Educadores Sociales (el personal de custodial policial sólo se encarga de controlar el ingreso y egreso del establecimiento), y c) al estar diseñado y aplicado de acuerdo a las normas de la Constitución de la República y las Convenciones Internacionales ratificadas por el país. Asimismo, este modelo se destacaba en relación a los problemas que enfrenta el funcionamiento del resto del sistema carcelario del país y que se describieron up-supra.

El CNR pasó a ser el único establecimiento carcelario del país gestionado exclusivamente por personal civil. La fuerza policial está limitada a la guardia perimetral y sólo intervendría en el interior del centro a demanda expresa de la gerencia. Eran educadores sociales y técnicos quienes lideraban la institución y la toman de las decisiones fundamentales.

El concepto se basaba en contar con operadores técnicos capacitados en el modelo de rehabilitación. En lograr aproximadamente un promedio de unos 200 internos que participaran y recibieran manutención en el período de vigencia del Programa. Tras un modelo de atención a infractores, diseñado y aplicado con el objetivo de reinsertarlos al medio social, y bajar y evitar la reincidencia delictiva.

Esto abarcaba el diseño de actividades laborales, de participación e integración comunitaria, propuesta de plan educativo, sistema de

seguimiento y evaluación personal de cada interno. Asimismo se definieron los criterios de elegibilidad de los internos y la realización de convenios con instituciones públicas y privadas -como se detallará más adelante-.

Operadores directos e indirectos fueron capacitados en el programa de rehabilitación, en cursos dirigidos al personal técnico y no técnico (fundamentalmente de custodia) del CNR.

Todo ello dando el marco para una política de irrestricta observancia de los derechos humanos y de la aplicación de una intervención educativa técnicamente especializada.

En el Centro, los internos fueron atendidos por Educadores Sociales especialmente contratados para tal función, variable diferencial de la intervención respecto a otras experiencias penitenciarias, en tanto que el personal custodial (policía) como se señaló, prácticamente no tenía contacto directo con los internos a excepción de las tareas de control de ingreso y egreso del establecimiento.

Los más de cien ingresos que se realizaron durante la vigencia del programa hasta comienzos del año 2005, fueron a partir del análisis de 640 entrevistas realizadas a reclusos de provenientes de establecimientos tales como el COMCAR, La Tablada, Libertad, Cárcel Central y Cárceles Departamentales de Canelones, Maldonado y Flores. Según los criterios establecidos para la intervención técnica, los internos debían ingresar voluntariamente y en lo posible en grupos de convivencia y no individualmente. El principal establecimiento de origen fue el COMCAR -boca de entrada de los reclusos primarios al sistema carcelario metropolitano- y, en menor medida, las Cárceles Departamentales de Canelones, Maldonado y Flores.

Por otra parte, la administración del CNR logró durante la ejecución del proyecto, firmar varios convenios para la provisión de servicios a los internos o mejoramiento en las actividades desarrolladas por los mismos, con instituciones públicas y privadas.

A modo de ejemplo, con los ministerios de Salud Pública, Educación y Cultura, Trabajo y Seguridad Social, Defensa Nacional, Transporte y Obras Públicas; Junta Nacional de Drogas, Administración Nacional de Educación Pública, Universidad de la República -Facultades de Psicología, Odontología y Agronomía-, Intendencia Municipal de Montevideo, Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados, Embajadas y numerosas empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil.

Técnicos responsables de intervenciones directas, fueron

capacitados en el programa de rehabilitación y funcionarios de apoyo y de custodia, entrenados en las características básicas del modelo. A su vez aproximadamente un promedio de casi 200 internos del CNR participaron y recibieron manutención en el período de vigencia del Programa.

El CNR también realizó contactos con otros organismos para la utilización de parte de la infraestructura. Como un primer resultado, a fines de noviembre de 2004, - sobre la finalización del proyecto- el Ministerio del Interior firmó un convenio con el Ministerio de Salud Pública, la Junta Nacional de Drogas y la Comisión Honoraria del Patronato del Psicópata, por el cual el referido ministerio del Interior, ponía a disposición del Centro de Desintoxicación de Usuarios de Drogas, un sector del ala Este del primer piso del CNR, para atender a jóvenes con adicciones severas a sustancias psicoactivas.

Asimismo el CNR, pasó a ser una cárcel prácticamente sin rejas y modelo en el cuestionado sistema penitenciario de este país por el bajísimo porcentaje de reincidencia en el delito que muestran los liberados de ese lugar.

Hoy, a 10 años de su puesta en funcionamiento, el CNR es sin duda alguna, una realidad consolidada y un modelo exitoso. Presentar resultados muy interesantes, tales como que: la tasa de reincidencia de sus egresados no llega al 10%, en contraste con el altísimo porcentaje del sistema penitenciario tradicional.

Tras la finalización del Programa de Seguridad Ciudadana, el CNR dejó de ser un proyecto piloto para convertirse en un centro de pre-egreso modelo. Donde se brindan oportunidades de rehabilitación, para desarrollar aptitudes, conocimientos y competencias en pro de una inclusión social.

Es considerado una experiencia instalada en la sociedad, teniendo en cuenta que ya probó su eficacia en este tipo de abordaje.

Hoy el ingreso al CNR continúa siendo el producto de un cuidadoso proceso de selección institucional. Un requisito básico para ser seleccionado por el equipo multidisciplinario y así ingresar, es la expresión de voluntad del interno y tener entre 18 y 34 años. Si bien no se tiene a priori una preselección en cuanto a los delitos, a un perfil criminógeno, se apunta a aquellos que por sus características tengan posibilidades de incorporarse a un sistema de confianza y sean apoyados por su red social y familiar, que no es necesariamente la familia tipo constituida, sino aquellas personas que lo vienen apoyando y que lo continuarán haciendo a su ingreso.

Por otra parte el CNR tiene su propio manifiesto, con cuatro normas básicas, que se sostienen desde el inicio del proyecto:

- 1) no al consumo de drogas;
- 2) no al tráfico de drogas o de cualquier objeto;
- 3) no a la violencia y respeto de todos los involucrados y
- 4) no a la agresividad, ni a destrozos a la institución, es decir respeto de los bienes materiales, mobiliario y a las herramientas para trabajar.

Frente a la trasgresión de alguna de estas cuatro normas se puede disponer automáticamente el retorno al establecimiento de origen. El pasaje por el CNR es una única oportunidad, quien reincide no puede regresar, así tampoco quienes se van del mismo por una falta grave y vuelven a su lugar de reclusión de origen.

Otro punto capital, es que para acceder y permanecer en el CNR es esencial la voluntad de participar de un proyecto de estas características que compromete profundamente al individuo y a su entorno social y familiar que tiene que apoyar el Plan Individual de Trabajo, una especie de “contrato” que se firma al mes de ingresar, previa selección en establecimientos carcelarios. Esos primeros 30 días se consideran la etapa de diagnóstico. Es primordial contar con la disposición a trabajar voluntaria y honestamente en el plan dispuesto.

La intervención es progresiva y se basa en tres fases que suponen diferentes niveles de competencias, responsabilidad y autonomía de los internos. Además de las fases, los internos responden a un plan individual de trabajo que se adecua a sus necesidades específicas.

La intervención del CNR se sustenta en los siguientes ejes:

i. Programa de Pensamiento Pro-social: destinado al desarrollo de competencias psicosociales y habilidades interpersonales.

ii. Programa Laboral: destinado no sólo a la adquisición de hábitos y competencias laborales intramuros sino también a la promoción de vínculos laborales en el exterior.

iii. Programa Educativo: destinado al desarrollo de la educación formal e informal de los internos.

iv. Programa de Vínculos Socio-familiares: destinado al fortalecimiento de las redes sociales de los internos (familia, comunidad local, etc.) en pro de su posterior re-inserción.

v. Programa de Convivencia y Disciplina: destinado a regular el funcionamiento cotidiano durante la privación de libertad, propiciando el respeto y hábitos saludables.

La organización y estructura edilicia del CNR acompaña su concepción y consiste en cuatro niveles utilizados para la implementación de un sistema progresivo de transición a la libertad.

El cuarto piso se destina a oficinas gerenciales, técnicas, y administrativas.

El tercero alberga a los individuos más problemáticos y a los nuevos ingresos por ende se caracteriza por un nivel de vigilancia relativamente alto.

Mientras que los pisos segundo y primero flexibilizan el control sobre los internos en la medida en que éstos avanzan en su proceso de rehabilitación y se hallan más próximos al egreso.

Cada piso tiene espacios comunes para esparcimiento y salas individuales para entrevistas.

En la planta baja es donde están el mayor número de áreas temáticas: hay aulas, talleres, biblioteca, sala de informática, áreas de trabajo, un gimnasio y una policlínica.

Los reclusos permanecen un año en la primera fase, donde residen en el tercer piso del edificio, con medidas de seguridad, rejas en ventanas y exclusas teniendo en cuenta que se trata de un proceso de generación de confianza y ni bien ingresan no se cuenta con ella.

Al cumplirse el año se analizan las competencias y habilidades educativas y laborales básicas, y luego de una evaluación de un consejo técnico pasan a una segunda fase. Como consecuencia, se trasladan del tercer al segundo piso, donde tienen un mobiliario diferente, una circulación mayor y mayores niveles de autonomía. Las medidas de seguridad disminuyen en señal de confianza (por ejemplo las ventanas ya no tienen rejas). Existen altos niveles de supervisión en el primer año.

En la segunda etapa, cercana a los dos años, adquieren una autonomía que se considera que están prontos para el medio abierto. En esa instancia se concentran las energías en la obtención de autorizaciones judiciales para obtener el cupo en las pasantías laborales externas.

La última fase, la tercera, se cumple en el primer piso, lo que representa la cercanía a la liberación

El CNR brinda al interno:

- a) responsabilidades -con actividades laborales y horarios, además

de oportunidades para trabajar en la panadería, carpintería o herrería, así como en la huerta que funciona en el predio, donde los internos plantan diversos productos como: rabanitos, boniatos, choclo, acelga, para consumo interno y de sus familias (por las actividades laborales cobran el “peculio”, que es el sueldo que percibe el privado de libertad);

b) empleo - cursos de capacitación a través de los talleres que funcionan dentro del CNR, como por ejemplo: carpintería, herrería, tapicería, albañilería, electricidad, sanitaria y asimismo también experiencias laborales afuera, por medio de salidas anticipadas o transitorias; existen a su vez convenios con diversos organismos que brindan oportunidades laborales, a través de pasantías;

c) educación -de UTU, Primaria y el Programa de Educación de Adultos y

d) ocio -talleres de habilidades sociales, teatro y ajedrez, tiempo libre, etc.-

Hoy incluso, en las instalaciones del Centro funciona emprendimientos privados como un aserradero y una fábrica de pastas que emplea reclusos y a personal del afuera. Todo el equipamiento necesario y la materia prima la brinda la empresa; el CNR aporta la infraestructura edilicia y los servicios de luz, agua y teléfono, contemplados dentro de un canon. La pasta producida y envasada aquí –unos 20.000 kilos mensuales- se vierte a distribuidores y mayoristas para que sean éstos quienes solucionen la parte logística.

En el proceso de rehabilitación y a la hora de proyectarse hacia la reinserción social, el trabajo pasa a ser un factor indispensable y motor esencial.

“El trabajo deber ser uno de los elementos esenciales de la transformación y de la socialización progresiva de los detenidos. El trabajo penal no debe ser considerado como el complemento y por decirlo así como una agravación de la pena, sino realmente como una dulcificación cuya privación ya no sería posible”(Foucault, M.,1989) No puede verse pues como un castigo, sino como la pieza fundamental de la progresiva resocialización.

Por otra parte, “la educación de detenido es, por parte del poder público, una precaución indispensable en interés de la sociedad a la vez que una obligación frente al detenido”; “La prisión debe ir seguida de medidas de control y de asistencia hasta la readaptación definitiva del ex detenido”

(Foucault, M.,1989).

Compartimos que: “La cárcel es aquel lugar donde se cumplen las penas privativas de libertad, y éstas deben concebirse como tratamiento, esto es una actividad dirigida directamente a la consecución de la reeducación y reinserción social del delincuente, mediante la utilización de métodos científicos adecuados.

Entiéndase por reeducación y readaptación las medidas necesarias para introducirse en un marco que conduzca al aprendizaje y a la asimilación de las actitudes sociales que se necesitan para vivir en comunidad. Este proceso de reeducación que lo conducirá a la reinserción podemos llamarlo *resocialización*” (Ures, A., 1991).

De lo expuesto y en conclusión, el CNR tiene como objetivo central: la rehabilitación (razón de ser del proyecto original) de la persona privada de libertad, para lograr que no vuelva a delinquir y pueda reinsertarse a la sociedad. Los resultados en materia de reinserción social (medidos sobre el indicador de la baja reincidencia) han demostrado ser más que satisfactorios.

Sin dejar de desconocer las especiales características de los reclusos que acceden al CNR -luego de minuciosas evaluaciones de perfiles personales y familiares-, la baja reincidencia entre los egresados del mismo, aporta evidencia empírica a favor de la inversión en apoyo y orientación a este tipo de sistema de resocialización.

El CNR se propone que el interno abandone los códigos carcelarios, a la vez que incorpore una nueva normativa que le permita adquirir los códigos que la sociedad demanda en la actualidad: el trabajo, el estudio, la higiene y el ahorro. Y donde la rehabilitación involucra adherir a valores convencionales, tener una inserción educativa y laboral, desarrollar habilidades cognitivas, emocionales y sociales.

La experiencia enriquecedora, del modelo desarrollado en el CNR, el cual ha experimentado un sinnúmero de transformaciones a lo largo de estos diez años desde su creación a la fecha, dentro de un proceso de aprendizaje, ajustes y reformulación, lo posiciona como un espacio emblemático y a imitar, que persiste en la construcción de un modelo particular de trabajo, en el ámbito penitenciario nacional.

Como lo ha señalado muy acertadamente el Comisionado Parlamentario para el Sistema Carcelario, -y luego de casi 10 años de funcionamiento (que se cumplirán el 31 de julio de 2012)-, “este programa de intervención técnica ha acumulado una experiencia que debería ser

difundida en beneficio de todo el sistema penitenciario uruguayo” (Garcé, A., 2007).

3. PRESENTE Y FUTURO.

En este largo camino en pos de la rehabilitación y de la reinserción o inclusión social de los reclusos caben mencionar otras normas jurídicas de que siguen los pasos iniciados por el hoy emblemático CNR, en el Uruguay.

La creación del Comisionado Parlamentario para el Sistema Carcelario, por Ley N° 17.684, de 29 de agosto de 2003 (modificada por la Ley N° 17.919 de 21 de noviembre de 2005), con el cometido principal de asesorar al Poder Legislativo en su función de control 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. Disponiéndose también que 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.

La constitución y funcionamiento de una “Comisión Especial de Seguimiento del Sistema Penitenciario y de Interlocución con el Comisionado Parlamentario”, en la Asamblea General, del Poder Legislativo, desde el año 2007.

Por otro lado la Ley N° 17.897, de setiembre de 2005, que estableció en su artículo 13° un régimen de redención de la pena por trabajo o estudio - un día de reclusión por dos días de trabajo o estudio-; mientras que el artículo 14° estableció un mecanismo de “Inserción laboral de personas liberadas” al establecer: “Incluyese en todos los pliegos de licitaciones de obras y servicios públicos, la obligatoriedad del o de los empresarios contratantes, de inscribir en las planillas de trabajo un mínimo equivalente al 5% (cinco por ciento) del personal afectado a tareas de peones o similares, a personas liberadas que se encuentren registradas en la Bolsa de Trabajo del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados. Asimismo, el Poder Ejecutivo podrá establecer un sistema de bonificaciones para aquellas empresas que inscriban liberados registrados en la Bolsa de Trabajo referida, por encima del 5% (cinco por ciento) estipulado precedentemente. El Poder Ejecutivo, a través del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados, promoverá acuerdos con los Gobiernos Departamentales para establecer regímenes similares respecto de las obras y servicios públicos departamentales”. A su vez el Decreto N°

225/006 del 13 de julio de 2006, reglamentó la redención de pena para los reclusos que trabajen o estudien.

Concomitantemente, la Ley N° 18.719 de 27 de diciembre de 2010 (presupuesto nacional período 2010/2014) -Artículos 221 a 230- que creó “Instituto Nacional de Rehabilitación”, órgano que sustituye y desplaza a la anterior Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarias y Centros de Recuperación y amplía sus competencias hasta alcanzar a todo el sistema carcelario nacional, inclusive aquellos centros penitenciarios dependientes de las Jefaturas de Policía Departamentales, y del Ministerio del Interior. En efecto por el referido art. 221 se dispuso “ Créase en el Inciso 04 “Ministerio del Interior”, programa 461 “Gestión de la Privación de Libertad”, la unidad ejecutora 026 “Instituto Nacional de Rehabilitación. Tendrá jurisdicción nacional y dependerá directamente del Ministro del Interior”

Asimismo luego se dictó el Decreto N° 93/011 de 15 de febrero de 2011, que dispuso por su artículo 1° que “Hasta la promulgación de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Rehabilitación prevista en el artículo 229 de la Ley N° 18.719 de 27 de diciembre de 2010, destinada a regular los principios orientadores, cometidos, y estructuras administrativas y funcionales que contendrá el mismo, continuarán en funciones los organismos creados por Resolución del Ministerio del Interior de fecha 22 de noviembre de 2010.”

También, pero no menos importante, la creación por Ley N° 18.446, de 24 de diciembre de 2008 y Ley N° 18.806, de 14 de setiembre de 2011, de la “Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo”, para la defensa, promoción y protección e toda su extensión de los derechos humanos reconocidos por la Constitución de la República y el Derecho Internacional.

Y por último, a modo de consigna en esta materia, debe tenerse siempre presente, la frase célebre de la visitadora de cárceles, escritora y abogada española, Concepción Arenal (1820/1893), que reza: “Odia el delito y compadece al delincuente”.

BIBLIOGRAFÍA.

Aller, Germán. (2008): “*Reseña Histórica de la Ley Penal Uruguaya*”, en “*Dogmática de la acción y praxis penal*”, Montevideo, B de F, versión electrónica disponible en: <http://www.fder.edu.uy/contenido/penal/pdf/2010/ley-penal-uruguaya>.

pdf

Barrán, J.P. (1994): “*Historia de la Sensibilidad en el Uruguay. Tomo II El Disciplinamiento*”, Montevideo, Banda Oriental, 1994.

Blengio, Mariana. (2010): “*Código de Derechos Humanos - La protección jurídica de los derechos humanos en Uruguay*”, Montevideo, Fundación Konrad Adenauer.

Camaño Viera, Diego. (2003): “*La pena y sus discursos de justificación*”, en “*Lecciones de derecho penal. Parte general*”, Montevideo, Ed. Álvarez.

Carranza, Elías “*Política Criminal y Penitenciaria en América Latina*”, (2003): versión electrónica disponible en: http://www.observatoriovihycarceles.org/documentos/Observatorio/Biblioteca_de_Recursos/Politicass_penitenciarias/PP1.pdf

Castel, Robert. (2004): “*La inseguridad social*”, España, Manantial.

“*CNR: una apuesta a la rehabilitación inclusiva para la libertad*”, Documento de 5 de diciembre de 2008. Disponible en versión electrónica en archivo de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay:

http://archivo.presidencia.gub.uy/_Web/noticias/2008/12/2008120507.htm

“*Constitución Nacional, Séptima Edición Actualizada*”, (2010) Montevideo, Ed. F.C.U..

Deleo, A.; Vitale, A. (2006): “*Políticas de Rehabilitación: resultados, lecciones aprendidas y desafíos*”. Ponencia presentada en el Seminario “In-seguridad y miedos”, organizado por Ministerio del Interior y FESUR,.

Díaz Serra, Juan Carlos. (1990): “*El modelo penitenciario del tratamiento en el marco de la reforma*”, en *Criminología y derecho II*. Montevideo, Ed. F.C.U..

“*El régimen carcelario y de reforma educacional en el Uruguay*”, en el “*Libro del Centenario del Uruguay, 1825-1925*”, Montevideo, Edición del año 1923.

“*Estado de Ejecución del Programa (2), Ministerio del Interior/Programa de Seguridad Ciudadana - Banco Interamericano de Desarrollo (Préstamo N° 1096/OC-UR)*”, - Montevideo, Agosto de 2002.

Fein, María de los Ángeles. (2011) “*Precarias condiciones de reclusión en la Penitenciaría Montevideo, 1888-1895*”, Trabajo presentado en las X Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 13-14 de septiembre de 2011. Disponible en versión electrónica en: <http://www.fcs.edu.uy/archivos/Fein.pdf>

Fernández, Gonzalo. (1995): “*Seguridad Ciudadana y Reforma Procesal*”,

Montevideo, Ed. F.C.U.

Ferrés, Carlos. (1944): “*Época Colonial. La Administración de Justicia en Montevideo*”, Montevideo, Barreiro y Ramos.

Figari, Pedro. (1903): “*La pena de muerte*” (texto de su conferencia dictada en el Ateneo de Montevideo, el 4 de diciembre de 1903), Montevideo, El Siglo Ilustrado.

Figari, Pedro. (1905): “*La pena de muerte*” (publicación que recoge veintidós artículos de prensa publicados por Figari en “El Siglo” entre el 9 de mayo y el 21 de junio de 1905), Montevideo, El Siglo Ilustrado.

Foucault, Michel. (1989): “*Vigilar y Castigar*”, Buenos Aires, Siglo XXI.

Garcé, Álvaro. “*Comisionado Parlamentario para el Sistema Carcelario. Informe de Actuación y Evaluación del Sistema Penitenciario Nacional, 2005/2006; 2007; 2008; 2009, Poder Legislativo*”. Disponibles en versión electrónica en:

<http://www0.parlamento.gub.uy/palacio3/index1440.asp?e=1&w=1440>

González, Victoria. (2010): “*Entre dioses y demonios: ¿rehabilitación o disciplinamiento? Estudio en Centro Nacional de Rehabilitación*”, Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 13-15 de setiembre de 2010. Disponible en versión electrónica en:

http://www.fcs.edu.uy/archivos/Mesa_40_V.%20Gonz%C3%A1lez.pdf

Informe de Terminación de Proyecto. “*Seguridad Ciudadana: Prevención de la Violencia y el Delito*” - 2 de Febrero, 2005. Disponible en versión electrónica en:

<http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=ur0118>

Mieres Pablo y Rilla José compiladores, (2007): “*Transparencia y Ciudadanía Responsable*”, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana (C.L.A.E.H.) .

Nowak, Manfred. (2009): “*Informe del Relator Especial de la ONU, sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes, Misión Uruguay del 22 al 27 de marzo de 2009*”. Disponible en versión electrónica en:

http://www.ielsur.org/desarrollo/documentos/informe_uruguay_relator_contra_tortura_de_naciones_unidas.pdf

“*Presentación Institucional*”, Documento producido por el Centro Nacional de Rehabilitación, de setiembre de 2002.

Pucci, F., Rojido, E., Trajtenberg, N. & Vigna, A.(2009): “*Explicaciones*

de la no reincidencia delictiva”, en “*El Uruguay desde la Sociología VII*” - Montevideo, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. También disponible en versión electrónica en:

<http://www.fcs.edu.uy/archivos/Francisco%20Pucci%20-%20Emiliano%20Rojido%20-%20Nicol%C3%A1s%20Trajtenberg%20-%20Ana%20Vigna%20Explicaciones%20de%20la%20no%20reincidencia%20delictiva.pdf>

Rojido, E; Trajtenberg, N.; Vigna. (2010) “*Rehabilitación, reingreso y desistimiento en Uruguay: el caso del Centro Nacional de Rehabilitación*”, en “*El Uruguay desde la Sociología VIII*” - Montevideo, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. También disponible en versión electrónica en:

<http://www.fcs.edu.uy/archivos/Emiliano%20Rojido%20-%20Ana%20Vigna%20-%20Nicol%C3%A1s%20Trajtenberg%20Rehabilitaci%C3%B3n,%20reingreso%20y%20desistimiento%20en%20Uruguay.%20El%20caso%20del%20Centro%20Nacional%20de%20Rehabilitaci%C3%B3n.pdf>

Ronzoni, Raúl, compilador, (2008): “*Reforma al Sistema Penal y Carcelario en Uruguay*”, Montevideo, Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL).

Ures, Alfredo. (1991): “*Vigencia de la Institución Penitenciaria*”, Montevideo, inédito.

Vázquez Laudelino, (1954): “*Proyecto de Código de Instrucción Criminal [1878]*”, Montevideo, Facultad de Derecho de la Universidad de la República.

Leyes, Decretos y Resoluciones:

Ley Nº 3.238, del 23 de setiembre de 1907.

Decreto-Ley, de 7 de marzo de 1934.

Ley Nº 13.318, de diciembre de 1964.

Ley Nº 14.470, de 2 de diciembre de 1975.

Ley Nº 15.536, de 12 de abril de 1984.

Ley Nº 15.743, de 14 de mayo de 1985.

Ley Nº 16.707 de 12 de julio de 1995.

Ley Nº 16.928, de 3 de abril de 1998.

Ley Nº 17.684, de 29 de agosto de 2003.

Ley Nº 17.897, de 14 de setiembre de 2005.

Ley Nº 17.919, de 21 de noviembre de 2005.

Ley N° 18.446, de 24 de diciembre de 2008.

Ley N° 18.489, de 17 de mayo de 2009.

Ley N° 18.719, de 27 de diciembre de 2010.

Ley N° 18.806, de 14 de setiembre de 2011.

Decreto del Poder Ejecutivo de 12 de febrero de 1941.

Decreto N° 429/964, de 27 de octubre de 1964.

Decreto N° 417/985, de 6 de agosto de 1985.

Decreto N° 292/999, de 17 de setiembre de 1999.

Decreto de fecha 9 de mayo de 2002.

Decreto N° 93/011, de 15 de febrero de 2011.

Resolución del Ministerio del Interior, de fecha 27 de agosto de 2002.

LA EDUCACIÓN CON ÉNFASIS EN VALORES. Un estudio de caso: Centro de Rehabilitación “Punta de Rieles”

*Mg. Fátima Gabito*¹

A Fundamentación - B diagnóstico - C Finalidad del proyecto - D Objetivos - E beneficiarios

RESUMEN

La Educación en Valores, implica la promoción de actitudes, lo cual requiere tanto de elementos cognoscitivos, como de afectivos y de manifestaciones conductuales. Se constituye la *Educación en Valores* en un trabajo sistemático a desarrollar que contempla estrategias que les permitan a los reclusos, integrar una serie de elementos para desarrollar su conciencia moral autónoma y el desarrollo de aquellos valores que forman parte de la acumulación ética de la humanidad y que puedan generar conocimiento, que aporte elementos para la reflexión en contextos carcelarios. Una vez interiorizados los valores se convierten en guías y pautas de conducta. Se presenta el proceso metodológico de Educación en Valores que se realizará en la cárcel “Punta de Rieles” y que resulta inédito desde este punto de vista, para el sistema carcelario del Uruguay. La educación en valores integrará la personalidad del individuo con los valores de la vida; formar un individuo de moral sana en lo individual y lo social, y un ciudadano eficaz de la sociedad que integra.

SUMARIO.

Dando cuenta de la necesidad de Educación en Valores en la cárcel,

¹ Fátima Gabito es Maestra en Educación Primaria y Magíster en Educación por la Universidad Católica del Uruguay, Directora de Educación en Centro Rehabilitación “Punta de Rieles”. Experta en Educación en valores.

creemos indispensable conocer cuáles son los valores y /o actitudes que se priorizan y trabajan sistemáticamente, y en que marco filosófico.

Se realiza un análisis de los conceptos involucrados en esta temática y de las opiniones de expertos que evalúan sus ventajas y su posible aplicación en este contexto. Se realiza una reflexión sobre la complejidad que afecta la vida y los comportamientos de los reclusos. Se muestra la ruta metodológica empleada para accionar los aprendizajes con énfasis en los valores. Se indica la propuesta educativa de cada uno de ellos

Palabras claves: educación, valores cárcel, éticas, reclusos.

Análisis de Contenido.

Esta investigación se enmarca dentro del denominado Proyecto ALFA CID (Conocimiento, Inclusión y Desarrollo) en el cual la Universidad de la Empresa es parte integrante junto a los países del MERCOSUR. Este trabajo se adentra en la temática conductual de los privados de libertad utilizando como eje fundamental los valores.

En una primera parte se analiza la bibliografía para esta temática específica (Educación en Valores en cárceles) confirmando que es muy escasa la publicación de este tema en revistas Indexadas. Se pueden encontrar investigaciones sobre educación en cárceles, pero no específicamente sobre educación en valores.

Se procedió a una búsqueda bibliográfica encontrándose distintas investigaciones sobre el tema, algunas nos aportan elementos metodológicos, y otra específicamente de Educación en Valores, nos aportan otros elementos relevantes por su enfoque, metodología y conclusiones.

A nivel de América Latina hemos relevado las investigaciones tituladas Educando para la Libertad; Encuentros do MERCOSUR Educacional; La Educación Pública en Cárceles en América Latina: Garantía de una igualdad sustantiva.

A nivel internacional hemos relevado la investigación titulada Las cárceles nos pertenecen a todos que revela la situación de la Educación en Cárceles en el Sistema Español y una investigación específica en Educación en Valores hecha por Puig Rovira en Catalunya – España la cual nos brinda pistas metodológicas y teóricas para analizar las prácticas educativas. Dicha investigación culminó con dos obras tituladas La tarea de Educar; y Prácticas

Morales.

La importancia de educar en valores en la cárcel.

Dando cuenta de la necesidad de Educación en Valores en la cárcel, creemos indispensable conocer cuáles son los valores y /o actitudes que se priorizan y trabajan sistemáticamente, y en que marco filosófico.

Los maestros y educadores son en la cárcel casi las únicas personas capaces desde la óptica educativa de inculcar, desarrollar y explicitar valores, de construirlos en conjunto, de conceptualizarlos y de mantener un diálogo permanente donde la escucha y comprensión son, no solo una herramienta, sino que forman parte del contenido de la acción.

Desde el vínculo educativo los docentes facilitan el desarrollo de un proceso personal de valoración, por parte del alumno. Existe también un importante vínculo afectivo y de confianza entre los docentes y los alumnos. Es importante señalar que los alumnos son estas personas en estado de privación de su libertad, "reclusos" porque han infringido la ley. Son personas con muy baja autoestima y los docentes los acompañan e intentan lograr en ellos un proceso de superación personal, como meta a alcanzar.

Cuando el alumno decide acceder a la educación, a su formación, dispone de una serie de saberes que ha recibido de su familia, del medio en el cual creció, que se constituyen en puentes para acceder a otros saberes más complejos pero también, en muchos casos en obstáculos para lograr su reinserción a la sociedad.

Según GALDONA (2002:2)

En la Educación en Valores no es muy fácil distinguir entre propuesta metodológica y contenido, ya que ambos son aspectos de un único proceso. A diferencia de lo que podría ocurrir con algunos conocimientos de carácter puramente intelectual, en nuestro caso el objetivo no se encuentra exclusivamente en el campo cognitivo, sino que abarca también –y con igual importancia- otras dimensiones humanas como lo son la actitudinal-comportamental, la relacional interpersonal y social, y la espiritual-existencial. (p.2)

La educación en valores sustenta el desarrollo de las capacidades y habilidades necesarias para que un ser humano pueda desarrollar su existencia de manera satisfactoria y realizante para sí, al mismo tiempo que constructiva y respetuosa en referencia al conjunto social que integra. Estos

suscitan que la persona se implique en todas sus dimensiones y le exigirá un proceso consciente, ponderado, continuo y global a lo largo de toda su vida.

Al decir de GALDONA (2002:4) La educación formal solamente podrá acompañar al sujeto en una etapa de su vida, aunque se trata de una etapa fundamental en la construcción del conjunto de su vida. En gran medida, lo que la persona pueda construir a lo largo de toda su existencia depende de lo desarrollado en su etapa educativa. Por ello no podemos sobrevalorar las posibilidades sociales de la educación formal en campo ético, pero tampoco debemos minimizarlas. (p.4)

Esta problemática a estudiar, está a su vez integrada a la situación general de la educación en cárceles en Latinoamérica la cual presenta una complejidad profunda y es a su vez una sumatoria de acciones dispersas y a veces improvisadas por parte del Estado garante de las políticas educativas oficiales. Para contextualizar esta afirmación es clave caracterizar la situación de la educación penitenciaria en la región y a partir de allí evaluar cuáles son las perspectivas y los desafíos actuales y futuros que quedan por realizar en cuanto a la educación pública en las cárceles.

Tal y como señala DE ALMEIDA (2006) en las investigaciones realizadas en las últimas décadas, la tendencia es implementar una acción estatal basada en una política penal destinada a solucionar los problemas sociales emergentes, habiéndose pasado de un estado benefactor a un estado punitivo. Esto se evidencia en el uso y ampliación del aparato represivo, aumento de las penas, construcción sostenida de cárceles, leyes que reducen las excarcelaciones, entre otras medidas. Esta situación descrita se enmarca en una creciente demanda de los medios de comunicación y muchos sectores de la sociedad, por mayor seguridad y más “mano dura” o “tolerancia cero”. Esta situación genera que los cuerpos legislativos generen y aprueben leyes que tienden al endurecimiento de la penas, entre varias medidas en dicho sentido.

Al momento de hacer un balance sobre la educación en cárceles en América Latina siguiendo a DE ALMEIDA (2006) , encontramos que el preso tiene un derecho esencial que es el de la educación, sin embargo el mismo no es siempre tenido en cuenta; como ejemplo de esto encontramos los traslados excesivos de detenidos de una unidad a otra con graves secuelas para el desarrollo educativo de las personas detenidas; la falta de infraestructura edilicia que limita el acceso físico y permanente al goce del derecho a la educación; se suele dictar clases en lugares destinados a otros

finos o de usos compartidos, por ello es necesario la existencia de un estado que garantice de igual manera la educación pública tanto a los que están afuera como dentro de la cárcel.

A pesar de dichas realidades, en los últimos años en América Latina se implementan acciones estatales con una tendencia favorable a revertir la situación antes descrita.

En nuestro país encontramos avances en el sentido de garantizar el derecho a la educación y la existencia de un espacio educativo específico.

La educación pública en cárceles, en tanto perspectiva, se entiende como el deber del Estado de respetar, proteger, garantizar, promover y facilitar el acceso y el disfrute con calidad de la educación básica y de la educación en Derechos Humanos en función de ser componentes del derecho a la educación.

Es considerada la educación en general, y en especial en los establecimientos carcelarios, la que actúa como resguardo de la condición de ser humano, de su dignidad y del derecho a desarrollar sus aptitudes y potencialidades, aún para aquellas personas que alguna vez han atentado contra la sociedad.

Por consiguiente, el encarcelamiento, aunque se considere un castigo justificado, no debe llevar consigo una privación adicional del derecho a la educación. En el contexto específico de las cárceles, la educación es entonces una herramienta privilegiada para lograr un proceso formativo susceptible de producir cambios en las actitudes. Al decir de DURKHEIM (1947) la educación contribuye al proceso de integración social. El alumno debe aprender a respetar las reglas, y debe adquirir los hábitos de contención y dominio que más tarde le serán necesarios para ser un buen ciudadano.

La tarea educativa que se lleva a cabo en el sistema carcelario se realiza mediante una buena selección de contenidos, mediante la organización de objetivos y actividades, la planificación y construcción de conocimientos creencias, valores, destrezas y hábitos.

Según mi experiencia la educación en establecimientos carcelarios tiene en general y en nuestro país en particular tres objetivos inmediatos: en primer lugar mantener a los presos o internos ocupados; en segundo lugar, mejorar la calidad de la vida en la cárcel; y en tercer lugar, conseguir un resultado útil (oficio, conocimientos, comprensión, habilidades sociales, hábitos, destrezas, desarrollo de capacidades) que perduren más allá de la cárcel y permitan el acceso al empleo o a una capacitación superior.

No se ha comprobado, a través de estudios realizados que esta educación formal (alfabetización) reduzca el nivel de reincidencia. No solamente adquiriendo nuevos conocimientos, el alumno-recluso cambiará su sentido y proyecto de vida. Por lo tanto es interesante observar como los docentes han decidido trabajar desde la perspectiva de educación en valores, ya que desde esta se atiende al ser humano de una forma más integral, intentando que éstos construyan nuevos soportes y anclajes sociales y culturales.

La función de esta perspectiva educativa apunta a abrir a los alumnos la posibilidad de acceso a nuevos lugares en lo social y cultural, propiciando la conexión o, en este caso, la reconexión en las redes de la sociedad actual. Es importante descubrir en los reclusos-alumnos los talentos que pueden desarrollar cuando se los incentiva. Por ello será importante estudiar las prácticas, ver como inciden, que cambios emergen de las mismas y poder describirlos en profundidad para contribuir a este proceso generando nuevo conocimiento.

Son personas que provienen, en su inmensa mayoría, de los estratos socio-económicos más bajos; en su mayoría son jóvenes entre 19 y 40 años. Llegan a la cárcel ya institucionalizados es decir que desde muy pequeños han estado derivados a centros de INAU, sobre todo aquellos que han atentado contra la propiedad, por ejemplo por hurto, y por rapiña en todas sus modalidades.

Han sido desertores del sistema educativo; expulsado por mala conducta o por abandono por parte de ellos o porque sus madres no los llevaban. En conversación con ellos comentan que sus madres consideran la escuela como una pérdida de tiempo. Esta información ha sido verificada por el Departamento de Educación vía telefónica con los diferentes centros educativos donde asistían.

Proviene en general, de familias de conformación variable, inestable estructuración familiar, generalmente monoparentales pero numerosas por la proliferación de hermanos, muchos de los cuales están presos simultáneamente.

Dentro de este grupo abrumadoramente mayoritario, encontramos aquellos que han delinquido “por necesidad” es decir aquellos que no tenían trabajo, que tenían una familia a cargo y en la casa no había otra entrada laboral (esposa o compañera desocupada también) y aquellos que han hecho del delito su modo de vida y su forma de ingresos económicos “fáciles”; son

aquellos que “no les gusta trabajar” según afirman ellos mismos.

Llegan desconociendo lo incorrecto de su accionar, porque se justifican alegando que es “el sistema es el que los oprime y los discrimina”, por lo que se rebelan contra él y contra todo el orden social, económico y jurídico que regula a la sociedad.

Con todas esas carencias e inestabilidades afectivas, son prácticamente incapaces de constituir sus propias familias en forma convencional, aunque cuando logran establecer lazos, éstos suelen ser muy fuertes y permanentes.

Llevan a su vez a la cárcel sus dependencias, ya sea al alcohol o a las drogas, que tanto en su vida en libertad como cuando están reclusos, los hace evadirse transitoriamente del encierro y de la realidad.

La experiencia muestra que cuando los efectos respectivos se diluyen, caen en depresiones más o menos intensas que procuran calmar nuevamente con alcohol y drogas, cayendo en un círculo vicioso difícil de interrumpir. Se van encerrando en sí mismos, y tratan de ocultar sus debilidades por medio de posturas agresivas, generalmente contra los funcionarios, pero también entre sí.

A nivel de América Latina hemos relevado las investigaciones tituladas Educando para la Libertad; Encuentros do MERCOSUR Educacional; La Educación Pública en Cárceles en América Latina: Garantía de una igualdad sustantiva.

A nivel internacional hemos relevado la investigación titulada Las cárceles nos pertenecen a todos que revela la situación de la Educación en Cárceles en el Sistema Español y una investigación específica en Educación en Valores hecha por Puig Rovira en Catalunya – España la cual nos brinda pistas metodológicas y teóricas para analizar las prácticas educativas. Dicha investigación culminó con dos obras tituladas La tarea de Educar; y Prácticas Morales.

Comenzaremos reseñando a nivel de América Latina, en donde destacamos la investigación Educando para la libertad: Trayectoria, debates y propuestas. Forma parte de un proyecto para la educación en las prisiones brasileñas. Este proyecto es fruto de una asociación entre los ministerios de Educación y Justicia y de la representación de la UNESCO en Brasil con apoyo del gobierno de Japón para apoyar la Educación en el Sistema Penitenciario: la Educación es un derecho de todos. En esta investigación se plantean una serie de estrategias de fortalecimiento de la Educación Básica en las instituciones penitenciarias de Brasil.

De la misma podemos relevar una primera dimensión que está relacionada con la movilización y la articulación de las carteras de Educación y Administración Penitenciaria en los estados para una oferta coordinada. La segunda dimensión comprendía las identidades y las prácticas profesionales que ayudan a organizar la atención educacional dentro de las instituciones penitenciarias. La tercera dimensión tenía que ver con los aspectos de orden pedagógico ¿Cómo garantizar que la educación en las prisiones contribuya a la promoción de la autonomía y la emancipación de los individuos concernidos? La investigación también releva el acervo teórico y práctico que dispone el país en el terreno de la Educación de Jóvenes y Adultos (EJA) en cuanto modalidad específica para la atención del público en cuestión y seguramente la más apropiada para afrontar los desafíos que dicho público plantea. La singularidad del medio carcelario, la pluralidad de individuos, culturas y saberes presentes en la relación enseñanza- aprendizaje y la necesidad de reflexionar sobre la importancia que la atención educacional en las instituciones penitenciarias puede llegar a alcanzar para la reintegración social de los presos, es otro de los elementos sustantivos.

Desde lo pedagógico se trata de encontrar pistas para que los presos puedan experimentar en la cárcel momentos de aprendizaje, de experiencias satisfactorias, de encuentros que no constituyan relaciones de fuerza, momentos de reconstrucción de la propia historia, espacios para expresar emoción y realizar proyectos. Se trata por lo tanto de proponer nuevas situaciones de aprendizaje, nuevas enseñanzas. Con frecuencia, los educadores comenzarán con dificultades de aceptación por parte de los agentes penitenciarios para intentar responder a una demanda que cuando existe es confusa. Es importante reconocer que mediante los momentos de educación se propondrán actitudes, valores y aprendizajes que están en contradicción fundamental con el universo carcelario. Siendo conscientes también que el cuadro institucional y el contexto específico no se modificarán y de que habrá que trabajar con estas contradicciones, una sumatoria de acciones dispersas y a veces improvisadas por parte del Estado garante de las políticas educativas oficiales.

Esta investigación se presenta en el Encuentro Regional de América Latina de “Educação em Prisoões – 27- 28 de marzo de 2008 – Brasília”. En la misma se planteó que en las últimas décadas la tendencia es implementar una acción estatal basada en una política penal destinada a solucionar los problemas sociales emergentes habiéndose pasado de un estado benefactor

a un estado punitivo. Esto se evidencia en el uso y ampliación del aparato represivo, aumento de las penas, construcción sostenida de cárceles, leyes que reducen las excarcelaciones, entre otras medidas. Esta situación descripta se enmarca en una creciente demanda de los medios de comunicación y muchos sectores de la sociedad, por mayor seguridad y más "mano dura" o "tolerancia cero". Esta situación genera que los cuerpos legislativos generen y aprueben leyes que tienden al endurecimiento de penas, entre variadas medidas en este sentido.

Esto impele que la educación pública en las cárceles debe ser entendida como el ejercicio de un derecho humano que apunte no al tratamiento penitenciario sino al desarrollo integral de la persona, a mejorar la calidad de vida, a formarse profesionalmente, al acceder y disfrutar de la cultura, en resumen en la posibilidad de realizar trayectorias educativas que le permitan construir un proyecto de vida.

La gran mayoría de las personas privadas de libertad se emplazan en un derrotero común: situaciones estructurales de pobreza, de marginalidad, que llevan a decir a muchos expertos de criminalidad que "a la cárcel van los pobres".

En una caracterización más precisa se puede decir que:

La mayor concentración de edades entre los 20 y 23 años.

El lugar de procedencia de los detenidos coincide con el mapa de la pobreza argentina; la población que asiste a la escuela del penal la mayoría proviene del Conurbano Bonaerense, casi el 80%.

Las familias deterioradas en vínculos y relaciones.

El trabajo: existe una precariedad en la situación laboral previa al encarcelamiento.

El trabajo: existe una precariedad en la situación laboral previa al encarcelamiento.

La participación en la comunidad: de los datos procesados se puede establecer que una parte importante de los presos que asisten a la escuela nunca han participado en organizaciones de la comunidad que sumado a lo que no contestan asciende a más del 50%.

Desafíos que se plantean:

Alcanzar una educación de calidad, concebida como un derecho humano indispensable que obligue al Estado a dar con estándares de calidad iguales a la educación fuera de la cárcel.

Fortalecer la educación formal ya que es la que otorga certificación, mejora las posibilidades y oportunidades presentes y futuras de las personas detenidas, haciendo declarativa o formal, una igualdad sustancial.

Construir un currículum único básico.

Articulación entre los servicios penitenciarios y la Escuela o Centros educativos que supere las situaciones tensas de la convivencia cotidiana.

Identificar y superar las cuestiones económicas.

Desarrollar e implementar amplios programas educativos en las cárceles que satisfagan las necesidades educativas y aspiraciones del aprendizaje de los/as encarcelados/as, etc.

La situación actual de las cárceles en Latinoamérica rodea la acción educativa en la cotidiano, dando condiciones poco favorables pero no imposible de superar si la decisión política, educativa y penal, confluyen en tanto perspectiva y acción de que estamos hablando de un derecho humano y no de una acción terapéutica o de tratamiento penitenciario.

Otros aportes desde el MERCOSUR, han sido las investigaciones y reflexiones que se han brindado en los Encuentros del MERCOSUR Educacional. Específicamente en el Encuentro del MERCOSUR Educacional de 2006 en Bello Horizonte donde se aportaron los avances de una investigación de Educación en Cárcel, (2006) Editorial Segmento Ltda. Bello Horizonte, Brasil.

Esta investigación aporta más que nada fundamento teórico en relación a las políticas educacionales y a la necesidad de invertir en una oferta adecuada de educación para los presos.

También en esta investigación se relevaron muchos elementos en relación a las condiciones de trabajo de los docentes, como dedicarse a los alumnos, las garantías existentes para que los docentes pudieran trabajar educativamente con los alumnos. La carencia de una formación específica para el trabajo en cárceles. Tener en cuenta que el docente que trabaja en prisiones tiene una responsabilidad técnico-político-pedagógica.

Otro aspecto importante que se desarrolla es sobre el tema remisión de pena por estudio. Cada cinco o seis días estudiados, el preso cumple un

día menos de pena, en algunos países de América Latina. Esto se ve como una forma de reintegrarse a la sociedad, por eso la educación puede acelerar el proceso de libertad. En algunos países esto también colabora con la mejora del comportamiento del preso. En países como Francia se implementaron en los últimos 15 años políticas para la educación y la remisión de la pena por estudio. Brasil aun no lo ha logrado, pero está en estudio en la Cámara Federal y el Ministerio de Justicia.

En la reunión de ministros los representantes de los países anunciaron oficialmente la creación de una red Latinoamericana de Educación en las prisiones.

En el estudio de ALIGANT (2006:21) se expresa que: La creación de la red latinoamericana de educación en prisiones, es un marco histórico porque muestra que los países participantes están de acuerdo al decir que la educación es un derecho que debe respetarse, y no es un beneficio para el preso.(p.21)

A nivel de Europa encontramos una buena investigación hecha en cárceles españolas titulada Las Cárceles nos pertenecen a todos – hecha por BALOT TOLDRA (2003:24) en ella el autor afirma cuando hablamos con las personas que tenemos alrededor sobre las experiencias que se viven dentro de las prisiones, nos puede sorprender la gran ignorancia que impera en nuestra sociedad sobre una cuestión que, en principio, debería tener su importancia, puesto que las cárceles forman parte de la sociedad que construimos entre todos”. (p24)

Esta es una de las frases con las cuales se inicia la investigación la cual comienza haciendo un recorrido desde el desconocimiento que tiene la población en general acerca de las experiencias que se viven en las prisiones. En principio afirma que la prisión en si misma es una estructura de violencia y un mecanismo de castigo siendo una estructura punitiva y violenta. Plantea la curiosa nomenclatura que los funcionarios utilizan para hablar de las personas privadas de libertad. Siempre se habla de “internos”. Se cuestiona por lo tanto esta acepción ya que la misma intenta suavizar la prisión pero en realidad las personas son reclusos o presos y sólo podríamos hablar de “alumnos” desde el espacio educativo.

Recorre el fracaso del sistema penitenciario español anotando una serie de elementos que también se ven reflejados en otras realidades. Estos son elementos disciplinares: supresión de derechos fundamentales, disciplina férrea y sanciones encubiertas; control absoluto y falta de

intimidad. En cuanto a los elementos tratamentales: déficit de funcionarios de tratamiento; inactividad; medio hostil y desmotivador; condiciones de salud nefastas; nula preparación para la libertad; reincidencias como consecuencias de lo anteriormente descrito. En cuanto a los elementos relacionales: jerarquización en las relaciones, anulación de las personas, sumisión y obediencia ciega, desinformación, indefensión, aislamiento, esquizofrenia, maltratos y torturas, deterioro físico y psíquico.

Las personas privadas de libertad proceden mayoritariamente de ambientes sociales, culturales y económicos más bien deprimidos. La población penitenciaria se puede clasificar en tres grandes grupos de personas: drogodependientes, inmigrantes y enfermos mentales; hay también un grupo minoritario que se podrían definir como delincuentes propiamente dichos. Víctimas de un sistema injusto: Los presos son las primeras víctimas, los funcionarios de prisiones como víctimas, las familias de los presos también son víctimas el sistema judicial se convierte en víctima, la sociedad es la víctima más consciente.

La función en las prisiones: las prisiones están cada vez más alejadas y separadas de la realidad, como cada vez hay menos transparencia informativa sobre lo que sucede dentro de las prisiones y más distancia psicológica entre los ciudadanos y las prisiones, las movilizaciones ciudadanas que reivindican los derechos de las personas encarceladas son cada vez más escasas y silenciadas.

La persona reclusa, desde el primer momento que entra en una prisión, deja de ser ella misma y se convierte en un muñeco en manos de personas desconocidas que a partir de aquel instante tomarán decisiones por él.

Las macrocárceles la nueva política de construcción de prisiones van encaminadas a alejarlas al máximo de los núcleos urbanos. Este alejamiento está provocando como mínimo lo siguiente:

1. Desvinculación física y psíquica tanto de la población reclusa como de la población urbana.

2. Que las familias de los presos sufran y tengan grandes dificultades para desplazarse a ver a sus seres queridos.

3. Las celdas de los reclusos siguen siendo compartidas; la persona pierde el derecho a su intimidad.

Hay estudios que concluyen que aunque un mínimo de confort ahorra mucha violencia.

Se plantea también la despersonalización de las relaciones presofuncionario.

Al crecer tanto el número de personas vinculadas a las prisiones, las relaciones se vuelven distantes, frías, indiferentes... y esto comporta un incremento de malos tratos físicos y psíquicos.

Se necesita atacar el mal desde su origen, trabajar en la prevención. Si somos capaces de entender y de hacer entender que es fundamental en invertir en políticas globales de lucha contra la pobreza y la exclusión, en políticas educativas, laborales, sanitarias, de acceso a la vivienda, de integración, acabaremos viendo cómo la mayor parte de las veces las prisiones sobran.

La Educación en Valores en la cárcel es generadora de actitudes positivas como parte del crecimiento personal y de la mejora en la convivencia.

Al decir de DE MAYER (2009) trabajar como educadores en prisiones es también trabajar la diversidad, el miedo, la diferencia lo condenable. Es a veces enfrentar el horror de los crímenes y seguir teniendo fe en el ser humano. Es aceptar enfrentarse a los discursos justificadores de los culpables sin cambiar en nada sus propias opciones morales. Es interrogarse sobre un futuro mejor sin desconocer el pasado condenable. Es reubicar el aprendizaje en la educación y la educación en el corazón de la sociedad.

Reflexión: Nos educamos en valores? Caso Cárcel de "Punta Rieles"

Luego de la realización de un diagnóstico inicial en el mes de marzo y del trabajo cotidiano, hemos decidido presentar el siguiente proyecto de trabajo para el presente año.

Los individuos presentan cada vez más una actitud agresiva, egoísta, individualista, indiferente, ausente de colaboración de disciplinas, de amabilidad hacia las personas, de respeto, de diálogo.

En muchos casos no se les ha transmitido los valores humanos esenciales para la convivencia.

A- Fundamentación

Nos hemos planteado este proyecto para mejorar el relacionamiento de los reclusos dentro del salón de clases, del centro y también cuando son visitados por sus familias.

Los valores pueden ser aprendidos a través de la imitación de modelos de prácticas propias de la vida cotidiana y familiar y de las distintas áreas curriculares para ello emplearemos un conjunto de estrategias didácticas como sencillas historias de vida diaria con personajes imaginarios, juegos, debates, mesas redondas, comentarios de películas, de noticias de actualidad, de actividades compartidas.

Los reclusos están en el centro circulando por los diferentes espacios acompañados por operadores penitenciarios ya que es un régimen de rehabilitación.

Este proyecto se inserta dentro del centro en el cual hay una interesante propuesta de actividades en la huerta, el cuidado y mejoramiento de los espacios, diversos talleres, actividades deportivas y circulación por todos los espacios del centro que favorecen la integración y el relacionamiento con pares y otros adultos que actúan como referentes (policías, operarios penitenciarios, etc.), así como también posibilitan la adquisición de nuevos conocimientos.

B- Diagnóstico

De las entrevistas informales realizadas a los reclusos e intercambio con otros actores pudimos identificar que no solo ingresan con insuficientes conocimientos en el área de lenguaje, matemáticas y ciencias sociales sino que hay una importante ausencia de HÁBITOS Y VALORES.

Debemos reflexionar sobre los valores u contravalores que existen en nuestra sociedad pero ¿Qué es un valor? La esencia de éstos es su valor ser valiosos.

Pueden ser positivos o negativos; pueden ser vitales, materiales, intelectuales, éticos, religiosos.

El termino valor está relacionado con la existencia del ser, afecta su conducta, configura y modela sus ideas y condiciona sus sentimientos.

Educar en valores es educar moralmente, porque son los valores los que enseñan al individuo a comportarse como hombre, establecer una

jerarquía entre las cosas, llegar a la convicción de que algo importa o no es un valor o contravalor.

Los reclusos que no han terminado el ciclo de educación primaria concurren a clases ya que el centro cuenta con dos docentes de la Dirección Sectorial de Adultos para poder obtener así la acreditación. En alguno de los casos para continuar sus estudios y otros para acceder a empleos.

C- Finalidad del proyecto

Generar un espacio con una propuesta educativa orientada en el trabajo cotidiano en valores.

D- Objetivos

- Lograr la acreditación del sistema educativo primario.
- Promover la incorporación al sistema de educación formal luego del egreso.
- Interpretar y encontrar una solución posible a situaciones de la vida diaria.
- Aprender a ofrecer y recibir colaboración en la creación colectiva.
- Desarrollar la capacidad de expresión para lograr una eficaz comunicación con el medio.
- Expresar los sentimientos y afectos en las relaciones cotidianas en el marco de la tolerancia y el respeto por las diferencias.

E- Beneficiarios

Directos:

Este proyecto estará dirigido a los reclusos que no hayan terminado el ciclo escolar, los analfabetos, los analfabetos por desuso y también los que concurren a áreas pedagógicas, y talleres.

Indirectos:

El Centro y la familia.

F- Localización

Este proyecto se desarrollará en el CENTRO DE REHABILITACION PUNTA DE RIELES de la Ciudad de Montevideo ubicado en la zona PUNTA DE RIELES.

Especificación operacional

Al ingreso del recluso al centro se realiza una entrevista personal de la que surgirán datos de su escolaridad.

Seguidamente se constatará el nivel acreditado por el mismo.

Realizará una evaluación diagnóstica para evidenciar el nivel en el cual se encuentra el recluso.

Los contenidos a trabajar en cada área responderán a la división del ciclo escolar en tres niveles como en el programa de adultos.

Se coordinará con técnicos para potenciar aprendizajes.

Se avanzará hasta dónde los alumnos lo soliciten con sus respuestas a la tarea educativa.

METODOLOGÍA DE TRABAJO

ESTRATEGIAS	PROPUESTAS PARA LA ACCIÓN EDUCATIVA	BREVE EXPLICACIÓN
<p>1. De auto-conocimiento y expresión</p>	<p>a. CLARIFICACIÓN DE VALORES. Intenta ayudar a los alumnos a conocer lo que cada uno de ellos valora. Los valores son guías de la conducta, la definición clara de la propia jerarquía de valores favorecerá un comportamiento personal más orientado y coherente y facilitará la toma conciente y autónoma de decisiones.</p>	<p>DIÁLOGOS CLARIFICADORES. Estímulo para esclarecer un modo de pensar, una conducta y esclarecer los valores que guían a alguien. LA HOJA DE VALORES. Se presenta un breve texto que incita a pensar y discutir, junto a un conjunto de preguntas acerca del problema planteado. FRASES INCONCLUSAS Y PREGUNTAS ESCLARECEDORAS. Se presenta una lista de frases inacabadas que el alumno debe finalizar y con ello decidirse sobre algo importante que supone una decisión valorativa.</p>
	<p>b. EJERCICIOS AUTO-EXPRESIVOS. Son el conjunto de actividades escolares que sirve para que el alumno descubra y manifieste algún sentimiento, experiencia o pensamiento relacionado con temas morales.</p>	<p>Los más corrientes son los escritos, los dibujos, las representaciones y los trabajos audiovisuales. En especial se destacan las hojas de pensamiento y las hojas de revisión.</p>

<p>2. Para el desarrollo del juicio moral</p>	<p>a. DISCUSIÓN DE DILEMAS MORALES. Se parte de la constatación de que no hay progreso en el juicio moral de los individuos si previamente no experimentan un conflicto cognitivo de índole moral que rompa la seguridad de sus juicios. Así se ven obligados a buscar nuevas razones que solucionen el conflicto planeado y devuelvan la seguridad de los propios criterios morales.</p>	<p>Desarrollados por M.M. Blatt y Kohlberg. Consiste en la presentación de una situación en la que se perciba un conflicto socio-moral y de un proceso de reflexión, primero personal, luego de confrontación grupal y fonalmente de discernimiento personal. (Procedimental)</p>
	<p>b. ESTUDIO DE CASOS. Su utilidad reside en discutir pausadamente y de forma racional una situación que se conoce personalmente que plantea un claro conflicto de valores.</p>	<p>Objetivo: que los participantes discutan y den soluciones a una situación problemática que ellos mismos suelen plantear y elegir. Para posibilitar el diálogo ordenado y la construcción de juicios éticos comunes, se aporta un cuadro de principios de referencia.</p>
	<p>c. RECONOCIMIENTO DE ALTERNATIVAS Y PREVISIÓN DE CONSECUENCIAS.</p>	<p>Se pretende desarrollar la habilidad para idear alternativas posibles a los problemas y prever las consecuencias de cada una de esas alternativas.</p>

	<p>d. NARRATIVAS. Especialmente útiles para las primeras edades. Permite extraer conclusiones sobre actores ficticios sin involucrar directamente a los educandos.</p>	<p>Análisis en común de cuentos u otro tipo de narraciones en los que los personajes realizan actos o tienen actitudes pasibles de juicio ético.</p>
<p>3. De comprensión conceptual</p>	<p>a. EJERCICIO DE ANÁLISIS Y CONSTRUCCIÓN CONCEPTUAL. La sólida comprensión de los conceptos implicados en el pensamiento y la conducta moral es una condición necesaria para conseguir un óptimo desarrollo moral.</p>	<p>Se busca una posición equidistante entre una definición conceptual absoluta y las definiciones de carácter relativista que amparándose en la complejidad y vaguedad de ciertos conceptos llegan a considerarse como buena, cualquier opción. 3 FASES: explicación, identificación y modelado o construcción del concepto.</p>
<p>4. Para el desarrollo de la</p>	<p>a. Role playing. Su utilidad es aprender a ponerse en el lugar de otras personas y comprometerse.</p>	<p>Se trata de representar teatralmente una situación que tenga trascendencia moral. A partir de los datos que aporta la escenificación; actores y espectadores analizan lo representado y observado.</p>

perspectiva social y la empatía	b. Juegos de simulación.	Se presenta a los participantes una representación o modelo de algún aspecto de la realidad, a fin de que al manipularlo y jugar aprendan el funcionamiento del sistema real y los posibles cursos de acción que seguirá en función de sus decisiones.
5. Para el desarrollo de la capacidad de diálogo, la	a. Debates. Son necesarios en el currículum porque: 1. los temas morales no tienen un contenido admitido por todos, sino que exigen discusión y controversia; 2. Permiten adquirir capacidades (diálogo, argumentación, búsqueda de acuerdos) imprescindibles en la formación de la personalidad moral.	Se parte de la definición de un tema general, y de un marco que regule el proceso. Algunas veces tiene un componente lúdico, sin que se pierda de vista la seriedad del tema analizado ni la solidez de los argumentos.
argumentación y la búsqueda de acuerdo	b. Análisis de valores. Se trata de una propuesta menos atenta al procedimiento del juicio moral y más pendiente del contenido de los valores y de la materia sobre la que versan los conflictos morales.	Su objetivo es analizar racionalmente una situación de conflicto, reuniendo y sopesando hechos y argumentos esclarecedores, e intentando en lo posible armonizar y aproximar las opiniones de todos los participantes en la discusión.

	<p>c. Construcción común de guías de valor. Se trata de definir en común, en un grupo de educandos, una guía de valor explícita que sirva de referente de objetivación para todos los integrantes.</p>	<p>Mediante una técnica procedimental se facilita en un grupo la construcción de un conjunto coherente de reglas, principios u otras referencias claras y explícitas, de modo que todos se sienten partícipes y acordes con la guía de valor (global o específica) Sirve como criterio de referencia ético obligante para el grupo.</p>
<p>6. Para el desarrollo de las habilidades</p>	<p>a. Actividades orientadoras de la acción del profesor. Son actividades que procuran desarrollar en el educando habilidades y destrezas orientadas a optimizar al autcontrol en los niños en los ámbitos escolares y sociales.</p>	<p>Instrumentos, ej: Autodeterminación de objetivos (goal setting), Auto-observación. Permite al educando analizar su comportamiento y si es factible en función de su momento evolutivo, las posibles y efectos del mismo. Auto-esfuerzo, para la planificación de estrategias que faciliten el cambio de conducta. Útil la técnica del contrato y del auto-contrato.</p>
<p>sociales y las competencias autorreguladoras del educando</p>	<p>b. Actividades centradas en la acción del alumno. Intentan dotar a los alumnos de las competencias autorreguladoras necesarias para mantener grados de autocontrol y de fuerza moral elevados ante nuevos problemas u objetivos escolares o sociales.</p>	<p>Ajuste de conducta, sentido de responsabilidad, técnicas especiales de auto-control, autorregulación del stress y la tensión, técnicas de auto-verbalización y de verbalización para ubicarse en la situación.</p>

<p>7. TRABAJO EN PROYECTOS ESTRATEGIAS 1, 3, 4, 5 y 6</p>	<p>CONCEPCIÓN, ELABORACIÓN, REALIZACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • El contacto con el medio, la “mirada atenta” permite la emergencia de posibilidades, necesidades, intereses y deseos. • Surge la necesidad de realizar una cada vez mejor expresión oral y escrita. • A partir de la formulación del deseo de la actividad surge como indispensable la toma de decisiones. • La concepción y elaboración del proyecto, la realización de cada una de sus etapas y la búsqueda de los medios para su realización genera la reflexión y opción por los mejores caminos posibles a recorrer, en los que se integran los contenidos conceptuales, procedimentales y generan y se viven actitudes autónomas, responsables y solidarias; se desarrolla la creatividad de cada un@. • En todo ese proceso, participa cada persona con todas sus dimensiones. 	<p>Esta acción educativa tiene como instrumento, la concepción, elaboración, realización, evaluación y auto-evaluación de un proyecto grupal o individual que se acuerda luego de una negociación, mediante una transacción que lleva a un contrato. Es realizada por el grupo de proyecto, su implementación, tiene como resultado una producción material o intelectual y la evaluación integra todo el proceso.</p> <p>Forma parte de los “estudios en los que los estudiantes tengan mucho más espacio para explorar asuntos que les interesan, llevar a cabo investigación y preparar exposiciones, mediante el empleo de las herramientas tecnológicas cuando sea apropiado. Tales enfoques requieren de los maestros, que sean diseñadores, consultores y mentores activos, al igual que diagnosticadores y evaluadores diestros de la labor estudiantil.” Means, 1997.</p>
---	---	--

	<ul style="list-style-type: none"> • En todo ese proceso, participa cada persona con todas sus dimensiones. • El análisis del proyecto individual y/o colectivo con la ayuda del grupo y la evaluación y auto-evaluación, integra el sentidos y la significación de la acción de cada un@. <p>TAREAS A COMPARTIR</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concebir, imaginar “inéditos posibles”. • Confrontar posibles proyectos diferentes y llegar a objetivos precisos. • Lograr y elaborar proyectos comunes en función de los objetivos acordados. • Realizar los proyectos. • Auto-evaluar y evaluar las realizaciones y su aporte, para decidir lo que se hará después. 	<p>“La capacidad para resolver problemas permite abordar una situación en la cual se persigue un objetivo, así como determinar el camino adecuado que conduce a dicho objetivo. La creación de un producto cultural es crucial en funciones como la adquisición y la transmisión del conocimiento o la expresión de las propias opiniones o sentimientos. Los problemas a resolver van desde crear el final de una historia hasta anticipar un movimiento de jaque mate en ajedrez, pasando por remendar un edredón. Los productos van desde teorías científicas hasta composiciones musicales, pasando por campañas políticas exitosas.” Gardner, 1995</p>
--	---	---

Tiempo de ejecución

De lunes a viernes durante el año 2012.

Recursos Humanos:

Director, Subdirectores, maestros/as, profesores/as, personal de INACRI, policial, operarios penitenciarios, reclusos.

Materiales:

material fungible, libros, fotocopias.

BIBLIOGRAFÍA.

- ALIGANT, Núria (2006) “Encontros do MERCOSUR Educacional” Ed. Segmento Ltda p.21 Bello Horizonte, Brasil.
- BALOT TOLDRA, JORDI (2003.) “Las cárceles nos pertenecen a todos” Catalunya, Barcelona España.
- DE ALMEIDA, Gloria (2006) “Encontros do MERCOSUR Educacional”. Ed. Segmento Ltda p.19 Bello Horizonte, Brasil.
- DE MAEYER, M (2004) Programa Nacional “Educación en Establecimientos Penitenciarios y de Minoridad”. Documento elaborado en el marco del Seminario Virtual 2004. Buenos Aires.
- DURKHEIM Emile. (1947) “La educación moral” Ed. Losada, Buenos Aires.
- GALDONA, Javier (2002) ¿Qué es educar en valores? – Publicación del Encuentro Educar-nos en Valores – Serpaj , Montevideo.
- GALDONA, Javier (2002) “Reflexiones acerca de la interacción entre la dimensión ética y otras dimensiones del ser humano” Programa Educación en Valores – UCUDAL, Montevideo.
- Guías Didácticas para Educación en Valores (2007).Montevideo. Uruguay. Impresos JP.
- PUIG ROVIRA, Joseph M. (2001) “La Tarea de Educar” Reflexiones sobre el día a día de una escuela, Celeste Ediciones, Madrid.
- PUIG ROVIRA, Joseph María (2003) “Prácticas morales” Una aproximación a la Educación Moral, Ed. Paidós, Barcelona, España.

LOS FRENO Y LAS BARRERAS INTERNAS PERCIBIDAS PARA LA FORMACIÓN (APRENDIZAJE Y ADQUISICIÓN DE COMPETENCIAS) Y LA RE-INSERCIÓN EN INDIVIDUOS MAYORES DE 30 AÑOS QUE HAN ESTADO EN SITUACIÓN DE RECLUSIÓN “ESTUDIO DE CASO”

Sergio Santalla² Julio Fitipaldo¹ y Gizela Cagnone²

Introducción. El trabajo de campo. Conclusiones

RESUMEN

Se realizó un estudio de campo en la Cárcel Modelo de “Punta de Rieles” (Montevideo, Uruguay) con un grupo de reclusos de perfil seleccionado, bajo muestreo intencionado. En esta investigación se ha encontrado un marcado interés en recibir capacitación por parte de los internos entrevistados, tanto durante el periodo que dura su condena como a la hora de su reinserción social. Sin embargo, surgen algunas barreras en su utilidad real como operadores contra la reincidencia, basados principalmente, en que no perciben la formación como un *paraguas* lo suficientemente grande, como para que los cubra en el momento de la liberación.

Palabras clave: cárcel, reclusos, capacitación, reinserción social,

1 Julio Fitipaldo es Contador Público y Máster en Dirección y Administración de Empresas, profesor-investigador de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad de la Empresa.

2 Sergio Santalla y Gizela Cagnone son Lic. en Psicología y consultores especialistas de empresas en Montevideo.

SUMMARY

A field study was realized in the model prison of “ Punta de Rieles “ (Montevideo, Uruguay) with a group of prisoners of selected profile, low meaningful sampling. In this investigation has been a marked interest to receive training on part the group of convicts under study has found a strong interest in training, both during the period lasting conviction and also at the time of their reintegration into society. However some barriers arise in real use as operators against recidivism, based mainly in that they do not perceive training as an umbrella large enough to cover them at the time of release.

Key words: prison, prisons training, social rehabilitation, learning and knowledge pacts, barriers to reintegration

INTRODUCCIÓN

El presente artículo está inserto en el Proyecto C.I.D. (Conocimiento, Inclusión, Desarrollo) de la Fundación CRUI y la CEE. Dicho proyecto se basa en tres ejes principales:

1. el conocimiento como palanca fundamental de emancipación de desarrollo social y económico;
2. la inclusión como objetivo de democracia económica, de participación y de ciudadanía activa y
3. el desarrollo como finalidad de bienestar y progreso sostenible.

Para el logro de sus objetivos se entiende que los Pactos para el Aprendizaje y el Conocimiento (PACs) pueden representar una herramienta activa de intervención sistémica relacionada con las políticas de la formación y con las políticas activas del trabajo capaz de lograr la integración entre políticas de inclusión y políticas de competitividad, reducción de la pobreza y de la marginalidad, cohesión social y desarrollo del territorio.

Entre los objetivos de los PACs está el logro de programas de formación de manera más coherente con las exigencias de aquellos grupos de personas que se encuentran en condiciones de desventaja social para construir procesos de integración y de cohesión social reales y concretos.

Es por ello que en el Uruguay, el Proyecto ha centrado su desarrollo en la población carcelaria mayor de 30 años, con la finalidad de cumplir con

los objetivos del proyecto y verificar la existencia de condiciones necesarias para la realización del PAC así como para la detección de las necesidades profesionales y formativas del contexto en el cual se opera. El presente artículo surge a partir de una investigación que se realizó en la Cárcel de Punta de Rieles en febrero de 2012, con el objetivo de evaluar los posibles frenos de los reclusos a recibir formación mientras están encarcelados. Se ha realizado un estudio de caso en una institución modélica de nuestro país, como lo es la Cárcel de Punta de Rieles, dadas las condiciones favorables para su realización.

En el grupo bajo estudio se ha encontrado un marcado interés en recibir capacitación, tanto durante el periodo que dura su condena como a la hora de su reinserción social. Sin embargo surgen algunas barreras en su utilidad real como operadores contra la reincidencia, basados principalmente, en que no perciben la formación como un paraguas lo suficientemente grande como para que los cubra en el momento de la liberación.

En su carácter de estudio de caso resulta relevante el contexto en el que tuvo lugar el mismo, tanto en lo referente a la cárcel de Punta de Rieles, el marco legal y el escaso conocimiento académico que hay sobre el tema en el Uruguay, por lo que se detalla a continuación una breve reseña de los mismos.

La Cárcel de Punta de Rieles

La génesis de la cárcel de Punta de Rieles

La Cárcel de Punta de Rieles es una cárcel relativamente nueva en Uruguay, en el año 2008 el Poder Ejecutivo, a raíz de una iniciativa del senador Jorge Larrañaga, comienza a considerar la utilización de un predio del Ministerio de Defensa Nacional como cárcel. Hasta ese momento el predio era utilizado por dicho ministerio como escuela de suboficiales del Ejército. El predio ya había funcionado, con anterioridad, como centro de detención para mujeres integrantes del Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros y de otras organizaciones políticas entre los años 1970 y 1985 (Nacional D. E.-M., 2008). Está ubicado en el kilómetro 16 de Camino Maldonado.

Como se desprende de un informe del Ministerio de Defensa Nacional del Uruguay la cárcel de Punta de Rieles fue planificada con

la finalidad de crear un ambiente propicio para el trabajo y el estudio de los encarcelados: “El proyecto original refiere a la transferencia de la administración de esta y otra unidad del Ejército al Ministerio del Interior para que se aloje allí a presos que estén dispuestos a redimir parte de su pena por trabajo.” (Nacional D. E.-M., 2008)

En el año 1995, se había desarrollado un Programa de Seguridad Ciudadana. El mismo surgió a partir de un préstamo del BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y entre sus aplicaciones surgió la construcción de una institución modelo para la rehabilitación de jóvenes privados de libertad. En el año 2002 se crea el Centro Nacional de Rehabilitación (CNR) con la finalidad de ser una alternativa penitenciaria viable y eficaz para dar respuesta al problema de la reincidencia. El CNR es un establecimiento de pre-egreso que atiende aproximadamente a 100 varones de entre 18 y 34 años provenientes de diversos centros del sistema carcelario tradicional. Está ubicado en el barrio Colón, en el edificio del antiguo hospital psiquiátrico Musto. (Rojido & Vigna) El CNR es una de las pocas experiencias de rehabilitación en instituciones penitenciarias en Uruguay que existen al momento de la creación de la Cárcel de Punta de Rieles.

En abril de 2009 técnicos de la Dirección Nacional de Cárceles y arquitectos del Ministerio de Interior visitaron el Cuartel de Punta de Rieles con la finalidad de elaborar un proyecto para su conversión en cárcel y en agosto de ese mismo año se llamo a licitación para su implementación.

María Noel Rodríguez (Observa, 2009) ex asesora de la ex Ministra del Interior Daisy Tourné, señaló en aquel momento que se seguiría con la elaboración de un proyecto por parte de los técnicos y arquitectos el que le sería elevado a la Ministra de Interior y recién allí se decidiría si se utilizaba o no el edificio cedido por el Ministerio de Defensa a Interior con la finalidad de realojar reclusos.

El marco legal

El proyecto ya nació con la finalidad de que se alojaran a presos que estuvieran dispuestos a redimir parte de su pena por trabajo. (Nacional D. E.-M., 2008). La Ley 17.897 prevé en su capítulo 4 un régimen de redención de pena por trabajo o estudio. En su artículo 13 establece que a los procesados y condenados se les conmutará un día de reclusión por dos días de trabajo, no pudiéndose computar más de 8 horas diarias de trabajo.

En el caso del estudio, se computará como un día de estudio la dedicación a dicha actividad durante seis horas semanales, así sea en días diferentes. Para esos efectos, no se podrán computar más de seis horas diarias de estudio. Así como deja la discrecionalidad a la autoridad carcelaria quien “determinará los trabajos que deban organizarse en cada centro penitenciario, los que junto con los trabajos realizados durante las salidas transitorias autorizadas por el Juez competente, serán los únicos válidos para redimir pena.” (Ley17.897, 2005)

Esta misma ley prevé en su artículo 14:

“(Inserción laboral de personas liberadas).- Inclúyese en todos los pliegos de licitaciones de obras y servicios públicos, la obligatoriedad del o de los empresarios contratantes, de inscribir en las planillas de trabajo un mínimo equivalente al 5% (cinco por ciento) del personal afectado a tareas de peones o similares, a personas liberadas que se encuentren registradas en la Bolsa de Trabajo del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados.

Asimismo, el Poder Ejecutivo podrá establecer un sistema de bonificaciones para aquellas empresas que inscriban liberados registrados en la Bolsa de Trabajo referida, por encima del 5% (cinco por ciento) estipulado precedentemente.

El Poder Ejecutivo, a través del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados, promoverá acuerdos con los Gobiernos Departamentales para establecer regímenes similares respecto de las obras y servicios públicos departamentales.” (Ley17.897, 2005)

A los efectos de aclarar las bases que sustentan este centro de reclusión es relevante transcribir algunos artículos del Capítulo III, Normas Relativa a la Educación y Trabajo del Recluso, del Decreto Ley No. 14.470 (Ley14.470, 1975), se aclara que se ha hecho una selección de los considerados más pertinentes para este trabajo:

“Artículo 31.- Como parte del programa del tratamiento asignado a cada recluso, se adoptarán las medidas necesarias para mejorar su educación, orientándola especialmente hacia su formación moral.

Artículo 32.- En los establecimientos de reclusión, se impartirá enseñanza primaria obligatoria

Artículo 33.- La autoridad carcelaria promoverá por todos los medios

necesarios a su alcance el desarrollo de cursos de enseñanza secundaria, así como de todos aquéllos que contribuyan a la readaptación social de los reclusos.

Artículo 34.- Se procurará que el mayor número de reclusos reciba enseñanza técnica de nivel medio, facilitándose el acceso a ciclos superiores a los que deseen cursarlos y posean las aptitudes necesarias para ello. La formación técnica que se imparta al recluso, además de transmitir los conocimientos requeridos para su futura actividad laboral, procurará desarrollar las facultades necesarias para su desempeño, habituándolo a los métodos honestos de trabajo.

Artículo 35.- Los planes de enseñanza deberán coordinarse con los de la educación pública nacional, a efectos de que el recluso a su egreso pueda tener la posibilidad de continuar sin inconvenientes sus estudios.

Artículo 36.- Se otorgarán certificados de todos los estudios realizados en los establecimientos carcelarios. Estos certificados expedidos por la autoridad educacional competente, no deberán contener ninguna indicación que permita individualizar su origen.

Artículo 40.- El trabajo es un deber y un derecho de todo recluso y será utilizado como medio de tratamiento profiláctico y reeducativo y no como castigo adicional.

Artículo 41.- El trabajo de los reclusos será obligatorio y estará organizado siguiendo criterios pedagógicos y psicotécnicos. Se tendrá en cuenta preferentemente la exigencia del tratamiento procurándose promover, mantener y perfeccionar las aptitudes laborales de los reclusos y sus capacidades individuales. A tal fin podrá el recluso solicitar el género de trabajo a realizar elevando el correspondiente pedido, el cual será contemplado en lo posible, atendiendo a su proyección sobre la vida en libertad del recluso y a los medios con que cuente el establecimiento.

Artículo 42.- A los efectos del cumplimiento de lo dispuesto en el artículo anterior, la autoridad carcelaria deberá procurarle ocupación adecuada, con fines profilácticos tendientes a prevenir las consecuencias negativas del ocio.

El recluso que rehusara someterse a dicho régimen, sin justo motivo, será disciplinariamente sancionado.

Artículo 43.- En cuanto a la organización del trabajo, sus métodos, modalidades, jornadas de labor, accidentes, horarios y medidas preventivas de higiene y seguridad, se respetarán las exigencias técnicas y las normas establecidas en la legislación del trabajo, en todo lo que sea pertinente.

Artículo 44.- El trabajo será organizado y dirigido por la autoridad carcelaria con la debida asistencia técnica. Dicha autoridad, en casos especiales, podrá celebrar, con organismos públicos o privados, convenios relacionados con la utilización de mano de obra de reclusos, así como de los talleres de los establecimientos.

Artículo 45.- El trabajo del recluso deberá ser remunerado.

Artículo 46.- De la remuneración del recluso podrá destinarse, por la autoridad carcelaria, hasta el 30% (treinta por ciento) para atender sus gastos personales y hasta otro 30 por ciento (treinta por ciento) para asistir al presupuesto de su familia si ésta lo pidiere y fuere necesario. Los saldos líquidos deberán ser depositados en cuentas de ahorro en un organismo oficial o invertidos previa autorización carcelaria, en la adquisición de bienes. Las cuentas y los bienes estarán a nombre del recluso y no podrán ser cedidos ni embargados.

Es a partir de estas dos circunstancias, la cesión del predio que perteneció al Ministerio de Defensa Nacional y al capítulo 4 de la Ley No. 17.897 es que el Poder Ejecutivo acondiciona el local y el lunes 13 de diciembre de 2010 son trasladados los primeros 49 internos al nuevo centro de reclusión de Punta de Rieles. (LaRed21, 2010)

Luego de algunas dificultades que suelen ser propias a la implementación de un proyecto de este tipo, la Cárcel de Punta de Rieles está funcionando regularmente, con una población cercana a los 500 internos. Las obras siguen su curso y se estima que alojará un total de 1.000 reclusos.

El perfil de los reclusos de la cárcel de Punta de Rieles

Tanto los 500 internos que ya están alojados en Punta de Rieles como los que se alojarán en el futuro son seleccionados rigurosamente, como expresó José Colman, subdirector nacional de cárceles al momento de trasladar los primeros 50 a dicho centro:

“los reclusos fueron evaluados por el Instituto Nacional de Criminología, el cual analizó su conducta desde el punto de psicológico y jurídico, otorgando un puntaje. Los 50 mejor rankeados son los que hoy se trasladaron a este nuevo establecimiento con el fin de probar el funcionamiento del mismo. Los reclusos se caracterizan por tener fijada su sentencia. Colman explicó que, por primera vez luego de décadas, se pudo lograr la separación de los procesados de aquellos reclusos con sentencia fijada. Asimismo, se trata de presos con buena conducta, que ya disponen de salidas transitorias y tienen un horizonte en prisión muy breve.” (Nacional M. d., 2010)

Colman sostuvo la importancia de poder empezar a trabajar con la infraestructura adecuada para el intento de recuperación de los reclusos.

Si bien se planea que el modelo se expanda a la mayoría de los centros de reclusión del país, este nuevo centro de reclusión llamado Cárcel de Punta de Rieles, de momento posee características que lo diferencian sustancialmente del resto, siendo las siguientes sus características únicas:

- Los reclusos se postulan para su traslado
- Son evaluados y pueden ser aceptados o no
- Deben contar con buena conducta
- En base al Decreto Ley 14.470 se establecen una serie de normas sobre reclusión carcelaria, siendo una de las principales a los efectos de este trabajo las que refieren a la sustitución del tiempo de ocio por trabajo y/o estudio
- La búsqueda de creación y formación en hábitos, valores y disciplina para la futura adaptación de la vida en sociedad
- La existencia de operadores carcelarios (un operador carcelario es un funcionario que tiene bajo su responsabilidad la vigilancia, custodia y tratamiento de la población privada de libertad) en lugar de personal policial
- Los proyectos son presentados por los propios reclusos y considerados

por la autoridad carcelaria

- Aquel recluso que no cumple con los puntos antes mencionados es trasladado al centro de reclusión del cual proviene

En las distintas visitas realizadas por el grupo investigador al establecimiento se pudo apreciar una variedad de actividades laborales, como: viveros, bloqueras (fabricas de bloques), aserradero, talabartería, taller de costura, talleres de artesanías (entre otros), donde los reclusos, más allá de las lógicas condiciones de reclusión, practicaban sus tareas en forma libre.

Otra característica de la cárcel de Punta de Rieles: los operadores carcelarios

Otro elemento diferencial es la existencia de operadores carcelarios, en muchos casos del sexo femenino, que, con un uniforme más “civil” transmite un clima “diferente” dentro del recinto carcelario. Según Gustavo Belarra (Interior, 2010) los operadores penitenciarios son formados en primer lugar en una inducción a la tarea, con énfasis en brindar la mirada institucional sobre este proceso de modernización y reforma, los conocimientos básicos que acompañan el trabajo en contextos de encierro y la práctica en el propio lugar de trabajo. Estos operadores pasan por un proceso de formación en módulos entre los que se encuentran: el de formación en psicología penitenciaria, el de práctica penitenciaria y módulos de mediación. Se trabaja además, el entrenamiento en el relacionamiento interpersonal. La formación es permanente y a través de estas palabras puede apreciarse la diferencia entre un operador carcelario y la guardia policial:

“Personalmente —explica Belarra— insisto en la idea que en la gestión cotidiana de un centro existe lo que podríamos denominar círculos concéntricos de seguridad e intervención. Por un lado está el trato directo, con el énfasis en el acompañamiento y vigilancia permanente de los espacios de alojamiento, trabajo, estudio, visita y el resto de las actividades; es en esos espacios que los operadores penitenciarios desarrollan su tarea.”

Es en este clima y con reclusos cuidadosamente seleccionados que se llevó a cabo la presente investigación.

Consideraciones sobre la rehabilitación

Breve descripción de la situación carcelaria en Uruguay

Como afirma Flores Iborra una de las consecuencias de los graves problemas de inseguridad, es la crisis existente en el sistema penitenciario uruguayo, que es un fenómeno complejo y multicausal (Flores Iborra, 2011). Por otro lado hay autores que sostienen que la gran tasa de crecimiento que ha sufrido la población carcelaria generó muchos problemas “de ajuste para un sistema penitenciario no preparado, ni presupuestal ni técnicamente, para afrontar el abrupto crecimiento que ha experimentado la población reclusa. En la actualidad se observa un sistema penitenciario desbordado, con una importante escasez de recursos y muy baja legitimidad social.” (Pucci, Rojido, Trajtenberg, & Vigna)

En Uruguay ha aumentado considerablemente la cantidad de delitos que se cometen así como la cantidad de reclusos. Como afirma Flores Iborra: “Uruguay se ubica a la cabeza de los países de América Latina en el porcentaje de personas privadas de la libertad respecto al total de habitantes. Este es uno de los datos, que ilustra la crisis penitenciaria en nuestro país.” (Flores Iborra, 2011, pág. 3) Cabe agregar que hay autores que afirman que el sistema carcelario esta colapsando por el rápido crecimiento de internados. Este fenómeno no es único del Uruguay, hay varios países en el mundo que lo padecen.

Este crecimiento ocurre tanto por la existencia de delincuentes primarios, como de reincidentes. Las causas que llevan a un individuo a delinquir son variadas, así como las de la reincidencia. No hay en Uruguay conocimiento académico suficientemente profundo que permita tener un acercamiento sólido a dichas problemáticas.

La lógica indica que si un individuo aun no ha delinquido o, habiendo delinquido pero no habiendo sido recluido, es imposible realizar un programa a nivel individual para su reinserción social, podrán realizarse programas en los grupos de riesgo, pero nuevamente, no a nivel individual. Por otro lado al individuo que ya fue recluido se lo puede incluir en programas donde se trabaje la reinserción social a nivel individual. De acuerdo al I Censo Nacional de Reclusos (Departamento de Sociología, 2010, pág. 18) el número de reclusos primarios y reincidentes es similar, siendo primarios un 47.6% y reincidentes un 46.6%, el resto, 5.8% no contesta la pregunta.

Sin embargo dado el crecimiento de la población carcelaria podría suponerse que la tasa de reincidencia es alta, demostrando la baja tasa de rehabilitación o desistimiento.

La incapacitación, la disuasión, la rehabilitación y el desistimiento Es por ello que es conveniente aclarar algunos términos como:

- la incapacitación,
- la disuasión,
- la rehabilitación y
- el desistimiento.

La incapacitación logra su cometido de evitar la reincidencia a través de la privación de libertad, el encarcelamiento, lo que implica un aislamiento y control aunque no necesariamente actúan sobre estilos de vida, normas o valores de los reclusos.

Por otro lado la disuasión, en términos simplificados, se apoya en que el recluso que ha pasado por una situación de encarcelamiento y lo ha sentido como castigo, aprenderá de ello y no querrá volver a pasar por lo mismo, por lo que evitará volver a delinquir.

Con respecto a la rehabilitación, puede tomarse una definición operativa, donde se destaca que es un: “proceso de intervención sobre el ofensor localizado en alguna institución especializada que pretende alterar su probabilidad de reincidir.” (Departamento de Sociología). Dicha definición es ampliada incluyendo: “el buscar generar cambios estructurales tanto en mejorar el capital humano del ofensor y sus oportunidades de obtención legítima de recursos, a través de la capacitación y provisión de habilidades y rutinas educativas y/o laborales, así como aspectos más profundos del ofensor, a saber: creencias y percepciones sobre el mundo y sobre sí mismo (auto control, manejo de la voluntad, emociones, valores, normas).”

Sin embargo no hay unanimidad sobre el concepto y su tratamiento, se encuentran principalmente tres corrientes, la tradición mainstream, la conservadora y la crítica, que defienden posiciones bastante contrapuestas.

En Uruguay la Ley 14.470 establece (Ley14.470, 1975):

“Artículo 1º.- Conjuntamente con la ejecución de las penas privativas de libertad se procurará desarrollar en el recluso su aptitud para el trabajo, determinar su readaptación social y prevenir el delito. En ningún caso podrá utilizarse para torturar, maltratar o mortificar al recluso o para la realización

de actos o aplicación de procedimientos vejatorios o humillantes para su persona (artículo 26 de la Constitución de la República).

Artículo 2º.- El régimen de reclusión se ajustará a los siguientes principios:

- a. En relación a las distintas clases de reclusos, no será uniforme ni invariable, sino que estará integrado con diversos tratamientos diferenciados en sus niveles de seguridad y progresivos en su aplicación. Además, y en todos los casos, se atenderá especialmente al pronóstico de peligrosidad de cada así como a sus méritos, sentido de responsabilidad, aptitudes y comportamiento.
- b. Deberá procurar en lo posible y según el grado de corregibilidad del recluso reducir progresivamente las diferencias entre la vida en prisión y la vida en libertad, sometiéndolo a un tratamiento gradual que persiga su recuperación para la vida de relación social.”

De la lectura de dichos artículos se puede apreciar que en Uruguay la ley claramente estipula como debe operar el sistema carcelario en cuanto al concepto de rehabilitación, reinserción y/o readaptación social. No siendo necesario así asumir ahora una de las tres posturas mencionadas con anterioridad.

Como afirman algunos autores (Rojido & Vigna) “el abandono del delito no necesariamente está asociado a procesos ocurridos en el contexto de tratamiento penitenciario, así como tampoco involucra un cambio drástico en los valores o normas de los individuos. En este contexto, es útil el concepto de desistimiento.”

Por su lado Farral define al desistimiento como un proceso gradual en el que el individuo va acumulando períodos de ausencia de delito o donde, pese a cometerlos, pueden observarse signos de desaceleración y/o de disminución de gravedad que marcan una creciente consciencia de riesgos o deseo por abandonar el mundo del delito. (Farral, 2002) citado por Rojido & Vigna

La tipología de los reclusos

Por otro lado es relevante la tipología de los presos que realiza John Irwin citado por Caballero, en cuanto a su adaptación a la vida en prisión, agrupándolos en tres grandes grupos (Caballero, 1994, pág. 213):

“

1. 1. Los que “carcelan”. Este tipo de presos tiende a hacer de la prisión su mundo, a menudo buscando posiciones de poder dentro de ella. Son típicos de este grupo los jóvenes con un largo historial de internamiento; estos jóvenes, tras haber estado una o dos veces en prisión, o al llegar a cierta edad, asumen la identidad que les resulta más familiar: la de presos.
2. Los que “pasan el rato”. Muchos presos se toman la experiencia de la prisión como un paréntesis temporal dentro de su “carrera” en el exterior. Su actitud en la prisión es la de ir pasando el rato, es decir, ir pasando, del modo más hábil y cómodo posible, el forzoso tiempo de reclusión que tienen que cumplir. Apuntando a este objetivo global:
 - Evitan problemas
 - Buscan diversas actividades con las que ocupar su tiempo.
 - Se aseguran unos cuantos lujos.
 - Entablan amistad con otros presos, formando pequeños grupos, etc...

Las amistades que forman estos presos oscilan entre relaciones casuales con internos de celdas próximas o compañeros de trabajo, y una amistad íntima con unos pocos presos, con los que se forma un pequeño grupo. Tratan de obtener la libertad lo antes posible, para lo que evitan problemas, huyendo sistemáticamente de situaciones peligrosas. Suelen someterse interesadamente a los programas y actividades de la prisión.

3. Los que intentan reformarse. Un número apreciable y creciente de reclusos acaricia, mientras está en prisión, la idea de cambiar radicalmente de vida al volver a la calle y aprovecha el internamiento para usar los recursos que la prisión le ofrece de mejora o de capacitarse. El principal son los libros. Aparte de la educación-información proporcionada por la lectura, siguen los estudios formales en la escuela de la prisión e incluso en centros educativos externos a la prisión, así como los cursos de formación profesional.” (Caballero, 1994, pág. 213)

Es principalmente este tercer grupo el que está más predispuesto a lograr su reinserción social, y que de acuerdo a la información recabada, se encuentra en el establecimiento de Punta de Rieles.

Como afirma Pereda :

“La inserción social de las personas adultas requiere, como condición necesaria, la posibilidad de conseguir independencia y reconocimiento social como sujetos activos y capaces de desarrollar un proyecto de vida propio. Esto lo consiguen fundamentalmente aportando trabajo doméstico y/o extradoméstico para realizarse a sí mismas y sacar adelante a los parientes que dependen de ellas.

De los diversos tipos de trabajo el más valorado en el contexto de una sociedad mercantilizada es el remunerado, del que dependen los ingresos y el nivel de vida de la familia. La unidad familiar tiene necesidad, no sólo de acceder al empleo sino de conseguir para sus miembros unas condiciones de trabajo satisfactorias (estabilidad, salario suficiente, posibilidades de promoción, etc.). Los problemas de inserción social se agudizan cuando las personas adultas, en edad de trabajar, quedan excluidas del trabajo remunerado (desempleo) o sólo pueden acceder a empleos precarios y temporales. En tales condiciones, si la unidad familiar o las prestaciones públicas no cubren suficientemente las necesidades del sujeto adulto, éste puede desencadenar respuestas agresivas (contra sí mismo o contra los demás) y alegales (saltándose las normas sociales que a él no lo permiten integrarse en la sociedad).

Estas consideraciones iniciales nos permiten afirmar que las condiciones de trabajo y empleo de las personas adultas tienen mucha importancia tanto para explicar la génesis de la delincuencia como para determinar las posibilidades de una posterior reinserción en la sociedad. De ahí el papel central que se otorga en la práctica, y sobre todo en la retórica penitenciaria, a lo relacionado con la formación profesional y el empleo.” (Pereda, Actis, & de Prada, Julio de 2001, pág. 4)

En el caso de la Cárcel de Punta de Rieles se está trabajando en este sentido (entre otros) y los reclusos que están en dicha dependencia lo hacen voluntariamente. Si bien la problemática se ataca desde diversos ángulos, en lo que respecta a este artículo la educación - formación es el tema central. Se reconoce que solo a partir de un elemento (la formación) no podría, a priori, lograrse dicha reinserción, pero el hecho de buscar conocimiento sobre las motivaciones de los reclusos para formarse puede ser un aporte importante a dicho proceso. A pesar de ser este el foco del estudio no puede suponerse que esté totalmente aislado y por lo tanto se verán, en algunos

casos, los elementos que lo rodean.

EL TRABAJO DE CAMPO

Antecedentes

Como se ha expresado en la Introducción, el presente estudio está enmarcado en el Proyecto C.I.D. (Conocimiento, Inclusión, Desarrollo) de la Fundación CRUI y la CEE, y es solo una etapa del mismo. El grupo investigador realizó tres visitas a la institución carcelaria de Punta de Rieles con anterioridad al trabajo de campo. En las mismas se interiorizó de la situación en dicho centro de reclusión manteniendo entrevistas con las autoridades carcelarias y realizando recorridas por el mismo. Se evaluaron las instalaciones con la finalidad de planificar el trabajo de campo y su adaptación a la realidad en el terreno. En dichas entrevistas se apreció la voluntad de colaborar únicamente limitada por las normas de seguridad propias de una institución de este tipo y del cumplimiento de las normas legales.

Objetivos de la Investigación

Objetivo general

Describir, analizar y comprender los frenos y las barreras internas percibidas por los reclusos para la formación (aprendizaje y adquisición de competencias) dentro del la institución carcelaria y su aporte, una vez liberados, para la re-inserción, considerando individuos mayores de 30 años que están en situación de reclusión.

Objetivos específicos

1. Determinar la existencia de frenos percibidos para la formación dentro de la institución carcelaria.
2. Analizar y comprender la utilidad percibida por el recluso de la formación para el logro de su reinserción y el desistimiento.

Metodología

Se planteó la realización de un diseño cualitativo en base a grupo de discusión dentro del establecimiento carcelario. Para el normal desarrollo de la dinámica se acordó la realización en un área familiar y afín a los reclusos, donde se buscó un ambiente propicio para la libre expresión y comodidad de los mismos. El reclutamiento fue voluntario en base a comunicaciones internas del personal de la cárcel encargados de la formación.

Previo al trabajo de campo no se sabía el número exacto de reclusos que participarían, pero por la información previa, se supuso un número mayor de reclusos, de lo que es estándar en grupos de discusión (de 8 a 12), lo que obligó a prever trabajar con dos moderadores, sicólogos con especialización en dinámica de grupos, para un mejor manejo de la situación en caso de ser necesario.

Un número de reclusos mayor al previsto (20) se hizo presente mostrando su voluntad de participar, por lo que la previsión de un segundo moderador fue acertada.

Hallazgos

Auto percepción de recluso diferente

Esta primera “realidad” muestra la permeabilidad del segmento para recibir, escuchar, compartir, trabajar y en definitiva analizar las instancias que les son presentadas por personas que están por fuera del circuito habitual de Punta de Rieles. Evidencia también el hecho de que este segmento de reclusos uruguayos se percibe a sí mismo como “un preso diferente”, se auto valoran como individuos que están “sabiendo aprovechar un aprendizaje/ oportunidad” para poder revertir su vida, su futuro. Por esto tienen un alto interés en comunicar “al afuera” su logros como forma de auto validarse y encontrar la validación de “los otros” (potencial fuente de inserción social futura).

Tomando en consideración esta realidad, se generó un trabajo de dinámica de grupo donde estaban representados los reclusos (20), personal del Establecimiento (guardias femeninas y responsables de áreas de educación y formación y los investigadores (“los de afuera”). Cabe destacar que durante gran parte de la dinámica los responsables de las áreas de

educación y formación se ausentaron a realizar otras actividades.

Esta instancia debió decidirse en el momento y funcionó de manera espontánea. La respuesta global de la población carcelaria podría calificarse como positiva. Esta respuesta de participación encuentra explicación en conceptualizaciones tales como: “Los de afuera” oficiamos de nexo precisamente entre ellos –privados de libertad- y el mundo exterior, aportando la puesta al día y trasladando algo de ese mundo exterior a las barracas.

La recepción es positiva porque el preso genera inmediatamente una actitud de escucha predisponiéndose a colaborar como forma de conseguir beneficio. (“yo te respondo lo que me preguntas y vos me das/conseguís algún beneficio”).

Esta dinámica que se dio de forma rápida, da pautas claras de que las personas privadas de libertad en este ámbito, están ávidas de ese contacto con el afuera. Los elementos de contacto con el mundo externo para esta población carcelaria, según lo manifestado, son:

Las visitas

El teléfono

El personal (cualquiera sea)

Debe destacarse que aun hoy no está la posibilidad de conexión a internet, lo que hace que las comunicaciones, estén insertas en lo mediato, la espera, la demora; situación que va de contramano con la inmediatez que se maneja en el afuera.

Este fue el escenario – definido por los propios reclusos – de cómo es la situación carcelaria al día de hoy y, por lo tanto, en el que se llevó a cabo el estudio de caso.

La importancia de los tiempos percibidos dentro y fuera de la cárcel
Los relojes

Dimos en llamar “los relojes” a las posturas de los reclusos con respecto a sus tiempos. Decimos “sus tiempos” porque el tema se encuentra contextualizado en su dinámica de vida. Esto llevado a otros planos no tendría la significación tan profunda que encontramos en el segmento estudiado donde se aprecia la relación entre el tiempo y el espacio en el encierro Según Nari et al

“En el tiempo carcelario, el afuera se desvanece y el adentro se expande. Los límites del encierro pretenden hacer desaparecer aquello que no contienen.

La prisión intenta anular la dialéctica interior - exterior propia del espacio. Que sólo el adentro exista. Que no cuente el afuera.” (Nari, Fabre, Hauser, Calandra, & Graguas, 2000, pág. 4),

Por otro lado, y en términos antropológicos, Gell sostiene que

“El tiempo es siempre uno y el mismo (pero es de) diversas maneras que ese tiempo se vuelve conspicuo en los asuntos humanos”. Es así que Gell afirma también: “La diferencia relevante no se sitúa entre diferentes ‘conceptos de tiempo’, sino en diferentes concepciones del mundo y sus funcionamientos [...] Pero es igualmente esencial, tanto para la opinión de que ‘el mundo es y continuará siendo el mismo’, y a la opinión contraria de que ‘el mundo es y continuará siendo diferente’ que el creer que el mundo es y sólo es” (Gell, 1992) citado por P. da Cunha M.I.

El reloj de adentro.

De acuerdo a lo manejado en la reunión, los tiempos en reclusión son en sí mismos disímiles para cada persona recluida.

Hay posturas de por ejemplo “el tiempo se pasa despacio”, “el tiempo es lo que sobra”, “tiempo es lo que tenemos” hasta “el tiempo se detiene”, “da lo mismo hoy que mañana”

Como afirma P. da Cunha

“La pena de prisión adquiriría así el sentido de un presente inmóvil, suspendido en la larga duración. Este “tiempo aparte” estaba separado del pasado y futuro tal como los muros de la prisión las separaban del espacio exterior. Si invirtiéramos los términos de una definición de Husserl, podría decirse que en este presente no existían ni residuos del pasado ni elementos emergentes del futuro.

De todas maneras el tiempo en reclusión parecería asociarse a la postura de tiempo detenido y tiempo detenido puede tener varias significaciones a saber Tiempo detenido es “si estoy aquí no debo enfrentarme al afuera”, si el tiempo no pasa sigo seguro acá adentro”. (P. da Cunha, 2004, pág. 33)

Dicho en otros términos: si el tiempo pasa yo debo asumir la

responsabilidad de manejarme en el afuera. Para ejemplificar la afirmación anterior extractamos la verbalización de un recluso. El dijo: “yo tengo un emprendimiento aquí adentro que no sé si lo podré explotar cuando salga..... Yo salgo muy pronto.....”

Ante eso quienes conducíamos el grupo y con patrones conductuales y códigos externos dedujimos que “yo salgo muy pronto” quería decir algo así como “salgo en 15 días a lo sumo 30”. Pero la realidad del recluso era muy otra pues “su” muy pronto significaba ¡aproximadamente un año! Esta verbalización, a la luz de lo que se viene analizando tiene una primera lectura contundente que se relaciona con la duda/expectativa/temor a “poder” enfrentar la realidad del afuera con los insumos proporcionados por el Establecimiento. Desde el temor entonces “retraso” el tiempo convirtiendo un año en “muy pronto”

El tiempo adentro, es un aliado.

El reloj de afuera

Como contrapartida el “reloj de afuera” genera situaciones que puede afirmarse son opuestas en cuanto a la medida, a la conceptualización, a la postura de vida, al enfrentamiento con la nueva realidad. Pero en todos los casos el reloj de afuera marca un tono de apremio, de desamparo, de desprotección, de agresión, de peso, que son comunes a las personas que retoman su libertad.

Tomemos el caso de un recluso reincidente. El recluso manifestó: “cuando salí me dijeron que me presentará en que allí me ayudarían a conseguir trabajo relacionado con lo que yo aprendí a hacer acá. Me presenté y me dijeron que volviera en 30 días!... Cuando volví me dijeron que todavía no tenían novedades y que volviera en 60... No pude esperar, salí a robar de nuevo y acá estoy”.

Estas aseveraciones del recluso refuerzan la hipótesis de cómo cambia la percepción del tiempo cuando la persona está fuera del ámbito carcelario. En ese momento la urgencia es mucha. La mediatización anterior se convierte en necesidad de inmediatez, lo que en presidio podía demorar mucho tiempo, en libertad no puede demorar. La necesidad es “solucionar” en el aquí y en el ahora, no admitiéndose la postergación.

El tiempo en el afuera juega en contra del ex recluso. La percepción

de éste es que cuanto más tiempo pasa fuera del entorno protectorio del Centro de Reclusión sin un apoyo emotivo, racional, laboral, económico, el afuera se torna agresivo. El tiempo afuera en estas condiciones es un enemigo.

Como afirma P. da Cunha

“Si todas las sociedades saben que el mundo gira, algunas creen que al girar permanece igual (“sociedades frías” o de “tiempo cíclico”), mientras que otras creen que no cesa de cambiar (“sociedades calientes” o de “tiempo histórico”). Mutatis mutandis, en el caso de las prisioneras, en el pasado el problema residía en que vivían de algún modo al mismo tiempo en estos dos regímenes de percepción. El tiempo les parecía cristalizado porque los procesos que se desarrollaban en la cárcel se repetían ahí de manera inapelable. Pero también sabían que en la prisión, como allá afuera, el mundo gira, y que en el exterior éste cambia con el paso del tiempo.

¿Cómo iría a ser el reencuentro con los familiares, amigos o el trabajo?

Más allá de las rupturas que su ausencia podría inducir (una separación, un abandono, la pérdida de un empleo, lo que haría que tal reencuentro ni siquiera sucediera), el hecho de vivir —o de creer vivir— estáticas en un mundo dinámico les traería otras consecuencias:

Ya ni sé cómo dirigirme a las personas, cómo llevar una relación normal con la gente. Las cosas me dan miedo. No sé, salir al cine —hasta sudo—, y ya no tengo aquel sentido de humor. Todos afuera me dicen que estoy bastante rara y eso hace que me asuste más. Estos dos mundos paralelos, cuyos ritmos eran diferentes aunque se desarrollaran en una misma duración, estaban unidos en la conciencia de las reclusas. Sin embargo el desfase entre ambos hacía que el tiempo les resultara una amenaza, o por lo menos una amenaza más aguda y tangible que en el mundo libre.” (P. da Cunha, 2004, pág. 38)

El ajuste de los tiempos percibidos dentro y fuera de la cárcel

Acompasar

La definición de acompasar es: adaptar, proporcionar, ajustar una cosa a la otra.

Para el caso que nos ocupa, acompasar es un término que define perfectamente la necesidad que tiene un recluso que termina su condena y que debe enfrentar la vida en el afuera.

De acuerdo a lo manejado en el trabajo de campo, el acompasamiento que se brinda no termina de satisfacer las necesidades de esos individuos porque el mismo aborta en el preciso momento en que queda en libertad.

Dicho en otros términos, el recluso está enmarcado/protegido por la propia estructura carcelaria. Es ésta la que oficia de ente protector que habilita incluso a pasar de mejor manera el periodo de reclusión ya que el individuo, se forma, trabaja, consigue incluso dinero de ese trabajo, se distrae, se cansa, pasa su tiempo.

Incluso la persona recluida es alumno pero también maestro que enseña sus dotes, situación que revaloriza su autoestima (“sirvo, doy de mí, me siento bien, me hacen sentir bien, lo que se lo puedo transmitir, yo acá formé a varios.....”)

Toda esta carga está contextualizada en ese intercambio diario entre los mismos reclusos, entre reclusos y sus familias/amigos-entorno, entre reclusos y sus custodios, entre reclusos y el mundo exterior.

La situación de conflicto sobreviene cuando se acerca el tiempo de la salida final. Allí el recluso puede generar distintos rechazos todos relacionados entre sí.

Esa contextualización a la que se ha hecho referencia se diluye frente a los temores de enfrentar el afuera. Es así que declaran por ejemplo sentirse “nerviosos” al extremo tal que desean que el tiempo pase más lento como forma de postergar el momento del enfrentamiento a la realidad de la libertad.

Retomando el acompasamiento, podemos decir que la estructura carcelaria provee a estos reclusos de elementos válidos para el desarrollo de aptitudes aprovechando las actitudes positivas que caracterizan la población de Punta de Rieles (disposición al trabajo y/o condición para permanecer en el establecimiento).

Pero lamentablemente el acompasamiento se corta abruptamente pudiendo tornar todo lo positivo del trabajo intra cárcel en situación desgratificante.

CONCLUSIONES

Del material recogido en la dinámica grupal se concluye que Punta de Rieles realiza un trabajo muy importante y positivo con sus reclusos a tal punto que de otros establecimientos de detención se solicita el traslado a dicha cárcel.

Podríamos afirmar que en el imaginario del recluso uruguayo participante, Punta de Rieles funcionaría como un aspiracional que puede conseguirse a fuerza de buena conducta y deseo de salir adelante.

Resaltamos sin embargo algunos aspectos en los cuales podría trabajarse. Ellos son:

1. Generar una tutoría externa con figuras idóneas en el tema en el cual se está formando el preso. Por ejemplo si el preso tiene aptitudes para crear “formas con papel”, debería tener un guía que lo oriente en qué tipo de cosas a crear, los materiales necesarios, novedosos, de moda etc. Y no como hasta ahora, dejar que el preso cree lo que a impulso piensa que es lo mejor y enfrentándose muchas veces al fracaso a partir de creaciones que no tendrán salida en el mercado. Esas tutorías deberían establecerse como “sociedades” donde cada parte aporte su cuota parte de saber hacer.
2. Generar los canales válidos para que el hoy preso y futuro liberado, pueda vender su producto/servicio hoy desde dentro y mañana desde fuera.
3. Obtener convenios con Universidades para que éstas puedan ser las proveedoras de los insumos y las personas que ayuden en la consecución de los objetivos trazados.

En síntesis, la población carcelaria consultada muestra marcado interés en recibir formación, capacitación, educación, tanto durante el período que dura su condena como a la hora de su reinserción social.

BIBLIOGRAFIA

- Caballero, J. (1994). El Mundo de los presos en Psicología Social y Sistema Penal. (pg 213). Madrid: Alinaza Universal.
- Departamento de Sociología. (s.f.). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Recuperado el 21 de marzo de 2012, de <http://>

www.fundacionentretodos.org.uy/fet/images/archivos/Rehabilitacion_en_carceles_Udelar.pdf

Departamento de Sociología, F. d. (2010). I Censo Nacional de Reclusos. Montevideo: FCS.

Farrall, S. (2002). *Rethinking What Works with Offenders, Probation, Social Context and Desistance from Crime*. Cullompton: William Publishing.

Flores Iborra, M. C. (2011). Políticas penitenciarias en el primer gobierno del Frente Amplio: la situación de las reclusas (2005-2010). X Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, 13-14 de setiembre de 2011 (pág. 11). Montevideo: Universidad de la Republica.

Gell, A. (1992). *The anthropology of time. Cultural constructions of temporal maps and images*. Oxford: Berg.

Interior, M. d. (2010). Ministerio del Interior. Recuperado el 6 de marzo de 2012, de <http://www.minterior.gub.uy/index.php/es/categoryblog/909-ingreso-la-primera-generacion-de-operadores-penitenciaros-a-punta-de-rieles-y-centro-femenino-de-rehabilitacion-ex>

LaRed21. (14 de diciembre de 2010). LaRed21. Recuperado el 12 de marzo de 2012, de <http://www.lr21.com.uy/justicia/435121-trasladan-50-presos-e-inauguran-nueva-carcel-de-punta-de-rieles>

Ley14.470, D. (2 de diciembre de 1975). Consejo de Estado. Recuperado el 9 de marzo de 2012, de [http://www0.parlamento.gub.uy/leyes/](http://www0.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=14470&Anchor=Ley17.897)

Ley17.897. (14 de setiembre de 2005). Poder Legislativo. *Libertad Provisional y Anticipada* Capítulo IV. Montevideo, Uruguay.

Nacional, D. E.-M. (28 de junio de 2008). Ministerio de Defensa Nacional. Recuperado el 9 de marzo de 2012, de http://www.mdn.gub.uy/public/admdoc/61626fcd1d9cdde9d66edf586f9fb726/not_1_2606_img.pdf

Nacional, M. d. (14 de diciembre de 2010). Ministerio del Interior. Recuperado el 9 de marzo de 2012, de <http://www.minterior.gub.uy/index.php/es/categoryblog/614-cincuenta-reclusos-probaran-instalaciones-de-carcel-de-punta-de-rieles-previo-a-su-apertura>

Nari, M., Fabre, A., Hauser, S., Calandra, N., & Graguas, N. y. (2000). Encierro y resistencia en las cárceles de mujeres en Argentina. 2000 Meeting of the Latin American Studies Association (pág. 34). Miami: Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

Observa. (03 de abril de 2009). [elobservador.com.uy](http://www.elobservador.com.uy). Recuperado el 9 de marzo de 2012, de <http://www.elobservador.com.uy/noticia/78016/ya->

trabajan-en-proyecto-punta-rieles/

P. da Cunha, M. I. (2004). El tiempo que no cesa, la erosión de la frontera carcelaria. *A renglón seguido*, 32-41.

Pereda, C., Actis, W., & de Prada, M. Á. (Julio de 2001). *Inserción Laboral de la Población Reclusa en la Comunidad de Madrid*. Madrid: Secretaría de Estudios y Política Social de CC.OO. de Madrid.

Pucci, F., Rojido, E., Trajtenberg, N., & Vigna, A. (s.f.). Explicaciones de la no reincidencia delictiva. Recuperado el 20 de marzo de 2012, de Facultad de Ciencias Sociales: <http://www.fcs.edu.uy/archivos/Francisco%20Pucci%20-%20Emiliano%20Rojido%20-%20Nicol%C3%A1s%20Trajtenberg%20-%20Ana%20Vigna%20Explicaciones%20de%20la%20no%20reincidencia%20delictiva.pdf>

Rojido, E., & Vigna, A. y. (s.f.). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Recuperado el 20 de marzo de 2012, de <http://www.fcs.edu.uy/archivos/Emiliano%20Rojido%20-%20Ana%20Vigna%20-%20Nicol%C3%A1s%20Trajtenberg%20Rehabilitaci%C3%B3n,%20reingreso%20y%20desistimiento%20en%20Uruguay.%20El%20caso%20del%20Centro%20Nacional%20de%20Rehabilitaci%C3%B3n.pdf>

IMPACTO DE LA CREACIÓN DEL COMISIONADO PARLAMENTARIO EN LA SITUACIÓN PENITENCIARIA NACIONAL

Mariana Blengio Valdés¹

1 - Introducción. 2 - El comisionado parlamentario como garantía específica de la protección de los derechos humanos. - 3 - Análisis de la actividad desarrollada por el comisionado parlamentario - 4.- El infinito universo carcelario y la necesaria transformación. - 5.- Conclusiones

RESUMEN

La creación de la institución del Comisionado Parlamentario en el año 2003 y su puesta en marcha a partir del 2005 genera un nuevo panorama en lo que respecta a la observancia y protección de los derechos humanos de los reclusos. La existencia y actuación de esta nueva figura de control no jurisdiccional nunca observada antes en el país, es analizada en este estudio con el fin de determinar si esta iniciativa constituye un aporte para el sistema democrático y la vigencia de los derechos de las personas privadas de libertad.

Palabras claves: Comisionado Parlamentario. Protección no jurisdiccional. Derechos Humanos. Libertad. Privación.

1 - INTRODUCCIÓN

El presente aporte académico se enmarca en el Proyecto de Investigación “Conocimiento Investigación y Desarrollo” (CID) relativo al

¹ Doctora en Derecho y Ciencias Sociales. Profesora Titular de Derechos Humanos en la Facultad de Derecho de la Universidad de la Empresa. Profesora Asdcripta Grado 3 de la Facultad de Derecho de la UDELAR. Profesora de Derechos Humanos en la Escuela de Policía CEFOCAPS. Coordinadora de la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UDELAR. Directora de la Revista de Derecho Público. Autora de diversas obras en su especialidad entre las que se destacan: “El derecho al reconocimiento de la Dignidad Humana”; “Código de Derechos Humanos”; “Derechos Humanos en movimiento”.

sistema carcelario llevado adelante por la Universidad de la Empresa. El tema escogido: “Impacto de la creación del Comisionado Parlamentario en la situación penitenciaria nacional” encuadra en los objetivos generales trazados por el referido proyecto.

El objetivo de la investigación radica en determinar en que medida la creación de la figura del Comisionado Parlamentario y por ende su actuación, ha incidido en la realidad carcelaria del Uruguay. En concreto estudiar si su existencia y actuación como garante de la protección no jurisdiccional de los derechos de las personas privadas de libertad, ha significado una contribución para la necesaria transformación de la situación carcelaria en general.

2 – EL COMISIONADO PARLAMENTARIO COMO GARANTÍA ESPECÍFICA DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

La institución creada por ley en el año 2003 ² se encuadra dentro de las denominadas garantías específicas de los derechos humanos como también lo son el Habeas Corpus, Habeas Data y Amparo. En el marco de la vigencia del estado de derecho y la consolidación de la democracia como sistema de gobierno, las garantías se erigen como importantes pilares de la protección y el respeto de las libertades y los derechos de los individuos. El control de esta naturaleza tiene un cometido específico: garantizar el goce del derecho.

Por tanto las cuestiones que se plantean en forma inicial en este análisis consisten en definir lo siguiente:

En primer lugar determinar si la institución del Comisionado Parlamentario ha logrado cumplir su objetivo en relación al fortalecimiento del estado de derecho y la democracia como régimen de gobierno.

Asimismo analizar si la protección no jurisdiccional de los derechos humanos de los habitantes del Uruguay en relación a la reclusión, es una herramienta útil y efectiva para contribuir a proteger los derechos y libertades así como también el cumplimiento de los deberes del estado en la materia.

a.- Creación de la Institución Comisionado Parlamentario

La ley 17684 de 29 de agosto de 2003 creó la figura del Comisionado Parlamentario inaugurando con ella Uruguay la protección no jurisdiccional

² Ley 17684 de 29 de agosto de 2003.

de los derechos humanos. Hasta ese momento, aún cuando el tema había sido discutido en diversos ámbitos nacionales y departamentales, es la ley 17684 la que crea por primera vez en el país un mecanismo que apunta a una protección que no emana del Poder Judicial sino de un ámbito externo al mismo.

La protección no jurisdiccional de los derechos humanos tiene larga tradición en el Derecho especialmente de los países nórdicos de Europa. La Constitución Sueca del año 1808 incorporó la figura del Vigilante de la Administración, precursora del Ombudsman.³ El modelo escandinavo de Comisario Parlamentario se proyectó como innovador y referente de esta protección. Consolidada luego en Finlandia la difusión de esta figura tiene su auge luego de la Segunda Guerra Mundial alcanzando un desarrollo internacional mas allá de las particularidades o matices con las cuales se ha incorporado el instituto en el derecho positivo. Así pues la Institución se establece en Dinamarca, Gran Bretaña, Francia y Portugal. En 1978 la Constitución española crea el Defensor del Pueblo como un Comisionado de las Cortes Generales designado por éstas par la defensa de los derechos comprendidos en el título primero denominado “De los derechos y deberes fundamentales”.

En forma posterior esta institución con diferentes matices se introduce en América Latina, con realizaciones en el ámbito legislativo y constitucional. Ejemplos interesantes de este instituto pueden estudiarse en México, Costa Rica, Guatemala y Argentina entre otros. Todos ellos con diferentes particularidades pero con el denominador común de apostar al control a la administración y la prevención del abuso de ésta última en relación a los derechos inherentes a la persona.⁴

Uruguay observa desde el año 1985 diferentes debates en relación a la creación de una figura que operara de Procurador del Pueblo o Defensor del Pueblo. Así lo reseña CAGNONI concluyendo: “Sencillo y fugaz, también estéril, fue el destino de cada uno de los proyectos presentados en 1985: presentación y pase a Comisión. Después, nada mas”.⁵

3 CAGNONI, José Aníbal. “Instrumentos de protección de los derechos humanos. Ombudsman y Defensor del Pueblo” en Seminario Permanente de Educación en Derechos Humanos Ciclo 1999, editado por Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2000, pp 1 – 2.

4 FIX ZAMUDIO, Héctor. “Justicia Constitucional. Ombudsman y Derechos Humanos” publicado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México, México DF, 2011, pp 419 y sgtes.

5 CAGNONI, José Aníbal. “Ombudsman”, Editado por el autor, 4º. Edición, Montevideo, 2004, pp 116 y sgtes.

Es en relación al sistema carcelario que trascenderá la iniciativa de creación de un Ombudsman o Comisionado Parlamentario. El primer proyecto fue presentado por el diputado Díaz Maynard en 1990. Luego de infinidad de debates y postergaciones, obtuvo sanción por vía legal trece años después, en agosto de 2003. Este año mismo y en el ámbito departamental dos proyectos también dan a luz similares instituciones: Por Decreto de la Junta Departamental de Maldonado No. 3778 de 16 de mayo de 2003 se crea el Defensor del Vecino de éste departamento; y por Decreto de la Junta Departamental de Montevideo No 30592 de 18 de diciembre de 2003 se crea el Defensor del Vecino de Montevideo.

b.- Mandato legal

La ley 17684 en su artículo 1 establece que su cometido principal consiste en asesorar al Poder Legislativo en su función de control del cumplimiento de la normativa constitucional, legal o reglamentaria y de los convenios internacionales ratificados por la República referidos a la situación de las personas privadas de libertad en virtud de proceso judicial. 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.⁶

De esta definición se extrae lo siguiente: el cometido principal consiste en el asesoramiento del Poder Legislativo en el control del cumplimiento del derecho. El ámbito material de la actividad radica en la situación de quienes en virtud de una decisión judicial están encarcelados o privados de libertad.

Tal cual se delimita por CAGNONI en su estudio sobre el instituto son cinco las características que debería observar una institución de control de la naturaleza de la estudiada. Estas son: a) que se trate de una Institución imparcial. Que su procedimiento de actuación sea de carácter: informal, inquisitivo, inmediato. Que su actuación sea influyente en la opinión pública.⁷ El logro efectivo de estas cualidades asegurarán entonces la credibilidad del sistema y la garantía de su creación como herramienta para la democracia.

⁶ Ley 17684 disponible en: <http://www0.parlamento.gub.uy/palacio3/index1440.asp?e=1&w=1440>
Fecha de consulta: 19 de marzo 2012.

⁷ CAGNONI, José Aníbal. *Instrumentos de protección de los derechos humanos. Ombudsman y Defensor del Pueblo* en "Ciclo 1999 del Seminario Permanente de Educación en Derechos Humanos de la UDELAR", editado por Fundación de Cultura Universitaria, noviembre de 2000, pp 83 a 96.

c.- Funciones.

Se encuentran descriptas en el artículo 2 de la ley. La función principal consiste en promover el respeto de los derechos humanos de todas las personas sometidas a un procedimiento judicial del que derive su privación de libertad. Las enumeramos de la siguiente forma:

- a) Recibir denuncias sobre violaciones de los derechos de los reclusos;
- b) Realizar inspecciones de carácter general a los establecimientos y preparar informes o estudios;
- c) Formular recomendaciones a las autoridades carcelarias para que modifiquen o dejen sin efecto medidas adoptadas o se incorporen otras;
- d) Rendir informe a la Asamblea General

En el marco de su actuación debe recabar información tanto de las autoridades carcelarias como de organismos públicos, oficinas, abogados defensores, organizaciones de asistencia y otras análogas con fines de asesoramiento. Quienes a su vez deben cooperar con esta institución a los efectos del cumplimiento de su tarea.

Entre las facultades de urgencia fundadas en la gravedad de los hechos se encuentran la siguientes: hacer uso de las garantías a través de la interposición de Habeas Corpus o Amparo; realizar denuncias penales; formular informes extraordinarios

d.- Control no jurisdiccional:

El carácter no jurisdiccional de la institución se constata al no poder éste “anular ni modificar actos o resoluciones de la Administración ni imponer sanciones u otorgar indemnizaciones”. (artículo 3).

El Comisionado debe formular recomendaciones a las autoridades carcelarias para que modifiquen o dejen sin efecto medidas adoptadas o se incorporen otras que tiendan al efectivo cumplimiento de la Constitución y la ley.

También fundado en la no jurisdiccionalidad de su actuación las

recomendaciones del Comisionado no son obligatorias. Existe un ámbito discrecional de la Administración en relación al cumplimiento de las recomendaciones debiendo la autoridad a la que se dirige la recomendación dar respuesta por escrito de las razones que le asisten para no seguirlas en un plazo de 30 días de notificadas. (artículo 4).

En definitiva la observancia o no de las recomendaciones que emita el Comisionado es potestad de la autoridad carcelaria. El Comisionado deberá informar su incumplimiento a la Asamblea General según lo establecido en el artículo 4: si el Comisionado Parlamentario no se conformare con las razones que asisten a la autoridad para no cumplir las recomendaciones o no hubiere recibido información aceptable, remitirá los antecedentes al jerarca máximo del órgano en cuestión.

En tanto procedimiento informal el trámite de una queja es gratuito y no requiere asistencia letrada no pudiéndose presentar quejas anónimas o de mala fe o con fundamento fútil o trivial. (artículo 10).

f.- Asesoramiento e información a la Asamblea General y la ciudadanía

Tal cual se ha visto el Comisionado Parlamentario cumple la función de asesoramiento al Parlamento. Están previstas en consecuencia la presentación de informes de carácter anual y extraordinario entre otros aspectos que demuestran una necesaria vinculación y fluidez en el diálogo con los parlamentarios.

Por último destaca lo previsto en la ley de creación relativo a la publicación de los informes en el Diario Oficial. Ello apunta a la difusión del contenido de los informes y el conocimiento público.

3 – ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD DESARROLLADA POR EL COMISIONADO PARLAMENTARIO

El 13 de julio de 2005 la Asamblea General aprobó la propuesta de la Comisión Especial bicameral por la cual se designó entonces al primer Comisionado Parlamentario en el Uruguay, Dr. Alvaro Garcé. A partir de esta fecha y hasta el presente se ha venido cumpliendo con dicha función. Observado el primer período de cinco años el titular fue reelecto, posibilidad prevista expresamente en el mandato legal.⁸

La actuación del Comisionado se puede estudiar a través de sus actuaciones. Como se ha visto entre sus atribuciones expresamente se prevé la obligación de rendir anualmente ante la Asamblea General un informe de actuación. En éste debe analizarse la gestión cumplida con expresa mención de las recomendaciones y sugerencias formuladas a las autoridades administrativas.

La actuación recabada surge asimismo de informes puntuales, algunos de carácter extraordinario, presentados ante la Comisión Especial para el Seguimiento de la Situación Carcelaria de la Asamblea General y las versiones taquigráficas de la misma.⁹ De dichas versiones también emergen otros documentos con reseña de oficios y demás intervenciones. En los mismos se relacionan las actuaciones realizadas en el ámbito de su competencia. Todo ello sin perjuicio del examen de las actuaciones específicas que se han observado a través de comunicaciones remitidas a las autoridades carcelarias donde constan los pedidos concretos o recomendaciones puntuales.

En el período de actuación indicado se sucede en Uruguay la visita de dos relatores del exterior que también emiten informes puntuales sobre la situación del sistema penitenciario nacional. Ellos son: el Relator Especial de Naciones Unidas contra la Tortura Manfred Nowak cuya visita se produjo en marzo de 2009¹⁰ y el Relator de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre los derechos de las personas privadas de libertad, Comisionado Escobar Gil. Este último informe se produce en ocasión de su visita en julio 2011.¹¹ Los documentos emitidos por ambos relatores sirven de insumo para la investigación en tanto coinciden en diferentes puntos con las recomendaciones vertidas por el Comisionado en sus actuaciones.

El informe que mayor impacto tuvo en el Uruguay fue el primero emitido por el Relator Nowak. Entre las recomendaciones formuladas por el Relator se pueden referir: la reforma del sistema penal y judicial con hincapié en la prevención del crimen y en la re socialización de los delincuentes; la separación de procesados y penados en las cárceles; la infraestructura carcelaria especialmente el hacinamiento; la provisión de necesidades básicas

8 Ley 17684 artículo 16.

9 Disponibles en: <http://www0.parlamento.gub.uy/palacio3/index1440.asp?e=1&w=1440> Fecha de consulta: 20 de marzo 2012.

10 Disponible en: <http://www.ohchr.org/english/issues/torture/rapporteur/index.htm>. Fecha de consulta: 15 marzo 202.

11 Informe del Relator sobre los Derechos de las personas privadas de libertad en su visita a Uruguay del 4 al 8 de julio 2011. En distribuido 24/2011 de 10 agosto de 2011 de la Comisión Especial para el Seguimiento de la situación carcelaria de , Asamblea General, XLVII Legislatura. 2º. Período

a los reclusos tales como agua, comida suficiente, tratamiento médico mas oportunidades laborales y educación. Por su parte el Comisionado Escobar Gil hace referencia en sus recomendaciones a aspectos vinculados al: hacinamiento; condiciones de reclusión; prisión preventiva y personal penitenciario.

Recomendaciones generales emitidas por el Comisionado Parlamentario

Abarcar el universo de las recomendaciones que ha formulado el Comisionado a lo largo de su mandato resulta una labor que excede el planteo de esta primera investigación. Por otra parte realizar un seguimiento de cada una de las recomendaciones y su análisis concreto en relación a la superación del conflicto no se encuentra entre los objetivos planteados.

Como hemos señalado en un comienzo se pretende dilucidar con este estudio, si la creación de este mecanismo no jurisdiccional ha incidido en la situación carcelaria y ha cumplido con el objetivo principal de observar los derechos de los reclusos o ha quedado reducido a una práctica puntual y factible de ser eliminada. Así también determinar cuales son los principales obstáculos para que se cumplan las recomendaciones emitidas: si se constatan diferencias en relación al tenor de las recomendaciones y su cumplimiento. Y si se ha incorporado la importancia de esta Institución en el colectivo de los ciudadanos.

Los períodos en el cual se analiza la información han sido dos. El primero que se prolonga desde el nacimiento de la Institución hasta el año 2009. El segundo tramo se extiende durante los años 2010 y 2011.

En relación a los años 2005 – 2009, el estudio de las recomendaciones emitidas por el Comisionado emana de los Informes de Actuación y Evaluación presentados a la Asamblea General y a la Comisión Especial para el seguimiento de la situación carcelaria creada en el año 2006.

En este período se relacionarán en este análisis tres informes presentados a la Asamblea General ¹² y un informe presentado ante la Comisión Especial para el Seguimiento de la Situación Carcelaria ¹³ .

12 Disponibles en: <http://www0.parlamento.gub.uy/palacio3/index1440.asp?e=1&w=1440> Fecha de consulta: 21 marzo 2012

13 Informe presentado el 14 de setiembre de 2009. Disponible en: <http://www0.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/otrosdocumentos/comisionadoparlamentario/Informe2009-01.pdf> Fecha de consulta: 20 de marzo 2012.

Reiteramos sin embargo que el universo de las recomendaciones no se agota en estos documentos.

Las recomendaciones reseñadas por el Comisionado en el primer informe correspondiente a los años 2005 – 2006, abordan los mas diversos temas. Entre los principales se destacan:

- a) Necesidad de adecuar el marco institucional con la recomendación de crear un Instituto Nacional de Rehabilitación en régimen de servicio descentralizado.
- b) Relativas al personal penitenciario como ser: a) ampliación de partidas asignadas a la compensación de funcionarios; b) incremento de rubros de inversión habilitados para la refacción y mejora de locales; c) programas de capacitación del personal; c) instrumentación de sistema diferencial de licencias.
- c) Hacinamiento.
- d) Actualización del proceso penal y ejecución de las penas. Vinculado también a penas alternativas y jueces de ejecución o "vigilancia".
- e) Salud e higiene. Instrumentación de salas penitenciarias destinadas a la atención médica de los reclusos; la ejecución de programas de desintoxicación; acceso a preservativos a fin de prevenir la propagación del VIH SIDA y la difusión de ITS; extensión de los estudios centinela y actividades informativas; implementación de un sistema de control del reparto y entrega de medicamentos y un espacio adecuado para el alojamiento y atención de pacientes psiquiátricas. Creación de cargos de personal médico y paramédico dando prioridad a las mujeres.
- f) Alimentación. Necesidad de mejora y satisfacción básica.
- g) Refacción de instalaciones especialmente Cabildo.
- h) Creación de plazas laborales y colonias penitenciarias agrícolas.
- i) Régimen disciplinario.
- j) Acondicionamiento de celdas de aislamiento y control médico preventivo.
- k) Protocolo de actuación para uso de medios de coerción.
- l) Derecho de intimidad de los reclusos en relación a las visitas íntimas.
- m) Control y combate de la corrupción en los establecimientos.
- n) Proyección de la rehabilitación a través del Centro Nacional de Rehabilitación.

- o) Posibilitar el ejercicio de derechos políticos de todas las personas privada de libertad que no los tengan suspendidos por decisión jurisdiccional.
- p) Asistencia al libertado y al Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados.
- q) Fomento y reglamentación de la elección de delegados entre las personas privadas de libertad.
- r) Sanción de ley orgánica de defensa pública y actualización de la ley penitenciaria.

El informe y en especial lo relativo a las recomendaciones constituye una primera “fotografía” formulada por el Comisionado, del estado de situación del sistema carcelario durante ese período. Se desprende de su lectura la necesaria instrumentación de una transformación a los efectos del cumplimiento cabal de la Constitución y las normas internacionales relativas a la protección de los derechos de los reclusos. En materia de derecho penal y procedimiento penal urge la reforma del sistema. En relación a las problemáticas estructurales se desprenden deficiencias notorias.

Este informe fue definido como un desafío por su titular atento a que se trataba del primero en la historia del país. La comunicación con el Ministerio del Interior fue correcta y así lo destaca el Comisionado: “Todas las recomendaciones generales planteadas en ocasión del Informe 2005-2006 fueron respondidas en tiempo y forma por el Ministerio del Interior. Ninguna fue rechazada”¹⁴

El segundo informe anual correspondiente a la actuación y evaluación del sistema carcelario durante el año 2007 fue presentado el 1 de marzo de 2008 ante la Asamblea General atento a lo previsto en el artículo 2 de la ley del Comisionado.

El primer capítulo está dedicado al impacto de la ley 17897 también denominada ley de humanización del sistema carcelario en materia de educación, trabajo e inclusión social de los liberados. Sobre los resultados obtenidos a raíz de la sanción de la norma el Comisionado expresa: “Nuestra impresión, adelantada en más de una sesión de la Comisión Especial, es que los resultados de la norma han sido muy desiguales, desde lo ampliamente satisfactorio a lo nulo. Así lo hemos comprobado en estos dos años y medio de recorridas por el país. En términos más amplios, puesto que nuestra

¹⁴ Ver Informe de Actuación y Evaluación del sistema penitenciario 2007 p. 33. Disponible en: <http://www0.parlamento.gub.uy/palacio3/index1440.asp?e=1&w=1440> Fecha de consulta: 23 de marzo 2012.

función no sólo consiste en evaluar la marcha de la ley 17.897, sabemos que el mediodía del proceso 6es el momento más propicio para hacer un juicio general sobre la evolución de la reforma penitenciaria”¹⁵

En el mensaje emitido en el Informe el Comisionado destaca los siguientes aspectos: a) la difusión y consolidación de los sistemas de trabajo en reclusión abierta (chacras); b) la transformación de algunas cárceles en el interior del país; c) las experiencias de trabajo cooperativo entre internos (Tablada) o de trabajo asociado (proyecto “Roma”, cárcel departamental de Salto); d) la baja reincidencia entre los egresados del Centro Nacional de Rehabilitación.¹⁶

En esta segunda oportunidad se hace referencia a un retroceso en relación a las dificultades observadas para la obtención de información especialmente la que debería suministrar el Ministerio del Interior. Se destaca en este informe del año 2007 que la colaboración del Ministerio del Interior durante el período reseñado, fue lenta e irregular lo que determinó dificultades para la elaboración del mismo. La información requerida a la Dirección Nacional de Cárceles fue “parcialmente respondida”. Se señala que: “salvo en el segmento correspondiente al establecimiento Cabildo, no fueron aportados todos los datos pedidos lo que impidió desarrollar integralmente el trabajo de análisis propuesto”. Señala que: “En noviembre de 2007 fue dictada por el Ministerio del Interior una Orden de Servicio que estableció pautas para el procedimiento de respuesta a los requerimientos de información del Comisionado Parlamentario. En virtud de la misma, la respuesta a cualquier pedido de información cursado por este Comisionado debe ser canalizada por escrito y por la vía del mando ministerial”.

En relación al vínculo con el personal penitenciario se expresa: “Hemos notado que el sentido y el alcance de la tarea no siempre es bien comprendido, aunque, justo es decirlo, la inicial desconfianza de algunos funcionarios, en especial de los más antiguos, ha venido superándose. En múltiples oportunidades, durante las visitas e inspecciones ha sido posible entablar con los penitenciarios provechosos encuentros de intercambio. No

15 Vé Informe de Actuación y Evaluación del Sistema Penitenciario de 2007. Disponible en: <http://www0.parlamento.gub.uy/palacio3/index1440.asp?e=1&w=1440> Fecha de consulta: 23 de marzo 2012.

16 Vé Informe de Actuación y Evaluación del Sistema Penitenciario de 2007. Disponible en: <http://www0.parlamento.gub.uy/palacio3/index1440.asp?e=1&w=1440> Fecha de consulta 23 de marzo 2012.

obstante, en alguna ocasión, al ingreso o durante el desarrollo de las visitas carcelarias, hemos sido interpelados con expresiones tales como “ustedes defienden a los presos; ¿quién nos defiende a nosotros?”, o “por qué se preocupan tanto de los derechos de los delincuentes, preocupéense más de nosotros, que los cuidamos a ellos para que no roben”.

La comunicación con los parlamentarios es destacada por el Comisionado como un aspecto altamente positivo verificándose entre otros elementos la concurrencia conjunta a las visitas de establecimiento en determinadas ocasiones lo que resulta beneficioso.

En el informe se formulan las siguientes Recomendaciones Generales:

a) La creación de un Instituto Nacional de Rehabilitación, aunque no se concrete en el corto plazo, debe igualmente mantenerse como un objetivo irrenunciable. La actual ubicación de las cárceles en la esfera del Ministerio del Interior no es la adecuada.

b) La prioridad que debe darse, dentro del contexto de persistente emergencia humanitaria, a las mujeres privadas de libertad en Cabello, Canelones, Tacuarembó, Maldonado y Lavalleja.

c) La preocupación, planteada en el Informe 2005-2006, por el hacinamiento en que se encuentra la mayor parte de las personas privadas de libertad, con sus negativas consecuencias en el plano de la salud física y mental y con la consiguiente lesión a la dignidad inherente a la personalidad humana.

d) La necesidad de una adecuada inversión en el sistema penitenciario, que contemple aspectos edilicios y sanitarios, y en la necesidad de aumentar las partidas de gastos de funcionamiento, a fin de mejorar la alimentación de las personas privadas de libertad. Correlativamente, insistimos en la urgencia de mecanismos eficaces de auditoría y contralor interno, que den transparencia y confiabilidad al sistema.

e) La necesidad de atender las carencias que afectan al personal penitenciario en número, remuneración, goce de beneficios laborales, condiciones ambientales de trabajo, selección y capacitación.

f) La la orfandad en que se encuentra el Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados y los Patronatos Departamentales. Más allá del generalizado reconocimiento moral que despierta, la institución carece de los medios suficientes para desarrollar su fundamental labor en el plano del seguimiento del encarcelado y de su familia, así como en el apoyo al liberado.

h) La indispensable necesidad de promover medidas alternativas al uso de la prisión preventiva en los casos de delitos de menor cuantía.

i) La inaplazabilidad de una reforma procesal penal que nos ponga a tono con las modernas soluciones del Derecho Comparado, y en la necesidad de atribuir al Poder Judicial las partidas necesarias para aplicar la reforma procesal.

El informe 2008, tercero de carácter anual, fue presentado ante la Asamblea General el 9 de marzo de 2009¹⁷. En el mensaje vuelve a reiterarse la necesidad de adecuar la legislación penal y procesal: “Tomando por base los aportes de las Comisiones creadas por la ley 17.897, la legislación penal y procesal penal debe ser actualizada y, sin perjuicio del cambio normativo, debería ser revisada la práctica judicial. Como sus similares de años anteriores, este documento es un llamado de atención. Los indicadores (el principal: un constante aumento de la población reclusa, que registra cifras nunca alcanzadas en la historia nacional) advierten, como la luz roja en el tablero del piloto, las dificultades que se aproximan”.¹⁸

Las recomendaciones generales referidas en este informe son las siguientes:

- a) Reforma de la legislación penal y procesal.
- b) Modificaciones en la legislación penal y la política criminal y en especial en relación a la prisión preventiva.
- c) Consolidar las mesas de delegados.
- d) Alimentación y medicamentos.

17 Puede verse informe completo en: <http://www0.parlamento.gub.uy/palacio3/index1440.asp?e=1&w=1440> Fecha de consulta: 23 de marzo 2012.

18 Ver informe de actuación y evaluación del año 2008 p. 11. Disponible en: <http://www0.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/otrosdocumentos/comisionadoparlamentario/informe2008.pdf> 21 de marzo 2012.

e) Uso de teléfonos celulares

En el año 2009 concretamente el 14 de setiembre se presentó Informe a la Comisión de Seguimiento de la Asamblea General. En este texto se destacan los avances en relación al relacionamiento de la Institución con todo el sistema en especial al vínculo y la colaboración debida.

En forma general, se reitera la preocupación: “La emergencia humanitaria en el sistema carcelario, declarada por el Sr. Presidente de la República en marzo de 2005, persiste y tiende a agravarse ... El sistema, en su conjunto, posee una capacidad de 6.077 plazas. En consecuencia, la densidad general, al finalizar el primer semestre de 2009, se situaba en un 138%.¹⁹

El informe destaca aspectos que considera positivos. Entre ellos el sistema de chacras: “El alojamiento en sistemas de confianza -chacras y centros de recuperación- si bien aun presenta márgenes para continuar su desarrollo, se mantiene como uno de los más avanzados rasgos de nuestro sistema carcelario”.

También se hace constar el mejoramiento puntual de la atención de la salud en algún establecimiento. Concretamente al tomar ASSE la responsabilidad de la atención en el COMCAR: “Con respecto a la atención de la salud, la refacción de la policlínica de Com.Car. y el posterior trabajo del equipo médico de A.S.S.E. a cargo de la misma, constituyen, en conjunto, una saludable buena práctica que debería ser extendida en el futuro a todo el sistema”.

Destaca los avances de la educación en las cárceles a través de la actuación de la Comisión de Apoyo a la Educación en los establecimientos sin perjuicio de incluir aspectos a mejorar y proyectar.

Informes especiales.-

Como señaláramos antes existen informes especiales presentados ante la Comisión de Seguimiento. La mayoría se deben a razones de urgencia. Entre ellos puede verse el informe de 2 de setiembre de 2009 relativo a la Cárcel de Canelones. El mismo relata el especial seguimiento de la Oficina

19 Ver Informe de 14 de setiembre de 2009 p. 6. Disponible en: <http://www0.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/otrosdocumentos/comisionadoparlamentario/Informe2009-01.pdf> Fecha de consulta: 21 marzo 2012.

del Comisionado a este establecimiento durante los meses de enero a agosto de 2008. Los temas que se reseñan en el informe son: malos tratos a los reclusos ante las sucesivas quejas. La falta de respuesta de la autoridad derivó en la presentación de una denuncia ante el Juzgado Letrado de Primera instancia de Canelones. Refiere también a la falta de garantías que poseen los denunciados y el hostigamiento de los familiares.

Otro de los problemas denunciados en este informe especial refiere a la situación del personal calificada como trabajo “indigno”. Así también la falta de penitenciarios para cubrir toda la cárcel.

La atención a la salud y la higiene resultan ser temas prioritarios. La misma es deficitaria. En algunos casos se denuncia la omisión de asistencia.

Asimismo se relaciona la problemática de las condiciones de aplicación de las sanciones y las celdas de aislamiento: “Se trata de calabozos totalmente oscuros, con doble puerta de metal, sin baño ni ventilación alguna, situados entre el módulo 1 y el módulo 2. Allí cumplían largas sanciones –semanas enteras de aislamiento los internos, sancionados a veces por causas nimias. Hacían sus necesidades en botellas de plástico y bolsas de nylon que eran retiradas una vez por día. El encierro duraba unas 23 horas diarias, en ocasiones las 24 horas”.

Se refieren problemas en relación a las mesas representativas y los delegados. Y por último se hace una reseña exhaustiva de supuestos hechos de corrupción en el establecimiento y acusaciones referidas a la actuación del propio Comisionado.

El establecimiento de Canelones ha sido objeto de varios informes extraordinarios que se han sucedido en el tiempo. Así puede verse: Informe de la Cárcel Departamental de Canelones. Centro de Reclusión No. 1. Estado de situación a setiembre 2011. Los temas referidos en el 2008 vuelven a reiterarse. Así puede verse: “la alimentación que reciben los internos es insuficiente y de mala calidad por lo que aquellos que no tienen familiares que les envíen encomiendas con alimentos padecen hambre” por tanto se recomienda mejorar la misma para alcanzar un nivel aceptable en calidad y cantidad. Controlar el ingreso de personas y objetos; mejorar condiciones de alojamiento ; erradicar los locutorios donde se denigran a las personas manteniéndolas en condiciones infrahumanas; mejorar la seguridad del establecimiento.²⁰

20 Informes del Comisionado Parlamentario Distribuido 96/2011. 24 de noviembre 2011. Comisión Nacional de Seguimiento de la situación carcelaria, pp 3 -12.

En relación a Canelones en setiembre de 2011 ante hechos vinculados a la atención médica de los reclusos y la falta de respuesta de la autoridad carcelaria se presenta denuncia ante el Juez Letrado de Primera Instancia de Canelones.²¹ Las denuncias que formula el Comisionado se fundan en las potestades que le confiere el literal c del artículo 2 de la ley 17684. En la denuncia se señala que:

“Todas las recomendaciones fueron precedidas por intensos esfuerzos (reiterados llamados telefónicos por ejemplo) tendientes a que el servicio médico cumpliera sus obligaciones. Sin embargo, en múltiples necesidades de asistencia médica no fueron satisfechas”.

Dos meses después ante los hechos ocurridos el 27 de noviembre de 2011 en el sector A del Módulo II de la Cárcel Departamental de Canelones el Comisionado presenta un nuevo informe especial.²² En las reflexiones finales sobre los hechos reseñados se hace evidente el ya advertido caos provocado por el hacinamiento. Con una capacidad para 760 personas el establecimiento canario soporta una población reclusa de 1105 personas. La situación del personal en relación al trabajo es insalubre. La calificación de los hechos relatados en esos días de noviembre según las denuncias de los internos y otros elementos de investigación recabados por la Oficina del Comisionado, podría “encontrarse en la definición legal del acto de tortura (artículo 22 de la ley 18026)”. El informe expresa que ante el eventual uso indebido de la fuerza en contravención de la normativa emergente del derecho nacional e internacional ha determinado la presentación de la correspondiente denuncia ante el Juzgado de Primera Instancia de Primer Turno de Canelones:

“En principio, la utilización de la fuerza por la guardia aparece justificada en los primeros instantes, cuando hubo acometimiento con cortes. Por el contrario, la reacción posterior perfila un exceso que podría configurar un típico acto de tortura. El empleo de la fuerza por los agentes del Estado respecto de las personas privadas de libertad está minuciosamente regulado en el derecho nacional e internacional, en forma que no deja lugar a dudas: la utilización de los medios de coerción debe ser excepcional y ajustada a

21 Ob cit nota anterior pp. 35 a 41.

22 Ver informe Preliminar Cárcel Departamental de Canelones Centro de Reclusión No. 1 Sucesos ocurridos el 27 de noviembre de 2011. Disponible en: <http://www0.parlamento.gub.uy/palacio3/index1440.asp?e=1&w=1440> Fecha de consulta: 24 marzo 2012.

criterios de estricta racionalidad. Así lo disponen nuestra ley penitenciaria (decreto ley 14.470, artículo 7), las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de Reclusos (reglas 33 y 34), el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer Cumplir la Ley (resolución de Asamblea General de O.N.U. 34/169, de 1979, artículos 2 y 3), y los Principios Básicos Sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, O.N.U., 1990; artículos 15, 16 y 17). En forma más reciente, las pautas establecidas por las normas antes mencionadas han sido expresamente convalidadas por la Ley Orgánica Policial (ley 18.315, de 22/07/08, artículo 4 y concordantes). El uso de la fuerza, llevado a extremos como los relatados en este informe, podría corresponder al tipo penal del acto de tortura. El artículo 22 de la ley 18.026, de 04/10/06, dispone: “El que de cualquier manera y por cualquier motivo, siendo agente del Estado o si serlo contando con la autorización, apoyo o aquiescencia de uno o más agentes del Estado impusiere cualquier forma de tortura a una persona privada de libertad o bajo su custodia (...) será castigado con veinte meses de prisión a ocho años de penitenciaría. Se entenderá por “tortura”: (...) El sometimiento a penas, o tratos crueles, inhumanos o degradantes”. En mérito a todo lo expuesto, se ha radicado la correspondiente denuncia penal ante el Juzgado Letrado de Primera Instancia de Primer Turno de Canelones, a cargo de la Dra. María Noel Odriozola”.

En relación a la infraestructura carcelaria y las condiciones de los establecimientos las recomendaciones se suceden en el tiempo. Desde el primer informe 2005 – 2006 se señala la necesidad de incrementar gradualmente los fondos asignados por la Ley de Presupuesto para la construcción de establecimientos y la ejecución de un plan de refacción de los locales existentes. (Ver Recomendación General 3.2 inciso a).

4.- EL INFINITO UNIVERSO CARCELARIO Y LA NECESARIA TRANSFORMACIÓN

Evidentemente los temas a tratar en relación a la situación penitenciaria son muy amplios. La misma arroja falencias gravísimas y múltiples aspectos pendientes de mejoramiento.

Por su parte la creación de la institución significa en si misma un cambio, aún cuando para nuestro estudio constituye el punto de partida.

Si bien se han adoptado medidas facultadas por algunas leyes sancionadas por el Parlamento las mismas no han atacado el problema estructural del sistema carcelario y la transformación que este reclama. El logro de este cambio estructural supone múltiples aspectos que no pueden reducirse a una sola problemática como puede ser la necesidad de recursos.

En tal sentido emerge en forma prioritaria la revisión de la legislación penal y específicamente el procedimiento, tarea a la fecha largamente postergada por el legislador. Para que ésta luego permita ir transformando una práctica judicial que apueste a la prevención del crimen y la adecuación de las políticas de encierro. Estos aspectos han sido además destacados desde el ámbito internacional como pendientes de adecuación.

En el año 2010 se producen hechos de altísima gravedad que determinaron la pérdida de vidas de reclusos al incendiarse el establecimiento carcelario del Departamento de Rocha en el mes de julio. Este hecho conmociona al país poniendo en evidencia una vez más la inexistencia de condiciones mínimas de seguridad edilicia en las cárceles entre otros aspectos.

En ese mismo año la ley 18667 de 15 de julio de 2010²³ facultó al Poder Ejecutivo a adoptar diversas medidas a fin de mejorar la situación de riesgo y vulnerabilidad de la población reclusa. Se autorizó hasta el 31 de diciembre de 2010 y por única vez, a recurrir a las fuentes de financiamiento necesarias hasta un determinado monto con la determinación de utilizarse en los siguientes fines: construcción, instalación, reciclaje, readecuación y, en general, toda modificación edilicia en edificios e instalaciones penitenciarias o con ese destino; realizar contratos de compraventa o contratar, en régimen de arriendo o comodato, locales destinados a prisiones o penitenciarias; adquirir equipamiento necesario para los edificios e instalaciones penitenciarias; los gastos derivados del realojamiento de reclusos, así como los destinados a su alimentación, cobertura de necesidades básicas y salud.

La puesta en marcha de esta ley determinó asimismo la creación de nuevos cargos en el Ministerio del Interior y los centros de reclusión dependientes de las Jefaturas de Policía Departamentales. Entre otros aspectos se busca proporcionar personal civil debidamente capacitado en el sistema de modo de sustituir el personal policial. Este nuevo perfil del funcionario penitenciario significa un cambio en sí mismo. Aún cuando

23 Ley 18667 de 15 de julio de 2012. Artículo 1

no se puede asegurar a la fecha si realmente se ha acompañado de la debida capacitación y el aporte de elementos prácticos del punto de vista operativo. El tiempo y la actuación permitirán evaluar su impacto. ²⁴

La ley 18719 de 27 de diciembre de 2010²⁵ de Presupuesto Nacional para el período 2010 – 2014 suprime la Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Reclusión y crea el denominado Instituto Nacional de Rehabilitación. El mismo tiene jurisdicción nacional y dependerá directamente del Ministerio del Interior. Sus cometidos son: ejecutar la política carcelaria; realizar el seguimiento de la gestión; ejecutar la planificación, evaluación y control del sistema penitenciario. ²⁶

A fin de año el Parlamento aprueba la ley 18717²⁷ faculta al Poder Ejecutivo a encomendar al personal militar el cumplimiento de las funciones transitorias de guardia perimetral y control de acceso a cárceles , penitenciarias y centros de recuperación. La ley ha sido objeto de cuestionamientos importantes por parte de diferentes sectores en relación al rol militar en las cárceles. Del punto de vista práctico a la fecha aún no se ha reglamentado lo cual ha sido recomendado por el Comisionado en diversas actuaciones durante el transcurso del año 2011. ²⁸

En relación a la salud la presencia de ASSE en las cárceles ha significado un cambio que se requiere profundizar. La experiencia del COMCAR iniciada en el año 2008 se extendió a Punta de Rieles, Libertad, Centro Nacional de Rehabilitación y El Molino. Resulta necesario que se siga extendiendo a los demás establecimientos donde las carencias en tal sentido provocan situaciones de omisión de asistencia e incumplimiento en la atención. Esto se ha reflejado entre otros llamados de atención de diferentes actores públicos y de la sociedad civil, con las denuncias presentadas ante la justicia por el Comisionado.

Vinculado a la salud sigue pendiente la instrumentación de programas amplios y efectivos que aseguren la desintoxicación de personas

24 Al respecto se puede observar la recomendación del Comisionado relativa a la necesaria provisión de un Protocolo de actuación para el desempeño de funciones de estos nuevos Operadores penitenciarios en el Informe sobre Operadores Penitenciarios presentado a la Comisión Especial de Seguimiento de la Situación Carcelaria el 17 de noviembre de 2011. Distribuido 95/2011.

25 Ley 18719 de 27 de diciembre de 2010. Artículos 219 y 221 respectivamente.

26 Ley 18719 artículo 221.

27 Ley 18717 de 24 de diciembre de 2010.

28 Versión taquigráfica de la Comisión de Seguimiento del Sistema Carcelario de fecha 14 abril 2011. Distribuido 58/2011. p. 7.

privadas de libertad. Este problema no se ha abordado en forma estructural. Puede verse en tal sentido que ha sido una de las recomendaciones vertidas en el primer informe de actuación.

El suministro de preservativos en todos los establecimientos se ha venido instrumentando en forma reciente. La aprobación de la ley de Derechos Sexuales y Reproductivos y la obligación asumida por el estado en el reparto de anticonceptivos a la población, ha implicado la entrega de preservativos en forma mensual a los reclusos.

Con respecto al VIH SIDA, la implementación de estudios centinela y la conserjería adecuada continúa pendiente en todo el país aún con la instrumentación en algunos centros lo que requiere mayores garantías. El tema educativo cuyo desarrollo ha sido promovido por el legislador tiene dispares resultados según el nivel del cual se trate. Son desafíos pendientes la cobertura nacional de la enseñanza secundaria en las cárceles y la enseñanza de oficios o técnico profesional.

Este panorama general no agota todas las temáticas pendientes de cambios y transformaciones tal cual hemos indicado en el presente trabajo.

5.- CONCLUSIONES

Del examen realizado se extraen las siguientes conclusiones:

La institución creada por el legislador irrumpe en la realidad carcelaria generando una situación nueva. La actuación determina la necesidad de que se adecue este nuevo protagonista y se afiance la función de control que surge de su mandato.

La existencia misma de un nuevo mecanismo de defensa y protección de las personas privadas de libertad no pasa desapercibida en el sistema. Genera una necesidad de adecuación y armonización, hasta la fecha inédita en el Uruguay.

La creación del mecanismo no jurisdiccional de protección de los reclusos ha sido una iniciativa legislativa útil y a la vez efectiva. Se ha generado un espacio dedicado al análisis y solución de problemáticas. En muchos casos la actuación ha operado como alerta inmediata. En otros ha interactuado con la autoridad carcelaria y el Poder Ejecutivo. Así también ha colaborado y mantenido una relación fluida con el Parlamento.

Puede afirmarse al respecto que el mecanismo en sí como consagración de garantía específica de los derechos humanos es beneficioso

para el colectivo que protege y para la sociedad en su conjunto. Su puesta en marcha lo ha demostrado. A la fecha su existencia pasa a ser necesaria. Su eliminación como Institución específica generaría una regresión en relación a los derechos protegidos lo cual no sería aconsejable en ningún caso.

Eso no equivale a decir sin embargo que no merezca proyectarse y continuar afianzándose en el universo carcelario. Múltiples aspectos podrían y deberían ser aceitados en relación al vínculo e interacción con las autoridades que se controla. Esta es una primera etapa de vida en la cual se han instrumentado por primera vez mecanismos nuevos en el país.

En respuesta a las interrogantes iniciales concluimos que ha significado un impacto en la cultura misma del recluso quien advertido de un instrumento que le garantiza su derecho tiene que conocerlo y acostumbrarse a utilizarlo y demandarlo. Al igual que sus familiares.

En relación a la autoridad carcelaria la actuación del Comisionado ha provocado también un impacto considerable. Tanto en relación a la propia autoridad como a los jefes que detentan en los diferentes períodos el Poder Ejecutivo. Pues ha significado la existencia de un control hasta entonces inexistente en su gestión, que le indica y exige cambios, así como también le solicita colaboración e interacción.

Ha constituido una nueva herramienta para el Poder Legislativo en lo que refiere no solo a la función de legislar sino también de cumplir cabalmente con la función de contralor del Poder Ejecutivo, condición esencial para la vigencia del principio de separación de poderes en un estado democrático.

Entre el sinnúmero de aspectos a proyectar destacamos la necesidad de trabajar en el campo educativo y muy específicamente como forma de contribuir a la capacitación del personal de los establecimientos para que éste se compenetre y comprenda el alcance de la nueva figura.

Otro aspecto a subrayar consiste en la difusión de los informes. Como se ha visto la obligación de publicación en el Diario Oficial no se ha verificado. El análisis en profundidad de los informes ha quedado circunscripto a los interlocutores antes reseñados. Resta trabajar en concientizar a la opinión pública en la necesaria participación y comprensión del informe en forma directa. Para que el rol del Comisionado pueda cumplir con el requisito de influir en la opinión pública en la forma que mejor se adecue a la realidad. No basta entonces discutir los informes en el recinto legislativo o en la oficina ministerial. Además de esta labor fundamental debe apostarse a la

difusión general y la apertura del debate a nivel social. Ello sin lugar a dudas contribuirá en la mejor inserción de esta garantía en la cultura cívica de la ciudadanía.

Al inicio del trabajo fueron formuladas dos preguntas que pasamos a contestar para finalizar este aporte: La institución del Comisionado Parlamentario es una contribución al estado de derecho y la democracia. La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en relación a la reclusión, es una herramienta útil y efectiva para la observancia del derecho. Se ha abierto una brecha en el camino que en tanto es beneficiosa para el individuo no permitiría la vuelta atrás.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

CAGNONI, José Aníbal. Ombudsman. Editado por el autor, 4º. Edición actualizada, Montevideo, 2004.

CARPIZO, Jorge. "Principales diferencias entre el Ombudsman español y el mexicano" en Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional No. 10, editado por la UNAM, México, enero junio 2004, pp. 3 – 32.

FIZ ZAMUDIO, Héctor. Justicia Constitucional Ombudsman y Derechos Humanos. Editado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, México, 2001.

RODRIGUEZ MORELEÓN, María Engracia del Carmen. Seguridad Pública y Derechos Humanos. Editado por la Academia Nacional de Seguridad Pública, México, 2000.

ASOCIACION PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA. Monitoreo de lugares de detención. Guía práctica. Editada por APT, Francia, diciembre 2004.

REFORMA DEL SISTEMA PENAL Y CARCELARIO. Raúl Ronzoni compilador, editado por Embajada Suiza y CADAL, setiembre 2008.

LOS PROGRAMAS DE REHABILITACIÓN EN URUGUAY: LECCIONES DE LA EXPERIENCIA DEL CENTRO NACIONAL DE REHABILITACIÓN

*Nicolás Trajtenberg*¹

1. El Centro Nacional de Rehabilitación y sus fundamentos. - 2. Cinco diferencias entre el CNR y el resto de los centros del Sistema Penitenciario. - 3. Algunos problemas y dificultades enfrentados en la implementación del CNR. - 4. Conclusiones

RESUMEN

Uruguay enfrenta un contexto preocupante caracterizado por un aumento del crimen, una elevada inseguridad, una situación de emergencia penitenciaria, una ausencia de políticas públicas integrales, de largo plazo y sometidas a procesos de evaluación, y una escasa investigación académica en tópicos criminológicos, en particular referidos a la realidad penitenciaria. Este artículo se centra en el análisis de las dificultades y lecciones aprendidas a extraer de una excepción de política de rehabilitación en el sistema penitenciario del Uruguay: el Centro Nacional de Rehabilitación (CNR). En una primera parte caracterizaremos sintéticamente el caso del CNR y se describirán tres fundamentos teóricos claves del centro (el uso de escalas de riesgo, los programas cognitivo conductuales, y el enfoque del reingreso comunitario). En una segunda parte desarrollaremos cinco características claves entre el CNR y el resto de los centros del sistema penitenciario de los que provienen todos sus internos: las condiciones infraestructurales; condiciones de libertad, confianza y circulación; oferta de programas de tratamiento; asesoría jurídica; el personal y su trato; y el ambiente de baja conflictividad.

¹ Nicolás Trajtenberg es Licenciado en Sociología de la Universidad de la República, Magíster en Sociología y Criminología de la Udelar y de la Universidad Autónoma de Barcelona (España) respectivamente. Investigador -Docente de la Facultad de Ciencias Sociales, autor de diversos artículos sobre el sistema carcelario uruguayo.

En una tercer parte discutiré algunos problemas y lecciones a extraer de la experiencia CNR vinculados a cinco temas: la selección y el ingreso de los internos; el funcionamiento de tres programas claves (pro social, laboral y educativo); el personal técnico y no técnico del CNR; la liberación del CNR; y los procesos de evaluación del centro. Por ultimo finalizare con unas breves conclusiones.

Introducción

En los últimos veinticinco años es posible observar un escenario crecientemente preocupante en lo que refiere a crimen, inseguridad y políticas públicas en Uruguay. Por un lado, se observa un crecimiento permanente de la mayoría de los delitos más relevantes (homicidios, hurtos, rapiñas, lesiones, delitos sexuales, etc.)², una situación de emergencia carcelaria donde la población de reclusos ha crecido exponencialmente³ y donde las condiciones de reclusión son objeto de denuncia a nivel nacional e internacional, y adicionalmente, elevados niveles de inseguridad ciudadana.⁴ Por otro lado, durante todo este tiempo no ha tenido lugar un conjunto de políticas públicas integrales, coordinadas, de largo plazo y sometidas a procesos de evaluación continua (González, Rojido & Trajtenberg 2012).

En este contexto se vuelve cada vez más relevante y urgente lograr una comprensión de las causas del delito y la reincidencia, y de cuales son las medidas y políticas que pueden ofrecer soluciones más exitosas a estos problemas. En este sentido, un problema adicional en Uruguay es la escasa investigación académica en tópicos criminológicos y en particular referida a las instituciones penitenciarias (Rojido, Trajtenberg & Vigna 2012).

En este artículo busco retomar algunas de las investigaciones de los últimos diez años que incluyeron como parte de sus objetivos al Centro

2 Según los datos de la División de Estadísticas y Análisis Estratégico – Ministerio del Interior entre 1985 y 2008 la tasa de denuncias por delitos contra la persona creció de 251,1 cada 100.000 habitantes en el año 1985 a 774,2 en 2010; la tasa de homicidios pasó de 4 cada 100.000 habitantes a 6; la tasa de delitos contra la propiedad pasó de 1908,3 a 4.087,9 cada 100.000 habitantes. Durante este mismo periodo el total de hurtos creció en un 96%, el de rapiñas en un 775%, el de lesiones en un 85%, y el de delitos sexuales en un 50% (González, Rojido y Trajtenberg 2012).

3 La población privada de libertad en las Instituciones Penitenciarias del Uruguay creció de 2.104 en el año 1988 a 8.775 en 2010 (OPP – MIDES 2011).

4 Pese a tener niveles de victimización (19% de la población encuestada) muy por debajo de los promedios de Latinoamérica (31%), el nivel de inseguridad en Uruguay se sitúa en el promedio de la región: solo el 9% de la población cree que vivir en el país es cada día más seguro (OPP – MIDES 2011).

Nacional de Rehabilitación (de ahora en más CNR), una excepción de política de rehabilitación dentro de la realidad penitenciaria del Uruguay. El objetivo es recapitular algunos de los problemas y lecciones de la experiencia del CNR que sean relevantes para los desafíos en materia de políticas de rehabilitación que actualmente enfrenta Uruguay. Para ello retomare algunos de los resultados y hallazgos de cuatro proyectos de investigación: i) “Políticas Públicas, ciudadanía y delito: el caso del Programa de Seguridad Ciudadana”, 2001 – 2002, *Premio Juan Pablo Terra*, Universidad CLAEH; ii) “Criminalidad y políticas de rehabilitación en Uruguay. El caso del Centro Nacional de Rehabilitación”, 2007 – 2009, *Programa de Vinculación con el Sector Productivo*, Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC); iii) Proyecto “Entre la reincidencia y el desistimiento: factores y razones para entender los procesos de abandono de la vida criminal Uruguay”, 2009 – 2011, *Programa I + D*, Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC); iv) Proyecto “Seminario Internacional sobre Políticas Públicas en Criminalidad e Inseguridad”, 2011 – 2011, *Programa Fondos para la comprensión de temas de interés general*, Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC).

En lo que sigue en la primer parte describiré brevemente el CNR y tres fundamentos conceptuales en los que se basa su diseño: el uso de escalas de riesgo, programas cognitivo conductuales, y el enfoque del reingreso comunitario. En la segunda parte desarrollare brevemente cinco características que diferencian notablemente a la experiencia CNR en relación al resto de los centros del sistema penitenciario, a saber: las condiciones infraestructurales; condiciones de libertad, confianza y circulación; oferta de programas de tratamiento; asesoría jurídica; el personal y su trato; y el ambiente de baja conflicto. En la tercer parte desarrollare algunos problemas observados y lecciones observados a lo largo de su funcionamiento. En particular me centrare en: la selección y el ingreso de los internos; el funcionamiento de tres programas claves (pro social, laboral y educativo); el personal; la salida o liberación del CNR; y los procesos de monitoreo y evaluación del centro. Finalmente haré unas breves conclusiones.

1. El Centro Nacional de Rehabilitación y sus fundamentos conceptuales

El CNR se crea en el año 2002 como parte del Programa de Seguridad

Ciudadana, un esfuerzo integral en políticas públicas y criminalidad surgido a raíz de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo. Una de las prioridades dentro las distintas áreas de intervención era la construcción de una institución penitenciaria modelo que buscaba presentar una alternativa viable de rehabilitación para los jóvenes ofensores. Más específicamente constituía un centro de pre-egreso focalizado en una población objetivo de hombres de entre 18 y 29 años⁵ provenientes de diversos centros del sistema penitenciario.

El CNR estaba localizado en el edificio del ex hospital psiquiátrico Musto, en el barrio Colón y ocupaba una superficie de 17.000 metros cuadrados. Se organizaba en cinco pisos a los efectos de poder albergar internos en diferentes etapas de sistema progresivo de transición hacia la libertad. El cuarto piso se destinaba a la administración del centro incluyendo las oficinas gerenciales, técnicas y administrativas, y adicionalmente la cocina y el comedor. En el tercer piso había un programa de mayor vigilancia con los individuos recién ingresados y los internos más problemáticos. Los pisos segundo y primero suponían menores niveles de control y seguridad y estaban destinados a los individuos que iban avanzando en su proceso rehabilitatorio y se encontraban mas cercanos del egreso. Los tres pisos donde se alojaban a los internos poseían dos alas que incluían habitaciones, un espacio común y salas individuales para entrevistas con familiares o técnicos. En la planta baja se encontraban las aulas, los talleres, una sala de informática, un gimnasio cerrado con vestuarios y la policlínica para atender a los internos.

El ingreso al CNR era voluntario y producto de un proceso de selección que incluía entrevistas personales y la aplicación de una escala de riesgo. El programa de tratamiento era progresivo y se basaba en tres fases que suponían diferentes niveles de competencias, responsabilidad y autonomía de los internos. Adicionalmente, existía un plan de trabajo individualizado y adaptado a las necesidades específicas. La intervención se basaba en una serie de programas específicos: a) *programa educativo y de capacitación* (que incluía educación formal y otros conocimientos); b) *Programa de Vínculos Socio – Familiares (orientado a reforzar los vínculos familiares y comunitarios del interno)*; c) *Programa de Pensamiento Prosocial (focalizado en generar y reforzar habilidades sicosociales e interpersonales)*; d) *Programa Laboral* (centrado en la adquisición de competencias específicamente laborales

5 Posteriormente el límite de edad fue modificado a 34 años.

y en la promoción de un vínculo laboral en el exterior); y *Programa de Convivencia y Disciplina*⁶ (destinado a gestionar el funcionamiento cotidiano y a desarrollar hábitos saludables y el respeto por otros residentes del CNR). En definitiva, se apostaba a mejorar los recursos y habilidades personales, sociales, cognitivas y emocionales de los ofensores, y a disminuir no solo sus tasas de reincidencia sino que también otros comportamientos negativos.

Dos elementos destacaban al CNR respecto al resto de las instituciones penitenciarias del Uruguay. Por un lado, y en un nivel estrictamente formal, pese a depender directamente del Ministerio del Interior, la gestión del CNR estaba a cargo de técnicos y educadores y la fuerza policial únicamente se dedicaba a tareas de guardia perimetral. Por otro lado, se retomó y adaptó la experiencia internacional en programas de reducción de la reincidencia. Me interesa destacar tres elementos claves en el diseño del CNR.

Un primer elemento era el empleo de escalas de riesgo. Como señala Bonta, La escasez de recursos, la imposibilidad de ofrecer tratamiento a todos los individuos, y la necesidad de maximizar la eficacia y la eficiencia en el uso de los recursos, determinan que resulte clave tener una adecuada estimación acerca de cuán probable es que los individuos reincidan. En particular dicha estimación es para las decisiones judiciales y penitenciarias acerca de i) cómo asignar a los ofensores a los distintos programas de tratamiento efectivos y eficaces o ii) qué extensión de pena deberían recibir (Bonta 1996). Las escalas de riesgo son instrumentos que permiten tomar decisiones más informadas ya que superan los tradicionales análisis clínicos caracterizados por ser menos sistemáticos, excesivamente basados en factores subjetivos (y por ende, más susceptibles a inconsistencias o arbitrariedades) y de prognosis menos claras (Jones 1996). A los efectos de ser lo más útiles y precisas posibles es relevante que las escalas de riesgo involucren no solo factores de riesgo estáticos como el sexo, antecedentes penitenciarios, edad del primer delito, etc., sino que también deben incluir factores de riesgo dinámicos o susceptibles de modificación como por ejemplo estilos de pensamiento, estilos emocionales, grupos de pares, tipo de personalidad, nivel de autoestima, grado de supervisión y afecto familiar, experiencia

6 Inicialmente este programa se denominaba “Vida Cotidiana”.

laboral, nivel educativo, etc. (Andrews 1995, Langton 2006).⁷

Un segundo aspecto era la inclusión de un tipo específico de programa de tratamiento que la evaluación internacional ha validado como más exitoso. En este sentido, los programas que en promedio han mostrado mejores tasas de reducción de la reincidencia han sido aquellos basados en metodologías cognitivo – conductuales (Lipsey & Landenberg 2006). Estos programas buscan problematizar la idea de que el comportamiento general, y el delictivo en particular, está tan fuertemente determinado por el entorno. Sin desconocer o negar la influencia del ambiente, se asume que existe un amplio margen de operación con las creencias, actitudes, valores, procesos de aprendizaje y de toma de decisión de los ofensores (Geandreau 1996, Palmer 1996, Hollin 1996, 2001). Los ofensores suelen tener problemas y déficits en sus competencias cognitivas, su autocontrol, sus razonamientos y su capacidad para resolver problemas. Por ello estos programas buscan lograr que los ofensores entiendan cuáles son los procesos cognitivos a través de los cuales terminan realizando actos delictivos. No se pretende enseñarles que deben pensar, sino cómo pensar, ya que ello les permitirá tomar mejores decisiones (Lipsey & Landenberg 2006). Es decir, el objetivo es que los internos aprendan a ser más reflexivos, autocríticos y que logren ser más anticipatorios y deliberativos en sus maneras de actuar y decidir. En este sentido, es decisivo fomentar la capacidad de auto control y su manejo de las emociones, así como el desarrollo de una mayor empatía hacia los otros, en particular, las víctimas y sus familiares (Robinson & Poporino 2001). Para ello los programas de tratamiento deben buscar aplicar principios de refuerzo buscando minimizar las consecuencias desagradables o dolorosas (castigos) y maximizar las consecuencias deseables o placenteras (recompensas) a los efectos de fomentar el comportamiento pro social (McGuire 2001). No obstante, como ya señalé, este enfoque cognitivo

⁷ No obstante, vale señalar que estos instrumentos poseen al menos tres tipos de problemas. En primer lugar, las expectativas que habían generado los enfoques estadísticos sofisticados no se han visto cumplidas. Las grandes dificultades para lograr niveles de predicción superiores a la mitad de la varianza de la variable, sumado a la mala calidad de los datos y a la naturaleza fuertemente aleatoria del comportamiento criminal han provocado un fuerte pesimismo sobre su eficacia (Jones 1996). Ello se vuelve particularmente grave habida cuenta los importantes problemas éticos implicados en un instrumento que tiene alto riesgo identificar erróneamente a individuos como potenciales reincidentes (falsos positivos). En segundo lugar, se desconoce la naturaleza del cambio o dinámica específicas de los factores de riesgo, lo cual vuelve más compleja la labor predictiva (Langton 2006). En tercer lugar, no está claro qué ponderación debería otorgarse a muchos de estos factores, por lo cual muchas veces se termina reintroduciendo un amplio grado de discrecionalidad que era lo que inicialmente se trataba de minimizar (Jones 1996).

conductual se complementaba en el CNR con una fuerte apuesta a la esfera laboral, educativa y al manejo de los vínculos familiares.

Finalmente, un tercer componente conceptual es el fuerte énfasis en el reingreso o reintegración. La investigación empírica reciente ha demostrado que muchos individuos terminan abandonando el delito por cambios y procesos extra institucionales asociados a vínculos sociales y comunitarios (Maruna 2001, Sampson y Laub 2003). En los últimos años se ha discutido la necesidad de que las instituciones penitenciarias y sus programas intenten retroalimentar positivamente los procesos de desistimiento, o al menos minimizar lo mas posible sus efectos contraproducentes. Para ello se ha planteado la necesidad de que los programas de tratamiento focalicen en cuatro aspectos centrales: i) orientar los programas de tratamiento durante la privación de libertad hacia la salida y el rencuentro con su familia y la comunidad; ii) preparar y ajustar el proceso por el cual los individuos son liberados; iii) desarrollar programas de tratamiento y supervisión post prisión en las comunidades de retorno; iv) realizar trabajo de preparación de las comunidades receptoras coordinando los servicios penitenciarios, las políticas sociales y los recursos comunitarios (La Vigne et al., 2004, Byrne&Taxman 2005, Visher 2007, Petersilia2003, 2010).

2. Cinco diferencias entre el CNR y el resto de los centros del Sistema Penitenciario

La evaluación de la experiencia del CNR está inevitablemente marcada por una comparación con la experiencia con el sistema carcelario tradicional del cual todos los internos provienen. Me interesa destacar cinco dimensiones donde el CNR marcaba grandes diferencias: i) las condiciones infraestructurales, ii) condiciones de libertad, confianza y circulación, iii) oferta de programas, iv) asesoría jurídica, v) el personal y su trato, y finalmente vi) el ambiente de baja conflictividad.

Una primer gran diferencia lo constituían las comodidades y *condiciones básicas* ofrecidas en el CNR. No en vano era llamado el “*hotel*” del sistema penitenciario. El CNR contaba con condiciones edilicias e infra estructurales muy superiores en relación al sistema penitenciario en términos de celdario, lugares comunes, sanitarios, instalaciones deportivas, etc. De hecho, muchos de los centros de origen de los entrevistados no logran cumplir con mínimos servicios básicos de saneamiento, luz, agua,

agua caliente, aislamiento térmico, camas, frazadas, etc. Por otra parte, el contraste con las otras cárceles es aun más marcado ya que las condiciones infraestructurales de por sí inadecuadas se agudizan en un contexto de sobre población y hacinamiento. Al mismo tiempo, las notables diferencias de higiene y alimentación observadas determinaban que en el CNR se lograran disminuir muchos de los problemas de salud y enfermedades sufridos por la población reclusa alojada en el resto del sistema. De hecho, muchos internos entrevistados señalaban que mientras en el CNR existía un sistema de atención médica normal donde cualquier dolencia (independientemente de su seriedad) es objeto de atención, en el resto del sistema penitenciario, salvo casos de extrema gravedad o urgencia, resulta imposible ser atendido.

Un segundo punto importante es que el diseño del CNR involucra un cambio decisivo en términos de ruptura del aislamiento y la escasa circulación que estaban acostumbrados a sufrir los presos. En parte ello se debía a que los centros penitenciarios de los que provenían, la baja dotación del personal dificultaba enormemente la gestión la seguridad y los conflictos si se admite una elevada circulación de los internos por las distintas áreas. En el CNR, si bien se mantiene la privación de libertad ambulatoria, y si bien, los individuos se encuentran separados por piso según su nivel de adaptación y avance, gozan de mayor libertad de circulación tanto a nivel de los distintos espacios como en términos de los horarios. De hecho, varios internos marcan como un aspecto central la *libertad y confianza* otorgadas por el CNR. Independientemente de que naturalmente existían condiciones de seguridad, vigilancia y supervisión propias de una institución penitenciaria, muchos de los trabajos y actividades involucraba que los internos estuvieran en contacto con armas, llaves, o que tuvieran numerosas oportunidades para escaparse. Estas demostraciones de confianza eran muy relevantes para muchos de los internos entrevistados ya que las asociaban a la ausencia de estigmatización y al trato como iguales. Adicionalmente, esta confianza también se traducía en la posibilidad de que los internos pudieran *participar e innovar* en su propio proceso de rehabilitación. En algunos casos los internos sugerían ideas o cambios en las actividades y posteriormente se desarrollaban reuniones donde internos y educadores veían la propuesta original y evaluaban los cambios sugeridos por los internos.

En tercer lugar, uno de los elementos singulares y más destacados del CNR era su *oferta de programas*. Como señalé en la introducción, estos programas buscan ofrecer alternativas y desarrollar competencias en

múltiples dimensiones: laboral, educativo, cognitivas, sociales, vínculos familiares, disciplina y respeto por los demás.

En cuarto lugar, el CNR brindaba una serie de *beneficios* y ayudas de orden *jurídico*. La mayoría de los individuos que ingresan al sistema carcelario poseen escasas o nulas posibilidades de contratar abogados para seguir su causa, establecer reclamos o exigir beneficios penitenciarios. En el CNR los internos son intensamente apoyados en el plano jurídico, lo cual implica no solo un mayor nivel de información acerca del estado de la causa penal, sino el favorecer la obtención de beneficios como las salidas transitorias. Adicionalmente, el interno recibe estímulos y facilidades para regularizar su situación legal y documental.

En quinto lugar, las diferencias en términos de *recursos humanos o personal* son también abismales. No solo hay un cambio decisivo en la presencia de técnicos, educadores y profesionales especializados, sino que hay también un cambio en el tipo de vínculo que se plantea con dichos técnicos y con el personal custodial.

Finalmente, existe en el CNR un *ambiente de tranquilidad* y ausencia de conflictos debido en parte a los elementos anteriormente mencionados y debido también al sistema de sanciones establecidas (amenaza de expulsión del CNR en caso de peleas físicas). Varios entrevistados señalaban como ventaja del CNR no correr el riesgo de ser severamente lastimado o incluso muerto. El tipo de ambiente tiene fuertes implicancias para uno de los temas más importantes para los internos: las visitas familiares. El CNR ofrece un ambiente limpio, amigable y resguardado donde la familia puede acudir en forma frecuente sin verse resentida o afectada por el entorno. Este ambiente ayuda a que no se genere un proceso de desgaste y distanciamiento con los familiares ya que en muchos casos cuando los reclusos enfrentaban condiciones de vida penitenciaria muy deterioradas tendían a intentar minimizar o espaciar las visitas familiares.

En definitiva, el CNR constituía un cambio cualitativo en relación a buena parte de las prácticas y experiencias penitenciarias existentes en Uruguay. No obstante, existieron una diversidad de dificultades, problemas, efectos perversos no previstos en su implementación que es importante rescatar como aprendizajes para futuros esfuerzos y programas de rehabilitación en Uruguay.

3. Algunos problemas y dificultades enfrentados en la implementación del CNR

3.a. Selección e ingreso

Un primer problema lo constituyo la *selección de la población* a tratar. Como el CNR es un centro de pre egreso, por razones de diseño los reclusos elegidos, provienen del sistema penitenciario y por ende han sufrido varios de las dificultades y problemas existentes en las cárceles tradicionales. En primer lugar, debieron adaptarse a locaciones inhóspitas, caracterizadas por el hacinamiento, la mala calidad de la alimentación, y el descuido de mínimas condiciones sanitarias y de higiene. En segundo lugar, muchos de los internos relatan haber vivido en constante tensión psicológica en un medio donde las situaciones de conflicto tienen lugar permanentemente, donde predomina la desconfianza generalizada y donde la violencia física es uno de los medios claves para dirimir diferencias, definir jerarquías, y ganarse el respeto de los demás. Adicionalmente, los conflictos no solo tienen lugar entre los presos sino que también existen fuertes tensiones con el personal policial, observándose diversos relatos sobre abusos de poder y/o corrupción por parte de los funcionarios de seguridad. Este proceso de adaptación bastante doloroso donde uno debe aprender los códigos y normas de la subcultura carcelaria es aun más complicado para quienes no cuentan con antecedentes penitenciario o no poseen la “tutoría” de algún veterano penitenciario o un conocido de la vida afuera de la cárcel. En definitiva, muchos de los individuos ingresan al CNR no solo con las debilidades de sus condiciones de vida que ya demandaban la necesidad de un programa de tratamiento, sino que encima se le agregan los importantes costos psicológicos del pasaje por el sistema penitenciario tradicional, lo cual puede debilitar las posibilidades de impacto de los esfuerzos del CNR.

En este sentido, dadas las grandes diferencias existentes entre el CNR y el sistema penitenciario tradicional, se observan en varios de los entrevistados la existencia de *problemas de adaptación*. Muchos internos tienen dificultades para ajustarse a las nuevos compromisos, exigencias y obligaciones, aún cuando poseen una evaluación muy negativa de lo que lo que experimentaron previamente a llegar al CNR. Dejar atrás los códigos carcelarios no constituye una tarea sencilla, y de hecho, algunos sufren tanto el cambio que no logran acostumbrarse y piden voluntariamente

para volver al sistema penitenciario tradicional.⁸ Entre muchos elementos, dos son reiteradamente destacados. Por un lado, en el CNR se rompe con un importante código carcelario: conviven todos los internos aun cuando carguen con el estigma de ser ex policías, violadores, etc. Por otro lado, muchos internos no logran adaptarse a la idea de que tengan que estar sujetos tan intensivamente a distintos tipos de programas y de requerimientos de los técnicos del CNR.

Un problema observado es que las enormes diferencias existentes entre el resto del Sistema Penitenciario y el CNR determinan que muchas veces las *razones para ingresar al CNR* no estén asociadas a reconocer sus problemas, querer cambiar y someterse a un programa de tratamiento, sino mas bien únicamente a escapar de las terribles condiciones en la cárcel de origen, y obtener mejores condiciones materiales de vida, ofrecer mejores condiciones de visita a los familiares, tener un mejor asesoramiento jurídico y aumentar la probabilidad de lograr salidas transitorias.⁹ Si bien es razonable que los reclusos quieran mejorar sus condiciones de vida, el hecho de que existan tales diferencias en las condiciones básicas, determina que muchos individuos que no pretenden tener un cambio se vean incentivados a ingresar al CNR y ello pueda repercutir negativamente en términos de la eficiencia de los recursos ya que en caso de no ser detectados en el mes de diagnostico, el CNR destina una importante cantidad de recursos y programas a individuos que no están dispuestos a cambiar.¹⁰

Un aspecto adicional y no menor que puede favorecer los problemas de adaptación de los internos es la prueba inicial a la que eran sometidos los internos. Esta prueba era llamada el *período de diagnóstico* e involucra que la generación de individuos que ingresa debiera estar confinada durante

8 Inclusive en algunos casos, los individuos aun cumpliendo con el perfil requerido, se niegan a ser trasladados desde el sistema penitenciario al CNR aduciendo que ya están demasiado acostumbrados a los códigos de la cárcel tradicional.

9 En algunos casos existía alto grado de desinformación sobre que era el CNR y producto de esa desinformación algunos individuos que tenían el perfil adecuado se negaban a ir y terminaban yendo presionados. Por ejemplo, un interno del CNR entrevistado relato que inicialmente creía que el CNR seguía siendo una institución para personas con problemas mentales y en base a ese miedo se negaba a trasladarse, pero fue amenazado de ser trasladado a otra institución en aun peores condiciones en las que se encontraba y entonces decidió aceptar.

10 Es importante recordar la idea de Maruna (2001) y retomada por algunos teóricos del reentry como Petersilia (2003) acerca de que una de las claves para el abandono del delito y consecuentemente para el éxito de los programas de tratamiento, que el individuo ofensor se plantee explícitamente el deseo de cambiar.

un mes sin contacto con el resto de los internos del CNR y siendo objeto de evaluación en múltiples dimensiones. Este era un período de particular tensión y nerviosismo, no solo por lo que está en juego (lograr quedarse o ser devuelto a las instituciones penitenciarias de origen) y como era que debían responder a los efectos de no ser rechazado, sino que también porque al ser un grupo de conformación heterogénea, podían originarse múltiples problemas y conflictos. Por otra parte, la propia inactividad a la que eran sometidos durante la etapa de diagnóstico, salvo por alguna salida al patio, generaba fuertes dosis de ansiedad en muchos de ellos.

3. b. Los programas

En relación a los *programas de tratamiento* se identificaron algunos inconvenientes asociados tanto al diseño como a la aplicación.¹¹

En relación al *programa pro social*, cuando se interroga a los internos se observa un panorama heterogéneo. Por un lado, algunos internos poseen una evaluación positiva ya que reconocen que les han permitido lograr una mayor apertura mental, un aprendizaje a conceptualizar ya sea reduciendo la complejidad de las situaciones enfrentadas, o complejizando una percepción excesivamente simplista y carente de matices. Estos programas los ayudan a identificar correctamente los problemas desde distintos puntos de vista, y también a plantearse un redimensionamiento de la víctima. Por otro lado, otros internos tienen una mirada más crítica y observan dos problemas centrales. Primero, el carácter trivial e innecesario de los temas de varios talleres. Algunos internos sostienen que no precisan estos programas para saber que está bien o como deberían haber resuelto en forma adecuada un problema. Segundo, se observa escaso realismo en muchas de las propuestas y planteos observados en los talleres. En algunos casos, se considera que las propuestas son tan escasamente realistas que se vuelven ridículas, y el programa termina siendo considerado un programa para “giles” “que pretende cosas imposibles” o que no logra situarse en los complejos contextos de decisión que enfrentan los internos cuando están libres. Aun más grave es que algunos entrevistados dejan entrever como este tipo de programas dan lugar en muchos casos a respuestas escasamente

11 Me voy a focalizar en tres programas: pro social, laboral y educativo. Para una mayor profundización de algunos problemas en estos tres programas o para un desarrollo de los problemas de los programas Vínculos familiares, y Convivencia y disciplina, ver Rojido, Vigna y Trajtenberg (2012) y en Pucci, Rojido, Vigna y Trajtenberg (2010).

sinceras pero políticamente correctas de los internos para con el educador y la institución, lo cual refuerza la mala imagen del programa. En su variante más extrema, el programa terminaba siendo un objeto de burla por parte de algunos internos. E incluso, como elemento agravante, mientras el interno cumpla con el resto de las expectativas institucionales (fundamentalmente, las educativas, laborales y disciplinarias), el hecho de no tomarse en serio el programa pro social no genera consecuencias negativas.

Estos testimonios pueden estar marcando problemas de dos tipos. Por un lado, una inadecuada selección de la población asociados a individuos que vienen únicamente por las mejores condiciones de vida y no reconocen la necesidad de someterse a programas de tratamiento. Por otro lado, si asumimos que efectivamente los individuos pueden no requerir estos programas, entonces estamos ante un diseño inadecuado que no segmenta adecuadamente la oferta de programas para los internos y por ende establece una discutible obligación homogénea de experimentar el tratamiento del programa pro social.

Otro de los componentes destacados en la propuesta del CNR es el *programa laboral*. Existe un fuerte contraste entre la experiencia laboral en CNR y la experiencia laboral en el sistema penitenciario tradicional donde según los relatos de los entrevistados: la probabilidad de obtener un trabajo era muy baja, el tipo de trabajo solía ser escasamente atractivo; la paga solía ser muy mala (muy por debajo del salario mínimo); y no se observaba un sistema de gestión transparente de asignación de los escasos puestos de trabajo. La experiencia laboral en CNR era completamente diferente. Para empezar, existía una oferta laboral institucional aparentemente suficiente para todos los ingresos. En segundo lugar, hay una mayor variedad y atractivo en las oportunidades laborales disponibles: cocina, mecánica, huerta, hacer bloques, carpintería, chapa y pintura, herrería, fabrica de pasta, etc. En tercer lugar los sueldos son claramente superiores en comparación a los sueldos del resto del sistema penitenciario. En cuarto lugar, las formas de acceder a los trabajos son más transparentes, e inclusive los internos cuando ingresaban son consultados sobre que tipo de experiencia laboral poseían así como que tipo de trabajo preferiría desempeñar. Finalmente, dada la rotación planificada en las distintas actividades laborales, los reclusos no solo obtenían ingresos atractivos sino que lograban aprender múltiples destrezas y competencias específicas.

No obstante, se observaron algunas dificultades. En primer lugar,

la oferta simultánea de programas de tratamiento diferentes puede generar efectos contraproducentes. Un problema central es que el programa laboral podía competir y debilitar el programa prosocial en tanto algunos presos percibían como más relevante provechoso trabajar, aprender un oficio y hacer dinero que estar hablando con psicólogos sobre simulacros de situaciones poco realistas. Un segundo problema refiere a problemas de lentitud y desajuste de tiempos entre la demanda y oferta laboral. Algunos internos relatan cómo una vez ingresados a la institución, insertarse en alguno de los trabajos disponibles no se lograba tan fácil o rápidamente como estaba previsto. En tercer lugar, hay problemas de asignación debido a i) diferentes preferencias de los internos por la oferta laboral; ii) y por diferencias en los sueldos ofrecidos según el tipo de trabajo. En algunos casos, la ausencia de cupos determina que los internos tengan que resignar sus pretensiones iniciales por cierto tipo de trabajo y tomar lo que hay disponible. Esta situación se agrava en tanto existe la percepción de que no todos los internos cumplen igualmente con las mínimas condiciones de constancia y esfuerzo necesarios para desempeñarse en los distintos trabajos.¹² Por lo tanto, en ocasiones, el sistema de asignación de trabajos puede resultar injusto en tanto premia ofreciendo trabajos muy demandados a internos que los desaprovechan (abandonándolos a los pocos días de haber asumido) y que no los merecerían. Un cuarto problema está implícitamente sugerido en el problema anterior y está referido a la forma en que se regula y controla el cumplimiento del trabajo. Para algunos internos, el CNR no controla como debiera y ello genera que algunos internos reciban ingresos y no trabajen como debieran, o que lo hagan en forma mucho menos satisfactoria que sus compañeros. Un problema adicional es que no siempre parecía funcionar en forma adecuada el cobro del sueldo en tanto que algunos internos declaraban haber trabajado durante cierto lapso sin haber cobrado.

La asignación de trabajos al interior de las instituciones penitenciarias constituye un problema genuino de justicia local (Elster 1994) de difícil solución para las autoridades. Sobre todo cuando una subconjunto

12 De todas maneras, es importante no asumir en los internos del CNR una preferencia constante por el trabajo. Algunos internos parecen tener una actitud antagónica o displicente hacia el trabajo y son varios los que desaprovechan las oportunidades laborales. En algunos casos es posible que esta actitud se deba a un problema clave para la tradición del reingreso y que no pudo ser resuelta en el CNR: desconexiones entre el proceso judicial de liberación y los procesos penitenciarios de rehabilitación. De hecho, se observaba en algunos internos la ansiedad y los nervios de una liberación próxima debilitaban su involucramiento y compromiso con las actividades laborales en el CNR.

importante de los internos demandan el mismo tipo de trabajo. El equilibrio entre eficacia y justicia no parece presentar ninguna solución óptima visible, oscilando entre i) ofrecer los trabajos a quienes los desempeñarían en forma más adecuada de acuerdo a su experiencia y habilidades (eficiencia), ii) y ofrecer los trabajos intentando dar oportunidades a los efectos de ofrecer formación y oportunidades a individuos que han carecido en el pasado de posibilidades(justicia), disminuyendo la eficacia en la realización de los trabajos. En el CNR parece operar un principio moderado de justicia donde se intenta emparejar preferencias laborales inicialmente, pero se plantea una rotación laboral a los efectos de ofrecer un abanico de oportunidades laborales y salariales amplias a todos los internos participantes.

La dimensión laboral tiene un componente adicional en tercera fase: la oportunidad de realizar una pasantía laboral fuera del CNR en empresas con las que se poseen convenios. Este tipo de componentes tiene una importancia clave en los programas de rehabilitación ya que se hace cargo de las dificultades involucradas en el reingreso de los internos a la sociedad,¹³ donde existen evidentes problemas de acceso a oportunidades legítimas para poblaciones estigmatizadas por sus antecedentes penitenciarios. No obstante, la implementación ha presentado algunos problemas. En primer lugar, el número de internos que se ha logrado colocar en estos emprendimientos laborales ha sido escaso. En segundo lugar, las condiciones laborales de los trabajos en las pasantías logrados no siempre son muy atractivas fundamentalmente en términos salariales y condiciones de trabajo. En tercer lugar, dichas condiciones laborales son diferentes según el tipo de vínculo y empresa que haya establecido convenio con el CNR. Esto genera una sensación de injusticia en los internos ya que dos individuos que posean idénticos méritos en términos de un adecuado proceso de rehabilitación pueden estar trabajando en tercera fase bajo condiciones de trabajo y de salario absolutamente diferentes. Un cuarto problema es la falta de prácticas de reingreso una vez finalizadas las pasantías laborales. Cuando la pasantía culmina, el individuo terminaba formalmente su vínculo con la justicia y el CNR, y debe dejar el lugar a otros internos del CNR. No obstante, generalmente los ex internos suelen carecer de alternativas laborales, y muchos relatan encontrarse desorientados acerca de cómo continuar su vínculo con el mundo del trabajo y buscar opciones laborales sin ningún

13 Ver tercer eje conceptual en paginas 4 y 5.

tipo de apoyo institucional.¹⁴

El componente *educativo* del CNR está asociado a la oferta laboral planteada en la institución penitenciaria. Hay dos tipos de ofertas educativas. Por un lado, la oferta externa involucraba la posibilidad de ir por el día a estudiar a la UTU cursos como mecánica, serigrafía, peluquería, etc. Por otro lado, la oferta interna permitía el aprendizaje dentro del CNR de cursos genéricos como computación, reiki o inglés y otros más referidos a las posibilidades laborales de la institución: diseño gráfico, avicultura, curso para hacer jabón o detergente, jardinería, etc. En general existía una percepción positiva de los cursos porque: permiten sobrellevar la rutina; proveen de incentivos para continuar estudiando luego de ser liberados; otorga posibilidades en otras áreas del CNR (por ejemplo, la laboral); son visualizados como una herramienta útil para la inserción laboral futura. No obstante, varios de los internos entrevistados mencionaban algunas dificultades. Conviene plantear cuatro de estas situaciones problemáticas.

En primer lugar, en algunos casos existen problemas de coordinación entre los programas educativos y las salidas transitorias. Algunos internos declaraban estar interesados en estudiar pero que se habían visto impedidos de hacerlo en formar regular y continua debido a que se veían forzados a perder horas de salidas transitorias. Cuando la coordinación es inadecuada ofrecer más de un programa puede terminar siendo contraproducente.¹⁵ En segundo lugar, algunos internos perciben que la oferta y exigencia educativa por parte del CNR es cuestionable en tanto asume una inexistente homogeneidad en el nivel educativo de los internos. Por ello, algunos entrevistados señalan que reconocen el valor del componente educativo para muchos compañeros, pero que en términos estrictamente personales consideraban innecesarios algunos componentes dado sus antecedentes familiares, educativos y laborales.

En tercer lugar, nuevamente operan perversamente las desconexiones

14 Dada la escasez de recursos, el costo de oportunidad de seguir dedicando esfuerzos a los ex internos es visualizado como excesivamente alto por el CNR. No obstante, como senale paginas atrás la literatura especializada en desistimiento y reingreso llama a evaluar más cuidadosamente la asignación de los recursos. Si aceptamos que la clave para abandonar el delito esta fuertemente asociada a cambios en la vida del interno una vez que sale fuera de las instituciones, entonces se vuelve más razonable y costo eficiente destinar parte de los recursos a intentar asegurar los vínculos de los ex internos con instituciones sociales claves como el mundo del trabajo.

15 Es justo señalar que en el caso de la asignación de salidas transitorias los problemas de coordinación competen al CNR y también al Poder Judicial que posee un rol decisivo.

entre la liberación jurídica y la rehabilitación penitenciaria: el hecho de que algunos de los internos estén próximos a ser liberados opera como un obstáculo para que puedan concentrarse en las actividades educativas planteadas en el CNR.

Finalmente un “efecto perverso” de la intervención del CNR es de carácter más bien burocrático - administrativo. Se trata de la certificación de las habilidades desarrolladas durante el período de reclusión. Si bien estas habilidades son positivamente evaluadas ya que en muchos casos facilitaron el acceso a mejores puestos laborales y el regreso al sistema educativo, también pueden implicar efectos perversos no previstos. Un ejemplo ilustrativo es el caso de un interno que estaba a punto de obtener un buen empleo en base a la capacitación recibida en el CNR, pero que no terminó siendo rechazado debido a que el certificado probatorio de dicha capacitación hizo evidente que había estado recluso en una institución penitenciaria.

3. c. El personal del CNR

Los *recursos humanos* y su vínculo con los internos constituyen otro aspecto decisivo de la evaluación del CNR. Los entrevistados relataban como el vínculo con funcionarios en las prisiones de origen en general es bastante escaso, superficial, agresivo, estigmatizador y predominantemente limitado a funcionarios policiales, brillando por su ausencia los técnicos. No solo hay muchas más hora - técnico por interno en el CNR sino que muchos entrevistados tenían en general una opinión positiva sobre el personal técnico del CNR, destacándose en muchos la empatía y preocupación por el bienestar del interno y el trato ofrecido. También se señala la confianza ofrecida por muchos de los educadores observándose una ausencia de temor y distancia respecto a los internos reflejada en la disposición a realizar actividades cotidianas en forma conjunta y una constante presencia y apoyo de los educadores con los internos durante toda la jornada independientemente del tipo de actividad. También se destacaba la modalidad de trabajo donde varios educadores enfatizaban: la dimensión comunicativa y dialógica, la asertividad y la responsabilización, y la presencia de refuerzos, todos elementos que permitían ofrecer a los internos un panorama claro de cómo van avanzando y cuáles son sus puntos fuertes y débiles en su proceso de rehabilitación.

No obstante, nuevamente se presentaron una serie de problemas no menores en materia de RRHH. La ausencia de programas de tratamiento

penitenciario fue un problema para el reclutamiento de RRHH calificados, especializados y con experiencia en la materia. En muchos casos, la mejor opción se encontraba en incorporar educadores con experiencia de trabajo con adolescentes infractores en el INAU u ONGs asociadas. La ausencia de una adecuada y suficiente oferta de RRHH calificados demandó contratar funcionarios que, según los testimonios de algunos funcionarios entrevistados, no estaban adecuadamente preparados para las tareas y/o carecían del compromiso necesario con la filosofía y el programa de tratamiento. A su vez, el CNR fue escenario de conflictos entre los distintos tipos de funcionarios que afectaron su funcionamiento. Por un lado el hecho de que el CNR dependiera del Ministerio del Interior, generando resistencias por parte de los técnicos civiles a adaptarse a la condición y peores salarios de agente policial, como desde los policías a tener que aceptar que civiles sin carrera policial pasaran a ser en algunos casos sus superiores jerárquicos. Por otro lado, la ausencia de un plan integral estable de capacitación, integración y motivación y un importante recambio y pérdida de parte de los funcionarios (debido a cambios en la gerencia y en la condición financiera del CNR) favorecieron que se produjeran diferencias y conflictos tanto entre técnicos de diferentes áreas o turnos como entre técnicos y administrativos, o entre funcionarios civiles y policiales. Los conflictos, sobre todo a nivel técnico, tuvieron como consecuencia un debilitamiento de consensos institucionales básicos referidos al marco teórico y a los programas, técnicas y rutinas a aplicar en el CNR.¹⁶

En el plano específicamente técnico, los problemas de falta de formación, capacitación y experiencia en programas de rehabilitación de algunos de los técnicos, generaban problemas a la hora de desarrollar determinados talleres y actividades. En particular, varios internos relataban cómo algunos educadores fallaban en los siguientes aspectos: i) incapacidad para lograr generar una mínima empatía con los internos, ii) escaso tacto y sensibilidad con los problemas coyunturales que el interno o su familia estaban experimentando; iii) debilidades pedagógicas para desarrollar eficazmente las actividades bajo un formato horizontal propio de un taller en lugar de lecciones abstractas magistrales; iv) exigencias demasiado paternalistas que implican prohibiciones con aspectos privados o personales (por ejemplo, el tipo de música que pueden escuchar) que no necesariamente parecen estar

16 Para profundizar los problemas de RRHH del CNR ver Vigna, Rojido y Trajtenberg (2012).

asociados al proceso de rehabilitación.

Un tema adicional que reiteradamente surgía en las entrevistas es el problema de cómo las diferencias en el vínculo personal con los educadores podía terminar incidiendo en forma injusta en los procesos de tratamiento. La propia práctica profesional plantea como necesario y relevante la presencia de un vínculo entre educador e interno para favorecer el proceso de rehabilitación. Adicionalmente, producto de una convivencia continúa y prolongada, es inevitable que los educadores construyan un vínculo más íntimo con los internos. No obstante, difícilmente los educadores puedan generar un vínculo intenso con todos los internos en parte por diferencias de personalidad. En consecuencia, hay un desarrollo de vínculos específicos entre algunos educadores e internos y según los relatos de algunos entrevistados (tanto de internos como de algunos técnicos) ello tiene un impacto significativo en el proceso cumplido por el interno en su estancia en el CNR. Si bien no se encontró evidencia de casos extremos por la negativa (ante una ausencia de relación personal, el interno es severamente castigado), sí se observó el hecho cuestionable de que en algunos casos el hecho de desarrollar una relación personal más intensa con algunos educadores parecía acelerar o mejorar las perspectivas de avance del interno.

En particular, las diferencias personales pueden impactar aun más decisivamente en la vida del interno cuando implicaban a un educador clave: *el referente*¹⁷. En algunos casos los internos señalaban tener una relación negativa con su referente marcada por la falta de entendimiento, la desconfianza, la falta de sensibilidad profesional o de ausencia de realismo para detectar cuando y como trabajar con los problemas de los internos. Naturalmente, cuando se producían este tipo de desajustes entre el referente y el interno, ello podía socavar los objetivos de rehabilitación del programa. Teóricamente el CNR preveía y habilitaba a los internos a reclamar el cambio de referente. No obstante, según algunos entrevistados era muy complejo reclamar ese cambio y generalmente el interno terminaba siendo objeto de sospechas institucionales. Quien reclamaba corría el riesgo de ser etiquetado de rebelde, de inadaptado, de problemático. Generalmente, ante éste tipo de controversias entre un interno y un educador referente, la carga de la prueba la solía tener el primero, y el respaldo institucional y del

17 El referente es un educador que tiene una relación más específica con el interno que el resto de los educadores, debiendo atender, supervisar y seguir el caso en forma más profunda y atenta que el resto de los técnicos.

resto del personal se volcaban naturalmente hacia el referente. Este tipo de problemas pone de manifiesto uno de los desafíos más relevantes del CNR y de la mayoría de las instituciones penitenciarias: como instituir un sistema saneado de reclamos y garantías en el nivel técnico que pueda evitar sesgos y favoritismos hacia el plano técnico y gerencial en desmedro de los internos.

Como fuera señalado anteriormente en el CNR hay un cambio radical en el *vínculo con los funcionarios de seguridad*. Todos los entrevistados concuerdan en señalar que desaparece el destrato sufrido en los centros penitenciarios de origen ya que los encargados de la seguridad cumplen profesionalmente con sus funciones y no se meten con los internos. Adicionalmente, en el CNR se observan cambios en relación a algunos protocolos de seguridad altamente significativos para los internos.¹⁸ Por otra parte se rescata un punto que clave para los internos: el buen trato hacia las familias en las visitas. No obstante, muchos internos arrastraban una experiencia negativa previa de trato con los funcionarios de seguridad. Por ello, pese a observar diferencias en el trato, muchos internos inevitablemente diferenciaban tajantemente entre educadores y policías, evitando la interacción y diálogo con los segundos. Un caso ilustrativo lo constituyen aquellos educadores que eran o habían sido policías. Dichos educadores tuvieron un vínculo hasta que se descubrió que también trabajaba de policía, lo que determinó que varios internos dejaron de saludarlo y comenzaron a discriminarlo en el trato.

3.d. La liberación

La salida en libertad constituye un momento clave a los efectos de determinar las posibilidades que tienen los individuos de abandonar el delito. El regreso a la libertad como hecho que inevitablemente ocurrirá, puede ser abordado desde las instituciones penitenciarias, en dos momentos distintos. Por un lado, mientras el individuo permanece recluido, preparándolo para la vuelta a su vida libre, y ocupándose de los detalles del momento de la salida. Por otro lado, mediante la supervisión y seguimiento de los individuos una vez que el confinamiento ha finalizado.

¹⁸ Es ilustrativo el relato de uno de los internos cuando debió ser trasladado desde el CNR al hospital por una enfermedad. Para su sorpresa los guardias no le pusieron esposas y apelaron a la confianza que tenían en él. Resultó impactante ya que estaba acostumbrado a ser trasladado esposado y sufrir la estigmatización por parte del resto de las personas con la que se cruzaran en el camino y en el propio hospital.

Como ya fuera anticipado, un problema central en la gestión de la liberación y preparación para la vida en libertad de los internos es que las liberaciones son una decisión del Poder Judicial. Este hecho tiene dos consecuencias negativas. Por un lado, vuelve muy complejo anticipar con mínima precisión las fechas de liberación para poder gestionar adecuadamente el proceso progresivo de rehabilitación del interno. Por otro lado, en muchas ocasiones, el momento del egreso no corresponde a un grado determinado de evolución acorde al programa rehabilitatorio, provocando dos tipos de situaciones injustas y contraproducentes: i) internos que son liberados antes de que hubiera culminado su proceso de tratamiento; ii) internos que de acuerdo a las evaluaciones de los técnicos han culminado su proceso de tratamiento, pero deben quedarse en el CNR esperando la disposición judicial de ser liberados.

Otro problema lo constituyó el seguimiento de los individuos una vez liberados del CNR. Si bien originalmente el diseño del centro CNR establecía como una de sus prioridades la atención y seguimiento de los internos luego de su egreso, en la práctica fue poco a poco relegando este objetivo hasta terminar desapareciendo. En un principio dicha tarea estuvo a cargo del componente Vínculos Socio-Familiares, y se implementaba a través de un convenio con la Facultad de Psicología de la UdelaR. Ante la reducción del personal y los cambios del organigrama ocurridos en el año 2005, el convenio con facultad no fue renovado, y la tarea de seguimiento post egreso fue perdiendo relevancia hasta desaparecer. Ello determinó que desde el CNR se desconociera que iba ocurriendo con los ex internos en las distintas dimensiones claves del reingreso: familia, grupo de pares, vínculos comunitarios, contacto con instituciones educativas, vínculo con el mundo del trabajo, y finalmente su vínculo con el delito. Lejos de estar al tanto de las actividades delictivas o de dudosa legalidad de sus ex internos invisibles o no detectadas por la policía y el poder judicial, desde el CNR solo se tenía noticias de la suerte de sus ex clientes ante un aviso del poder judicial cuando ocurría un nuevo procesamiento.

En los últimos tiempos, el vínculo quedó limitado exclusivamente a contactos coyunturales y casuales realizados por algún ex interno pidiendo ayuda para lograr obtener trabajo. De esta manera, la ausencia de un proceso de seguimiento sistemático de los egresados, y la limitada oferta de trabajos post prisión existente en el CNR afectaba seriamente la capacidad de poder responder en forma adecuada las demandas post prisión de sus egresados.

Muchas veces el proceso de asignación de puestos de trabajo con empresas o entes públicos con los cuales el CNR tenía convenio terminaba realizándose en forma discrecional, casual e injusta, asociada más elementos aleatorios (una llamada oportuna pidiendo ayuda) o vínculos personales que a criterios universalistas.

3.e. Evaluación

Pese a cambios y discontinuidades, la propuesta del CNR mantuvo a lo largo de toda su trayectoria institucional como un elemento central la evaluación continua de los distintos componentes ofrecidos a los internos. Idealmente, la evaluación prevista en el diseño del centro permitiría medir varios de los distintos niveles de éxito del programa de tratamiento permitiendo detectar en qué medida las respuestas y comportamientos de los internos respondían o no a las expectativas del programa tanto en términos de sus progresos y aprendizajes durante la estadía en el CNR como en posterior liberación, en términos de cómo restableció sus vínculos sociales y si logro abandonar el delito.

El CNR fue progresivamente mostrando problemas tanto para implementar un *monitoreo* del funcionamiento como una *evaluación* de los resultados de la intervención. Esta creciente debilidad se asociaba a los recortes presupuestales que fue sufriendo a lo largo del tiempo y a la escasez de personal técnico. Un aspecto ilustrativo de esta situación y decisivo en términos de sus consecuencias es el desmantelamiento de la Oficina de Evaluación. Por un lado, dejó al CNR sin procedimientos sistemáticos y estandarizados para registrar y utilizar la información, afectando el monitoreo continuo, la toma de decisiones y en última instancia la mejora continua de la intervención de los técnicos de los distintos programas. Por otro lado, también afectó las posibilidades de poder evaluar el impacto del CNR luego de que los internos fueran liberados de la institución.

Adicionalmente, otros dos problemas afectaron seriamente las posibilidades de poder llevar adelante una adecuada evaluación. En primer lugar, coexistían al interior del CNR una diversidad de principios y objetivos entre los técnicos lo cual dificultaba la posibilidad de determinar si la institución estaba cumpliendo efectivamente con lo previsto. Entre varios de los educadores y técnicos del CNR existían diferencias en torno a si el objetivo era evitar la reincidencia o la rehabilitación, o cómo interpretar

esta última. En segundo lugar, incluso al interior de cada área de trabajo, la evaluación dependía fuertemente de los criterios implícitos del responsable que no necesariamente coincidía con lo establecido en los documentos y guías institucionales. E incluso, como fuera señalado anteriormente, algunas veces los vínculos personales entre técnicos e internos se volvían decisivos.¹⁹

Las débiles fuentes de información, la diversidad de objetivos y la multiplicidad de criterios implícitos terminan generando inevitablemente evaluaciones problemáticas y percibidas como injustas o inconsistentes. Un ejemplo ilustrativo son los pasajes de fase. Las distintas fases implicadas en el proceso de rehabilitación son la cara visible de la importancia que posee la progresividad: los internos van experimentando un proceso de adaptación donde van recibiendo gradualmente dosis diferenciales de confianza, libertad y beneficios, entre ellos, salidas a la sociedad. La idea general detrás de esta propuesta era aceptada y positivamente valorada por todos los internos entrevistados en tanto es considerada eficaz (no seguir un proceso gradual podría tener efectos contraproducentes) y justa (deben otorgarse recompensas y castigos según actitudes y respuestas que vayan teniendo y de esta manera ir estimulando los procesos positivos y desestimulando los procesos negativos). No obstante, la aplicación de los criterios que definían los pasajes de fase generaban problemas y la validez y justicia de la evaluación era cuestionada ya que en algunos casos incidían elementos espurios, a saber: el tipo de personalidad del interno y su vínculo con educadores²⁰ e inclusive la incapacidad de los educadores para detectar

19 En Rojido, Trajtenberg y Vigna (2012) se profundizan en los problemas de evaluación y de coordinación entre técnicos, particularmente agravados por la falta de manual comprensivo

20 Algunos entrevistados señalaban como internos del CNR con carácter más extrovertido y con un vínculo personal más intenso con algunos educadores mejoraban sus posibilidades de pasaje de fase. De hecho, muchos entrevistados coincidían en que algunos de estos internos más extrovertidos y con mejores vínculos personales con los educadores, pese a tener un involucramiento débil en las actividades de los programas y pese a exhibir muestras de desobediencia y escasa responsabilidad, recibían tantas o más oportunidades que el resto de los internos.

actitudes estratégicas y de manipulación por parte de algunos internos.²¹

Un elemento adicional que puede afectar la evaluación del sistema de fase es el cumplimiento de los plazos de evaluación. No siempre lograba cumplirse con los plazos con los que se comprometían, y si bien ello no involucra un trato diferencial entre internos, igualmente genera insatisfacción entre los internos.

4. Conclusiones

El CNR constituye sin dudas un hito en el sistema penitenciario del Uruguay. De la mano de una importante partida de recursos, por primera vez en Uruguay se conjuntaron en una experiencia penitenciaria una serie de circunstancias inéditas: increíbles condiciones infra estructurales y edilicias; un ambiente de ausencia de conflictos y relativa libertad de circulación; una dotación de recursos humanos técnicos (educadores, sicólogos, etc.) en una relación a la cantidad de reclusos nunca antes vista en las prisiones uruguayas; un sistema de selección basado en escalas de riesgo; una oferta de programas de tratamiento que no solo focalizan en problemas educativos, laborales, familiares, etc., sino que incluyen los programas centrados en habilidades cognitivas y sociales.

No obstante, esta novedosa experiencia penitenciaria tuvo obstáculos y dificultades de las cuales es necesario extraer lecciones para el futuro. En particular, vale recapitular algunas las más importantes. Un primer problema refirió a la selección de internos de un sistema penitenciario cuyas condiciones de deterioro implicaban serios problemas de adaptación (y rechazo) a las condiciones del CNR. En algunos casos determinaban

21 Varios entrevistados relataban su molestia con la incapacidad del CNR para detectar a un conjunto de internos muy estratégicos que si bien no creían en los programas de rehabilitación, ni experimentaban cambio alguno en sus creencias, valores o formas de percibir el mundo, exteriormente actuaban o lo disimulaban engañando a los educadores y a los sistemas evaluación para obtener beneficios y oportunidades de todo tipo (laborales, educativas, permisos, salidas, etc.). Evidentemente el tipo de programa y su evaluación implican necesariamente correr el riesgo de sufrir este tipo de efectos perversos. El hecho de que se establezca un conjunto de respuestas y conductas evaluadas como positivas y negativas asociadas a un sistema de incentivos progresivos diferenciales positivos y negativos, determina que muchos internos en haras de obtener beneficios se vean tentados a responder estratégicamente. Algunos entrevistados han señalado que una de los posibles causas de este problema es la insuficiente individualización y personalización del proceso de tratamiento. Si bien las diferencias con el sistema penitenciario son abismales, las características de éste tipo de programas demandan un grado de contacto y conocimiento que tal vez no se hubiera logrado con los recursos humanos disponibles por el CNR

ingresos de casos problemáticos donde la inversión en programas se vuelve menos eficaz (individuos poco interesados en cambiar pero si en mejorar sus condiciones de vida en el tramo final de su sentencia).

En segundo lugar, tal vez en parte por problemas de inadecuada selección y/o por asumir una excesiva homogeneidad de los internos del CNR, varios entrevistados evaluaban los *programas pro sociales* como innecesarios, escasamente realistas, y dando lugar a respuestas no sinceras pero estratégicamente diseñadas para obtener beneficios. En parte por esta percepción, se generaba una competencia contraproducente entre estos programas sociales y los *programas laborales* visualizados como más útiles. Adicionalmente, tuvieron lugar problemas de coordinación de los recursos laborales ya que muchos internos experimentaron dificultades para integrarse rápidamente al trabajo. Por otra parte, el sistema de asignación de trabajos no era percibido como justo ya que no siempre había cupos disponibles adecuados a las preferencias y/o experiencia laboral previa de los internos. Esta situación se agravaba en tanto no parecían haber un sistema de regulación adecuado y algunos internos que usufructuaban los mejores puestos de trabajo incumpliendo con algunas condiciones mínimas de constancia y esfuerzo. Finalmente, las pasantías laborales fuera del CNR también generaron problemas tanto por la escasez de oportunidades, las diferencias de condiciones de trabajo entre las distintas pasantías, y la falta de continuidad y de apoyo luego de culminada la pasantía. El *programa educativo* en el CNR tuvo dificultades fundamentalmente por: problemas de coordinación donde las salidas transitorias o la próxima liberación afectaban la motivación y la disponibilidad para participar en los programas de estudio; una oferta educativa no suficientemente diversificada y segmentada para todos los tipos de reclusos del CNR; finalmente, los efectos perversos de certificados de estudios que al tener el sello del CNR disminuían las posibilidades de obtención de ciertos empleos al salir de prisión.

En tercer lugar, hubo problemas para obtener *recursos humanos* capacitados, formados y con experiencia en programas de rehabilitación, que en algunos casos, determino una falta de preparación y compromiso institucional para la realización de algunas actividades claves de la intervención del CNR y para generar un vinculo adecuado con los internos. La convivencia de distintos tipos de funcionarios sumado a la ausencia de un plan de capacitación integral, y a un importante recambio del personal, favorecieron la ocurrencia de múltiples conflictos y de un debilitamiento del

consenso institucional. Un problema adicional fue la excesiva relevancia de los vínculos personales entre educadores e internos a punto tal de incidir en las perspectivas de avance en el proceso de tratamiento de algunos internos. Un cuarto aspecto a señalar fueron los problemas enfrentados por el CNR para gestionar y preparar *la salida* de los internos. La imposibilidad de coordinar con el Poder Judicial determinó que varios internos fueran liberados en forma contraproducente a destiempo de su proceso de rehabilitación. Por otra parte, la función de seguimiento y apoyo de los internos una vez liberados se fue debilitando hasta desaparecer totalmente de las prioridades del CNR.

Finalmente, el *monitoreo y evaluación* de los procesos institucionales y resultados de los programas se fue deteriorando progresivamente con el paso del tiempo. Los recortes presupuestales y la coexistencia de múltiples objetivos institucionales, diversas interpretaciones y criterios subjetivos también fueron complejizando la posibilidad de evaluar adecuadamente la experiencia del CNR. Este tipo de problemas favorecieron la generación de evaluaciones problemáticas o percibidas como arbitrarias por los internos, siendo un ejemplo ilustrativo las decisiones de pasajes de fase.

En la actualidad Uruguay enfrenta un interesante desafío. En 2010 el Ministerio del Interior creó el Instituto Nacional de Rehabilitación buscando unificar e integrar la gestión y evaluación de la infraestructura, los recursos financieros y humanos, y los programas de intervención del sistema penitenciario.

En particular, el desarrollo y extensión de programas de intervención demanda recuperar las escasas experiencias de programas de rehabilitación que ocurrieron en Uruguay buscando recuperar su experiencia y sus aprendizajes a los efectos de retomar sus mejores elementos pero intentando corregir o al menos anticipar los problemas y dificultades enfrentados. En particular me importa destacar dos lecciones que nos deja la experiencia del CNR y que sería vital que los futuros programas contemplen: priorizar los sistemas de monitoreo y evaluación de los procesos y resultados de los programas que aplicados; no descuidar la forma en que estos programas son efectivamente llevados a la práctica y mantenidos a lo largo del tiempo. Sin ambos elementos se vuelve imposible acumular experiencia y así poder determinar que tipo de programas y medidas penitenciarias son más efectivos para disminuir la reincidencia en Uruguay.

5. Bibliografía

- Andrews, D. (1995) The psychology of criminal conduct and effective treatment in McGuire, J (ed) What works: Reducing reoffending – guidelines form research and practice, pp. 35 – 62, chichester, UK, wiley.
- Bonta, J. (1996): “Risk – Needs Assesment and Treatment” in Harland T. Alan (ed.) “Choosing Correccional Options that work. Defining the demand and evaluation the supply”, Sage Publications, Thousand Oaks, London, New Delhi.
- Byrne, J. M. & Taxman, Faye S. (2005) Crime (control) is a choice: divergent perspectives on the role of treatment in the adult corrections system, Criminology and Public Policy, volume 4, Number 2.
- Elster, J. (1998) Justicia local. De qué modo las instituciones distribuyen bienes escasos y cargas necesarias, Gedisa, Barcelona
- Gendreau, P. (1996) The Principles of Effective Intervention with offenders in Harland T. A. (ed.) Choosing Correccional Options that work. Defining the demand and evaluation the supply, Sage Publications, Thousand Oaks, London, New Delhi.
- González, V., Rojido, E. y Trajtenberg, N. (2012) Políticas Públicas en Criminalidad e Inseguridad en Uruguay, Documento interno para Seminario Internacional en Políticas Públicas y Criminalidad desarrollado el 21, 22 y 23 de marzo de 2012 en Montevideo, Uruguay.
- Harland, T. A. (1996) Choosing Correccional Options that work. Defining the demand and evaluation the supply, Sage Publications, Thousand Oaks, London, New Delhi.
- Hollin, C.R. (1995) The Meaning and Implications of Programme Integrity, in McGuire, J (ed.) What works: Reducing reoffending – guidelines form research and practice, pp. 35 – 62, chichester, UK, wiley.
- Hollin, C. R. (2001) (ed) Handbook of offender treatment and assessment, John Wiley & Sons Limt., New York.
- Jones, P. R. (1996) Risk Prediction in Criminal Justice in Harland T. Alan (ed.) Choosing Correccional Options that work. Defining the demand and evaluation the supply, Sage Publications, Thousand Oaks, London, New Delhi.
- La Vigne, N. et al. (2004) Chicago Prisoners’ Experiences Returning Home, Urban Institute.
- Langton, Lynn (2006) Low self-control and parole failure: An assessment

of risk from a theoretical perspective, *Journal of Criminal Justice* 34, pp. 469–478

Laub, J. & Sampson, R. J. (2003) *Shared Beginnings and Divergent Lives: Delinquent boys to the age of 70*, Harvard University Press, US.

Lipsey, M. W. & Landenberger, N. A. (2006) *Cognitive – Behavioral Interventions in Welsh*, B. C. & Farrington, D. (eds.) *Preventing Crime. What works for children, offender, places and victims*”, Springer, UK.

Maruna, S. (2001) *Making good: How ex convicts reform and rebuild their lives*, Washintong DC, American Psychological Association.

McGuire, J.M. (1995) *What Works: Reducing Reoffending. Guidelines from research and practice*, John Wiley & Sons Ltd., England.

McGuire, J.M. (2001) *What works in correctional intervention? Evidence and practical implications*, in Bernfeld, G.A., Farrington, D. & Leschild, A.W. (2001) (eds.) *Offender Rehabilitation in Practice. Implementing and Evaluating Effective Programs*, John Wiley & Sons, Ltd., New York.

OPP – MIDES (2011) *Reporte Social 2011. Principales características del Uruguay*, Editorial Mastergraf.

Palmer, T. (1996) *Programatic and Nonprogramatic Aspects of Successful Intervention in Harland* T. A. (ed.) *Choosing Correccional Options that work. Defining the demand and evaluation the supply*, Sage Publications, Thousand Oaks, London, New Delhi.

Petersilia, J. (2003) *When Prisoners Come home. Parole and Prisoner Reentry*, Oxford University Press.

Petersilia, J. (2010) *A Retrospective View of Corrections Reform in the Schwarzenegger Administration*, *Federal Sentencing Reporter*, Vol. 22, No. 3, *State of Emergency: The California Correctional Crisis* (February 2010), pp. 148-153

Pucci, F., Rojido E., Vigna, A. & Trajtenberg, N. (2009) *Explicaciones de la no reincidencia delictiva*, en “*El Uruguay desde la Sociología VII*”, Departamento de Sociología del Uruguay, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR.

Robinson, D. & Porporino, F.J. (2001) *Programming in Cognitive Skills: The reasoning and rehabilitation program*, en Hollin C. R. (ed.), John Wiley & Sons Limt, New York.

Rojido E., Vigna, A. & Trajtenberg, N. (2010): “*Rehabilitación, Reingreso y Desistimiento en Uruguay: el caso del Centro Nacional de Rehabilitación*”, en “*El Uruguay desde la Sociología VIII*”, Departamento de Sociología del

Uruguay, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR.

Rojido, E. Trajtenberg, N.&Vigna, A. (2012) Problemas de integridad en programas de tratamiento: El caso del Centro Nacional de Rehabilitación, Revista RECSO, UCUDAL, sometido a revisión.

Rojido E., Vigna, A. & Trajtenberg, N. (2012) Rehabilitación y Prisiones: estado del arte en la investigación en Uruguay, Documento de trabajo, N° 80, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR.

Visher, C.A. (2007) Returning Home: Emerging Findings and Policy Lessons about Prisoner Reentry, Federal Sentencing Reporter, Vol 20, Numero 2, Prisoner Reentry, pp. 93 – 102.

Welsh, B. & Farrington, D. (2006) Preventing Crime: “What works for children, offenders, victims and places”, Springer, The Netherlands.

EDUCACIÓN A DISTANCIA EN LOS CENTROS PENITENCIARIOS; UN COMPROMISO SOCIAL DE LA UAPA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA.

*Magdalena Cruz*¹

1.Introducción. - 2.Desarrollo. - 3.Conclusión

1.Introducción

Las personas privadas de libertad, normalmente, son marginados en el disfrute del derecho a la educación. Aunque se sostiene que la educación es un derecho de todos, lo cierto es que no todos los dominicanos tienen las mismas oportunidades en lo que a esto respecta. Si para la población común se dificulta, más aún para aquellos individuos que están privados de su libertad y que también tienen derecho a formarse y alcanzar una profesión que les permita, tanto en los centros de corrección penitenciarios como cuando salgan de ellos, reivindicarse y convertirse en individuos útiles para la sociedad.

Al respecto el ex-Procurador General de la República Jiménez Peña planteó la necesidad de asumir el concepto de justicia restaurativa, que permita formar al interno para que cuando cumpla su pena vuelva a servir a la sociedad y a resarcir el posible daño causado a las víctimas. Las afirmaciones del ex-procurador evidencian que, aunque se carece de políticas definidas para la implementación de la educación formal a nivel superior en los Centros Penitenciarios, las normativas legales del Régimen Penitenciario y las instancias que dirigen el sistema, sustentan la intencionalidad de educar a todos los internos, sin distinción alguna. Ejemplos de estos intentos son los centros de corrección penitenciarios que se han habilitados para ofrecer

¹ Magdalena Cruz Benzán es licenciada en Ciencias de la Educación estudios que realizó en la Universidad Tecnológica de Santiago (UTESA) y Licenciada en Derecho en la Universidad Abierta para Adultos (UAPA) en República Dominicana. Ha realizado también en UTESA, la Maestría en Ciencias de la Educación, Mención Administración Escolar. Actualmente se desempeña como Vice-rectora de Asuntos Internacionales de la UAPA.

educación informal en algunos recintos presidiarios.

La creciente demanda de formación por parte de los internos y el hecho de que no existía en el país una propuesta de formación para internos penitenciarios a nivel superior, motivó a que la UAPA, como primera universidad a distancia del país, extendiera su oferta formativa a quienes están privados de libertad mediante programas flexibles y de alta calidad. El proyecto fue sometido ante la Procuraduría General de la República y después de 4 años de valoración, se autorizó a la UAPA a iniciar, de manera formal, con un primer grupo en un Centro de Rehabilitación, comenzando con un proyecto piloto en el año 2009. En la actualidad 5 centros se han sumado a esta iniciativa.

En el siguiente trabajo se presenta la experiencia de implementación de la oferta de carreras universitarias a los internos de los centros penitenciarios de la República Dominicana bajo un modelo virtual, así como el nivel de satisfacción de los internos en la ejecutoria de esta oferta.

2.Desarrollo.

El segundo censo nacional penitenciario publicado al final del 2012 por la Fundación Institucionalidad y Justicia en la República Dominicana (FINJUS), señala cifras alarmantes en relación a la realidad del sistema penitenciario dominicano.

El estudio reveló, entre otras cosas, que la población privada de libertad se duplicó en seis años y que actualmente, supera los 20 mil reclusos, de los cuales más del 96% son hombres. El censo además sacó a relucir que hay una sobrepoblación de alrededor de un 74%, o sea unos 8,500 internos por encima de la capacidad de los 42 recintos penitenciarios del país, de los cuales 22 son del modelo tradicional, 13 del nuevo modelo y siete de detención preventiva.

Según el vicepresidente ejecutivo de Finjus, en relación al nivel académico de los reclusos, el estudio revela que apenas el 7% es bachiller, en tanto que hubo una reducción de un 2% con respecto al 2006 del analfabetismo en las cárceles. El 79.5%, equivalente a quince mil noventa y cuatro (15,194) internos son analfabetos nominales, su escolaridad apenas llega a nivel básico y peor aún 10.5% no tiene ningún nivel académico.

Estas cifras han dejado importantes desafíos y preocupaciones a

las actuales autoridades, ya que el bajo nivel de escolaridad de los internos predice pocas probabilidades de integración efectiva cuando logran su libertad y, en muchas ocasiones; la mayoría vuelve al crimen. El surgimiento del nuevo modelo penitenciario asume parte de estos desafíos planteados en lo que respecta lograr reeducar a los internos y contribuir a elevar sus niveles educativos ; todo esto sustentado en el concepto de justicia restaurativa , que permitirá ***formar al interno para que, cuando cumpla su pena, vuelva a ser un individuo útil , que pueda servir a la sociedad y resarcir el posible daño causado a las víctimas.***

La idea de ofrecer carreras universitarias a los internos de los centros penitenciarios del país, bajo la modalidad virtual surge a partir de la experiencia de la autora, en el proyecto final de intervención del curso Iberoamericano de Educación a Distancia, ofrecido por el Instituto Universitario de Educación a Distancia, IUED /UNED, España, el cual se orienta al desarrollo e implementación de proyectos de educación a distancia en el ámbito profesional de cada uno de los participantes. La experiencia de la UNED con este modelo inspira su aplicación en el contexto de la República Dominicana.

Esta iniciativa está en correspondencia con los principios filosóficos de la UAPA, basados en su concepción de que la educación superior debe de estar al alcance de todos y su satisfacción requiere la atención de los poderes públicos y el sector privado, sin importar raza, etnia y condición social; así como, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los dominicanos y dominicanas para facilitar su incorporación al proceso de desarrollo nacional, a través de la educación a distancia.

El proyecto se concibe para el 2003 en el curso iberoamericano de EAD, en el 2004 se concluye el proyecto y se envía al IUED para cumplir con los requerimientos del curso. Para el año del 2005 se realizaron varios estudios sobre el nivel de formación de los internos para determinar la población a considerar para la oferta. Con estas investigaciones, se completa el proceso de levantamiento de información requerida sobre el perfil de los futuros alumnos del programa y, en el 2007, se presenta la propuesta a las autoridades de la Procuraduría General de la República y la Dirección General de Prisiones para su evaluación y autorización.

Finalmente, para finales del 2010, después de varias reuniones entre las autoridades correspondientes, se autoriza a la UAPA que inicie la formación a nivel superior en los centros penitenciarios del país. Se inicia

el plan piloto autorizado por la Procuraduría General de la República, en el Centro de Corrección y Rehabilitación Rafey Hombre Santiago. En la actualidad, se han integrado cuatro centros de corrección más a esta iniciativa: Rafey Mujer, La Isleta de Moca, La Concepción de La Vega y San Felipe de Puerto Plata.

La carrera con mayor número de matrícula es Derecho para un 80%, a ésta le sigue Administración de Empresas, con un 12%, Psicología con un 5% y otras con un 3%. Para el desarrollo del programa tanto la Procuraduría General de la República como la (UAPA) definieron los compromisos tendentes a crear las condiciones necesarias para la implementación de este modelo, el cumplimiento de las horas de dedicación al estudio de los internos, así como del uso de Internet en los recintos penitenciarios.

Los criterios de aprobación para entrar al programa definido por la comisión evaluadora del Centro Penitenciario y por la UAPA; además de ser bachiller son : tener buena conducta en el centro, ser condenado a más de 5 años y el compromiso de sus familiares con el apoyo moral y económico.

Para el desarrollo del programa la UAPA dispone de un portal educativo que funciona en la plataforma educativa moodle adaptado a la estructura de la UAPA, a la cual tienen acceso los alumnos con un usuario único a través del internet. El acceso a este espacio de aprendizaje se realiza a través de una línea monitoreada de la Procuraduría General de la República, la cual está bajo la vigilancia y responsabilidad del coordinador educativo del centro penitenciario, quien les acompaña durante 3 horas diarias en las sesiones del uso de internet, junto al personal de seguridad del centro. Adicional a las horas de internet, se les ha habilitado 3 horas adicionales para la digitación de los trabajos y dedicación a la lectura del material de estudio.

El modelo educativo asumido en la implementación del programa es por competencia centrado en el alumno, quien como adulto es responsable de su propio aprendizaje. Utiliza una metodología activa y participativa, reconoce el aprendizaje individual y propicia el trabajo colaborativo. Cada asignatura cuenta con un sistema de medios que facilitan y estimulan el aprendizaje de los participantes, en el que los libros básicos, la guía de estudio y los materiales multimedios juegan el papel fundamental. El aprendizaje se basa en carga de trabajo asignada al participante, a través de lecturas, actividades de aprendizaje, trabajo colaborativo, evaluación formativa,

análisis de casos, prácticas, entre otros.

Con la finalidad de recoger las impresiones de los internos, sobre el funcionamiento del programa, se aplicó un instrumento de captación de informaciones a los participantes, luego se procedió a organizar y tabular los datos y, por último, al análisis de la información y la elaboración del informe final. A continuación se presentan los datos más relevantes arrojados en la encuesta.

En cuanto al perfil socioeconómico de los internos participantes, cabe destacar que un 60% es de clase media - baja, 28% media y 22% alta. El 89% proviene de la zona urbana y el 11% rural. En cuanto al género el 91% es masculino y el 9% femenino. El 40% está condenado a treinta años; el 35% a veinte años; el 13 % a diez años y el 12% a cinco años. De acuerdo a la opinión emitida por algunos participantes encuestados un dato interesante, el 5% ya tiene otra carrera, mientras que el 95% es bachiller, al momento de inscribirse en la UAPA.

Gran parte de los participantes recibe ayuda de sus familiares para pagar sus estudios con un elevado 95%, mientras que el 5% pagan ellos mismos sus estudios. En cuanto a la satisfacción de los internos de ser participantes de la UAPA tenemos que el 89% están muy satisfechos y el 11% satisfecho.

De manera particular cuando se les consultó a algunos internos sobre la implementación de este programa formativo en los centros penitenciarios del país, uno de éstos afirmó: **“Cuando me dieron la información de que la UAPA ofrecería carreras universitarias a los internos, fue una de las mejores noticias que he recibido en estos 3 años que llevo de reclusión, es una nueva oportunidad que le da la vida a uno, es como volver a nacer”**.

Cuando se les cuestionó sobre lo que más les gusta de esta modalidad estos afirmaron: las facilidades de poder estudiar y realizar otras actividades al mismo tiempo; la oportunidad que le ofrece a la sociedad de estudiar a distancia; la gran oportunidad de estudio superior a distancia estando recluido de la sociedad; que me ha permitido desarrollarme a nivel superior sin importar las condiciones en que estoy (Privado de libertad); la facilidad de estudiar que no tiene límite y la oportunidad que se les brinda a las personas con escaso tiempo para estudiar.

3. Conclusión

La oferta de carreras universitarias a los internos de los centros penitenciarios de la República Dominicana, bajo la modalidad Educación a Distancia Virtual por la UAPA, reafirma que la educación es un derecho de todos, al tiempo que contribuye con la exclusión y devuelve la esperanza a los dominicanos que han delinquido para que se puedan insertar en su contexto social de manera productiva.

Este programa convierte a la República Dominicana, en el tercer país de América Latina que implementa la iniciativa, y en el primer país, que oferta estos programas bajo la modalidad virtual; por lo que, tanto las autoridades universitarias de la UAPA, como de la Procuraduría General de la República, esperan un gran crecimiento de esta propuesta de formación y un impacto positivo en la vida de los beneficiarios del programa.

Referencias Bibliográficas

Modelo Educativo por Competencias Centrado en el Aprendizaje (MECCA). Universidad Abierta Para Adultos. Ediciones UAPA. Editorial Búho. Santo Domingo, D. N. 2009.

Estatutos. Serie Documentos Institucionales No. 06. Universidad Abierta Para Adultos. Ediciones UAPA. Editorial Búho. Santo Domingo, D. N. 2008.

Estudio sobre el Sistema Penitenciario de la República Dominicana, Fundación Institucionalidad y Justicia, **FINJUS.2012**

2 Links de interés

<http://uapateinforma.blogspot.com/2011/07/procuraduria-y-uapa-formalizan-convenio.html>
<http://www.youtube.com/watch?v=jF94kiKPQCo&feature=share>

LAS FUNCIONES UNIVERSITARIAS EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA (UNA) Y EL PROCESO DE INCLUSIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

Beatriz E. Tancredi G., Teresita Pérez de Maza, María Teresa Dámaso ¹

1. Universidad Nacional Abierta de Venezuela. -

1. Universidad Nacional Abierta de Venezuela

La Docencia en la UNA y su respuesta en pro de la inclusión social

Las personas privadas de libertad tienen características individuales y sociales que evidencian su pertenencia a grupos excluidos, desposeídos desde el punto de vista social, educativo, económico y político, tal como lo señala Ramírez en cita de Dámaso (2000). La educación es una vía para generar cambios, para socializar y desarrollar en los individuos hábitos, habilidades, destrezas, valoraciones y actitudes indispensables para la prosecución o reinserción efectiva en la sociedad.

En cuanto a la Educación a Distancia (EaD), Tancredi (2011) destaca sus ideas rectoras: educación incluyente, equitativa y solidaria, las cuales definen la identidad o “razón de ser” de esta modalidad educativa, que, de acuerdo con García Aretio (1994), se caracteriza por atender grupos que por razones de costos, empleo u otra situación particular como es el caso de los hospitalizados, los reclusos o los emigrantes, han tenido dificultad para ingresar al sistema educativo convencional.

La UNA de Venezuela fue fundada hace 35 años en aquella modalidad de estudio. En el cumplimiento de sus principios y objetivos, en sintonía con el marco jurídico del Estado en materia educativa y penitenciaria, ha tenido presencia activa e ininterrumpida en los centros de reclusión del país desde el año 1978, en el marco de un convenio interinstitucional con el ente

1 Profesoras de la Universidad Nacional Abierta. Beatriz Tancredi Profesora Titular y Licenciada en Educación, Especialista en Psicología Cognitiva, Experta en Teleformación, Magíster en Psicología y Doctora en Educación a Distancia y Tecnología Instruccional.

gubernamental responsable de la administración del sistema penitenciario (Ministerio del Interior y Justicia y hoy con el Ministerio del Poder Popular para Asuntos Penitenciarios).

La labor de la UNA comenzó en apenas dos centros de reclusión del país hasta alcanzar 19, incluyendo una cárcel de mujeres y otras destinadas a funcionarios militares y policiales (Ríquez, 1994). Actualmente son 13 los penales asistidos, según reportes oficiales de la Institución, donde además de esta información, se revela una matrícula de 54 estudiantes en promedio, entre los lapsos académicos 2010-1; 2010-2; 2011-1 y 2011-2, tal y como se visualiza en la tabla N°1 (Dámaso, 2012).

Tabla N° 1. Matrícula estudiantil por Centro Local y lapso académico

Matrícula por lapso académico				
Centro Local	2010-1	2010-2	2011-1	2011-2
Metropolitano	5	10	2	5
Anzoátegui	7	4	5	2
Barinas	6	13	12	11
Carabobo	4	4	5	9
Falcón	2	2	1	0
Lara	2	2	0	0
Mérida	5	4	3	2
Monagas	1	0	0	1
Portuguesa	1	1	0	1
Sucre	7	3	6	5
Táchira	14	16	13	14
Trujillo	1	1	1	1
Zulia	1	0	0	0
Total	56	60	48	51

Fuente: Dirección de Registro y Control de Estudios (UNA)

Esta cifra es significativa si se considera que sólo el 7% de la población penitenciaria que participa en actividades educativas corresponde al nivel universitario, mientras que el mayor porcentaje (59%) corresponde a los programas de la Misión Robinson, orientadas a la alfabetización y

culminación de la Educación Básica y el 22% a la Educación Secundaria, a través de la Misión Rivas (Observatorio Venezolano de Prisiones, 2010), proporciones que tanto en el pasado como en el presente han sido evidenciadas en los trabajos de Ayala (1985) y Morales (2012).

La oferta académica de la UNA en los internados incluye el Curso Introductorio, así como las licenciaturas en: Administración de Empresas, Riesgos y Seguros, Contaduría Pública y Matemática; Ingeniería de Sistemas, Ingeniería Industrial, Técnico Superior Universitario en Mantenimiento y Sistemas de Información y en Higiene y Seguridad Industrial. La asistencia del personal académico de la UNA (asesores y orientadores) a los centros de reclusión se concentra mayormente en los momentos de inscripción y evaluación, dadas las restricciones naturales para el ingreso a los mismos; es decir, la interacción con los docentes no es permanente. Igualmente, los recursos tecnológicos son escasos o inexistentes por lo que los internos se ven obligados a interactuar con el material autoinstruccional o con los pares con quienes comparten actividades de estudio.

Estas son razones por las que los estudiantes privados de libertad deben desarrollar comportamientos que les permitan ser autogestores de su aprendizaje a fin de superar las barreras situacionales o disposicionales que dificultan el logro de las metas académicas. Precisamente, el Curso Introductorio de la Universidad, está orientado a promover en los estudiantes "...el estudio autodirigido, a introducir elementos motivacionales que mejoren los resultados académicos..." (UNA, 1996).

Como se ha venido señalando, la EaD es una vía para el resarcimiento y la incorporación social de las personas privadas de libertad; sin embargo, en opinión de las autoras, no basta con proveer al estudiante de educación formal, es necesario promover programas no formales, compensatorios que contribuyan con el desarrollo personal, para lograr una formación integral. Estos programas podrían estar insertos en otros más amplios contemplados dentro de la función de Extensión Universitaria de la UNA, específicamente en el área de Acción Social, con la participación de un voluntariado de académicos y estudiantes.

La Extensión Universitaria y su modelo de Acción Social para la inclusión

Uno de los ámbitos de acción de la Extensión Universitaria en

la UNA es la atención integral a personas en situación de vulnerabilidad o riesgo social, llevado a cabo por medio de Proyectos de Acción Social, asociados a las asignaturas de contenido práctico de las Carreras que ofrece la universidad, propiciando la vinculación con la Docencia y la Investigación.

En la UNA, entendemos la atención integral como un conjunto de acciones socioeducativas y recreativas planeadas con base en las necesidades sentidas de los grupos humanos en situación de vulnerabilidad social, como es el caso de las personas privadas de libertad y reclusas en los diversos centros penitenciarios del país. Desde el año 1995, momento en que la Universidad impulsó su proyecto institucional de la Extensión Universitaria como Acción Social y su Inclusión en el Currículum de las Carreras, se han organizado actividades y propuestas en torno a la reinserción de los privados de libertad en la sociedad, destacándose el accionar en tres Centros Locales ubicados en los estados Trujillo, Falcón y Aragua, así como en la Región Capital, por constituir un referente metodológico para otras instituciones universitarias.

En este referente metodológico se distinguen cinco consideraciones:

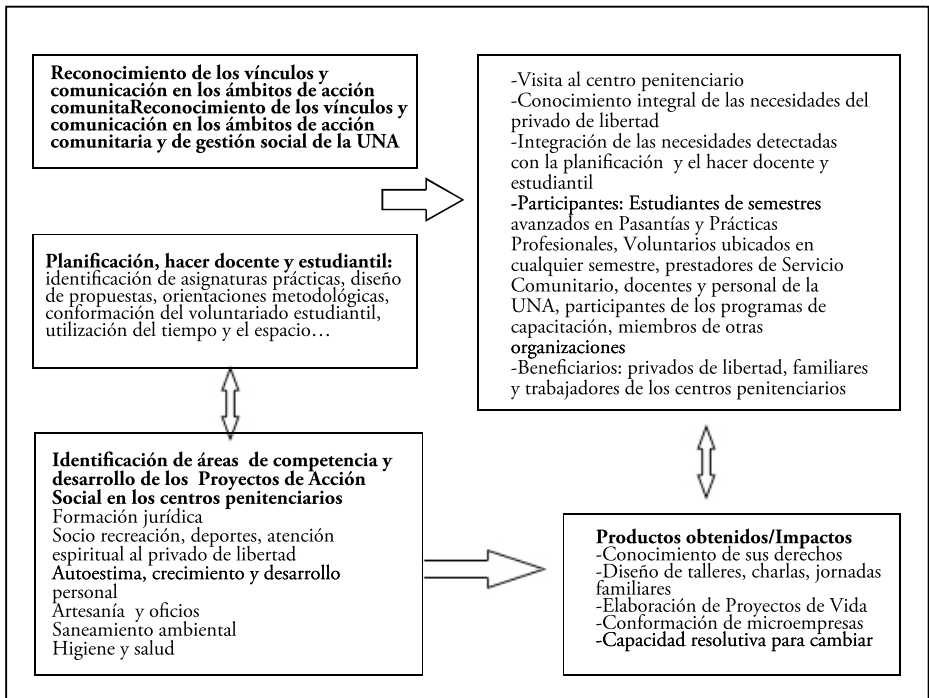
- En primer lugar el carácter nacional de la UNA ha favorecido su presencia regional en las comunidades y el acercamiento del estudiante a la realidad donde él se desarrolla como ser social. Asimismo, la universidad por su modalidad de estudios a distancia, diseña de manera constante estrategias de aprendizaje para favorecer el contraste entre la teoría y la práctica, como han sido los Proyectos de Acción Social.
- En segundo lugar, la UNA ha asumido la Extensión Universitaria, como una función integral e integradora, inherente al aprendizaje del estudiante, que posibilita la incorporación de espacios y actividades vinculadas con todas las esferas del desenvolvimiento humano así como un acercamiento del saber académico con el saber popular, espontáneo y original de los espacios comunitarios, permitiendo una síntesis rica en posibilidades creativas para la construcción de conocimientos (Pérez de Maza, 2007).
- En tercer lugar, en la Universidad se ha valorado el Voluntariado Social Estudiantil como una estrategia de acercamiento a situaciones sociales críticas, en la que estudiantes, académicos, personal administrativo y de

servicio participan en actividades planeadas en el marco de los Proyectos de Acción Social.

- En cuarto lugar, la UNA ha establecido alianzas estratégicas, convenios y vínculos con otras instituciones a nivel nacional y regional, para atender problemas sociales críticos.
- En quinto lugar, los estudiantes de la Universidad realizan de manera obligatoria un Servicio Social Comunitario.

Con base en estas consideraciones a continuación se presenta de forma sucinta y gráfica el enfoque metodológico de aquellos Proyectos de Acción Social de la UNA dirigidos a la atención de las personas privadas de libertad, inspirado en Palma (2006) y Pérez de Maza (2011).

Gráfico 1. Enfoque metodológico



Fuente: Autoras (2013)

Los referentes citados, extraídos de los Proyectos de Acción Social: UNA luz tras las rejas, realizado en el Internado Femenino de Falcón (1999-

2000) y Atención Holística e Integral al Interno Penitenciario, ubicado en los Internados Judiciales de San Juan de los Morros (2003-2009) y Trujillo (1999-2004), respectivamente, así como de las actividades socio-educativas realizadas en el Retén de la Planta (2002), han fortalecido en la UNA su condición de universidad inclusiva, al facilitar estrategias de aprendizaje fuera del recinto universitario y de vinculación social para la formación integral de sus estudiantes, así como crear espacios de capacitación y formación para poblaciones tradicionalmente excluidas, con la cooperación y colaboración de actores sociales ubicados en las instituciones del Estado, como la Defensoría del Pueblo, los Comandos de las Fuerzas Armadas Regionales, los Cuerpos de Bomberos, la Iglesia Evangélica, entre otros.

La investigación y la generación de propuestas incluyentes

Desde su creación en el año 1977, la UNA definió en su proyecto fundacional tres grandes orientaciones para el accionar de la función universitaria de Investigación,

1. La vinculada con la solución de problemas de la realidad.
2. La requerida para generar información relevante a ser considerada en los procesos generales de diseño en la institución.
3. La dirigida hacia el estudio y evaluación de las experiencias desarrolladas en el campo de la educación abierta y a distancia (UNA, 1977).

A lo largo de sus 35 años, se han producido en la universidad una serie de investigaciones que consideran la inclusión social de las personas privadas de libertad como objeto de estudio. Algunas corresponden a Trabajos de Grado en las carreras de Educación y Administración, otras se condensan en artículos publicados en revistas institucionales y la mayor parte de ellas con Trabajos de Ascenso de su personal académico, a partir de su participación comprometida en los centros de reclusión en los que la UNA tiene presencia en la procura de la rehabilitación y reinserción social de los internos.

En este trabajo, las autoras han focalizado su atención en una muestra de Trabajos de Ascenso realizados durante los últimos diez años a los cuales se ha interrogado de la siguiente manera:

¿Qué propuestas se derivan de las investigaciones realizadas en la UNA para

la inclusión social de las personas privadas de libertad?

Al respecto, se han encontrado cuatro importantes aportes. En primer lugar se menciona el de Morales (2012), quien propone dos áreas de acción a ser fortalecidas para la rehabilitación y reinserción social de los privados de libertad del Internado Judicial de San Felipe, estado Yaracuy, 1. La educación en y para el trabajo que supone la preparación para un oficio o el perfeccionamiento del que ya se tiene y 2. La organización de un programa integral dirigido a que los privados de libertad alcancen progresivamente diferentes niveles educativos. Una y otra área, señala la autora, deben ser abordadas con una orientación autogestionaria.

Un segundo aporte lo constituye la investigación realizada por Palma (2006), en la que propone un modelo explicativo sobre la praxis de la Acción Social desde la función de Extensión Universitaria, que parte de la experiencia de la UNA con internos en el Programa de Atención Integral del Internado de San Juan de los Morros, estado Guárico, identificado como un programa de voluntariado social de carácter tanto preventivo como remedial. El modelo en cuestión integra cinco componentes estructurales: 1. la función de Extensión, 2. la Acción Social, 3. el Voluntariado Social, 4. Los derechos de los internos y 5. Valores. El modelo generado es uno de los referentes considerados por las autoras de este trabajo para describir el enfoque metodológico expuesto anteriormente en el Gráfico 1.

En el año 2005, Dámaso, coautora de este trabajo, propuso un detallado inventario de 22 estrategias de intervención para trabajar los siguientes factores: autoestima, motivación, comunicación, valores, resolución de problemas, toma de decisiones y aprendizaje, dirigidas a que las personas privadas de libertad logren un conocimiento suficiente de sí mismo, de sus potencialidades y debilidades al mismo tiempo que se valoren para actuar de forma efectiva en sus estudios universitarios. La investigación tomó como punto de partida reconocer la necesidad de que los programas de educación universitaria a distancia que ofrece la UNA en los centros de reclusión incluyan estrategias para desarrollar el aprendizaje autodirigido, requerido para que los estudiantes se responsabilicen por su proceso de formación, logren metas y solucionen problemas de forma autónoma.

Finalmente, se destaca la propuesta de Marcano (2003), contentiva de un cuerpo de estrategias dirigidas a mejorar la calidad de vida los hombres y mujeres privados de libertad del Internado Judicial de San Antonio, en la Isla de Margarita y a facilitar su reinserción a la sociedad. Las

estrategias se derivan de un minucioso levantamiento de información que concurre en una matriz DOFA en la que el Centro Local Nueva Esparta de la Universidad exhibe fortalezas para atender las necesidades detectadas en la investigación y de la que se derivan recomendaciones específicas para enriquecer los términos del convenio de cooperación referido en el primer aparte de este trabajo.

Como puede observarse, las investigaciones realizadas en la UNA en torno a la inclusión de las personas privadas de libertad se acogen a las orientaciones que para la investigación se prefiguraron en su proyecto de creación y con las que iniciamos este apartado. Con el devenir del tiempo las investigaciones que se hacen en la universidad, en esta sensible área de interés, tienen además de lo indicado, un rasgo característico que bien vale la pena destacar, éste no es otro que la vinculación entre las funciones universitarias de Docencia, Extensión e Investigación, relación que motivó el título del trabajo que aquí culmina.

Bibliografía

Ayala, J. (1985). La UNA y la Educación Penitenciaria. *UNA Opinión* 1985; 2 (7), 23-25.

Dámaso, M. (2012). Privados de Libertad y Derechos Educativos. Experiencia desde la Universidad Nacional Abierta. *Informe de Investigaciones Educativas*. Vol XXI, N° Especial sobre Derechos Humanos, 157-176.

_____ (2005). *Estrategias para desarrollar la Autodirección de Estudiantes de la Universidad Nacional Abierta en Condición de Reclusión*. Trabajo de Ascenso para optar a la Categoría de Profesor Asistente de la Universidad Nacional Abierta. Centro Local Metropolitano: Autora.

_____ (2000). *Propuesta de un Programa Autodireccional de Aprendizaje para Estudiantes de Quinto y Sexto Semestre de Educación Básica de Adultos reclusos en Yare I*. Tesis de Maestría no Publicada. Universidad Pedagógica Experimental Libertador. Instituto Pedagógico. Caracas: Autora.

García, A. (1994). *Educación a Distancia Hoy*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Marcano, J. (2003). *El Centro Local Nueva Esparta de la Universidad Nacional Abierta como Alternativa de Desarrollo Humano y Social para los Reclusos del Internado Judicial de San Antonio en la Isla de Margarita*. Trabajo

de Ascenso para optar a la categoría de Profesor Agregado de la Universidad Nacional Abierta. Centro Local Nueva Esparta: Autor.

Morales, A. (2012). *Proceso educativo para la readaptación del recluso en el Internado Judicial de San Felipe, Estado Yaracuy. Año 2011*. Trabajo de Ascenso para optar a la categoría de Profesor Asistente de la Universidad Nacional Abierta. Centro Local Yaracuy: Autora.

Observatorio Venezolano de Prisiones (2010). *Informe sobre el Debido Proceso de las Personas Privadas de Libertad*. Obtenido en mayo 2012 de: <http://www.ovprisiones.org>.

Palma, R. (2006). *Modelo para la Praxis de la Acción Social desde la Función de Extensión Universitaria*. Trabajo de Ascenso para optar a la categoría de Profesor Asistente de la Universidad Nacional Abierta. Centro Local Aragua: Autora.

Pérez de Maza, T. (2011). *Extensión Universitaria: Función organizadora de un currículum abierto*. Tesis doctoral no publicada, Universidad Nacional de Educación a Distancia de España. Madrid: Autora.

_____. (2007). *Caracterización de los vínculos de la extensión universitaria, con las carreras de educación integral de la UNA. Un enfoque descriptivo, interpretativo e iluminativo*. Caracas: Fondo Editorial IPASME.

Ríquez, L. (1994). *La Universidad Nacional Abierta y la atención de estudiantes en las cárceles venezolanas*. Ponencia presentada en CREAD/UNA, Caracas, Venezuela.

Tancredi, B. (2011). Apuntes para resignificar la educación a distancia. RIED. Revista Iberoamericana de Educación a Distancia, 14 (1). [Versión electrónica]. Obtenido el 13 de junio de 2013 de:

<http://www.utpl.edu.ec/ried/images/pdfs/volumen14-1/apuntespara.pdf>.

Universidad Nacional Abierta (1977). *Proyecto de Creación de la Universidad Nacional Abierta*. Caracas: Autor.

_____. (1996). *Reglamento*. Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 5.098. Extraordinaria de fecha 18-09-96.

ÍNDICE

Prólogo Institucional Universidad De La Empresa Roberto Brezzo, Rector Universidad de la Empresa Jorge Abuchalja Presidente Fundación Universidad de la Empresa	7
Prólogo Delegación Europea En Montevideo (Uruguay) Juan Fernández Trigo, Embajador Jefe de la Delegación de la Unión Europea en Uruguay.....	9
Prólogo Fondazione Crui Fondazione CRUI Roma, agosto de 2013.....	11
Prefacio Director Proyecto Cid-Ude Dr. Claudio Rama Vitale, Director Proyecto CID-UDE-Uruguay.....	16
Artículos Uruguay	
Situación del sistema carcelario de Uruguay. Un desafío constante. Manuel Díaz Molina.....	19-34
Las cárceles del bicentenario: del orgullo a la crisis; bases para la refundación penitenciaria. Álvaro Garcé.....	35-48
Una experiencia de rehabilitación e inclusión social: el Centro Nacional de Rehabilitación (CNR). Guillermo Maciel.....	49-72
La educación con énfasis en valores. Un estudio de caso: Cárcel Modelo “Punta de Rieles”. Fátima Gabito.....	73-96

Los frenos y las barreras internas percibidas para la formación (aprendizaje y adquisición de competencias) y la re-inserción en individuos mayores de 30 años que han estado en situación de reclusión “Estudio de Caso”.

Julio Fitipaldo, Sergio Santalla, Gizela Cagnone..... 97-120

Impacto de la creación del comisionado parlamentario en la situación penitenciaria nacional.

Mariana Blengio Valdés..... 121-142

Los programas de rehabilitación en Uruguay: lecciones de la experiencia del Centro Nacional de Rehabilitación.

Nicolás Trajtenberg..... 143-171

Artículos Experiencias América Latina

Educación a distancia en los centros penitenciarios; un compromiso social de la UAPA en la República Dominicana.

Magdalena Cruz..... 173-178

Las funciones universitarias en la universidad nacional abierta (UNA) y el proceso de inclusión social de las personas privadas de libertad

Beatriz. Tancredi, Teresita Pérez de Maza, María Teresa Dámaso.... 179-187

