

**REFORMA PENITENCIARIA EN EL URUGUAY: UNA MIRADA AL  
PROCESO DE DESPOLICIAMIENTO DEL SISTEMA CARCELARIO A DOCE  
AÑOS DE LA ERA PROGRESISTA**

Ana Vigna<sup>1</sup>

**Resumen**

*Al asumir el Frente Amplio su primer período de gobierno en el Uruguay en el año 2005, el novel Presidente de la República declaraba el estado de emergencia humanitaria en el sistema penitenciario. Y es que nuestras cárceles estaban caracterizadas por altísimos niveles de hacinamiento, ocio compulsivo, infraestructura en estado lamentable, y una institucionalidad penitenciaria netamente policial, entre otras. Años después, y no habiendo cambiado sustantivamente la situación, se da inicio a un proceso de reforma penitenciaria con el compromiso de todos los partidos políticos con representación parlamentaria. A pesar de los importantes cambios que se han venido llevando adelante a lo largo de este período, la situación continúa siendo preocupante: en 2017 Uruguay alcanza su tasa récord de encarcelamiento, con un altísimo porcentaje de presos sin condena y se observa también un número alarmante de muertes en prisión. Si bien existe un amplio grado de acuerdo respecto de que las cárceles deben salir de la órbita del Ministerio del Interior y que se debería dar un proceso de despoliciamiento del sistema, la fuerza policial continúa siendo mayoritaria a nivel del personal penitenciario, y la asignación del funcionariado al ámbito carcelario continúa utilizándose como “castigo”. A la luz de estos hechos, esta ponencia busca analizar las marchas y contramarchas ocurridas en el proceso de despoliciamiento del sistema penitenciario, a lo largo de estos doce años de gobierno progresista en el Uruguay.*

**Palabras claves:** Sistema carcelario, Despoliciamiento, Reforma, Uruguay.

**Introducción**

Al asumir el Frente Amplio su primer período de gobierno en el Uruguay en el año 2005, el novel Presidente de la República declaraba el estado de emergencia humanitaria en el sistema penitenciario. Y es que nuestras cárceles estaban caracterizadas por condiciones degradantes e insostenibles: altísimos niveles de hacinamiento, ocio compulsivo, infraestructura en estado lamentable, y una institucionalidad penitenciaria netamente policial, entre otras.

Una de las medidas adoptadas más rápidamente dentro de este contexto de cambio fue la liberación anticipada de reclusos, en el marco de la Ley de Humanización

---

<sup>1</sup> Licenciada y Magíster en Sociología por la Universidad de la República, Uruguay (UdelaR), y Doctoranda en Sociología por la Udelar y la Universidade de Sao Paulo, Brasil. Es docente e investigadora del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR.

del Sistema Carcelario (Nº 17.897). Dicha Ley implicaba también otras modificaciones, como ser la implementación del sistema de redención de pena por trabajo o estudio. Sin embargo, poco tiempo después la tasa de encarcelamiento había vuelto a sus niveles anteriores, y la tendencia indicó que la misma no dejaría de subir en los años posteriores, colocando al Uruguay en uno de los primeros lugares de la región en lo que respecta a la cantidad de reclusos respecto de su población, a pesar de que sus niveles de violencia y criminalidad son muy inferiores al promedio del continente<sup>2</sup>.

Así, y a pesar de las modificaciones introducidas, la situación de las cárceles continuó en estado crítico, al punto tal que en el año 2009, Nowak, el Relator de Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes, realizó un informe extremadamente duro en relación al estado carcelario en el Uruguay. Dicho informe generó fuerte repercusión tanto a nivel de la opinión pública, como del sistema político, dando inicio a un proceso de reforma penitenciaria. Dentro de ese marco se creó el Instituto Nacional de Rehabilitación, con competencia a nivel nacional para administrar y gestionar todos los establecimientos penitenciarios, y se promulgó la Ley de Emergencia Carcelaria (Nº 18.667) que estableció la posibilidad de realizar un gasto extraordinario y por única vez, destinado a la refacción, instalación, construcción o arrendamiento de recintos carcelarios, así como para la compra de equipamiento y la cobertura de gastos derivados del realojamiento de la población privada de libertad. Dicha Ley estableció también la creación de 1500 vacantes para personal asignado al trabajo en cárceles.

El proceso de reforma penitenciaria implicó, sin lugar a dudas, importantes modificaciones en las condiciones de vida y en los modos de gestionar el sistema. Entre las modificaciones más importantes González, Rojido y Trajtenberg (2015) destacan: i) cambios institucionales; ii) mejoras en la coordinación con otras áreas del estado; iii) cambios en la gestión; y iv) un incremento de las intervenciones técnicas y de tratamiento.

A pesar de estos importantes cambios, a 12 años de iniciado el primer gobierno progresista la situación continúa siendo preocupante: en 2017 Uruguay alcanza su tasa récord de encarcelamiento (superando las 11.000 personas privadas de libertad), de las

---

<sup>2</sup> Garcé establece el dramatismo de esta situación con claridad: “Entre 1963 y 2013 la población nacional aumentó menos de un 20%, pasando de unos tres millones de habitantes a los aproximadamente tres millones trescientos mil actuales. En el mismo lapso, la cantidad de privados de libertad se incrementó un 700%” (Garcé, 2015: 182).

que un 80% no tiene condena<sup>3</sup>, se observa también un número alarmante de muertes en prisión, entre las cuales la mayoría tiene causas violentas (ya sean suicidios u homicidios)<sup>4</sup>. Si bien existe un amplio grado de acuerdo respecto de que las cárceles deben salir de la órbita del Ministerio del Interior y que se debería dar un proceso de despoliciamiento del sistema, la fuerza policial continúa siendo mayoritaria a nivel del personal penitenciario, y la asignación del funcionariado al ámbito carcelario continúa utilizándose como “castigo”.

Según Vernazza (2015) las tendencias contradictorias observadas en los gobiernos progresistas en materia de seguridad, podrían obedecer al desarrollo de un proceso de adopción por parte de la izquierda uruguaya de un discurso punitivo, alineado al desarrollo del populismo penal. Basándose en Garland, la autora remarca que, dentro de esta tendencia, el resurgimiento del retributivismo, la expansión de la cárcel, y la pérdida de legitimidad del discurso experto aparecen, entre otras, como características centrales.

Puntualmente la autora analiza los abordajes de las políticas de seguridad a lo largo de los dos primeros períodos de gobierno del Frente Amplio (2005-2010 y 2010-2015). En su análisis relativo a las políticas carcelarias, identifica una modificación en los énfasis hechos en los discursos de la izquierda para dar cuenta de esta problemática en un período y en otro. Así, mientras que en el primer período las argumentaciones se centraban en la preocupación por la situación del Estado como violador de los Derechos Humanos y en el intento por garantizar el acceso a los derechos a la población privada de libertad, en el segundo la preocupación principal aparece en torno al problema de la seguridad y la reincidencia. Si bien la autora advierte que en ambos períodos los dos temas estuvieron presentes, apunta a que se pueden identificar claros cambios en los énfasis realizados en un período y en el otro. De modo concordante a lo planteado por la autora, Paternain (2014) también advierte acerca del “giro conservador” que habría tenido lugar durante la administración de José Mujica (2010-2015) en comparación al primer período de gobierno de Tabaré Vázquez (2005-2010) en materia de seguridad ciudadana.

---

<sup>3</sup> [http://www.180.com.uy/articulo/67292\\_uruguay-alcanzo-record-de-presos-8-de-cada-10-sin-condena](http://www.180.com.uy/articulo/67292_uruguay-alcanzo-record-de-presos-8-de-cada-10-sin-condena)

<sup>4</sup> Para más información, ver el Informe del Comisionado Parlamentario, disponible en: <https://parlamento.gub.uy/cpp/documentos>

A la luz de estos hechos, esta ponencia busca analizar las marchas y contramarchas ocurridas en el proceso de despoliciamiento del sistema penitenciario, a lo largo de estos doce años de gobierno progresista en el Uruguay.

## **1 POLÍTICAS DE SEGURIDAD EN EL CONTEXTO REGIONAL**

Basombrío y Dammert (2013) plantean que, al igual que lo que ocurre en otras sociedades, en América Latina también se puede observar el dilema entre seguridad y libertad. En especial, dicha oposición se puede ver materializada entre un segmento de la población que prioriza la agenda de derechos y la perspectiva garantista del estado, y quienes entienden que las garantías ofrecidas hacia la población que ha cometido delitos pueden ser interpretadas como un aspecto clave en el aumento de los niveles de criminalidad y violencia, y reclaman por medidas de aumento del castigo. Según los autores, también en América Latina se dan los procesos señalados para otras partes del mundo, en donde la población atemorizada – a pesar de saber que la cárcel, lejos de cumplir con sus mandatos de rehabilitación y reinserción social, actúa más bien en sentido contrario-, demanda cada vez mayores niveles de castigo. Por su parte, subrayan un elemento no menor en este tipo de reclamos, y es que a menudo la idea de castigo es equiparada con la de privación de libertad, sin aparecer en el discurso público formas diversas de responder a la desviación, que escapen a este tipo de respuesta incapacitadora.

Al analizar el vínculo entre el campo de lo político y el campo de lo penal, identifican tres supuestos sobre los que esta relación está basada: i) la confianza en el carácter disuasivo del aumento de la punitividad; ii) la confianza en el efecto en la generación de consensos morales contrarios a los actos delictivos a partir del incremento del castigo; y iii) el rédito electoral en el corto plazo que tiene presentarse como duro frente al delito. Brevemente, los autores plantean que “... *la combinación entre ansiedad pública y oportunismo político es un factor clave para explicar el énfasis en el castigo*” (Basombrío y Dammert, 6: 2013). Específicamente sostienen que la percepción de que el delito es el problema prioritario de nuestras sociedades, el énfasis colocado en la figura de las víctimas, y el incremento de la idea de que el fenómeno delictivo responde a causas individuales y no a factores estructurales, son considerados

como elementos que vinculan a esta nueva sensibilidad ante el delito con la era neoliberal.

Más allá de su asociación con algunos rasgos del neoliberalismo, los autores destacan que si bien existe una amplia heterogeneidad en las orientaciones ideológicas en los partidos de gobierno entre los diferentes países de América Latina, las prácticas gubernamentales en materia de seguridad y combate el delito, no muestran diferencias radicales. En particular, subrayan la incapacidad que han tenido los distintos gobiernos de izquierda para desarrollar respuestas novedosas y alternativas al problema de la criminalidad y la delincuencia. Dentro de este marco, la crisis carcelaria y las dificultades para desarrollar políticas rehabilitatorias exitosas, constituyen algunos de los rasgos más salientes de la situación a nivel del sub-continente.

En una línea similar, Sozzo (2016) remarca la importancia de la esfera política en el campo de la penalidad, y en su capacidad para “infligir dolor” legítimamente. Al analizar lo ocurrido en América del Sur, el autor destaca que en diversos países de la región se fueron forjando en los últimos años gobiernos que cataloga de “postneoliberales”, en el sentido de que tienen en común la oposición – con grados diversos- a la doctrina neoliberal imperante en los años anteriores, al tiempo que se afilian a distintas versiones de la izquierda. Más allá de ello, el autor concuerda con que uno de los rasgos más salientes en lo que respecta a las políticas de seguridad desarrolladas en la zona en los últimos años, ha sido el crecimiento explosivo que tuvieron los niveles de encarcelamiento, pudiéndose tomar este hecho como un indicador - entre otros - de un “giro punitivo” en la región, que abarca no sólo al período estrictamente neoliberal, sino también al inmediatamente posterior.

## **2 EL CASO URUGUAYO**

Con una serie de especificidades que caracterizan al caso uruguayo y lo diferencian del resto de la región, también este país estuvo marcado durante la década del '90 por un avance de las políticas neoliberales. En particular, en el Uruguay la tendencia hacia el incremento del punitivismo está claramente ligada a algunas medidas tomadas a mediados de los noventa, siendo paradigmática en este sentido la aprobación en 1995 de la Ley Nº 16.707 de Seguridad Ciudadana, la cual establece modificaciones al Código Penal, al Código del Proceso Penal y al Código del Niño, y es considerada

**Dossiê Punição e Controle Social: degradações carcerárias em América Latina e Europa. V. 02, N. 2, Jul.-Dez., 2016.**

generalmente un hito en lo relativo al endurecimiento de las penas y la creación de nuevas figuras delictivas. El incremento de la población privada de libertad fue notable a partir de este momento, pero la tendencia al aumento se instaló en la realidad nacional y no paró de crecer, independientemente del signo del partido que estuviera en el gobierno. Con una población relativamente estable y claramente envejecida en relación al promedio del continente, los niveles de encarcelamiento en el Uruguay resultan preocupantes, más aún si tenemos en cuenta que un 70% de la población reclusa se trata de jóvenes de menos de 35 años de edad<sup>5</sup>.

En el año 2005 el Frente Amplio – coalición de izquierda – llega al gobierno por primera vez, superando la adhesión que lograron los partidos tradicionales (Blanco y Colorado), que habían estado al frente del poder a lo largo de la historia del país. El triunfo de la izquierda se logra luego de atravesar un período en donde se verificó un aumento sostenido de la incidencia de la pobreza, que desembocó en el año 2002 en una de las mayores crisis económicas y sociales que sufriera el Uruguay, y que dejara a una fracción muy importante de la población sumida en la pobreza y la exclusión social<sup>6</sup>.

Dentro de ese marco, al asumir el nuevo gobierno adopta una serie de medidas drásticas, tendientes a afrontar las consecuencias sociales de la crisis y dar respuestas a la preocupante situación en que se encontraba el país. Se crea entonces el Ministerio de Desarrollo Social, que tiene como componente emblemático al Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social. Este programa, que fue concebido como una intervención de dos años, y que luego se continuara con el Plan de Equidad, buscaba proveer a los hogares beneficiarios de herramientas y oportunidades para salir de la situación de pobreza y exclusión social en la que se encontraban (Amarante et al., 2009).

Así, la situación en la que estaba sumida la población del país resultaba preocupante, y las cárceles no escapaban de este panorama general. Por el contrario, el sistema carcelario estaba sumergido en una situación realmente crítica y Tabaré Vázquez al asumir su mandato declara el “estado de emergencia humanitaria” relativo a la privación de libertad. En su discurso inaugural, el Presidente establecía:

la grave situación existente en las cárceles y la falta de atención a las víctimas del delito, nos determina declarar, a partir del día de hoy, el

---

<sup>5</sup> Según el Primer Censo Nacional de Reclusos (Ministerio del Interior, UdelaR, 2010).

<sup>6</sup> Según Amarante et al. (2009) el 32,3% de la población nacional se encontraba en situación de pobreza en el año 2004.

estado de emergencia humanitaria en todo el país. Para superarlo, para superar este estado, cumpliremos medidas de urgencia e iniciaremos inmediatamente el proceso de medidas de corto y mediano plazo: a) Medidas de urgencia para encarar resueltamente los problemas de hacinamiento, alimentación y salud en todos los establecimientos penitenciarios, procurando involucrar a instituciones y a las personas privadas de libertad y sus familiares en forma ordenada y respetuosa de sus necesidades humanas, comisiones por unidad, comisiones por módulo, y atención inmediata de los procesados sin condena (...). Tener en cuenta uruguayas y uruguayos que la Tasa Media Mundial de población carcelaria de un país, respecto a la población total del mismo es de 0.5 por mil. De acuerdo a esa estadística, Uruguay debería tener unos 1500 presos, hoy tiene casi 7000, la mayoría jóvenes y pobres, y la pobreza no se combate construyendo cárceles para jóvenes. Repetimos algo ya dicho, no por nosotros: “Seremos severos, muy severos con la delincuencia, pero seremos implacablemente severos con las causas que llevan a la misma”<sup>7</sup>.

Ese mismo año se aprueba la Ley N° 17.897, conocida como Ley de Humanización del Sistema Carcelario, la cual propone un régimen excepcional de libertad provisional y anticipada con el objetivo inmediato de descongestionar el sistema y disminuir los niveles de hacinamiento. En línea con dicho objetivo, pero también velando por los procesos de reinserción de la población reclusa, la Ley establece un régimen de redención de pena por trabajo y estudio<sup>8</sup>, generando una presión desde dentro mismo del sistema para ampliar la oferta de plazas educativas y laborales, que hasta el momento eran contadas.

Otro elemento clave de la Ley de Humanización consiste en el fortalecimiento del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados (PNEL), órgano dependiente del Ministerio del Interior y encargado de apoyar principalmente a las familias de los reclusos y a las personas que egresaban del sistema. Dicho órgano, fundado en la década del 30 del siglo XX, históricamente había tenido un abordaje fuertemente asistencialista. A través de la Ley de Humanización se pretende profesionalizar su gestión, dotándola de recursos humanos capacitados y de recursos materiales (Ciapessoni et al., 2014).

Velando por disminuir los efectos perversos del encierro que persisten una vez que la población recupera la libertad, la Ley de Humanización estableció también la obligatoriedad de los empresarios contratantes en licitaciones de obras y servicios públicos de inscribir en las planillas de trabajo un mínimo equivalente al 5% del

---

<sup>7</sup> Discurso completo disponible en: [http://archivo.presidencia.gub.uy/\\_web/pages/vazquez06.htm](http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/pages/vazquez06.htm)

<sup>8</sup> En 2006 se aprueba el Decreto N° 225/006, que reglamenta la redención de pena por trabajo o estudio.

personal afectado a tareas de peones o similares, a personas liberadas que se encontraran registradas en la Bolsa de Trabajo del PNEL.

Estas iniciativas significaron un punto de inflexión en el modo de abordar la temática por parte del espectro político: pusieron foco en la situación de la población privada de libertad, reconociendo los procesos continuos de vulneración de sus derechos por parte del Estado, en línea con lo que venía siendo denunciado desde años atrás por diversas organizaciones de la sociedad civil. Al mismo tiempo, dejaron de manifiesto la importancia del proceso de “reingreso”, y el apoyo a la vida en libertad como pieza clave en las trayectorias de las personas captadas por el sistema de justicia criminal.

A pesar de lo innovador de las medidas adoptadas en el ámbito penitenciario por el gobierno de Tabaré Vázquez, las mismas no generaron un impacto que significara una mejora sustantiva en la calidad de vida de la población reclusa. Un dato contundente refiere al crecimiento sostenido de los niveles de encarcelamiento: si bien la liberación anticipada adoptada a partir de la Ley de Humanización generó un descongestionamiento inmediato del sistema, los niveles de prisionización retomaron sus valores anteriores poco después, y la tendencia al aumento de la privación de libertad continuó instalada en los años venideros.

Por su parte, en el año 2009 el país recibe la visita de Manfred Nowak, relator de Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (Nowak 2010), que realiza un informe extremadamente crítico en relación a las condiciones de vida en nuestras cárceles. Dicho informe genera una repercusión – tanto a nivel nacional como internacional -, que los organismos de derechos humanos locales no habían logrado a través de las denuncias continuas que venían impulsando a lo largo de los años.

Si bien el informe de Nowak tuvo la capacidad de sensibilizar a parte de la población y del espectro político en relación a la crisis humanitaria en el sistema carcelario, debe tenerse en consideración que una gran parte de la opinión pública no veía con buenos ojos la preocupación que había generado el tema del acceso a derechos por parte de la población reclusa. Así, varias de las medidas adoptadas durante el gobierno de Vázquez – en particular la liberación anticipada de reclusos – generaron fuertes resistencias entre los sectores más conservadores de la población, así como en los partidos de oposición. Todo ello dentro de un marco en donde el “problema de la

inseguridad” iba ganando terreno a nivel popular, en la medida en que otras cuestiones – desempleo, pobreza, inflación – iban encontrando respuestas.

Ya hacia fines del primer mandato del Frente Amplio la inseguridad estaba instalada a nivel de la percepción de la población como el principal problema que afectaba al país<sup>9</sup>, y dentro del marco de la competencia electoral del año 2009 comenzaron a tomar fuerza los discursos que reclamaban mayor severidad ante el problema del delito, fuertemente respaldados por los discursos dominantes en los principales medios de comunicación.

En línea con lo planteado por otros autores para América Latina, Paternain (2014) menciona la necesidad de tomar en consideración a la dimensión electoral al analizar los discursos desarrollados desde la esfera política sobre el campo de lo penal. En particular, el autor advierte acerca de un cambio discursivo adoptado por la izquierda en lo relativo a la seguridad, dentro del marco de la contienda electoral de 2009. Ante una ciudadanía cada vez más preocupada por el aumento del delito y que mostraba grados crecientes en su sentimiento de inseguridad, el énfasis pasó a estar puesto nuevamente en las ideas de represión y control del delito. Este cambio en los énfasis hechos desde el gobierno de izquierda puede entenderse para el autor, como una muestra del avance del “populismo penal desde arriba”. Así, la fuerza progresista, sin lograr generar un discurso alternativo capaz de provocar cambios a nivel de las representaciones sociales respecto al tema de la seguridad, continuó amparándose en la visión tradicional frente al problema del delito.

Una vez que el Frente Amplio gana por segunda vez las elecciones nacionales, el electo presidente José Mujica convoca a un espacio de discusión técnica, en donde estuvieran presentes todos los partidos políticos con representación parlamentaria. Este espacio, denominado Comisión Interpartidaria de Seguridad Pública, tuvo por objetivo generar propuestas conjuntas para afrontar el problema de la criminalidad, la inseguridad y el sistema penitenciario. Producto de esta iniciativa surge un informe conocido como “Documento de Consenso” que establece a la seguridad pública como derecho humano y, entre otras medidas, sienta las bases para el aumento presupuestal del Ministerio del Interior – en especial para la remuneración del personal y la construcción de plazas carcelarias. En este mismo documento se propone la salida de las

---

<sup>9</sup> De acuerdo a la consultora CIFRA: <http://www.cifra.com.uy/novedades.php?idNoticia=221>

cárceles de la competencia de la Policía Nacional y se prevé la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación como servicio descentralizado. En lo relativo al personal penitenciario propone puntualmente comenzar:

*Transfiriendo las vacantes que se produzcan en el Escalafón "L" (Policial), de la Unidad Ejecutora "DIRECCIÓN NACIONAL DE CÁRCELES", y las que se generen en el futuro por creación legal, hacia el Escalafón "S" (Penitenciario), creado por el artículo 48 de la ley 15.851 del 14/12/1986*

*Definir derechos y obligaciones del estatuto penitenciario, de modo que no se generen pérdidas de derechos adquiridos por los policías que sean transferidos al novel escalafón. (Documento de Consenso, 2010).*

Dentro de este contexto de cambios, ese mismo año se aprueba la Ley de Emergencia Carcelaria (Nº 18.667) que estableció la posibilidad de realizar un gasto extraordinario y por única vez, destinado a la refacción, instalación, construcción o arrendamiento de recintos carcelarios, así como para la compra de equipamiento y la cobertura de gastos derivados del realojamiento de la población privada de libertad. Dicha Ley estableció también la creación de 1500 vacantes para personal asignado al trabajo en cárceles.

A partir de esta iniciativa, el artículo 221 de la Ley de Presupuesto (Nº 18.719, de 2010) establece la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR). Dicho organismo sustituiría a la Dirección Nacional de Cárceres, Penitenciarías y Centros de Recuperación (que actuaba como órgano rector de las cárceles de Montevideo y del área metropolitana) y asumiría también bajo su órbita a las cárceles del interior del país, las que dependían hasta ese entonces de las Jefaturas de Policía Departamentales. En esa Ley se establece que el INR tendrá como cometidos

- a. La organización y gestión de las diferentes instituciones penitenciarias establecidas o a establecerse en el país, que se encuentren bajo su jurisdicción.
- b. La rehabilitación de los procesados y los penados.
- c. La administración de las medidas sustitutivas a la privación de libertad.

Cumpliendo con lo propuesto por el Documento de Consenso, los artículos 226 y 227 de la Ley de Presupuesto crean una estructura de cargos en el escalafón "S" "Personal Penitenciario", y en los artículos 229 y 230 se prevé un cronograma de pasaje de todas las cárceles departamentales de las Jefaturas a la órbita del INR, así como la incorporación de personal perteneciente al Escalafón S "Personal Penitenciario" a

medida que queden vacantes los puestos ocupados por el L "Personal Policial". Vale mencionar que, tal como destaca el Documento de Consenso, el escalafón penitenciario ya había sido creado en 1986 a través de la Ley N° 15.851. Esta norma establecía que dicho personal fuera de naturaleza civil, no policial, y tuviera una capacitación específica para cumplir labores penitenciarias. A pesar de contar con más de veinte años de aprobada esa normativa, aún no se habían creado vacantes dentro de ese escalafón, y las mismas continuaban siendo ocupadas por funcionarios policiales, la mayoría de los cuales no contaba con formación para el trabajo en cárceles, sino principalmente para la prevención y represión del delito.

2011 fue un año de intensificación de estos procesos de cambio. Se presenta un proyecto de Ley para regular el INR y se aprueban dos decretos en donde se establecen importantes lineamientos en lo relativo al sistema penitenciario. El Decreto 093/011 del 15 de febrero, fijó como ejes del trabajo de las políticas carcelarias a) el tratamiento con fines de rehabilitación y reinserción social con énfasis en el área socio-educativa y laboral; b) los criterios de seguridad para garantizar la permanencia de las personas en los centros de internación; y c) los criterios de gestión eficaz y transparente de los recursos humanos y financieros en todos los establecimientos carcelarios.

Por su parte, el Decreto 104/011 establece la creación de un sistema penitenciario nacional y el énfasis en el respeto de los derechos humanos de las personas privadas de libertad, de acuerdo a la normativa nacional e internacional. Establece como principios orientadores de las políticas públicas penitenciarias: 1) la integralidad; 2) la coordinación con políticas sociales; 3) la progresividad; 4) la transversalidad; 5) la promoción de la responsabilidad social a través del trabajo y la educación. También delimita las tareas a ser cumplidas por el personal policial y el civil<sup>10</sup>.

Todas estas medidas se enmarcan dentro de un proceso de cambio del sistema penitenciario, que jerarquiza el componente técnico de la intervención, procurando una transformación paradigmática en lo relativo a la propia concepción del sistema. En este sentido, el discurso oficial establece que los cambios procuran enfatizar la dimensión

---

<sup>10</sup> Debe mencionarse también que este Decreto menciona que el Poder Ejecutivo ha asignado en algunos establecimientos de reclusión al Ministerio de Defensa Nacional la seguridad perimetral, a ser ejercida por personal militar.

socioeducativa de la cárcel, por sobre la tradicionalmente dominante, es decir, la punitivo-represiva. En palabras oficiales:

Con la creación del Instituto se pretende pasar de un modelo de aseguramiento y meramente custodial a uno que desarrolle y promueva la rehabilitación e inclusión social de la población privada de libertad, para lo que se requiere la articulación de las políticas de seguridad y las políticas de tratamiento penitenciario<sup>11</sup>.

Esta iniciativa, que ha sido considerada como “*el mayor esfuerzo de reforma penitenciaria*” de los últimos treinta años en el país, tuvo entre sus ejes principales de trabajo: i) cambios institucionales (dentro de los que destaca la propia creación del Instituto Nacional de Rehabilitación; ii) mejoras en la coordinación con otras áreas del estado (principalmente a nivel educativo, sanitario y laboral); iii) cambios en la gestión (vinculadas a la lucha contra el hacinamiento, los intentos de clasificación, iniciativas de pre-egreso, capacitación del personal y preocupación por la rendición de cuentas y la transparencia); y iv) un incremento de las intervenciones técnicas y de tratamiento (González, Rojido y Trajtenberg, 2015).

En lo relativo al proceso de despoliciamiento del sistema, y más allá de la gradual sustitución del personal perteneciente al Escalafón L por el Escalafón S, un elemento no menor refiere a la atención sanitaria de la población privada de libertad. Hasta el año 2007 la misma recaía exclusivamente en manos de sanidad policial, con las dificultades evidentes que implica que el personal médico y de enfermería se encuentre dentro de la cadena de mando de la policía. A partir del avance en el vínculo entre Ministerio de Salud Pública y Ministerio del Interior, se establece que la atención de la salud en las cárceles de Montevideo y el área metropolitana estará a cargo de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (Garcé, 2015), constituyendo éste un cambio muy significativo en el ejercicio del derecho a la salud.

Otro elemento a destacar en el proceso de despoliciamiento del sistema es que, además de los cargos de Director Nacional de cárceles, se crean los cargos de Sub Director Administrativo, Técnico y Operativo. Esta estructura que iguala la importancia de los tres componentes de la intervención, se replica asimismo a nivel de cada establecimiento de reclusión.

---

<sup>11</sup> Extraído de la página web del INR, <https://inr.minterior.gub.uy/index.php/2016-04-21-16-02-53/2016-05-03-14-58-06>).

El retiro de las cárceles de la órbita policial es entendido como un objetivo central dentro de este proceso de cambio. Así, el propio Ministerio afirmaba en 2011: “Por primera vez en 45 años, se establece un Plan de retiro de las cárceles de la administración policial, con el objetivo, en su etapa final de concretar un sistema desconcentrado que definitivamente independice al sistema penitenciario”. Un primer mojón en este proceso de cambio lo constituye la conformación de un sistema penitenciario con alcance nacional. Ello se estipula a partir del Decreto 145/12 del Poder Ejecutivo, en donde se establece el cronograma de pasaje de las cárceles de las Jefaturas Departamentales a la órbita del INR.

La salida de las cárceles de la estructura del Ministerio del Interior, parece ser particularmente necesaria para el caso uruguayo si se toma en consideración lo planteado por Paternain (2014). A partir de un análisis general de los rasgos más salientes de dicha Secretaría de Estado, el autor remarca el carácter fuertemente “policializado” que tiene nuestro Ministerio. A través de un análisis histórico, Paternain destaca que este rasgo se deriva del hecho de que los intentos de profesionalización de la fuerza policial se dieron de manera conjunta con el desarrollo del autoritarismo en el país. Dentro de este proceso, fuertemente influenciado por el advenimiento de la última dictadura militar y de la consiguiente injerencia de las Fuerzas Armadas en las diversas esferas de la vida del país, se consolidó el carácter policíaco de la fuerza, y su separación con el resto de la sociedad. Fruto de este proceso es el pasaje que se da en 1971 del sistema carcelario de la órbita del Ministerio de Educación y Cultura a la del Ministerio del Interior.

Frente a esta situación, Paternain sostiene que una de las grandes rupturas que implicó el primer gobierno de izquierda en relación a sus antecesores, fue el avance en el proceso de distinción entre Ministerio y Policía, buscando restituir el carácter civil de la propia Secretaría. A pesar del esfuerzo, el autor subraya las importantes limitaciones de incidencia del escalafón técnico sobre el resto de la estructura.

Si bien Paternain reconoce que durante los gobiernos del Frente Amplio se revierte el proceso sostenido de desinversión y se apuesta a una mejora sustantiva en los procesos de formación y selección del personal, el autor advierte que el corporativismo policial sigue marcando fuertemente el devenir de las políticas de seguridad. Específicamente en lo relativo al sistema penitenciario, apunta a que los intentos de humanización “... se han enfrentado a la ausencia de cambios en la política criminal, a

**Dossiê Punição e Controle Social: degradações carcerárias em América Latina e Europa. V. 02, N. 2, Jul.-Dez., 2016.**

las reiteradas situaciones de violencia intracarcelaria y a las dificultades para plasmar un modelo efectivo de rehabilitación” (Paternain, 2014: 9).

### **3 LOS RIESGOS DEL DESPOLICIAMIENTO INCOMPLETO**

En definitiva, resulta claro que para que el proceso de reforma penitenciaria tenga realmente un efecto que pueda ser sostenible a lo largo del tiempo, y que redunde en una transformación del paradigma que guía a la privación de libertad, un elemento clave lo constituye el despoliciamiento del sistema. En este sentido, el Centro Internacional de Estudios Penitenciarios (ICPS, por su nombre en inglés) establece en una de sus notas orientativas para la reforma penitenciaria que: “A menudo, la reforma penitenciaria debe comenzar por transformar las prisiones en instituciones civiles administradas por el poder civil y pertenecientes a una esfera del gobierno distinta de la que controla a la policía”. En particular, dicho organismo advierte sobre los riesgos que implica la administración por parte de la fuerza policial de la prisión – y en especial de la prisión preventiva – problema que, como fuera adelantado, afecta especialmente al Uruguay, donde un 80% de la población reclusa no tiene condena firme.

Así, la transición hacia la administración civil es considerada como un elemento fundamental para la gestión democrática de la privación de libertad, en el entendido de que no es conveniente que el mismo órgano que tiene como competencia la prevención y represión del delito sea el encargado del cuidado de las personas mientras dure su condena. Complementariamente, el ICPS advierte sobre las raíces del carácter policial o militar de muchos sistemas penitenciarios. Al respecto, sostiene que a menudo – tal como ocurre en Uruguay – la administración policial del sistema resulta una herencia de los regímenes totalitarios (ICPS, 2004).

Por su parte, Zaffaroni (2015) destaca las limitaciones del personal penitenciario (en particular sus bajos niveles de remuneración, capacitación y su condición policial o militar) como elementos característicos de aquellos regímenes carcelarios caracterizados por elementos estructurales negativos intensos, entre los que destaca la selectividad, la violencia y la corrupción.

En este sentido, y a pesar de que uno de los pilares de la reforma penitenciaria uruguaya consistía en ir sustituyendo progresivamente al personal policial por personal civil dentro de los establecimientos, esta transformación es aún incipiente. Al respecto,

**Dossiê Punição e Controle Social: degradações carcerárias em América Latina e Europa. V. 02, N. 2, Jul.-Dez., 2016.**

el ICPS (2004) advierte sobre el riesgo de “desmilitarización incompleta”. La misma ocurre cuando se cree que la mera creación de una nueva institucionalidad o el pasaje del sistema penitenciario a la órbita civil, garantiza *per se*, el proceso de despoliciamiento. Por el contrario, advierten que si se mantiene la misma estructura jerárquica, el personal continúa teniendo similares condiciones de empleo, actitudes y disposiciones hacia el trabajo, la formación preserva elementos propios de la cultura organizacional tradicional (policial), las asignaturas de derechos humanos y rehabilitación simplemente vienen a agregarse a la currícula anterior y no reemplazan directamente los contenidos obsoletos, y las autoridades penitenciarias se encuentran limitadas en su disposición del presupuesto, las posibilidades de generar verdaderas transformaciones se ven ciertamente limitadas (ICPS, 2004).

Desde el ICPS (2004) se advierte también acerca de la resistencia natural que surge por parte del personal policial respecto del pasaje a un modelo de gestión civil. Entre los temas que generan mayor preocupación por parte del personal destacan lo relativo a: i) el *estatus* (mencionan que el hecho de pertenecer a la fuerza policial, en algunos casos actúa compensando la baja estima social asociada a la tarea penitenciaria en muchas sociedades); y ii) la *pérdida de beneficios* (que a menudo gozan los miembros de la corporación policial y sus familias, y que los diferencia del resto del funcionariado público). Así, advierten que se debe tener particularmente en cuenta las dimensiones relativas a las condiciones de empleo y las modalidades de trabajo, ya que se deberán renegociar los beneficios con los que contaba la fuerza anteriormente, a los efectos de que las expectativas creadas a partir del cambio sean efectivamente alcanzadas. Finalmente, desde el ICPS se advierte que debe preverse que existen ciertas condiciones (por ejemplo, el trabajo por turnos – de semana por semana, o de 24 horas seguidas) que en un régimen civil serían difícilmente implementadas.

Como una aproximación a las opiniones del personal penitenciario uruguayo frente a estos procesos de cambio, a continuación se presentan algunos resultados del Primer Censo Nacional de Funcionarios Penitenciarios (2014-2015)<sup>12</sup>, en donde se consultó al funcionariado sobre diversos aspectos vinculados a su tarea. Entre otras

---

<sup>12</sup> El Primer Censo Nacional de Funcionarios Penitenciarios fue llevado adelante por el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, con financiamiento del Fondo María Viñas de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación, y apoyo del Instituto Nacional de Rehabilitación del Ministerio del Interior. Se censó a un total de 2.356 funcionarios/as entre octubre de 2014 y abril de 2015, logrando un nivel de cobertura del 82,3%. El formulario fue autoadministrado, y toda la información resultante tuvo carácter confidencial y anónimo.

cuestiones, se los consultó respecto del proceso de despoliciamiento del sistema, tanto en lo relativo a la participación directa de la policía en la labor penitenciaria, como en cuanto a la ubicación institucional del sistema carcelario<sup>13</sup>.

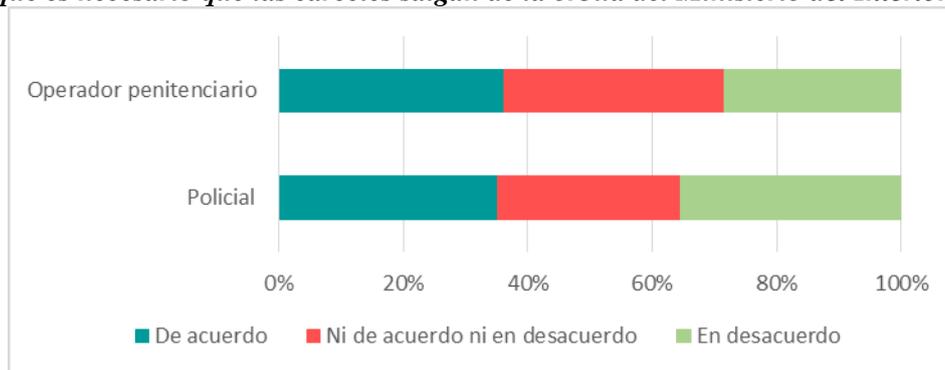
En el Gráfico N. 1 se presentan las opiniones del funcionariado penitenciario en relación a la afirmación “*Creo que es necesario que las cárceles salgan de la órbita del Ministerio del Interior*”. Dos cuestiones pueden señalarse a partir de los resultados. En primer lugar, que la opinión que parece ser mayoritaria a nivel del espectro político, y que ha sido refrendada en el Documento de Consenso elaborado por todos los partidos con representación parlamentaria, no aparece en absoluto de modo tan contundente a nivel de los funcionarios carcelarios. De hecho, las opiniones respecto de si las cárceles deberían o no salir de la órbita del Ministerio están claramente divididas en tercios, distinguiendo entre aquellos que opinan afirmativamente, quienes se oponen al cambio, y finalmente quienes se encuentran indecisos o indiferentes.

La segunda cuestión que llama poderosamente la atención, es la similitud en el modo en que se expresan los funcionarios civiles y los policiales al respecto. Si bien la resistencia a salir del Ministerio del Interior es un poco superior en el caso de los policías (35,5%) en relación a los operadores penitenciarios (28,3%), esta diferencia se explica más por el porcentaje de operadores civiles que se muestran indiferentes frente a este cambio institucional, que por aquellos que lo aprueban abiertamente. Al haberse creado las vacantes de operadores civiles a partir de la reforma penitenciaria, cuando uno de los ejes de dicho proceso de transformación era, justamente, el despoliciamiento del sistema y la salida de la órbita del Ministerio del Interior, resulta llamativo el alto porcentaje de nuevos funcionarios que se opone a este cambio, o que no tiene una opinión formada al respecto. Estos niveles de resistencia resultan mucho más esperables en el personal policial, que mayoritariamente ha ingresado a la propia fuerza policial motivado a integrar dicho cuerpo, ha sido socializado (formal e informalmente) en las normas, valores y principios policiales, y para quienes el proceso de salida del Ministerio del Interior viene a significar un punto final a una situación que venía dada de hecho desde tiempos previos a su ingreso en la tarea.

---

<sup>13</sup> Llegado este punto, deseo agradecer las valiosas opiniones que surgieron de las instancias de presentación y discusión de resultados del Censo de Funcionarios, tanto a nivel de las autoridades del INR, como con el personal de los distintos establecimientos. Sin lugar a dudas, sus comentarios hicieron que mejorara sustancialmente la interpretación de los resultados de la investigación.

**Gráfico N. 1. Grado de acuerdo del personal penitenciario respecto de la afirmación: “Creo que es necesario que las cárceles salgan de la órbita del Ministerio del Interior”**



Fuente: Primer Censo Nacional de Funcionarios Penitenciarios (DS-FCS-UdelaR/ANII)

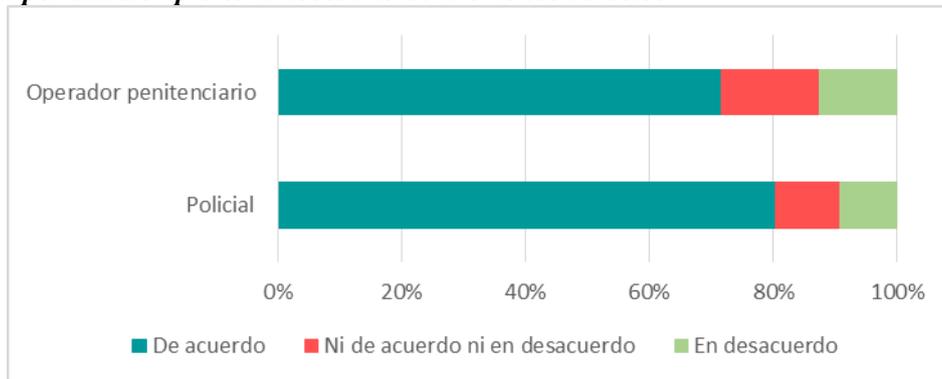
Los altos niveles de rechazo e indiferencia a la idea de salir del Ministerio del Interior pueden entenderse dentro del marco de incertidumbre respecto del destino que se le otorgaría a las cárceles una vez implementada la salida, y de en qué condiciones se daría la misma. De este modo, si bien existe consenso a nivel del espectro político sobre la conveniencia de que las cárceles salgan del Ministerio del Interior, cinco años después de iniciada la reforma<sup>14</sup> se encontraba aún en discusión cuál sería el ámbito más propicio al cual integrarse<sup>15</sup>. Este proceso de discusión, en donde algunas versiones sobre el destino del sistema carcelario trascienden a la opinión pública, aunque sin demasiada información respecto de las condiciones laborales del funcionariado, el estatus que éste adquirirá, y qué sucederá con sus beneficios adquiridos, suponen naturalmente una importante fuente de incertidumbre a nivel del personal, que lo hace resistente a los eventuales cambios.

El Gráfico N. 2 resulta asimismo sorprendente, aunque en un modo concurrente con lo comentado más arriba. Se les solicitó a los funcionarios que expresaran su grado de acuerdo con la frase “*El personal policial siempre será necesario dentro de las cárceles*”. Si bien, tal como era esperable, los funcionarios policiales muestran un mayor grado de acuerdo (80,3%) que los funcionarios civiles (71,7%), parece evidente que la idea de un sistema carcelario en donde el personal policial esté excluido, resulta aún una idea extremadamente lejana desde la perspectiva del personal penitenciario, cualquiera sea su condición.

<sup>14</sup> Cuando fue llevado adelante el Censo de Funcionarios Penitenciarios.

<sup>15</sup> Como muestra de este debate se puede consultar la prensa reciente. Ver, por ejemplo: <http://www7.montevideo.com.uy/contenido/Jorge-Vazquez-elogia-quitar-carceles-del-Ministerio-del-Interior-313073>

**Gráfico N. 2. Grado de acuerdo del personal penitenciario respecto de la afirmación: “El personal policial siempre será necesario dentro de las cárceles”**



Fuente: Primer Censo Nacional de Funcionarios Penitenciarios (DS-FCS-UdelaR/ANII)

Es probable que estas dificultades para imaginar una cárcel sin policía remitan a las lagunas normativas que hoy en día – a dos años de iniciado el tercer gobierno consecutivo del Frente Amplio - continúan vigentes en la definición del perfil del operador penitenciario civil, sobre todo en lo que respecta al uso de la fuerza. Tal como se han ido dando las cosas a lo largo de estos años de reforma penitenciaria, existe una suerte de división de funciones – con importantes variantes entre establecimientos de reclusión, o aún entre módulos en los establecimientos más grandes -, en donde el personal policial se encarga de las tareas custodiales, mientras que el personal civil es responsable de las tareas vinculadas a las actividades socioeducativas. Dentro de este contexto, resulta esperable que el personal civil tenga también dificultades para imaginarse como encargados exclusivos de una tarea que comprende actividades para los que no fueron específicamente formados, sobre las que no tienen experiencia, y para las que normativamente tampoco se encuentran habilitados a desarrollar.

Finalmente, debe destacarse que, si bien no con la velocidad que sería deseable, en los últimos tiempos se han constatado algunos progresos en el proceso de despoliciamiento. Así, la Ley de Presupuesto Nacional para el ejercicio 2015-2019 aprobada a fines de 2015 (Nro. 19.355) avanza en la consolidación de la estructura jerárquica del Escalafón “S” (creando vacantes en grados que no tenían asignado personal) y prevé la creación de una comisión para la elaboración de un cronograma de transformación del Instituto Nacional de Rehabilitación en un servicio descentralizado. Dicha medida fue ratificada a mediados de 2016 por parte de la Comisión Interpartidaria sobre Seguridad, donde se volvió a acordar por parte de todos los

partidos políticos que las cárceles deberían salir de la órbita del Ministerio del Interior, y se definió que las mismas deberían pasar a formar parte de un organismo descentralizado vinculado al Ministerio de Educación y Cultura<sup>16</sup>.

### **Reflexiones finales**

Más allá de la magnitud de los cambios introducidos en la política penitenciaria en esta última década, la permanencia del sistema carcelario bajo la órbita del Ministerio del Interior, y la continuidad del ingreso de personal policial para trabajar en el ámbito penitenciario constituyen importantes limitaciones que hacen peligrar los avances observados en diversos aspectos a lo largo de estos 12 años de gobierno de izquierda. Así, se observan lineamientos contradictorios en las políticas que rigen a la privación de libertad, y la cárcel continúa siendo utilizada como lugar de castigo no sólo para la población reclusa, sino también para los propios trabajadores de la fuerza policial<sup>17</sup>. Ejemplo de ello es una resolución que se adoptara recientemente en donde se establece el pase en comisión al INR de aquellos funcionarios policiales denunciados por violencia doméstica<sup>18</sup>.

Estas limitaciones en lo relativo al proceso de despoliciamiento del sistema penitenciario coexisten a su vez con el incremento de medidas punitivas, continuando con la costumbre de equiparar castigo con cárcel. Dentro de este marco puede destacarse la recientemente aprobada Ley Nro. 19.446, que establece la limitación del beneficio de la libertad provisional, condicional o anticipada a quienes sean reincidentes en una serie de delitos (entre los que se encuentran el hurto, la rapiña, el homicidio y la violación), y es entendida por diversos organismos de derechos humanos como contraria a lo establecido en el primer gobierno de Vázquez, a través de la Ley de Humanización<sup>19</sup>. La retirada del Patronato Nacional del Encarcelado y el Liberado de la

---

<sup>16</sup> <http://www.montevideo.com.uy/contenido/Acuerdo-para-pasar-carceles-al-Ministerio-de-Educacion-312849>

<sup>17</sup> Algo respecto de lo cual advertía el ICPS: “*Cuando el sistema penitenciario forma parte de la estructura policial, ser designado para trabajar en una prisión puede ser visto como un método de castigo o como medida disciplinaria informal. Con frecuencia, los policías designados para trabajar en las prisiones no resultaron aptos para desarrollar otro tipo de labor policial*” (ICPS, 2004: 3).

<sup>18</sup> Ver por ejemplo <https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/3/ministerio-del-interior-trasladara-al-inr-a-sus-policias-denunciados-por-violencia-de-genero/>

<sup>19</sup> <http://www.elpais.com.uy/informacion/serpaj-contra-ley-libertad-anticipada.html>

órbita del INR y su pasaje a depender directamente del Ministerio del Interior – reconfigurándose en la nueva Dirección Nacional de Asistencia al Liberado-, constituye otro ejemplo claro de contramarchas en lo avanzado ni bien iniciado el primer período de gobierno del Frente Amplio.

En este sentido, y sin restarle relevancia a las importantes innovaciones introducidas en estos períodos de gobierno de izquierda, debe reconocerse, tal como han planteado diversos autores, que existen grados importantes de continuidad en las políticas de seguridad en la era progresista en relación a los de sus predecesores, y que los avances en el proceso de despoliciamiento del sistema penitenciario continúan siendo incipientes, a pesar de contar con apoyo – al menos a nivel discursivo - de todo el espectro político.

### **Bibliografía consultada**

- AMARANTE, V.; BURDÍN, G.; FERRANDO, M.; MANACORDA, M.; VERNENGO, A. Y A. VIGORITO (2009) “**Informe final de la evaluación de impacto del PANES**”. Disponible en: [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/37904/1/informe\\_final\\_de\\_evaluacion\\_de\\_impacto\\_del\\_panes\\_metodo.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/37904/1/informe_final_de_evaluacion_de_impacto_del_panes_metodo.pdf) Convenio MIDES-UDELAR.
- BASOMBRÍO, C. Y L. DAMMERT (2013) “Seguridad y Populismo Punitivo en América Latina: lecciones corroboradas, constataciones novedosas y temas emergentes”. **Woodrow Wilson Center Update On The Americas**.
- CIAPESSONI, F.; MENESE, P.; TRAJTENBERG, N. Y A. VIGNA (2014) “Políticas de reingreso destinadas a personas privadas de libertad y liberadas” en **El Uruguay desde la sociología XII**. DS-FCS-UdelaR.
- COMISIONADO PARLAMENTARIO (2016) **Informe especial sobre muertes en prisión**. Disponible en: <https://parlamento.gub.uy/cpp/documentos>
- COMISIÓN INTERPARTIDARIA DE SEGURIDAD PÚBLICA (2010) **Documento de Consenso**.
- GARCÉ, A. (2015) "Crisis y después: seguimiento de las respuestas estatales a la emergencia humanitaria en el sistema penitenciario", en: Bardazano, G. Corti, A. Duffau, N. Trajtenberg, N. (Ed.) **Discutir la Cárcel, pensar la sociedad**. Montevideo, Uruguay: Ed Trilce.
- Dossiê Punição e Controle Social: degradações carcerárias em América Latina e Europa. V. 02, N. 2, Jul.-Dez., 2016.**

GONZÁLEZ, V., E. ROJIDO Y N. TRAJTENBERG (2015) “Sistema penitenciario de Uruguay (1985- 2014): cambios, continuidades y desafíos”, en: Bardazano, G. Corti, A. Duffau, N. Trajtenberg, N. (Ed ) **Discutir la Cárcel, pensar la sociedad**. Montevideo, Uruguay: Ed Trilce.

INTERNATIONAL CENTRE FOR PRISON STUDIES (2004) **Nota orientativa 7: Traspaso de las prisiones al control civil: la desmilitarización**.

MINISTERIO DEL INTERIOR / DS, FCS (2010) Primer Censo Nacional de Reclusos.

NOWAK, M. (2010) **Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes**. Misión a Uruguay. Naciones Unidas Uruguay.

PATERNAIN, R. (2014). Políticas de seguridad en el Uruguay: Desafíos para los gobiernos de izquierda. Cuestiones de Sociología (10). En **Memoria Académica**.

Disponibile en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.6331/pr.6331.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.6331/pr.6331.pdf)

SOZZO, M. (2016) “Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur. A modo de introducción”. En Sozzo, M. (Comp.) **Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur**, Buenos Aires: CLACSO.

VERNAZZA, L. (2015) **El dilema de las políticas de seguridad en los gobiernos de izquierda Uruguay 2005- 2014** Tesis de Maestría en Desarrollo Humano. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Argentina.

ZAFFARONI, E. (2015) “La filosofía del sistema penitenciario en el mundo contemporáneo” en: Bardazano, G. Corti, A. Duffau, N. Trajtenberg, N. (Eds.) **Discutir la Cárcel, pensar la sociedad**. Montevideo, Uruguay: Ed Trilce.