

“Apoyo a la reforma de las instituciones para personas privadas de libertad”

1. Portada

País: Uruguay

Efecto (s) del MANUD 2007-2010:

Efecto 3: “Para 2010 el país habrá avanzado en la adecuación efectiva de la legislación y las prácticas nacionales con los compromisos internacionales y en el fortalecimiento de las instituciones públicas y de la sociedad civil para la formulación, ejecución, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas”

Producto del Programa Conjunto 2007-2010 “Construyendo capacidades para el desarrollo”:

- Producto 4.7 “Áreas estratégicas claves de la acción del Gobierno Nacional en materia de seguridad, derechos humanos fortalecidas.”

Efecto (s) del MANUD 2011-2015:

Efecto 4.5: “El Estado habrá avanzado en el diseño e implementación de políticas de convivencia y seguridad ciudadana, y control democrático de la defensa”.

Productos del Programa Conjunto:

Efecto 1: El Programa Conjunto habrá apoyado los procesos de reforma de las instituciones para personas privadas de libertad por decisión judicial y fortalecido el Sistema Penitenciario promoviendo el diálogo para el logro de una estrategia de medio y largo plazo.

- Producto 1.1: Reformados el Código Penal (CP) y Código procesal penal (CPP) con énfasis en la aplicación las medidas alternativas a la prisión.
- Producto 1.2: Reformulada la reglamentación del trabajo intra-penitenciario, la inserción laboral en el pre-egreso y del liberado (empleo asistido, emprendimientos, PNEL).
- Producto 1.3: Incorporado el enfoque de género en la reformulación del CP y el CPP.
- Producto 1.4: Promovido el diálogo para el logro al medio y largo plazo de una estrategia para el Sistema Penitenciario Uruguayo y el Sistema de Atención a los Adolescentes en conflicto con la Ley

Efecto 2: El Programa Conjunto habrá apoyado la ejecución y ampliación de medidas sustitutivas a la privación de libertad.

- Producto 2.1: Fortalecida la Oficina de Seguimiento a la Libertad Asistida (OSLA)
- Producto 2.2: Apoyado el Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados para darle seguimiento adecuado a las medidas preventivas al encarcelamiento

Efecto 3: El Programa Conjunto habrá contribuido a mejorar las condiciones de reclusión mediante el apoyo al desarrollo de proyectos piloto en las áreas de salud / drogas y educación y trabajo.

- Producto 3.1: Mejorada la atención en salud y disminuido el consumo de sustancias problemáticas en el grupo meta de la Unidad de Mujeres
- Producto 3.2: Mejorada la atención en salud y disminuido el consumo de sustancias problemáticas en el grupo meta de la Unidad del Molino.
- Producto 3.3: Mejorada la atención en salud y disminuido el consumo de sustancias problemáticas en el grupo meta de de la Unidad de Punta Rieles.
- Producto 3.4: Capacidades institucionales fortalecidas en la identificación y desarrollo de competencias para mejorar las condiciones de empleabilidad de la población meta.

Título del programa/proyecto: “Apoyo a la reforma de las instituciones para personas privadas de libertad”	Presupuesto total estimado del proyecto:	US\$ 495.995
Duración del programa/proyecto (Fechas de inicio/finalización): Julio de 2010 – julio de 2011	Con cargo a: Recursos asignados para 2010:	US\$ 233.183
Opciones el manejo de los fondos: Financiación intermediada Agencias ejecutoras: OIT, ONUDD, PNUD, UNIFEM y UNOPS. Agente Administrativo: PNUD	Recursos solicitados al Fondo de Coherencia Una ONU para el 2010:	US\$ 262.812
		US\$ 233.183



Gobierno de la República Oriental del Uruguay

Gabriel Frugoni
Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Eduardo Bonomi
Ministro
Ministerio del Interior

Diego Cánepa
Presidente
Junta Nacional de Drogas

Milton Romani
Secretario General
Secretaría Nacional de Drogas



Naciones Unidas Uruguay
Unión en la Acción

Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay

Susan McDade
Coordinadora Residente de las Naciones Unidas en Uruguay

Guillermo Miranda Rojas
Director
Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur

Bo Mathiasen
Representante Regional de ONUDD para Brasil y Cono sur

Antonio Molpeceres
Director de País
PNUD

Irene Rodríguez
Coordinadora Programa País
Por Rebeca Reichmann
Representante de UNIFEM para Brasil y el Cono Sur

José Büttner
Director de la Oficina para Proyectos de Argentina, Paraguay y Uruguay.
UNOPS

2. Resumen

1. Este programa -incluida en el marco de la iniciativa piloto de reforma de las Naciones Unidas, “Unidos en la Acción” y el Programa Conjunto 2007-2010 “Construyendo capacidades para el desarrollo”- permitirá, con el apoyo del Fondo de Coherencia, articular un espacio de diálogo entre todas las partes concernidas e intercambio para favorecer el diseño de una estrategia de reforma de las instituciones destinadas a atender a personas privadas de libertad por decisión de la justicia penal o de adolescentes. A la vez, se apoyará el despliegue de programas de sostén de programas de libertad asistida y de medidas alternativas a la cárcel en el sistema de adultos como también se impulsarán varias iniciativas piloto en materia de salud, prevención del consumo de sustancias problemáticas y creación de emprendimientos productivos.
2. El presente documento refleja, tanto en sus contenidos programáticos como en los insumos que permiten configurar un estado de situación del tema, los diversos aportes que en los últimos años se han realizado, desde ámbitos muy diversos, en el sentido de subrayar la necesidad de llevar adelante una reforma de las instituciones de personas privadas de libertad a partir de una profunda reforma legal, institucional y del modelo de tratamiento de las respuestas actualmente existentes. Entre otros aportes cabe señalar los informes anuales del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, el diagnóstico del sistema carcelario realizado por ONUDD a pedido de la Junta nacional de Drogas en mayo de 2009, el informe de su visita a Uruguay en 2009 del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Manfred Nowak (en adelante, Relator Especial), el Plan de Acción presentado por la Comisión Especial para la reforma del Sistema Penitenciario conformada por la Presidencia de la República en 2009.
3. A los efectos de las acciones que emanarán de este programa conjunto y a manera de base conceptual, se define como reforma de las instituciones para personas privadas de libertad el conjunto programado, coordinado y sostenido de acciones, programas y políticas, a favor de generar condiciones para que la privación de libertad dispuesta por la autoridad judicial no constituya un mero castigo sino una instancia apta para la plena reinserción social, laboral, familiar y cultural de las personas. No constituye, por tanto, un conjunto puntual de acciones sino un Programa sostenido en el tiempo y en constante actualización, no obstante lo cual el mismo tiene momentos –como el presente- donde es notoria la necesidad de cambios profundos para evitar un deterioro sin retorno del sistema.
4. El programa nace –más allá de matices- en un contexto de consenso político que identifica la urgente necesidad de transformaciones tanto en el sistema penal como en el de aplicación de las medidas judiciales para los menores en conflicto con la ley. Las carencias de los distintos centros de internación son señalados no solamente como inadecuados para la reinserción social de las personas, sino como un foco de violencia y marginación, en la medida que su incapacidad educativa y resocializadora perpetúa las estrategias de supervivencia contrarias a las normas –muchas veces con importantes grados de violencia- que importantes grupos de personas ensayan. Así, estos sistemas lejos de ser un mecanismo de socialización y de integración social, se vuelven un foco de violencia y de negación de derechos.

5. Es de destacar que este clima de acuerdo en torno a la urgencia de abordar el tema permitirá que las partes involucradas en los diversos ámbitos –institucional, judicial, legislativo– trabajen conjuntamente en pro de un rediseño de las políticas, programas y hasta de la propia infraestructura existente. Esta voluntad política requiere, sin embargo, una fuerte contrapartida técnica, la que puede surgir, entre otros ámbitos, de los diálogos e intercambios previstos en el presente documento.
6. La actual Administración ha reiterado que la reforma del sistema penitenciario y la adopción de medidas urgentes para asegurar condiciones de vida dignas y condiciones reeducativas para los internos, constituye una de sus prioridades. Así, el 19 de mayo de 2010 envió al Parlamento un proyecto de ley de emergencia carcelaria¹, solicitando amplias facultades para “adoptar las medidas jurídicas, administrativas, financieras o de otro tipo que resulten menester con el propósito de remediar la situación de riesgo y especial vulnerabilidad que atraviesa el sistema penitenciario nacional”.
7. Concretamente, el presente Programa Conjunto trabajará para apoyar la reforma de las instituciones para personas privadas de libertad brindando asistencia técnica de calidad y de manera coordinada entre las diversas Agencias del SNU, articulándose con las instituciones relacionadas con la temática tanto a nivel del Poder Ejecutivo (en particular con el Ministerio del Interior, el Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU), el MEC, la Junta Nacional de Drogas) como del Poder Judicial (el Centro de Estudios Judiciales, entre otras instancias) y del Legislativo (el Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario y las comisiones especializadas), y el variado arco de Organizaciones de la Sociedad Civil que llevan adelante acciones de asistencia dentro de los establecimientos, centros y servicios.
8. En base al objetivo general y teniendo en cuenta tanto el proyecto de AECID como el futuro proyecto de la Comisión Europea que empezará a funcionar a partir de enero 2012 y los tres proyectos financiados por la misma a ONGs nacionales, se ha estructurado el presente programa como una asistencia preparatoria que apoyará a los esfuerzos en curso para mejorar las condiciones de vida de los internos y allanará el camino a futuros proyectos.
9. En este sentido, el programa tiene tres efectos: (i) uno de ellos dedicado a apoyar la reforma del Código Penal y Código Procesal Penal, reformular la reglamentación del trabajo intra-penitenciario, evaluar el estado actual de las Mujeres Privadas de Libertad y al desarrollo de diálogos e intercambios para la definición de nuevos diseños para la atención de personas privadas de libertad², (ii) el apoyo a la ejecución y ampliación de medidas sustitutivas a la privación de libertad que apoyen a reducir significativamente el hacinamiento de los centros de internación y (iii) apoyar el desarrollo de proyectos piloto en áreas de salud, tratamiento del consumo de sustancias adictivas, la educación y el trabajo.
10. Cabe resaltar que la presente iniciativa ha sido diseñada para tener una duración de un año, hasta julio de 2011, aunque no se desestima adicionar a la presente otras posibles iniciativas

¹ http://www.presidencia.gub.uy/sci/proyectos/2010/05/mi_89.pdf

² El proyecto refiere a todas las personas privadas de libertad por disposición judicial, lo que incluye tanto a los adultos (mayores de 18 años) procesados y/o penados, como a los adolescentes que cometen hechos calificados como delito y que están sujetos a medidas de seguridad dispuestas por la Justicia de Menores.

y esfuerzos que surjan del ámbito nacional o de la cooperación internacional para no duplicar esfuerzos y tomando entonces esta iniciativa un cáliz más amplio y programático. El programa también hace referencia a actividades promovidas por las Agencias participantes vinculados con la temática que si bien los fondos no pasarán directamente por el Programa, sus actividades también se deberán alinear con el mismo. Se considera como un programa semilla que impulsará la coordinación y la búsqueda continua de sinergias entre las partes pero no implica que dicha coordinación no continúe más allá de la vida útil del programa. En este sentido, una de las tareas más importantes de la coordinación del proyecto, así como del apoyo que brindará la Oficina de la Coordinadora Residente, será garantizar que las cinco agencias ejecutoras trabajen de forma conjunta con sus contrapartes naturales, las agencias asociadas y entre ellas durante la duración del proyecto pero también después de la finalización del mismo debido a la demostrada coherencia de la intervención.

11. Para el Sistema de Naciones Unidas en Uruguay el presente programa constituye una gran oportunidad para que el aporte sumado y coordinado, de los saberes y experticias de sus diversas Agencias, actúe como catalizador de cambios en un tema cuya resolución es una prioridad nacional. Por ello, más que un proyecto, la presente iniciativa constituye un auténtico Programa, ya que permitirá abordar integralmente una realidad que tiene diversas dimensiones y planos, los que para su cabal comprensión deben ser tomados desde diversas perspectivas, disciplinas y especializaciones.
12. Contando con los fondos asignados por el Fondo de Coherencia, el proyecto ascenderá a un total de USD 495.995.
13. El programa conjunto será desarrollado de acuerdo con las prioridades nacionales, que fueron acordadas entre el Gobierno de la República Oriental del Uruguay y el Sistema de Naciones Unidas (SNU) en Uruguay en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), firmado el 28 de abril de 2006, y el Programa Conjunto 2007/2010 “Construyendo capacidades para el desarrollo”, firmado el 19 de octubre de 2007, y los mandatos de las agencias del SNU participantes en el mismo. El programa también se desarrollará de acuerdo a las prioridades estratégicas identificadas y acordadas en el futuro MANUD 2011-2015, firmado el 20 de mayo de 2010 el cual entrará en vigor el 1 de enero 2011. Concretamente, el programa se enmarca dentro del área prioritaria 4 “Consolidar la gobernabilidad democrática a nivel nacional y local a través de la participación ciudadana, el fortalecimiento de las instituciones del Estado y del sistema nacional de protección integral de los derechos humanos, según las declaraciones y convenios ratificados por Uruguay”.
14. Las agencias residentes y no residentes de las Naciones Unidas que participarán en este programa como ejecutoras de actividades (agencias ejecutoras) son OIT, ONUDD, PNUD, UNIFEM y UNOPS. Dichas agencias cuentan con la pericia necesaria para abordar conjuntamente la coordinación de esta iniciativa, cada una aportando desde su lugar al trabajo propuesto en el programa. Como agencias asociadas participarán la Oficina para el Alto Comisionado de Derechos Humanos (OACDH), ONUSIDA, OPS/OMS y UNICEF quienes apoyarán la toma de decisiones del Comité de Gestión. Las agencias de las Naciones Unidas responsables por la ejecución de las actividades previstas en el programa seguirán un procedimiento común de contratación y compra consensuado a nivel de Naciones Unidas en el marco del último año del piloto con el objeto de reducir costos de transacción y buscar la

mayor coherencia de la intervención, que se incorpora a este programa como anexo y forma parte integrante del mismo.

15. El programa será desarrollado con el apoyo de la Oficina de la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas en Uruguay (OCR), la que coordinará su acción con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), en su calidad de representante del Gobierno de Uruguay. El programa será implementado por las cinco agencias ejecutoras, que coordinarán la acción de las agencias participantes en el proyecto, velando por su coherencia, y centralizarán la interlocución con los demás organismos involucrados, en particular con el Ministerio del Interior y la Junta Nacional de Drogas. Paralelamente, se coordinará también con el MEC (Dirección de Asuntos Constitucionales, Legales y registrales y la Dirección de Derechos Humanos), el Poder Judicial y organizaciones de la sociedad civil. Las agencias ejecutoras recibirán copia de los informes de avance trimestrales del programa, máxime en sus aspectos sustantivos y técnicos, e informarán a su vez al Comité Directivo del Programa Conjunto y al Equipo de País de Naciones Unidas.

En el cuadro 1 se resumen los montos asignados por semestre a cada uno de los productos.

Efectos	Producto	Agencias Ejecutoras	2o Sem 2010	1er Sem 2011	Monto Total Asignado
Efecto 1. Reforma y fortalecimiento del Sistema	1.1 Apoyada la reformada del Código Penal (CP) y Código Procesal Penal (CPP) con énfasis en la aplicación las medidas alternativas a la prisión.	PNUD	10.000		10.000
	1.2 Reformulada la reglamentación del trabajo inter-penitenciario, la inserción laboral en el pre-egreso y del liberado (empleo asistido, emprendimientos, PNEL).	OIT	10.000		10.000
	1.3 Evaluada la situación actual de Mujeres Privadas de Libertad en el Sistema	UNIFEM	5.000		5.000
	1.4. Promovido el diálogo para el logro al medio y largo plazo de una estrategia para el Sistema Penitenciario Uruguayo y el Sistema de Atención a los Adolescentes en conflicto con la ley	PNUD	10.000	15.000	25.000
Efecto 2*	2.1. Fortalecida la Oficina de Seguimiento a la Libertad Asistida (OSLA)	PNUD	20.156	20.156	40.312
	2.2 Apoyado el Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados para darle seguimiento adecuado a las medidas preventivas al encarcelamiento	PNUD	13.440		13.440
Efecto 3 **	3.1 Mejorada la atención en salud y disminuido el consumo de sustancias problemáticas en el grupo meta de la Unidad de Mujeres	UNIFEM	48.877	4.324	53.201
	3.2 Mejorada la atención en salud y disminuido el consumo de sustancias problemáticas en el grupo meta de la Unidad El Molino	UNIFEM	23.282		23.282
	3.3 Mejorada la atención en salud y disminuido el consumo de sustancias problemáticas en el grupo meta de la Unidad Punta Rieles	ONUDD		61.274	61.274
	3.4 Capacidades institucionales fortalecidas en la identificación y desarrollo de competencias para mejorar las condiciones de empleabilidad de la población meta.	OIT / CINTEFOR	11.968	40.500	52.468
	Proyecto efectivamente gestionado y monitoreado	PNUD	24.546	33.635	58.181
	Realizadas todas las adquisiciones de material relacionadas a los tres efectos	UNOPS	40.659	70.730	111.389
	Recuperación de costos de gestión por Agencia (7%)		15.255	17.193	32.448
	Total Productos esperados		233.183	262.812	495.995

*Efecto 2: El Programa conjunto habrá apoyado la ejecución y ampliación de medidas sustitutivas a la privación de libertad.

**Efecto 3: El programa conjunto habrá contribuido a mejorar las condiciones de reclusión mediante el apoyo al desarrollo de proyectos piloto en las áreas de salud / drogas y educación y trabajo.

3. Análisis de situación

La coyuntura actual

16. La privación de libertad de una persona, adulta o menor de edad, que ha cometido un hecho catalogado como delito, constituye una delicada situación donde los mecanismos garantistas del Estado deben actuar de manera de cumplir su función reparadora y reintegradora, sin volverse un nuevo foco de violencia o de negación de derechos.
17. El tema constituye un desafío tanto para la administración de justicia (de adultos y menores), los servicios reeducativos y penitenciarios y los servicios sociales.
18. Las instituciones dedicadas a atender personas privadas de libertad (tanto las instituciones para adultos como para adolescentes), constituyen entidades diferenciadas –legal y programáticamente- pero que comparten algunos problemas y retos similares. Ambas enfrentan el mismo desafío de trabajar educativamente sobre la conducta humana y su contexto social y cultural, de manera de evitar nuevas expresiones de violencia.
19. Pese a estos puntos de contacto, ambos ámbitos se mantienen estrictamente separados normativa y administrativamente, entendiéndose pacíficamente que pese a sus vinculaciones temáticas los mismos tienen demandas y requisitos particulares, debiendo esto reflejarse en los respectivos institutos especializados que los asumen.
20. Estos temas ocupan desde hace un tiempo un lugar importante en la agenda del debate público uruguayo y, según indican las encuestas de opinión, también en las preocupaciones de la sociedad. Debe recordarse, que ya en marzo de 2005 al asumir el gobierno declaró el estado de emergencia humanitaria en el sistema carcelario, lo que derivó en diversas medidas administrativas e iniciativas legislativas.
21. Actualmente, existe consenso en el sistema político en señalar que la situación del sistema penitenciario es preocupante y que se requiere un conjunto urgente y amplio de medidas para impulsar una reforma profunda del mismo. Las mismas apuntan no solamente a los programas penitenciarios y su eficacia rehabilitatoria, sino también al proceso penal, la ingeniería de los tipos penales previstos en el Código Penal y a la capacidad de diversos servicios sociales –salud, educación, formación profesional, asistencia familiar- de llegar con su cobertura a la población privada de libertad.
22. También las organizaciones de la sociedad civil han expresado en diversas oportunidades su inquietud ante la dificultad del sistema penitenciario de ser una eficaz herramienta de resocialización e integración social. Similar visión de esta realidad tienen los integrantes del Poder Judicial. Paralelamente, el tema tiene una presencia recurrente en los medios de comunicación social, lo que además de un importante desgaste institucional genera preocupación en la opinión pública e influye en la percepción de inseguridad pública.

23. A nivel del Poder Legislativo tanto el seguimiento como la preocupación por estos temas es manifiesta. En este sentido, los informes anuales del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario han ido claramente indicando el deterioro de la situación y la necesidad de una revisión profunda del sistema. En su último informe, presentado en agosto de 2009, indicó que la cantidad de presos seguía aumentando agravando las condiciones de reclusión. “La cantidad de personas privadas de libertad no registra interrupciones en su crecimiento: de acuerdo a lo previsto, en 2009 se superó por primera vez las 8.000 personas encarceladas. Al 30 de junio de este año, 8.403 personas (7.796 hombres y 607 mujeres) se distribuían en 29 departamentos. A ellas se suman 32 niños y niñas (15 en cárceles departamentales y 17 en dependencias de la Dirección Nacional de Cárceles) quienes, sin haber cometido delito alguno, comparte la reclusión de sus madres. El sistema en su conjunto posee una capacidad de 6.077 plazas. En consecuencia, la densidad general, al finalizar el primer semestre de 2009, se situaba en un 138%”.³
24. Un correlato similar se vive en el área de los menores de edad privados de libertad por haber realizado actos que, de ser adultos, habrían sido tipificados como delitos. Así, la situación de los niños y jóvenes en conflicto con la ley también constituye un tema de preocupación en la agenda pública y los diversos actores involucrados en la temática vienen analizando, desde hace tiempo, qué tipo de mejoras o innovaciones institucionales y materiales deben implementarse para asegurar eficientes mecanismos de socialización y reinserción social.

Una situación de larga gestación

25. El proceso que llevó a la actual situación del sistema penitenciario de adultos es complejo y multicausal.
26. Uno de los principales y más notorios problemas que enfrenta, reconocido por todos los actores e instituciones vinculados a la seguridad ciudadana, es el del aumento de la población carcelaria. El mismo supera ampliamente el ritmo de crecimiento demográfico general, evidenciando un fenómeno de exclusión social de envergadura.
27. Entre 1999 y 2003, la población reclusa creció de 4.116 a 6.903 (68% de incremento).⁴ Cabe destacar que en 1993 el sistema registraba una población de aproximadamente 2.000 reclusos. El crecimiento pronunciado de la población privada de libertad se vuelve notorio al comparar con el escaso crecimiento de la población del país. Como se puede apreciar en el Cuadro 2, mientras en 1999 por cada 100 mil habitantes había 124 personas privadas de libertad en 2003 había 204,2 (un incremento de 64,4% en cinco años). Si bien entre 2005 y 2008 el crecimiento de la tasa de población privada de libertad sobre la población total ha sido menor (de 218 a 230), la tendencia creciente se ha mantenido con la única excepción del año 2006⁵.
28. Los datos más recientes, indican que Uruguay tiene una población carcelaria que ha superado las 9.000 personas, superando ampliamente todos los registros históricos.

³ Poder Legislativo, Comisionado Parlamentario, Informe de actuación y evaluación del Sistema (avance) Enero-junio 2009.

⁴ Datos del Ministerio del Interior de Uruguay.

⁵ Implementación de la Ley de Humanización de las cárceles.

29. Estos registros ubican a Uruguay entre los países con mayor tasa de población reclusa sobre la población total en América en tercer lugar luego de Estados Unidos y Chile. Mientras en 2002 la tasa promedio de América Latina era de 144 reclusos cada 100 mil habitantes⁶ en Uruguay era de 176, habiendo llegado en 2008 a 230.
30. Si bien el Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, Alvaro Garcé, reconoce que a mediados de 2010 habrá 1.500 nuevos lugares para alojar internos, advirtió que “si no hay cambios en la política criminal, a mediados del próximo gobierno el sistema colapsará nuevamente”⁷
31. Tal como ocurre en muchos países de América Latina⁸, no existen políticas especializadas para grupos poblacionales particularmente vulnerables. Entre éstos, debe destacarse el grupo que conforman las mujeres privadas de libertad.
32. Si bien la pena privativa de libertad constituye siempre un hecho violento y antinatural, establecido por la ley como excepción al derecho a la libertad, las mujeres privadas de libertad presentan características peculiares inherentes a su condición de género que hacen que vivan el encierro de forma diferente a los hombres y que sufran consecuencias no aplicables a ellos. Haber estado en la cárcel es un estigma mayor para la mujer, en un mundo que construye una visión social de las mismas como “entes del bien” y cuya transgresión de las reglas y de los roles tradicionales es imperdonable e irreparable.⁹
33. En el Uruguay, las mujeres privadas de libertad representan aproximadamente un 7% del total de la población carcelaria.¹⁰ En este sentido, a febrero del 2009 había 570 mujeres privadas de libertad en todo el país, 317 en el Centro de Reclusión para Mujeres Cabildo, 235 en los centros penitenciarios del interior y 18 en la Casa de Medio Camino. Con respecto a los hijos e hijas de mujeres privadas de libertad que viven con sus madres en los centros de reclusión, a octubre del 2008 había 32 niños y niñas, de los que 15 estaban en Cabildo y 17 en los centros del interior del país.¹¹
34. Desde que se restableció la democracia en Uruguay, múltiples han sido los intentos por modernizar el sistema penitenciario. Sin embargo, las dificultades institucionales, la falta de recursos materiales, humanos y técnicos, la poca acumulación en materia de experiencias innovadoras y el crecimiento constante de la población reclusa –en buena medida originado en la existencia de leyes más severas, pero vinculado a cambios sociales y comportamentales profundos, ligados a la expansión de la droga- han hecho que estas acciones tuvieran impactos muy limitados.

⁶ PNUD (2004): *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, PNUD, Nueva York, p.117.

⁷ La Búsqueda (19/11/2009), Sergio Israel: “*Aunque declaró el estado de emergencia, Vázquez legará a su sucesor cárceles en las que la violación de los derechos humanos es moneda corriente*”.

⁸ Presentación de ONUDD en el Taller sobre reforma del Sistema Penitenciario Iberoamericano, mayo 2010.

⁹ Lagarde, Marcela. “Los cautiverios de las mujeres”. 1993, UNAM.

¹⁰ Informe de Actuación y Evaluación del Sistema Penitenciario Nacional 2007. Comisionado Parlamentario. Poder Legislativo de la República Oriental del Uruguay.

¹¹ Datos facilitados por la Directora de Cabildo a la Mesa de Trabajo sobre hijos e hijas de Mujeres Privadas de Libertad. Diciembre 2008.

35. En todo caso, hay coincidencia en señalar que, por las limitaciones enumeradas, no se ha podido hasta la fecha formular un plan general de reforma y modernización del sistema.

Señales externas

36. En 2009 el Relator Especial, Manfred Nowak, en su visita a Uruguay indicó:

37. *“Las condiciones de detención en las cárceles han ido constantemente empeorando durante los últimos años. Esta preocupación ha sido (...) reconocida por el Gobierno en 2005, cuando declaró un estado de emergencia humanitaria debido a la situación de las cárceles. Existe una necesidad urgente de tomar medidas contra dichas violaciones de derechos humanos a gran escala.”*

38. En el informe final de la visita, presentado en marzo de 2009 al Consejo de derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Relator especial señaló las carencias existentes y alentó a “emprender una reforma profunda de los sistema penitenciario y de justicia penal encaminada a la prevención del delito y la resocialización de los delincuentes”¹².

39. Otro dato que despierta preocupación es el **elevado porcentaje de población privada de libertad sin condena**, lo que ubica a Uruguay muy por encima del promedio de los países de la región, en particular aquellos de similar nivel de desarrollo humano. En 2000 los países de América Latina tenían, en promedio, 54,8% de su población carcelaria sin condena, en tanto Uruguay tenía un 72.5%, ubicándose solamente detrás de Honduras y Paraguay.¹³ Aunque desde 2001 se viene registrando una reducción en el porcentaje de población recluida sin condena (habiendo llegado a 62,5% en 200¹⁴), la situación del sistema en Uruguay aún despierta preocupación entre las autoridades de Gobierno, el Parlamento, el sistema judicial y las organizaciones de la sociedad civil.

Explosión demográfica

40. Al mismo tiempo que la población privada de libertad se multiplicaba por 3,8 entre 1984 y 2004 – en un contexto de crecimiento poblacional muy lento (de 2.955.000 a 3.241.000 habitantes entre los censos de 1985 y 2004) –, el sistema de reclusión apenas expandía su capacidad física, generando una situación de notorio **hacinamiento** en la mayor parte de las cárceles del país, que se expresa en una tasa de sobrepoblación reclusa. En este sentido, los datos que aparecen en el Cuadro 3 resultan ilustrativos sobre la situación general del sistema penitenciario.

¹² Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Manfred Nowak, Misión a Uruguay- Naciones Unidas.

¹³ Ibid.

¹⁴ Informe Trimestral enero-febrero-marzo 2008 del Comisionado Parlamentario, Montevideo, 2008, p.34. En 2001 el porcentaje era 73.5 y en 2003 llegó a 65.6 según datos de la Dirección Nacional de Cárcels – Ministerio del Interior.

Cuadro 3. Población privada de libertad en Uruguay y plazas en establecimientos de reclusión. Serie 2005-2008.

	2005	2006	2007	2008
Plazas	4301	4849	5101	6242
Población privada de libertad	7206	6743	7366	7668
Ratio (Plazas / Población)	1.68	1.39	1.44	1.23

Fuente: Informe Trimestral enero-febrero-marzo 2008 del Comisionado Parlamentario.

41. El hacinamiento es fuente de violencia permanente, generándose situaciones de convivencia de extrema severidad, donde la tensión entre los presos y la falta de espacios mínimos para actividades educativas, recreativas o sociales se vuelve una mezcla explosiva.
42. Así lo señaló, por ejemplo, un informe de ONUDD (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). *“La presión sobre los servicios disponibles y las malas condiciones como consecuencia observadas por el cuerpo de la misión dentro del COMCAR son el resultado directos de presión de numerosos reclusos alojadas en unas dependencias originalmente diseñadas para un número menor de presidiarios”*¹⁵
43. El hacinamiento y la superpoblación carcelaria provocan que los programas educativos y laborales resulten insuficientes. Al no poder recibir asistencia o encuadrarse en programas de tratamiento, el ocio se vuelve un constante factor de tensión, desestabilización e inseguridad en el cotidiano penitenciario.
44. A los problemas anteriores debe sumarse la aparición creciente de diversas formas de crimen organizado. Sus integrantes, una vez en la cárcel, conforman focos de violencia y manipulación, no sólo dentro de la cárcel sino también muchas veces con alcances fuera de los límites de la misma, manteniendo contactos con grupos criminales organizados. Este perfil de recluso, de aparición relativamente reciente y asociado mayoritariamente al tráfico internacional de estupefacientes, constituye un factor que preocupa particularmente a las autoridades, por su accionar corrosivo dentro de las instituciones en que se encuentran.
45. Pese a las carencias y dificultades existentes, debe señalarse que en los últimos años se han verificado avances que bien pueden ser punto de arranque para logros más abarcativos. Así, por ejemplo, en la pasada administración la Ley de Humanización Carcelaria constituyó un hito importante, operando un mecanismo de descongestión de la población de internos que, por el eficiente seguimiento realizado, tuvo muy bajos índices de reincidencia entre los egresados. En su marco también se instrumentó un sistema de compensación de días de pena por días de estudio o de trabajo realizado dentro de los establecimientos. También se inició el Plan de Salud en los principales centros de detención en coordinación con el Ministerio de Salud Pública. La ya existente Área de Educación de la dirección Nacional de Cárceles vio reforzados sus rubros, infraestructura y planteles docentes. También la Junta Nacional de Drogas realizó importantes intervenciones en varios centros carcelarios, plasmando intervenciones piloto que pautaron acciones que, por sus buenos resultados, se presentan

¹⁵ Colaboración con el proceso de reforma carcelaria en el Uruguay, incluyendo una respuesta al abuso de drogas y al VIH/Sida en las cárceles. Informe de la misión de la ONUDD. 7-11 mayo 2007.

como modelos a replicar y generalizar. Asimismo, se consolidó el Centro Nacional de Rehabilitación como referente del sistema por su singular modelo educativo y preparación para el egreso. Importantes experiencias se llevaron a cabo también en cárceles departamentales como las de Paysandú y Lavalleja.

46. De todas maneras, los diagnósticos realizados por el Gobierno sobre la situación de la población privada de libertad, los informes elaborados por el Comisionado Parlamentario, los reportes de organizaciones de la sociedad civil, el informe con recomendaciones de ONUDD y el propio informe del Relator Especial Manfred Nowak, son consistentes en señalar la situación especialmente crítica que presenta el sistema. También debe subrayarse la coincidencia en señalar que existen algunos grupos de internos que enfrentan una especial fragilidad, al acumular varios factores de vulnerabilidad. En ese sentido puede señalarse la población afectada por VIH/SIDA y por el consumo problemático de drogas y las mujeres, es especial aquellas que tienen hijos, a veces conviviendo con ellas en el propio lugar de reclusión.

Adolescencia

47. Por otra parte, la **atención a niños y adolescentes** en conflicto con la ley continúa siendo un tema de enorme actualidad y permanente polémica donde se suceden las propuestas sin contar muchas veces con un sustento teórico adecuado. Los medios de comunicación dedican amplios espacios al tema. Por la forma en que usualmente es tratado, tiende a vincularse exclusivamente con un fenómeno de inseguridad pública. En esta lógica queda fuera del debate no solamente una perspectiva de derechos sino que también se omiten las diversas posibilidades de tratamiento y rehabilitación que podrían ser viables. El marco teórico para la atención a los jóvenes en conflicto con la ley experimentó conceptualmente un cambio importante luego de la aprobación de la Convención de los Derechos del Niño y de otros instrumentos de protección de Naciones Unidas. Sin embargo, su correlato programático en servicios de asistencia y rehabilitación, presenta todavía varias materias pendientes.
48. Actualmente el Derecho Penal Juvenil implica un derecho mínimo que aborda la responsabilidad penal de las personas menores de edad, desde una visión garantista y especializada, cuyas soluciones procesales y de fondo, son diferentes a las del Derecho Penal de adultos. Esto implica:
- Mantener el criterio de política criminal de la inimputabilidad penal, establecido por ley en el país en el límite de los 18 años de edad;
 - la aplicación de los principios y garantías constitucionales que rigen el debido proceso;
 - la obligación de respetar la especificidad, en los términos establecidos en el artículo 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño y del artículo 43 de la Constitución de la República;
 - la declaración de responsabilidad penal del adolescente, que trae aparejada la sanción es una consecuencia de su condición de sujeto de derecho responsable, para lo cual debe seleccionarse la más idónea para el cumplimiento de la finalidad de la pena juvenil: el fortalecimiento del respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros, teniendo en cuenta la edad del adolescente (principio de la autonomía progresiva) y recibiendo un trato digno.

49. El sistema de justicia penal juvenil (o adolescente) debe construirse en base al objetivo establecido en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CDN), artículos 40 y 37: el fortalecimiento del respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros, y a los principios de excepcionalidad de la privación de libertad, de proporcionalidad de la pena, idoneidad de la sanción para alcanzar estos objetivos, junto con los del Interés Superior del Niño, principio de la autonomía progresiva y no discriminación.
50. Tanto la gestión de las instituciones como la conformación de nuevas alternativas debe tener presente el “Enfoque conjunto de las agencias de Naciones Unidas sobre la Justicia a favor de la infancia”. El mismo señala que este enfoque implica “garantizar la plena aplicación de las normas y reglas internacionales para todos los niños que entran en contacto con los sistemas de justicia como víctimas, testigos y presuntos delincuentes, o por otras razones en que la intervención judicial sea necesaria, por ejemplo, en cuanto a su cuidado, custodia y protección”.¹⁶
51. Uruguay, con la aprobación del Código de la Niñez y de la Adolescencia (Ley 17.823) comenzó un proceso de adecuación legal a la CDN y demás instrumentos internacionales; no obstante aún no es posible afirmar que Uruguay cuenta con un sistema penal juvenil, para ello es necesario adecuar las instituciones con responsabilidad en la temática, desde el punto de vista legal, reglamentario, así como dotarlas de recursos humanos y materiales, en todo el territorio nacional, entre otras medidas.
52. Asimismo, a los efectos de catalizar procesos de innovación en el área de atención a adolescentes en conflicto con la ley, tanto en la prevención, en las medidas alternativas para la privación de libertad como en los programas de tratamiento socioeducativo a desarrollar en los casos en que esa privación debe verificarse, es preciso tener presente algunos antecedentes recientes en la materia. En ese sentido, UNICEF ha venido trabajando en el país, con actores del Poder Judicial, del Ministerio del Interior, de la Fiscalía de Corte, del Instituto del Niño y del Adolescente de Uruguay, INAU y con representantes de la sociedad civil. Las acciones han sido variadas y continuadas a los largo de estos últimos años, en cumplimiento del convenio de cooperación con el Gobierno Nacional (período 2005-2009/2010) arrojando relevantes pautas para trabajos futuros.
53. Dada la complejidad e importancia del tema, los diferentes aspectos – reforma legal, adecuación institucional, de recursos materiales y humanos, capacitación de operadores, entre otros- vienen siendo diagnosticados desde antes y después de la aprobación del Código de la Niñez y de la Adolescencia en setiembre de 2004.
54. En este último período (2004-2009) los actores públicos y privados, así como los representantes institucionales involucrados en la temática, han participado en diversas instancias de análisis, diagnóstico y recomendaciones, abordando los tópicos más importantes.

¹⁶ Enfoque conjunto de las agencias de las Naciones Unidas sobre la Justicia a favor de la infancia. Marzo de 2008.

55. De los documentos que recogen las síntesis de estos encuentros¹⁷, UNICEF destaca y hace suyas las recomendaciones de los participantes, como líneas de acción necesarias para continuar el proceso de adecuación legal e institucional a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, a la Constitución de la República y al Código de la Niñez y de la Adolescencia:
56. Destacar la importancia de la consagración normativa de un proceso de imputación de responsabilidad penal a los adolescentes de 13 a 18 años incompletos.
57. La necesidad de terminar con la confusión entre los dos paradigmas de la infancia: protección y responsabilidad penal, que está instalada en diferentes operadores e instituciones.
58. La inadecuación de las instituciones a nivel nacional. Se advierte la necesidad de la especialización del sistema de Justicia Penal Adolescente en todo el país: Jueces especializados, Fiscalía especializadas, una Defensa Jurídica fortalecida y especializada y un INAU con equipos capacitados en la gestión de programas no privativos de libertad en todos los Departamentos.
59. La constatación de la inadecuación de las prácticas de los operadores judiciales, policiales y administrativas. Afecta el desarrollo y cumplimiento efectivo de las normas convencionales, constitucionales y legales que regulan la actuación de los operadores en las diferentes etapas de la intervención punitiva del Estado.
60. La inexistencia de un modelo único de indicadores que reflejen con objetividad el camino institucional recorrido por los adolescentes que son intervenidos penalmente.
61. La necesidad de utilizar sanciones no privativas de libertad por parte de los operadores judiciales, en detrimento de la utilización de la privación de libertad, que sigue siendo utilizada como primer recurso. De acuerdo a los datos del Poder Judicial (www.poderjudicial.gub.uy) y del monitoreo del Observatorio del sistema judicial, el 57% de los 572 adolescentes que llegaron al sistema judicial fueron privados de su libertad, como resultado de la aplicación de una medida cautelar (250), recayendo sobre 22 de ellos, condena no privativa de libertad.
62. El futuro institucional del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) es materia de análisis dentro del propio Gobierno, como lo fue recientemente de la Comisión Interpartidaria de Seguridad Pública. Todo indica que existe voluntad para dividir la actual institución en dos –al menos- organismos diferentes. Uno de ellos se haría cargo de todas las áreas dedicadas a la prevención social, el amparo de los niños y adolescentes sin familia o viviendo en circunstancias de riesgo. El otro se especializaría en los menores en conflicto con la ley (niños y adolescentes que realizan hechos que, en caso de ser adultos, serían considerados

¹⁷ Mesa Redonda “Las sanciones en el proceso penal juvenil. A un año de la vigencia del Código de la Niñez y de la Adolescencia.” 30/09/2005; “Síntesis de los encuentros sobre la situación de los derechos de la infancia en el país y el Código de la Niñez y de la Adolescencia” realizados en abril y mayo de 2006. Relatoría “Seminario sobre el Sistema Penal Adolescente en Uruguay”, setiembre 2008. Conclusiones de los participantes “Talleres de fortalecimiento de la defensa pública” 2008

delitos). No se sabe aún, y es materia de discusión, cuál sería la adscripción institucional de este nuevo organismo, ya que aunque estaría dotado de importante autonomía administrativa, de todas maneras debe vincularse al Poder Ejecutivo mediante un Ministerio específico. Sí existe consenso en que todo el programa de atención a los menores que han cometido infracciones debe ser revisado en profundidad, de manera de contar con un sistema de atención progresivo y ajustado a las diversas edades y conductas, una dotación suficiente de educadores especializados, nueva infraestructura, equipos técnicos multidisciplinarios y buenas conexiones interinstitucionales, de manera de proceder a realizar las derivaciones o actuaciones conjuntas que la complejidad de los casos requieran. También hay acuerdo en que tanto la prevención como contar con una amplia oferta de medidas alternativas para la privación de libertad –de manera de evitar la institucionalización- constituyen uno de los desafíos del nuevo modelo.

63. La situación del INAU hace más que necesarios los diálogos, intercambios y debates necesarios para su futura transformación, siguiendo tanto la metodología como los Pilares temáticos establecidos durante la Estrategia Nacional Para la Infancia y Adolescencia 2010-2030 (ENIA) iniciada en 2008.

Prioridad del Gobierno

64. Como es sabido, los centros penitenciarios dependen en Uruguay del Ministerio del Interior a través de dos de sus dependencias: la Dirección Nacional de Cárceles y las Jefaturas de Policía de los Departamentos del Interior, donde se encuentran las cárceles departamentales. A la vez, desde el Ministerio del Interior se realizan diversos acuerdos de trabajo con otras carteras u organismos públicos para la atención de los internos. Así, son destacables entre otros los acuerdos con el Ministerio de Salud Pública (ASSE), el CODICEN (sistema educativo), el Ministerio de Educación y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), para mejorar las cobertura sanitaria, educativa y de asistencia social con recursos externos.
65. Actor fundamental de todo el proceso de privación de libertad es, por supuesto, el Poder Judicial. Tanto la detención como la ulterior privación de libertad en caso de ocurrir un procesamiento, constituyen circunstancias de extrema delicadeza para el respeto de los derechos ciudadanos, por lo que todo el proceso está bajo la supervisión judicial. Todo proceso de reforma requiere por tanto, contar con la perspectiva de la tutela judicial de las garantías, tanto de las que refieren al ciudadano detenido como a la población en su conjunto. Es en ese sentido que la adopción de nuevos mecanismos para la ejecución de penas alternativas y medidas sustitutivas de la prisión, requieren del diseño y accionar coordinado de todos los actores en juego. Por ende, el diálogo entre actores del Poder Judicial, Fiscalías (dependientes de la Dirección de Asuntos Constitucionales, Legales y Registrales del Ministerio de Educación y Cultura) y operadores y técnicos penitenciarios del Ministerio del Interior, es fundamental tanto para mejorar los actuales mecanismos como para instaurar nuevas instituciones y alternativas.
66. El Ministerio del Interior ha definido los ejes de trabajo en lo que refiere al Sistema Penitenciario, considerando que la situación carcelaria en el Uruguay actual no resulta satisfactoria. A los señalamientos realizados por el Relator Especial Manfred Nowak como representante de uno de los mecanismos (los “procedimientos especiales”) del sistema

universal de protección se suma la convicción nacional de todos los operadores políticos, jurídicos y sociales acerca de las falencias que tiene el sistema.

67. En este sentido, el Ministerio del Interior como contraparte nacional principal del proyecto, ha definido un plan de acción definiendo acciones para abordar de la mejor forma la emergencia actual del sistema.

68. Medidas de Emergencia:

A continuación se detallan las medidas de emergencia propuestas por el Gobierno y su argumentación:

1. Reducción del hacinamiento
 - a. La falta de capacidad del sistema para soportar la actual carga de reclusos se traduce en hacinamiento y en la imposibilidad material de llevar adelante cualquier propuesta seria de tratamiento penitenciario.
 - b. El actual hacinamiento obliga al gobierno a tomar medidas de impacto para paliar la emergencia. Las soluciones inmediatas, por razones presupuestarias pasan por una readecuación del alojamiento carcelario en aquellas hipótesis como al de la Cárcel de mujeres donde existe riesgo de derrumbe del edificio del Cabildo.
 - c. Todas las alternativas que pasan por la readecuación y construcción de nuevas cárceles exigen tiempo y constituyen una opción no deseada por las autoridades del Ministerio del Interior, pero lo cierto es que si permanecen inalterados los esquemas del proceso penal uruguayo y no existe capacidad de poner en práctica otras medidas alternativas a la prisión, el número de ingresos de personas al sistema penitenciario se mantendrá en términos constantes, reproduciendo el círculo de hacinamiento.
2. Clasificación penitenciaria
 - a. La clasificación penitenciaria es una obligación internacional del Estado uruguayo por la ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de otros instrumentos como las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos.
 - b. Por su parte, la clasificación penitenciaria integra las obligaciones previstas en la Ley no. 14.470 sin perjuicio de lo cual, no ha podido efectivizarse en el tiempo.
 - c. La primera fase de una clasificación penitenciaria impone separar penados de procesados. Como los procesados constituyen el 70% aproximadamente de todos los reclusos, la clasificación de los procesados impone determinar criterios de separación por edad, primariedad, tipo de delito, estado de la causa, tiempo de detención con relación a la pena prevista a recaer, etc.
 - d. Una labor de estas características impone entre otras cosas, revisar procesos penales a efectos de determinar en cuáles de ellos, el plazo razonable como garantía del debido proceso está en riesgo.
 - e. La clasificación penitenciaria es un principio de orden que precede cualquier propuesta de tratamiento penitenciario sostenido en el tiempo y debe ser instrumentada en breve plazo.

- f. La revisión de causas debería ser realizada por equipos técnicos y constituiría la base imprescindible para que el Ministerio del Interior a través de la Dirección Nacional de Cárceles pudiera realizar una clasificación penitenciaria.

Ejes de trabajo básico del Plan Penitenciario de las nuevas autoridades.

Los ejes pueden resumirse en cuatro y estos son:

1. Reforma del proceso penal uruguayo con énfasis en las medidas alternativas a la prisión.
 2. Dignidad de los reclusos en el ejercicio de sus derechos básicos, en particular, educación y salud.
 3. Micro emprendimientos productivos intra y extra muros penitenciarios.
 4. Capacitación policial.
69. La reforma penitenciaria, en la medida que requiere contar con nuevos programas y mecanismos interinstitucionales que aseguren una adecuada atención a los internos, deberá contar con instancias de diálogo institucional e intercambio técnico entre todas las partes involucradas. De acuerdo a esto, es positivo que existan instancias de intercambio permanente entre los diversos niveles involucrados (políticos, técnicos y operativos) del Poder Judicial, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Educación y Cultura y que el presente proyecto conjunto pueda constituirse como una eficaz herramienta de intercambio y comunicación a través de su Comité de Gestión y Comité Asesor donde participarán dichos actores.

Contexto de la Cooperación Internacional

70. Como correlato de la creciente preocupación existente en el Uruguay sobre la situación de los centros y programas destinados a personas privadas de libertad por decisión judicial, tanto adultos como menores de edad, múltiples instancias de la cooperación internacional comenzaron a realizar aportes al tema y a expresar su voluntad de explorar la implementación de nuevos acuerdos.
71. En la medida que estas expresiones de interés coinciden con una de las prioridades del Gobierno, han sido recibidas con sumo interés por parte de las diversas autoridades estatales involucradas.

Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID)

72. La AECID desarrolló entre 2006 y 2008 un proyecto de “Fortalecimiento del ministerio del Interior” el cual buscaba incrementar la eficacia policial en un marco de respeto y fortalecimiento del Estado de Derecho. La Fase 2 del Proyecto de Fortalecimiento del Ministerio del Interior del Uruguay, dará continuidad al programa destinado al fortalecimiento de éste Ministerio para contribuir a la mejora de la seguridad pública y de la garantía de los derechos humanos. El proyecto se enmarca en el objetivo general de las políticas del gobierno uruguayo, destinadas a mejorar la calidad de vida de los sectores menos favorecidos de la población, con una apuesta fundamental dirigida al incremento de la seguridad ciudadana. Los ejes centrales pueden sintetizarse en los siguientes componentes;

Estructura ministerial; herramientas de gestión; imagen institucional; formación penitenciaria; transversalización de género y participación ciudadana. En relación a la formación penitenciaria, el proyecto ve necesario desarrollar una formación penitenciaria donde la Escuela Nacional de Policía, producto de la fase 1 del proyecto, tiene un rol protagónico. Las acciones que se proponen desarrollar para revertir el perfil del funcionariado carcelario están enmarcadas en la unificación del Sistema Penitenciario Nacional. Para ello, el proyecto prevé las siguientes actividades:

- Sistema de Gestión Carcelaria enmarcado dentro de la actividad de implantación de sistemas de información;
- Estudios estratégicos para la planificación y evaluación de la gestión que incluye encuestas de victimización y relevamiento de datos en el sistema de cárceles; y
- Diseño y ejecución de cursos de formación básica penitenciaria.

73. Esta última actividad tiene una duración prevista de un año y un presupuesto de €44.900 y cubre el cuarto eje prioritario identificado por las nuevas autoridades del Ministerio del Interior.

Comisión Europea (CE)

74. En la actualidad la Comisión Europea se encuentra en la fase de formulación de su proyecto “Apoyo a la reforma del sistema de justicia penal y penitenciario de Uruguay” el cuál entraría en vigor a partir de enero de 2012 y tendría una duración de 5 años y un presupuesto estimado de €5 Millones. Tal y como se describe en su ficha de identificación, el proyecto apoyará la reforma integral de la política de justicia penal con especial hincapié en la implementación de una nueva legislación en el ámbito penal y reforzar la instrumentación de penas alternativas así como el respeto y cumplimiento de los derechos humanos en los centros de reclusión, con especial atención a las cuestiones de salud y educación, promoviendo la reinserción social y profesional de las personas privadas de libertad, con énfasis en los jóvenes y mujeres con hijos a cargo. Para ello, durante el 2010, diseñarán una serie de actividades de capacitación, identificarán los suministros y recursos que se requieran para el logro de los objetivos y diseñarán y acordarán las asistencias técnicas junto con las contrapartes nacionales.

75. Asimismo, la CE, en el marco de subvenciones del IEDH, está financiando tres proyectos de ONGs nacionales relacionados con la humanización del sistema carcelario por un monto de € 415.338 y una duración de un año (2010-2011). Éstas son las siguientes:

Cuadro 4. Relación proyectos de ONGs financiadas por la CE trabajando en la temática

Título proyecto	ONG	Monto €	Objetivo general
Alternativa Solidaria: Promoción del cooperativismo de trabajo en los Centros Penitenciarios de Canelones, como herramienta para la consolidación de la democracia y el estado de derecho en Uruguay	Cooperazione per lo Sviluppo dei Paesi Emergenti – COSPE Socio: FCPU – Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay	121.338	Contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de las personas privadas de libertad de los Centros Penitenciarios de Canelones y de su entorno familiar
Humanización del sistema carcelario	Patronato de Encarcelados y Liberados de San José	€150.000	Favorecer la readaptación social procurando la inserción laboral y cultural del grupo beneficiario y su progresiva integración a la sociedad a través de la inclusión
Hacia una política de Estado en privación de libertad: diálogo, recomendaciones y propuestas	Servicio de Paz y Justicia – SERPAJ Socio: Observatorio del Sistema Judicial – Movimiento Nacional Gustavo Volpe.	€144.000	

Fuente: Comisión Europea

Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB)

76. La COMJIB nació el año 1992 mediante el Tratado de Madrid. En este periodo, la COMJIB ha desarrollado líneas de trabajo relativas a procesos de reforma de justicia, acceso a la justicia, introducción a las nuevas tecnologías, violencia de género, delincuencia organizada transnacional y cooperación jurídica internacional. Desde el 2007 se priorizaron los trabajos sobre los sistemas penitenciarios. Para el Uruguay, el punto focal de la COMJIB es la Dirección de Asuntos Constitucionales, Legales y Registrales del Ministerio de Cultura y Educación (MEC).

77. Cabe resaltar que la COMJIB viene trabajando sobre la “Declaración de San José” la cual se espera firmen los Ministros de Justicia (por Uruguay sería el MEC) en octubre 2010 en México DF. En términos generales, la Declaración, la cual será vinculante, manifiesta la voluntad de los países de fortalecer la cooperación internacional y regional en beneficio y mejora de sus respectivos sistemas penitenciarios, la promoción de los derechos de las personas penalmente privadas de libertad y el intercambio de buenas prácticas. Para ello, entre otros puntos, recomiendan “lograr que el cumplimiento de los derechos humanos de las personas penalmente privadas de libertad se identifique como una responsabilidad compartida entre los diversos Ministerios, institucionales públicas y otros ámbitos de gobierno, considerando que aquéllas tienen derecho a la misma calidad de servicios públicos que el resto de la población” y “promover el desarrollo de programas y sistemas orientados a la implementación de penas no privativas de libertad y de medidas alternativas a la prisión, como herramientas para el mejor desarrollo del sistema de ejecución penal, sin que esto represente un incremento del control social penal, reservando el sistema de privación de libertad como última alternativa” y reconocen ciertos principios básicos como el del derecho

al trabajo, salud, educación y actividades culturales y acceso a los derechos específicos de las mujeres penalmente privadas de libertad¹⁸.

78. En este sentido, vemos que las líneas de acción del Gobierno están en perfecta concordancia con la futura Declaración de San José y que muchas de las acciones previstas a corto y medio plazo están alineadas con los requisitos mínimos de derechos para las personas privadas de libertad en el sistema penitenciario uruguayo.
79. La Declaración de San José puede ser un buen punto de partida para comenzar el diálogo inter-ministerial a nivel nacional que garantice los derechos básicos de las personas privadas de libertad y se pueden buscar el apoyo técnico a través de las buenas prácticas regionales de la COMJIB.

4. Estrategias: lecciones aprendidas y Programa Conjunto propuesto

80. A partir de la intención del SNU de incrementar la coherencia programática y de políticas mediante el aumento de la sinergia y complementariedad de sus agencias que fuera plasmado en la iniciativa “Unidos en la Acción” y de la voluntad del Gobierno Uruguayo de participar en el mismo de manera de mejorar el impacto de sus políticas, se realiza el acuerdo de diseñar un Programa Conjunto (2007 – 2010). En el proceso de elaboración del Programa Conjunto, el Gobierno manifestó su interés en reforzar la cooperación del SNU en algunas áreas programáticas incluidas en el MANUD, a saber: (a) el fortalecimiento de las capacidades estatales para planificar estrategias de desarrollo; (b) la promoción de la participación ciudadana en el territorio y del desarrollo local; y (c) el fortalecimiento de las políticas sociales sectoriales, los programas de inclusión social y planes para luchar contra distintas fuentes de inequidad y discriminación.
81. Todo indica que el planteo de propuestas desde ámbitos externos –como lo es el sistema de Naciones Unidas- es valorado como un necesario catalizador para superar muchos bloqueos existentes y avanzar tanto en la definición de nuevos modelos de tratamiento como en la formación de los cuadros técnicos y de gestión necesarios para llevarlo adelante.
82. El análisis de situación antes descrita demanda la reflexión e implantación de un plan de largo aliento que permita no solo reducir las tasas que Uruguay presenta hoy sino, fundamentalmente, generar condiciones que le permitan al sistema asegurar la protección de los derechos de la población privada de libertad y cumplir su misión y función de resocialización.¹⁹ La reflexión sobre el rediseño de los sistemas de privación de libertad en Uruguay, partiendo de una perspectiva de derechos, debe involucrar necesariamente al conjunto de actores e instituciones concernidas: el Poder Ejecutivo (en particular, el Ministerio del Interior, el INAU, el MEC y la Junta Nacional de Drogas en tanto instancia interministerial ya involucrada en la materia), el Poder Legislativo, el Poder Judicial y las organizaciones de la sociedad civil.

¹⁸ “Declaración de San José”, Documento de trabajo de la COMJIB, 9 de marzo de 2010, Secretaría General.

¹⁹ Las condiciones de hacinamiento de la población carcelaria, la falta de recursos materiales y técnicos y los obstáculos que las generaciones más jóvenes enfrentan, en general, para insertarse en el mercado laboral ponen en duda la capacidad que puede tener el sistema carcelario para cumplir con su misión de resocialización.

83. El Programa propuesto se basa en el plan de acción diseñado por el Ministerio del Interior para abordar la presente crisis del sistema penitenciario y los antecedentes de cooperación que varias Agencias del Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay, tanto residentes como no residentes (OIT, ONUDD, PNUD, UNIFEM y UNOPS como agencias ejecutoras y UNICEF, la OACDH, OPS/OMS y ONUSIDA como agencias asociadas) tienen en este campo. Asimismo, el presente Proyecto busca, por una parte, articular acciones –y aportes– que las Agencias ya vienen realizando junto a los organismos públicos y las organizaciones de la sociedad civil en el campo de la atención de la población privada de libertad, y, por otra, impulsar nuevas actividades de asistencia técnica y atención a poblaciones específicas con el soporte financiero del “Fondo de Coherencia Una ONU para Uruguay”, en el marco de la experiencia piloto de Reforma de las Naciones Unidas en Uruguay “Unidos en la Acción”.
84. Concretamente, el proyecto tiene como objetivo general colaborar en los procesos de reforma y mejoramiento de las instituciones para personas privadas de libertad de manera de aumentar las posibilidades de plena reinserción.
85. En base al objetivo general y teniendo en cuenta tanto el proyecto de AECID como el futuro proyecto de la CE que empezará a funcionar a partir de enero 2012 y los tres proyectos financiados por la CE a ONGs nacionales, se ha estructurado el presente proyecto como una asistencia preparatoria que apoye al Ministerio del Interior en sus esfuerzos por mejorar la situación actual y allane el camino a futuros proyectos. En este sentido, el proyecto tiene tres efectos que apuntan a la reforma de las instituciones para personas privadas de libertad, fortalecimiento del Sistema Penitenciario y la promoción del diálogo inter institucional e inter sectorial para el logro de una estrategia de medio y largo plazo; el apoyo a la ejecución y ampliación de medidas sustitutivas a la privación de libertad que apoyen a reducir significativamente el hacinamiento que viven las personas privadas de libertad y trazar pautas para la mejora de las condiciones generales de reclusión mediante el apoyo al desarrollo de proyectos piloto en áreas de salud y tratamiento al consumo de drogas así como la educación y el trabajo. Así mismo, teniendo en cuenta la complementariedad de acciones de todos los actores de la cooperación internacional que están trabajando en la temática (ver figura 1) y la complejidad de la situación (ver anexo 1. Árbol de problemas), podemos ver que, por un lado, se están cubriendo los cuatro ejes prioritarios del Ministerio del Interior así como los cuatro ejes principales del árbol de problemas.

Figura 1. Alineación de los diferentes proyectos de la cooperación internacional con los ejes del Gobierno.

EJES DEL GOBIERNO				
COORDINACIÓN DE LA COOPERACIÓN	Reforma proceso penal	DDHH (educación, salud)	Micro-emprendimientos	Capitación policial
	SNU	SNU	SNU	AECID
	ONG	ONG	ONG	
	CE	CE	CE	CE

5. Marco de resultados

86. A continuación se presenta el Marco de Resultados del proyecto conjunto, incluyendo los efectos a alcanzar al término del mismo, los productos que permitirán alcanzar dicho efecto, y los resultados esperados. Los indicadores de cada producto se detallan en el Cuadro “Marco de monitoreo y evaluación”. La agencia ejecutora, en cada producto, promoverá la coordinación entre todas las agencias asociadas, a fin de desarrollar las actividades previstas en los Planes Anuales de Trabajo.

Resultados y actividades del proyecto conjunto

87. Efecto 1: Asistencia en los procesos de reforma de las instituciones para personas privadas de libertad y fortalecimiento del Sistema Penitenciario y Promoción del diálogo para el logro de una estrategia a medio y largo plazo.

88. Producto 1.1 Apoyo a la reforma del Código Penal (CP) y Código Procesal Penal (CPP) con énfasis en las medidas alternativas a la prisión.

1.1.1 Elaborar un informe de estado de situación con recomendaciones sobre el nuevo CP y CPP en proceso de aprobación, integrando la mirada de los actores involucrados del sistema.

89. Producto 1.2 Reformulada la reglamentación del trabajo inter-penitenciario, la inserción laboral en el pre-egreso y del liberado (empleo asistido, emprendimientos, PNEL)

1.2.1 Asistencia en la evaluación de la normativa laboral intrapenitenciaria e inserción laboral del egresado;

- 1.2.2 Evaluar la reglamentación existente en cuanto trabajo interno de las personas privadas de libertad, integrando una comparación de reglamentaciones en tal sentido a nivel regional e internacional;
- 1.2.3 Evaluar el estado de situación de la normativa y mecanismos de inclusión social laboral de las personas recién liberadas del sistema;
- 1.2.4 Realizar un informe con recomendaciones sobre los ajustes necesarios para modificar la reglamentación de trabajo intrapenitenciario, la integración de la iniciativa privada dentro de las unidades de encierro, entre otras dimensiones del empleo intra y post penitenciario.

90. Producto 1.3 Evaluada la situación actual de las Mujeres Privadas de Libertad en el Sistema

- 1.3.1 Asistencia en la evaluación de la situación actual de Mujeres Privadas de Libertad en el sistema;
- 1.3.2 Evaluar y recomendar acciones específicas en el diseño de planes dirigidos a las mujeres privadas de libertad.

91. Producto 1.4 Promovido el diálogo para el logro al medio y largo plazo de una estrategia para el Sistema Penitenciario Uruguayo y el Sistema de Atención a los Adolescentes en conflicto con la ley.

- 1.4.1 Identificación conjunta de los diálogos claves a potenciar durante la vida del proyecto por parte del Comité de Gestión;
- 1.4.2 Diseño conjunto de cada uno de los diálogos y planificación de las actividades a desarrollarse durante el 2010 y 2011;
- 1.4.3 Implementación de los diálogos contando con la infraestructura del Centro de Formación de la Cooperación Española en Montevideo;
- 1.4.4 Diseño de la estrategia de comunicación de los acuerdos y resultados de los diálogos.

92. Efecto 2. Apoyo en la ejecución y ampliación de Medidas Sustitutivas a la Privación de la Libertad.

93. Producto 2.1 Fortalecida la Oficina de Seguimiento a la Libertad Asistida (OSLA)

- 2.1.1 Apoyo con recursos humanos especializados para la atención a procesados con medidas de seguimiento;
- 2.1.2 Apoyo en equipamiento al proceso de instalación de la OSLA.

94. Producto 2.2 Apoyado al Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados para darle seguimiento adecuado a las medidas alternativas al encarcelamiento.

- 2.2.1 Promover la continuidad del apoyo en recursos humanos técnicos brindados al Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados en el marco de la ejecución de medidas sustitutivas.

- 2.2.1.1 Coordinación en administración de día y hora de la primera entrevista;
- 2.2.1.2 Primera entrevista social y/o psicológica y jurídica de diagnóstico;
- 2.2.1.3 Coordinación de tareas comunitarias en el centro receptor;

- 2.2.1.4 Entrevistas de seguimiento sociales y psicológicas, individuales y/o de parejas y familiares;
 - 2.2.1.5 Coordinación con instituciones públicas y privadas (trabajo en red);
 - 2.2.1.6 Seguimiento de su asistencia y desempeño en el centro receptor;
 - 2.2.1.7 Informes de avance del proceso al juez;
 - 2.2.1.8 Entrevista de cierre. Devolución del proceso;
 - 2.2.1.9 Informe al juez;
 - 2.2.1.10 Reuniones de equipo mensuales.
95. Efecto 3. Mejoradas las condiciones generales de reclusión mediante el apoyo al desarrollo de proyectos piloto en las áreas de salud / drogas y educación y trabajo.
96. Producto 3.1 Mejorada la atención en salud y disminuido el consumo problemático de sustancias del grupo meta²⁰ en la Unidad de Mujeres.
- 3.1.1 Realización de un diagnóstico situacional, dinámico y estructural de la interna privada de libertad mediante entrevistas individuales, trabajo de grupo terapéutico y aplicación de batería de test psicológicos;
 - 3.1.2 Preparación para el egreso del grupo de tratamiento y/o egreso del sistema penitenciario en talleres con disparadores para la puesta en palabras de fantasías, ansiedades y temores al respecto;
 - 3.1.3 Abordaje psicoterapéutico individual y de grupo;
 - 3.1.4 Desarrollar una visión y acción interdisciplinaria / multisectorial favorable a la educación para la salud con énfasis en enfermedades prevalentes a nivel de la población privada de libertad: VIH-SIDA, drogodependencia y TBC;
 - 3.1.5 Implementación de un plan terapéutico interdisciplinario;
 - 3.1.6 Habilitación de las mejores condiciones para el egreso de la persona privada de libertad;
 - 3.1.7 Articulación intra y extra carcelaria para la conformación de un dispositivo de trabajo en red;
 - 3.1.8 Articulación con el producto 3.4 de desarrollo de micro-emprendimientos para identificar y desarrollar el micro-emprendimiento más favorable para las personas privadas de libertad en la Unidad de Mujeres.
97. Producto 3.2 Mejorada la atención en salud y disminuido el consumo problemático de sustancias del grupo meta en la Unidad Penitenciaria El Molino
- 3.2.1 Realización de un diagnóstico situacional, dinámico y estructural de la interna privada de libertad mediante entrevistas individuales, trabajo de grupo terapéutico y aplicación de batería de test psicológicos;
 - 3.2.2 Preparación para el egreso del grupo de tratamiento y/o egreso del sistema penitenciario en talleres con disparadores para la puesta en palabras de fantasías, ansiedades y temores al respecto;
 - 3.2.3 Abordaje psicoterapéutico individual y de grupo;

²⁰ A los efectos del presente proyecto, entiéndese por grupo meta al subconjunto de internas o internos que se integran de manera regular a los programas terapéuticos propuestos.

- 3.2.4 Desarrollar una visión y acción interdisciplinaria / multisectorial favorable a la educación para la salud con énfasis en enfermedades prevalentes a nivel de la población privada de libertad: VIH-SIDA, drogodependencia y TBC;
- 3.2.5 Implementación de un plan terapéutico interdisciplinario;
- 3.2.6 Habilitación de las mejores condiciones para el egreso de la persona privada de libertad;
- 3.2.7 Articulación intra y extra carcelaria para la conformación de un dispositivo de trabajo en red;
- 3.2.8 Articulación con el producto 3.4 de desarrollo de micro-emprendimientos para identificar y desarrollar el micro-emprendimiento más favorable para las personas privadas de libertad en la Unidad de Mujeres.

98. Producto 3.3 Mejorada la atención en salud y disminuido el consumo problemático de sustancias del grupo meta en la Unidad de Punta Rieles

3.3.1 Área Administrativa:

- 3.3.1.1 Elaboración y distribución de las planillas de asistencia, historias clínicas e informes técnicos;
- 3.3.1.2 Comunicación con familiares y redes externas;
- 3.3.1.3 Coordinación de actividades como entrevistas, reuniones, etc;
- 3.3.1.4 Compra o disponibilidad de artículos necesarios para las diversas actividades.

3.3.2 Área Medico psiquiátrica

- 3.3.2.1 Diagnóstico médico psiquiátrico de las personas privadas de libertad participantes;
- 3.3.2.2 Evaluación estado de salud biomédica y planificación tratamiento adecuado;
- 3.3.2.3 Desintoxicación de participantes que comienzan una abstinencia muy aguda;
- 3.3.2.4 Deshabitación de participantes que sufran de abuso de medicamentos;
- 3.3.2.5 Registro semanal de signos vitales;
- 3.3.2.6 Realización de talleres para adquirir conocimientos básicos de genética y comorbilidad médica y psiquiátrica;
- 3.3.2.7 Enfermería básica para los participantes del programa.

3.3.3 Área terapéutica

- 3.3.3.1 Actividades sobre el aprendizaje acerca del concepto semántico de la palabra adicción, la definición como enfermedad involuntaria, progresiva y crónica con sus características a nivel mental, emocional, físico y social, etc.
- 3.3.3.2 Instrucción sobre conocimientos básicos de diagnóstico adictivo, la dualidad o ambivalencia que existe entre la persona o su adicción, toxicología de las drogas, consecuencias físicas, emocionales y sociales del consumo adictivo, intoxicación aguda, síndrome de abstinencia y efectos a largo plazo;
- 3.3.3.3 Introducción a la codependencia y su recuperación;
- 3.3.3.4 Trabajo para mejorar las habilidades en la superación de pérdidas y duelos respectivos;
- 3.3.3.5 Identificación y expresión saludable de sentimientos;
- 3.3.3.6 Ejecución del programa de impacto en las víctimas;
- 3.3.3.7 Ejecución del programa de pensamiento criminal;
- 3.3.3.8 Introducción a la autoayuda;
- 3.3.3.9 Conformación de grupos temáticos;

- 3.3.3.10 Confrontación con la ilusión de control y la memoria selectiva;
 - 3.3.3.11 Proceso de cambio, prevención de recaídas y mantenimiento de recuperación.
- 3.3.4 Área Social
- 3.3.4.1 Relevamiento social y familiar del participante;
 - 3.3.4.2 Informe de fortalezas y debilidades del medio al cual el participante regresaría y mejoras a ser recomendadas para aumentar posibilidades de recuperación del mismo;
 - 3.3.4.3 Fomentar mecanismos que favorecen la inclusión y que trascienden el espacio de objetivación de la institución cárcel;
 - 3.3.4.4 Facilitar la accesibilidad a las redes de protección social de las familias;
 - 3.3.4.5 Diseño de la metodología de abordaje de la problemática;
 - 3.3.4.6 Generación de espacios de reflexión orientados a interpelar lo fenoménico, desarrollar conocimientos y habilidades que proporcionen herramientas para construir un proyecto de vida.
99. 3.3.5 Articulación con el producto 3.4 de desarrollo de micro-emprendimientos para identificar y desarrollar el micro-emprendimiento más favorable para las personas privadas de libertad en la Unidad de Mujeres.
100. Producto 3.4 Capacidades Institucionales fortalecidas en la identificación y desarrollo de competencias para mejorar las condiciones de empleabilidad de la población meta.
101. 3.4.1 Buenas prácticas a nivel nacional y regional identificadas.
- 3.4.1.1 Contacto con las instituciones nacionales para recolección y sistematización de Información y búsqueda y contacto con posibles iniciativas interesantes a nivel regional.
 - 3.4.1.2 Identificación de lecciones aprendidas a ser compartidas y transferidas.
 - 3.4.1.3 Contacto con las buenas prácticas nacionales y sistematización de lecciones aprendidas : fortalezas y debilidades a destacar y recuperar.
102. 3.4.2 Formadores capacitados.
- 3.4.2.1 Contacto con los actores nacionales identificados por el MI (se incluirán agentes u oficiales facilitadores de los Centros) que participaran de los procesos de fortalecimiento.
 - 3.4.2.2 Planificación y organización de las acciones formativas.
 - 3.4.2.3 Desarrollo de materiales y recursos didácticos para el desarrollo de los talleres.
 - 3.4.2.4 Realización de dos talleres de una semana de duración cada uno.
 - 3.4.2.5 Sistematización de los talleres.
 - 3.4.2.6 Acciones de acompañamiento al grupo de formadores.
103. 3.4.3 Iniciativas o emprendimientos productivos viables fortalecidos.
- 3.4.3.1 Identificación de material didáctico sobre competencias para la empleabilidad, gestión de micro emprendimientos y desarrollo de negocio.

- 3.4.3.2 Fortalecimiento de instituciones y actores en metodologías y estrategias para el desarrollo de competencias básicas y de gestión de micro emprendimiento en la población meta.
- 104. 3.4.4 Mecanismos de inserción laboral promovidos en las redes empresariales nacionales.
 - 3.4.4.1 Estrategias de vinculación con el sector productivo para la inserción laboral de la población meta.
 - 3.4.4.2 Elaboración de material informativo.
 - 3.4.4.3 Disseminación del proyecto.
- 101. 4. Programa efectivamente gestionado, monitoreado y coordinado con otras iniciativas, proyectos y programas en curso en búsqueda de sinergias que fomenten la continuidad de la iniciativa.
- 102. 5. Realizadas todas las adquisiciones de material relacionadas a los tres efectos.
 - 5.1 Planificación a detalle de todas las compras requeridas para el efecto 2 y 3 del programa.
 - 5.2 Apoyar al MI y OIT/CINTERFOR en el diseño del programa de compras para el eje de micro-emprendimientos a desarrollarse en los tres pilotos.
- 103. El monitoreo y la gestión del proyecto conjunto se hará de acuerdo a los procedimientos establecidos para el Fondo de Coherencia, de modo de asegurar una eficiente ejecución del proyecto y la consecución de los resultados planteados.

Cuadro 5: Marco de resultados

Efecto UNDAF y del Programa Conjunto <i>Construyendo capacidades para el desarrollo 2007/2010</i> : Para 2010 el país habrá avanzado en la armonización efectiva de la legislación y las prácticas nacionales con los compromisos internacionales y en el fortalecimiento de las instituciones públicas y de la para sociedad civil la formulación, ejecución, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas								
Objetivo: Colaborar en los procesos de reforma y mejoramiento de las instituciones para personas privadas de libertad de manera de aumentar las posibilidades de plena reinserción.								
Productos del proyecto conjunto	Agencia Ejecutora	Asociado nacional en la implementación	Agencias Asociadas	Actividades indicativas	Fondos	Presupuesto Estimado USD		
						S II 2010	S I 2011	Total
Efecto 1: El Programa habrá apoyado los procesos de reforma de las instituciones para personas privadas de libertad y fortalecido el Sistema Penitenciario promoviendo el diálogo para el logro de una estrategia de medio y largo plazo.								
Producto 1.1 Apoyada la reforma del Código Penal (CP) y el Código Procesal Penal (CPP) con énfasis en la aplicación de las medidas alternativas a la prisión	PNUD	MI	UNIFEM, OIT	1.1.1 Elaborar informe de estado de situación con recomendaciones sobre el nuevo CP y CPP integrando la mirada de los actores involucrados y asistiendo al MI y teniendo en cuenta los aportes de los productos 1.2 y 1.3	FC	10.000		10.000
Producto 1.2 Reformulada la reglamentación del trabajo interpenitenciario, la inserción laboral en el pre-egreso y del liberado (empleo asistido, emprendimientos, PNEL).	OIT	MI	UNIFEM, PNUD	1.2.1 Asistencia en la evaluación de la normativa laboral intrapenitenciaria e inserción laboral del egresado	FC	10.000		10.000
				1.2.2 Evaluar la reglamentación existente en cuanto a trabajo interno de las personas privadas de libertad				
				1.2.3 Evaluar el estado de situación de la normativa y mecanismos de inclusión social laboral				
				1.2.4 Realizar un informe con ajustes necesarios				
Producto 1.3 Evaluada la situación actual de Mujeres Privadas de Libertad en el Sistema	UNIFEM	MI	PNUD, UNICEF	1.3.1 Asistencia en la evaluación de la situación de mujeres privadas de libertad en el sistema	FC	5.000		5.000
				1.3.2 Evaluar y recomendar acciones específicas en el diseño de planes dirigidos a las mujeres privadas de libertad				
		Mesa de Mujeres Privadas de Libertad	UNIFEM	6.000	12.000	18.000		
Producto 1.4 Promovido el diálogo para el logro al medio y largo plazo de una estrategia para el Sistema Penitenciario Uruguayo y el Sistema de Atención a los Adolescentes en conflicto con la ley	PNUD	MI y otros asociados en el diálogo (INAU, CEJU, MEC y sociedad civil)	PNUD, OACDH, ONUSIDA, UNICEF, OIT, UNIFEM,	1.4.1 Identificación conjunta de los diálogos claves a potenciar durante la vida del proyecto por parte del Comité de Gestión	FC	10.000	15.000	25.000
				1.4.2 Diseño conjunto de cada uno de los diálogos y planificación de las actividades a desarrollarse durante el 2010 y 2011				
				1.4.3 Implementación de los diálogos				
				1.4.4 Diseño de la estrategia de comunicación				
				1.4.5 Edición de las publicaciones				

Efecto 2: El Programa conjunto habrá apoyado la ejecución y ampliación de medidas sustitutivas a la privación de libertad.								
Producto 2.1 Fortalecida la Oficina de Seguimiento de la Libertad Asistida (OSLA)	PNUD	MI	OIT, UNIFEM	2.1.1 Apoyo con recursos humanos especializados para la atención a procesados con medidas de seguimiento	FC	20.156	20.156	40.312
				2.1.2 Apoyo en equipamiento al proceso de instalación de la OSLA.				
Producto 2.2 Apoyado al Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados para darle seguimiento adecuado a las medidas alternativas al encarcelamiento.	PNUD	MI	OIT, UNIFEM	2.2.1 Promover la continuidad del apoyo en recursos humanos técnicos brindados al Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados en el marco de la ejecución de medidas sustitutivas	FC	13.440		13.440
	ONUDD	MI	UNIFEM	2.2.2 Fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y de la Sociedad Civil contra la Violencia de Género en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay	ONUDD	70.000		70.000
Efecto 3: Mejoradas las condiciones generales de reclusión mediante el apoyo al desarrollo de proyectos piloto en las áreas de salud / drogas y educación y trabajo.								
Producto 3.1 Mejorada la atención en salud y disminuido el consumo problemático de sustancias del grupo meta en la Unidad de Mujeres	UNIFEM	JND y otros asociados en el diálogo (ASSE)	ONUSIDA, OPS/OMS, UNFPA	3.1.1 Realización de un diagnóstico situacional, dinámico y estructural de la interna privada de libertad	FC	48.877	4.324	53.201
				3.1.2 Preparación para el egreso del grupo de tratamiento y/o egreso del sistema penitenciario				
				3.1.3 Abordaje psicoterapéutico individual y de grupo;				
				3.1.4 Desarrollar una visión y acción interdisciplinaria / multisectorial favorable a la educación para la salud con énfasis en enfermedades prevalentes a nivel de la población privada de libertad: VIH-SIDA, drogodependencia y TBC				
				3.1.5 Implementación de un plan terapéutico interdisciplinario;				
				3.1.6 Habilitación de las mejores condiciones para el egreso de la ppl				
				3.1.7 Articulación intra y extra carcelaria para la conformación de un dispositivo de trabajo en red;				
				3.1.8 Articulación con el producto 3.4 de desarrollo de micro-emprendimientos para identificar y desarrollar el micro-emprendimiento más favorable para las personas privadas de libertad en la Unidad de Mujeres.				

Producto 3.2 Mejorada la atención en salud y disminuido el consumo problemático de sustancias en la Unidad Penitenciaria El Molino	UNIFEM	JND y otros asociados en el diálogo (ASSE)	ONUSIDA, OPS/OMS, UNFPA	3.1.1 Realización de un diagnóstico situacional, dinámico y estructural de la interna privada de libertad	FC	23.282		23.282
				3.1.2 Preparación para el egreso del grupo de tratamiento y/o egreso del sistema penitenciario				
				3.1.3 Abordaje psicoterapéutico individual y de grupo;				
				3.1.4 Desarrollar una visión y acción interdisciplinaria / multisectorial favorable a la educación para la salud con énfasis en enfermedades prevalentes a nivel de la población privada de libertad: VIH-SIDA, drogodependencia y TBC				
				3.1.5 Implementación de un plan terapéutico interdisciplinario;				
				3.1.6 Habilitación de las mejores condiciones para el egreso de la ppl				
				3.1.7 Articulación intra y extra carcelaria para la conformación de un dispositivo de trabajo en red;				
				3.1.8 Articulación con el producto 3.4 de desarrollo de micro-emprendimientos para identificar y desarrollar el micro-emprendimiento más favorable para las ppl en la Unidad de El Molino				
Producto 3.3 Mejorada la atención en salud y disminuido el consumo problemático de sustancias del grupo meta en la Unidad de Punta Rieles	ONUDD	MI y otros asociados en el diálogo (ASSE)	ONUSIDA, OPS/OMS, UNFPA	3.3.1 Realización trabajo en área adm.	FC		61.274	61.274
				3.3.2 Realización trabajo en área médico psiquiátrica				
				3.3.3 Realización trabajo área terapéutica				
				3.3.4 Realización trabajo área social				
				3.3.5 Articulación con el producto 3.4 de desarrollo de micro-emprendimientos para identificar y desarrollar el micro-emprendimiento más favorable para las ppl en la Unidad de La Tablada				
Producto 3.4 Capacidades institucionales fortalecidas en la identificación y desarrollo de competencias para mejorar las condiciones de empleabilidad de la población meta.	OIT / CINTERFOR	MI	UNIFEM, UNFPA	3.4.1 Buenas prácticas a nivel nacional y regional identificadas	FC	11.968	40.500	52.468
				3.4.2 Formadores capacitados				
				3.4.3 Iniciativas o emprendimientos productivos viables fortalecidos				
				3.4.4 Mecanismos de inserción laboral promovidos en las redes empresariales nacionales				
Producto 4. Programa efectivamente gestionado, monitoreado y coordinado con otras iniciativas, proyectos y programas.	PNUD	MI	UNIFEM, OIT, OIT /CINTERFOR, ONUDD	4.1. Conformación de la unidad de gestión	FC	24.546	33.635	58.181
				4.2 Monitoreo y evaluación del programa				

Producto 5. Realizadas todas las adquisiciones de material relacionadas a los tres efectos	UNOPS	MI / JND	OIT, PNUD, ONUDD, UNIFEM.	5.1 Realizar las compras para el efecto 2	FC	40.659	70.730	111.389
				5.2 Realizar las compras para el efecto 3				
Total de actividades sin recuperación de costos de gestión "management fees" del Fondo de Coherencia						217.928	245.619	463.547
Total de actividades sin recuperación de costos de gestión "management fees" de Fondos UNIFEM						6.000	12.000	18.000
Total de actividades sin recuperación de costos de gestión "management fees" de Fondos ONUDD						70.000		70.000
Recuperación de costos de gestión "management fees" por semestre del Fondo de Coherencia						15.255	17.193	32.448
Total del programa financiado por el Fondo de Coherencia						233.183	262.812	495.995
Total de otros Fondos del Programa						76.000	12.000	88.000
Total del Programa (incluye fondos del Fondo de Coherencia, RR de las Agencias y en especias, GOB, etc)						309.183	274.812	583.995

		2° sem 2010	1er sem 2011	Total
Actividades por agencia ejecutora	PNUD	78.142	68.791	146.933
Actividades por agencia ejecutora	UNIFEM	77.159	4.324	81.483
Actividades por agencia ejecutora	OIT; OIT/CINTERFOR	21.968	40.500	62.468
Actividades por agencia ejecutora	UNOPS	40.659	70.730	111.389
Actividades por agencia ejecutora	ONUDD		61.274	61.274

Recuperación de costos de gestión por agencia ejecutora (7%)	PNUD	5.470	4.815	10.285
Recuperación de costos de gestión por agencia ejecutora (7%)	UNIFEM	5.401	303	5.704
Recuperación de costos de gestión por agencia ejecutora (7%)	OIT	1.538	2.835	4.373
Recuperación de costos de gestión por agencia ejecutora (7%)	UNOPS	2.846	4.951	7.797
Recuperación de costos de gestión por agencia ejecutora (7%)	ONUDD	0	4.289	4.289

Total por agencia	PNUD	83.612	73.606	157.218
Total por agencia	UNIFEM	82.560	4.627	87.187
Total por agencia	OIT	23.506	43.335	66.841
Total por agencia	UNOPS	43.505	75.681	119.186
Total por agencia	ONUDD	0	65.563	65.563

6. Disposiciones en materia de gerencia, administración y coordinación

103. El Programa Conjunto establece los organismos responsables de cada actividad, tanto en el Sistema de las Naciones Unidas como entre sus asociados nacionales, reforzando la colaboración ya existente entre ambas partes.
104. El Programa Conjunto será desarrollado de acuerdo con las prioridades nacionales, que fueron acordadas entre el Gobierno de la República Oriental del Uruguay y el Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay en el MANUD, firmado el 28 de abril del año 2006, y el Programa Conjunto 2007/2010 “Construyendo capacidades para el desarrollo”, firmado el día 19 de octubre del año 2007, y los mandatos de las agencias del Sistema de las Naciones Unidas participantes en el mismo.
105. Las agencias de las Naciones Unidas que participarán en este programa cuentan con experiencia de trabajo conjunto en las distintas actuaciones propuestas en el mismo. Las agencias de las Naciones Unidas responsables por la ejecución de las actividades previstas en el proyecto son individualmente responsables, programática y financieramente, por la implementación de las mismas.
106. El programa será desarrollado con el apoyo de la Oficina de la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas en Uruguay, la que coordinará su acción con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República, en su calidad de representante del Gobierno de Uruguay. Asimismo, participarán en la ejecución del Programa Conjunto en calidad de Asociados Nacionales en la Implementación las instituciones del Estado responsable por estas áreas de política.
107. Las Agencias Asociadas brindarán a las Agencias Ejecutoras (en el marco del Comité Asesor), así como a los Asociados Nacionales en la Implementación, asesoría técnica que contribuya al diseño, desarrollo, seguimiento y evaluación de las actividades. Asimismo, las Agencias Asociadas habrán de contribuir a la definición de los objetivos estratégicos del proyecto, con base en sus mandatos, capacidad técnica y experiencia de trabajo. Las Agencias Asociadas podrán también contribuir a las agencia ejecutoras en la implementación, monitoreo y evaluación de actividades de este proyecto conjunto (incluso a través de iniciativas paralelas), coordinando dichas contribuciones con las agencias ejecutoras –que es responsable programática y financieramente por el desarrollo de las actividades– y los Asociados Nacionales.
108. Con relación al desarrollo y gestión de las actividades se propondrá, cada vez que sea posible, a armonizar las prácticas de las agencias participantes (según lo acordad en el Anexo 2 del presente documento), fortalecer las capacidades nacionales para el diseño y gestión de políticas, en alineación con los sistemas operacionales y de ejecución del país. Las transferencias y frecuencia de los desembolsos serán conformes con las políticas, procesos y procedimientos aplicables de las Agencias Ejecutoras siguiendo las disposiciones acordadas con el país.

Para su ejecución, el programa contará con las siguientes instancias:

109. **Comité Directivo del Fondo de Coherencia del Programa Conjunto 2007-2010 “Construyendo Capacidades para el Desarrollo”** entre el Gobierno de la República Oriental del Uruguay y el Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay: formado por la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas en Uruguay, las agencias participantes en el Programa Conjunto y el Gobierno (a través de la OPP y el Ministerio de Relaciones Exteriores), el cual es presidido por la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas en Uruguay y el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
110. **Comité de Gestión del Programa Conjunto:** Dicho comité tendrá como funciones. a) preparar el plan global y los planes anuales de trabajo, así como las solicitudes de desembolsos semestrales basadas sobre un cronograma de ejecución correspondiente; b) establecer los mecanismos de supervisión, control y monitoreo de las actividades; c) actuar como enlace entre las distintas agencias del SNU y los distintos organismos públicos de Uruguay que participen en la ejecución. El Comité de Gestión del Programa estará integrado por representantes de las Agencias de las Naciones Unidas participantes en el proyecto (OIT / CINTERFOR, ONUDD, PNUD, UNIFEM y UNOPS como Agencias ejecutoras y ONUSIDA, OPS/OMS y UNICEF y como Agencias asociadas. UNFPA está estudiando la posibilidad de asociarse al componente de pilotaje en las Unidades de mujeres en relación con la temática de salud sexual reproductiva), la OPP, la OCR así como el/la Coordinador/a del Programa y los Asociados Nacionales en la Implementación. La periodicidad de las reuniones será definida por dicho comité, dependiendo de la necesidad de abordar temas directamente relacionados con la gestión e implementación del Programa. Serán responsabilidades de dicho comité: a) Asegurar la implementación en tiempo y forma de las actividades y la circulación de los reportes y otros productos identificados en este documento de proyecto; b) Gestionar y ser responsable por el desarrollo del programa para alcanzar los objetivos perseguidos; y c) Desarrollar todas las tareas necesarias para asistir a la Coordinadora Residente en lo que refiere a la presentación de informes.

7. Disposiciones en materia de manejo de los fondos

112. La administración de los recursos financieros de este proyecto que provengan del *Fondo “Unidos en la Acción” para Uruguay* se regirá por la modalidad de “Gestión Financiera en Serie para Programas Conjuntos” (*Joint Programme Pass Through Modality* según su expresión en inglés) elaborada por el Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDG por su sigla en inglés). De acuerdo con dicha guía, los arreglos de gestión, revisión y coordinación deberían documentarse, incluyendo los roles y responsabilidades del Agente Administrativo (AA). Por su parte, los recursos que sean aportados por las propias Agencias Participantes serán administrados de acuerdo a sus propias reglas y procedimientos tal como se establece en la modalidad de “Gestión Paralela”.

113. Siguiendo la modalidad de “Gestión Financiera en Serie para Programas Conjuntos”, las agencias ejecutoras recibirán del AA (PNUD) –quien actúa como AA a partir del acuerdo establecido el 26 de junio de 2007 sobre “Accountability when UNDP is acting as AA in UNDP Multi-Donor Trust Funds and/or UN Joint Programmes”– los recursos para ejecutar junto a los “asociados en la implementación” las actividades que permitan alcanzar los Productos y Resultados acordados en este proyecto. Los desembolsos semestrales estarán sujetos a la disponibilidad de fondos del “Fondo de Coherencia Una ONU”. Asimismo, la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas en Uruguay, las Agencias de las Naciones Unidas participantes en el proyecto y el Gobierno se comprometen a realizar esfuerzos para movilizar los recursos que sean necesarios para la implementación de este Programa.
114. Los desembolsos del AA a las agencias ejecutoras se regirán por los “Términos de Referencia del Fondo de Coherencia Una ONU”, aprobados en Agosto de 2009 por el Comité Directivo del Programa Conjunto 2007-2010 Construyendo *Capacidades para el Desarrollo* entre el Gobierno de la República Oriental del Uruguay y el Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay y sus posibles revisiones anuales.
115. Los aportes que las agencias ejecutoras en este programa realicen a sus Asociados Nacionales en la Implementación, independientemente de su fuente, estarán sujetos a sus respectivos sistemas de prácticas y reglas. No obstante, el programa prevé fondos para realizar una auditoría conjunta de los fondos administrados por las Agencias Ejecutoras. Si dichas Agencias, independientemente de la auditoría conjunta requieren realizar otras auditorías, éstas se llevarán a cabo y costearán con sus respectivos fondos.
116. Las Agencias Ejecutoras en este programa serán responsables por sus respectivos resultados programáticos y desarrollo de las actividades, el uso de los recursos asignados, junto a los asociados en la implementación, así como por la presentación de informes al AA.
117. Las Agencias Ejecutoras y los Asociados Nacionales en la Implementación, una vez realizado el desembolso por parte del AA, acordarán planes anuales de trabajo (año calendario).
118. El AA será responsable por:
- Desembolsar los recursos aprobados a las agencias de las Naciones Unidas que ejecuten actividades en el proyecto;
 - Consolidar los reportes financieros y narrativos provistos por las agencias de Naciones Unidas responsables por la ejecución de las actividades;
 - Proporcionar reportes narrativos a la Coordinadora Residente y al Comité Directivo del Programa Conjunto sobre los avances del proyecto;
 - Proporcionar los reportes consolidados de progreso del proyecto y otros reportes, cuando corresponda, al donante;
 - Armonizar el sistema de reportes y formatos basado en buenas prácticas de programación conjunta;

- Facilitar el trabajo de las agencias de las Naciones Unidas participantes en el proyecto para asegurar su adhesión a la estructura de reportes diseñada para realizar el seguimiento y la evaluación del logro de productos y resultados.

8. Viabilidad, gestión de riesgos y sostenibilidad de los resultados

119. Este programa conjunto ha considerado que los supuestos siguientes deben cumplirse para la implementación de los resultados propuestos:
120. Se cuenta con la voluntad política y las capacidades técnicas para que el programa conjunto se ejecute en los plazos establecidos.
121. Existe la coordinación interinstitucional requerida para el desarrollo de las actividades previstas por el programa conjunto.
122. Los recursos de las agencias estarán disponibles en los tiempos requeridos.
123. Las agencias del SNU tienen un compromiso de trabajo conjunto y toman las medidas correctivas ante cualquier vicisitud.
124. La articulación entre las agencias y los asociados nacionales en la implementación es armónica y fluida para asegurar la ejecución de las actividades previstas en el plan anual de trabajo.
125. El programa conjunto ha considerado los siguientes riesgos:
126. La falta o reducción significativa de los recursos planificados, así como demoras en los desembolsos de los mismos a las agencias participantes.
127. La posible depreciación del dólar norte americano frente al peso uruguayo lo que puede implicar una futura falta de liquidez. En este sentido, se ha dejado un pequeño remanente como “imprevistos” de 2% del total y se ha calculado el tipo de cambio a 18.50, más bajo que el cambio oficial actual (está a 19.19 para el mes de mayo) para poder cubrir la posible depreciación futura.
128. La viabilidad del presente programa está acotada por el éxito de la coordinación inter agencial así como con los socios locales. Esta coordinación y trabajo conjunto conlleva a la sustentabilidad de la iniciativa, de modo de fortalecer capacidades y modificar las leyes y políticas para mejorar la situación de los ciudadanos privados de libertad.

9. Rendición de cuentas, monitoreo, evaluación y presentación de informes

130. Las Agencias Ejecutoras realizarán según sus procedimientos el seguimiento financiero a través de los mecanismos de informes correspondientes. Asimismo, serán responsable por la rendición de cuentas de los fondos desembolsados por el AA para la ejecución de las actividades comprendidas en los Planes Anuales de Trabajo del Programa Conjunto, a fin de controlar las eventuales divergencias entre la ejecución real y planificada y adoptar decisiones al respecto. Al finalizar el programa, se llevará a cabo una auditoría financiera conjunta del desempeño financiero de las Agencias Ejecutoras así como una evaluación externa del mismo.

131. Las Agencias Ejecutoras deducirán 7% de las contribuciones recibidas del *Fondo “Unidos en la Acción” para Uruguay* a efectos de cubrir sus costos indirectos, de acuerdo sus normas, reglas y procedimientos. La OPP será responsable, en representación del Gobierno, de apoyar a las Agencias Participantes y a sus asociados en la implementación en el seguimiento, monitoreo y evaluación de las actividades.
132. El plan de monitoreo y evaluación tiene como objetivo realizar el seguimiento y evaluación de los efectos ocurridos por el programa conjunto. El plan de monitoreo y evaluación seguirá un enfoque de gestión de resultados.
133. Durante la aplicación del plan de monitoreo se podrán realizar ajustes al mismo, cuando se entienda que son necesarios para lograr los Efectos, Resultados y Productos del programa. La participación del conjunto de actores permitirá a su vez, extraer lecciones y valorar las mejores prácticas.
134. El seguimiento y la evaluación final del Programa Conjunto serán la responsabilidad del Comité de Gestión, tomando en cuenta las opiniones y sugerencias de los grupos beneficiarios, y serán realizados con base a la Matriz de monitoreo que se anexa.

Cuadro 6: Marco de monitoreo y evaluación

Resultados Previstos (resultados y productos)	Indicadores (con bases de referencia y marco cronológico indicativo)	Medios de verificación	Métodos de recopilación de la información (con marco cronológico indicativo y frecuencia)	Responsabilidades	Riesgos y Supuestos
Producto 1:1 Apoyada la reforma del Código Penal (CP) y Código procesal penal (CPP) con énfasis en la aplicación las medidas alternativas a la prisión.	Elaborado el informe de estado de situación con recomendaciones sobre el nuevo CP y CPP integrando la mirada de los actores involucrados.	Informe consultoría	Los informes serán presentados trimestralmente al Comité de Gestión del programa	MI; UCME	
Producto 1.2: Reformulada la reglamentación del trabajo intrapenitenciario, la inserción laboral en el pre-egreso y del liberado (empleo asistido, emprendimientos, PNEL).	Reglamentación aprobada el Poder Ejecutivo y puesta en funcionamiento por la DNC	Diario Oficial	Los informes serán presentados trimestralmente al Comité de Gestión del programa	MI; UCME	
Producto 1.3: Incorporado el enfoque de género en la reformulación del CP y el CPP.	Tanto el CP como CPP aprobados y promulgados por el Poder Legislativo y Ejecutivo respectivamente incorporan el enfoque de género	Diario Oficial	Los informes serán presentados trimestralmente al Comité de Gestión del programa	MI; UCME	
Producto 1.4: Promovido el diálogo para el logro al medio y largo plazo de una estrategia para el Sistema Penitenciario Uruguayo y el Sistema de	Se logra el consenso sobre la estrategia de medio y largo plazo para el Sistema Penitenciario Uruguayo y se facilita el diálogo para el Sistema	Relatoría de los diálogos	Los informes serán presentados trimestralmente al Comité de Gestión del programa	MI; UCME	

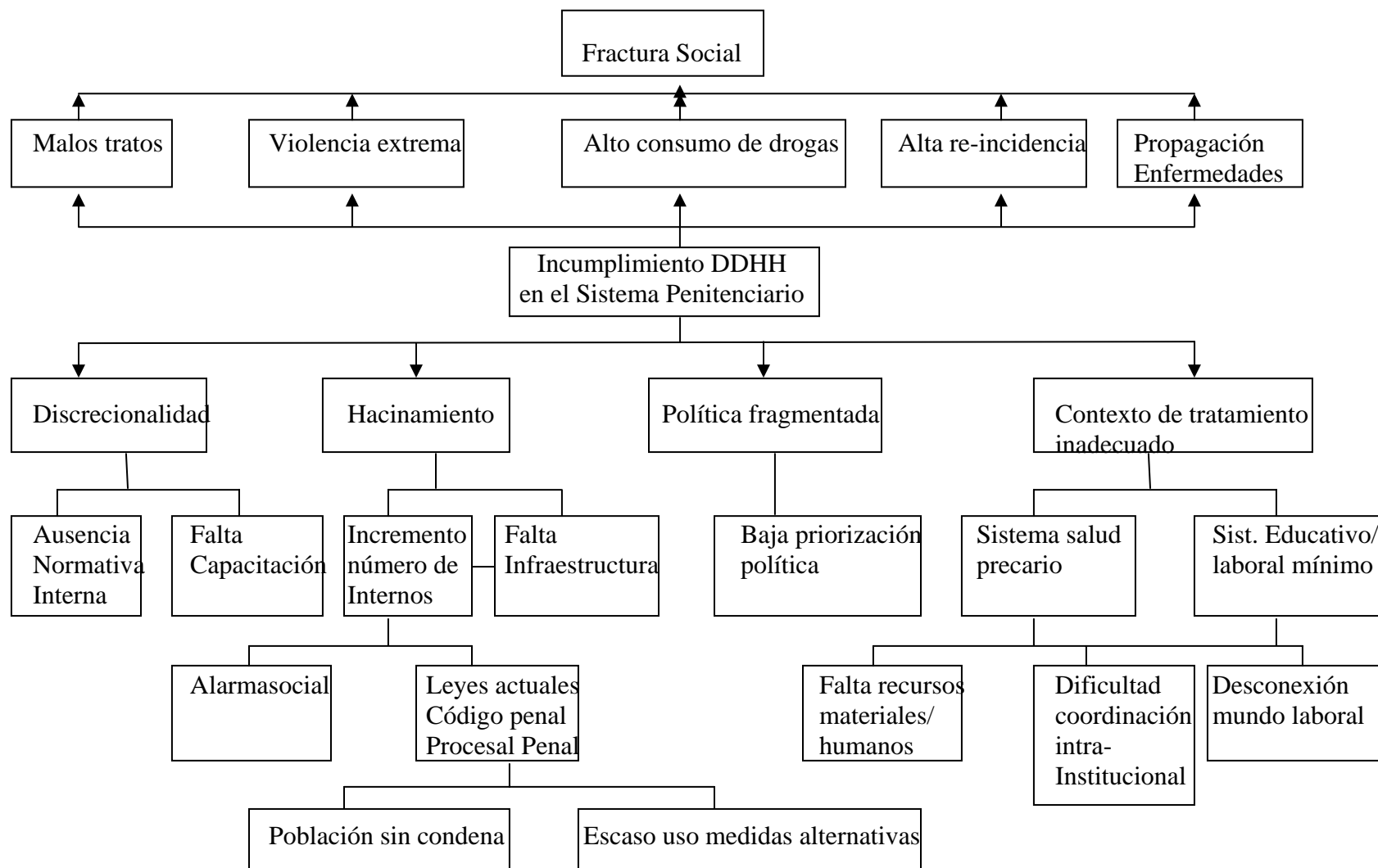
Resultados Previstos (resultados y productos)	Indicadores (con bases de referencia y marco cronológico indicativo)	Medios de verificación	Métodos de recopilación de la información (con marco cronológico indicativo y frecuencia)	Responsabilidades	Riesgos y Supuestos
Atención a los Adolescentes Infractores	de Atención a los Adolescentes Infractores				
Producto 2.1: Fortalecida la Oficina de Seguimiento a la Libertad Asistida (OSLA)	Aumento en el número de Liberados con libertad provisional con seguimiento a cargo de OSLA.	Bitácora de la OSLA	Los informes serán presentados trimestralmente al Comité de Gestión del programa	MI; UCME	
Producto 2.2: Apoyado el Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados para darle seguimiento adecuado a las medidas preventivas al encarcelamiento	Entre 70 y 80 ingresos al Programa de Penas Alternativas (línea de base 64 en 2008) logran cumplir sus penas para 2011.	Bitácora PNEL	Los informes serán presentados trimestralmente al Comité de Gestión del programa	MI; PNEL	
Producto 3.1: Mejorada la atención integral en salud y consumo de sustancias en el grupo meta de la Unidad de Mujeres.	Al menos 50% del grupo meta atendido (sobre 350 internas privadas de libertad) modifica favorablemente su relación con el uso de sustancias. 100% de los beneficiarios siendo testeados con técnicas psicodiagnósticas / específicas de valoración	Informes de actividades al Comité de Gestión; Informes a la DNC Test diagnósticos Certificados de laboratorio ASSE; Registros de consumo y fichas evolutivas	Los informes serán presentados trimestralmente al Comité de Gestión del programa	JND; UCME	
Producto 3.2: Mejorada la	Al menos 50% del grupo	Informes de	Los informes serán presentados	JND; UCME	

Resultados Previstos (resultados y productos)	Indicadores (con bases de referencia y marco cronológico indicativo)	Medios de verificación	Métodos de recopilación de la información (con marco cronológico indicativo y frecuencia)	Responsabilidades	Riesgos y Supuestos
atención integral en salud y consumo de sustancias en el grupo meta del Molino.	meta atendido (sobre 40 mujeres con hijos) modifica favorablemente su relación con el uso de sustancias. 100% de los beneficiarios siendo testeados con técnicas psicodiagnósticas / específicas de valoración	actividades al Comité de Gestión; Informes a la DNC Test diagnósticos Certificados de laboratorio ASSE; Registros de consumo y fichas evolutivas	trimestralmente al Comité de Gestión del programa		
Producto 3.3: Mejorada la atención integral en salud y consumo de sustancias en el grupo meta de la Unidad de Punta Rieles.	Reducir a un 70% la reincidencia en quienes hayan completado exitosamente el programa; Adherencia de un 50% mínimo de los participantes que culminen el tratamiento a los programas de autoayuda de AA/NA	Registro DNC Registros OSL	Los informes serán presentados trimestralmente al Comité de Gestión del programa	OSL; MI	
Producto 3.4: Capacidades institucionales fortalecidas en la identificación y desarrollo de competencias para mejorar las condiciones de empleabilidad de la población meta.	Existen en el Sistema formadores capacitados para darle continuidad al eje laboral en el Sistema Penitenciario. Número de empresas privadas dispuestas a trabajar con personas egresadas del Sistema	Informes de la UCME y OIT / CINTERFOR	Informes trimestrales a presentar al Comité de Gestión del Programa Conjunto	UCME y OIT / CINTERFOR	

135. Contexto o bases legales del acuerdo

Los arreglos de cooperación o asistencia, que son la base legal para las relaciones entre el Gobierno y cada una de las agencias de Naciones Unidas participantes en este Proyecto Conjunto, serán aplicados en el desarrollo del Proyecto. Las actividades de cada agencia bajo este Proyecto Conjunto serán gobernadas por sus respectivos acuerdos básicos.

Anexo 1. Árbol de Problemas



Anexo 2. Procedimientos comunes para proyectos conjuntos financiados por el Fondo de Coherencia.



Bases para el establecimiento de un procedimiento común de selección de recursos humanos, de un estatuto del personal contratado y de adquisición de bienes y servicios en el marco de los programas y/o proyectos conjuntos aprobados por el Gobierno y el Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay a partir de junio de 2010

Ámbito de aplicación: las presentes bases se aplicarán a los programas y/o proyectos conjuntos que sean aprobados entre el Gobierno de la República Oriental del Uruguay y el Sistema de las Naciones Unidas en el país, financiados a través del Fondo de Coherencia del Programa Conjunto 2007-2010 u otros mecanismos similares de financiación conjunta que puedan establecerse en el marco del MANUD/UNDAF 2011-2015.

I) Procedimiento de selección de recursos humanos:

1.- Los procedimientos de selección de recursos humanos se regirán por las disposiciones y principios aquí previstos, siguiendo los procedimientos administrativos requeridos por las Agencias ejecutoras correspondientes, y se basarán siempre en los principios de igualdad, transparencia, oposición, competitividad y no discriminación, evitando tanto un posible conflicto de interés como la apariencia de dicho conflicto.

2.- Para el caso de consultorías de alta complejidad o cuando la cantidad de candidatos lo justifique se recomienda realizar, conforme a las normas de la Agencia ejecutora correspondiente, un llamado público con amplia difusión y un proceso de oposición y méritos para identificar a los/las mejores postulantes. En otros casos podrá realizarse una selección por “lista corta”, identificando postulantes de otros procesos de selección, selecciones realizadas por Universidades, Consultoras, Rosters de consultores existentes en las Agencias del Sistema y en los Asociados Nacionales, a fin de identificar el mayor número posible de postulantes provenientes de diferentes fuentes y llegando a un mínimo de tres candidatos/as. La elección de uno u otro procedimiento deberá ser acordada entre el Asociado Nacional y la Agencia ejecutora, incluyendo a la OPP y a la OCR cuando se trate de puestos técnico-profesionales y siendo necesariamente público y ampliamente difundido cuando se trata de la selección del/de la Coordinador/a del proyecto.

3.- En todos los casos, para la evaluación de las candidaturas y con anterioridad a la realización del llamado o de la búsqueda, según corresponda, deberá nombrarse un Panel de Selección, en lo posible interagencial y con participación del Asociado Nacional, de la Agencia ejecutora del

componente que corresponda y del/de la Coordinador/a del proyecto. Cuando se trate de la selección del/de la Coordinador/a del proyecto deberán participar asimismo la OPP y la OCR. La participación de la OPP y de la OCR en la selección de otros puestos será discrecional de éstas, pudiendo ser también solicitada por los miembros naturales del Panel de Selección. El Panel deberá puntuar los elementos relevantes que surjan de los antecedentes presentados y de las entrevistas que considere realizar a los/las candidatos/as y posteriormente deberá elaborar un acta sobre el proceso llevado a cabo y la puntuación obtenida por cada uno/a de ellos/as. Finalmente, el acta deberá reflejar una recomendación fundada para la contratación del/de la candidato/a seleccionado/a. Esta recomendación debe ser elevada a la Agencia ejecutora por los canales que correspondan, debiendo ser las contrataciones formalmente solicitadas a la Agencia ejecutora por el Asociado Nacional en la implementación en consulta con la OPP. En los casos de la contratación del/de la Coordinador/a del proyecto, la solicitud de contratación será realizada por la OPP.

4.- La Agencia ejecutora procesará el contrato conforme la recomendación del Panel y la solicitud planteada. En caso de discrepancia con el resultado, convocará nuevamente al Panel de Selección. En el caso de la contratación de los/las Coordinadores/as de los proyectos conjuntos, esta recomendación deberá contar también con la aprobación del Director de la OPP y de la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas.

5.- El procedimiento de selección descripto no será aplicable cuando se trate de la renovación de un contrato dentro del mismo proyecto o de una continuación de éste último: las solicitudes de renovación o continuación deberán ser solicitadas por el Asociado Nacional en la implementación en consulta con la OPP a la Agencia ejecutora, estándose a su decisión. En el caso del/de la Coordinador/a del proyecto conjunto estas solicitudes serán realizadas por la OPP y deberán contar con la no objeción expresa de la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas en Uruguay.

6.- Siendo la política general de contrataciones por parte de Naciones Unidas el no debilitar al Gobierno o a otros Organismos Internacionales, contratando a funcionarios/as de los mismos, no se podrán contratar en el marco de estos proyectos a funcionarios del Estado, de Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados u Organismos Internacionales, cualquiera sea la naturaleza del vínculo (remunerado o no) y su estatuto, o contratado bajo cualquier modalidad por dichas personas públicas, salvo motivos debidamente fundados, y con aprobación del/de la Representante o Director/a de la Agencia ejecutora correspondiente, previa autorización del Director de la OPP. Sí es admisible la contratación de aquellas personas cuyo vínculo con el Estado esté dado exclusivamente por su condición de docente de la Enseñanza Pública, siempre que su labor no se superponga temporalmente con los requerimientos propios del contrato, conforme los principios generales aplicables.

7.- Las partes involucradas pueden acordar proceder a la contratación de personal adaptando en lo que corresponde el proceso previsto para la adquisición de bienes y el arrendamiento de servicios, descripto *infra*.

8.- En los casos y extremos no previstos rigen las normas particulares de las Agencias ejecutoras.

II) Estatuto del personal contratado:

9.- **Principio general:** En los casos en que, en el marco de un proyecto o programa conjunto, se prevea la contratación de personal por parte de las Agencias del Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay, bajo ningún concepto habrá personas trabajando sin un contrato vigente al momento en que éstas presten sus servicios.

10.- **Período de contratación:** entre un día y el máximo de tiempo para el que existen fondos disponibles conforme al desembolso realizado (de regla, 6 meses). No será obstáculo para la realización de un nuevo contrato consecutivo el hecho de que considerados en su conjunto, el período total cubierto exceda los 11 meses, no pudiendo trabajar para el proyecto quien no posea un contrato vigente mientras desarrolla sus tareas.

11.- **Incompatibilidades** entre contratos celebrados con Agencias del Sistema. Son incompatibles:

- Dos contratos de servicio de tiempo completo.
- Más de dos contratos de servicio de medio tiempo, o uno de tiempo completo con otro u otros de medio tiempo.
- Un contrato de servicio de tiempo completo con un contrato de obra que por sus características, definidas en caso de duda por la Agencia contratante, requieran una dedicación superior al medio tiempo.

12.- **Honorarios y ajustes:** conforme la escala acordada con la OPP.

13.- **Seguridad Social e impuestos nacionales:** control de inscripción y certificados de estar al día con los aportes a la Caja Profesional, al BPS y a la DGI, según corresponda.

14.- **Cobertura médica:** obligatoria, debiendo presentar constancia de la misma al momento de realizar la contratación.

15.- **Certificado médico de aptitud para trabajar:** obligatorio, debiendo presentar Carnet de Salud o realizar un examen médico completo y presentar certificado médico dejando constancia de su aptitud para realizar las tareas previstas en el contrato.

16.- **Seguro de vida y de discapacidad:** obligatorio, a cargo del proyecto.

17.- **Descanso anual:** 1,66 días mensuales, a ser tomados dentro del período del contrato.

18.- **Ausencia por enfermedad:** Durante la vigencia del contrato se autorizará un máximo de dos días de ausencia médica sin certificar. De ser necesarios días suplementarios de ausencia por enfermedad, sean consecutivos o posteriores a los mencionados, se deberá presentar certificado médico.

19.- **Ausencia por maternidad:** 16 semanas seguidas, tomadas en las modalidades acordadas con la Agencia ejecutora, y siempre que se encuentren comprendidas dentro del período del contrato.

20.- **Ausencia por paternidad:** 4 semanas tomadas en las modalidades acordadas con la Agencia ejecutora, y siempre que se encuentren comprendidas dentro del período del contrato.

21.- **Ferriados:** Si desarrollan sus actividades en oficinas del Gobierno o en su propio establecimiento, observarán los feriados locales. En caso de trabajar en oficinas de Naciones Unidas, observarán los feriados de la Organización.

22.- **Términos de Referencia:** son responsabilidad del Asociado Nacional en la Implementación con apoyo del/de la Coordinador/a del Proyecto y de la Agencia Ejecutora, así como de la OPP y la OCR en caso de ser solicitado, y en forma necesaria para el caso de los ToRs del/de la Coordinador/a del Proyecto. Deben incluir:

- a) Contexto general de la contratación y sus antecedentes.
- b) Título de las funciones a desarrollar.
- c) Fecha de comienzo y fin, lugar de trabajo y carga horaria.

- d) Línea jerárquica a la que reporta y descripción del equipo de trabajo, en caso de corresponder.
- e) Objetivos y metas.
- f) Tareas a realizar.
- g) Descripción de las tareas de monitoreo y evaluación a realizar de forma de contar con variables mensurables tanto cualitativa como cuantitativamente.
- h) Estructura de presentación de informes y cronograma.
- i) Habilidades y competencias requeridas.
- j) Requisitos, incluyendo idiomas, y experiencia mínima.
- k) Descripción precisa de los productos a ser entregados, en caso de corresponder, así como del proceso de aprobación de los mismos.
- l) Remuneración ofrecida y condiciones de pago.

23.- **Terminación/rescisión del contrato:** previo a la terminación de un contrato, la Agencia ejecutora deberá tomar las medidas del caso para acordar con el/la contratado/a el cumplimiento de la previsión de tomar el tiempo de descanso previo al vencimiento del contrato.

Antes de la expiración del contrato, cualquiera de las partes podrá rescindir el mismo con un preaviso de 15 días, por los medios que correspondan conforme la Agencia ejecutora que sea del caso. En los casos en los que el contrato sea finalizado en forma anticipada por la Agencia ejecutora, el contratado recibirá una compensación equivalente a una semana de remuneración bruta por cada mes de servicio incompleto.

Por excepción, en los casos de que el/la contratado/a haya violado los estándares de conducta, no regirá ni el período de preaviso ni la compensación.

24.- En los casos y extremos no previstos rigen las normas particulares de las Agencias ejecutoras.

25.- Independientemente de la forma contractual que concretamente adopte la Agencia ejecutora, en caso de no ser posible incorporar estos principios directamente en el texto de los contratos los mismos serán incluidos como anexo, rigiéndolos en los puntos que hayan sido regulados, quedando las soluciones de aquéllos como subsidiarias para los temas no tratados específicamente.

Las disposiciones de este apartado rigen únicamente para las diversas modalidades de arrendamientos de servicios, quedando excluidos por tanto los arrendamientos de obra.

III) Adquisición de bienes y arrendamiento de servicios:

Previsiones a adoptar en la etapa de formulación del programa o proyecto:

26.- Al formular un documento de programa conjunto se debe analizar por parte del Gobierno, las Agencias participantes y la Oficina de la Coordinadora Residente, las necesidades de adquisición de bienes y/o de arrendamiento de servicios, así como la capacidad de las Agencias

participantes para realizar tales compras y contrataciones. Como resultado, y siempre que sea posible, cuando se trate de la adquisición de bienes o el arrendamiento de servicios de similares características, cuya adquisición en conjunto pueda suponer ahorros derivados de una economía de escala, se designará a una única Agencia para la realización de tal tipo de adquisiciones o arrendamientos, haciéndole por tanto la asignación de recursos correspondiente.

Mecanismos de adquisición interagencial una vez que el programa o proyecto se encuentra en ejecución:

27.- En los casos en que no se haya realizado la previsión anterior, se procurará que cuando en el mismo proyecto, para el mismo Asociado Nacional, diversas Agencias deban adquirir bienes o arrendar servicios de la misma naturaleza, las Agencias involucradas designen a una de ellas para llevar adelante el proceso correspondiente, conforme sus propias normas y procedimientos y previendo, en lo posible, que los Comités de Evaluación de propuestas sean de naturaleza interagencial.

28.- La modalidad concreta en la que tal servicio será prestado por la Agencia designada a las demás, incluyendo la recuperación de costos y los gastos administrativos, será acordada caso a caso entre las Agencias participantes involucradas, en base a la complejidad, recursos financieros a ser manejados y plazos que deban ser cumplidos.

29.- Como mínimo, la Agencia designada cobrará los gastos administrativos correspondientes a las demás, a prorrata de sus participaciones relativas en la adquisición. Estos gastos no serán descontados de los fondos originalmente recibidos para programación.

30.- El/la Coordinador/a del programa o proyecto identificará las necesidades de adquisición de bienes y arrendamiento de servicios que puedan corresponder en virtud de estos lineamientos cuando el programa o proyecto se encuentra en ejecución, y presentará una propuesta al Comité de Gestión para su consideración y aprobación, continuando luego el tratamiento del tema en forma directa entre el Asociado Nacional involucrado y las Agencias correspondientes.