Este proyecto está financiado por la Unión Europea

PRESIDENCIA
Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Programa de Justicia e Inclusión

PNUD
Al servicio de las personas y las naciones

Diagnóstico general y recomendaciones sobre la normativa que regula la administración de la privación de libertad de adultos

Informe final de consultoría con énfasis en el análisis social

Proyecto URU/14/004

Programa de Justicia e Inclusión
Componente ejecutado por PNUD

Marcos Baudean
Gimena Rodríguez

Diciembre 2015

Este documento es para distribución general. Se reservan los derechos de autoría y se autorizan las reproducciones y traducciones siempre que se cite la fuente. Los textos incluidos en este documento reflejan la opinión de sus autores y no comprometen la opinión de las entidades que suscriben el Programa de Justicia e Inclusión.

Contenido

Introducción.....6

1. Objetivos de la investigación.....7

Objetivos generales y específicos.....7

Objetivo general.....7

Objetivos específicos.....7

2. Enfoque conceptual y metodología empleada.....8

Enfoque conceptual.....8

Dimensiones de interés para el estudio de la normativa tácita.....9

Metodología.....10

Planificación general.....10

Muestra de unidades penitenciarias.....11

Muestra de UIPPL y de actores entrevistados.....11

3. Una visión general del funcionamiento de las UIPPL: tensiones, mecanismos, procesos.....14

Factores clave en la institución de un régimen de progresividad en las UIPPL.....15

Dinámica de relacionamiento de los factores clave en la institución de un régimen de progresividad.....17

Síntesis de la visión dinámica de los factores que condicionan la emergencia y consolidación de un régimen de progresividad.....22

4. Descripción de las dimensiones de interés para el estudio de la normativa tácita.....25

4.a. Controles de seguridad intramuros.....26

4.a.1. La normativa tácita desde la visión de las autoridades de las unidades.....26

4.a.2. Seguridad intramuros desde “el terreno”: la visión de policías, operadores y PPL.....31

4.b. Procedimiento disciplinario.....38

4.b.1. Procedimiento disciplinario desde la perspectiva de las autoridades 39
4.b.2. Procedimiento disciplinario desde la perspectiva de PPL, operadores y policías..... 44
4.c. Procedimientos de petición y quejas 50
4.c.1. La visión de las autoridades. 50
4.c.2. Perspectiva desde el terreno 52
4.d. Procedimientos para otorgar beneficios 56
4.d.1. Perspectiva de las autoridades 56
4.d.2. Perspectiva desde el terreno 58
4.e. Contacto con el exterior. 60
4.e.1. La perspectiva de las autoridades 60
4.d.2. Perspectiva de PPL, policías y operadores. 61
4.f. Desplazamiento y circulación extramuros. 65
4.f.1. Perspectiva de las autoridades 65
4.f.2. Perspectiva de las PPL. 66
4.g. Funcionamiento de las unidades 68
5. Reflexiones finales. 69
6. Recomendaciones. 72
Recomendaciones relacionadas con el régimen de progresividad. 72
Recomendaciones relacionadas con la armonización de la normativa tácita. 74
A nivel general: 74
A nivel particular: 75
Bibliografía 78
Leyes y Reglamentos consultados. 79
Entrevistas exploratorias realizadas. 79

Agradecimientos

Para realizar esta investigación se efectuaron más de 50 entrevistas distribuidas en 10 Unidades de Internación de Personas Privadas de Libertad (UIPPL). En todas las unidades fuimos bien recibidos y pudimos realizar nuestro trabajo sin problemas. Sin la colaboración de trabajadores e internos hubiese sido imposible cumplir con nuestras obligaciones. Por eso queremos agradecer a autoridades, policías, operadores y personas privadas de libertad que nos brindaron su tiempo y nos abrieron sus historias.

Introducción

A continuación se presenta el informe final de la consultoría para el diagnóstico general y la formulación de recomendaciones sobre la normativa que regula la administración de la privación de libertad de adultos. El mismo se ha estructurado de manera de mostrar:

- Los principales hallazgos en el objetivo relacionado con analizar el estado situacional de la aplicación de la normativa tácita y el de la aplicación de la normativa que regula la administración de la privación de libertad de adultos a nivel nacional, regional y local, a partir de la información recabada en los centros de privación de libertad, haciendo especial énfasis en aspectos relacionados con disciplina, convivencia y seguridad.

- Las recomendaciones elaboradas a partir del diagnóstico previo.

Para poder cumplir con los objetivos relacionados con el análisis de fortalezas y debilidades de la uniformidad o no de la normativa tácita, así como los relacionados con recomendaciones y propuestas para la armonización de la normativa es imperioso partir de un diagnóstico de situación claro.

Ha sido estructurado de manera de que el lector tenga, en primer lugar, una aproximación a cómo son las relaciones entre los actores y los modelos predominantes de gestión a nivel de las unidades (capítulo 3). En segundo lugar, se procede a presentar en forma ordenada los hallazgos en todas las dimensiones de la normativa tácita que junto con el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) se acordó estudiar en cada unidad.

Dentro de la descripción de las dimensiones de la normativa tácita se ha hecho una distinción: se presenta por separado la visión de las autoridades de las unidades y la visión de los actores que están “en el terreno” (operadores, policías y personas privadas de libertad [PPL]). Por varias razones, esta distinción es importante. Pero la razón más relevante es que la misma permite mostrar por un lado cómo se organiza la unidad a nivel formal (perspectiva de las autoridades) y por otro cómo dicha organización se ejecuta en la cotidianeidad del centro y qué genera en los actores.

Las recomendaciones se han estructurado en dos niveles. En primer lugar, se hacen recomendaciones generales sobre qué aspectos son relevantes para promover en cada unidad la institucionalización de un régimen de progresividad (régimen con fuertes variantes hoy en día en la muestra estudiada).

En segundo lugar, se hacen propuestas para la armonización de la normativa vigente y uniformización de la reglamentación existente en los centros.

1. Objetivos de la investigación

Objetivos generales y específicos

En el marco de este proyecto "URU/14/004. Programa Justicia e Inclusión" y atendiendo a lo estipulado en el TDR del perfil social, reuniones de intercambio con el perfil jurídico y reuniones con jerarcas del INR, se planteará un objetivo general y un conjunto de objetivos específicos.

Objetivo general

Realizar un análisis situacional de la normativa tácita y el estado situacional de la aplicación de la normativa que regula la administración de la privación de libertad de adultos a nivel nacional, el que incluirá la sistematización, elaboración y difusión de las recomendaciones de mejora, con el fin de uniformizar y protocolizar las prácticas aplicadas en los centros de privación de libertad de adultos.

Objetivos específicos

a) Analizar el estado situacional de la aplicación de la normativa tácita y el de la aplicación de la normativa que regula la administración de la privación de libertad de adultos a nivel nacional, regional y local, a partir de la información recabada en los centros de privación de libertad, haciendo especial énfasis en aspectos relacionados con disciplina, convivencia y seguridad.
b) Identificar las fortalezas y las debilidades existentes en lo relativo a la existencia o no de uniformidad en la aplicación de la normativa.
c) Describir y analizar los distintos modelos de gestión predominantes, conjuntamente con el entramado de actores y relaciones subyacentes que inciden y determinan la aplicación de la normativa tácita.
d) Elaborar un informe de recomendaciones y propuestas para la armonización de la normativa vigente y uniformización de la reglamentación existente en los centros y su protocolización, que permita asimismo la especificación de adaptaciones necesarias dependiendo del tamaño, población que trata, capacidades de la unidad y características.

2. Enfoque conceptual y metodología empleada

Enfoque conceptual

El Estado uruguayo ha estado llevando adelante a partir del año 2005, y tras declarar oficialmente el *Estado de Emergencia Humanitaria*, un conjunto de medidas tendientes al mejoramiento de las condiciones de vida en todos los ámbitos de reclusión y al cuidado de los derechos de las personas privadas de libertad. Para ello se han tenido en cuenta las recomendaciones de: *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de Reclusos*, los *Principios y Buenas Prácticas de las Personas Privadas de Libertad en las Américas* y las *Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de libertad para las mujeres delincuentes* (Reglas de Bangkok).

Una consecuencia de este cambio ha sido la creación del INR y la elaboración del Anteproyecto de Ley de Ejecución y Funcionamiento[1] de dicha institución que aún no ha sido aprobado.

Uno de los objetivos centrales del INR es el cambio de paradigma del modelo de reclusión establecido, intentando pasar de un modelo de gestión centrado en la seguridad y el cumplimiento de la pena a un modelo de gestión centrado en la rehabilitación de las personas privadas de libertad.

En este camino, se está trabajando también en generar una homogeneización de la normativa general de cárceles en diversos ámbitos e intentar superar el ejercicio autoritario y arbitrario del poder, respetando los derechos humanos.

> Los funcionarios penitenciarios y el personal técnico, las personas privadas de libertad, sus familiares y los terceros que se relacionan con el sistema, se enfrentan a una normativa fragmentada, contradictoria y a veces en clara contradicción con los postulados y obligaciones asumidas por nuestro país a nivel internacional. El resultado de ello es una práctica altamente arbitraria y disfuncional hacia el fin perseguido por la ejecución de penas privativas de libertad. (Juanche y Palummo, 2012, pág. 14)

En este sentido, el objetivo principal de este estudio para el perfil social es el relevamiento y análisis de la normativa tácita del sistema carcelario en Uruguay. La normativa tácita refiere a *herramientas disciplinadoras que forman parte de la cultura de los centros*. El concepto de normativa tácita integra dos dimensiones; por una parte las órdenes de servicio que se emiten en cada centro específico y que orientan acciones concretas de dichos centros y por otra parte, todas aquellas prácticas disciplinadoras de hecho que los operadores ejecutan sistemáticamente. En este sentido, siguiendo a Juanche y Palummo, por normativa tácita entendemos, *"...aquellas herramientas disciplinadoras que forman*

[1] Anteproyecto de Ley de Ejecución y Funcionamiento del Instituto Nacional de Rehabilitación, 2012.

parte de la cultura del centro aun no estando formalmente planteadas" (Juanche y Palummo, 2012, pág. 100).

El análisis de dicha normativa requiere de un enfoque multidimensional que, a los efectos de este estudio, se centrará en aspectos tales como: disciplina, convivencia y seguridad.

A continuación se detallan las dimensiones de interés de dicha normativa, que se han delimitado en reuniones previas con autoridades de INR y Ministerio del Interior.

Dimensiones de interés para el estudio de la normativa tácita

El estudio de la normativa tácita se organizará en torno a aspectos relacionados con la disciplina, convivencia y seguridad dentro de las unidades, la relación de las PPL con el exterior y funcionamiento de algunos aspectos específicos de las unidades. A continuación se detalla qué aspectos abarcan estas dimensiones.

Controles de seguridad intramuros

Controles de movimientos en las áreas de circulación, de actividades y de visitas: inicio de la jornada, apertura de celdas, comidas, orden y limpieza, patio, salón de visitas, cierre de celdas.

Control de las visitas: horarios, tiempo y condiciones de espera, ingreso, revisoría, vestimenta, objetos permitidos y prohibidos.

Procedimiento disciplinario

Aplicación del régimen de disciplina: criterios para la imputación de sanciones leves, graves y gravísimas; los casos particulares de aislamiento y el traslado como medida disciplinaria.

Funcionamiento de la Junta de Disciplina; funcionamiento de la Junta de Traslados; mecanismos para recusar e impugnar sanciones; condiciones para el cumplimiento de las sanciones; registro documental del procedimiento.

Procedimientos de petición y quejas

Mecanismos para la comunicación de demandas y quejas: tipos, garantías, efectividad, registro documental.

Procedimientos para otorgar beneficios

Asignación de: sectores y celdas, comisiones intramuros y extramuros, uso de teléfonos celulares, visitas conyugales, visitas extraordinarias, paquetes, electrodomésticos, etc.

Contacto con el exterior

Régimen de visitas: ordinarias y extraordinarias (familia, niños); visitas conyugales; visitas del abogado; visitas de representantes religiosos.

Medios de comunicación: uso de teléfonos públicos y teléfonos celulares; correspondencia y paquetes.

Desplazamientos y circulación extramuros

Traslados y conducciones; salidas transitorias bajo tutela y bajo declaración jurada.

Funcionamiento de las unidades

Procedimientos y protocolos de seguridad del establecimiento.

Coordinación de los establecimientos con unidades externas (policía local, juzgado, salud pública, bomberos).

Funcionamiento y competencias de mesas representativas de PPL en general y de las elecciones de delegados en particular.

Metodología

Planificación general

Para delimitar nuestro objeto de estudio en primer lugar se realizó una selección de unidades penitenciarias que fuera representativa del sistema de reclusión del Uruguay. Para esta selección se consideró la opinión de informantes calificados y otras variables como tamaño del establecimiento, tipo de población, ubicación, etc. La propuesta se ha discutido y consensuado con los integrantes del perfil jurídico.

En segundo lugar, se realizó un estudio exploratorio sobre cómo está organizado y el funcionamiento general del sistema carcelario, que permitió la identificación de los actores relevantes a entrevistar para comprender la aplicación de la normativa tácita.

Por último, para el relevamiento de la información se articularon distintas técnicas cualitativas tales como entrevistas, tríadas y observación.

Para el análisis de la información relevada en el campo se utilizó un *software* específico para el procesamiento del material cualitativo con el que se procesaron 45 entrevistas que representan más de 300 páginas de transcripciones.

Para la codificación del material de campo se crearon dos bases: una que contiene las entrevistas de las autoridades de las unidades (Director/a, Subdirector/a operativo, Otros subdirectores, Jefe de reclusión) y otra que contiene las entrevistas de los actores que

están en "el terreno" (PPL y quienes están en contacto directo con ellos: operadores y policías).

Esta división se sostiene en la hipótesis de que la visión de ambos grupos de actores es diferente y merece estudiarse por separado. En virtud de ello, el análisis descriptivo se presentará discriminando la visión de las autoridades y de los actores que están en el terreno.

Muestra de unidades penitenciarias

El proyecto "URU/14/004. Programa Justicia e Inclusión", para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el TDR, visitó un conjunto de cárceles que incluyen Montevideo y zona metropolitana e interior, así como realizó entrevistas a múltiples actores relevantes dentro de las mismas. Desde un principio se acordó con PNUD el trabajar en una selección de cárceles que permitiera cumplir con los objetivos del estudio con profundidad y dentro del plazo establecido.

En una primera fase exploratoria se elaboró una caracterización básica de las cárceles propuestas a partir de la revisión de bibliografía y la realización de entrevistas con informantes calificados.
Para dicha caracterización se incluyeron los siguientes criterios:

- **Cantidad de población privada de libertad** en el establecimiento: Menor a 200, de 200 a 400, de 400 a 700, entre 700 y 1.500 y mayor a 1.500.
- **Tipo de población**: Hombres, mujeres, madres con hijos.
- **Momento de la reclusión**: Cárceles con población que está próxima a cumplir la pena y el resto de la población.
- **Medidas de seguridad**: Máxima, media y mínima seguridad.
- **Cárceles gestionadas mayormente por operadores del INR y personal civil y cárceles mayormente gestionadas por personal policial**.
- **Modelo de gestión**: Cárceles más cercanas al modelo que promueve el INR (que incluye el concepto de rehabilitación) y cárceles más cercanas al modelo de gestión que enfatiza el cumplimiento de la pena.
- **Montevideo y zona metropolitana e interior del país**.

Teniendo en cuenta esta característica del sistema, se consideró más eficiente para el trabajo definir una muestra, seleccionando un número de establecimientos que asegurara su representatividad.

Muestra de UIPPL y de actores entrevistados

En la tabla siguiente se describen las cárceles visitadas. Se incluyeron 10 centros (6 en Montevideo y zona metropolitana y 4 en el interior), que se son representativos del sistema carcelario uruguayo.

Esta selección incorpora: establecimientos con todos los regímenes de seguridad, cárceles, pequeñas, medianas y grandes, hombres y mujeres, distintos momentos de la reclusión, establecimientos con mayor cantidad de operadores y establecimientos con mayor gestión policial, etc. De esta manera, *la muestra permite tomar contacto una amplia gama de situaciones que habilite a profundizar en las distintas formas que puede asumir la normativa tácita*.

Tabla 1. Distribución de la muestra efectiva

	ACTORES								
UNIDAD	**Director/a**	**Subdirector/a Operativo**	**Otros subdirectores**	**Jefe de Reclusión**	**Operadores ***	**Policías ***	**PPL***	**Otros técnicos**	**Total**
Unidad N.° 1		1			1	1	1	1	**5**
Unidad N.° 2		1			1		1		**4**
Unidad N.° 3	1	1		1	1	1	1		**6**
Unidad N.° 4	1		1		1	4	3	1	**11**
Unidad N.° 5	1	1		1	1	1	2		**7**
Unidad N.° 6 **	1	1	1		1	1	1		**6**
Unidad N.° 12		1	1	1	1	1	1		**6**
Unidad N.° 13	1		1			1	1		**3**
Unidad N.° 15		1	1		1	1	1		**5**
Unidad N.° 20	1				1	1	1		**4**
Total	**6**	**7**	**5**	**3**	**9**	**12**	**13**	**2**	**57**

*** Tríadas**
**** En esta unidad se participó de una sesión de la Junta de Disciplina.**

Las fechas de realización del trabajo de campo se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 2. Cronograma de realización del campo

UNIDAD	Fecha
Unidad N.° 1	03/09/2015
Unidad N.° 2	21/09/2015
Unidad N.° 3	18/09/2015
Unidad N.° 4	11/09/2015
Unidad N.° 5	16/09/2015
Unidad N.° 6	09/09/2015
Unidad N.° 12	03/10/2015
Unidad N.° 13	07/10/2015
Unidad N.° 15	04/10/2015
Unidad N.° 20	07/10/2015

3. Una visión general del funcionamiento de las UIPPL: tensiones, mecanismos, procesos

Para poder comprender el discurso y el comportamiento de los actores que interactúan en las UIPPL estudiadas, es necesario tener un esquema general de cuáles son las tensiones y conflictos básicos dentro de la prisión. Estas tensiones y conflictos explican buena parte de las expectativas de los actores y parte de su comportamiento en determinadas circunstancias.

Actualmente el sistema carcelario está en una fase de transformación, desde un paradigma custodial a un paradigma en el que la rehabilitación es el objetivo. Para lograr este objetivo, a nivel de las unidades de internación, se cree que debe existir un régimen de progresividad, que paulatinamente permita a la persona transitar por un camino de rehabilitación.

En el discurso de los actores sobre la cotidianeidad de la prisión se registra una tensión entre seguridad y progresividad.

Progresividad es un concepto que tiene acepciones diferentes para PPL y autoridades o personal de la prisión. Para las **PPL** refiere al logro de un régimen de *mayor libertad dentro de la unidad, con menos horas de encierro y mayores beneficios* (confort material como acceso a celular en algunos casos, acceso a comisión y/o acceso a educación entre otros) y la posibilidad de *redención de pena*. La PPL aspira a avanzar en términos de progresividad.

Para las **autoridades** y en particular para el **personal policial**, progresividad es un concepto clave en la estructuración de la disciplina y la gestión de las unidades. El beneficio que la progresividad representa para la PPL es una manera de influir en su comportamiento. Pero así como es una herramienta en la gestión del clima de las unidades, también es un problema desde el punto de vista de la seguridad. A mayor tiempo de las PPL fuera de las celdas mayores son los riesgos de violencia, fuga u otros problemas de seguridad.

Sin embargo, para los **directores civiles** y para los **operadores del INR** la progresividad es un "canal" que permite ir incorporando a la PPL a diferentes actividades (laborales, educativas o culturales) que colaboren con la rehabilitación del individuo.

Cuando se habla de **seguridad**, se está referenciando a los peligros asociados a fugas, peleas y sus consecuencias (PPL heridas o fallecidas) y, en última instancia, a la posibilidad de motín.

Si bien la preocupación por la seguridad es un problema predominante para las autoridades de la prisión y el personal policial fundamentalmente, las PPL saben que esta es un problema que explica muchos de los comportamientos de policías y autoridades.

En las entrevistas se puede constatar la tensión existente entre:

- el deseo de las PPL de avanzar en términos de mayor libertad y beneficios dentro de la unidad,
- los problemas de gestión asociados a la seguridad que esto genera para las autoridades
- y la búsqueda de poder hacer de la libertad y los beneficios herramientas de rehabilitación por parte de algunos directores y operadores del INR.

Esta tensión entre progresividad y seguridad se visualiza en términos prácticos en cómo se organiza la vida diaria de la prisión, en el manejo del conflicto, en las posibilidades de realizar actividades por parte de las PPL, en la conformidad general que las PPL tienen con el sistema de convivencia de la unidad, en el nivel de estrés de los funcionarios policiales.

Las tensiones se agudizan en un contexto de recursos limitados, particularmente en lo que respecta a recursos humanos. También influye negativamente en las tensiones entre progresividad y seguridad el hecho de que todavía se está en proceso de transición entre el modelo policial y el modelo que el INR quiere para las UIPPL. Esto hace que tanto a nivel de las autoridades (cuando son policías) como a nivel de los guardias (policías) haya resistencia a los cambios, debido a un fuerte escepticismo respecto a las posibilidades de éxito del nuevo modelo.

Al tratarse de un momento de transición hay UIPPL que están caminando en la dirección deseada y otras que o lo están haciendo más lentamente o hay factores que impiden el cambio hacia un enfoque de rehabilitación.

Lograr que en todas las UIPPL haya un régimen de progresividad es un eslabón importante para que el sistema en su conjunto mejore la oferta de posibilidades de rehabilitación de las PPL. Por esta razón es importante entender cuáles son los factores clave para que una unidad tenga instituido un régimen de progresividad y este funcione adecuadamente.

Factores clave en la institución de un régimen de progresividad en las UIPPL

A partir del análisis de las entrevistas y como resultado de la contrastación de los puntos de vista de los diferentes actores se ha detectado un conjunto de factores cuyos valores definen las posibilidades de que una unidad tenga un régimen de progresividad instituido y funcionando.

Para entender el problema hay que tener presente que la institución de un régimen de progresividad implica tomar riesgos, porque progresividad implica mayores libertades, más tiempo fuera de la celda y eso genera problemas de seguridad (como ya se explicó). Por tanto, cuando hay un régimen de progresividad es porque hay algo que –pese a los riesgos de seguridad que esto implica– inclina la balanza hacia ese objetivo. ¿Qué factores inclinan la balanza hacia un privilegio de la progresividad o de la seguridad?

En la tabla que sigue se enumeran y describen los factores clave en las posibilidades de progresividad de un establecimiento.

Tabla 3.1. Factores clave en la institución de un régimen de progresividad. Descripción.

Factores	Características	Componentes
Recursos	Los recursos humanos y materiales son determinantes: un régimen de progresividad demanda recursos materiales para instituir posibilidades de trabajo, educación, y otros derechos, así como demanda recursos humanos para garantizar que todo esto pueda realizarse sin afectar la seguridad del establecimiento.	**Recursos humanos**: cantidad de PPL por policías u operadores. No solo es importante la cantidad sino que estén bien especificados los roles de policías y operadores. La división entre seguridad (policías) y tratamiento (operadores) es altamente relevante para la institución de progresividad. **Recursos materiales**: la posibilidad de contar con comisiones suele ser un problema crítico. Cuando se tienen pocas plazas se afecta el régimen de progresividad.
Población	El tamaño de la población de la unidad y la segmentación que se realiza de la misma son factores decisivos. El tamaño afecta la capacidad de poder brindar todas las posibilidades que exige un régimen de progresividad. La clasificación de los internos afecta la convivencia entre ellos y esto repercute en la gestión que puede hacerse de un piso o módulo.	**Tamaño**: la cantidad de PPL afecta la posibilidad de control, esto altera la seguridad y es un fuerte inhibidor en el desarrollo de un régimen pleno de progresividad (en establecimientos de gran tamaño). Si bien es difícil establecer un número de PPL límite, se ha observado que hasta 600 PPL, director, policías y operadores pueden tener un conocimiento de los internos que facilita la gestión. **Segmentación**: afecta la convivencia entre PPL, pero además cuando se mezclan PPL con objetivos o niveles de peligrosidad diferentes se afecta la seguridad. En definitiva, ese módulo termina privilegiando la limitación de actividades para evitar problemas de seguridad.
Estructura de poder y conflicto en la prisión	Frente a un cambio en los objetivos de las prisiones se abren disyuntivas que son resueltas dependiendo del poder que determinadas visiones de qué es una prisión se tiene en la estructura de decisión.	**Perspectiva del director**: clave para inclinar la balanza cuando se da una disyuntiva entre progresividad y seguridad. **Organizacionales**: distinción de roles entre policías y operadores; peso de la visión policial en los procedimientos asociados a progresividad. **Canalización de conflictos**: relaciones entre PPL y personal que trabaja en terreno (policías y operadores); relaciones entre personal que trabaja en terreno y autoridad; relaciones entre PPL y autoridades.
Factores cognitivos	Las ideas o perspectivas sobre qué es una prisión, cuáles son sus objetivos, cómo controlar y/o modificar el comportamiento de las personas, qué tipo de personas son los presos y cómo reaccionan frente a castigos y beneficios; son clave. Las ideas sobre estos temas determinan qué valor tiene la progresividad, su utilidad, e influyen en la institucionalización de un régimen de progresividad. El cambio de un paradigma custodial a uno de rehabilitación exige una modificación de creencias. Si bien la figura del Director y sus ideas es clave, las ideas de policías y operadores son de vital importancia: son en última instancia los ejecutores.	**Perspectiva del Director**. Al tiempo que su visión es clave frente a disyuntivas de seguridad, también es clave para influir a policías y operadores. Estos verán en el Director alguien con quien coinciden y que los apoya o no. **Perspectiva de policías**. Ven en la PPL ante todo a un infractor. Esto condiciona su percepción de la posibilidad de rehabilitación. **Perspectiva de operadores**. Ven en la PPL a una persona que experimenta privación de libertad y esa condición afecta su conducta. Tienden a creer que una modificación de las condiciones de privación afecta el comportamiento de las PPL.

Dinámica de relacionamiento de los factores clave en la institución de un régimen de progresividad

Se han presentado los factores y su descripción, pero ¿cómo interactúan entre ellos para producir unidades con mayor o menor institucionalización de un régimen de progresividad?

Para ordenar la discusión, la valoración de los factores y componentes se hará teniendo presente si ofician como causa suficiente (su sola aparición promueve el fenómeno de interés, pero no es necesario que aparezca para que se produzca) o causa necesaria (para que se produzca el fenómeno de interés es necesaria la aparición de este factor, pero su aparición no es suficiente para que aquel se produzca).

Se comenzará con el factor **tamaño población** porque se entiende que tiene un rango prioritario en las posibilidades de establecimiento de un régimen de progresividad. Es difícil generar genuinos niveles de progresividad y gestionar múltiples actividades cuando la población de PPL desborda las capacidades de gestión de la autoridad. Se considera que el gran tamaño (más de 600 personas considerando la muestra estudiada) es **condición suficiente** para impedir el desarrollo de un régimen de progresividad. Las unidades de mayor tamaño son las que tienen más problemas en instituir un régimen de progresividad. Los problemas de seguridad que se generan por riñas entre PPL, posibilidades de fuga, robos u otros se multiplican con la cantidad de internos.

El tamaño interactúa fuertemente con la **dotación de recursos humanos**. La dotación de recursos humanos es en términos generales una **condición necesaria** para producir un régimen de progresividad. Es necesario contar con personal especializado en tratamiento y personal especializado en seguridad para que un régimen de este tipo pueda funcionar adecuadamente, sin riesgos. Cuando coinciden gran tamaño (población) y baja dotación de recursos humanos se tiende a priorizar los riesgos de seguridad y esto inhibe la institución de un régimen de progresividad.

Los **recursos materiales** con los que cuenta la unidad (a nivel de infraestructura y presupuesto) condicionarán qué puede ofrecer a las PPL en términos de progresividad. Tanto las posibilidades de comisiones laborales como la disposición de espacios diferenciados para actividades son afectadas por la disponibilidad de recursos en la unidad. En este sentido, los recursos materiales son una **condición necesaria** para la existencia y afianzamiento de un régimen de progresividad.

La **segmentación de la población** es una condición necesaria para el establecimiento de un régimen de progresividad. La segmentación afecta la convivencia entre las PPL y la convivencia puede afectar los niveles de riesgo de conflicto que se dan en un módulo o en una unidad en su conjunto. Frente a los riesgos de violencia crece la posibilidad de privilegiar la seguridad sobre la progresividad. En este sentido, una adecuada segmentación de la población es una **condición necesaria** para desarrollar y consolidar

un régimen de progresividad. Los criterios de segmentación pueden ser cuestionados por las PPL y en este sentido afectan los sistemas de clasificación. Se dan casos en que PPL que están en módulos clasificados como media seguridad entienden (por el tipo de población que hay en él y las condiciones de seguridad que esto genera) que están en un régimen de alta. Hay un reclamo generalizado de mezcla de población que afecta la convivencia y de falta de evaluación de PPL que deberían poder estar en niveles de seguridad menores. Otro problema de segmentación está relacionado con la posibilidad de separar a las PPL conflictivas de las que no lo son. Hay un permanente reclamo de mala segmentación por parte de las PPL en varias unidades. Hay un reconocimiento por parte de las autoridades de este problema: muchas veces no se dispone de lugar dentro de la unidad donde poder tener bajo control a esta población conflictiva.

Cuando estas demandas son generalizadas en una unidad hay un descreimiento fuertemente establecido sobre las posibilidades de progreso en la misma. Este descreimiento afecta la legitimidad que tienen las autoridades para las PPL y se afectan las posibilidades de canalización del conflicto. Cuando no hay posibilidades de entendimiento y canalización del conflicto, la capacidad de la "sociedad" que forman internos, funcionarios y dirección de resolver el problema se debilita, produciéndose enajenación entre las partes. Y esto no hace más que afirmar en las autoridades la idea de endurecer las condiciones de seguridad.

La **estructura de poder** en una unidad condiciona la manera de canalizar el conflicto siempre latente entre personas que están privadas de su libertad y quienes son sus guardias (en un sentido coloquial del término, no en el sentido custodial del mismo). El que la estructura de poder de la unidad favorezca una canalización del conflicto con diálogo entre las partes y reconocimiento de la legitimidad de la intervención de cada uno, es **condición necesaria** para la existencia de un régimen de progresividad.

A nivel de la estructura de poder en la unidad hay varios componentes que interactúan para la adecuada canalización del conflicto.

El balance entre progresividad y seguridad depende altamente de la **visión que tenga el director** sobre la gestión de la prisión y sobre la finalidad que la misma tiene para las PPL. Una visión favorable a la idea de rehabilitación es una **condición necesaria** para que exista un régimen de progresividad.

Los directores que asumen la rehabilitación como una función de la unidad y la consideran un fin superior toman riesgos. Es decir, asumen los riesgos de seguridad que implica el disponer de actividades, el apostar por formas de control que dependan de la sanción del grupo, etc. Tomarán los recaudos para que no haya un problema de seguridad y si este ocurre, prefieren actuar sobre el mismo antes que suprimir las posibilidades de avance de las PPL o afectar sus derechos.

Los directores que privilegian la seguridad por encima de la rehabilitación tenderán a no asumir riesgos. Por esta razón, se trata de unidades en las que progresar se hace más difícil para las PPL y en las que hay "arbitrariedades". Estas "arbitrariedades"

normalmente tienen un fundamento en problemas de seguridad y son concebidas como arbitrariedades por las PPL porque no se comunica adecuadamente el porqué de las mismas.

Una práctica de gestión que distingue a los directores que privilegian la rehabilitación y toman riesgos es el énfasis en la negociación de temas de convivencia con las PPL. Esto condiciona los **vínculos sociales** en la unidad. Vínculos de respeto, donde estén claramente establecidas las expectativas recíprocas (qué deben esperar unos de otros) y donde las normas (y las sanciones correspondientes) sean conocidas y respetadas son **condición necesaria** para la consolidación de un régimen de progresividad. Hay una convicción de que la negociación genera compromiso y estimula el control del grupo sobre el individuo.

El mayor diálogo hace que la percepción que tienen las PPL sobre la justicia en la unidad (tanto en la aplicación de sanciones como en el manejo de peticiones) sea positiva. Si las PPL perciben respeto en el trato y justicia en el manejo de sanciones y peticiones el incentivo del beneficio es un "verdadero" aliento y el logro de un beneficio un "verdadero" logro. Si no se percibe justicia los beneficios no son incentivos reales: porque desde la perspectiva de la PPL todo depende en última instancia de decisiones arbitrarias.

Los procedimientos asociados a la obtención de beneficios y el régimen disciplinario son **factores organizacionales internos** que ofician como **condición necesaria** para la adecuada canalización del conflicto en la unidad. De esta manera, afectan la existencia de un régimen de progresividad. Cuando la visión policial es el último eslabón en la definición de la posibilidad de una PPL de acceder a un beneficio (como comisión u otro) se abre la posibilidad de que la visión de seguridad tenga la última palabra en cuestiones que son de tratamiento. En unidades donde la visión policial tiene prioridad en las decisiones de tratamiento se constatan problemas en la instalación del régimen de progresividad. Por el contrario, cuando tratamiento y seguridad tienen un rol diferenciado y la participación de policías y operadores está regulada de manera que hay prioridad para los operadores en tratamiento con un rol consultivo por parte de los policías, el régimen de progresividad está más maduro.

Los **factores cognitivos** son una **condición necesaria** para la existencia de un régimen de progresividad y tienen una influencia directa en la estructura de poder de una unidad (fundamentalmente a través de la figura del director). Las ideas de los actores en una prisión condicionan no solo su comportamiento sino las reglas que emplean para resolver situaciones nuevas o inesperadas. En este sentido, el que el sistema esté en una fase de transición hace que, precisamente, muchos actores del viejo sistema enfrenten situaciones nuevas.

Las ideas convergentes o escépticas respecto a la posibilidad de rehabilitación de las PPL definen la posición frente a la instalación y mantenimiento de un régimen de progresividad. Si bien es clave la posición de la Dirección, las ideas de operadores y

policías son decisivas en la medida en que son los actores que están en la ejecución cotidiana del trabajo en una prisión.

Hay una diferencia muy notoria, en términos generales, en las ideas de operadores y policías. La diferencia no pasa por un procedimiento de trabajo diferente: hay una concepción del tipo de persona que son las PPL bien diferente.

Para el **policía** la PPL es ante todo una infractora. El policía sobredimensiona ese aspecto y por tanto entiende que la PPL debe experimentar el castigo en su estancia en la prisión. En la medida en que la considera una infractora, entiende que la PPL siempre está buscando la ocasión de infringir las normas si eso le brinda un beneficio. Por esta razón hay una relación de desconfianza. Por último, el policía ve en la PPL a alguien que por naturaleza o costumbre es infractora y, por tanto, muy poco se puede hacer para cambiar ese patrón de conducta. En consecuencia, es escéptico respecto a la posibilidad de cambio y rehabilitación.

El **operador** ve en el preso a una persona que está privada de su libertad, ese es el énfasis, se desentiende del delito y la infracción cometida. Como su eje de visión está en dicho aspecto tiende a interpretar la conducta de la PPL como una consecuencia de la privación. Esta mirada diferente permite a los operadores tener confianza en el régimen de progresividad, ¿por qué? Porque ven que el régimen de progresividad modifica sustancialmente las condiciones de privación y esto logra cambiar (positivamente) el comportamiento de las PPL. Las PP valoran las mejores condiciones de vida, los beneficios, porque hacen la privación más tolerable. Los operadores perciben claramente este aspecto y confían en los efectos benéficos de la progresividad.

Recuadro ilustrativo: visiones contrastantes respecto al vínculo con PPL

OPERADORES	POLICÍAS
P: ¿Cuáles son los elementos principales para el mantenimiento de la disciplina? R: Lo primero es el diálogo con ellos, se trata de hablar mucho. Los operadores están al tanto de lo que pasa dentro de su sector, y por eso están en el sector, para saber cómo es la movida, cuáles pueden ser los conflictos. Tenemos la junta de disciplina que es la que regula la disciplina a través de los informes que llegan. P: ¿Cómo hacen para estar al tanto de lo que ocurre en el sector? R: El operador tiene que estar presente adentro e informar a su Grado 3, que está encargado de esos sectores. Tratar de convivir con ellos, es la única forma. Saber de las historias de vida. Ahora vamos a empezar a trabajar el tema de los planes individuales de trabajo. Haciendo entrevistas, viendo cuáles son las necesidades, por ej., si uno salió de la 10 y va a la 7, saber que esa persona no sabe leer ni escribir por ej., y hacer el contacto para que empiece la escuela, no tiene dientes, entonces se lo manda a odontología. Lo que siempre le pedimos al operador es que esté involucrado, el de la mañana, el de la tarde y el de la noche.	R: No es silo acá, es en cualquier penal. Dentro de unos meses van a estar de nuevo. A nosotros nos corresponde acá adentro, afuera nosotros no tenemos nada que ver. Acá tratamos de que, yo no le voy a decir que lo voy a rehabilitar porque yo no soy rehabilitador, yo estoy acá por el tema de la seguridad. Pero acá la mayoría son personas que entran 4 veces al año, personas que uno le da oportunidad, trabajan en la comisión, baja un día de mañana y uno ve que hay 80 o 90 reclusos en comisiones, uno piensa que se están rehabilitando, pero esos mismos reclusos ya pasaron por acá 2 o 3 veces. Hay personas que parece que les gusta este ambiente acá.
R: Ahora que estoy en un módulo he notado que nosotros venimos con otra formación que es básica pero tiene otra idea. Nosotros estamos formados para atender necesidades a diferencia del policía que está formado para la prevención y represión. En mi caso particular, la experiencia es que por ej., en el área de seguridad, el interno busca más apoyarse en el operador o le tiene más confianza. Esto es porque uno sabe que si me piden un trámite jurídico por ej., yo estoy en el área laboral y de mantenimiento, no me corresponde a mí por decisión del jefe de módulo meterme en otra área pero cuando necesitan un trámite jurídico o de algún otro tipo intento ver cómo encaminarlo o averiguarle. En cambio el policía, si le dicen por ej., que tiene la conyugal solicitada hace dos meses, el policía le dice que después le averigua y queda en nada.	P: ¿Cómo es la relación de ustedes con las PPL? R: Hoy en día tenemos que tener juego de cintura con ellos. P: ¿A qué le llamás juego de cintura? R: Es que ellos constantemente están presionando o pidiendo algo. R: Siempre están pidiendo algo por gusto. Buscándote, están constantemente atomizándonos. P: ¿Qué es lo que piden? R: Cambio de celda, cambio de sector, enfermería. R: Piden salir a enfermería por salir. R: No podés hacer nada porque tenés que brindarles asistencia.

Por supuesto que hay variaciones a la descripción realizada. Hay policías que son favorables al régimen de progresividad y ven más a la persona que al "preso", mientras que hay operadores que tienen una visión "policial" de las PPL.

Sin embargo, la tónica general de la visión de unos y otros es que operadores ven en la PPL los efectos que la condición de privación de libertad ejerce sobre su comportamiento mientras que los policías ven ante todo al infractor que merece castigo.

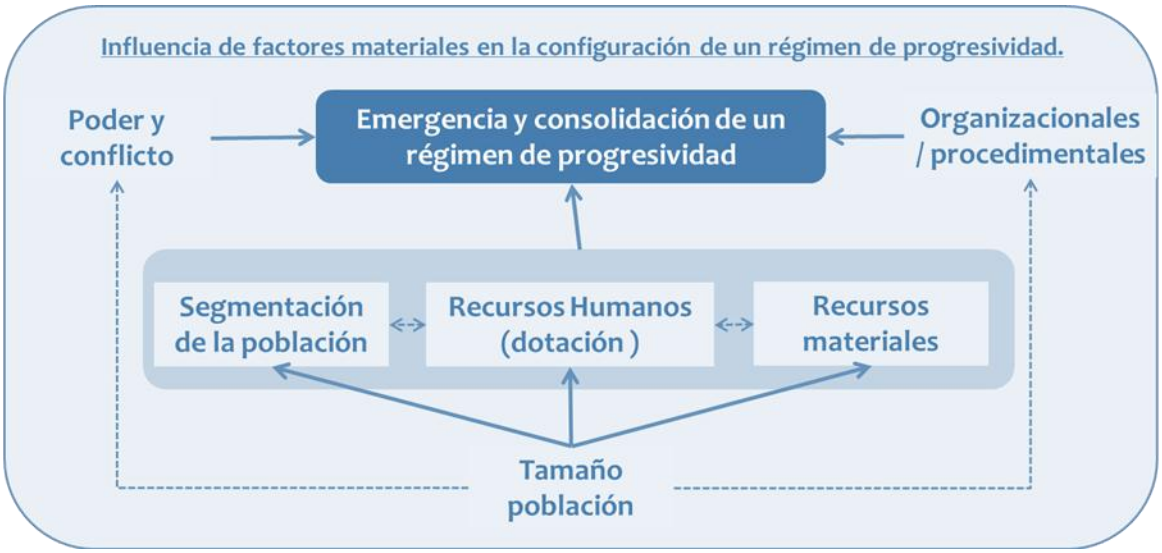
En muchas unidades se produce un choque de visiones, producto de estas maneras tan disímiles de concebir a las PPL y los objetivos de una unidad de encarcelamiento.

En el marco de estas tensiones, los operadores resaltan los logros de su gestión, mientras que policías destacan las consecuencias negativas de una mayor libertad en las unidades.

Síntesis de la visión dinámica de los factores que condicionan la emergencia y consolidación de un régimen de progresividad

Para resumir el planteo que se ha realizado primero se abordarán las relaciones entre los factores que condicionan la emergencia de un régimen de progresividad. Hay un grupo de **factores materiales** que tienen una influencia decisiva en la posibilidad de establecer y mantener un régimen de progresividad: **factores poblacionales y de recursos materiales y humanos**. Entre ellos, el **tamaño poblacional** tiene un impacto mayor puesto que genera una presión sobre los recursos que limita severamente las posibilidades de ofrecer lo que es necesario para establecer un régimen de progresividad (así como también limita la capacidad de la burocracia de la prisión para responder a todo lo relacionado al régimen disciplinario por ejemplo). La presión del tamaño poblacional afecta la convivencia y el conflicto en las unidades.

Gráfico 3.1. Influencia factores materiales



El gráfico intenta mostrar que en una primera línea de acción, la intervención sobre el tamaño poblacional es decisiva para promover la emergencia de un régimen de progresividad. Si el tamaño no es el problema, la intervención puede darse sobre la segmentación de la dotación de recursos humanos o recursos materiales.

Además de factores materiales, hay **factores cognitivos** que influyen de manera decisiva en las posibilidades de un régimen de progresividad. Las ideas sobre los objetivos de una prisión, las identidades de las PPL y las posibilidades de rehabilitación (en directores, operadores y policías) afectan tanto la canalización del conflicto como elementos organizacionales y procedimentales asociados al régimen de progresividad. La figura del director es clave porque en determinadas situaciones puede inclinar la balanza hacia decisiones que privilegien el mantenimiento de la progresividad.

Gráfico 3.2. Influencia de factores cognitivos

El gráfico intenta mostrar que una primera línea de acción está en la selección de los directores o en la formación de los mismos. Las ideas de los directores influyen de manera importante en el conflicto dentro de la unidad, en aspectos organizacionales, en el balance de poder que afecta decisiones de progresividad. Una segunda línea de influencia está en la selección y formación de policías y operadores. La investigación muestra que es fundamentalmente el actor policial, el que más resistencia tiene a la consolidación de un régimen de progresividad.

Por último, es importante exponer visualmente qué características de los componentes de los factores presentados promueven u obstaculizan la emergencia de un régimen de progresividad. El gráfico que sigue ilustra la forma en que los componentes de los factores presentados condicionan el que una unidad privilegie progresividad frente a los problemas de seguridad.

En el gráfico se intenta resumir cuáles son las condiciones que en los factores señalados (y sus componentes) inclinan la balanza hacia un privilegio de la seguridad o de la idea de progresividad.

Gráfico 3.3. Dinámica de factores intervinientes

El tamaño poblacional influye como condición suficiente solo en la dirección de aumentar la prioridad de los temas de seguridad (cuando la población supera los 600 internos teniendo en cuenta la muestra empleada). Pero un menor tamaño no es condición suficiente para la emergencia de un régimen de progresividad. Sí es una precondición que debe ser tenida en cuenta al momento de tomar decisiones sobre la población.

Los demás factores ofician como condiciones necesarias para alcanzar un régimen de progresividad si tienen determinados valores.

Cuántos más factores tengan valores inclinados hacia el eje de progresividad mayor es la posibilidad de que en una Unidad emerja y se consolide un régimen de progresividad.

4. Descripción de las dimensiones de interés para el estudio de la normativa tácita

En este capítulo el objetivo es describir los hallazgos relativos al contenido mismo de la consultoría, que en caso de perfil social son las dimensiones de normativa tácita asociada a disciplina, convivencia y seguridad dentro de las unidades. Se sigue en la descripción la lista de dimensiones estipuladas en el proyecto.

El objetivo es describir: sintetizar los hallazgos desde la perspectiva de los actores entrevistados. No habrá otro tipo de consideraciones sobre el material.

La idea de mostrar el mismo tema diferenciando a los que trabajan en forma directa con las PPL (y las mismas PPL) de las autoridades de las unidades es porque ambas visiones no son plenamente convergentes. Esto es en sí un hallazgo importante:

- Dentro del personal de la prisión hay conflictos entre quienes están en el terreno y quienes dirigen. Esta tensión no era esperable *a priori*.
- En el caso de los actores que están en el terreno (policías, operadores y PPL) se dan tensiones entre ellos, tal como era esperable.

La exposición se estructura de la siguiente manera:

Habrá 7 grandes subcapítulos:

a. ***Controles de seguridad intramuros***
Controles de movimientos en las áreas de circulación, de actividades y de visitas: inicio de la jornada, apertura de celdas, comidas, orden y limpieza, patio, salón de visitas, cierre de celdas.
Control de las visitas: horarios, tiempo y condiciones de espera, ingreso, revisoría, vestimenta, objetos permitidos y prohibidos.

b. ***Procedimiento disciplinario***
Aplicación del régimen de disciplina: criterios para la imputación de sanciones leves, graves y gravísimas; los casos particulares de aislamiento y el traslado como medida disciplinaria.
Funcionamiento de la Junta de Disciplina; funcionamiento de la Junta de Traslados; mecanismos para recusar e impugnar sanciones; condiciones para el cumplimiento de las sanciones; registro documental del procedimiento.

c. ***Procedimientos de petición y quejas***
Mecanismos para la comunicación de demandas y quejas: tipos, garantías, efectividad, registro documental.

d. ***Procedimientos para otorgar beneficios***
Asignación de: sectores y celdas, comisiones intramuros y extramuros, uso de teléfonos celulares, visitas conyugales, visitas extraordinarias, paquetes, electrodomésticos, etc.

e. ***Contacto con el exterior***
   Régimen de visitas: ordinarias y extraordinarias (familia, niños); visitas conyugales; visitas del abogado; visitas de representantes religiosos.
   Medios de comunicación: uso de teléfonos públicos y teléfonos celulares; correspondencia y paquetes.
f. ***Desplazamientos y circulación extramuros***
   Traslados y conducciones; salidas transitorias bajo tutela y bajo declaración jurada.
g. ***Funcionamiento de las unidades***
   Procedimientos y protocolos de seguridad del establecimiento.
   Coordinación de los establecimientos con unidades externas (policía local, juzgado, salud pública, bomberos).
   Funcionamiento y competencias de mesas representativas de PPL en general y de las elecciones de delegados en particular.

Cada subcapítulo del a) al f) tendrán los siguientes apartados:

a) La normativa tácita desde "el terreno": la visión de policías, operadores y PPL.
b) La normativa tácita desde la visión de las autoridades de las unidades.

4.a. Controles de seguridad intramuros

Estos abarcan los controles de movimientos en las áreas de circulación, de actividades y de visitas: inicio de la jornada, apertura de celdas, comidas, orden y limpieza, patio, salón de visitas, cierre de celdas.

Existen diferencias en cuanto al control de seguridad intramuros en las distintas unidades, según se trate de unidades de mínima, media y máxima seguridad y también en la interna de cada unidad si transitamos los distintos niveles de seguridad. El tamaño de la unidad es una variable muy importante a la hora de analizar cómo se realizan estos controles, cómo se aplican las normas y el equilibro que sean capaces de lograr entre aspectos relativos a la seguridad y, por otra parte, a la idea de progresividad que intente llevar adelante el establecimiento.

En las unidades que han instrumentado distintos niveles de progresividad, en la medida que la PPL va avanzando en el sistema va adquiriendo mayores "libertades" o beneficios.

4.a.1. La normativa tácita desde la visión de las autoridades de las unidades

Inicio de jornada, apertura de celdas, conteos

En general la jornada comienza alrededor de las 7-8 de la mañana y todas las unidades realizan el primer conteo del día para asegurarse de que no haya habido una fuga.

EL conteo puede hacerse por lista (libreta) con nombres o solamente numérico y la PPL va saliendo de la celda en la medida que se van contando. Esta tarea es realizada generalmente por personal policial y en algunos casos en presencia de operadores.

La tarea de conteo al inicio de la jornada no supone grandes problemas en la operativa diaria, salvo para la U4, en aquellos módulos en los que existen agujeros y las PPL pueden pasar de una celda a la otra.

Para los casos de unidades en las que hay máxima seguridad, como es el caso de algunos módulos de la U4 o para la U3, cuando se realiza el conteo, la PPL está dentro de la celda. En estos módulos la PPL no sale, salvo cuando tiene la alternativa de la salida a patio, que en ocasiones se realiza y muchas otras no.

Luego del inicio de jornada las PPL que tienen tareas de educación, trabajo, deporte o de cualquier tipo son dirigidas a sus actividades. En general esta conducción es realizada por policías y en otras unidades (habitualmente de menor nivel de seguridad) es realizada por operadores. Los operadores no están formados para custodia y tienen una labor más asociada a trabajo, tratamiento, etc. En el caso del penal de Libertad, solo están encargados de la barraca o del área llamada de contenedores.

El caso de la conducción a las actividades diarias supone para las autoridades un problema mayor por la labor de custodia que debe realizar el personal policial y la carencia que tienen de este tipo de recursos humanos.

Apertura de celdas

En las barracas o planchadas que son de media o mínima seguridad las celdas no se cierran, por lo que hay una "libre circulación" dentro del piso o recinto. Las PPL de estos sectores que no tienen actividades de ningún tipo se quedan dentro de las planchadas, y a celda abierta. Está cerrada la planchada y no la celda.

En los sectores de máxima seguridad o donde se alojan los más conflictivos es donde la PPL permanece a celda cerrada.

Comida

La organización de la comida y lo que se permite y no se permite en torno a ella es un aspecto en el que se han encontrado diferencias entre unidades y dentro de las unidades también hay diferencias entre sectores o módulos. Hay unidades en las que las PPL no pueden cocinar y otras en las que sí pueden hacerlo. Hay unidades que no permiten que la PPL reciba ningún alimento crudo, otras sí.

En el caso de la U5, en algunos sectores de la U4 y en la U3 las PPL pueden cocinar. En la U6, U12 y U15 no pueden hacerlo. Según las autoridades lo que quiere evitarse es un comercio con la comida dentro de la unidad.

> Esto se hace así porque si no generas una industria de la comida acá adentro. DIRECTOR

> […] tratamos de que lo que traigan sea para el momento. Siempre algo queda que el preso sube a su celda. Pero queremos quebrar la subcultura delictual que hay en el Comcar, en el penal. Que se presta para la extorsión o tráfico. Por ejemplo, te doy mi comida por droga. Tratamos de evitar. SUBDIRECTOR OPERATIVO

Hay unidades en las que la PPL come en el área de trabajo, como es el caso de Punta de Rieles, porque es problemático el horario de vuelta al trabajo, y otras unidades que comen dentro de la "planchada". En general, pese a que las planchadas tienen un área común de comedor no se ha logrado que las PPL coman allí, comen en sus habitaciones/celdas.

> Lo ideal es que coman en los comedores, pero no lo hacen, comen en los cuartos, ellas los cuartos los han armado con una mesa en el medio o una punta, a lo que son cuartos grandes, lo toman como su casa. Siempre se intenta que vayan al comedor, pero no se logra, el cuarto es como su casa. JEFE DE RECLUSIÓN

Los horarios para servir la comida son variables, entre las 11:00 de la mañana y las 14:00 h. En todos los casos, se sirven dos comidas al día, una merienda y el desayuno.

Salidas a patio

Las unidades, en general, gestionan su salida a patio por turnos y en diferentes días por sector para poder garantizar el control de las PPL, reducir posibles conflictos y poder lidiar con la falta de personal que se requiere para el control de esta actividad, tal es el caso de la U4, U3, U12, U5, etc. Las PPL al menos tienen dos salidas a patio a la semana de 1,5 a 3 horas de duración.

> Primero hay que examinar qué PPL está sancionada, estas no pueden bajar, luego de a uno van bajando, siendo revisados. SUBDIRECTOR OPERATIVO

Hay otras unidades como la U15 y U20 que tienen los patios abiertos hasta las 6 de la tarde o la U6 que otorga patio todos los días de mañana y de tarde. En estos casos, se trata de patios independientes en los que no hay contacto entre PPL de diferentes sectores.

En cuanto al control del patio, hay unidades en las que es realizado por operadores, unidades de media y mínima seguridad (U5, U20, U6, etc.), y unidades más complejas en las que es realizado por funcionarios policiales, como es el caso de la U4 y la U3.

> Tenemos cuatro policías con armamentos no letales que están por fuera del perímetro del patio. El armamento no letal es de suma importancia, ya que impide muertes, por ejemplo en el día de hoy en el patio hubo una trifulca de doce presos, la policía realizó disparos con estas armas provocando la disolución de la pelea impidiendo que alguien resulte lastimado. SUBDIRECTOR OPERATIVO

En el caso de la U15 el control se realiza desde las garitas perimetrales, no hay un control directo sobre las PPL.

Dificultades en torno a las salidas a patio

El patio es definido por todos los jerarcas como un derecho de las PPL pero que en ocasiones, si no se pueden dar garantías de seguridad, es un derecho que queda restringido, por ejemplo, si no hay custodia y el clima de la unidad no es considerado apropiado por las autoridades. El patio es un espacio necesario de esparcimiento y a su vez es donde pueden darse la mayor parte de las peleas entre PPL.

> Para esos patios usted necesita como mínimo cuatro policías, más un llavero, estos policías salen de otros puestos que se abandonan para cubrir este. Entonces en el horario de patio las otras actividades quedan sin poder realizarlas… SUBDIRECTOR OPERATIVO

La salida a patio también es uno de los "beneficios" que es utilizado como mecanismo sancionador en el caso de que haya algún incumplimiento de cualquiera de las normas establecidas.

Control de las visitas: horarios, tiempo y condiciones de espera, ingreso, revisoría, vestimenta, objetos permitidos y prohibidos

En general el espacio para las visitas es un patio o un sector común dentro de la planchada. No se permite que la visita vaya a las habitaciones.

El procedimiento de ingreso de las visitas está organizado de diferentes formas, hay unidades en las que la PPL tiene que dejar una lista de qué personas pueden visitarla y cuando la visita llega, muestra el documento de identidad y se verifica que esté en ese listado. Hay otras unidades en las que pueden visitar sin este trámite. En el caso de U5 se cambió este sistema y actualmente las PPL hacen una lista de las personas que no quieren que las visiten. Se tomó esa decisión para agilizar el ingreso. En todas las unidades la primera vez que viene una visita debe registrarse. Hay unidades que tienen límite en cuanto a la cantidad de personas que pueden integrar dicha lista, como es el caso de la U12, con un límite de 10.

También en este procedimiento de ingreso el personal asignado debe comprobar que la PPL no esté sancionada y que pueda recibir visitas.

La dinámica interna después que llega la visita de una determinada PPL es la siguiente: se avisa que está la visita y la PPL es conducida por un operador o por un policía al sector de vista. En la U3 y en la U4, por ejemplo, esto lo hace la policía y la PPL tiene que ser revisada antes de bajar.

Reglas a seguir durante la visita

Durante la visita hay reglas que hay que seguir, como no pelear, no tener relaciones sexuales fuera de la visita conyugal, que la visita ingrese con determinada vestimenta.

En cuanto a vestimenta no se permite que las visitas entren con ropa negra, azul o celeste para que la visita no se confunda con la autoridad y las mujeres no pueden entrar de calzas, minifaldas, musculosas porque según las autoridades esto ha creado peleas entre PPL.

Controles durante la visita

Hay unidades en las que hay un policía controlando el espacio de la visita y otras en las que hay un operador. Hay unidades en las que no hay personal designado de forma permanente para esta tarea (U6 y U15).

Revisoría

En cuanto a la revisoría, los objetos que se permiten ingresar y los que no, así como las condiciones, son muy variables entre unidades y hasta dentro de la misma unidad en el cambio de guardia, es una tarea en la que se verifica mayor discrecionalidad. Es un área en la que hay se constatan cambios muy a menudo y la visita de la PPL se entera en el momento que llega a la revisoría.

Esta es una tarea que lleva mucho tiempo y es realizada de diferente forma; hay unidades que tienen controles mecánicos como escáner y otras unidades en las que el control es manual.

Hay muchas unidades que han puesto un día para la llegada de encomiendas porque esto enlentece aún más el procedimiento de ingreso. Es decir, hay unidades en las que hay días para que la visita pueda traer paquetes (ropa, víveres, productos de limpieza) y días en que solo se puede traer alimentos para consumir durante la visita. Esto se hace para reducir el tiempo de la revisación y agilizar la visita. Normalmente el fin de semana que es cuando se reciben más visitas se determina que solo se puede ingresar alimentos para consumir en el momento (si es que en la unidad existe dicha restricción).

Revisación de personas

En cuanto a la revisación de las personas, en general los hombres revisan a los hombres y las mujeres a mujeres y para el caso de los niños la revisación siempre es en presencia de un adulto. En general las normas de la revisación están impresas y visibles en las paredes del recinto.

En las unidades que no hay un escáner se hace una revisación visual, y la persona queda en ropa interior, en el caso de la U5, las mujeres mayores de 15 años deben desnudarse.

Hay unidades como la U15 y U20 en las que se está implementando una revisación muy superficial para las PPL, en las que no se quitan la ropa y una revisación sobre la PPL después de que la visita se retira para evitar las demoras en revisoría.

Esta es un área en la que las autoridades reconocen que hay algunas dificultades y quejas producto de la lentitud de la revisación de las visitas y de los artículos que se permiten ingresar, por ese motivo muchas veces el horario de visita queda muy restringido. Esto sucede en mayor medida en las unidades de mayor tamaño, independientemente de que se hayan instrumentado diferentes estrategias como, por ejemplo, días de vista por sectores. Este es un aspecto muy sensible para las PPL y que altera el clima de unidad. Es una preocupación manifiesta para las autoridades.

> Han presentado quejas con respecto al funcionamiento interno, pero bueno, tenemos que tener en cuenta que no tenemos una revisoría adecuada, se amontona mucha gente por lo tanto no es una revisoría segura, no es lo que pretendemos ya que no tenemos las condiciones. SUBDIRECTOR OPERATIVO

También se está trabajando en la elección y formación del personal de la revisoría, como es el caso de la U5, tratando de mejorar el trato y reducir arbitrariedades.

> Los problemas han bajado bastante, con formación y elección del personal, un oficial exclusivo a cargo de la revisoría. JEFE DE RECLUSIÓN

Se está trabajando en la reducción del tiempo de espera y que esto no implique una disminución del control que se hace de los elementos.

4.a.2. Seguridad intramuros desde "el terreno": la visión de policías, operadores y PPL

Inicio de jornada

Desde la perspectiva de las PPL el inicio de jornada tiene características similares en todas las unidades visitadas: comienza entre las 7 y las 8, se realizan conteos, se reparten los víveres para el desayuno, se dispone el traslado a comisiones y educación. La excepción es la Unidad 2 en la cual hay comisiones que comienzan a las 5 de la mañana (tambo, por ejemplo).

El conteo puede requerir que la PPL se apersone para facilitar el contacto visual o puede ser una responsabilidad de la guardia que ingrese. Esto último depende de cómo sea físicamente la unidad (si tiene celdas o habitaciones) y de la organización que se da dentro de la unidad.

> *P: ¿En ese control tienen que hacer algo, se tienen que levantar?*
> *R: Sí, levantarte y pararte en la puerta.*
> *P: ¿Y les revisan la celda?*
> *R: No, es visual, el operador tiene que hacer contacto visual contigo y listo.* PPL

> Acá son habitaciones, no existe el término celda, tú tenés que entrar, ir por el corredor y contando la gente que hay, no se maneja por celdas. Ellos lo manejan como esta es mi casa y este es mi cuarto. Cuando llega el relevo ellas siguen con sus actividades, el relevo del personal es problema del personal. OPERADORES

Los conteos pueden implicar una inspección visual de la celda o no (solamente contacto visual con la PPL).

> *P: ¿Cómo se hace ese control?*
> *R1: Se entra y se cuenta, si alguno manifiesta tener algún problema se hacen los trámites correspondientes.*
> *P: ¿Les toca revisar las celdas y las rejas?*
> *R2: Siempre y cuando sea necesario, que venga la orden.*
> *R1: Si el comando dispone hacer una requisa y control de reja, si el comando dispone si no, no.* POLICÍAS

Los conteos (o *"el cuente"*) son fuente de problemas en algunas unidades. Si la PPL no se presenta al cuente puede ser sancionada, generalmente con una sanción leve. La acumulación de sanciones puede derivar en traslado de unidad. Esta es una situación que genera rechazo en las PPL. Se constata una diferencia entre Montevideo e interior. En las unidades del interior hay tolerancia a estas situaciones y si bien se advierte a la PPL también se escuchan explicaciones.

Para el personal policial la no presencia en el conteo es considerado de manera diferente:

> *P: ¿Eso lo conocen las PPL?*
> *R: Sí, claro, tienen conocimiento. Como en el cuente que tienen que salir todos, algunos se hacen los vivos y se quedan durmiendo, pasan de joda hasta las 4 o 5 de la mañana a los gritos, y vas a las 7 y media 8 a contar y se quedan durmiendo. Ellos saben bien que tienen que salir.* POLICÍAS

En los establecimientos grandes, la guardia policial denuncia problemas de seguridad que se enfrentan en esta actividad:

> La falta de luz por la hora a la que se hacen. Vamos expuestos por la inferioridad numérica, abrimos la celda y no tenemos comunicación. El policía que va a un control a esa hora, si le pasa algo, se van a enterar media hora o 40 minutos después. Ahí se pueden dar cuenta de que no volvimos. Los cortes carcelarios abundan y estamos en peligro. A uno que le quedan 25 años para hacer ya no le importa nada. El problema que el hombre no entra solo, entra con el delito y andan diciendo que son homicidas, y están los brazos gordos que son los referentes y son los que agitan el avispero, en ese contexto trabajamos nosotros, y hay policías que tienen miedo, y yo entiendo que tengan miedo. POLICÍAS

Otro problema que aparece regularmente es el que tiene que ver con los traslados a comisiones, educación o patio. Para la guardia policial suele ser un problema de seguridad puesto que hay que asignar personas a la actividad en un contexto en el cual en todas las unidades se ha denunciado la falta de personal. En diversas ocasiones, las PPL no pueden ser trasladas al lugar de estudio o no pueden disfrutar del beneficio del patio. En unidades con gran cantidad de internos y problemas de recursos humanos dicha situación es recurrente.

Apertura de celda

Como se ha consignado previamente, la apertura de celda es diferente dependiendo de si la unidad tiene celdario o el sistema de barracas. Desde la perspectiva de la PPL, el tiempo de ocio "trancado" en la celda o el sector es una experiencia muy negativa. Esto trata de evitarse consiguiendo comisiones (laborales). La demanda de comisiones es importante en la mayoría de las unidades y es muy variable la capacidad de estas para satisfacer dicha demanda.

> En este momento el módulo 3 es una pena porque es un polvorín, en cualquier momento puede haber un motín. El tema es que si al preso le das libertad y le das la

posibilidad de recrearse no está encerrado en una celda pensando, si lo dejás salir a hacer deportes. PPL

Los que estamos con comisión tenemos otra libertad porque estamos todo el día sueltos, pero si no tenés una comisión es un módulo que estás todo el día con ocio ahí adentro. PPL

Acá están todo el día encerrados. Esto genera mil cosas en una persona. Acá el estímulo para hacer buena conducta es obtener una comisión de trabajo. OPERADOR

Comida

La hora de la comida tiene características diferentes dependiendo de las posibilidades que brinda la unidad. Hay gran variabilidad en cómo se organiza el momento de la comida. Un elemento clave en el bienestar de las PPL es la posibilidad de cocinar o no. Cuando no existe posibilidad de cocinar se es más dependiente de la comida elaborada en la unidad y se generan diferentes problemas (sabor, insuficiencia de las porciones). Presentamos a continuación diferentes posibilidades registradas en las entrevistas:

Recuadro ilustrativo: LA COMIDA

La comida en un gran establecimiento	**Frente a la posibilidad de cocinar**
P: ¿Cómo es el tema de la comida? *R2: Acá te dan la comida, pero a veces no alcanza para la población que hay, sobre todo en estos módulos que es donde más presos hay y más pobres estamos.* *R1: En cada piso hay 20 celdas.* *R2: En cada sector hay 50 personas en 10 celdas más o menos o más.* *R1: Y son celdas para 3 personas.* *R2: Hay sectores que tienen 55 reclusos en 10 celdas, hay sectores que hay llegado a ser 63 personas.* *P: ¿Cómo arreglan el tema de la comida en esos casos?* *R1: El que reparte los ranchos es el que sirve y se tiene que manejar con las ollas que le dan para ese piso.* *R3: En nuestro módulo dan 2 ollas por sector a veces.* *P: ¿Y hacés porciones más chicas si hay menos?* PPL	*P: ¿Cómo es la hora de la comida?* *R1: Entre las 12 y media y 1 y media, dependiendo de cuándo terminen las compañeras de la cocina.* *P: ¿Comen lo que hacen en la unidad?* *R2: No, nos podemos cocinar. Nosotras nos cocinamos y comemos juntas. Pero si viene rica la comida de acá, comemos. En general está bastante bien, hay gente que vive de la comida de acá.* *R1: No es que esté mal, lo que pasa que nosotras no sacamos comida porque tenemos cosas para cocinarnos, y para qué vamos a sacar comida si hay gente que no puede tener las cosas para cocinarse.* *R2: Cuando no tenemos sí comemos la comida de acá.* *P: ¿En el caso de ustedes es de los paquetes que les trae la familia?* *R2: Claro.* PPL *P: ¿Dónde comen?* *R2: Cada uno en su pieza o tenemos mesas en los parques que, a veces, si hace frío no lo usamos.* *P: ¿Comen solos o acompañados?* *R3: Podés comer con tus compañeros, hay un salón que se puede usar para comer varios. Generalmente come cada cual en su habitación porque cuando se termina de comer se hace su descanso antes de volver a trabajar.* PPL

Salidas a patio

La salida a patio es una actividad que tiene una realización muy irregular en las unidades visitadas. Veremos que para las PPL el patio es un beneficio que hay que preservar cuando se tiene en tiempo y periodicidad adecuados. Para los operadores los cambios en el régimen de patio es uno de los logros que asocian a su presencia en las unidades. Para los policías es un problema de seguridad y en algunos casos un factor de estrés.

Por un lado, aparecen aspectos negativos:

- El patio se ve limitado cuando no hay personal suficiente para garantizar seguridad.
- El tiempo de patio cambia en su extensión o su periodicidad sin que las PPL conozcan las causas.

Por otro, aparecen aspectos positivos:

- El patio ha sido empleado por autoridades de algunas unidades como una manera de ofrecer un beneficio que colabore con el mantenimiento de la disciplina dentro de la unidad.
- La extensión del tiempo de patio o la recuperación del mismo en unidades donde estaba momentáneamente inactivo es destacado por operadores como un logro de su gestión.

Para la guardia policial el patio puede constituir un verdadero problema de seguridad para el cual, en muchos casos, siente que está en inferioridad de condiciones. La siguiente cita proveniente de Unidad 4, muestra el problema en una prisión de gran tamaño e importantes problemas de convivencia.

Recuadro ilustrativo: EL PATIO		
Aspectos negativos	**Aspectos positivos**	**El patio y la seguridad**
P: ¿Cuánto tiempo de patio tienen? *R2: No tenemos más patio libre como antes. Ahora te dan cuando te quieren dar como máximo una o dos horas. En la semana te dan dos veces más o menos.* *P: ¿De qué depende?* *R2: Del humor de la jefa de módulo.* PPL *P: ¿Nunca tiene patio ninguno de los dos módulos [8 Y 10]?* *R2: El 8 hace meses que no tiene.* *P: ¿Se les ha comunicado por qué?* *R1: No, nadie nos dice nada.* *P: ¿Tampoco les han dicho cuándo van a tener patio?* *R1: No.* PPL	*P: ¿Ha habido cambios en estas reglas, con el patio?* *R1: Los cambios que hubo fueron para mejor, porque los días de visita como hoy, que es domingo y jueves, cerraban los patios, los días de fútbol también cerraban los patios. Después nos fuimos reuniendo los delegados con el director, fue viendo que la cárcel está tranquila, que la convivencia es buena y nos fue dando más patio y más horario, de a poco se fue mejorando, nos costó dos años y llegamos a esto.* PPL *Eso se ha limado muchísimo, cuando vinimos eran cerrados los patios, se trancaban, no podían salir, las bajaban los policías. Yo justo participé en ese cambio para pasar a operadores y se hizo abierto, nada de patios cerrados. Bajaban, se quedaban pero deambulaban entre los patios (hay tres). Con los campeonatos de fútbol juegan sector contra sector y lo han tomado como un beneficio.* *A veces lo que más genera conflicto son los prejuicios, de pensar que no se pueden juntar, y después si las juntas y le das confianza se puede.* *Es más prevención que otra cosa, no es que haya problemas grandes entre sectores o entre internas.* OPERADORES	*Nosotros tenemos un refrán de policías viejos y es que "yo entro a recoger los heridos", yo no separo peleas de presos. Yo tengo un palo y ellos tienen cortes, estamos en inferioridad de condiciones y encima con el nuevo sistema si reprimo puedo salir procesado.* POLICÍA

Control de las visitas: horarios, tiempo y condiciones de espera, ingreso, revisoría, vestimenta, objetos permitidos y prohibidos

La visita es un momento especial para la PPL y por tanto un beneficio que se quiere conservar. En la cultura carcelaria, el día de la visita es un momento fuertemente codificado: existe el acuerdo tácito de no pelear durante la visita así como no interactuar con la visita de otros internos. El día de la visita es un momento de mucho trabajo en las unidades ya sea por la revisión de las visitas como por el traslado de las PPL y el control de la seguridad durante la misma (que es más importante cuando termina la visita, sobre

todo en unidades de gran tamaño). En este sentido, para la policía que está fuertemente vinculada a toda esta operativa, el día de la visita es un día de tensiones.

Las PPL hacen varios comentarios críticos sobre las condiciones de ingreso, fundamentalmente los cambios permanentes en lo que se puede ingresar y lo que no, así como con el tiempo que insume la revisión de los familiares. En las unidades donde hay escáner y los tiempos de revisión no se han agilizado se genera un profundo malestar en las PPL.

El problema central de desacuerdo entre quienes gestionan y las PPL es que, siendo un momento especial, los cambios no se comunican adecuadamente. No hay un manejo adecuado de las tensiones que experimentan las PPL con las visitas.

Revisoría

La revisoría, así como la admisión de paquetes, suele ser un procedimiento en el que la PPL percibe arbitrariedades e injusticias. Hay temas que hacen de este procedimiento uno especialmente conflictivo. Es importante distinguirlos:

- Hay unidades que entregan un folleto o impresión con el detalle de qué se puede entrar y qué no. Pero en la mayoría de los establecimientos la familia de la PPL aprende qué se puede y qué no sobre la marcha.
- Los cambios permanentes en las directivas. Desde la perspectiva de la autoridad estos cambios se dan por una cuestión de seguridad. Pero la PPL generalmente desconoce el porqué de los cambios y los considera arbitrariedades. Llamó la atención que en la mayoría de los centros, este no fuese un tema de intercambio con los delegados de PPL.
- Se registran unidades donde hay criterios diferentes dependiendo de la guardia, lo cual genera incertidumbre.

Recuadro ilustrativo: LA REVISORÍA		
Comunicación de ítems prohibidos y permitidos en visita	**Cambios en directivas**	**Inconsistencias entre las guardias**
E: En el caso de ustedes que tienen familiares en el exterior, para el ingreso de paquetes, ¿cómo se enteran de las reglas? *P2: Por los compañeros.* *P3: O pasa como ahora que cambiaron las reglas y nadie sabía nada.* *P2: En mi caso puedo recibir visitas solamente los fines de semana que puede venir mi padre, mi mujer no puede venir por el gasto, y no sabe venir sola, entonces depende de que venga mi padre o mi hermano, pero son los fines de semana porque entre semana trabaja. Entonces ahora no me pueden traer paquetes.* PPL *E: ¿Han tenido problema con la visita, con las cosas que traen y eso?* *P3: Al principio sí, después que te sabés la reglas ya no.* *E: ¿Las reglas las dicen claramente o las vas aprendiendo?* *P1: Nos dieron un formulario con lo que se puede ingresar y lo que no.* PPL	*P1: Últimamente cuando te hace la visita pusieron la regla que los domingos no dejan pasar ni yerba ni tabaco, que es lo que nosotros hacemos, tomar mate y fumar. Pueden traer hasta dos kilos, si les hace una torta o pan y fiambre y una Coca-Cola ya está. Hay cosas que nos están imponiendo que no le vemos el motivo.* *E: ¿Nadie les explicó cuál es el motivo?* *P1: No, nadie nos explica nada.* PPL *E: ¿Cómo es el tema del ingreso de paquetes de la familia?, ¿qué pueden ingresar?* *P1: Nos han sacado muchas cosas y todo lo que viene tiene que venir partido a la mitad. Los jabones por ej., los tenés que partir a la mitad.* *P2: Antes no había escáner y no los partían, ahora hay escáner que pasan todo para no abrirte los paquetes, pero en realidad te abren los paquetes y te cortan los jabones, todo igual como si no hubiera.* *E: ¿El cambio de reglas hace cuánto fue?* *P1: Hace bastante, más de 1 año y medio.* *E: ¿Les explicaron por qué lo habían cambiado?* *P1: No te explican nada.* PPL *E: ¿Cuál es el problema con el puré instantáneo?* *P3: Ah, no sé. Cuál es el problema con el condimento también, porque la comida a veces escasea. El caldito Knorr si lo partís en cuatro, ¿qué podés poner en un caldito partido en 4? Y con un caldito le das tremendo sabor a la comida que carece de sabor.* *P1: Las sopitas Knorr en sobre te las dejan entrar, por la encomienda, por la visita no.* *E: ¿El condimento es porque se puede confundir con droga?* *P3: Si un día encontrás esa respuesta avisanos porque no sabemos.* PPL	*E: ¿Tienen forma de saber de antemano cómo va a estar la guardia para avisar a la familia?* *P1: No, porque revisoría está allá adelante y nosotras no llegamos.* *P2: A mí me ha pasado que entra mi visita y a mí me entre jabón entero y viene la madre de ella atrás y se lo partan. Es según y no sabemos en qué va.* PPL *E: ¿Cómo es un día normal de visita?* *P1: Para el recluso la visita es lo más importante. La familia pasa mucho trabajo para venir a vernos. En mi caso yo vivo casi a 100 km, en el caso de él vive a 600.* *P2: Hay gente que no llega a entrar. Ahora tenés desde las 7 y media de la mañana hasta la 1 y media para anotarte para entrar. Pero a su vez hay gente que está desde las 6 o 7 de la mañana y entra a las 2 o 3 de la tarde. Porque la guardia que está afuera encargada de la visita no quiere hacer ese trabajo, quiere que los funcionarios de acá hagan ese trabajo, pero los funcionarios de acá no lo pueden hacer, porque tienen que encargarse de nosotros, abrir la puerta en los sectores. Por eso cambiaron todo el sistema. A la guardia coracera le pesa trabajar, no están de acuerdo con hacer ese trabajo. Entonces te demoran la visita, están una hora para revisar un paquete, entonces la familia tiene que estar toda la mañana ahí esperando para entrar al módulo, y hay veces que no entra, porque se termina el horario de visita y la gente no pudo entrar. Los días de visita hay gente que acampa desde las 2 o 3 de la mañana.* PPL

Revisación de personas

La revisación de personas es variable hoy en día, dependiendo de la disponibilidad de escáner o no. La revisación de los familiares suele ser un tema al que las PPL se acostumbran, pero que nunca la terminan aceptando del todo. Por ello se considera un gran avance cuando el escáner sustituye la revisación personal.

Una fuente de quejas es la revisación de menores. Hay unidades donde se comunica mediante cartelería el procedimiento que debe seguir la guardia. Estos afiches están en los mismos boxes. Hay unidades en los que no se difunde de esta manera. Hay establecimientos en el interior donde la revisación se concentra en la PPL, al retorno de la visita. En estos establecimientos se tiende a percibir que la revisación de la visita es tolerable.

El traslado de las PPL al lugar de la visita suele ser una fuente de estrés para la guardia policial en los grandes establecimientos y también un momento de gran ansiedad para la PPL. En este momento muchas veces una comunicación de cómo está la situación suele distender a las PPL. Si no se hace se experimentan momentos de tensión.

Recuadro ilustrativo: REVISACIÓN DE PERSONAS

Escáner frente a revisación íntima	**Menores**	**Manejo de la ansiedad de las PPL**
Yo tengo visita cada tanto porque no tengo familia en Montevideo, pero en comparación con las revisaciones de antes que miraban a las personas. Ahora con el escáner es mucho mejor. Una cosa es que por algo estoy acá, porque cometí un delito, pero que me venga a ver mi familia y se tenga que sacar la ropa era horrible. Ahora con el escáner te podés comer tremenda cola, pero no te vas a tener que sacar la ropa. Te tenés que aguantar un millón de comentarios porque hay gente de todo tipo. Al menos con el escáner no tenés que sacarte la ropa. En las cárceles del interior te tenés que sacar la ropa, abrirte de piernas, toser y es desagradable. PPL	*E: ¿Cómo es la revisoría?* *R: escáner y cacheo.* *E: ¿Hay quejas por la visita?* *R: Más que nada por los menores. A los menores también se los cachea, se los hace, yo nunca participé en la revisoría porque es la policía que lo hace, pero sé que le sacan toda la ropa, incluso a los menores.* *E: En el cartel dice que a los menores de 12 años no.* *R: Sí, pero no solos. Operadores, mínima, Montevideo.* *E: ¿Cómo es la revisación?* *P1: Es una revisación de personas, es un cacheo, se sacan la ropa, toser.* *E: ¿Saben si hay alguna diferencia con los menores, o los menores de 12 años?* *P1: Yo tengo mi nena de 6 años y es* light *la cosa.* PPL	*E: ¿Se quejan los PPL de la revisoría? R: Ellos están encerrados y la queja es constante, pero se quejan de todo.* *E: ¿Cómo se maneja la queja?* *R: Es bastante pesado, lo importante es decirles algo, por qué va a demorar la visita por ejemplo, darle un motivo. Lo que noto es que si uno da una respuesta las quejas van bajando. Aunque no le digamos lo que quiere escuchar.* OPERADORES

4.b. Procedimiento disciplinario

4.b.1. Procedimiento disciplinario desde la perspectiva de las autoridades

Procedimiento disciplinario

El procedimiento de evaluación de sanciones a través de las juntas de disciplina es similar entre las diferentes unidades, no así la aplicación de las sanciones, así como el concepto de lo que se denomina falta leve, grave y gravísima. Pese a que todas las autoridades mencionan que se basan en el libro que contiene la clasificación de faltas del reglamento de disciplina y convivencia del INR, cuando citan distintos ejemplos de aplicación de la normativa la interpretación de dicho reglamento tiene infinidad de matices.

En general, en una unidad como la U4, lo que puede ser considerado una falta leve, puede ser considerado una falta grave en la U6, U12, U15. También dentro de la misma unidad, si estamos hablando de un determinado módulo o barraca, la gravedad de la falta puede ser considerada diferente, así como su sanción. Un buen ejemplo de esto último es el caso de la U3 en los sectores llamados contenedores o barracas.

> El establecimiento tiene un régimen disciplinario que se les hace cumplir en los sectores y está escrito y ellos saben lo que tienen que cumplir. También hay un reglamento interno de los sectores, el sector 'contenedores' al estar casi todo el día abierto y están trabajando, es una diferencia abismal con, por ejemplo, el celdario 1. Esto hace que en el tema disciplina sea mucho más estricto, casi no tienen margen para el error. Eso genera que ellos se cuiden y que empiecen a generar hábitos que más se acerquen al afuera. JEFE DE MÓDULO

> En mi sector no se permite falta de respeto, no se permite nada. Estar acá es lo más cercano a la calle que tiene. Acá una pelea es causa de que salga del sector. DIRECTOR

Sin embargo, el director de la misma unidad maneja una categorización distinta para el pabellón general.

Recuadro ilustrativo: FALTAS LEVES, GRAVES Y GRAVÍSIMAS
Falta leve, incautación de corte; grave por insultos a policías y amenazas y gravísima por desacato cuando hay lesión a policía o entre los mismos presos. DIRECTOR
Una falta grave puede ser alguna manifestación fuera de lugar, como por ejemplo un insulto o dirigirse de manera despectiva hacia el personal penitenciario. En estas cosas no hay tolerancia para que no se vuelva una costumbre, se trata de marcar mucho en eso. Acá se estiran mucho más días el tema del patio y teléfono o si no ya entra el tema de quitar visitas. Esto se puede ya elevar a la junta de disciplina. JEFE DE OPERADORES
Varias sanciones leves pueden también resultar también en la salida del módulo. JEFE DE OPERADORES
La falta leve es por ejemplo cuando el interno tenía que salir del celdario y no lo hizo, también cuando se queda dormido, cuando no realiza alguna actividad, o sea que la falta leve es cuando no implica el perjuicio de terceros, sino que es el incumplimiento de su autodisciplina. SUBDIRECTOR
Falta leve, el uso de un celular por ejemplo, que la mitad tiene y la mitad no. Son 4-5 días. Sanción grave: amenaza, gravísima: lesión. DIRECTOR
Falta leve: un sun de fabricación carcelaria, un celular no autorizado, no cumplir las directivas que te dan operadores, por ejemplo de colgar la ropa en el patio. DIRECTOR
Grave, agresión entre PPL, agresión a funcionario, ir contra los actos de buena moral y buenas costumbres, ejemplo falta de higiene. JEFE DE RECLUSIÓN
El celular en su momento era una falta grave, se medió y se pasó a falta leve, porque hay sectores que autorizan a tener celular, por un lado es legal y por otro ilegal. JEFE DE RECLUSIÓN

Las sanciones que se aplican son diferenciales según la unidad ante una falta leve, grave o gravísima.

Las faltas cometidas y las correspondientes sanciones son tratadas en la junta de disciplina que es la decide qué sanción se va a aplicar.

Para aplicar la sanción se toma en cuenta el tipo de falta cometida, el informe del policía u operador que la solicite y se tienen en cuenta los antecedentes de conducta de la PPL dentro de la unidad, si estudia, trabaja. En función de todo esto, se puede decidir que la persona sea advertida verbalmente o que se aplique una determinada sanción. La sanción de una falta leve puede significar la restricción de alguna actividad recreativa hasta quedarse sin visitas por un período de 20 días. La acumulación de faltas leves puede implicar también la regresividad dentro del sistema.

> Una falta leve, se les sanciona y se les quita el beneficio de patio y teléfono público por un par de días. JEFE DE OPERADORES

Las sanciones más comunes son restricción de la visita por un determinado tiempo, restricción de la salida a patio o de alguna actividad recreativa, o del uso del teléfono (en las unidades que lo permiten). En la junta de disciplina se puede decidir el tiempo de duración de la sanción, que puede ser desde 3 a 4 días hasta 90.

Recuadro ilustrativo: TIPO DE SANCIÓN
Básicamente las sanciones son restringir o suspender las visitas. JEFE DE RECLUSIÓN
Las gravísimas son aquellas que refieren a agresiones a terceros (PPL o funcionarios), y van de 40 a 60 días de sanción. Le corresponde una encomienda y una visita cada 30 días, llamadas semanalmente, suspensión o cese de la comisión que desempeñe. DIRECTOR
Las faltas graves van desde 21 días hasta 40, es cuando se incautan objetos ilícitos como cortes, celular, escabio. También es una visita cada 30, llamada normal y encomienda normal. JEFE DE RECLUSIÓN
Se aplican por ejemplo de un día sin visita, no tenemos otro tipo de sanción. Si no cumplen con la expectativa que tiene da el establecimiento. El interno tiene teléfono. Si no cumplen son trasladados. SUBDIRECTOR OPERATIVO
Como te dije, las sanciones se imponen de acuerdo al reglamento. En el caso de las faltas graves, por ponerte un ejemplo, se restringe el acceso al patio, al uso del celular, los paquetes y la visita. DIRECTOR

Hay muchos casos en los que algunas sanciones pueden no llegar a la junta de disciplina. En el caso de la U3, en el área de contenedores o barracas hay sanciones que se deciden entre el jefe de reclusión y el jefe de operadores de dichos módulos.

Medidas de aislamiento

Pueden ser utilizadas ante una falta gravísima o en el caso de peleas entre PPL. En el caso de la U4 existen unos celdarios a la entrada de la unidad central donde ponen a muchas PPL juntas, según las circunstancias. En el caso de la U3, hay PPL que aíslan por su peligrosidad, en la U5 hay unas celdas de aislamiento para las primeras 24 horas de sanción.

Un recurso que se utiliza frecuentemente ante faltas graves como mecanismo sancionador es la involución en el régimen de progresividad, es decir, cambio de piso o de módulo que tenga menor cantidad de privilegios. En algunos casos puede implicar la pérdida de la comisión de trabajo e incluso el traslado a otra unidad de forma transitoria o permanente.

Hay algunas poblaciones de PPL en las que se manifiesta que es difícil aplicar las sanciones porque no tienen nada que perder, no trabajan, no tienen visitas, tienen una pena larga que cumplir.

El mecanismo de sanciones es una herramienta que se utiliza de forma más o menos discrecional para reforzar la idea de progresividad, de lo que se puede perder y lo que se puede ganar. Se usa como una herramienta disciplinadora. La buena conducta es un aspecto muy destacado por las autoridades para mantener un buen clima en la unidad y la situación bajo control.

Se observa que en las cárceles que han podido llevar adelante un régimen de progresividad hay una mayor rigurosidad en la aplicación de las sanciones. Una falta menor puede tener una mayor sanción. También se observa que estas unidades que

aplican la normativa de sanciones de esta forma los jerarcas las definen como cárceles "tranquilas". Reducir los niveles de conflictividad siempre es una meta a cumplir.

Hay unidades como la U4 que tienen grandes limitaciones a la hora de gestionar un régimen de progresividad. La U3 es otro ejemplo claro, son muy pocas las PPL que pueden tener acceso a barracas y contenedores y a obtener una comisión de trabajo.

Funcionamiento de la Junta de Disciplina, Junta de Traslados, mecanismos para recusar e impugnar sanciones, condiciones para el cumplimiento de las sanciones; registro documental del procedimiento

La Junta de Disciplina está integrada por el director de la unidad, el subdirector de Seguridad, el jefe de Reclusión y, dependiendo de la unidad, por algunos operadores y personal del Área de Tratamiento.

En la Junta de Disciplina se va analizando caso a caso lo que se va a determinar y en general se reúne una vez por semana o una vez cada 15 días, dependiendo de la unidad. Quien tiene la última palabra en relación a qué sanción imputar es el director, pero en general parece ser algo que se discute, se analiza, se ve que existe flexibilidad en el tratamiento de los casos, según de quién se trate, para que la PPL no pierda estímulos si funciona bien y la falta no fue grave.

Las sanciones se pueden impugnar, pero hay cárceles en las que no es habitual que se impugne y otras en las que sí. En el caso de la U6 es bastante habitual, pero en la U4 lo es menos. Es más habitual que se intente recurrir una falta grave o gravísima, como por ejemplo una pelea con corte, en la que no es fácil determinar quién la inició y en la que el castigo es mayor. En estos casos hay que llamar a testigos, reunir más información para decidir.

Lo más común ante la sanción es que se aplique inmediatamente después de que se reunió la Junta, y si la PPL recurre, que en general tiene 10 días para hacerlo (en U4 72 horas, en U20 48 horas), se le descontará de la sanción. En el caso de una falta gravísima, antes de que se reúna la Junta y se logre determinar una sanción, lo más probable es que a la persona se la separe de su sector y que comience a cumplir una sanción preventiva.

Cuando se determina la sanción se notifica por escrito a la PPL y ella tiene que firmar, si no firma tiene una sanción adicional. La Junta, por su parte, elabora un acta donde se detallan todas las sanciones discutidas y el resultado.

En la mayoría de las unidades la Junta de Disciplina parece funcionar con regularidad. Es un aspecto que se ha intentado mejorar y que refuerza la idea de progresividad, castigos, etc. Por otra parte, las autoridades destacan que las juntas han logrado legitimidad por parte de las PPL, saben que las faltas y sus correspondientes sanciones son discutidas y que pueden recurrirse. En ocasiones suele cambiarse o reducirse la sanción.

> Hay mucha gente involucrada. No es que una persona decide lo que quiere. Los internos saben que se evalúa, se lee, se busca información. No es algo a la ligera.

> Además saben que tienen derecho a reclamar, cuando lo hacen se les escucha y se hace lo posible. SUBDIRECCIÓN OPERATIVA

> Por ejemplo, antes sancionaban por 60 días, el interno reclamaba y no hacían nada. El recluso lo hacía de nuevo y ya no le interesaban más las sanciones ni le importaba nada. Ahora las sanciones les empezaron a pesar un poco más y ellos se cuidan. Antes te sancionaban mal. En lugar de recurrir, llamabas al 0800 5000 y ahora eso no pasa más". SUBDIRECCIÓN OPERATIVA

> [...] antes era más difícil, cuando entregabas la sanción te hacían un escándalo, pero ahora hay una mayor receptividad. En la hoja de sanción, como están los motivos por los cuales el PPL es sancionado, hay una explicación. Aparte, como sabe que se le da la posibilidad de recurrir, no queda aquello de que solo vale la palabra del funcionario. Como ha pasado que a veces se quita la sanción o se reduce el tiempo de sanción hay confianza. DIRECTOR

En las unidades en que no es habitual que se recurran las sanciones, como la U4, U5, U2, las autoridades suelen decir que esto se da porque las PPL asumen lo que hicieron y se hacen cargo de la sanción. Por su parte, las PPL consideran que es "inútil" recurrir la sanción porque la posibilidad de ganar es muy baja (para la PPL).

Traslados

Los traslados se deciden en la Junta de Traslados, a nivel nacional es la encargada de autorizar el traslado y a su vez es la que determina a qué unidad va dirigirse la PPL. Para ello la unidad debe elaborar un informe de situación de la PPL utilizado como insumo para la toma de decisiones. El traslado suele usarse como una medida extrema para los casos en que la PPL tenga reiterada mala conducta o haya cometido una falta grave. El traslado puede ser transitorio, por unos días o un mes, o puede ser permanente.

También la PPL puede solicitar su traslado y en ese caso también la unidad hace un informe que va dirigido a la Junta de Traslados que también toma la decisión.

Uno de los criterios para establecer a qué unidad se va a realizar el traslado son las características de la PPL y la de la unidad de destino. Si la PPL está en una unidad de media seguridad no puede ir a una de mínima.

> Después de que la Junta de Disciplina sugiere el traslado de un interno se tiene que dar, el director realiza un informe a la Junta de Traslado, informando de la situación, de todas las sanciones que se le aplicaron al interno, justificando en detalle el comportamiento de este. El que tiene la potestad para la aprobación es el Director Nacional. SUBDIRECTOR OPERATIVO

> Esto toma la decisión el coordinador o la Junta Nacional de Traslado, por un informe elaborado por nosotros. A veces consideramos que por la gravedad de la falta podría ser trasladada la persona a un establecimiento de más seguridad. Nosotros hacemos el informe y ellos toman la decisión. DIRECTOR

4. b. 2. Procedimiento disciplinario desde la perspectiva de PPL, operadores y policías

Procedimiento disciplinario

Como se ha establecido previamente, la sanción de faltas se emplea como la herramienta disciplinadora por excelencia. Al observar el procedimiento disciplinario desde la perspectiva de la PPL y el personal que trabaja en el terreno es notorio:

- que hay variación en qué se considera leve, grave y gravísimo;
- la variación depende de cuán firmemente se haya establecido un régimen de progresividad en la unidad;
- la gravedad de una sanción se establece por el beneficio que se pierde más que por el tiempo que dura (y por la regresión que la pérdida significa para la PPL);
- hay una gran coincidencia en el proceso que se sigue para establecer una sanción a una PPL en todas las unidades visitadas (lo cual no quiere decir que el procedimiento sea el que establece la normativa, para ello ver el informe del Perfil Jurídico);
- el tiempo transcurrido desde que el operador o policía indica la sanción y que la decisión de la Junta de Disciplina se emite y la decisión es notificada a la PPL es un factor que distorsiona la aplicación de la disciplina.

Sanciones

En las entrevistas con PPL se puede observar una interesante variedad de respuestas institucionales a los problemas de comportamiento.

En todas las unidades la referencia, tanto para autoridades como para PPL, es el *libro Guía informativa para personas privadas de libertad* el que se explica el régimen disciplinario. Sin embargo, la manera de aplicar lo estipulado en el mismo es variable en lo que respecta a qué es considerado leve, grave y gravísimo. Un ejemplo claro es la posesión de teléfonos: hay unidades donde es considerada grave, en otras es leve y hay otras en las que se le da una segunda oportunidad a los internos que cometen la falta por primera vez.

Recuadro ilustrativo: VARIEDAD EN SANCIONES PARA FALTAS SIMILARES
R: A nosotros nos pasó de hacer una requisa un viernes y al otro día hacemos otra y sacamos de nuevo, hemos sacado hasta tres teléfonos por reclusa. *P: ¿Cómo se las sanciona?* *R: Falta leve, se le da por lo general 10 días, se le corta el patio y visitas.* OPERADORES
P: ¿Cuáles serían los más importantes? *R: Los cortes, que te amenacen, que te relajen, celulares, drogas, que rompan las puertas, que te falten el respeto, deterioro de la celda.* POLICÍAS
R: Los problemas más grave que hay acá de faltas es por infligirse cortes, por medicación que muchas veces no hay y por peleas en el patio con cortes, o faltar el respeto a un funcionario. POLICÍAS
P: ¿Cómo se procede cuando hay sanciones? ¿Fueron sancionados alguna vez? *P: En mi caso por un teléfono que no es legal.* *P: A mí me sancionaron por una moto* [como un sun casero] *que con eso caliento el agua para el mate, para bañarme, para cocinar panchos, me dieron 30 o 40 días. Eso pasa acá porque en otra cárcel te ven con una moto y te la dejan.* PPL
P: ¿Cómo se manejan las sanciones en el establecimiento? *R: Según, si rompés tejido se sanciona con calabozo, si rayás o rompés paredes se sanciona si se sabe quién fue, no cuidar la higiene, pelear con los compañeros, todo tiene su sanción.* *R: Si te dormís en el cuente también, se sanciona dos días por no levantarse al cuente.* *R: Son sanciones que en realidad no son nada severas, que no podés salir uno o dos días al fútbol por ej.* *P: ¿Si rompés un tejido decías?* *R: Sí, no ha pasado mucho, pero si llegás a romper un tejido para sacar un alambre porque lo necesitás te sancionan.* PPL
Hay 3 tipos de falta leve, grave y gravísima, y la verdad es que nunca entendí qué es cada cosa, me voy a jubilar sin entender eso. Es lo mismo si un preso insulta o amenaza a que si le sacan un corte y le dan en todos estos 20 días de sanción. No sé cómo hacen la clasificación. Acá por ejemplo la sanción por amenaza casi no existe, y el problema es que tampoco tenemos un lugar específico para que cumplan esa sanción. Es ridículo que por ejemplo ante una falta gravísima sancionen con patio cuando no estamos dando patio o que les saquen la visita a presos que no las reciben. Sancionarlos o no les da lo mismo. Otra cosa que hacen cuando uno informa de una amenaza a un policía, es sacar al policía del módulo para que no tenga problema, pero de esta forma el preso que tuvo la falta queda en el módulo y el policía sale, así no puede ser. POLICÍA

Para las PPL hay sanciones que son consideradas injustas porque la falta se produce por problemas de infraestructura o asociados a la comisión que tiene la persona. Otra situación que se considera injusta es la sanción colectiva, la cual es común cuando se encuentran "puntas" u objetos prohibidos en las requisas y nadie asume la responsabilidad.

Recuadro ilustrativo: SANCIONES CONSIDERADAS INJUSTAS
A veces es un poco complicado, porque a veces solamente pasa por el hecho de que viniste caminando, te fuiste a dar presente y estabas al rayo del sol y venías con el gorro y venías de trabajar y el gorro ya es parte de tu cuerpo. La norma es que para presentarte tenés que sacarte el gorro. Al que le pasa eso es al nuevo, porque no tiene muy claro lo que tiene que hacer y eso es una sanción que lo perjudica. Acá hoy si tenés tres sanciones te sacan del establecimiento, pero a veces las sanciones no son graves, son sanciones porque no te sacaste el gorro, por ej. PPL
Hay cosas que son injustas, hubo un tiempo que si tenías ropa en la ventana te sancionaban diez días y te subían de piso, tenés que cargar todas las cosas, mudarte a otro piso 10 días y bajar de nuevo, solo por colgar la ropa. PPL
P: ¿Cuando son sancionados, con qué son sancionados? *R: Con el corte de la visita y el informe te va a la carpeta. Otra cosa que puede pasar en este establecimiento como en otros es la sanción colectiva, que para mí no debería existir. Es entendible que trabajar con internos sea complicado, pero no puede ser que hagan que entre los internos, más allá de que entre nosotros nos cuidamos de cierta forma, pero llevan al choque entre los internos a la hora de poner una sanción colectiva. Por ej., en mi caso, vengo haciendo las cosas bien, presento una salida transitoria y porque un muchacho que no le dio la capacidad para darse cuenta de lo que es este centro y las posibilidades que tiene, se manda una cagada corta y como no se hace cargo corre la colectiva. Eso no tendría que correr en este establecimiento.* PPL

Una de las variantes que se registra en la aplicación de sanciones tiene que ver con la tolerancia a ciertas faltas. Esta es una situación que se ha constatado en cárceles medianas y pequeñas y que es más relevante en el interior. Se busca con esta actitud generar responsabilidad en las PPL. Solo en un caso (Unidad 6) se ha constatado la práctica de investigar la falta denunciada cuando la denuncia es imprecisa, es decir, no queda claro cómo fue la situación. Por ejemplo, cuando se denuncia que la PPL "faltó el respeto" al operador. Se suele indagar qué se entiende por "faltar el respeto" para constatar que la situación amerita una sanción. Esta práctica es destacable en un contexto en el cual, como se ha visto en otros subcapítulos, hay un persistente percepción de que los criterios son cambiantes entre las guardias. Esta práctica es una manera de uniformizar un actividad muy importante en las unidades como el mantenimiento de la disciplina.

Recuadro ilustrativo: TOLERANCIA

R: Sabés que no podés pasar por el tejido y si pasás te van a sancionar. Va a criterio del funcionario también. Algunos te hablan primero.
P: ¿En los funcionarios puede haber cintura?
R: Sí, tolerancia. Si tenés buena conducta y hacés una boludez no te van a cortar todo lo que tenés poniéndote una sanción.
R: A mí me parece que hay tolerancia.
P: ¿Piensan que eso es bueno?
R: Claro, ¿cómo educás a una persona si no lo disciplinás, cómo vas a hacer algo en tu vida si no tenés disciplina?
P: Digo, ¿la tolerancia?
R: Tiene que haber un poco, porque hay gente que se merece la tolerancia, hay otros que no. Hay gente que tiene 5 meses o 1 año de sanción, todo depende de lo que vos seas, y lo que vos quieras ser y a lo que quieras llegar. PPL

P: ¿La Junta investiga el hecho?
R: En algunos casos sí y en otros no. Los que son claros no, pero hay otros que sí, o se va a hablar con el operador, con el recluso. Muchas veces llega un momento que entre ellos se piden disculpas o el recluso le dice que ese día se levantó mal y se la agarró con el primero que encontró, ahí el operador dice, por ej., que le llamó la atención porque la persona es tranquila y pasa, se saca la sanción. Hay informes que no quedan claros y para clarificar cuando hay un informe por falta de respeto y dice "me faltó el respeto...", pero lo que tratamos es que pongan qué fue lo que dijo, porque una falta de respeto para él puede ser algo distinto para mí, capaz que me miró de costado y para mí es una falta de respeto y no lo vamos a sancionar con 30 días por eso. O para un operador puede ser una falta de respeto que el recluso esté paseándose en toalla por la barraca, pero no lo vamos a sancionar por eso, vamos a hablar con él. OPERADOR

Hay uniformidad en el procedimiento por el cual la falta es denunciada y la sanción es aprobada y comunicada: operador o policía (que son quienes constatan las faltas habitualmente) escriben un reporte que es elevado al jefe de guardia, quien lo eleva a la Junta de Disciplina, que es la decide la sanción. Una vez que se emite la sanción, se le comunica a la PPL, quien debe firmar la resolución. Una vez firmada la resolución, la PPL comienza a cumplir la sanción. Esta secuencia se constató en las diferentes unidades, con la única excepción de unidades en las cuales hay **sanción preventiva**: la PPL comienza a cumplir su sanción una vez que la misma fue denunciada por operador o policía. Esta alternativa es una respuesta a un problema que ocurre fundamentalmente en los grandes establecimientos: el trámite de la sanción se puede demorar semanas e incluso más de un mes. Esto hace que se desvirtúe el castigo que implica la sanción. Para evitar esta situación se recurre a la sanción preventiva, que se efectúa al margen del reglamento y es claramente una excepcionalidad, así lo admiten las autoridades.

> *P: Entonces, ¿ustedes elevan el informe, la Junta de Disciplina sanciona y se le comunica la sanción al PPL?*
> *R: Exacto, y si está mal sancionado tiene derecho del descargo.*
> *P: En otras unidades nos han dicho que la sanción no es efectiva porque llega muy tarde, comete la falta hoy y le cae un mes y medio después…*
> *R: No, ahora acá hay una preventiva. En el momento que se constató la falta ya empieza a cumplir la sanción preventivamente.*

R: Eso se da más en problemas de peleas. Por ej., si se pelean en un sector y en ese mismo momento tienen patio, ahí se da la preventiva por temas de seguridad de lo que pueda pasar después y esos reclusos se quedan en la celda.
R: Al momento que se comete la falta ya comienza a cumplir hasta que venga para firmar y si está mal sancionado, él tiene derecho a hacer descargo, viene a la mesa disciplinaria de vuelta, van a ver el descargo y ven que está mal sancionado o no. POLICÍA

Además del tiempo que tarda una sanción, otro aspecto cuestionado por policías está relacionado con las condiciones en las que se cumple la sanción cuando esta es gravísima. La disponibilidad de aislamiento es muy variable en las diferentes unidades y en algunos casos se reclama como un recurso necesario.

Una actividad muy interesante realizada en el marco de la investigación fue presenciar una Junta de Disciplina en la Unidad 6. En dicha junta participaron el Director, operadores, Jefe de Reclusión, policías. La discusión de cada caso se hacía teniendo en cuenta la historia de la PPL. Para ello se disponía de una base de datos con los registros disciplinarios de los internos. La decisión sobre la sanción se tomaba luego de una discusión entre los presentes, teniendo en cuenta la falta, los antecedentes de la persona y su situación actual (la cual se conoce a través de quienes están en contacto con los internos: operadores y policías). En esta unidad se constató que las PPL percibían una aplicación justa de los mecanismos de sanción.

La acumulación de sanciones leves puede derivar en una sanción grave y la cantidad puede ser variable según unidad. En general, tres sanciones leves pueden derivar en una grave.

Se ha constatado en todas las unidades la posibilidad de que la PPL recurra la decisión de la Junta de Disciplina. Es un procedimiento normal reconocido por PPL, policías y operadores. Desde la perspectiva de las PPL hay quienes entienden que el recurso se usa en casos de desacuerdo con la sanción y que es útil, otros entienden que *"no vale la pena porque el preso siempre pierde"*. A continuación se presenta para la Unidad 5 la visión de PPL y de operadores sobre el mismo tema, se verá que son discordantes:

R: Siempre perdemos nosotras, aunque digamos cómo fue, siempre gana la operadora o la policía.
P: ¿No tienen chance de discutir?
R: Podemos hacer un contrainforme pero siempre ganan ellas igual. PPL

P: ¿La interna tiene la posibilidad de recurrir la sanción?
R: Sí, tiene. Hacen un descargo. Primero te llega la sanción, la firman y se les da una tirilla diciendo que por tal artículo tienen tantos días de sanción. Ellas con ese papelito hacen un descargo y lo elevan. A veces no hacen descargo porque saben que cometieron la falta y no tiene cabida el descargo. Pero cuando creen que es injusto o que fue inventado, hacen el descargo y viene enseguida la discusión.
Y ahí se evalúa si se le descuentan días, si se les saca la sanción, depende el caso. OPERADORES

Medidas de aislamiento

Como se ha referido previamente, es variable la disponibilidad de aislamiento. Se registra una gran variedad de condiciones y usos del aislamiento. A continuación se presentan citas que atestiguan esta diversidad.

Recuadro ilustrativo: AISLAMIENTO, VARIEDAD DE SITUACIONES
El problema es que no hay una investigación para poder saber qué hizo alguien y tomar una medida de aislamiento, hoy no existe esa medida. Acá si un preso es conflictivo hacemos un expediente y solicitamos al comando que lo saque del módulo, y a veces los mandan a los módulos de la entrada del comando. POLICÍA
Tenemos cada vez menos celdas de reflexión, que es cuando se lo aísla. En los sectores tenemos una celda aparte y se los lleva ahí. A veces ellos mismo nos piden para ir a celda de reflexión porque se sienten mal o angustiados. Cada barraca tiene una, excepto el celdario, que no tiene, pero quedan tres nada más porque se las han hecho celdas, porque tenemos la barraca de reevaluación (11). Cuando hay un conflicto el fin de semana, se lo pone en la celda de reflexión o se lo saca a la barraca 11 y el lunes cuando llega el Director se resuelve lo que pasa con esa persona, si se la reintegra al sector o se la deja en la 11. *P: En general, ¿cuánto es el tiempo máximo que puede estar en celda de aislamiento?* *R: No se lo utiliza mucho, en general está poco tiempo, se lo casa cuando hay algún inconveniente el fin de semana que no está el Director, ni el Subdirector de Seguridad, como para ver cuál fue la situación y decidir qué hacer, dos o tres días. Antes era mucho más.* OPERADOR
P: ¿El calabozo dónde es? *R: Al final del pasillo a la izquierda, hay seis calabozos. Los hicieron nuevos, los pintaron, ahora tienen luz, antes no. Arreglaron las puertas, hay pan y agua.* *R: Hay gente que pide calabozo voluntariamente, por alguna protesta, que hacen huelga de hambre.* PPL
P: ¿Alguno de ustedes ha estado en régimen de aislamiento? *R: Hay un calabozo en la unidad, pero prácticamente no se usa. Antes las sanciones se cumplían en la Seccional 2 de Salto.* PPL
P: ¿El calabozo es aislamiento, es una celda individual? *R: Hay individuales y hay de hasta cuatro.* *P: ¿En qué situaciones se toma una medida de este tipo?* *R: Cuando hay riñas con lesiones, o alguna quiere seguridad.* *R: Hay alguna con amparo judicial también y es 30 días como máximo.* *P: ¿Ahí están las 24 horas trancadas?* *R: No, tienen patio también, dentro del sector. No bajan al aire libre a tomar sol.* *R: Pero el 5.° piso tiene una vez por semana patio con aparatos de gimnasia abajo. Después de pelear logramos que el 5.° piso salga una hora por lo menos por semana. El 5.° nivel se divide en A y B y logramos que salgan una hora unas y una hora las otras.* OPERADOR
P: ¿Más allá del tiempo, ven algún otro problema en el tema de sanciones? *R: Cuándo son muy graves a mí me parece que tendría que existir un edificio solo para las sanciones graves.* *P: ¿Con qué objetivo?* *R: Para poder poner un ejemplo. Una persona que agredió o lastimó a un recluso o a un funcionario, no puede estar sancionado igual con uno que tuvo un intercambio de palabras en la misma celda. De beneficio no tiene mucho porque igual tiene comunicación con la familia que lo puede llamar. Tendría que estar más aislado para que sienta la sanción para no repetirla.* *P: ¿No tienen aislamiento?* *R: Hay una celda de aislamiento pero el hacinamiento lleva a no cumplirlo. Porque si hay un sector de castigados y tienen contacto con otros reclusos pierde la función. Hoy tiene contacto porque la parte de atrás del celdario tiene contacto con otras celdas, por ahí se pasan cosas.* POLICÍA

Es claro a partir de las referencias presentadas que el aislamiento hoy no cumple un papel uniforme en el régimen disciplinario: tiene denominaciones diferentes ("calabozo", "aislamiento", "celda de reflexión"), se denuncia que no funciona efectivamente como aislamiento, se usa para estar separado de los demás cuando la PPL tiene la necesidad, también se lo usa como castigo.

4.c. Procedimientos de petición y quejas

4.c.1. La visión de las autoridades

Mecanismos para la comunicación de demandas y quejas: tipos, garantías, efectividad, registro documental

Por una parte existen las mesas representativas de PPL que sirven para que ellas presenten peticiones y/o quejas. Este es un espacio formal de discusión y negociación entre autoridades y PPL, pero en muchos casos es poco utilizado. En general no existen reuniones formales programadas y piden ser recibidas por el Director cuando quieren plantear algo en concreto o el Director suele convocarlas cuando quiere plantear algo también.

Lo que hacen los directores y subdirectores es brindar un espacio de diálogo con la PPL que quiera plantear un problema, pero no hay un mecanismo formal para ello. La reunión con las autoridades la puede pedir cualquier PPL, en el caso de ser delegado el planteo debe ser colectivo y si no pueden pedir una reunión para plantear una inquietud individual.

Destacan la importancia del diálogo pero no ven tanto valor en las mesas representativas. Según dicen algunas autoridades, el diálogo es disuasorio de tensiones.

> [...] Y recibimos a todos. Yo recibo a todos los que pueda. Y cuando no puedo a veces voy al sector y hablo con ellos. SUBDIRECTOR TÉCNICO

Del mismo modo, las autoridades consideran que las PPL no tienen incorporado este mecanismo de representación colectivo y creen que en ocasiones intentan utilizarlo para beneficio personal o que no eligen libremente a sus delegados, sino que eligen al que tiene más peso dentro del sector.

Recuadro ilustrativo: LAS MESAS REPRESENTATIVAS DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS AUTORIDADES
En realidad las mesas representativas no existen oficialmente. DIRECTOR
Pero llega un momento que ellos no se reunían. Yo los citaba muchísimo, conmigo se reunían una vez por mes los delegados. Llegaban ahí y charlábamos. Ahora les volvimos a decir que se reúnan una vez por semana y con nosotros cada quince días. SUBDIRECTOR TÉCNICO
Se reúnen los delegados, presentando temas como los deportes, o temas concretos, en realidad no se da muy seguido que presenten o hagan sugerencias. Cada sector tiene su delegado, cada uno de ellos se puede reunir con el Director, se da una vez al mes, a veces se puede y otras veces no, porque el Director es coordinador de la parte de derechos, entonces ahora se complica un poco. SUBDIRECTOR OPERATIVO
No tenemos, y estoy pensando en una forma de organización más colectiva, porque los delegados fueron traicionados por la policía años, y están todos quemados o bien la policía quiere tener delegados para que le cuenten. Por otra parte es difícil que un preso deposite confianza en otro, son muy desconfiados. DIRECTOR
Se hace en los casos que haya que tratar algún tema, la reunión es con los jefes de módulos o con los jefes de áreas. Siempre es por módulo, todos no. DIRECTOR
Hicimos dos o tres reuniones con todos los delegados y yo individualmente los llamo cada 15 días, como una forma de tomar la temperatura, qué se necesita, cuáles son las propuestas. Normalmente me dicen qué se necesita, qué quieren, qué se puede hacer, mejorar, en qué están mal. A veces no me llega a mí porque yo no los veo pero pasa algo grande, entonces los llamo y les pregunto qué está pasando y me dicen lo que están precisando. JEFE DE RECLUSIÓN

En el caso de que la unidad disponga de mesas representativas, la forma de elección de estos delegados depende de cada unidad.

Hay unidades donde se ha hecho una elección secreta, como la 5, la 12 y la 15, hay otras unidades en que los sectores le proponen a la Dirección a quién quieren de delegados. En el caso de que la Dirección no esté de acuerdo con la elección porque considera que la PPL no tiene un perfil que sirva para bajar tensiones, buscan la forma de que la persona elegida sea otra.

Recuadro ilustrativo: ELECCIÓN DE DELEGADOS
Sí, normalmente son elegidos por ellos, y nosotros también intervenimos... tienen que cumplir con determinadas características para poder ser candidatos... el candidato tiene que ser un mediador. DIRECTOR
Pero ese sistema no da resultado. Da más resultado que ellos mismos vayan eligiendo la persona, como ahora el fajinero, la persona que está de fajinero nosotros ya sabemos que es la persona que lidera el sector y es con la que ellos se sienten representados, responden a él, le transmiten la inquietud. DIRECTOR
Deberían hacerse elecciones pero estamos en el debe. DIRECTOR
Se elige por sector y piso, se les da una urna, y ellas votan con hojas de igual tamaño, para votar. Para no generar conflicto. Se cuentan los votos. JEFE DE RECLUSIÓN

Independientemente de la forma de elección de los delegados, se observa que en grandes unidades como la U3 y la U4, en las que el acceso directo a las autoridades por parte de las PPL es dificultoso, es más común tratar con delegados y existe una preocupación mayor por quién va a ser el representante por este motivo.

Otro recurso que tiene la PPL es el planteo de quejas a través de organismos de derechos humanos que son contactados por las familias de las PPL.

4.c.2. Perspectiva desde el terreno

Mecanismos para la comunicación de demandas y quejas

Existe una gran variedad de situaciones en relación a las peticiones y a su tratamiento. Las peticiones son de distinto tipo, hay pedidos de comisiones, traslados e incluso proyectos productivos.

> P2: Yo le hice una propuesta al jefe de cocina para que hable él directamente con el Director para hacer una ayuda a la cárcel, colaborar yo con la cárcel para todos los compañeros, para que hagan y saquen beneficio de hacer tráiler, zorras, que son cosas que se venden. Yo hice ese proyecto, yo le traigo las masas, las ruedas y los ejes, como trabajo en los desarmaderos y tengo un desarmadero. Planteé eso y quedó que en estos días me contesta, como acá hay soldadora y ellos trabajan mucho en herrería y esas cosas. Son cosas que dan beneficio y ayudar a la gente a que salga para afuera a soldar, a apretar tuercas y empezar a aprender algo nuevo. Son cosas que uno ve acá adentro, porque no quiere decir que por estar preso seamos animales. Entonces nos gusta hablar con personas así, que vean que somos seres humanos, que tenemos sentimientos y queremos ayudar a las personas también, porque hay causas y causas. TRÍADA PPL

> P1: No, yo estaba con él en el 10, que también tenía comisión, y por un problema con un interno me trajeron para el 8. Yo ya cumplí el castigo mío que es eran tres meses supuestamente. Hace un año que estoy ahí. Entonces empecé a hacer solicitudes para salir a trabajar, quedándome todo el día ahí no me sirve para nada a mí ni a mi familia tampoco. Al menos trabajando, salgo, consigo algún descuento. TRÍADA PPL

En cuanto a las quejas, las más comunes son las quejas relativas a la atención en salud. También a retrasos en la entrada de la visita.

> P2: Reclaman mucho el retardo en la visita, que vienen a las 6 de la mañana y entran a las 10. Pero no nos reclaman a nosotros porque no es tema nuestro. TRÍADA POLICÍAS

En cuanto al tratamiento de las peticiones y/o quejas existe una gran diferencias entre las unidades pequeñas y las grandes. En las pequeñas, las posibilidades de acceder a los directores y tener una respuesta a dicha petición son altas, mientras en las grandes son casi inexistentes.

El hecho de obtener respuesta a las peticiones es muy importante para las PPL y no obtenerla produce un gran desánimo.

> *P2: He pedido abundantes veces el cambio de módulo.*
> *E: ¿Te han contestado?*

P2: No, no, queda por esa. Supuestamente tienen que hacer una evaluación acá, pero a veces ni te conocen. A veces no sale el traslado para otro módulo por más conducta que uno tenga. TRÍADA PPL

Existe descreimiento en cuanto al tratamiento de las quejas, sobre todo en las grandes unidades y en general no se plantean por el miedo a que produzcan represalias.

Recuadro ilustrativo: QUEJAS	
Grandes unidades	**Pequeñas unidades**
E: ¿Existe la posibilidad de denunciar? *P2: Sí, pero es como denunciar afuera que te robaron una bicicleta, no te van a dar bola.* TRÍADA PPL	*E: ¿Si tienen una queja, qué pueden hacer?* *P: Hablar con una Grado 3 y te explica el motivo.* *E: ¿Lo tienen que hacer por escrito o lo resuelven hablando?* *P: Lo tendríamos que resolver hablando. Primero se habla y después si hay que hacer una solicitud o algo te explica o te dice cómo hacer. Te explica cómo es el sistema y lo que tenés que hacer vos para llegar a tener lo que queremos.* *P: En otra cárcel es más lento porque vos entregás una solicitud a un formulario y se da media vuelta y te la rompe, porque no se interesan por las cosas de los presos.*
P2: El tema es que si nos quejamos las que perdemos somos siempre nosotras. Y no somos muy unidas, por ejemplo cuando no nos quieren pagar el peculio que queremos hacer paro para que nos paguen hay gente que igual baja a trabajar. No es unida en eso, que no es para armar relajo, es que nadie salga a trabajar hasta que se solucione, tranquilas, sin hacer problema. TRÍADA PPL.	*P1: Primero lo hablamos con los operadores, le proponemos y vemos si es viable o no. Ahí los operadores van al Subdirector o el oficial de guardia.* *P3: Muchas veces hablamos con el Subdirector que es el que más anda en la vuelta y hablamos directo.* *P1: Ahí vemos si es viable o no. Muchas veces hablamos con el Director mismo también, es reaccesible, se le puede plantear algo y no pasa nada.* *P3: Nunca se niega a hablar con nadie.* TRÍADA PPL

El procedimiento formal a seguir en las peticiones y/o quejas es realizar una solicitud formal por escrito que se le entrega a un operador, policía o jefe de módulo que la eleva a la Dirección. También en las unidades en que las autoridades son accesibles se solicita poder hablar con el Director y la PPL puede hacer la petición en forma verbal a dicha autoridad.

Otro ámbito para presentar peticiones, en las unidades que las tienen en funcionamiento, son las mesas representativas a través de los delegados representantes. Pero en este caso la petición o queja que se presenta debe ser colectiva.

Recuadro ilustrativo: SITUACIONES QUE SE REGISTRAN
P: ¿Cuando quieren plantear algo, lo escriben formalmente? *R: Sí, se hacen solicitudes refiriendo al señor Director, con toda la formalidad.* *R: Después lo trata la junta.* TRÍADA PPL
P: Si las internas tienen quejas sobre el comportamiento de un policía, operador o algún tema de funcionamiento, ¿cómo las tramitan? *R: Pueden hacer informes, narran la situación... y el informe se eleva.* *P: ¿A quién se los presentan?* *R: Depende de qué sea, si son de convivencia a Reclusión, si es con un funcionario al Área de Seguridad que es donde están los funcionarios.* *R: Igual siempre lo levantamos nosotros. La primera persona que lo recibe es el funcionario de piso (operadores Grado 1 por lo general) y después lo deriva.* *P: ¿Hay alguna dificultad en este procedimiento?* *R: A veces falta personal.* *R: Muchas veces piden para hablar con los subdirectores y ni siquiera hacen solicitud, nosotros lo gestionamos y si se puede le hacemos hablar en el momento. Tratamos de que sea lo más ágil posible.* TRÍADA OPERADORES

Se ha constatado que en los establecimientos más grandes **los criterios de seguridad impiden que se otorguen peticiones relacionadas con cambios de módulo o progresividad** en general. De forma regular, en este tipo de unidad, las peticiones para brindar comisiones y otros beneficios como traslados se deciden en última instancia con una perspectiva de seguridad. Esto sucede porque luego de que los operadores encargados hacen el estudio de caso (que habitualmente implica entrevistar a la PPL) y emiten su opinión, se consulta a la guardia del módulo para la decisión final. La perspectiva de seguridad puede sobredimensionar los riesgos que una decisión que favorezca la progresividad de una PPL puede tener. Las citas que siguen muestran cómo funciona en forma típica este mecanismo y la visión crítica de los operadores.

Recuadro ilustrativo: INFLUENCIA DE LA PERSPECTIVA DE SEGURIDAD EN PETICIONES RELACIONADAS CON PROGRESIVIDAD

EL PROCESO

P: ¿Qué criterios utilizás para la lista de prelación?
R: En principio si viene de otras unidades, el régimen de progresividad, en qué módulos estuvo, los módulos de más atrás son más trancados y si debido a su conducta fueron avanzando hacia adelante y terminan acá, en el módulo 6, que es uno de los más tranquilos. Y después, su conducta, si tuvo o no sanciones, la predisposición que muestra en la entrevista.
P: En tu caso, con respecto a la contraparte de seguridad, ¿qué peso sentís que tenés como técnico?
R: La decisión no la tomo solo yo, lo tengo que consultar con el jefe del módulo. Recibo solicitudes, los evalúo y los posibles candidatos los converso con los llaveros de piso, que son los que están más involucrados en temas de seguridad y con la jefa de módulo. Si en esa reunión el llavero dice que no por algo, porque anda traficando por ej., la decisión final entonces puede ser que no acceda a una plaza al menos en ese momento. Mi trabajo después de eso es hacerle una devolución con las razones para que pueda progresar también. OPERADOR

UNA VISIÓN CRÍTICA DEL PROCESO

P: ¿Qué problemas encuentran para realizar la tarea que hacen?
R: El componente seguridad es el gran poncho donde se pone todo, cuando no se tiene claro el argumento para decir que no, prima la seguridad, el discurso "por seguridad" prima y pone obstáculos. Después hay cuestiones vinculadas a la logística. Por ej., nosotros tenemos una fluctuación de 500 internos por mes, gente que viene y se va, cuando se van son trasladados o liberados. Tenemos dificultad en cuanto a las habitaciones para las PPL que llegan de ingreso. Tenemos 250 ingresos por mes. Llegaban originalmente al módulo 1, al módulo 10, al módulo 11 si eran primarios, y al módulo 8. Con la reestructura del módulo 1, se reducen las plazas de ingreso y queda solo el 10, que tenemos 700 y algo de internos y el módulo 8, donde tenemos 800 si consideramos los patios. Ahí hay algo que va más allá del aspecto de seguridad, nosotros le decíamos al referente de máxima que el módulo 8 no podía ser de castigo si a la vez era el de ingreso. No puedo decirle a alguien que está en el 8 sancionada por problemas de conducta, de convivencia, tráfico o pelea si la persona ingresa a la unidad por el módulo 8. Ahí hay un problema que no podemos solucionar nosotros y es una cuestión logística. Tenemos 250 ingresos por mes y nosotros en un muy buen mes de evaluación hacemos 100 evaluaciones para cambio de módulo, nos está quedando un resabio de 150 internos que se quedan en el módulo de ingreso sin la posibilidad de que sean evaluados. Más allá del aspecto de seguridad que muchas veces nosotros proponemos un perfil para trabajar o para progresividad y desde seguridad se nos dice que no y el argumento es por seguridad.
P: ¿Qué entra dentro del término "seguridad"?
R: Cualquier cosa, por ej., cuando equis estaba en el área de recreación trasladaba a 40 o 50 personas él solo. Imagínense que de forma ordenada vayan de a dos, son 25 pares de personas pasando por un lugar con una sola persona controlando, imagínense que dónde está la seguridad ahí.
R: Entonces el aspecto de seguridad no está cuando estoy solo con 50, pero cuando quiero sacar a una persona para progresar se pone el aspecto de seguridad porque tuvo una pelea o porque tiene un antecedente de violencia. Entonces es un argumento que a nosotros no nos convence del todo, es como un manto que cubre todo cuando hay una decisión. OPERADOR

4.d. Procedimientos para otorgar beneficios

Asignación de: sectores y celdas, comisiones intramuros y extramuros, uso de teléfonos celulares, visitas conyugales, visitas extraordinarias, paquetes, electrodomésticos, etc.

4.d.1. Perspectiva de las autoridades

La asignación de sectores y celdas se hace a partir de un informe técnico que se le realiza a la PPL al ingreso. Algunas unidades cuentan con un sector específico para realizar esta evaluación donde la PPL se aloja hasta que se le define el sector. La permanencia en esta unidad de ingreso puede ir desde 48 horas (U12) hasta 30 días (U4, U6).

> Incluso, al ingreso, los primarios, tenemos un piso en el módulo de ingreso donde están 30 días que son para evaluación. De ahí se los va distribuyendo a los distintos sectores dentro del módulo, también evaluados por los técnicos, por tipo de delito, peligrosidad y agresividad. Son los criterios que se toman para distribuirlos en el módulo. DIRECTOR

> Yo no creo en las clasificaciones, pero cuando la PPL llega a la unidad tenemos una etapa de transición que llamamos ingreso, antes iban directo a las barracas pero se armaba lío, y están un mes en esa etapa. Yo creo que después hay una clasificación de programas, de estudio, de tipo de trabajo, y si te agarrás un cuchillo y te peleas, te vas, es la regla de oro de la cárcel. DIRECTOR

> Al ingreso se evalúa y a los 10 días empieza un proceso con un fuerte seguimiento técnico. DIRECTOR

Para dicha clasificación se toman en cuenta algunos criterios que tienen que ver con el tipo de delito, por ejemplo, las personas que han cometido delitos sexuales y policías y militares en general son asignados a un sector separados del resto de las PPL por razones de seguridad, si se trata de primarios o reincidentes y en el caso del penal de Libertad, los que están por delitos de narcotráfico también son asignados a un sector independiente y en el caso de la U12 y de la U15 se discrimina también por penados y procesados, algo que últimamente no se ha podido llevar a cabo por no contar con espacio suficiente para esta división.

> La clasificación de la población es producto del equipo de diagnóstico y tratamiento. Los cambios de módulo/pabellón son decididos en la Junta de Tratamiento, de acuerdo a la observación y la evolución de las PPL en el régimen de progresividad. DIRECTOR

> Primero tenemos 30 días de evaluación con respecto a su conducta, al relacionamiento con los interno... Se encuentran en los sectores en los cuales pertenecen, si son primarios, van al sector de primarios, si son reincidentes van a su sector. SUBDIRECTOR OPERATIVO

Luego de realizada la evaluación primaria y de que se asigna un sector la PPL va haciendo un recorrido en el que según su conducta va pasando a sectores en los que tiene mayor libertad de movimiento. En general, debe estar por lo menos seis meses en un sector o módulo antes de poder solicitar el cambio. En este aspecto no todas las unidades cuentan con la capacidad para poder llevar adelante un sistema de progresividad.

> A su vez, dentro de la unidad tratamos de, con la barraca y los contenedores, hacer una progresión interna, hacia los contenedores van las personas que están por delitos relacionados con el narcotráfico y hacia las barracas las personas que cometieron otros delitos. DIRECTOR

> La condición no es solo trabajar sino que además tienen que tener buena conducta, allí tenemos el mínimo de personal, están los operadores, policía hay uno solo. En este sector también pueden estudiar. DIRECTOR

En todas las unidades los beneficios se otorgan por buena conducta. Para las autoridades la buena conducta es un valor que hay que premiar a través del avance en la progresividad. Si se premia la buena conducta la PPL va a querer mejorar.

> De mediana seguridad es toda la unidad, hay que destacar eso. Están los pisos más conflictivos y los que tienen mayor beneficio, porque generamos con esto que presos que tengan mala conducta y quieran mejorar, van a ser realojados a otro sector y sepan que vale la pena portarse bien, estudiar y trabajar. SUBDIRECTOR OPERATIVO

> Después de un cierto tiempo, si la conducta es buena, si se ha desempeñado de buena manera en su trabajo, en las comisiones que se le ha dado, contamos con una prechacra, donde tenemos actividades muy interesantes, como lavado de bolsa de arroz que se remunera por esto. Por ultimo tenemos una unidad de mínima seguridad como puede ser la chacra, ahí va gente que tenga transitoria… SUBDIRECTOR OPERATIVO

> Se le asigna tarea, se la evalúa tres, cuatro meses, conducta en piso y ahí bajaría a un segundo piso. Nosotros ahora, en la dirección anterior, se planteó progresividad a los segundos, hay tres terceros parejos, reincidentes, pasan al 20 si trabajaron, estudiaron, tienen la cabeza más abierta, sector más tranquilo, pasan un periodo de seis meses evaluando que continúan, pasan a 2. Esté más tranquilo, uso celulares, etc. Cárcel más abierta, van solas a los talleres, se le da grado de confianza, y después van bajando a los primeros, que ya tienen por ejemplo la visita abajo, más días de visita, se trató de hacer progresividad. JEFE DE RECLUSIÓN

Las comisiones son asignadas dependiendo de la unidad y de las plazas que tengan disponibles para ser ocupadas, y de propuestas que pueda hacer la propia PPL.

La disponibilidad de plazas laborales es desigual entre unidades. Sobre todos unidades como U3 y U4, que tienen una gran población carcelaria, tienen muchas dificultades para otorgar dichas plazas. Lo mismo sucede con las plazas educativas. Respecto a estas últimas, se prioriza a aquellas PPL que tienen menor educación, como primaria incompleta, pensando en que después, la salida de la unidad y su reinserción social no sea tan compleja.

> Hay reclusos que vienen haciendo buena conducta seis, siete meses y hay que generarles una vacante, un trabajo para seguir motivándoles su cambio. Esa es la idea. SUBDIRECTOR OPERATIVO

> A mí lo que me gustaría a apostar a que haya más gente con comisión. SUBDIRECTOR OPERATIVO

> Solo hay más o menos 80 personas en contenedores. DIRECTOR

También las comisiones pueden quitarse por mala conducta y puede llevar mucho tiempo volver a adquirir una. Generar más plazas en trabajo es una de las metas de la mayoría de las unidades, se la considera un paso muy importante para la rehabilitación de las PPL, además en muchos casos esto le permite tener un peculio y poder tener una mejor calidad de vida dentro de la unidad, además de aprender un oficio que pueda servirle una vez dejen la unidad.

4.d.2. Perspectiva desde el terreno

Al parecer para las PPL no existe una normativa clara sobre la obtención de beneficios. El mayor beneficio que puede obtener una PPL y lo que más valora es la obtención de una comisión de trabajo que le permite pasar más tiempo "libre", fuera de los módulos, planchadas o pabellones y en algunos casos obtener peculio. Aunque sobre esto último no están del todo claras las condiciones, así como las horas que trabajan, que suelen ser más que las declaradas.

> El beneficio que tenemos por buena conducta es la comisión, después no hay ningún otro beneficio. TRÍADA PPL

> Últimamente somos poquitos los que cobramos peculio porque somos la gente más vieja. Quedamos los que llevamos años laburando y no nos lo puede sacar el peculio. Los que están entrando ahora con comisión en los módulos no cobran. Para afuera de los módulos cobran y firman horas. Pero las comisiones internas ahora no les están pagando, les dan solo horas. TRÍADA PPL

Al igual que declaran las PPL, los policías encargados de módulo consideran que es el único beneficio que pueden otorgar.

> P1: La única es abrirle las puertas, que es darle alguna comisión, alguna chance de laburo, para que se muestre con el encargado de cuadrilla que vean que trabaja, que no tiene sanciones y lo pueden llevar a otro módulo más abierto.

> P2: A ellos les sirve trabajar y estudiar porque le descuentan pena. TRÍADA POLICÍAS MÁXIMA

Otro beneficio asociado a la comisión y la buena conducta es el traslado a un módulo más abierto y más tranquilo dentro de la unidad o el traslado a otra unidad más cercana a la familia o con mayores posibilidades de trabajo y reducción de pena. Es parte del régimen

de progresividad que han puesto en marcha las unidades y colabora con el mantenimiento del orden y disciplina dentro de la unidad funcionando como un estímulo para las PPL.

> Obvio que sí, comisiones, traslado para otra cárcel que quieran para estar más cerca de familiares, claro. Como hay para la inconducta sanciones, para los que se portan bien también, pasar a un piso de régimen semiabierto. TRÍADA POLICÍAS

En algunas unidades existen otros beneficios asociados al sector asignado y a la buena conducta como son el uso de teléfonos celulares o tener más tiempo de patio.

> Bajar al 1.° que tienen celulares, tienen más días de patio (todos los días de 9 a 5 cuando quieren, menos los días de visita, y los 2.° y 3.° tienen dos veces por semana), más días de visita (tres días en vez de dos) y pueden ser recomendadas para laboral. Tienen un patio con juegos que pueden salir cuando quieren a tomar mate. TRÍADA OPERADORES

> Hay beneficios que se extienden, como por ejemplo el tiempo al teléfono. Ellos tienen acceso al teléfono todos los días y más minutos, porque en el resto, que es máxima, no es posible hacerlo así. Todo va de acuerdo al régimen de progresividad dentro del establecimiento. TRÍADA OPERADORES

También hay beneficios simbólicos relacionados con la obtención de las comisiones que tienen que ver con el lugar que las PPL logran ocupar dentro de las unidades. Tener comisión es lograr de alguna forma un lugar privilegiado dentro de la unidad.

> *P2: Los que tenemos comisión tenemos otra libertad y otras prioridades.*
> *P1: Es mucho mejor estar todo el día afuera trabajando.*
> *P3: La comunicación con la policía, con los operadores y con los compañeros es otra cosa cuando tenés comisión.*
> *P2: Te dan otra confianza.* TRÍADA PPL

Es importante destacar que uno de los actores más importantes en la asignación de las comisiones es el llavero (policía u operador), él es la persona que está contacto diario con la PPL y por lo tanto quien informa de la buena o mala conducta que luego puede ser evaluada en la Junta de Tratamiento o de Disciplina, según el caso.

> *E: ¿Ustedes son los primeros que lo informan o cómo funciona?*
>
> *P1: Generalmente sugerimos. Si falta personal para limpieza por ej., sugerimos, como estamos en contacto día a día y conocemos a los presos, quiénes son los más tranquilos, los que no pelean, no discuten.* TRÍADA POLICÍAS
>
> *E: ¿Cómo las juntas se enteran que las PPL están teniendo buena conducta?*
>
> *P1: Por los informes de los llaveros de piso. Ellos consultan directamente con nosotros, que somos los que sabemos de la conducta.*
>
> *P2: Si el tipo anda bien, está bien conceptuado, tipos que no dan trabajo para nada, que son respetuosos y se merecen, porque no es fácil estar trancado.* TRÍADA DE POLICÍAS

Este poder de recomendación que tienen policías y operadores puede llevar también, según las PPL, a algunas arbitrariedades.

> P3: Yo estaba trabajando como cocinero desde que llegué, han pasado varios jefes por el módulo 3 hasta que llegó esta mujer. Supuestamente no le gustó mi cara o mi actitud, porque un día le serví un plato de comida y supuestamente estaba duro el churrasco que le había hecho, no le gustó y me sacó de la cocina. TRÍADA PPL

La principal condición para mantener los beneficios es la buena conducta, y la suspensión de los mismos es una primera herramienta de castigo y sanción. El teléfono es uno de los primeros beneficios que se puede suspender pero también mayores condiciones de libertad, acceso a patio y en algunos casos la pérdida de la comisión o el cambio de sector.

4.e. Contacto con el exterior

4.e.1. La perspectiva de las autoridades

Régimen de visitas

Las PPL tienen derecho a al menos un día de visita, como es el caso de la U3, el resto de las unidades a dos días de visita y en la U6 que tiene tres. Los horarios son variables, pero al menos tienen media jornada.

Visitas conyugales

Todas las PPL tienen derecho a una visita conyugal al menos una vez cada 15 días. En este aspecto todas las unidades se manejan de la misma forma; hay que anotarse para tener el derecho y no pueden solicitarla hasta que hayan cumplido un mínimo de 3 a 4 meses en la unidad. Si quieren dejar de tener la visita conyugal con una pareja debe pasar por lo menos un periodo de 60 días para poder cambiar a otra pareja y darle de alta en la conyugal.

Visitas extraordinarias

El acceso a las visitas extraordinarias tiene sus particularidades según de qué unidad se trate. En el caso de la U5 las mujeres tienen derecho a una visita extraordinaria semanal de sus hijos. En otras unidades, como la 12 y la 15, se dan cada 15 días y en unidades como la 3 y la 4 son excepcionales, por ejemplo en el caso de que cumplan años. En todos los casos tienen que hacer una solicitud formal y el acceso queda a criterio de las autoridades del centro.

> […] estas visitas extras se otorgan dos veces al mes que se da desde las 9:00 h hasta las 16:00 h pudiendo recibir en estos horarios a cuatro personas. El interno también puede optar por cambiar una visita especial con el fin de tener tres en lugar de dos visitas conyugales. SUBDIRECTOR OPERATIVO

> Normalmente accedo, porque lo solicitan porque es el cumpleaños o porque son extranjeros y los familiares no vienen nunca y vienen dos días, entonces se les da el día normal y después el otro día de forma extraordinaria. Llevo un registro casero de visitas especiales para ver a quién doy para que el recluso no abuse. JEFE DE RECLUSIÓN

Visitas de abogados

Todas las PPL tienen derecho a recibir la visita de su abogado y a hacerlo en forma privada. Las autoridades destacan que estas visitas son poco frecuentes. En el caso de los abogados de oficio no van nunca o casi nunca a las unidades y en el caso de los abogados defensores particulares es más frecuente que se contacten con la familia de la PPL y no que acudan al centro.

> El abogado llega al centro, la parte de abajo, y tienen una salita aparte donde habla con la interna. JEFE DE RECLUSIÓN

Medios de comunicación; uso de teléfonos públicos y celulares

El uso de teléfonos públicos es un derecho de la PPL que puede perder por mala conducta. Dependiendo de las características de la unidad, hay días y horarios asignados para el uso de estos teléfonos. Por lo general, para poder hacer frente a la demanda no se habla más de 5 minutos o 10 y se va por turnos. Unos días les toca a un grupo y otros días a otros.

En cuanto al uso de teléfonos celulares, hay unidades que lo permiten, otras que no lo permiten y algunas que se lo permiten a unas PPL y a otras no.

La unidad 2, la 15 y la 20 permiten el uso del celular.

En el caso de la U6 está permitido para aquellos trabajadores que están en comisión, reforzando el beneficio del trabajo, aunque se admite que en general hay muchos presos que igualmente los tienen.

En el caso de la U5 está permitido para los sectores donde están alojadas las PPL de buena conducta. Es un beneficio adicional para esta población.

> [...] depende el piso, embarazadas sí, madres sí, los primeros pisos sí, el piso del polo se autorizó y el segundo este también está autorizado. JEFE DE RECLUSIÓN

En el caso de la U4 no está permitido el uso del teléfono celular en ningún caso, al igual que en la U3. Pese a ello los trabajadores del polígono dicen que ellos tienen celular y que no se los sacan.

4.d.2. Perspectiva de PPL, policías y operadores

Régimen de visitas

Tal como se ha señalado la visita es el momento más importante para la PPL. Se registra conformidad con el régimen en términos de frecuencia de visitas. También hay

conformidad con los espacios destinados a la visita. Las críticas aparecen en todo lo relativo al tiempo de espera en la revisoría, a los cambios percibidos como arbitrarios en todo lo que respecta a qué ingresar, qué no y cómo ingresarlo, a los excesivos controles sobre los familiares. Es importante volver a destacar aquí la generalizada falta de comunicación del fundamento de los cambios que se producen en las condiciones de ingreso de productos y paquetes y otros aspectos de la visita. Las PPL, frente a la ausencia de información, tienden a pensar que las decisiones se toman para perjudicarlas o por falta de consideración hacia su situación. Este es un elemento que predispone negativamente a las PPL hacia la autoridad y genera "climas" tensos.

Visitas conyugales

En todas las unidades la visita conyugal hay que solicitarla, especificando el nombre de la concubina. La primera visita puede ser recién a los tres meses. Es muy variable el tiempo que demora la solicitud en ser aprobada.

Recuadro ilustrativo: LA VISITA
P: ¿La visita conyugal cómo es? *R: Es el mismo día de visita. Podés pasar al cuarto conyugal, te apunta el documento de tu concubina. Acá es un trámite, pero si voy para COMCAR ahora me demoran tres meses, pero de COMCAR para acá demoró un día. Los papeles se mueven más rápido acá.* PPL
P1: Aparte de las visitas de jueves y domingos, también dan dos visitas especiales por mes, pedís cualquier día y te lo autorizan. Conyugal son dos veces al mes también, o podés cambiar una especial por una conyugal. *E: ¿Lo tienen que pedir?* *P3: Sí, está el formulario y los martes y los viernes lo llenás.* PPL
E: ¿Tienen visita conyugal? *P3: Sí, cada 15 días. Es un beneficio que lo tenés si no tenés sanción. Se puede solicitar cada 15 días y está autorizado.* *P2: Si te sancionan la visita ya no tenés conyugal. Haces una solicitud de que ese día vas a tener conyugal, porque hay que avisar. Los martes se entrega al delegado la solicitud y el delegado entrega y después viene la lista y te informan. Eso está bastante bien.* *P1: Es una habitación con una cama matrimonial, una ducha con agua caliente*. PPL

Si bien la mayoría de las unidades considera a la visita conyugal como un derecho para todos (siempre y cuando se cumplan requisitos como no estar sancionado), hay unidades que lo consideran un beneficio que hay que ganar con conducta:

> *E: ¿Tienen visita conyugal?*
> *R: Tienen, pero no cualquiera, se lo tienen que ganar.*
> *R: Tienen que tener un mínimo de tiempo de cuando ingresaste por primera vez, pero también de tu última pareja. Hay internas que cambian de pareja, entonces le dan de baja a uno, pero no pueden dar enseguida de alta a otro, tienen que pasar tres meses.* OPERADOR

En la Unidad 6 el cónyuge puede pasar la noche con la PPL (visita nocturna). Se trata de un tipo de visita especial para la cual se tienen en cuenta varias consideraciones.

E: Mencionabas el tema de las visitas conyugales, ¿cuáles son los criterios de asignación de ese beneficio?
S: Las nocturnas las hacemos en la Junta de Disciplina y en última instancia lo autoriza el Director de la unidad. Tenemos en cuenta muchas cosas como comportamiento, etc. No es a cualquiera que se le da la posibilidad, tiene que tener cierto perfil la persona, porque tiene sus peligros. Es en la noche, hay una persona que está yendo para ver que esté todo bien. OPERADORA

Se ha detectado en la Unidad 5 la solicitud de visita conyugal entre internas.

R: También se ha dado conyugal entre internas de distintos sectores.
E: ¿Se puede solicitar?
R: Sí, se solicita como si viniera de afuera la pareja y se gestiona.
E: Eso es raro porque en otros centros no pasa.
R: Sí, acá hay diferencias. OPERADOR

Visitas extraordinarias

Más allá de lo que se ha expresado sobre las visitas extraordinarias, es importante resaltar que hay fechas en las que se considera que todas las personas deben tener visita, como las fiestas navideñas y de fin de año. Son días especiales en los que se procura que todos, inclusive los sancionados puedan tener visita. También se ha constatado en unidades donde está firmemente establecido un régimen de progresividad que para fechas como el día del padre o de la madre se realice una visita especial con actividades para los niños y sus padres.

Visitas de abogados

Se ha constatado que la visita del abogado se desarrolla con privacidad. Las PPL son conducidas generalmente a un locutorio donde pueden hablar con su abogado sin la presencia de otras personas. Se suelen realizar revisaciones a la PPL y las posesiones del abogado, quien pasa por revisoría.

La principal queja detectada es con la frecuencia de visita de los abogados. Quienes dependen de un abogado de oficio lo ven muy esporádicamente y tienen escasa comunicación con el mismo.

Medios de comunicación; uso de teléfonos públicos y celulares

Es muy variable la posibilidad de acceder a teléfono público o celular en las unidades visitadas. Varía la posibilidad de tener celular, el tiempo que se puede usar. Generalmente el acceso a celular se da en unidades con régimen de progresividad establecido y el acceso se permite en el piso de mínima seguridad. De esta manera, el acceso a celular es un beneficio. En todos los casos el celular debe ser de modelo tradicional sin cámara. El detectar que la persona tiene más de un celular o uno no registrado o uno con cámara amerita sanciones que en todos casos implica la requisa del aparato.

El teléfono público suele tener horario, el cual es variable dependiendo de la unidad. Se maneja con *telecard* y la PPL puede hacer llamada con cobro revertido.

Si bien hay una convicción generalizada en operadores y policías de que el acceso a celulares mejora sustantivamente la calidad de vida y el humor de las PPL, hay unidades que lo prohíben. En el caso de la unidad 4, al menos en los módulos de máxima no hay acceso a teléfono público y está prohibido el celular. Esto hace que las PPL busquen de todas formas el poder acceder a un teléfono para comunicarse con sus familias.

> *P: Sabemos que hay un tema con el teléfono. ¿Hay algún mecanismo de teléfono público?*
> *R: No, no hay. Si no tuviéramos celular, no nos comunicábamos con la familia nunca. El interno al estar comunicado con la familia, que es lo que la gente acá no entiende, está más tranquilo.*
> *P: ¿El 10 y el 8 no tienen ningún sistema de comunicación con la familia que no sea la visita? ¿El establecimiento no tiene forma de proporcionarle una forma de comunicación?*
> *R: No, están por poner, pero por ahora no.*
> *P: ¿Antes era distinto?*
> *R: Había teléfonos públicos y con la tarjeta llamabas, pero hace años que no existe ese sistema.* PPL

Operadores y policías entienden la necesidad de las PPL pero deben requisar y sancionar si detectan un celular:

> *P: ¿Cómo es el tema con los teléfonos?, ¿tienen teléfonos públicos en el 8?*
> *R: Celulares, los teléfonos de Antel no funcionan.*
> *P: ¿El uso de celulares por parte de los presos a ustedes les genera algún problema?*
> *R: A mí no me genera ningún problema, pero al tener un teléfono muchas veces lo usan para mal, para negocios o amenazar a personas afuera. Pero otros tienen para comunicarse con la familia nada más.*
> *R: Es un 50 y un 50. 50 que quieren hablar con la familia y 50 que están haciendo negocios. Entonces, reduce la violencia entre ellos. Al tener teléfono y estar en contacto con la familia reduce los niveles de violencia*. POLICÍAS

La Unidad 15 tiene habilitado el uso de celular para todos los internos, durante todo el día. Es la única unidad con dicho régimen. Este es un beneficio altamente valorado por las PPL y que colectivamente intentan cuidar:

> *P: ¿Tienen celulares?*
> *R: Sí, sin cámaras. Tenemos muchos beneficios que en muchos lugares no hay, y la convivencia nada que ver a otros lugares*. PPL

> *P: ¿Los celulares los pueden usar cuando quieren?*
> *R: Todo el día. A mí me llamó mi mujer y por respeto le dije en que estaba y corté.*
> *P: ¿En cualquier momento pueden hablar?*
> *R: Sí, en cualquier momento. Si estoy hablando con el Director y me llaman puedo atender. No me va a decir nada. No hay problema.*

R: Es buenísimo porque estás en contacto con tu familia, podés hablar todos los días, podes saber de tus hijos.
R: Achica la cabeza de la gente.
P: ¿Todos los sectores tienen este beneficio?
R: Sí, todos. PPL

La Unidad 20 tolera el uso de celulares, beneficio que se entrega discrecionalmente según declaran las PPL:

P: ¿Tienen celulares? ¿Los pueden usar cuando quieran?
R: Depende del PPL, algunos están autorizados dentro de ciertos horarios para comunicase con la familia y luego deben entregarlo.
P: ¿Hay reglas para eso? ¿Cuáles?
R: Se tolera su utilización, señalan que depende de la persona.
P: ¿Y si quieren usar el teléfono público, cómo hacen?
R: No hay teléfono público. PPL

En Unidad 4 se ha prohibido el uso de celular a los policías de máxima y estos reclaman que es un problema para su trabajo:

> A nosotros, los policías, nos prohibieron entrar con celulares. Esto es un problema porque estamos incomunicados, no tenemos Handy y no podemos usar nuestros teléfonos. Lo más increíble es que hay presos de confianza que tienen celulares, yo se los he sacado y he informado y después se los devuelven. El mismo celular. Fijate, de repente uno se arriesga para sacar un celular, puede que hayas forcejeado y después lo ves con el celular, al final no te dan ganas de sacarle nada. Yo me pregunto por dónde entran, ¿los traen las palomas? Una vez incaute 15 celulares todos nuevos y con números correlativos. Los PPL se supone que no pueden tener celulares pero igual los tienen. POLICÍA

Como se puede observar hay una alta variabilidad de respuestas a un problema sensible para el mantenimiento de una buena convivencia dentro de las unidades. Las medidas implementadas para suprimir celulares (tanto la incautación como la puesta en marcha de inhibidores) no parecen dar el resultado esperado y empeoran el clima de convivencia.

4.f. Desplazamiento y circulación extramuros

4.f.1. Perspectiva de las autoridades

Salidas transitorias hay de dos tipos, las que son por motivos laborales y las que son para visitar a la familia. En todos los casos la PPL la solicita y tiene que ser autorizadas por un juez. Para ello, las unidades elaboran un informe en el que hacen una recomendación muy breve. Los aspectos que se tienen en cuenta para la realización del informe son: la conducta de la PPL, si tiene o no tiene comisión y la pena que le queda por cumplir. Hay

quienes consideran que si les queda mucha pena el informe debe ser negativo porque puede promover la fuga de la PPL. En general las autoridades consideran que si se hace un informe negativo de parte de la unidad, el juez lo toma en cuenta.

Para el caso de la visita familiar, la PPL puede trasladarse por su propio pie o puede venir a retirarla la persona que se va a hacer responsable de la PPL durante la salida transitoria. Se determina un día y hora para volver y si pasan dos horas de lo establecido las autoridades de la unidad deben notificar al juez.

La salida transitoria por motivos laborales las PPL puede ser autorizada para trabajar extramuros. En este caso hay ocasiones en la que la propia PPL se traslada al lugar de trabajo o puede ser trasladada por funcionarios policiales.

En ambos casos la decisión final es del juez.

> Nosotros tenemos unas cuantas transitorias laborales. Que es un convenio que tenemos con OSE que ya todos tienen moto y se van en moto. Y los otros son bajo tutela. La persona viene, los levanta, los lleva y los trae. SUBDIRECTOR OPERATIVO

> Pueden ser laborales, y domiciliarias, depende de las horas, según lo que autorice el juez, ella lo pide, todos los meses envía nota qué día y horario para salir, de acá a INAC y después al juez, de acá sale un informe favorable o lo que sea, conducta, trabajo, estudio. JEFE DE RECLUSIÓN

> En nuestra unidad las salidas transitorias son muy poco frecuentes, esta es una unidad de máxima. DIRECTOR

4.f.2. Perspectiva de las PPL

Para las PPL las salidas transitorias constituyen un objetivo muy preciado. Se entrevistaron a varias personas que están tramitando la salida y a unas pocas que tienen transitoria. En términos generales, la PPL percibe que hay un problema en el Poder Judicial. Se percibe que hay mucha variación en el tiempo de respuesta a la solicitud (por la comparación con otros internos) y no se entienden muy bien los criterios. Se cuestionan también los días que se toman para redimir pena a cambio de trabajo o educación. Se percibe arbitrariedad en los jueces. La siguiente cita ejemplifica un sentir general en la población PPL:

> *E: ¿En tu caso tenés una anticipada en trámite?*
> *P3: 8 meses hace que la tengo en trámite, voy redimiendo y mandé mi primera rendición, mandé 695 días y el juez me tomó la mitad. Después me mandó pedir una segunda rendición, me mandaron 195 días y el juez me tomó 2 meses.*
> *E: ¿Qué explicación te dieron?*
> *P2: No hay explicación para eso. De las decisiones del juez no tenemos explicación.*
> *E: ¿Los días que firman ustedes por estudio y trabajo los toman en cuenta?*
> *P2: Claro. Pero es según el juez, nosotros firmamos planilla todos los días y eso Laboral lo manda.*

P1: Pero ahora, si acá tenés 600 te mandan la mitad, no te mandan entero.
P2: No, acá no lo dividen, mandan todas las horas juntas y el juez te lo toma como quiere. Yo nunca mandé pero si mando un año de trabajo me puede tomar un día si quiere, o la mitad, como correspondería, lo toma, es según el juez.
P3: Pero es la mitad lo que corresponde.
P2: Se supone que te tienen que tomar la mitad, sea de trabajo o estudio.
P3: Llega un momento que no te dan ganas de trabajar ni de hacer nada.
E: ¿Acá en el establecimiento es de acuerdo a lo que trabajan ustedes? En el COMCAR por ej., pueden trabajar todo el mes y que les pasen 4 h.
P2: No, nosotros firmamos la planilla todos los días. Es redistinto a la cárcel de hombres, allá son muchos y son pocos los que trabajan. PPL

En la Unidad 2 (Chacra) se da una situación muy especial porque las salidas transitorias por trabajo están en camino de ser suspendidas por la transformación del centro en unidad productiva. Para las PPL esta situación les resulta perjudicial porque la salida transitoria por trabajo les permite comenzar a integrarse a la vida en sociedad y acumular referencias para su currículo, algo valioso cuando el retorno a la vida en libertad está próximo.

La situación que se está generando en la unidad hizo que las PPL se explayaran en los sentimientos que despierta la salida transitoria en alguien que está en un camino de rehabilitación:

> Ayer fue la primera salida transitoria que tuve, estuve entre todos mis familiares, que fue una gran cantidad de personas, por suerte porque tengo un gran apoyo. Me fueron a visitar. Cuando iba en el viaje iba pensando si me iba a sentir extraño. En realidad me sentí bien, me sentí a gusto. Pero eso me pasó a mí porque estoy todo el día hablando con la gente, conversando, pero agarrás a otra persona que esté más recluida internamente, es un golpe fuertísimo salir, es un golpe muy fuerte. PPL

> Anímicamente también son importantes las transitorias familiares y laborales. Tener una pasantía, como están saliendo unos muchachos a trabajar para la intendencia, van integrándose de a poco y el estado de ánimo les va cambiando. El tema de juntarse y tener contacto con la vida normal, volver a la vida normal. Esos muchachos que están saliendo llevan años también, tener esa experiencia va a ser beneficioso para el día de mañana integrarse, pero aparte también es beneficioso en otro sentido, hoy estoy luchando también por una salida transitoria, y eso es muy bueno porque empezar por ese paso le das otra visión al juez, si le estoy dando para trabajar y me está cumpliendo, mañana le voy a dar un fin de semana para una familiar. Pero tiene que partir desde acá. Yo me aburrí de pedir, siempre me dicen que no, que te tienen que faltar 2 años o 1 año o 7 meses, pero lo que yo miro también es que siempre se mira lo que te falta y no lo que llevás y cómo lo has llevado. Debería también mirarse por ese lado, si uno lleva tantos años presos y se mira su carpeta que ha tenido buena conducta, ha trabajado, ha hecho montones de esfuerzos por salir adelante, llevo determinado tiempo acá en un lugar abierto y sigo haciendo las cosas bien, no importa cuánto falta. PPL

Se ha constatado que los operadores son quienes mejor informan a las PPL sobre las salidas transitorias. Hay unidades con poco contacto con operadores y en esos casos el conocimiento sobre la situación depende fuertemente de otros internos.

4.g. Funcionamiento de las unidades

Procedimientos y protocolos de seguridad del establecimiento. Coordinación de los establecimientos con unidades externas (policía local, juzgado, salud pública, bomberos).

Según las autoridades de las unidades existe un protocolo de seguridad del INR para los casos de motines. Luego las unidades adaptan los protocolos a su realidad específica y lo vuelven a elevar al INR para que lo apruebe. En todos los casos el encargado de activar el protocolo es el jefe de servicio y es quien comunica al resto de las autoridades de la unidad.

Como primera medida se destaca que hay que aislar el incidente y tratar de gestionar una estrategia de contención e inmediatamente pedir apoyo externo.

> Las fuerzas que necesitamos para contener no las tenemos acá, tenemos que llamar a personal de Metropolitana y esperar a que llegue, mientras tanto el personal que se encuentra aquí trabajando tratará de apaciguar los ánimos. DIRECTOR

> [...] lo que hacemos es que si en una barraca pasa algo se trata de aislar el lugar del hecho, se van cerrando los presos en sus respectivas barracas y unos cubren lo que está tranquilo y otros van donde se produce el incidente y ahí vemos si están rompiendo la barraca, si hay un funcionario de rehén. Pero la verdad es que nunca nos ha pasado pero hay protocolos para eso. El protocolo es una orden de servicio escrita y fue aprobada por el INR. DIRECTOR

En el caso de la U12 están en proceso de adaptación.

5. Reflexiones finales

I. Hay mucha variedad en el régimen interno de las diferentes unidades estudiadas. Esta variedad aparece en todas las dimensiones estudiadas.

II. Dentro de esta variedad hay similitudes dependiendo de cuán establecido esté el régimen de progresividad dentro de la unidad. Cuando hay una clara diferenciación entre las condiciones de máxima, media y mínima los beneficios cobran un valor claro para la PPL y esto opera como un elemento disciplinador de la conducta.

III. El tamaño y las características de la población de internos son factores clave en la determinación del clima de convivencia. Cuanto mayor es la unidad, más difícil es establecer un régimen de progresividad que tenga sentido y mayores son las dificultades relacionadas con el personal que trabaja en forma directa con las PPL.

IV. El ingreso de los operadores al sistema ha significado un cambio. Esto se ve claramente en el discurso de las PPL y también en la visión de muchos directores. Sin embargo, el actor policial no termina de aceptar la figura del operador. En las unidades de mayor tamaño la visión de los policías suele ser descalificadora con los operadores. En el interior es donde aparecen los casos de mejor articulación entre operadores y policías. Fundamentalmente las unidades 15 y 12. Este es un aspecto a monitorear en la transición hacia un nuevo modelo de gestión. Es importante en este monitoreo tener en cuenta la situación laboral de la fuerza policial ya que muchos de sus cuestionamientos son debidos a un contexto laboral muy estresante.

V. En cuanto a la seguridad intramuros aparecen varios problemas cuyo abordaje parece ser prioritario.

   a. En primer lugar, la regular constatación de que la falta de personal impide que se cumplan aspectos que hacen al bienestar y los derechos de las PPL, como ser las horas de patio e inclusive el trasladado a su lugar de estudio.

   b. En segundo lugar, los permanentes cambios en revisoría y paquetes le quitan credibilidad a las decisiones de la autoridad y predispone negativamente a las PPL hacia todo el personal de la unidad. La falta de una adecuada comunicación de los cambios y su por qué hacen que la PPL perciba irracionalidad y desidia, generándose fuertes sentimientos contra la autoridad. Las unidades que se muestran innovadoras en estos aspectos (como la Unidad 15 que está comenzando a revisar a los PPL y no a las familias) generan compromiso en los PPL.

   c. Se detecta un manejo inadecuado de la ansiedad de las PPL los días de visita. Las PPL se inquietan cuando pasa el tiempo y no llega su visita. Hay poca comunicación en ese momento, los guardias hacen lo posible pero también tienen limitaciones para saber cuál es la situación y recibir una comunicación adecuada.

d. Por último, se detectan inconsistencias en los criterios que las guardias emplean en el manejo de la disciplina. Esto promueve que la PPL se adapte a la situación pero pierde la posibilidad de ver una coherencia en el régimen interno.

VI. Con respecto al procedimiento disciplinario hay varios aspectos a destacar:

a. En primer lugar, que el proceso de detección de falta y emisión de una sanción es homogéneo entre las unidades estudiadas. La única excepción es la existencia en algunos centros (principalmente grandes) de la sanción preventiva (la PPL comienza a cumplir la sanción inmediatamente, antes de que se expida la Junta de Disciplina).

b. En segundo lugar, hay un manejo diverso de lo que se considera falta leve, grave y gravísima. Esto se ve claro en el manejo de situaciones como la tenencia de celulares. Hay faltas como la agresión que son gravísimas en todo el sistema. Estas variaciones generan críticas tanto en PPL como en policías.

c. En tercer lugar, se constata que hay diferentes formas de tolerancia a las faltas que buscan flexibilizar el régimen disciplinario para responsabilizar a la PPL de sus actos. Nuevamente, en las unidades donde hay una progresividad claramente establecida es donde aparece la tolerancia.

d. El castigo mediante aislamiento aparece con muchas variaciones en las unidades estudiadas.

VII. De la investigación surgen claramente ejes de trabajo relevantes para el futuro:

a. La investigación confirma que es altamente justificado el interés del INR por buscar una uniformización del régimen interno, debido a la diversidad constatada en el universo estudiado de establecimientos.

b. La tensión entre la búsqueda por establecer un régimen de progresividad y evitar fallas en la seguridad parece ser un elemento que diferencia a las unidades donde las PPL y los funcionarios perciben un orden de las unidades donde estos actores perciben una situación de convivencia muy deteriorada.

c. El intento de establecer un modelo que enfatice la rehabilitación parece requerir una dotación de funcionarios mayor que la que actualmente disponen las unidades estudiadas. La falta de recursos humanos no permite el pleno cumplimiento de todas las actividades asociadas al bienestar y la rehabilitación de las PPL. Estas actividades generan problemas de seguridad (enfrentamientos, posibilidad de fuga, etc.) y no hay personal para controlar adecuadamente. Este problema ya ha sido constatado por la consultoría de Jimena Sandoya (Sandoya, 2015).

d. Se trata de un sistema que está en transición y la idea de rehabilitación no está plenamente incorporada por todos los actores. En particular, es llamativo el cuestionamiento del actor policial tanto a la idea de rehabilitación como a la figura de los operadores. El actor policial ha visto que cambió su papel dentro del sistema y

parece no tener claro cuál es el papel que debe desarrollar en la nueva idea que quiere implementar el INR. La investigación muestra que hay ejemplos interesantes a imitar. La unidad 15 ha logrado una buena articulación entre policías y operadores, quedando los policías a cargo de la seguridad del perímetro. Los policías aquí están conformes con los cambios y se sienten "liberados" ya que no tienen que estar todo el tiempo en contacto directo con las PPL. También los casos de la unidad 6 y la unidad 12 son interesantes en este sentido.

6. Recomendaciones

Recomendaciones relacionadas con el régimen de progresividad

1. El INR debería trabajar para lograr **una oferta de caminos de rehabilitación que sea uniforme en todo el sistema** (a través de la existencia de un régimen de progresividad). Para ello debe revertir algunos de los problemas hoy detectados en materia de establecimientos y consolidación de un régimen de progresividad.

2. El **tamaño de la población** de las unidades es una condición crítica para asegurar el establecimiento de un régimen de progresividad y su funcionamiento adecuado. El tamaño ejerce una presión sobre los recursos humanos y materiales y sobre la gestión cotidiana de la disciplina y seguridad que limita tremendamente las posibilidades de instituir un régimen de progresividad sostenible en el tiempo y creíble. Es recomendable que se establezca un límite máximo de PPL por unidad y que ese límite no supere las 600 personas (aunque este número está limitado por la muestra realizada).

    a. En los casos de las grandes unidades, como la 4 y la 3, es recomendable formar subunidades autónomas si no es posible reducir la población y reubicarla.

    b. En estas subunidades replicar el modelo de Director, Subdirector Operativo, Subdirector Técnico y Subdirector de Tratamiento. Esta medida permitiría tener un mayor control y organización de cada sector y un mejor conocimiento de sus necesidades específicas.

    c. Para el futuro es recomendable establecer como política que los establecimientos penitenciarios no superen una determinada cantidad de plazas.

3. Un régimen de progresividad consolidado requiere una **segmentación** adecuada de la población, de manera tal que las personas que están en los diferentes niveles de seguridad puedan desarrollar una comunión de intereses respecto a su situación en la unidad. Para muchas PPL aceptar la idea de avanzar en materia de beneficios y libertades con base en conducta, trabajo y/o estudio es una transformación interior relevante. Es necesario el apoyo del grupo para continuar en ese camino. Por otra parte, la inclusión de PPL con notorio mal comportamiento en sectores de mayor progresividad tiende a alterar el clima de convivencia y desvirtuar el carácter diferenciado del sector.

    a. Es altamente recomendable que existan sectores de ingreso, donde la PPL pase un tiempo, conozca el funcionamiento de la unidad y pueda ser evaluada adecuadamente antes de ser derivada a un módulo o sector.

b. Es altamente recomendable que existan sectores de reevaluación para las personas que no logran adaptarse y como medida disuasoria previo a ser trasladada (si fuese el caso).

c. La existencia de sectores de ingreso y reevaluación tiene también la función de marcar con claridad los límites del sistema de progresividad del establecimiento y esto es positivo para la PPL que entiende y asimila el funcionamiento del sistema de otra manera.

4. Un régimen de progresividad requiere para su funcionamiento y consolidación de un **esquema de progresión y regresión conocido y pautado**. No hay que olvidar el régimen de regresión, el cual muchas veces no está especificado. Por qué causas se determina que la persona debe perder sus beneficios y ser trasladada a un módulo de mayor seguridad, por cuánto tiempo debe hacerlo y cómo puede recuperar sus beneficios debe ser algo plenamente conocido dentro de una unidad. Al mismo tiempo que se jerarquizan los beneficios de la progresividad la PPL puede hacer un cálculo racional sobre los costos de incurrir en determinadas conductas sancionables. También se le daría claridad a un proceso que hoy existe pero es arbitrario.

5. Progresividad implica un **sistema de beneficios** claramente delimitado y atractivo para la PPL. A través de las entrevistas se constata que el beneficio es el verdadero llamador para el cambio de comportamiento (estar fuera de la celda, uso de celular, posibilidad de cocinar, etc.).

6. Instalar y mantener un régimen de progresividad implica asumir riesgos para los cuales debe haber un soporte desde la Dirección del establecimiento. Hoy hay una gran variedad de experiencias, enfoques, criterios y capacidades de gestión entre los directores. Se recomienda **fortalecer la formación de Directores de Unidad** para homogeneizar enfoques y saberes y para trabajar con ellos el rol decisivo que tienen en el mantenimiento de un régimen de progresividad.

7. En los grandes establecimientos el jefe de módulo tiene competencia para definir libertades, beneficios y derechos a los que pueden acceder las PPL. Se registran situaciones de cambios importantes en estos aspectos cuando cambia el jefe de módulo. Los cambios abruptos y sin fundamento afectan el establecimiento de un sentido de progresividad en un módulo o unidad. Se recomienda fortalecer la formación de los jefes de módulo que operan en grandes unidades y establecer un perfil de cargo teniendo en cuenta el papel decisivo que tienen en el cuidado y mantenimiento del régimen de progresividad.

8. Un régimen de progresividad requiere que haya **uniformidad en lo que respecta a qué actividades forman parte del tratamiento, por qué, con qué finalidad**. Actualmente hay mucha diversidad en lo que respecta a qué es importante: el trabajo, la educación, las capacidades sociales, etc. El énfasis que cada unidad le da a las diferentes actividades depende de la visión de la Dirección sobre el problema. Se

recomienda que haya una postura institucional del INR respecto a este punto y que el personal de campo y dirección sea formado en esta visión.

a. El impacto de transitar por el régimen de progresividad y sus diferentes posibilidades debería tener **evaluaciones sistemáticas**. Hoy se sabe poco sobre el impacto de pasar por programas de educación o trabajo. El conocimiento de estos aspectos mejorará la definición de objetivos, las metodologías a emplear para lograrlos y, en el largo plazo, los resultados obtenidos.

Recomendaciones relacionadas con la armonización de la normativa tácita.

Se separarán las recomendaciones de tipo general sobre la normativa de aquellas que apuntan a aspectos específicos.

A nivel general:

1. Es necesario **que la normativa sea conocida** por las PPL, por operadores y policías. Actualmente funciona para su difusión lo que cuentan los pares, la propia experiencia y publicaciones del INR. Si se quiere obtener un mejor ajuste de las PPL al establecimiento, las PPL **deben ser instruidas** en el régimen disciplinario y en el régimen de progresividad. Esto permite trabajar dos aspectos: instruir expresamente a las PPL en los comportamientos esperados y al mismo tiempo comunicarles los beneficios que pueden obtener si sus comportamientos están dentro de esos parámetros.

2. Todo el **personal del sistema penitenciario debería estar formado en derechos**. Se observa que hay derechos de las PPL que, pese al cambio de paradigma de gestión, se restringen frente a problemas de seguridad, como por ejemplo la salida a patio. Esto no debería de suceder y el INR debe monitorear el cumplimiento de estos derechos de manera tal de imponer los correctivos que sean necesarios. Se debe tomar conciencia de que los derechos no son beneficios y por lo tanto no pueden restringirse.

3. En cuanto al personal que trabaja directamente con las PPL, ya sean policías u operadores, se recomienda que reciban una **capacitación específica que permita un mejor desempeño de la tarea**. Los aspectos más relevantes de dicha capacitación son: convivencia interna, seguridad, manejo de tensiones, resolución de conflictos, negociación y derechos.

   a. Para los policías u operadores que trabajen con PPL de alta peligrosidad, o de mayor nivel de conflictividad se recomienda una capacitación que profundice en el tratamiento de esta población específica.

b. Se recomienda que esta capacitación sea externa a las unidades. En los casos de nuevas incorporaciones a las unidades deben pasar por la misma capacitación. Sin desmerecer el aprendizaje sobre la marcha, si la formación actual se deja en manos del personal de la unidad se pueden replicar los mismos errores que se quieren subsanar.

A nivel particular:

4. **Control de la seguridad intramuros**. Hay tres aspectos en los que se observa gran variabilidad: la forma de acceder a la comida, las salidas a patio y la revisoría de visitas.

   a. **Comida.** Hay unidades que lo permiten y unidades que no. Si las PPL pueden cocinarse mejora su calidad de vida. Debe haber un lineamiento del INR sobre la posibilidad de poder cocinar o no en los establecimientos. Actualmente se constatan posturas diferentes sobre el tema entre los directores y no hay un lineamiento de referencia.

   b. **Salidas a patio.** Es un derecho que se restringe frente a problemas de seguridad. Hay unidades que lo restringen de forma *ad hoc* y otras de manera permanente para ciertos sectores. Se recomienda supervisar la restricción de este derecho y promover desde INR su restauración cuando esté limitado. Se recomienda que los días y tiempos de patio para cada nivel de seguridad estén debidamente establecidos para homogeneizar este punto.

   c. La **revisoría** es un área sensible de las unidades, en la que se han detectado problemas de funcionamiento que tienen repercusión en el clima de la unidad. Estos aspectos se hacen extensivos a las encomiendas.

      i. Se recomienda establecer un reglamento general único de objetos permitidos al ingreso así como de vestimenta. Si se requiere realizar algún apartado específico por las características de los establecimientos deberá establecerse por escrito.

      ii. Estos protocolos deben estar avalados por el INR. Se recomienda que este reglamento sea entregado a las PPL al momento de la inducción a la unidad, así como a sus familias y cualquier actualización sea comunicada a través de las mesas representativas.

      iii. Para agilizar la entrada de la visita se recomienda que progresivamente se sustituya la revisación de la visita por la revisación posterior de la PPL.

5. **Procedimiento disciplinario**. Se han constatado variaciones en el tipo de sanción que se aplica a faltas similares y la aplicación de sanciones preventivas.

d. Durante la investigación se ha detectado que existen diferencias en las unidades en cuanto a lo que se considera una falta leve, grave y gravísima. De la misma forma hay diferencias en la sanción a aplicar en cada caso. El reglamento escrito en el que se describen las sanciones es un marco de referencia pero en la interpretación y aplicación existe gran discrecionalidad. Pese a que hay unidades que funcionan bien en este sentido y que las PPL perciben que existe una idea de justicia en la actuación destacando "comprensión" y tolerancia por parte de la Junta de Disciplina, **se recomienda la creación de un reglamento homogéneo con criterios concretos y detallados para que se reduzca el margen de discrecionalidad**. Este reglamento debería estar establecido para los diferentes niveles seguridad (mínima, media y máxima), con especificaciones para cada tipo de nivel. Más allá de que hoy exista esa idea de justicia en algunas unidades, se deja en manos del modelo de gestión que determine la dirección para la interpretación y aplicación de dicho reglamento. Corregir este aspecto permitiría legitimar la variabilidad en la aplicación de la sanción y al mismo tiempo ponerle límites.

e. En el caso de **sanciones preventivas,** se están restringiendo derechos de la persona sin que se haya evaluado la sanción por la autoridad competente. El reglamento debería ser explícito respecto a este tipo de sanciones que hoy son comunes en el sistema. Se recomienda no aplicar sanción preventiva, salvo en aquellos casos en los que haya riesgo de la vida para la PPL o para algún funcionario de la unidad.

f. Si bien la posibilidad de **aislamiento** para casos de faltas graves existe, se aplica en pocas unidades y siempre de forma limitada y no hay criterios claros u homogéneos. Se recomienda monitorear la implementación de esta medida e imponer correctivos donde sea necesario.

g. El personal penitenciario tiene poca o nula formación en los aspectos reglamentarios del sistema disciplinario. Se recomienda la **formación de todo el personal (policías y operadores) en aspectos reglamentarios** de la disciplina.

6. **Procedimientos de petición y quejas:** Hay dos grandes temas: el funcionamiento de las mesas representativas es desparejo en todo el sistema e irregular en las unidades que existe; el funcionamiento del mecanismo interno de peticiones y quejas a nivel individual.

   a. El problema tiene un origen en las PPL. Para las PPL ser un delegado es una complejidad adicional por tanto no hay una motivación desde las PPL para promover las mesas. Las autoridades desconfían del mecanismo y tampoco lo promueven. Pese a esto, el diálogo entre autoridades y PPL se produce por fuera de la normativa. Lo importante para el INR es tener un control reglamentario sobre el intercambio autoridades y PPL. Por lo tanto se recomienda rever las disposiciones relativas a las mesas representativas buscando una forma institucionalizada de producir el dialogo entre autoridades y PPL que sea aceptada por las partes. Se han documentado actitudes innovadoras como la de la unidad 12, que para promover

que las PPL sean delegadas se instauró un sistema de equiparar el cargo de delegado como si fuera una comisión y que les permita redimir pena.

b. A nivel individual el proceso de peticiones y quejas mejoró sustantivamente con la llegada de operadores. Los operadores lograron dos cosas: que las peticiones lleguen a destino y que lleguen en forma relativamente ágil (teniendo en cuenta la burocracia de cada unidad). Aunque todavía hay unidades en las que el contacto con las PPL está mediado por la policía y estas unidades tienen un déficit en este sentido. Se recomienda que esta tarea esté en manos de los operadores en todas las unidades.

7. **Procedimientos para otorgar beneficios.** No hay un procedimiento establecido para otorgar beneficios. Estos son un elemento central para la construcción de un régimen de progresividad. Es bueno recordar lo que se dijo en el capítulo 3, las PPL son inicialmente atraídas por los beneficios más que por la idea de rehabilitación. Por tanto se recomienda generar un procedimiento general para la adquisición de beneficios, permitiendo variabilidad para las unidades que tienen poblaciones diferentes. Dejar establecido que cada unidad debe comunicar desde el principio a cada PPL cómo es el procedimiento para la obtención, pérdida y recuperación de beneficios.

8. Es importante **no confundir derechos con beneficios**. Hoy no está clara la distinción de acuerdo a cómo se gestionan derechos o beneficios. Por ejemplo, en muchos casos la salida a patio se toma como un beneficio. Se **recomienda remarcar las diferencias entre derechos y beneficios de manera tal que los derechos estén garantizados** y no puedan ser quitados como sí pueden serlo los beneficios.

9. **Contacto con el exterior**. Se ha constatado que la comunicación con el exterior es un elemento problemático en la mayoría de las unidades visitadas. Hay una gran variabilidad en lo que respecta a la tolerancia a celulares y no todas las unidades tienen teléfono público que permita cumplir con el derecho a la comunicación con el exterior. Se recomienda **reglamentar y unificar este aspecto** para garantizar el derecho a la comunicación. Además debe tenerse en cuenta que el clima se enrarece y las tensiones aumentan en una unidad cuando la comunicación está restringida.

10. **Desplazamientos y circulación extramuros.** Todas las salidas de PPL del centro penitenciario generan problemas de gestión interna porque tienen que ser custodiadas por policías. En el origen de la restricción de derechos se unen la falta de personal con los requerimientos que tienen dichas salidas. Este es un problema que debe ser solucionado porque las autoridades de la prisión tienen que cumplir con los protocolos de seguridad que una salida exige y el cumplir con esto no debe ser causa para la restricción de derechos dentro de la unidad.

11. **Salidas transitorias.** Se recomienda protocolizar el informe de evaluación que realiza cada unidad para enviar al juez que determina la salida transitoria.

Bibliografía

AGEV. (2014). *Seguridad Pública, 2011-2013. Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño.* Montevideo: Dirección de Gestión y Evaluación - OPP.

Cartwright, N., & Hardie, J. (2012). *Evidence based policy. A guide to doing it better.* New York: Oxford University Press.

Comisionado Parlamentario. (2012). *Informe Especial.* Montevideo.

Comisionado Parlamentario. (2013). *Informe Especial.* Montevideo.

Fernández de Castro Medina, R. (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina.* Nueva York: PNUD.

Grau, N. C. (2010). "Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública". *Reforma y Democracia* (46).

INR. (2013). *Guía Informativa para personas privadas de libertad.* Montevideo: Ministerio del Interior.

Jacottet, F. (2014). *La reforma organizacional del Instituto Nacional de Rehabilitación. Un estudio sobre el cambio organizacional e implementación de herramientas de gestión. Monografía de Grado.* Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.

Juanche, A., y Palummo, J. (2012). *Hacia una política de Estado en privación de libertad.* Montevideo: SERPAJ.

Ministerio del Interior. (2013). *Buenas prácticas en el Sistema Penitenciario: avances en la protección de los Derechos Humanos. 2012-2013.* Montevideo: Ministerio del Interior.

Ministerio del Interior. (2014). *Los caminos a la libertad/2014.* Montevideo: Ministerio del Interior.

Palummo, J., Mangarelli, C., y Podestá, G. (2011). *El trabajo dentro de las cárceles y la inserción laboral de las personas liberadas del sistema penitenciario. Situación legal y reglamentaria.* Montevideo: OIT - Ministerio del Interior.

Paternain (Coord.), R. (2008). *Panorama de la violencia, la criminalidad y la inseguridad en Uruguay.* Montevideo: PNUD - Ministerio del Interior.

Sandoya, J. (2015). *Informe sobre necesidades de recursos humanos para el sistema penitenciario en Uruguay.* Programa Justicia e inclusión. Proyecto URU/14/01/URU, PNUD.

SERPAJ. (2012). *Anteproyecto ley de ejecución y funcionamiento del Instituto Nacional de Rehabilitación.* Montevideo: SERPAJ - Ludwig Boltzmann Institute.

SERPAJ. (2012). *Normativa sobre privación de libertad y cárceles.* Montevideo: SERPAJ.

SERPAJ. (2013). *Defenderse desde la cárcel. Guía práctica para personas privadas de libertad en el Uruguay.* Montevideo: SERPAJ-BIM.

Vigna, A. (2012). *Análisis de datos del I Censo Nacional de Reclusos, desde una perspectiva de Género y Derechos Humanos.* Montevideo: FCS-UDELAR.

Leyes y Reglamentos consultados

Ley N.° 14.470. Principios rectores del Régimen de Reclusión.

Reglamento de disciplina y convivencia del Sistema Penitenciario.

Reglamento de uso de medios de coerción en el ámbito penitenciario.

Reglamento de visitas y comunicaciones.

Instructivo Nacional para el uso de teléfonos celulares o tecnología de similar naturaleza.

Procedimiento de aplicación de faltas disciplinarias para operadores penitenciarios.

Proyecto de Reglamento Interno de Funcionamiento para personal del Escalafón "S" penitenciario del Instituto Nacional de Rehabilitación.

Entrevistas exploratorias realizadas

- Adriana Vaselli, SERPAJ, 26/05/2015.
- Ana Juanche, SERPAJ, Oficial de Programa de OIT/Cinterfor, Coordinadora de la Unidad Ejecutora de OIT/ Cinterfor para el Programa de Justicia e Inclusión, 29/05/2015.
- Gustavo Belarra, Subdirector Técnico del INR, 2/06/2015.
- Comisario Luis González, Director de Cárcel de Cerro Largo, 8/06/2015.
- Rosario Burgui, Asesora Penitenciaria, Ministerio del Interior, 2/07/2015.