

Propuestas para la reinserción social y económica de personas liberadas del sistema carcelario

Red de Centros de Pensamiento y Propuestas de Uruguay

FCS, Montevideo, 5 de diciembre de 2019.

Ana Juanche Molina

I- Cuatro tensiones previas

- 1 | Discutir la política criminal
- 2 | Una política de Estado para la ejecución penal
- 3 | Incorporar intervenciones basadas en evidencia
- 4 | Invertir en reinserción social es costo eficiente

1 | Discutir la política criminal

Uruguay necesita discutir su política criminal, y en este marco, el uso de la cárcel.

- ✓ La tasa de prisionización es de las más altas de la región: **295/100.000** (WPB, noviembre de 2018 sobre 10.243 PPL) y **320/100.000** (MI, set./2019 sobre 11.193 PPL)
- ✓ La reincidencia es altísima: **64,1%** (MI, al 30/09/19, sobre 11.834 PPL)
- ✓ La evaluación estandarizada arroja que al menos 2 de cada 10 personas que ingresan tienen bajo riesgo de reincidencia: **19,61%** (INR, al 30/10/19 con base en aplicación del protocolo OASys 2.0 a personas ingresadas en el CIDD)
- El costo de la privación de libertad es de U\$S **117.046.000** al 31/12/18 y U\$S **107.630.919** al 30/11/19, según presupuesto ejecutado por el INR. De esta estructura presupuestal, el 75% corresponde al personal; el 18% a funcionamiento y un 7% aproximadamente, a inversiones. Luego funcionamiento (alrededor del 18%) y el restante 7% aprox. corresponde a inversión. Ello representa un costo promedio anual de U\$S **10.750 por PPL** , y **U\$S 29 diarios por PPL**.

¿Cuál es la cantidad de personas que el Estado puede custodiar en el marco del absoluto respeto de los DDHH?

Presupuesto

Personal capacitado para las distintas funciones

Infraestructura y servicios

Oportunidades educativas, culturales, recreativas y laborales

Programas de tratamiento

Programas de egreso

2 | Una política de Estado para la ejecución penal

La política penitenciaria como **política pública**:

- ✓ planificada
- ✓ intersectorial
- ✓ sustentable con tiempos de ejecución de mediano y largo plazo
- ✓ que racionalice los recursos disponibles
- ✓ que desarrolle acciones mensurables sobre la base de fuentes de información transparentes y confiables
- ✓ que asegure la participación de los actores involucrados, la sociedad civil y el saber experto con institucionalidad y estructura profesional adecuadas

¿Cuáles son las instituciones que deben participar activamente en el desarrollo de la política pública de ejecución penal, desde su especialidad?

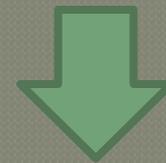
¿Cuáles son los diseños idóneos para esta población y este contexto? ¿Es aplicable la política universal o es necesaria su contextualización?

¿Qué presupuesto debe destinar el Estado para el desarrollo de tales prestaciones?

3 | Incorporar intervenciones basadas en evidencia

Es preciso profundizar la incorporación de modelos basados en la evidencia en el diseño, la implementación y la evaluación de la política pública de ejecución penal.

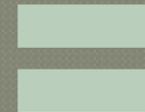
- ✓ Los sistemas penitenciarios modernos estructuran la intervención penitenciaria en torno a dos ejes fundamentales: el trato penitenciario, que organiza las prestaciones que el Estado debe brindar en orden de garantizar los DDHH de las personas privadas de libertad; el tratamiento penitenciario orientado a mitigar los factores de riesgo asociados a la conducta criminal.
- ✓ La experiencia internacional comparada señala que los intervenciones más exitosas combinan programas de reinserción social con programas de tratamiento sobre los riesgos dinámicos asociados al delito.



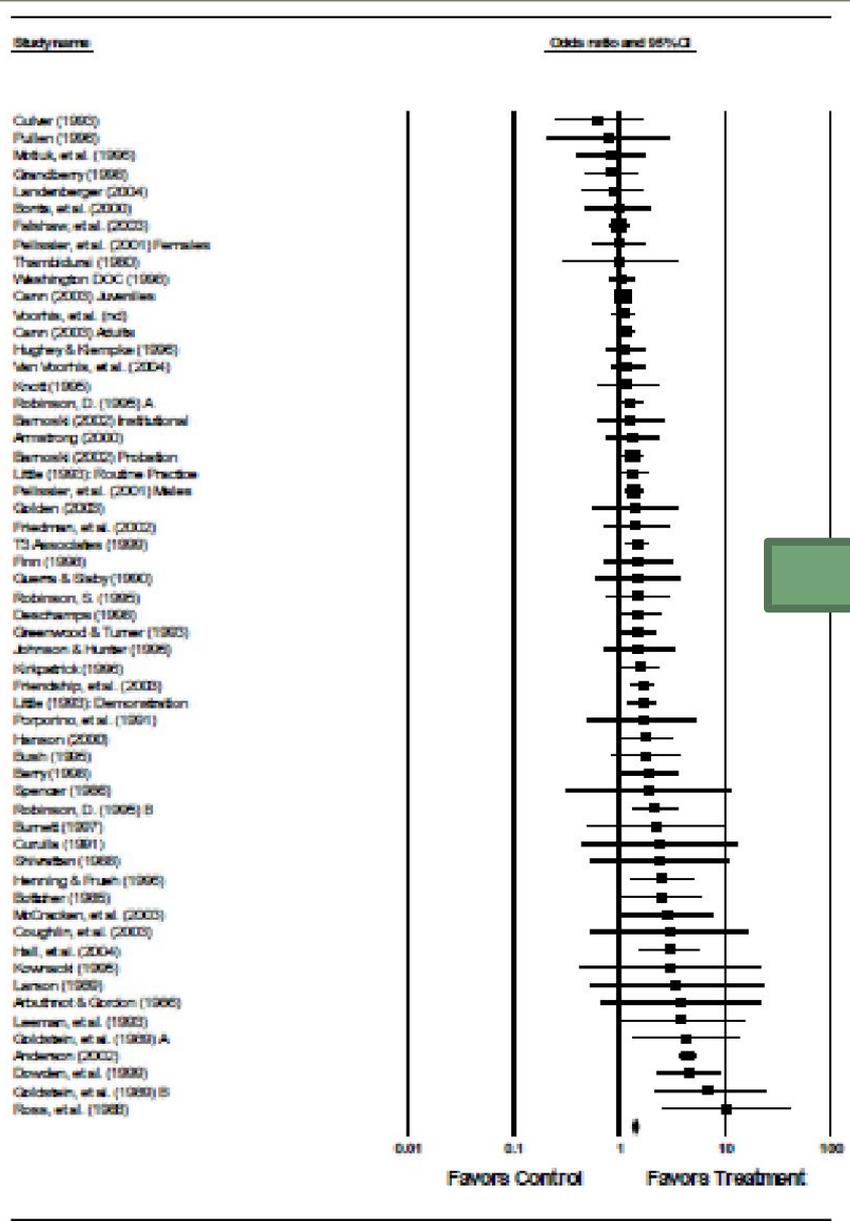
Trato penitenciario



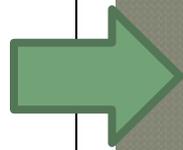
Tratamiento penitenciario



Intervención penitenciaria



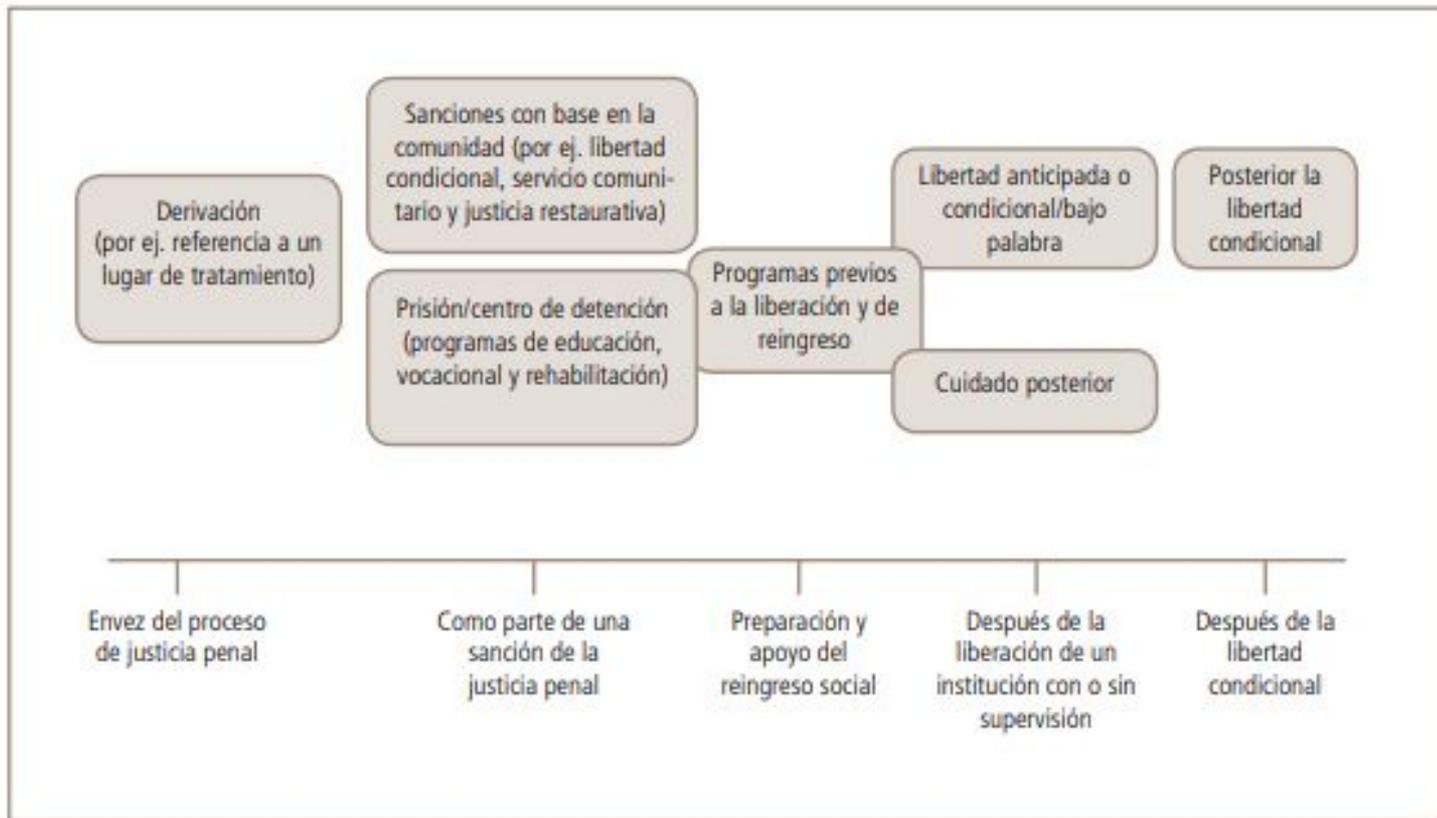
Meta-análisis de 58 evaluaciones de programas de tratamiento sobre las conductas criminógenas.



Reducción relativa aproximada entre el 30 y el 40% de la reincidencia.

Figure 1. Odds Ratio and 95% Confidence Interval for Recidivism Outcomes

-
- ✓ Los programas de reinserción social exitosa no necesariamente requieren el encarcelamiento (UNODC, 2013; Pantoja, 2016; BID, 2018). Hay diversos estudios comparados sobre el éxito de los programas en comunidad por sobre los de encierro.
 - ✓ La reinserción y por ende, el abatimiento de la reincidencia dependen de los programas de apoyo al egreso y también en gran medida de los programas de prevención.
 - ✓ La reinserción social es un cometido que excede a los sistemas penitenciarios o a las instituciones especializadas en el apoyo al egreso.
 - ✓ Invertir en la reinserción es invertir en la seguridad pública.
 - ✓ En la experiencia internacional comparada, la reinserción se estructura con base en dos tipos de programa: a) las intervenciones ofrecidas en la propia cárcel para ayudar a resolver problemas, tratar con los factores de riesgo asociados a la conducta delictiva y adquirir las destrezas necesarias para la autodeterminación y el respeto de la ley; b) los programas de base comunitaria, con posterioridad al egreso, o en algunos casos, como estadio previo al cumplimiento de la pena (libertad condicional, por ejemplo); en nuestro país podría pensarse en los institutos de libertad vigilada y libertad vigilada intensiva. En esta modalidad la participación de las comunidades y las familias, es clave.



Las intervenciones de reinserción social pueden desarrollarse en diversas etapas del proceso de justicia penal e incluso fuera de ese proceso cuando las personas involucradas son derivadas a servicios y programas alternativos. Los programas cubren una amplia gama de servicios e iniciativas patrocinadas o apoyadas por el sistema de justicia penal, con frecuencia en colaboración con organizaciones comunitarias y ONG. Los programas exitosos usualmente van dirigidos hacia los factores dinámicos del riesgo asociado con la reincidencia: el uso de drogas, el contacto con pares criminógenos, etc. También están centrados en grupos específicos como los ofensores sexuales o de género.

Fuente: UNODC (2013); Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delincuentes; New York.

4 | Invertir en reinserción es costo eficiente

El delito tiene un costo social sustantivo. Además de los costos de la persecución policial y la investigación penal, deben sumarse los del encarcelamiento y el impacto en las víctimas y en la comunidad. Esto se multiplica en la reincidencia (42 % gasto público para los sistemas de procuración de justicia, policías y cárceles; 37 % por gasto privado realizado por empresas y hogares y 21 % por costos sociales, que incluye las pérdidas por homicidios, delitos en general y pérdidas de ingresos de población carcelaria (BID (2018): Los costos del crimen y la violencia en ALC)

América Latina y el Caribe es la región más violenta del mundo con pérdidas anuales por criminalidad de entre 3 y 3.5 % de su PIB.

Esta cantidad equivale, según el BID, a la inversión en infraestructura de la región o al presupuesto social destinado al 30 % más pobre de su población.

II - Sobre los desafíos

- 1) Planificar y abordar el egreso en forma inmediata al ingreso.
- ✓ Deconstruir la *perspectiva clásica* sobre el egreso: final de un conjunto de etapas sucesivas.
 - ✓ La duración de la pena privativa de libertad interpela los abordajes tradicionales de intervención penitenciaria: en el área del trato (acceso a derechos sociales y culturales) y en el área de tratamiento (intervención para la modificación de los factores de riesgo asociados a la probabilidad de nuevos delitos y fortalecimiento de competencias prosociales). Necesidad de intervenciones breves y focalizadas durante el encierro y desarrollar continuidad de los abordajes al egreso.

II) Integralidad de la política pública para el egreso: necesidad de instrumentos, dispositivos y prestaciones articuladas (salud, vivienda, trabajo, educación, capacitación profesional, entre otras).

- ✓ La preparación del egreso y el egreso han de ser parte de una política social más amplia y de carácter intersectorial.
- ✓ Los riesgos dinámicos asociados al delito no se mitigan solo con la privación de libertad, la intervención penitenciaria o pospenitenciaria. Además de programas de educación, capacitación laboral y empleo, vivienda, atención integral de salud, entre otros, es preciso, como lo señala la evidencia de todas las experiencias internacionales exitosas, trabajar con programas de tratamiento específicos y transversales orientados a la modificación de las necesidades criminógenas.
- ✓ En el encierro y en el medio libre es necesaria la concurrencia planificada y organizada de un conjunto de agencias estatales que desarrollen las prestaciones específicas que cada una de ellas está llamada a brindar, en todas las áreas y adecuadamente adaptadas al contexto y a las necesidades de la población específica.

III) Analizar la intersección de fenómenos como el uso problemático de drogas y el delito para su mejor abordaje.

- ✓ La cárcel no es la tecnología idónea para solucionar el uso problemático de drogas. En virtud de la presencia del fenómeno en la población privada de libertad (en los ingresos de 2019 un promedio de 7.9/10 personas declara UPD) es necesario pensar en cómo abordarlo durante y luego del encierro.
- ✓ MIDES realizó un relevamiento sobre personas en situación de calle en Montevideo: 2038 varones y mujeres durmiendo en calles, parques, plazas y refugios. Entre otros datos arrojó que el 82% declara haber estado en instituciones totales (ya sea en privación de libertad, en instituciones de salud mental y, en menor medida, en INAU por amparo). Así también, el 83% declaró consumir alguna sustancia y el 59% ser consumidor.

Fuente: Diario El País.

Disponible en

[:https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/mides-presento-datos-oficiales-hay-vez-gente-durmiendo-calles.html](https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/mides-presento-datos-oficiales-hay-vez-gente-durmiendo-calles.html)

Revisado 12/06/19.

III - Algunas herramientas para encarar los desafíos

- ✓ El proceso de transformación de la intervención penitenciaria y el desarrollo de programas para el tratamiento de los riesgos dinámicos asociados al delito: programas de control de la agresión sexual, de control y de prevención de la violencia de género. En el área del uso problemático de drogas, el dispositivo tripartito de la JND, ASSE e INR. También programas transversales para el desarrollo de habilidades sociales (PPS y TM).
- ✓ El trabajo articulado en el preegreso de la DINALI y el INR.
- ✓ La Mesa interinstitucional de educación para personas en conflicto con la Ley penal.
- ✓ La creación de la Comisión de Institucionalización y Egreso en el marco del Consejo Nacional de Políticas Sociales.
- ✓ Las mesas de trabajo (mujeres privadas de libertad, madres con hijos, infancia, salud, educación, PPL extranjeras y migrantes, PPL en situación de discapacidad, entre otras).

Muchas gracias.