

# Participación ciudadana en la política de inclusión de las mujeres sancionadas por el sistema penal en Uruguay

15 de noviembre  
2025



## CRISÁLIDAS

PROYECTO DE INCLUSIÓN PARA  
MUJERES PRIVADAS  
DE LIBERTAD







# Participación ciudadana en la política de inclusión de las mujeres sancionadas por el sistema penal en Uruguay

Instituto de Cooperación Internacional y Desarrollo Municipal, INCIDEM

15 de noviembre  
2025

Facilitación y autoría: Raquel Martínez-Gómez

Crisálidas, 2025

Montevideo, Uruguay

Licencia Creative Commons  
Attribution 4.0 International  
(CC BY 4.0)

El texto puede ser compartido  
siempre citando la fuente.



# Tabla de contenido

Resumen ejecutivo .....	9
1. Introducción.....	13
2. Visualizando las medidas prioritarias en las políticas de inclusión social de las mujeres sancionadas por el sistema penal .....	19
3. La participación de las osc en las políticas de inclusión social de las mujeres sancionadas por el sistema penal .....	27
4. Próximos pasos y fases de implementación .....	72
5. Conclusiones y recomendaciones.....	74
Anexo I.....	78
Glosario de siglas .....	84
Perfil de la facilitadora.....	85
Índices.....	86

## Participantes en las entrevistas realizadas entre los meses de agosto y octubre

### UNIÓN EUROPEA

Clelia de la Fuente, representante de la UE

### INSTITUTO NACIONAL DE REHABILITACIÓN (INR)

Ana Juanche, directora nacional

Paula Lacaño, directora del Departamento de Género y Diversidad

María de los Ángeles Machado, directora Unidad N° 20 (Salto)

Florencia Capdevielle, subdirectora Técnica de la Unidad N°13 Las Rosas (Maldonado)

### INSTITUCIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Juan Miguel Petit, director

### MIDES

Fernando Leguizamón, subdirector Dirección Nacional de Apoyo al Liberado (DINALI)

### OSC

Andrea Detjen y Diego Pailos, Consejo Directivo Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales orientadas al desarrollo (ANONG)

Carolina Doglio, integrante del colectivo Familias Presentes

Valeria Caggiano, representante de El Abrojo

Tania Ramírez, Florencia Betervide, Ada González, Carla Casas, Hellen Pintos y Mikaela Sánchez, integrantes de Mizangas

Margarita Hermida, Rotary Club Uruguay, co-coordinadora de la Mesa de Trabajo Sobre Mujeres Privadas de Libertad

### UNIVERSIDADES

Marcelo Alfonzo, director de Desarrollo en Universidad del Centro Lationamericano de Economía Humana (UCLAEH)

Victoria Giménez y Victoria Pereira, integrantes de Las Huellas del Encierro. Extensión Universitaria de la Universidad de la República (U de la R)

Paola Domínguez, formadora peluquería en centros penitenciarios de Rivera y Tacuarembó. Proyecto L'Oréal de Universidad CLAEH

### EXPERTAS

Concha Yagüe, participante en Crisálidas I

Ariadna Cheroni, participante en Crisálidas I

Proceso facilitado Raquel Martínez-Gómez, con el apoyo de Teresa Godoy (Incidem), Verónica Barrera (ANONG), y Germandy Pérez (UCLAEH).



“Honorina recordaría ese día con todos los nimios detalles, no exactamente en razón a la libertad obtenida después de una larga reclusión. El fin de su encierro carecía de significado trascendente en su manera de entender la vida, únicamente lo recordaba como un punto referencial, permitiéndole encontrar un mojón en los recuerdos, que señalaba un hecho en su línea de tiempo continua y abrupta. Abandonar la prisión, para ella, representaba volver a quedar vulnerable a sus necesidades básicas, entre las que se encontraba el quedarse sin comer, aguantar las interminables quejas de sus hijos, acarrear el agua de la lejana fuente y, sobre todo, encontrar la forma honesta de ganarse la vida.”

Marisol Ceh Moo, *Chen tumen chu'upen (Sólo por ser mujer)*.





## Resumen ejecutivo

Uruguay enfrenta una paradoja alarmante: mientras lidera rankings de derechos humanos y democracia en la región, el encarcelamiento femenino desde 2002 a 2023 ha experimentado un incremento del 965%. Este aumento en el número de mujeres privadas de libertad en poco más de veinte años refleja – como señala el subdirector de la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado (DINALI), Fernando Leguizamón– “una problemática social no resuelta y es un síntoma visible de conflictos sociales mucho más profundos que el Estado uruguayo optó por judicializar en lugar de abordarlos integralmente”.

El volumen del sistema penitenciario –unas 16.624 personas según el Sistema de Gestión Carcelaria (SGC), julio de 2025<sup>1</sup>– determina altas tasas de *prisionización*, lo que ha llevado al colapso en las instalaciones, incluso cuando se han seguido construyendo nuevos centros. La sobrepoblación, el hacinamiento y la reproducción de desigualdades de género, étnico raciales y de clase evidencian la necesidad de pasar de una política centrada en la seguridad a una política de inclusión. A pesar de la incipiente voluntad política, la falta de presupuestos y equipo limita las posibilidades.

A julio de 2025, 1.437 mujeres se encontraban privadas de libertad y tanto las causas que llevan al ingreso como las condiciones de egreso han provocado que el país enfrente una crisis que demanda respuestas urgentes. Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), en su diversidad, toman algunas de las reivindicaciones de sectores históricamente excluidos del diseño institucional y demandan articulación y coordinación con las instituciones para poder ser escuchadas en la política penitenciaria. Su participación debe entenderse como un eslabón fundamental y no accesorio de la reforma del sistema penitenciario.

---

<sup>1</sup> Citado por la subdirectora Nacional Técnica, Ec. Leticia Carzoglio, en el marco del Ciclo de talleres de intercambio del Proyecto Crisálidas para las OSC “Incidencia en la política sectorial penitenciaria desde un enfoque de género y DDHH” realizados entre julio y agosto de 2025. Según estos datos, había un total de 15.187 varones y 1.437 mujeres.

En este sentido, el contexto político –con presupuesto asignado<sup>2</sup> para dicha reforma y una visión de largo plazo que comenzará su andadura con la autonomía del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR)– podría ser favorable. La mayoría de las personas entrevistadas en este estudio coinciden en señalar que, además de la voluntad política, es necesario encontrar un espacio formal de diálogo que haga posible una participación real, que minimice la burocratización y que permita mantener la participación a lo largo de los años para no apagarse como otros tantos mecanismos existentes. De la misma manera, se manifiesta preocupación hacia cualquier intento de cooptación en un momento en que las autoridades de instituciones como INR y DINALI anuncian futuros llamados públicos para las OSC que permitirán involucrarlas en la implementación de la política penitenciaria.

Las experiencias anteriores de articulación Estado y sociedad civil en el ámbito penitenciario han demostrado que algunos mecanismos tienden a diluirse en la práctica cuando carecen de presupuesto, respaldo político y objetivos claros, algo que impactó en los distintos momentos de la propia Mesa de Trabajo sobre Mujeres Privadas de Libertad. Es por eso que la mayoría de las personas entrevistadas proponen una gobernanza participativa que combine autonomía y corresponsabilidad, evitando tanto la cooptación estatal como la fragmentación entre organizaciones.

Las entrevistas realizadas revelan que el desafío no radica sólo en abrir un espacio, sino en asegurar que ese espacio cuente con condiciones materiales y simbólicas para ejercer incidencia. La participación debe sostenerse con recursos, formación y legitimidad, incorporando la voz directa de las mujeres sancionadas, liberadas, sus familias y colectivos de base. Existen experiencias anteriores exitosas como las mesas de delegados/as que formaban a promotores y promotoras en derechos humanos.<sup>3</sup> Por otro lado, se considera imprescindible que se sume la participación de empresas y sindicatos, además de expertas/os y el mundo académico.

## UN MOMENTO PROPICIO

El nuevo ciclo político apunta a un momento favorable para la participación. La propuesta de autonomía del INR se valora muy positivamente y como un primer paso, ya que –en opinión de varias entrevistadas –cualquier figura de participación incluida bajo la égida del Ministerio del Interior tendría un margen limitado de intervención efectiva, por el excesivo peso que en el mismo tiene la agenda de seguridad. La inminente aprobación de la ley de descentralización que otorgue autonomía al INR abre el camino para a su posible inclusión en un Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

En la actualidad, se abre la oportunidad de participación de las OSC en el posible rediseño

---

<sup>2</sup> A la fecha de cierre de la investigación no se sabe aún cuál es el presupuesto asignado porque la ley de presupuestal está en discusión en el Parlamento. La línea presupuestal propuesta responde a la descentralización del INR y la creación de un estatuto del personal penitenciario.

<sup>3</sup> En distintos informes de la Oficina del Comisionado Parlamentario Penitenciario (OCP), como los del 2022 y 2023, se hace referencia a estos talleres y reuniones. Fuente: [https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Informe\\_2022\\_Comisionado\\_VF\\_web.pdf](https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Informe_2022_Comisionado_VF_web.pdf) y [https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Informe\\_2023\\_Adelanto\\_web.pdf](https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Informe_2023_Adelanto_web.pdf)



y ampliación del Consejo de Política Criminal y Penitenciaria, creado en 2021, tal y como recomienda el Libro Blanco de Reforma Penitenciaria en Uruguay.<sup>4</sup> Por ello se hace necesario pensar en cómo hacer para que esta participación pueda ser representativa, incluyendo a organizaciones con poder de incidencia política y aquellas que tienen más presencia en cárceles. De poderse consignar este espacio quedarían algunas cuestiones de detalle que tendrían que debatirse con todos los agentes involucrados.

Existen dos visiones apoyadas por las personas entrevistadas para la constitución de un espacio de participación de OSC. Algunas personas son favorables a una institucionalización flexible, con compromisos de funcionamiento regulares que pueda servir de apoyo a la política de integración de las mujeres privadas de libertad desde la transparencia, la incidencia política y el intercambio. Se señala que su composición debería ser lo más amplia posible para evitar el riesgo de crear un organismo burocratizado. Esta opción de crear un espacio de intercambio abierto y plural entre INR y OSC –que también pudiera convocar a otras instituciones del Estado si el momento o la temática a tratar en una reunión específica así lo requiriera– aparece como una opción atractiva para personas que llevan mucho tiempo trabajando en la institucionalidad de las políticas penitenciarias.

Otras entrevistadas prefieren un espacio con mayor grado de formalización y donde distintas instituciones del Estado participen. La propuesta hecha por Crisálidas en 2024, incluía –además de representantes del Poder Ejecutivo y de la sociedad civil– a la Suprema Corte de Justicia o la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), entre otras.<sup>5</sup> Esta posibilidad requeriría la selección de algunas OSC que trabajan en el ámbito penitenciario, lo que podría ver reducida su pluralidad y diversidad, al no poder participar todas las organizaciones que así lo deseen.

En lo que se refiere al acuerdo en la composición del espacio, funcionamiento y grado de formalidad, algunas de las entrevistadas señalan la conveniencia de mecanismos de colaboración entre Estado y OSC que faciliten la participación de estas últimas en la política de ejecución penal en sentido amplio (incluyendo a población masculina), pudiendo después existir grupos de trabajo específicos por temáticas (mujeres, extranjeras, condiciones de discapacidad, etc.), aunque a estas deba asignarse una atención especial.

En este estudio se ha identificado a las OSC no se limita a la ejecución de programas, sino que incluye la denuncia de violaciones a los derechos humanos, el monitoreo de las políticas penitenciarias la sensibilización de la sociedad y de los partidos políticos, el acompañamiento de mujeres egresadas y la generación de conocimiento aplicado. Las OSC contribuyen a visibilizar realidades silenciadas y a reformular la narrativa pública sobre el encarcelamiento, trascendiendo la visión asistencialista.

El reconocimiento de las OSC como parte activa de la política pública, no como meras contratistas, implicaría establecer mecanismos de cooperación sostenida y criterios explícitos de legitimidad y representatividad, basados en la trayectoria, la coherencia ética y el enfoque de derechos humanos. Su inclusión como un actor importante de la política

---

<sup>4</sup> <https://www.gub.uy/ministerio-interior/sites/ministerio-interior/files/documentos/publicaciones/Libro%20Blanco%20de%20Refoma%20Penitenciaria%20%282024%29.pdf>.

<sup>5</sup> Ver Anexo I con propuesta de Consejo Nacional Consultivo Honorario para la Inclusión Social de las mujeres sancionadas por el sistema penal (2024).

penitenciaria llevaría a superar algunas tensiones que hoy se producen entre el Estado y OSC ante la ausencia de protocolos claros, y de las que daremos cuenta en este estudio.

En definitiva, la cuestión del encarcelamiento femenino no es sólo un problema del sistema penal, sino el reflejo de desigualdades estructurales que el Estado perpetúa con una política penitenciaria inadecuada, que además reproduce las desigualdades estructurales. En este sentido, la participación de las OSC emerge como un componente indispensable para reforzar la perspectiva de derechos humanos, justicia restaurativa e inclusión. La inclusión de redes feministas, afrodescendientes, académicas y de familiares constituye una garantía de diversidad y equilibrio.

En palabras de Marcelo Alfonzo: “Desde la Universidad CLAEH hace cuatro años que estamos con el Proyecto Crisálidas y ya no se puede seguir postergando la creación de un espacio consultivo ni el desarrollo de medidas alternativas efectivas, el fortalecimiento de programas de acompañamiento post-liberación y la articulación con el sector privado”.



# 1. Introducción

Uruguay presenta una situación crítica en materia de encarcelamiento femenino, lo que justifica urgentemente el desarrollo de nuevas formas de participación ciudadana en las políticas de inclusión social para mujeres sancionadas por el sistema penal. El país experimentó un incremento dramático de aproximadamente el 1.160% entre 2002 y 2025, pasando de 114 a 1.437 mujeres privadas de libertad, según el Sistema de Gestión Carcelaria. Más allá de este dato, la problemática se agrava por las condiciones de hacinamiento crítico que padecen las mujeres, las violaciones sistemáticas de sus derechos humanos y la ausencia de perspectiva de género en las políticas penitenciarias.

El Proyecto Crisálidas (2022-2025) demostró que la articulación entre Estado y sociedad civil<sup>6</sup> puede generar diagnósticos y propuestas efectivas para superar una situación que no corresponde con el grado de inclusión al que aspira el sistema democrático uruguayo. Por otro lado, existen recomendaciones internacionales —como las [Reglas de Bangkok](#) y, más indirectamente, los [Principios de Yogyakarta](#)— que guían y demandan mecanismos participativos sostenibles que garanticen la voz de las mujeres sancionadas por el sistema penal y sus familias en el diseño de políticas públicas.

La experiencia del Consejo Social Penitenciario de España y otros dispositivos de participación ciudadana a nivel nacional evidencian que es posible crear institucionalidades que trasciendan la voluntad política coyuntural, estableciendo espacios permanentes de corresponsabilidad entre Estado y sociedad civil para la inclusión social efectiva de esta parte de la ciudadanía invisibilizada. Por eso, en la ampliación del proyecto Crisálidas “Tejiendo redes para la reinserción de mujeres privadas de libertad”, que está siendo desarrollada en 2025, se ha considerado importante para aportar claves de cómo debe de ser esta participación, cómo podría estar estructurada y cuáles serían sus condiciones para la sostenibilidad.

---

<sup>6</sup> Hasta 2024 funcionó el Plenario de Organizaciones, compuesta por El Abrojo, Mizangas, Vida y Educación y Red Latinoamericana de Economía Humana.

El Proyecto Crisálidas está financiado por la Unión Europea y liderado por ANONG quien, junto a la Universidad CLAEH, es responsable de la coordinación y gestión. También participa como asociada la organización española INCIDEM, experta en el fortalecimiento institucional y políticas públicas. En la primera etapa del proyecto, las organizaciones del Plenario de Sociedad Civil citadas, así como las instituciones del Estado (INR, DINALI, ASSE, MIDES y el Comisionado Parlamentario) participaron activamente.

Los logros alcanzados por el Proyecto incluyen el fortalecimiento institucional de las OSC mediante el desarrollo de estrategias de comunicación e incidencia política, así como su participación activa en la formulación de propuestas de políticas públicas. Se realizaron capacitaciones en la fase 1 desde El Abrojo y, en la fase dos, desde las organizaciones El paso y Grameen Uruguay. Paralelamente, se han establecido alianzas estratégicas con el sector privado para facilitar la empleabilidad de mujeres egresadas del sistema penitenciario. Entre los principales retos identificados se encuentra la necesidad de mayor articulación interinstitucional y la constitución y sostenibilidad a largo plazo de un espacio de participación que permita fortalecer las acciones de reinserción social y la transformación del sistema penitenciario desde una perspectiva de Derechos Humanos.

### 1.1. Objetivos y metodología

Con el objetivo principal de sistematizar el conocimiento y las propuestas sobre participación de las OSC en las políticas penitenciarias, poniendo el foco en las mujeres privadas de libertad, esta investigación trata de generar propuestas para la participación ciudadana representativa, efectiva y sostenible, teniendo en cuenta las siguientes cuestiones:

- Visualizar cuál es el rol de las OSC en el camino de la inclusión social de las mujeres sancionadas por el sistema penal, identificando sus capacidades, propuestas, representatividad territorial e interseccional.
- Proponer caminos para la participación ciudadana de la OSC en la política de inclusión de mujeres sancionadas por el sistema penal y su integración en un espacio consultivo ligado a la institucionalidad del Estado.
- Sintetizar las medidas urgentes que según la sociedad civil uruguaya habría que priorizar en las políticas de inclusión social de las mujeres sancionadas por el sistema penal.
- Sondar la voluntad política de contar con un espacio de participación de las OSC en la política penitenciaria y recoger pareceres sobre su engarce con la institucionalidad.
- Establecer un calendario que permita materializar esta participación y articulación entre las OSC y con otras instituciones a partir del 2026.
- Resaltar la importancia de que para que exista una efectiva rendición de cuentas y transparencia en la política penitenciaria es necesaria la participación de las OSC.
- Recoger propuestas orientadas a resolver los problemas vinculados a la transparencia, control social, acceso a la información pública y articulación entre Estado y Sociedad de los distintos actores involucrados en la política penitenciaria uruguaya.



- Mapear algunos actores clave de la política penitenciaria de Uruguay, así como los espacios participativos compuestos por OSC que trabajan por mejorar las condiciones de vida de las mujeres privadas de libertad y las egresadas del sistema penitenciario.
- Identificar las principales demandas y propuestas de la sociedad civil uruguaya, incluyendo organizaciones del interior del país, en relación a las situaciones de las mujeres privadas de libertad.
- Identificar las propuestas de los distintos actores involucrados en la política penitenciaria uruguaya en relación a la participación de la sociedad civil organizada en dicha política.
- Identificar las debilidades y fortalezas que existen en el Estado uruguayo: a nivel normativo, institucional y de gestión para posibilitar la participación de la sociedad civil.
- Identificar las fortalezas y debilidades en las capacidades de las OSC para participar en la política penitenciaria uruguaya y en un futuro Consejo Social Consultivo.

El propósito ha sido el de contar con recomendaciones políticas sobre cómo generar participación de la sociedad civil en la formulación, implementación y control de las políticas, así como la definición de su rol en el seno de un futuro espacio consultivo para el seguimiento de dicha política penitenciaria.

Se ha optado por un enfoque que va más allá del término “política penitenciaria” y pone el foco en las mujeres en conflicto con la ley penal o sancionadas por el sistema penal, remitiendo a un abordaje más integral que reconozca las causas estructurales que las condujeron a la situación de encierro. Por otro lado, las entrevistas realizadas en esta investigación atestiguan que no es sólo privación de la libertad, sino que el Estado y la sociedad en su conjunto están negando otros derechos –ya sean de acceso a la educación, culturales o políticos– a muchas de estas mujeres y sus descendientes.

A partir del conocimiento previo acumulado del proyecto Crisálidas, y haciendo uso de una metodología participativa que reconoce la importancia de la co-producción del conocimiento entre todas las instituciones y personas implicadas, el análisis descansa en los puntos de vista y opiniones de las veinticuatro personas entrevistadas. El objetivo ha sido el de mejorar la comprensión de las perspectivas, experiencias y propuestas de las actrices clave en el proceso de mejorar las políticas de inclusión.

Para la elaboración de esta investigación se han llevado a cabo las siguientes actividades:

1. Reuniones periódicas de INCIDEM con ANONG y CLAEH para el ajuste de contenidos y metodología.
2. Análisis de documentos previos del Proyecto Crisálidas y otros institucionales o académicos.
3. Selección conjunta de personas para entrevistar (expertas, OSC, autoridades, entidades universitarias, personas que tienen cargos de representación o que trabajan en las cárceles, representante de la Mesa de Trabajo sobre Mujeres Privadas de Libertad).

4. Definición de las categorías de análisis para el estudio.
5. Diseño, validación y realización de cuestionarios orientativos y adaptados para cada persona entrevistada. Gestión y realización de entrevistas.
6. Análisis y sistematización de la información.
7. Preparación de un documento disparador base y sintético de la investigación para su discusión en el seminario del 23 de octubre, realizado para hacer una devolución de las entrevistas y discutir sobre hallazgos centrales del proceso.
8. Envío de documento borrador de investigación con nuevas aportaciones, incluido el debate del seminario de octubre, para participantes en el seminario del 27 de noviembre de 2025.

El estudio se ha abordado a partir de una metodología participativa que reconoce la importancia de la co-producción del conocimiento entre todas las instituciones y personas implicadas. Se ha aplicado un enfoque cualitativo para la interpretación y para comprender las perspectivas y experiencias y propuestas de actrices clave. Entre los meses de agosto y octubre se realizaron entrevistas en profundidad a representantes de instituciones clave vinculadas con el sistema penitenciario uruguayo, organismos de Derechos Humanos, organizaciones de la sociedad civil y el ámbito académico. Participaron representantes de la Unión Europea, del INR —incluyendo su Dirección General y el Departamento de Género y Diversidad—, de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) y del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), a través de la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado (DINALI). También se contó con la participación de organizaciones de la sociedad civil, entre ellas ANONG, El Abrojo, Mizangas, Familias Presentes y la Mesa de Trabajo sobre Mujeres Privadas de Libertad. Desde el ámbito académico y formativo intervinieron equipos de la Universidad CLAEH, de la Universidad de la República (Udelar). Asimismo, se incorporaron aportes de expertas del proyecto Crisálidas I, junto con la facilitación de Incidem, y el apoyo de UCLAEH y ANONG, en un proceso de entrevistas orientado a recoger perspectivas interinstitucionales y experiencias de incidencia para la formulación de propuestas participativas.

## **1.2. Complementariedad de la investigación con otros estudios realizados previamente**

Este proceso participativo y de sistematización entre las opiniones y puntos de vista de las diferentes organizaciones e instituciones involucradas en las políticas de inclusión de las mujeres sancionadas por el sistema penal ha partido de otros estudios realizados por el proyecto Crisálidas, las organizaciones socias, el Estado u organizaciones académicas.



Tabla 1. DIMENSIONES DEL ANÁLISIS

Dimensión	Componentes	Descripción
<b>Institucional</b>	Marco normativo e institucional existente	Entender obstáculos y oportunidades en normativa e institucionalidad vigente para ver dónde anclar un espacio de participación
	Arquitectura institucional de Espacio Consultivo	Debate sobre su estructura y su inserción en el sistema institucional
	Mecanismos de incidencia en políticas públicas	Instrumentos y procedimientos disponibles para influir en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas
	Sostenibilidad financiera y política	Análisis de la viabilidad económica a largo plazo y el respaldo político necesario para la continuidad institucional
<b>Participativa</b>	Modalidades de participación ciudadana	Debate sobre los diferentes formas y canales habilitados para la participación de la ciudadanía
	Inclusión de voces de mujeres sancionadas	Mecanismos específicos para garantizar la participación directa de mujeres que han estado en conflicto con la ley penal
	Enfoque interseccional en la representación	Consideración de múltiples identidades y experiencias (género, clase, etnia, edad, etc.) en la participación
	Rendición de cuentas y transparencia	Sistemas de rendición de cuentas, acceso a información y transparencia en los procesos y decisiones
<b>Política</b>	Voluntad política institucional	Nivel de compromiso y apoyo de las autoridades gubernamentales hacia los espacios de participación de la sociedad civil
	Contexto electoral y cambios de gobierno	Impacto de los ciclos electorales y las transiciones gubernamentales en la continuidad de las políticas participativas
	Alianzas estratégicas posibles	Identificación de actores y organizaciones potenciales para establecer coaliciones y fortalecer la incidencia
	Resistencias y obstáculos identificados	Mapeo de factores, actores o estructuras que pueden limitar o impedir el desarrollo efectivo de la participación

Tabla 2. DOCUMENTOS DE CONTEXTO

<p><b>El diagnóstico detallado de la situación actual de las mujeres privadas de libertad</b>, fue abordado exhaustivamente en la investigación “Diagnóstico sobre la situación actual, las principales problemáticas y necesidades de las mujeres privadas de libertad en Uruguay” realizado por Nómade dentro del segundo componente del proyecto Crisálidas, que incluye encuestas a 120 mujeres y análisis del perfil sociodemográfico de esta población.</p>
<p><b>El análisis histórico y evolutivo del sistema penitenciario uruguayo</b>, temática desarrollada en múltiples informes del Comisionado Parlamentario Penitenciario (2017, 2020, 2021) y en trabajos académicos como “Cárceles en el Uruguay en el siglo XXI” de Folle Chavannes y Vigna (2016).</p>
<p><b>La evaluación técnica de la infraestructura carcelaria y condiciones de habitabilidad</b>, aspecto cubierto en los informes anuales del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (INDDHH, 2018, 2021) y en estudios sobre privación de libertad del CERES y CAF (2017).</p>
<p><b>El análisis jurídico-normativo exhaustivo del marco legal penitenciario</b>, desarrollado en documentos especializados del INDDHH (2018) sobre el proyecto de Ley de Organización del Sistema Penitenciario nacional y en estudios de derecho penal.</p>
<p><b>La caracterización específica de la población trans en contexto de encierro</b>, tema abordado por investigaciones como “Mujeres Trans privadas de libertad: la invisibilidad tras los muros” (García Castro et al., 2020) y el trabajo colaborativo entre el Colectivo Trans del Uruguay y el Departamento de Género del INR.</p>
<p><b>Los aspectos técnicos de gestión penitenciaria y administración del sistema</b>, cubiertos en informes institucionales del INR y análisis de políticas públicas como el “Plan de Dignidad Carcelaria 2020-2025” del Ministerio del Interior.</p>
<p><b>Las estrategias de comunicación e incidencia política para organizaciones de la sociedad civil</b> se recogen en la “Guía de Estrategias para una comunicación interseccional” elaborada por el proyecto Crisálidas, que aporta herramientas específicas para fortalecer las capacidades técnicas de comunicación de las OSC.</p>
<p><b>Plenario de Organizaciones del proyecto Crisálidas:</b> El diseño y propuesta de mecanismos institucionales de participación, desarrollado en la “Propuesta del Consejo Nacional Consultivo Honorario para la Inclusión Social de las mujeres sancionadas por el sistema penal”, documento que surge del componente de análisis de buenas prácticas y localización de políticas públicas del proyecto.</p>
<p><b>La evaluación de programas específicos de libertad asistida y medidas alternativas</b>, abordada en documentos como la “Evaluación de la Oficina de Supervisión de la Libertad Asistida” (OPP, 2023) y estudios sobre “Sanciones no privativas de libertad para adolescentes en Uruguay” (UNICEF, 2023).</p>
<p><b>Las campañas de sensibilización y materiales informativos dirigidos a mujeres privadas de libertad</b>, desarrollados como parte de las actividades del proyecto Crisálidas.</p>



## 2. Visualizando las medidas prioritarias en las políticas de inclusión social de las mujeres sancionadas por el sistema penal

A partir de las entrevistas realizadas para esta investigación, existe bastante coincidencia con el diagnóstico que ya realizara el documento *Faltan derechos, sobran las cárceles* del Proyecto Crisálidas. En el mismo se recogen una serie de medidas prioritarias en las políticas de inclusión social de las mujeres sancionadas por el sistema penal (ver tabla 3). Estas medidas se fundamentan en el enfoque de derechos humanos, perspectiva de género diferencial e interseccional y principios de justicia restaurativa, priorizando la excepcionalidad de la privación de libertad y la corresponsabilidad entre Estado, sociedad civil y las propias mujeres sancionadas.

El contexto en el que se desarrolla este diagnóstico, como señala Valeria Caggiano –referente de la OSC El Abrojo– no puede obviar las altas tasas de prisionalización, tanto de mujeres como de hombres: “Urge una transformación del sistema, pero la apuesta tiene que pasar por invertir más recursos –afirma–. Es imposible pensar en una fase de rehabilitación cuando las instalaciones están colapsadas”.

En lo que respecta al **análisis sobre causas estructurales del encarcelamiento femenino**, Caggiano aporta una perspectiva fundamental sobre por qué las mujeres llegan a prisión: “Son muy pocas las que hicieron una opción real consciente por infringir la ley penal. La conducta criminal, como una conducta expresa, no es tal. Existen numerosos condicionantes a la hora de tomar esa decisión. Pasa por haber intentado una supervivencia mínima y drástica de múltiples maneras y no encontrar la vuelta. En estas mujeres se cruzan múltiples violencias previas recibidas: interrupción del sistema educativo, maternidad temprana, transición al mundo adulto cuando estaban en la adolescencia... Sin sistema de cuidados, viviendo en zonas de difícil acceso a ofertas de trabajo, hay múltiples condicionantes de círculos de violencia. Están presas por su situación de desigualdad estructural de género, de clase, de identidad étnico-racial. Esta comprensión debería orientar el trabajo del eventual Consejo hacia medidas que aborden estas causas estructurales, no solo la gestión del encierro”.

Tabla 3. MEDIDAS DE INCLUSIÓN DE LAS MUJERES SANCIONADAS POR EL SISTEMA PENAL

Eje	Medidas
<p><b>Medidas de desinstitucionalización urgente</b></p>	<p>*Inicio inmediato del proceso de desinstitucionalización de mujeres encarceladas con sus hijas/os, priorizando el interés superior de la niñez. Acompañamiento de acciones que les permitan sustentar cuidados y hacer frente a necesidades materiales.</p> <p>*Plan y cronograma de sustitución progresiva del encarcelamiento por medidas no privativas de libertad con perspectiva de género y de ciclo de vida</p> <p>*Revisión de situaciones procesales de mujeres condenadas por delitos vinculados a microtráfico de drogas</p>
<p><b>Medidas no privativas de libertad con enfoque de género</b></p>	<p>*Diseño e implementación de un abanico amplio de medidas no privativas que atiendan a la singularidad de las personas, incluyendo responsabilización, protección de derechos e inclusión social efectiva</p> <p>*Programas de justicia restaurativa que involucren a víctimas, comunidad y personas ofensoras</p> <p>*Medidas alternativas específicas como prisión domiciliaria asistida para madres con hijos/as</p>
<p><b>Participación y corresponsabilidad social</b></p>	<p>* Creación de espacios de participación de OSC para la inclusión social</p> <p>*Constitución de un espacio de intercambio y diálogo con el Estado enfocado a la inclusión social de mujeres sancionadas</p> <p>* Integración protagónica de representantes de mujeres sancionadas, liberadas, disidencias y familiares en estos espacios</p>
<p><b>Abordaje interseccional</b></p>	<p>*Transversalización efectiva de la perspectiva de género e interseccionalidad en todos los programas</p> <p>*Atención especializada a las múltiples vulnerabilidades (género, identidad étnico racial, clase, maternidad)</p> <p>*Programas específicos para mujeres afrodescendientes, considerando la sobrerrepresentación en el sistema penal</p> <p>*Capacitación permanente del personal que trabaja con mujeres privadas de libertad o en medidas alternativas</p>
<p><b>Marco normativo y regulación</b></p>	<p>*Establecimiento de regulación normativa que garantice estabilidad en las actuaciones</p> <p>*Adecuación a estándares internacionales, especialmente a las Reglas de Bangkok</p> <p>*Identificación y remoción de obstáculos legislativos y prácticos que impiden el acceso a alternativas a la prisión</p>



Las OSC e instituciones entrevistadas convergen en que las medidas más urgentes son:

**Tabla 4. MEDIDAS URGENTES PARA AVANZAR EN LA INCLUSIÓN DE LAS MUJERES SANCIONADAS POR EL SISTEMA PENAL**

<b>Desinstitucionalización de mujeres con hijas/os, mejora de condiciones de vida y medidas alternativas</b>
<p>Para el subdirector de DINALI: “Que no haya niños con su mamá privados de libertad. Solo hay 100 niños. Es importante implementar prisión domiciliaria asistida para madres, aprovechando que son pocas mujeres. En todo el país hay algo más de 1400 presas, que es menos que un turno matutino de liceo”.</p> <p>La experta Ariadna Cheroni plantea explícitamente la necesidad de tomar riesgos políticos, como el de implementar masivamente medidas no privativas de libertad para mujeres: “El riesgo tendría que ser el de asumir que no se van a encarcelar y aceptar las consecuencias políticas de esa decisión”.</p> <p>Carolina Doglio, de Familias Presentes, considera como urgente la situación de mujeres con hijas/os y pone como ejemplo un caso que acompaña de una chica de 19 años con hijo de 3. “Son situaciones que no puedes entender –señala–. Son mujeres aisladas con sus hijos/as. Las y los gurises no llegan a centros educativos, siendo vulnerados sus derechos”.</p> <p>Para 2026, la representante de El Abrojo sugiere que, más que reclamar espacios institucionales, la prioridad sea llevar a cabo medidas concretas como: sacar a las jóvenes de la cárcel, implementar medidas alternativas efectivas y abordar las causas estructurales que llevan a estas mujeres a prisión.</p> <p>Marcelo Alfonzo, director de Desarrollo de UCLAEH, propone como urgente promover las casas/hogares de mitad de camino, ya que podrían ser una medida alternativa, especialmente para mujeres con hijos.</p>
<b>Creación de un espacio de participación o Consejo Consultivo, que permita la articulación interinstitucional efectiva y la asignación de recursos para garantizar la participación</b>
<p>Para la directora del Departamento de Género y Diversidad del INR es importante establecer “un reglamento u otro formato jurídico que permitiera un marco más definido para que participen las OSC”.</p> <p>La experta y ex directora de prisiones de España, Concepción Yagüe, explicita la necesidad de crear “una orden ministerial que ate la participación de las OSC para siempre”.</p> <p>La participación ciudadana efectiva es bien vista siempre que sea a través de una representación real que incluya la voz de las presas. Como indica Paola Domínguez, formadora de peluquería en Rivera y Tacuarembó, “es necesario integrar a</p>

mujeres liberadas y familias como actores clave". Y añade: "También es fundamental fortalecer la articulación interinstitucional, lo que también pasa por una mejor coordinación entre INR, DINALI y MIDES".

Para la representante de El Abrojo, "el Consejo puede ser una forma de abordar los problemas, pero esperar a la voluntad política e institucional no es estratégico". Y añade: "Hay que evitar que se convierta en figura testigo o espacio testimonial". En relación a la articulación interinstitucional efectiva, ANONG identifica como debilidad crítica el hecho de que "no haya normativa para que se incluya participación de la sociedad civil".

Las Huellas del Encierro propone espacios de co-gobernanza donde se ponga la voz de operadores, presos y familiares en el centro. También añade que es necesario democratizar la cárcel, aunque "eso genere miedo".

Familias Presentes demanda el reconocimiento de familiares como sujetos de derecho y que las OSC tengan un rol que vaya más allá de la mera consulta, incluyendo el monitoreo y la retroalimentación real.

### **Acompañamiento post-liberación**

Para Paula Lacaño, del INR, el apoyo post-egreso sostenible es una prioridad: "Se necesita el acompañamiento en territorio para evitar que las redes de delito y narcotráfico funcionen mejor que las otras redes de protección". También apunta la necesidad de un seguimiento que vincule la formación con oportunidades reales de trabajo. Clelia de la Fuente, de la UE, se refiere a la necesidad de un abordaje integral que no termine con la liberación e identifica como crítico el "problema del día después de que salen de cárcel", enfatizando que la disposición del sector privado a colaborar depende del sector público, ya que se requieren subsidios y un acompañamiento posterior sistemático. Sobre la educación destaca: "Que la educación llegue y que se alinee con las expectativas laborales. El sector privado es el que tiene que abrirse y sería conveniente la identificación de dos o tres sectores que tengan disponibilidad".

El director de Desarrollo de UCLAEH propone el acompañamiento sistemático a liberadas o semi-liberadas en prisión domiciliaria. También destaca la necesidad de sistemas de acompañamiento por parte de las OSC a mujeres liberadas o semi-liberadas, especialmente cuando están en prisión domiciliaria.

Margarita Hermida, del Rotary Club, coincide en la importancia de restablecer las casas de medio camino. Considera fundamental recuperar estos espacios que funcionaron exitosamente, donde las mujeres "manejaban dinero, medicación, salían a trabajar" y que servían de última etapa del sistema penitenciario para re-adquirir hábitos antes de retornar a la comunidad. Subraya que fue una experiencia que ya funcionó muy bien sobre entre los años 2007-2009.



Los miembros del consejo directivo de la ANONG enfatizan la importancia de un plan de sustitución progresiva del encarcelamiento por medidas no privativas de libertad y buscar alianzas con empresas del Sistema B, por ejemplo, ya que ellas tienen perspectiva de inclusión y sostenibilidad.

En lo que respecta al apoyo post-liberación Integral, Familias Presentes propone proyectos específicos para mujeres en prisión domiciliaria, así como el acompañamiento sistemático por OSC a mujeres liberadas: “Si no hay apoyo del Estado o de la familia, y no tienes para comer, pagar la luz y el agua, no llevas a hijos a escuela, no tienes a nadie... ¿qué es mejor?”.

Para la representante de El Abrojo es necesario volver al posicionamiento político del Plenario de Crisálidas porque hay medidas que hay que abordar desde las instituciones del Estado con urgencia: “¿Qué pasa con las mujeres que nunca debieron entrar en prisión? Tienen que tener una pena, pero no con ese nivel de rotura. Conocimos un montón de mujeres para las que estar encerradas no aportó nada y que, cuando salgan, van a seguir enfrentando las mismas situaciones que les llevaron al encierro. Por eso, aunque ya conocieron el infierno y lo lograron surfear, capaz que vuelven a tomar esa misma mala decisión”.

Sobre el tema de inserción laboral real, y retomando el énfasis de Margarita Hermida por recuperar modelos exitosos de la época de Daisy Tourné<sup>7</sup>, “cuando las mujeres que estudiaban podían acceder a pasantías en organismos del Estado estando privadas de libertad, y muchas de ellas concursaron por cargos y hoy visten uniformes por esos entes del Estado”, las organizaciones coinciden en la necesidad de programas de inserción laboral que vayan más allá de talleres de formación profesional.

Desde UCLAEH se insiste en la necesidad de la realización de prácticas disruptivas inmediatas y se enfatiza la urgencia de implementar acciones concretas inmediatas. Otro de los aspectos en los que se coincide es en la importancia de priorizar el uso de medidas no privativas de libertad. Medidas como el trabajo comunitario, la reparación del daño o la prisión domiciliaria son especialmente efectivas para las mujeres según el subdirector de DINALL: “Con mujeres puede ser una buena experiencia piloto contar con medidas alternativas dado el menor número”.

La urgencia también es la de asegurar condiciones institucionales básicas en lo que refiere a la infraestructura y condiciones dignas. Margarita Hermida, en esta línea, apunta que es urgente apostar por cárceles dentro de un contexto de garantía de los Derechos Humanos y enfatiza la necesidad de unidades penitenciarias acordes a estándares internacionales, con no más de 400 privadas de libertad y no más de un funcionario por cada 15 personas. Hermida también señala que “en la unidad n°5, de las 883 mujeres privadas de libertad, 584 no reciben visitas”, evidenciando un abandono sistemático.

<sup>7</sup> La ministra Daisy Tourné (Partido Socialista, Frente Amplio) ocupó el cargo de ministra del Interior de Uruguay entre marzo de 2007 y junio de 2009, durante el primer gobierno de Tabaré Vázquez (2005–2010). Fue la primera mujer en la historia de Uruguay en dirigir el Ministerio del Interior.

Como describe la directora del Departamento de Género y Diversidad del INR: “En la unidad 5, hay dos duchas para unas 80 mujeres. Los turnos tienen que hacerse las 24 horas y, cuando a alguien le toca bañarse a las dos de la mañana, pone el despertador y despierta al resto”. Para Paola Domínguez, docente peluquería en los centros penitenciarios de Rivera y Tacuarembó, es indispensable mejorar las condiciones materiales básicas para que estas mujeres puedan hacer frente a cuestiones como el frío, debido a la falta de calefacción o escasez de vestimenta. Añade que en el contacto directo semanal con las mujeres privadas de libertad le permite conocer las distintas situaciones que atraviesan.

María de los Ángeles Machado, directora de la Unidad nº20 de Salto, y Florencia Capdevielle, subdirectora técnica de la Unidad nº13 de las Rosas (Maldonado), reportan infraestructuras deplorables y una falta dramática de personal: “Se solicitaron 450 técnicos y se obtuvieron 38”, señalan. Las mujeres en el interior del país enfrentan además un “estigma social muy fuerte y quedan totalmente relegadas en unidades diseñadas prioritariamente para varones”, como describe María de los Ángeles Machado desde Salto.

Al respecto, Las Huellas del Encierro explica: “A veces, desde el sistema penitenciario se cree que las mujeres, cuando entran en los centros, pierden todos sus derechos”, y apuntan a la necesidad de superar la lógica punitiva donde las mujeres son privadas de muchas cosas, no solo de la libertad. Por ejemplo, debido a estas diferentes situaciones que enfrentan, la representante de Familias Presentes reporta intentos de autoeliminación y suicidios frecuentes y controles ginecológicos inadecuados que hacen que las mujeres recluidas puedan estar hasta cinco años sin hacerse un análisis Papanicolaou.

Otro punto de coincidencia es la necesidad de formación con perspectiva de género para todo el personal penitenciario. También se señalan cuestiones de cambio cultural institucional, en lo que respecta a formación de operadores de los centros penitenciarios. Entre otras cuestiones, se hace referencia a cambiar “mentalidad estatal y la formación policial” desde la base; así como a superar la “resistencia cultural dentro del INR para el trabajo en conjunto” y la capacitación en trato humanizado.

En lo que se refiere a los programas de formación e inserción laboral para las mujeres en centros penitenciarios, es importante ampliar la oferta formativa. Paola Domínguez, docente de peluquería en los Centros de Rivera y Tacuarembó, cree que es necesario expandir la oferta más allá de peluquería, “según demanda desde las unidades. En Rivera participa un 70% en algún taller, pero hay demanda por tener más opciones, por eso es necesario también consultar qué quieren hacer antes de ofertar”.

Otro de los factores señalados es la necesidad de abordar esta inclusión desde un enfoque interseccional y antirracista transversal, puesto que el 24% de mujeres privadas de libertad son afrodescendientes versus el 10,6% de la población general. Además, desde un enfoque de Derechos Humanos, la población afrodescendiente presenta niveles siempre más elevados de necesidades básicas insatisfechas. Las representantes de Mizangas subrayan la importancia de una mirada antirracista interseccional en todos los programas y en atender las violencias de género, étnico-raciales y clasistas que continúan antes, durante y después de la estancia en prisión.



Tabla 5. MEDIDAS PRIORITARIAS

<b>Con carácter urgente</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Desinstitucionalización de mujeres encarceladas con sus hijos/as</li><li>• Plan de sustitución progresiva del encarcelamiento por medidas no privativas de libertad con perspectiva de género</li><li>• Diseño de un abanico de medidas no privativas de libertad que atiendan la singularidad de cada persona</li><li>• Garantizar condiciones de vida digna y mejorar las condiciones edilicias, alimenticias y de salud</li></ul>
<b>A corto plazo</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Crear espacios de participación de la sociedad civil para la inclusión social</li><li>• Constituir un espacio o consejo consultivo para la inclusión social de mujeres sancionadas</li><li>• Integrar representación de las mujeres y familiares en los espacios de toma de decisiones</li></ul>
<b>Mediano-Largo plazo</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Coordinación interinstitucional efectiva entre organismos del Estado</li><li>• Participación real de la sociedad civil en el diseño, monitoreo y evaluación de políticas</li><li>• Enfoque integral que aborde no solo el período de privación de libertad sino también el proceso de reinserción</li><li>• Sustentabilidad de los programas más allá de los períodos de financiación específicos</li></ul>

También se señala la necesidad de asignar presupuesto específico a las medidas alternativas, contratar a organizaciones de la sociedad civil para hacer programa de tratamiento, como ya prevé el nuevo presupuesto, y evitar así que programas dependan solo de proyectos o voluntades. ANONG señala que sobre recursos específicos para el funcionamiento de espacios de participación: “Casi ninguno cuenta con recursos propios para funcionamiento y que se necesitan recursos para planificación estratégica y no solo programas dispersos”.

En cuanto a la falta de articulación institucional en territorios, para la directora del INR, una cosa es la articulación interna en lo que se refiere a la comunicación con la cúpula, que depende del ciclo político y de la apertura de la administración a sostener ese diálogo más participativo y frecuente; y otra cosa es la comunicación a nivel local, donde a veces existen dificultades por parte de los equipos locales para comunicar la idea a la instancia central del INR. Y añade: “En algunas ocasiones se ha identificado la necesidad de desburocratizar, simplificar y descentralizar. Si los lineamientos están claros, cada unidad puede tener su plan de gestión y la unidad puede resolver los problemas. Cuando se dice que los fondos de donaciones no pueden ser recibidos habría que analizar con detalle la casuística”.

**Tabla 6. MEJORAS DEL INR PARA INCLUIR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO Y DIVERSIDAD**

<p><b>Medidas institucionales</b></p>	<p>Aprobada en la Ley de Presupuesto la creación de una Dirección de Género y Diversidad en el equipo de dirección para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• dar visibilidad a la perspectiva de género</li> <li>• transversalizar esta perspectiva en todos los lineamientos institucionales</li> </ul>
<p><b>Enfoque programático</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación de mujeres desde el ingreso</li> <li>• Oferta programática que contemple intereses, trayectorias y necesidades concretas</li> <li>• Reorganización del sistema con enfoque de género</li> </ul>
<p><b>Infraestructura y proyectos concretos</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nueva unidad de mujeres en construcción: se amplió el área programática para más espacios libres y talleres, menos cerrada que el proyecto original.</li> <li>• Nueva unidad en Cerro Largo para mujeres.</li> <li>• Edificación del sector femenino de la Unidad 12 de Rivera.</li> <li>• Centros de medio camino para mujeres en enclave urbano, en modalidad de semilibertad, para alojar mujeres próximas al egreso (en conversación con Poder Judicial y distintos actores)</li> </ul>



### 3. La participación de las osc en las políticas de inclusión social de las mujeres sancionadas por el sistema penal

La participación de las OSC en la política de inclusión social de las mujeres privadas de libertad no es un complemento sino un elemento constitutivo de cualquier estrategia efectiva en las políticas de inclusión social de estas mujeres. Las organizaciones aportan conocimiento situado, proximidad territorial, un rol insustituible de sensibilización a la sociedad y a los partidos políticos, comprensión de las interseccionalidades y la posibilidad de “dejar el efecto de la resonancia” —como plantean desde Las Huellas del Encierro— dando lugar a voces sistemáticamente silenciadas.

Uruguay enfrenta la oportunidad histórica de transitar desde un modelo punitivo con fuertes debilidades hacia uno que, como propone el Proyecto Crisálidas, coloque los Derechos Humanos, la perspectiva de género y la participación ciudadana en el centro. Para ello, resulta imprescindible institucionalizar la participación de las OSC, no solo incluyendo su voz en el espacio consultivo sino también en las instancias reales de co-construcción, monitoreo, implementación de algunas cuestiones y evaluación de políticas públicas. Solo así será posible revertir la paradoja uruguaya y construir un sistema que, efectivamente, rehabilite en lugar de castigar, incluya en lugar de marginalizar y repare en lugar de reproducir violencias.

El modelo uruguayo de participación ciudadana enfatiza el monitoreo y la participación social, y en las cuestiones penitenciarias debería asegurar que las reformas cuenten con el respaldo de la ciudadanía, algo esencial para cambiar la percepción existente contra las personas privadas de libertad. Pensando en el futuro próximo, es importante visualizar una red activa de organizaciones de la sociedad civil con un marco regulado de participación y con posibilidad real de incidencia política independiente.

#### **El trabajo imprescindible de las OSC**

El sistema penitenciario uruguayo enfrenta limitaciones estructurales que hacen imprescindible la participación de la sociedad civil. Como plantea Fernando Leguizamón, más allá de las condiciones materiales, existe

un problema conceptual profundo, ya que el sistema actual “rapta el conflicto social y lo judicializa sin abordar las causas estructurales que conducen al delito. Con una tasa de reincidencia alta, que en algunos casos llega hasta el 70%, el modelo punitivo ha demostrado su fracaso”.

La participación de las OSC no es simplemente deseable: es una condición necesaria para transformar un sistema que reproduce violencias y desigualdades. Como plantea Familias Presentes, se requieren “espacios de co-gobernanza donde se ponga la voz de operadoras/es, presos/as, familiares en el centro, democratizando un sistema que actualmente opera de manera autoritaria y opaca”.

Para Ana Juanche, directora del INR, el rol no debería ser de cogestión, pero sí de una participación que iría más allá de cuestiones meramente consultivas. Además de la facilitación que el Estado puede hacer para el desarrollo de proyectos, también se está abriendo la posibilidad en el INR de firmar convenios con OSC para ampliar la oferta programática. Según Juanche, el camino se está allanando para el lanzamiento de llamados abiertos para que las OSC postulen, relacionados con cuestiones que el Instituto quiere implementar: uso de drogas, salud mental, proyectos socioeducativos, prevención de violencia de género, trauma, etc. “Estos convenios o proyectos –no necesariamente financiados por el Estado, pero que como Crisálidas pueden generar lazos con el mismo– articulan y complementan el rol del Estado”.

Para la directora del INR, aunque es el Estado quien tiene que dar la batalla para resolver las urgencias analizadas –como los niveles de encarcelamiento o el impacto de las modificaciones legales que han hecho aumentar población de mujeres privadas de libertad–, las OSC cumplen un rol fundamental en la sensibilización ciudadana y de los partidos políticos con representación parlamentaria. Y añade: “Solemos decir que la sociedad civil tiene sensibilidad más punitiva, pero sin mucha evidencia. No hay respaldo de quiénes son los que lo dicen –señala–. La participación de la sociedad civil podría ser útil para la realización de una buena encuesta de opinión dirigida a tener más evidencia de qué opina la ciudadanía sobre las medidas alternativas”.

En este sentido, Juanche cita la encuesta que hizo Cifra en el marco del proyecto *Tendiendo puentes* del PNUD y ACNUDH, en articulación con la Oficina del Comisionado Parlamentario Penitenciario. Según la misma, presentada en septiembre de 2022, el 66% de las personas relevadas opinaba que las penas alternativas a la prisión se deberían implementar con más regularidad. Por eso Juanche cree que la opinión pública no es tan punitiva y que las OSC podrían valorar la puesta en marcha de una nueva encuesta bien diseñada que sirva para desmentir lugares comunes. “El sistema político utiliza con frecuencia el argumento *a piacere*”, añade la directora del INR.

### **El conocimiento situado y la proximidad territorial como valor insustituible**

Las OSC aportan un conocimiento situado e irremplazable sobre las realidades que atraviesan las mujeres privadas de libertad. Como señala Concepción Yagüe desde su experiencia en el Consejo Social Penitenciario español, existe “un submundo en las cárceles que pone pelos de punta, realidades que solo se visibilizan cuando desde fuera de prisiones se introduce la visión del exterior de la sociedad civil”. Esta perspectiva externa permite identificar problemáticas estructurales que la institucionalidad penitenciaria,



atravesada por lógicas que pueden ser militares y patriarcales, no logra reconocer. El diagnóstico realizado por las ONG (“Informe diagnóstico de las ONG colaboradoras sobre la situación del sistema penitenciario español”, elaborado en el marco de la creación del Consejo Social Penitenciario (España, 2008) fue “tan terrible que los jefes se *echaron a temblar*, pero precisamente esa evaluación sincera permitió que las ONG pasaran de tener un papel secundario a hacer cosas en cárceles, a planificar y tomar decisiones”. “En Uruguay –señala Yagüe–, organizaciones como Mizangas y El Abrojo han desarrollado un *expertise* territorial específico que permite comprender las interseccionalidades entre violencia de género, racismo, pobreza y encarcelamiento, dimensiones que el aparato estatal difícilmente captura en su complejidad”.

La fortaleza fundamental de las OSC radica en el conocimiento territorial y situado. Como identifican desde ANONG, “las organizaciones aportan conocimientos técnicos y políticos, además de trabajo en territorio”. Paola Domínguez, docente de peluquería en los Centros de Rivera y Tacuarembó, participante en el programa de L’Oreal coordinado por la UCLAEH, enfatiza que quienes trabajan directamente con las mujeres privadas de libertad ven “lo cotidiano, lo que funciona y lo que falla, ofreciendo esa mirada desde el aula que complementa el diseño de las políticas públicas”.

La sociedad civil organizada uruguaya ha demostrado capacidad de respuesta apoyando a las mujeres privadas de libertad en cuestiones como la garantía de los derechos culturales (trabajo de Las huellas del encierro) o en necesidad formativa (como por ejemplo a mano de los programas de formación de la UCLAEH). El sistema penitenciario, atrapado en sus propias rigideces burocráticas y limitaciones presupuestarias, a veces no puede generar estas respuestas. En este sentido, Ariadna Cheroni advierte sobre la urgencia de hacer frente a las violaciones de Derechos Humanos que están dándose en los centros penitenciarios de Uruguay. “La cárcel funciona como prisión del cuerpo, forma de encierro y domesticación”, añade. Frente a esta lógica institucional que reproduce violencias, las OSC –según Cheroni– desarrollan abordajes que priorizan la dignidad y los Derechos Humanos. “La experiencia del proyecto Crisálidas, que incorporó instancias de formación y talleres participativos con las propias mujeres encarceladas, demuestra esta capacidad de innovación”, añade.

Las miembros de la organización Mizangas plantean la necesidad de involucrar a mujeres “en contexto de encierro, pero también a las liberadas, no sólo como beneficiarias pasivas sino como sujetas activas, e incluso proponen aprender de experiencias como la de las compañeras chilenas privadas de libertad que ejercieron su derecho al voto durante la constituyente”. Se refieren a cuando, en el marco del plebiscito de entrada del proceso constituyente en Chile, por primera vez se habilitó el voto para personas privadas de libertad que no habían perdido su derecho al sufragio.<sup>8</sup> Esta capacidad de imaginar y construir alternativas al punitivismo es lo que distingue fundamentalmente el aporte de la sociedad civil organizada.

---

<sup>8</sup> Más información: [https://accioncarcelaria.org/wp-content/uploads/2023/08/Informe\\_Plataforma-Telar\\_Red-de-Accion-Carcelaria\\_2021-2022.pdf](https://accioncarcelaria.org/wp-content/uploads/2023/08/Informe_Plataforma-Telar_Red-de-Accion-Carcelaria_2021-2022.pdf)

### **Acompañamiento integral y perspectiva de proceso**

Las OSC comprenden que la inclusión social de mujeres sancionadas requiere procesos de acompañamiento sostenidos que trascienden los tiempos institucionales y las lógicas fragmentadas del Estado. Como identifica Yagüe, se requiere “desarrollo práctico, de resolver problemas y bajar a tierra, entendiendo que las transformaciones no son instantáneas sino que demandan continuidad y proximidad”. El Abrojo, según relata la experta Ariadna Cheroni, realizó “el acompañamiento a las mujeres tras su liberación, evidenciando esa capacidad de sostener vínculos”.

Mizangas enfatiza esta misma perspectiva de apoyo sostenible, señalando que la participación efectiva requiere garantizar condiciones materiales y acompañamiento sistemático. Esta mirada de proceso se contrapone a la lógica punitivista que considera que la pena termina con la salida de la cárcel, cuando en realidad —como documenta la experiencia de las OSC— es precisamente en ese momento cuando las mujeres enfrentan mayores vulnerabilidades. La sociedad civil ha demostrado capacidad para articular respuestas integrales que abordan simultáneamente inserción laboral, recuperación de vínculos familiares, acceso a vivienda y construcción de redes comunitarias, dimensiones que ninguna institución estatal puede coordinar efectivamente desde su funcionamiento sectorial.

Las OSC, por lo tanto, son insustituibles en el acompañamiento a mujeres privadas de libertad. Su trabajo revela dimensiones del problema que permanecen invisibles desde las estructuras estatales tradicionales. La directora del INR, Ana Juanche —quien expresa una evaluación muy positiva del proyecto Crisálidas— reconoce que las OSC poseen saberes específicos en el área socioeducativa que constituyen un aporte fundamental para el sistema penitenciario. También considera necesario organizar el trabajo de las OSC en cárceles teniendo en cuenta la gestión quinquenal y los planes de acción.

### **La capacidad de incidencia política transformadora**

La participación de las OSC en política penitenciaria no es solo técnicamente necesaria sino políticamente imprescindible para democratizar un sistema caracterizado por el hermetismo y la opacidad. Las OSC funcionan como contrapeso democrático que exige rendición de cuentas y transparencia. Concepción Yagüe es contundente al señalar que se requiere voluntad política como primer paso para poder llevar adelante la participación de las OSC, y advierte sobre “los resabios de falta de transparencia que caracterizan a un sistema penitenciario que ha estado tanto tiempo militarizado”.

Las OSC tienen la legitimidad y la independencia para impulsar agendas transformadoras, aunque no se puede obviar que las políticas públicas son responsabilidad de los actores estatales, pese a que muchas veces estén sometidos a presiones electorales. Como señalan las participantes de Mizangas cuando plantean el abolicionismo del sistema carcelario, “la sociedad civil puede instalar horizontes de transformación radical que cuestionan la misma existencia del encierro como respuesta social”, debate que desde el Estado resulta prácticamente impensable pero que es fundamental para imaginar y construir alternativas genuinas al modelo punitivo fracasado.

Dicho esto, como señala Ana Juanche, no todas las organizaciones son del mismo tipo. Alude al crisol heterogéneo de OSC: “Por un lado están las que convienen con el Estado y tercerizan varios de los programas que comprenden las políticas públicas y los llevan



adelante, pero también hacen lobby y abogacía. Llevan los temas a la Asamblea general de Derechos Humanos, trabajan con el Comisionado parlamentario. Pero la mayoría que participan en las cárceles son de otro tipo: muchas no están institucionalizadas o constituidas como asociaciones civiles. Es importante reconocer esta diversidad”.

Juanche indica que no se puede pedir a todas las OSC el mismo rol ni mismo nivel de participación, no solo por lo económico, sino también por la estructura, por contar con los recursos humanos idóneos, etc. “Hay organizaciones que están más preparadas para construir agenda y participar en diseño y monitoreo, y otras que van a ser ejecutoras de política pública, que van a contribuir con esfuerzo o participación a lograr resultados alineados con los objetivos de INR. Estamos intentando que los proyectos que lleguen al Instituto sean armónicos, que lo que traes tenga encuadre, y tengan estándares de calidad”, declara.

Carolina Doglio, integrante del colectivo Familias Presentes, describe con precisión la contribución única que realizan organizaciones como la suya, ya que aportan “la mirada de las familiares, la capacidad de poner la voz de quienes no están y el conocimiento profundo de realidades atravesadas por desigualdad de género y violencia”. Alude a la implicación total, emocional, “porque es más que un trabajo: la cárcel se traslada al living de tu casa, afectando no solo a las mujeres encarceladas sino a familias enteras, y particularmente a otras mujeres que asumen los cuidados, así como a las infancias y adolescencias”, concluye.

Para la integrante del colectivo Familias Presentes, las OSC cumplen el rol clave de dar a conocer qué sucede dentro y documentar necesidades que el sistema no registra: desde la ausencia de controles ginecológicos durante años hasta la situación de las cien niñas y niños que viven en condiciones de encierro junto a sus madres. Desde su punto de vista “evidencian que las redes del delito y el narcotráfico funcionan mejor dentro de los centros penitenciarios que las otras redes de protección, y que sin acompañamiento efectivo, las mujeres liberadas enfrentan un retorno casi inevitable a las dinámicas delictivas”.

Victoria Giménez y Victoria Pereira, del proyecto Las Huellas del Encierro, que forma parte del departamento de extensión universitaria de la UDELAR, destacan cómo el trabajo desde prácticas artísticas permite “dar lugar a la fuerza del relato en primera persona, habilitando formas de expresión para quienes enfrentan barreras de lectoescritura y estigmatización social”. Su enfoque subraya que “la cárcel profundiza más esas roturas sociales y que el trabajo debe apuntar a la colectividad, reconociendo que tener un hijo preso no es un problema individual”.

### **La interseccionalidad necesaria**

Las OSC han sido fundamentales para visibilizar las múltiples dimensiones de vulnerabilidad que atraviesan a las mujeres encarceladas. Los datos muestran una sobrerrepresentación crítica de mujeres afrodescendientes (24% versus 10,6% en la población afrodescendiente total: mujeres y varones) y revelan trayectorias marcadas por violencia de género, pobreza estructural y ausencia de redes de apoyo.

La organización Mizangas aporta una perspectiva fundamental al debate sobre políticas penitenciarias en Uruguay: la necesidad de abordar las intersecciones entre género, identidad étnico racial y clase que atraviesan las trayectorias de criminalización de las mujeres.

Su trabajo evidencia que las violencias de género, raciales y clasistas continúan antes, durante y después de la prisión, configurando un continuum que el sistema penitenciario no solo no interrumpe sino que profundiza. Mizangas enfatiza que muchas mujeres afrodescendientes “llegan al sistema penal por vulnerabilidades específicas relacionadas con discriminación racial y de género”, señalando que cualquier política efectiva debe reconocer estas especificidades sin fragmentar las respuestas. Su propuesta es clara: la perspectiva antirracista debe ser “transversal en todas las políticas y recomendaciones de espacios como el Consejo Nacional Consultivo, incorporando tanto comisiones específicas sobre mujeres afrodescendientes como mecanismos que garanticen la participación protagónica de mujeres liberadas con mirada afrodescendiente”. La organización advierte sobre un riesgo fundamental: que las medidas alternativas reproduzcan estereotipos raciales o de género, perpetuando las lógicas de criminalización de comunidades históricamente marginalizadas.

Como plantean, considerando que “las comunidades afrodescendientes han sido históricamente criminalizadas, los enfoques de justicia restaurativa deben diseñarse e implementarse con protagonismo de las propias organizaciones afrodescendientes, evitando que se conviertan en nuevas formas de estigmatización”. Esta mirada interseccional que aporta Mizangas no es un añadido opcional sino una condición sine qua non para que las políticas penitenciarias con enfoque de género sean verdaderamente transformadoras y no reproduzcan las jerarquías raciales y de clase que están en la base misma del sistema punitivo uruguayo.

### **Consenso de participación de calidad y real**

La mayoría de las personas entrevistadas que forman parte de las OSC piden que esta participación vaya más allá de fondos o consultas puntuales, lo que implica participar en el análisis del problema y la construcción de la política pública. Consideran que las condiciones para una participación efectiva pasan por una inclusión que supere lo meramente testimonial o consultivo, y que deben participar en la co-construcción de la solución del problema, no solo participar de las soluciones definidas por el Estado

En el proceso documental y de entrevistas se encuentra una gran convergencia entre organizaciones con perfiles diversos (académico, territorial, de familiares, de articulación), a favor de la inclusión de las propias personas privadas de libertad y sus familias en la construcción de soluciones. Una participación que es imprescindible para llevar a cabo la urgencia humanitaria, incluir las voces de las mujeres afectadas y sus familiares, y la construcción de un sistema que trascienda el paradigma punitivo actual.

Sobre el problema de la cooptación y la pérdida de autonomía, o la tensión entre espacios de co-construcción genuina y espacios que terminan siendo funcionales a agendas gubernamentales, Andrea Detjen, representante de ANONG, señala que hay que ser cuidadosos cuando se abren espacios de participación para no perder la autonomía de cada una de las organizaciones y correr el riesgo de que el gobierno te indique por dónde ir: “Hubo casos muy buenos, por ejemplo con el tema de cuidados y la Red de género y familia: se creó la red de cuidados y surgió el espacio y funcionó. Fue un verdadero espacio de construcción. Pero después depende de la voluntad política, y fue en picada, marcando roles y cuestiones. La cooptación que se siente en las OSC por muchos años”. Y añade: “Si se abre un lugar de co-construcción, cada uno tiene que tener sus roles. Si se desvirtúa depende de muchas cosas”.



Tabla 7. CÓMO LOGRAR UNA PARTICIPACIÓN EFECTIVA

Estrategia Política	Aportes
<b>Voluntad política como prerequisite</b>	Necesidad de conseguir el compromiso directo a nivel institucional. Nuevo ciclo donde se ve reforzada la voluntad política. La experta Concepción Yagüe considera imprescindible que este compromiso se concrete mediante una reunión presencial formal.
<b>Respaldo legal</b>	Crear una orden ministerial o similar que garantice de manera estable la participación de las OSC en el sistema penitenciario. Según la directora del INR, la nueva ley de la institución es ejemplo de esta voluntad y permitirá una mayor participación de las OSC en la política penitenciaria.
<b>Paradigma participativo</b>	Para superar un sistema cerrado que limita la transparencia se necesita crear un órgano participativo que incluya a las OSC. Ana Juanche señala directamente la necesidad de crear un órgano de participación general en la política penitenciaria que ayude a romper este hermetismo.

### 3.1. Marco institucional y normativo para la participación de las OSC en Uruguay. El caso de la política penitenciaria

El presente apartado examina, a través del análisis de las voces de actores y actrices institucionales clave y referentes de organizaciones sociales, los desafíos y oportunidades para avanzar hacia una participación ciudadana efectiva en la política penitenciaria dirigida a mujeres. El análisis de estas voces permite identificar obstáculos que son fundamentalmente de naturaleza estructural e institucional, no normativa. Como resume Paula Lacaño: “Sería bueno que haya una estructura bien desarrollada porque el sistema penitenciario es un monstruo y se hace complicada la definición política. Un Consejo o Comisión respaldado por un decreto y que garantice la participación mensual, bimensual u otro formato, y que sea abierto”.

Tabla 8. Resistencias estructurales del sistema penitenciario a la transformación

Resistencia o núcleo del problema	Efecto o consecuencia
Ausencia de institucionalización formal de los espacios de participación	Genera volatilidad y dependencia de voluntades personales
Falta de financiamiento sistemático para el trabajo de las OSC	Perpetúa el voluntarismo y la insostenibilidad
Dependencia del Ministerio del Interior	Marca la cultura institucional y limita el alcance de las transformaciones

Fragmentación y falta de articulación interna del sistema penitenciario	Debilita la coordinación y la eficacia institucional
Tensión entre roles de ejecución y denuncia de las OSC	Resulta poco beneficiosa para el bien común
Dependencia del ciclo político	Genera discontinuidades en los procesos de transformación

### Ausencia de restricciones institucionales: es la voluntad política

El análisis del marco institucional y normativo que regula la participación de las OSC en las políticas penitenciarias uruguayas revela una paradoja fundamental: mientras que normativamente no existen restricciones significativas para la presencia de las OSC en el sistema penitenciario, en la práctica persisten importantes obstáculos estructurales e institucionales que limitan su participación efectiva. Esta brecha entre el marco formal y la realidad operativa constituye uno de los principales desafíos para la construcción de una política penitenciaria verdaderamente participativa, especialmente en lo que respecta a las mujeres privadas de libertad. La histórica dependencia del sistema penitenciario del Ministerio del Interior ha configurado una institucionalidad caracterizada por su hermetismo y que apenas ha comenzado a abrirse a la coparticipación con otros actores. Como señala la directora del INR, “la institución penitenciaria en Uruguay es muy hermética y no comparte sus acciones de gestión con otros actores”.

Este debate sobre la institucionalización de la participación ciudadana cobra particular relevancia en un momento de transformación del sistema penitenciario uruguayo. La directora del INR señala que, tras apenas quince años de experiencia de coparticipación de las OSC en el Estado —todavía muy reciente— el sistema ha alcanzado la madurez necesaria para entender que necesita la participación de la sociedad civil y del saber experto en las fases de diseño, monitoreo y evaluación de las políticas públicas. Este reconocimiento institucional, sumado a la existencia de un gobierno con voluntad política favorable y experiencias exitosas como el proyecto Crisálidas que ha generado muchos lazos con el Estado, configura lo que Juanche describe como “un camino allanado para avanzar hacia formas más robustas y sostenibles de participación ciudadana en la política penitenciaria uruguayana”.

El obstáculo institucional más significativo identificado por diversos actores es la dependencia que hasta ahora ha tenido el sistema penitenciario del Ministerio del Interior. Desde El Abrojo, Valeria Caggiano es contundente: “Mientras el sistema penitenciario permanezca bajo esta estructura, cualquier figura de participación tendrá margen limitado de intervención efectiva”. Esta ubicación institucional marca profundamente la cultura organizacional del sistema penitenciario y su relación con actores externos. Esta dependencia del Ministerio del Interior no ha sido solo simbólica sino que ha tenido consecuencias prácticas concretas: desde la lógica con la que se gestionan los recursos hasta los procedimientos burocráticos para la entrada de organizaciones a las unidades penitenciarias, pasando por la cultura institucional que permea las relaciones entre funcionarios y actores externos. Paula Lacaño apunta a la existencia de “un estigma por estar en el área de seguridad, con la policía, y que separar el sistema penitenciario de esta lógica securitaria puede generar más capacidades para la participación de la sociedad civil”.



Desde la perspectiva del INR, su directora afirma que “normativamente no hay restricción ninguna para que las OSC participen en el ámbito penitenciario, es más cuestión de voluntad política”. Esta afirmación sitúa el problema no en el plano jurídico-normativo, sino en el ámbito de las decisiones políticas y las capacidades institucionales para materializar esa participación. E identifica que la ley de autonomía del INR abre nuevas oportunidades que pueden hacer efectiva esta participación en los próximos años. La directora del INR explica que la ley de autonomía del INR va a permitir la tan necesitada descentralización del INR, aunque reconoce que el camino hacia un eventual Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos que albergue el sistema penitenciario aún está distante.

Este momento de transición hacia la autonomía del INR y la eventual futura creación de un Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ofrece una ventana de oportunidad única para institucionalizar la participación ciudadana de manera estratégica y sostenible. Para Juanche, en los próximos meses se abre la posibilidad de incluir la participación de las OSC en la política penitenciaria en el marco normativo. La aprobación de la Ley de Descentralización del INR – proyecto que debe pasar por la División Jurídica del Ministerio del Interior y la Oficina Nacional del Servicio Civil para resolver temas complejos vinculados a los distintos escalafones de funcionariado – se estima que será presentada por el Poder Ejecutivo antes o después del receso legislativo.

En lo que se refiere a la posibilidad de ligar al INR la creación de un posible Consejo Consultivo donde esté incorporada la sociedad civil, la directora de la institución afirma que no se ha incluido en la Ley de Descentralización porque cree más conveniente pensarlo cuando se elabore la ley orgánica del INR. La ausencia de formalidad actual, piensa la directora, no inhibe que se siga trabajando para reforzar el rol de la OSC en esta política.

Esta ausencia de marcos normativos e institucionales que garanticen la participación efectiva de las OSC es descrita por Andrea Detjen y Diego Pailos, desde ANONG: “Sin mandato legal explícito, no se asignan recursos presupuestarios, no se crean estructuras organizativas, no hay planificación estratégica que incluya la participación social. El resultado es una ausencia de política pública, más bien programas concretos dispersos y fragmentados”. Identifican además un problema de liderazgo institucional: “No se ve claro”. Esta indefinición dificulta la articulación y genera dispersión de iniciativas sin coordinación efectiva.

Desde la Universidad CLAEH, Marcelo Alfonso aporta una mirada reveladora sobre la ausencia de marcos institucionales para el diálogo: “El diálogo no existe en el marco normativo ni hay institución que promueva el diálogo. Esta ausencia no solo afecta la participación de las OSC, sino que hace que los espacios de interlocución dependan exclusivamente de las personas que ocupan determinados cargos (...), y eso no siempre sucedió con los responsables políticos”. Esto apunta a un problema que hay que atender: mientras en otros ámbitos existen instituciones específicamente creadas para promover el diálogo entre el Estado y la sociedad civil, en el sistema penitenciario esta función queda librada a la voluntad individual de las autoridades de turno.

Paula Lacaño, Directora del Departamento de Género y Diversidad del INR, identifica esta carencia: “La realidad actual es que los espacios existentes, como la Mesa de Trabajo sobre Mujeres Privadas de Libertad, han dependido mucho de las personas que ocupan esa mesa, funcionando de manera inestable y sin presupuesto asignado”, añade. Por ello hace

falta una buena dosis de voluntad política para que se cree una figura con respaldo legal que conduzca a la participación de las OSC en la política penitenciaria y con ello el avance hacia la maduración institucional.

Desde la creación del Consejo de Política Criminal y Penitenciaria en 2021, establecido por el artículo 88 de la Ley de Urgente Consideración –ley que ha sido parte del problema de incremento de población carcelaria–, existe un órgano asesor colegiado integrado por representantes del Ministerio del Interior, Educación y Cultura, Fiscalía General de la Nación y Poder Judicial. Sin embargo, este consejo actualmente no incluye de manera formal a las OSC, aunque el Libro Blanco de la Reforma Penitenciaria –documento rector de las políticas del sector– recomienda explícitamente su incorporación en el diseño, implementación y monitoreo de políticas. Esto representa un reconocimiento formal de la importancia de la participación ciudadana en un ámbito tradicionalmente cerrado y opaco.

Sobre cuáles serían las OSC que deberían estar representadas, la directora del INR se plantea el desafío de lograr la representatividad que requiere incorporar la diversidad de organizaciones que trabajan con mujeres y otras poblaciones específicas, garantizando mecanismos de rotación y selección que aseguren una participación genuina y no meramente testimonial. Para Juanché, las organizaciones que actualmente participan en el plenario de Crisálidas, aunque potentes, no son las más representativas del universo de OSC que trabajan en contextos de encierro que, en su mayoría, son de carácter confesional.

Entre los avances que Juanché señala hacia una nueva sensibilidad política para abordar la cuestión de las mujeres privadas de libertad y su situación injusta estaría la aprobación en la reciente Ley de Presupuesto Nacional, de la subida de rango del departamento de Género y Diversidad, que pasó a formar parte de la Dirección del equipo del INR. “Para dar visibilidad – señala–, pero también para que todos los lineamientos institucionales transversalicen sí o sí esa perspectiva de género y diversidad”. Ello apunta al reforzamiento de la perspectiva intersectorial de género en la política penitenciaria. Asimismo, se estableció un rubro específico para oferta programática que “permitirá hacer convenios de sociedad civil para desarrollar programas en las cárceles siendo las mujeres una línea prioritaria”.

Esta situación ha comenzado a cambiar recientemente. Según la directora del INR, a partir de que se apruebe la ley que da autonomía al INR va a existir “la posibilidad de hacer convenios con OSC y ampliar oferta programática, y se van a realizar llamados abiertos para que postulen en distintas cuestiones que queremos implementar”. Sin embargo, esta apertura aún está en fase de diseño y habrá que esperar para ver cómo funciona su implementación efectiva y cómo se articula con otras cuestiones prioritarias.

### **Problemas derivados de falta de institucionalidad y presupuesto**

Para la representante de El Abrojo es importante que la participación “se institucionalice y que tenga puente de conexión con el INR”. Esta demanda apunta a uno de los problemas identificados: los espacios actuales carecen de conexión formal con la institución rectora del sistema penitenciario. Así describe Caggiano la dinámica actual de trabajo de OSC en cárceles: “El Estado te abre las puertas en la medida que llevas recursos, donde el sistema no tenga más competencias que mover a personas dentro de sus pasillos. Pasa en todas las administraciones. Administran supervivencia muy básica y de muy baja calidad en todos



los sentidos: comida, sustancias, salud. Las OSC actualmente son funcionales al sistema en tanto tapan agujeros, pero no participan en el diseño de política”, concluye Caggiano.

La directora del Departamento de Género y Diversidad del INR identifica como primera debilidad fundamental la falta de un reglamento u otro formato jurídico que permitiera un marco más definido para la participación. Según Lacaño, la ausencia de institucionalización formal hace que los espacios de participación dependan excesivamente de las personas generando inestabilidad y falta de continuidad. Esta volatilidad evidencia la fragilidad de espacios que no cuentan con una estructura institucional sólida que garantice su continuidad y propósito.

Uno de los elementos más reveladores de los obstáculos institucionales es la comparación con otros sistemas. Fernando Leguizamón, desde la DINALI, destaca esta diferencia fundamental: “En el sistema penal de adultos el Estado no convenió con sociedad civil, algo que sí pasó en el marco de la protección juvenil”. Esta ausencia histórica de convenios entre el Estado y las OSC en el ámbito penal adulto ha configurado un ecosistema de participación muy diferente al del sistema de protección de adolescentes. Mientras que en este último existe una tradición consolidada de tercerización de programas y servicios a través de organizaciones sociales, en el sistema penitenciario de adultos las pocas organizaciones que trabajan tienen fondos propios, o con algún convenio con Estado muy acotado”, concluye.

Leguizamón menciona casos emblemáticos como El Abrojo y Nada crece a la sombra, organizaciones que trabajan con fondos propios, evidenciando que la participación de las OSC en cárceles ha dependido más de la capacidad de autofinanciamiento de estas organizaciones que de una política pública deliberada de incorporación de la sociedad civil. Y dice que si existieran los fondos podrían canalizarse a través de una fundación en la DINALI: “Las OSC tienen mucho para aportar en lo que se refiere al diseño, en la ejecución..., y ya aportaron en otros ámbitos como el de infancia”.

Otro obstáculo institucional crítico identificado por múltiples actores es la insostenibilidad de las intervenciones de las OSC cuando no cuentan con financiamiento adecuado. Paula Lacaño es enfática: “Los vínculos de OSC desde el voluntariado, sin presupuesto, no se sostienen dentro del sistema”. Esta funcionaria describe las consecuencias prácticas de esta fragilidad: “Pasa que se aprueba que vaya un dispositivo para trabajar violencia, pero si llueve y el equipo que iba a ir no llega genera un montón de frustraciones en las personas que esperan la intervención”. Y añade que la discontinuidad de las intervenciones no solo afecta la efectividad de los programas, sino que daña la confianza de las mujeres privadas de libertad en las propuestas de trabajo y genera descrédito en los procesos de intervención.

Familias Presentes identifica un patrón sistemático de discontinuidad en las políticas e iniciativas. Carolina Doglio menciona la experiencia de mesas interinstitucionales de políticas sociales<sup>9</sup>: “En algún momento se participó, pero fue algo que se abandonó. La gente acaba abandonando”. Y añade: “Esta discontinuidad no es azarosa sino estructural: sin institucio-

---

<sup>9</sup> En el caso de las Mesas Institucionales de Políticas Sociales se dejaron sin efecto en el gobierno anterior (2020-febrero 2025) y se relanzaron en el nuevo periodo legislativo a partir del mes de agosto para el periodo 2025-2030.

nalización formal, financiamiento estable y mandatos claros, los espacios de participación dependen del voluntarismo y se desarticulan ante la primera crisis o cambio de autoridades”.

Doglio reconoce que la participación requiere unos mínimos: “Hay personas de la asociación que no tienen todas las cosas resueltas en su vida y no pueden participar de espacios de incidencia. Las condiciones de empobrecimiento, las urgencias cotidianas, las responsabilidades de cuidados, hacen que muchas familias no puedan sostenerla participación en espacios formales de incidencia. Como resultado, tienden a participar quienes tienen alguna situación de privilegio relativo, reproduciendo desigualdades incluso al interior de las organizaciones”.

Margarita Hermida, desde su experiencia en la Mesa de Trabajo sobre Mujeres Privadas de Libertad y el Rotary Club, también señala esta limitación: “Las organizaciones trabajan con donaciones, lo que hace muy difícil sostener intervenciones sistemáticas y profesionalizadas”.

Las Huellas del Encierro, como proyecto de extensión universitaria de la Universidad de la República, experimenta directamente las limitaciones del financiamiento por proyectos: “La financiación es poca y casi simbólica, depende de redacción de proyectos que deben renovarse periódicamente”. Esta lógica de financiamiento por proyectos con plazos definidos (normalmente 2-3 años) es contradictoria con la naturaleza de los procesos de trabajo con personas privadas de libertad, que requieren sostén a largo plazo, construcción de confianzas y continuidad institucional. Las necesidades de intervenciones profesionales, sistemáticas y sostenidas en el tiempo requiere el trabajo con mujeres privadas de libertad, especialmente considerando las complejas trayectorias de violencia, exclusión y vulnerabilidad que caracterizan a esta población.

Giménez y Pereira identifican que su proyecto es financiado por la UdelaR. La extensión universitaria en la UdelaR es uno de los pilares junto con la enseñanza y la investigación. Es llevado por docentes universitarios cuyo responsable debe tener grado 3 como mínimo que es el escalafón docente. Las y los docentes que trabajan en extensión tienen un cargo concursado en la UdelaR.

En la misma línea, Andrea Detjen y Diego Pailos, del consejo directivo de ANONG, manifiestan que el rol de la sociedad civil de monitoreo y seguimiento requiere de recursos. Aluden a que la situación de OSC ha ido variando desde la posdictadura. Se pasó de recibir fondos de la cooperación internacional a ser ejecutores de acciones directas para el Estado. “Pero el músculo cuesta poder sostenerlo. La calidad de participación va a ser problemática si no hay recursos para su funcionamiento”.

Por otro lado, la participación efectiva de mujeres privadas de libertad y egresadas requiere garantías materiales (transporte, cuidados, alimentación, ingresos). Las participantes de Mizangas identifican un obstáculo estructural para la participación: la carencia de dinero en mujeres de contextos de mucha vulnerabilidad, de mucha violencia, que retornan a barrios con circuitos donde han sido rehenes del narcomenudeo. Para participar, subrayan, es necesario un apoyo sostenible: hay que tener resueltas las necesidades básicas. Por eso proponen que se garantice la participación con presupuesto y apoyar a personas que han estado desvinculadas del sistema laboral.



Tabla 9. LOS PUNTOS CRÍTICOS DE LA PARTICIPACIÓN EN EL SISTEMA PENITENCIARIO URUGUAYO

Punto crítico	Descripción
<b>Experiencia</b>	Algunas de las entrevistadas comparten la sensación de que la creación de algunos espacios formales no han tenido la suficiente incidencia real, aunque la mayoría defiende la importancia de los mismos.
<b>Transformación del rol de OSC (general)</b>	El pasaje de organizaciones de incidencia a ejecutoras de política estatal ha debilitado estructuralmente su capacidad de participación crítica. Las OSC actualmente ‘tapan agujeros’ del sistema pero, en general, no participan en el diseño de política.
<b>Desarticulación de espacios previos</b>	Distintas experiencias evidencian la fragilidad de espacios sin respaldo normativo, presupuesto propio y compromiso político sostenido más allá de personas específicas.
<b>Atomización sin articulación efectiva</b>	La proliferación de colectivos y espacios sin articulación real dificulta la construcción de posiciones comunes y capacidad de movilización.
<b>Criterios políticos explícitos</b>	No todas las OSC que trabajan en cárceles comparten perspectivas compatibles con enfoques de derechos humanos, feministas e interseccionales. Es necesario explicitar criterios mínimos de respeto a la diversidad y a los derechos humanos si se va a participar en la política pública.
<b>Ausencia de garantías materiales</b>	La participación efectiva requiere recursos concretos (transporte, cuidados, ingresos) que actualmente no están garantizados, especialmente para mujeres privadas de libertad, egresadas y familiares.
<b>Participación en la política y en la solución al problema</b>	La participación genuina debe incluir la co-construcción de cómo se define el problema, no solo consultas sobre cómo implementar soluciones ya decididas por el Estado.
<b>Indefinición de liderazgo institucional</b>	En algunas ocasiones no se siente que esté claro qué institución lidera el tema, generando dispersión de iniciativas.
<b>Desconexión interseccional</b>	Existen espacios institucionales para población afrodescendiente y de salud mental sin articulación con políticas penitenciarias, reproduciendo fragmentación cuando el circuito real de las mujeres atraviesa cárcel-centro salud mental-hospital

## Los ciclos políticos y sus ciclones

Esta dependencia del ciclo político genera discontinuidades significativas. Diversos actores mencionan que espacios que funcionaban en administraciones anteriores fueron desactivados o perdieron relevancia en gestiones posteriores. Paula Lacaño hace alusión a un espacio de trabajo para niñas, niños y adolescentes que tienen familiares privados de libertad “que venía desde el 2017, pero que murió pasado el periodo de gobierno y ahora se quiere mover otra vez”.

Fernando Leguizamón, por su parte, señala que durante su experiencia en el sistema ha visto cómo en el gobierno de izquierda hubo cierta apertura, pero también afirma que la carga punitiva aumentó bajo los dos gobiernos, de izquierda y derecha. Esto sugiere que más allá de diferencias en la apertura a la participación de las OSC, ha habido continuidad en políticas de endurecimiento penal que afectan la posibilidad de transformación del sistema.

La actual administración, según la directora del INR, muestra voluntad política para avanzar en la participación de las OSC, y señala que “el gobierno está por esa participación”. Sin embargo, esta apertura aún debe traducirse en mecanismos institucionales concretos y sostenibles que trasciendan el cambio de autoridades.

Concepción Yagüe, desde su experiencia en el Consejo Social Penitenciario de España, proporciona perspectiva comparada. Identifica que el primer paso debe ser “conversar con el ministro de Interior y la directora de INR”. Después Yagüe enfatiza la necesidad de diseñar una norma que dé cobertura legal y estable a esa decisión. Específicamente apuesta por un orden ministerial que ate la participación de OSC para siempre. Además, desde su experiencia en España, Yagüe describe la existencia de una situación similar: “Resabios de falta de transparencia, de ocultar todo, pero la creación formal del Consejo Social permitió superar estas resistencias culturales mediante respaldo legal explícito”.

Clelia de la Fuente, desde la delegación de la Unión Europea en Uruguay, identifica “una apertura del actual gobierno para el diálogo y para escuchar a la sociedad civil”. Sin embargo –señala–, esta apertura aún no se ha traducido en mecanismos institucionales concretos. De la Fuente reconoce que la capacidad de convocar la tiene el Estado, lo que plantea el problema de la sostenibilidad: “Sin institucionalización estatal, podrá quedar la red de organizaciones, pero sin capacidad efectiva de incidencia”. La representante de la delegación establece un paralelo preocupante con otros espacios que terminaron siendo convocados en muy pocas ocasiones. Subraya la necesidad de un “plan de trabajo, que defina ciertos hitos y cuente con algunos indicadores” y que la apertura discursiva debe concretarse en mecanismos operativos específicos con seguimiento sistemático.

## Las interferencias de la falta de comunicación y articulación

Lacaño plantea una reflexión crítica sobre la sostenibilidad de los espacios: “Hay muchas mesas en el Estado uruguayo y terminan perdiendo fuerza porque no hay articulación de dispositivos. Hay una de trabajadoras sexuales, luego otra basada en la violencia doméstica... Pero no dialogan. Se pierde tiempo yendo a los espacios, pero terminan siendo estancos que no dialogan entre sí”. Además, señala la tensión entre participación y operatividad: “Los espacios son difíciles de sostener cuando no son operativos y concretos”.

Un desafío menos visible pero igualmente significativo es el que la directora del INR identi-



fica como dificultades en la comunicación a nivel local: “A veces, los equipos locales tienen dificultades para comunicar la idea a la estancia más central. Esta fragmentación interna del sistema penitenciario hace que proyectos de OSC que podrían ser valiosos encuentren trabas burocráticas en su implementación, o que exista falta de coherencia entre lo que se aprueba a nivel central y lo que efectivamente se implementa en las unidades”.

Paula Lacaño menciona ejemplos concretos de estas dificultades: “Muchas veces las organizaciones nos piden aval al INR, pero otras veces nos enteramos de rebote de intervenciones que están realizando en las unidades”. Esta falta de comunicación y coordinación entre los diferentes niveles del sistema (dirección nacional, direcciones de unidades, equipos técnicos locales) genera opacidad y dificulta la planificación estratégica de la participación de las OSC.

Un obstáculo institucional particularmente complejo es la tensión que surge cuando las OSC, además de ejecutar programas dentro de las cárceles, ejercen roles de denuncia y abogacía por los derechos de las personas privadas de libertad. Paula Lacaño describe esta situación refiriéndose a experiencias pasadas con organizaciones que tenían el rol desdibujado “porque enfocaban al arte o al trabajo y se habilitaba su entrada a los centros, pero después denunciaban las condiciones en el interior”. Según el relato de la directora del Departamento de Género del INR, “quizás el medio no es sacarlo en red social, sino hablarlo con el director”. Esta tensión es particularmente aguda cuando las OSC visibilizan públicamente las malas condiciones del sistema penitenciario. En la gestión anterior, esta postura crítica “llevó a más control e incluso persecución de la poca gente que se preocupa por el sistema penitenciario”.

Este ejemplo es uno entre un millón que podrían evidenciar las ventajas de contar con un órgano de participación de las OSC, que permita contar con instancias institucionales por donde poder canalizar estas denuncias y la incidencia política. En la naturaleza de la mayoría de las OSC está también la denuncia de violaciones a los Derechos Humanos, lo que refuerza la democracia y repercute en el bien común. Pero la ausencia de normativa hace que la voluntad política del gobierno de turno sea una variable determinante para la apertura o cierre de espacios de participación. Ana Juanche reconoce explícitamente esta realidad: “Depende del ciclo político y la apertura de la administración a sostener ese diálogo más participativo y frecuente”.

### **La paradoja de la participación: proliferación sin efectividad**

Valeria Caggiano, de El Abrojo, considera que, sin voluntad política real y cambios estructurales profundos, los espacios de participación corren el riesgo de convertirse en figuras vacías o “testimoniales”. Ariadna Cheroni, desde su experiencia en el Mecanismo de Prevención de la Tortura y su trabajo académico, se suma a este diagnóstico: “Uruguay tiene larga tradición de aprobar normas en donde se establecen espacios de participación y se crea institucionalidad donde aparecen OSC. Hay puesta en escena, pero sentimos que –aunque los espacios están– la incidencia es escasa”.

Cheroni relata su propia experiencia con el Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (CNCHDDNA) coordinado por MIDES y el Ministerio de Cultura, que perdió fuerza. Esta advertencia es crucial porque la creación formal de espacios participativos no garantiza su efectividad y, según Cheroni, Uruguay tiene precedentes de espacios que se burocrataron y perdieron capacidad de incidencia real.

La investigadora identifica un problema adicional: “Casi ninguno de estos espacios cuenta con recursos propios para la participación de las OSC. Esta carencia hace que las OSC deban destinar recursos (tiempo, personal, desplazamientos) sin contar con financiamiento específico para esta tarea de monitoreo y seguimiento.

Los espacios de participación tienden a activarse en momentos de crisis y desactivarse cuando las urgencias disminuyen. Sin un mandato institucional claro sobre su rol en el ciclo completo de políticas públicas (no sólo en respuesta a emergencias), estos espacios resultan intermitentes e insostenibles. Las Huellas del Encierro complementa este análisis describiendo su experiencia en la Mesa de Mujeres Privadas de Libertad. Victoria Giménez explica que “llegaron situaciones muy graves y no se pudo mirar para el costado”. La Mesa sirvió para “conseguir contacto más directo con el Comisionado, pero una vez resueltas esas emergencias, el espacio perdió dinamismo”.

María de los Ángeles Machado, directora de la Unidad de Salto, aporta una crítica fundamental a la proliferación de espacios formales sin capacidad operativa: “La mesa del Comisionado, la mesa de Criminalidad, el Consejo Consultivo..., mucha gente habla de la cárcel de manera atemporal y todo acaba siendo simbólico”. Machado identifica que muchos espacios carecen de “un rol concreto de monitoreo real, de seguir implementación de política pautada, sin hacer un seguimiento del trabajo de las OSC”. Y añade: “Los espacios se reúnen, se elaboran documentos, pero no tienen capacidad de incidir efectivamente en las políticas ni de realizar seguimiento sistemático de su implementación”.

Florencia Capdevielle, subdirectora técnica de la Unidad nº13 Las Rosas (Maldonado) complementa esta visión con un diagnóstico crudo sobre la cultura institucional: “Para la opinión pública en general, cuanto peor estemos mejor. No se entiende que esto sea una prioridad política, no hay voluntad de aportar los recursos y todo ello acaba repercutiendo en que da lo mismo si se lleva adelante el Consejo Consultivo”. Esta percepción de falta de prioridad política real socava de raíz, en su opinión, cualquier intento de institucionalización formal.

### **La realidad territorial: centralismo como obstáculo estructural**

Las directoras de instituciones penitenciarias del interior del país, María de los Ángeles Machado en Salto y Florencia Capdevielle en Maldonado, aportan una dimensión territorial fundamental al análisis. Machado identifica el centralismo existente que hace que todo se acote a la cuestión central, lo que no pasa por Salto, que está a 500 km. Esta centralización “no habilita a que haya protocolo con articulación de OSC”.

Su testimonio revela cómo “más allá del marco legal habilitante y garantista, todo lo frena la burocracia”. Las experiencias de articulación con OSC locales “se mueren mientras se procesan las autorizaciones que deben pasar por múltiples instancias centralizadas en Montevideo”. Capdevielle describe casos concretos: “Cuando desde fuera de las instituciones o desde sectores privados llegan donaciones aparecen las trabas. Si la comunicación fuera más fluida y más fácil se podría avanzar. A veces hay que decir que no, aunque venga bien”. Esta situación genera que incluso directoras de establecimientos con voluntad de trabajar con OSC se vean imposibilitadas por trabas administrativas.



Un ejemplo paradigmático es el de Mujeres Rurales en Maldonado: “Podrían traer la maquinaria, pero todo tienen que entrar y salir y eso lo complica porque no cuentan con un espacio para dejarlas. Las regulaciones de seguridad, diseñadas desde una lógica centralizada y sin considerar las particularidades del trabajo con OSC, terminan imposibilitando intervenciones valiosas”.

Capdevielle identifica otro obstáculo: la ausencia de infraestructura adecuada para el trabajo con las OSC. Describe la situación de las mujeres en Las Rosas (Maldonado): “No hay capacidad de dar respuesta a la OSC, por estas cuestiones de la infraestructura: “Cómo hacer un taller literario cuando la biblioteca está desarmada. No hay un salón donde no llueva”. Esta carencia material conduce a que, aunque exista voluntad institucional y de las OSC, sea materialmente imposible desarrollar programas sistemáticos.

El testimonio de Machado complementa esta visión: en Salto lograron desarrollar una importante articulación con la Universidad de la República para prácticas estudiantiles y con el Ministerio de Educación y Cultura para actividades culturales, pero estas iniciativas requirieron un esfuerzo extraordinario para superar las limitaciones de la infraestructura.

Pero este reto de reforzar la comunicación y el trabajo al interior no se plantea sólo como una dificultad del Estado, sino que se lo plantean también desde las OSC. Familias Presentes identifica como un propio el desafío del trabajo en el interior y reconoce que como organización también necesitan descentralizar sus servicios y apoyo a familiares en todo el país, aunque ya comenzaron ese proceso.

### **El obstáculo del enfoque de “reinserción” en el pos-egreso**

Respecto a las cuestiones en las que las OSC participan, Las Huellas del Encierro –proyecto de extensión universitaria de la UdelaR, pone en duda el concepto mismo de reinserción que estructura las políticas penitenciarias: “Se utiliza un concepto de reinserción ligado a lo que se considera útil y práctico para que la persona pueda salir y trabajar. Pero, por ejemplo, no se considera que lo audiovisual les pueda servir. Se ve la reinserción como algo laboral concreto y no se piensa en otras cosas que pueda repercutir en tener cabezas más críticas y en contar con otros canales de comunicación”.

Victoria Pereira identifica que el marco conceptual de reinserción prioriza exclusivamente lo laboral-técnico, deslegitimando otros enfoques de trabajo: “Se buscan talleres de lo que puede ser posible para vos en la vida. Se interpone la urgencia de lo laboral”. Esta crítica visibiliza un obstáculo epistemológico profundo: el propio marco conceptual que estructura las políticas penitenciarias, centrado en reinserción laboral, y que opera como limitante para enfoques que priorizan la construcción de subjetividades críticas, el fortalecimiento de capacidades expresivas, la elaboración de narrativas propias o el trabajo con dimensiones emocionales y relacionales.

“Las OSC que trabajan desde perspectivas comunitarias, artísticas o de acompañamiento psicosocial, enfrentan permanentemente la exigencia de justificar cómo su labor también sirve para conseguir trabajo”, afirman las integrantes de Las Huellas por el encierro, quienes apuestan en su formación por otras dimensiones de la vida que el sistema penitenciario tiende a destruir o invisibilizar.

Familias Presentes también habla de un obstáculo crítico específico para el trabajo post-egreso: la ausencia absoluta de apoyos para mujeres en prisión domiciliaria. Doglio describe: “Si no hay apoyo del Estado ni de la familia, y no tienes para comer ni para pagar el gasto de luz o agua; si no llevas a los hijos/as a escuela, no tienes a nadie... ¿qué es mejor?”. Por otro lado, Doglio señala el problema de idealizar la prisión domiciliaria y apunta que, si el sistema penitenciario otorga prisión domiciliaria como medida alternativa pero sin ningún apoyo material o de acompañamiento, el resultado es que “las mujeres y sus familias quedan en situación de extrema vulnerabilidad, sin ingresos, sin redes de apoyo, enfrentando todas las urgencias cotidianas sin ningún respaldo institucional”.

Familias Presentes está “gestando proyecto para hacer diagnóstico” y su representante sueña con “poder acompañar a quienes están en prisión domiciliaria”, aunque entiende que esta tarea debería ser responsabilidad estatal. El obstáculo aquí es la completa ausencia de políticas públicas de acompañamiento posegreso, que deja a las OSC intentando llenar vacíos estructurales con recursos propios inexistentes.

Siguiendo con la participación de las OSC en la política penitenciaria, Machado identifica una carencia institucional específica y crítica: “El trabajo en el afuera: qué pasa cuando se sale, lo que preocupa mucho a las que estamos en el adentro”. Describe haber participado en una mesa redonda para pensar en procesos de reinserción y rehabilitación, donde convergieron múltiples actores (abogados de oficio, DINALI, la Dirección de Medidas Alternativas (DINAMA), pero constata que “tanta reincidencia, *reingresantes*, escalada delictiva de las y los *reintegrantes* evidencia la falta de efectividad de las políticas actuales”.

Su conclusión es contundente sobre el rol limitado del sistema penitenciario: “Nosotras sólo gestionamos el tiempo que las personas son privadas de libertad, lo que ha sido impuesto por orden judicial. Esta limitación estructural del INR hace indispensable la articulación con OSC para el trabajo posegreso, pero justamente en este ámbito es donde menos institucionalización existe”.

### **Cuando no existe la información ni el reconocimiento**

Carolina Doglio, desde Familias Presentes, identifica un obstáculo estructural invisible en los análisis institucionales: “No existe información de cómo transitar estos procesos”. Esta ausencia de información no es solo un problema operativo, sino un vacío normativo fundamental. Familias Presentes trabaja precisamente para “visibilizar la dimensión, para que se reconozcan a familiares como sujetas de derecho y también a las infancias y adolescencias”. Este reconocimiento es previo a cualquier participación efectiva: sin que las familias sean reconocidas normativamente como actores legítimos del sistema penitenciario, su participación queda relegada a un rol de *visitantes sin derechos ni voz institucional*.

La ausencia de protocolos y regulaciones sobre el rol de las familias genera que “las mujeres nos empobrecemos porque cubrimos necesidades básicas de la cárcel, pasa lo mismo con gurises y gurisas. El sistema penitenciario funciona, en la práctica, transfiriendo a las familias (mayoritariamente mujeres) responsabilidades que corresponden al Estado, pero sin reconocimiento normativo ni apoyo institucional”, apunta la integrante de Familias Presentes.



Doglio describe un obstáculo que trasciende lo normativo-institucional y se sitúa en el plano sociocultural: “La estigmatización social, nadie te entiende, nadie sabe dónde tiene que ir. Las familias de personas privadas de libertad enfrentan una doble exclusión: por un lado, la ausencia de información y protocolos institucionales; por otro, la estigmatización social que las aísla de redes comunitarias de apoyo”, concluye.

Esta estigmatización se reproduce al interior del propio sistema penitenciario. Doglio relata una situación paradigmática: una madre que logra ver a su hijo en condiciones indignas es posteriormente sancionada por una operadora que la acusa de ser una mala madre. Este episodio evidencia cómo el sistema no solo no reconoce derechos de las familias, sino que criminaliza activamente sus intentos de sostener vínculos.

Las Huellas del Encierro complementa esta visión señalando que “la figura de familiar que acompaña es una figura muy invisible”. Victoria Giménez y Victoria Pereira identifican que “son las mujeres las que sostienen lo cotidiano y los lazos afectivos, pero este trabajo de cuidados y sostén de vínculos no solo no es reconocido institucionalmente, sino que es obstaculizado por múltiples barreras burocráticas y actitudinales”.

**Tabla 10. CAPAS DE OBSTÁCULOS INSTITUCIONALES PARA LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA EN LA POLÍTICA PENITENCIARIA**

Nivel	Principales obstáculos identificados
<b>Normativo-institucional</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ausencia de norma que establezca positivamente la participación de las OSC</li><li>• Falta de institución específica con mandato de promover el diálogo</li><li>• Carencia de asignación presupuestaria específica para participación de OSC</li></ul>
<b>Político-cultural</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Dependencia de voluntades personales de autoridades de turno</li><li>• Cultura institucional militar y patriarcal que resiste la apertura</li><li>• Falta de priorización política real del tema penitenciario</li><li>• Antecedentes de burocratización de espacios participativos</li></ul>
<b>Operativo-territorial</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Centralismo que dificulta articulación en el interior del país</li><li>• Carencias de infraestructura material para trabajo con OSC</li><li>• Fragmentación y falta de coordinación entre niveles centrales y locales</li><li>• Ausencia de protocolos específicos para trabajo con OSC</li></ul>
<b>Sostenibilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Falta de recursos para funcionamiento de espacios participativos</li><li>• Riesgo de creación de espacios sin capacidad de incidencia</li><li>• Ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación de políticas</li><li>• Indefinición sobre el trabajo post-egreso</li></ul>

Frente a este diagnóstico, la pregunta central es cómo construir las condiciones institucionales, presupuestales y políticas para que esa participación sea efectiva, sostenible e incida en la transformación del sistema penitenciario, particularmente en lo que respecta a las mujeres privadas de libertad y las liberadas.

### **La transferencia del encierro al territorio familiar**

Familias Presentes aporta un obstáculo estructural invisibilizado en los análisis institucionales: “La cárcel se traslada a casa”. Esta metáfora condensa múltiples dimensiones del problema: el impacto del encarcelamiento no se limita a quien está privado de libertad, sino que se extiende a toda la red familiar, especialmente a infancias y adolescencias.

Doglio describe que las familias –especialmente niños, niñas y adolescentes– transitan cotidianamente espacios carcelarios que reproducen violencias y vulneraciones. Sin embargo, no existe marco normativo ni institucional que reconozca esta realidad y establezca protecciones específicas. “Todo pasa por ir a la cárcel, ir a la visita, por las cosas terribles que pasan, por pensar en la muerte, siempre presente”.

El proyecto *Juguemos a la fila* de Familias Presentes justamente intenta visibilizar esta dimensión: las infancias que deben hacer largas filas para ingresar a visitas, en condiciones de espera indignas, atravesadas por controles de seguridad diseñados para adultos. Esta experiencia se naturaliza en ausencia de normativas que establezcan protocolos específicos para infancias que visitan cárceles.

### **“Dejar resonar la voz de las mujeres”**

Victoria Pereira, de Las Huellas del Encierro, introduce la dimensión epistemológica sobre los obstáculos para la participación efectiva al referirse a la jerarquización de saberes que invisibiliza la experiencia vivida. “El conocimiento técnico-profesional se posiciona como único válido, mientras que el saber experiencial de quienes transitan el encierro queda deslegitimado”.

Giménez describe su práctica en los centros penitenciarios como “ser habilitadoras de lo que ocurre entre ellas: dejar el efecto de la resonancia de las propias voces de las mujeres que están encerradas. Dar lugar a la fuerza del relato en primera persona, porque si no estamos siempre mediando o hablando por”. Esta perspectiva cuestiona radicalmente las formas tradicionales de participación consultiva donde las OSC o personal técnico representa o habla por las personas afectadas.

El obstáculo aquí es profundamente estructural: el marco institucional del sistema penitenciario (y de las políticas públicas en general) no está diseñado para *hacer resonar sino para controlar*. Según las integrantes de Las Huellas del Encierro, las narrativas en primera persona, el conocimiento situado, las prácticas horizontales, quedan sin lugar en arquitecturas institucionales verticales y burocratizadas.

Carolina Doglio, de Familias Presentes, también plantea una tensión fundamental para cualquier espacio de participación: cómo garantizar que las propias personas afectadas sean protagonistas y no solo estén representadas por OSC. “Lograr espacios de co-gobernanzas donde se ponga la voz en el centro y se pueda participar en espacios de decisión, operadores, presas o familiares”.



Mizangas enfatiza la necesidad de participación directa, de involucrar a las mujeres en contexto de encierro pero también a las liberadas para que puedan participar al mismo nivel que otras organizaciones. “No creemos que haya que forzar para que se organicen como liberadas, pero que entiendan y puedan defender sus derechos”. Y plantean: “¿Cómo involucramos a las que están en contexto de encierro y las que están con sus hijas/os?”.

### **Obstáculos operativos cotidianos**

Las Huellas del Encierro visibiliza un obstáculo operativo crítico que afecta cotidianamente a las OSC que trabajan en cárceles: “Hay que negociar con muchos mandos medios todo el tiempo y cualquier metedura de pata te hace que te bloqueen”. Esta realidad, según las integrantes de la organización, constituye un obstáculo cotidiano fundamental.

Giménez relata: “Las direcciones carcelarias cambian de una semana para otra. Un día escuché a una operadora que decía que cuando una persona entra a la cárcel pierde todos sus derechos. Esta cultura institucional, reproducida por funcionarios de niveles operativos intermedios, constituye una barrera real a la mejora del bienestar de las mujeres privadas de libertad”.

Un ejemplo concreto ilustra esta dinámica: “Hace poco un grupo de estudiantes hizo campaña en la unidad nº5 a favor de descontar penas y hubo represalias. Las OSC que apoyan reivindicaciones de las mujeres privadas de libertad se exponen al bloqueo de acceso, cancelación de talleres u obstaculización de actividades”, relatan las integrantes de la Las Huellas del encierro.

Esta realidad genera que las OSC deban constantemente “ir y estar y comunicar y hablar mucho de cuáles son los Derechos, invirtiendo energía institucional, no en el trabajo sustantivo, sino en negociaciones permanentes con múltiples niveles jerárquicos del sistema”, añaden. La ausencia de protocolos claros sobre el rol de las OSC hace que cada actividad requiera autorización caso por caso, dependiendo de la voluntad de funcionarios específicos.

Por otro lado, Las Huellas del Encierro aporta ejemplos concretos de cómo las carencias materiales constituyen obstáculos insalvables para la participación. Giménez describe: “Cuando iba a dar el taller, donde todo se filmó para realizar un documental, tuvimos problemas para pasar la cámara y los micrófonos. Las regulaciones de seguridad, combinadas con la ausencia de espacios adecuados, imposibilitan metodologías de trabajo que son esenciales para los enfoques de la organización: trabajo con narrativas, registro audiovisual o prácticas artísticas”.

Esta dimensión material del obstáculo conecta con lo señalado anteriormente por las directoras de establecimientos del interior, pero Las Huellas del Encierro lo sitúa en un marco más amplio: ¿Cómo hacer participar a las mujeres en construcción de narrativas propias cuando no existen condiciones materiales mínimas para desarrollar talleres? La ausencia de inversión en infraestructura adecuada para el trabajo de OSC no es un problema menor, sino un obstáculo estructural que vacía de contenido cualquier declaración formal sobre participación.

Paola Domínguez, docente de peluquería del programa L'Oréal de la UCLAEH, aporta una perspectiva crítica sobre la ausencia de espacios donde participen quienes trabajan directamente con mujeres privadas de libertad. Cuando se les pregunta si han tenido oportunidad de participar responden: “Sueño con la posibilidad de formar docentes para trabajar con mujeres privadas de libertad: que sepan qué se van a encontrar desde antes de entrar a los centros y puedan enfrentar mejor las cosas. A mí nadie me lo enseñó. Al tener docentes capacitadas para trabajar en centros penitenciarios tienes otras herramientas para llevar el día a día”.

### **La ausencia de perspectiva comunitaria: el obstáculo del enfoque individualizante**

Las Huellas del Encierro plantea una crítica al enfoque individualizante que domina las políticas penitenciarias: “Que tengas un hijo preso no es un problema individual, venimos como sociedad de ese desmembramiento, pero nuestro trabajo apunta a la colectividad. La cárcel profundiza más esas roturas y también la desmembración”. Giménez identifica que el sistema penitenciario reproduce lógicas de fragmentación y aislamiento que destruyen tejidos comunitarios y habla de “la onda expansiva del encierro y de comunidades que son habladas por otros, cooptadas por otros”. Sin embargo, añade, el marco institucional para la participación de OSC tampoco contempla esta dimensión comunitaria: se piensa la intervención individuo por individuo, no en términos de reconstrucción de tramas colectivas.

Este obstáculo es particularmente crítico para organizaciones como Las Huellas del Encierro que trabajan con mixturas de personas: mujeres privadas de libertad, familiares, personas en situación de calle, personas que transitaron encierros psiquiátricos. Su apuesta es por los espacios heterogéneos que permitan un diálogo de la diferencia, lo que generalmente no encuentra lugar en marcos institucionales que segmentan poblaciones y problemáticas.

Las Huellas del Encierro complementa esta reflexión planteando la necesidad de “lograr la transformación de forma comunitaria y colectiva”. Sin embargo, reconocen que “la cárcel rompe los tejidos comunitarios”, y que existe una desmembración que dificulta la construcción colectiva. El obstáculo no es solo la falta de espacios formales de participación, sino la destrucción de las condiciones materiales, emocionales y relacionales que hacen posible la participación.

### **Cuando el sistema devora posibilidades de cambio**

Familias Presentes expresa una tensión fundamental: “En los últimos tres meses han estado haciendo placas y contando muertos”. La urgencia de responder a crisis cotidianas (muertes en cárceles, violaciones graves de derechos, situaciones de emergencia) consume toda la energía organizacional, imposibilitando el trabajo de incidencia estratégica en políticas públicas.

Esta tensión no es nueva en organizaciones sociales, pero en el contexto carcelario adquiere características extremas: las violaciones de derechos son tan sistemáticas y graves que las OSC deben elegir permanentemente entre atender emergencias o construir procesos de transformación estructural.

Doglio reconoce que “hay días que son duros”, y que mantener “la insistencia es el gran desafío”. Sin embargo, el sistema institucional no ofrece ningún apoyo para sostener este trabajo: no hay financiamiento para que las OSC puedan contratar equipos que atiendan



urgencias mientras otras personas desarrollan trabajo de incidencia; y no hay protocolos que agilicen respuestas a emergencias evitando que las OSC deban invertir energía en gestiones burocráticas.

Tabla 11. APORTACIONES DE OSC PARA CONTEXTUALIZAR LA POLÍTICA PENITENCIARIA\*

	Principales obstáculos identificados desde la experiencia vivida
<b>Reconocimiento de sujetos</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Familias no reconocidas como sujetos de derecho.</li><li>• Personas privadas de libertad como objetos de intervención, no sujetos de política.</li><li>• Jerarquización de saberes que deslegitima conocimiento de la experiencia.</li></ul>
<b>Violencias institucionales cotidianas</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Criminalización de familias que intentan sostener vínculos.</li><li>• Represalias informales contra OSC que apoyan reivindicaciones.</li><li>• Operadores que reproducen cultura de negación de Derechos.</li></ul>
<b>Condiciones materiales</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ausencia de espacios adecuados para trabajo de OSC.</li><li>• Transferencia de responsabilidades estatales a familias sin recursos.</li><li>• Falta de apoyos para la prisión domiciliaria.</li></ul>
<b>Epistemológico conceptual</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Marco de reinserción que invisibiliza otras dimensiones de trabajo.</li><li>• Enfoque individualizante que destruye perspectiva comunitaria.</li><li>• Lógica de proyectos que imposibilita procesos de largo plazo.</li></ul>
<b>Sostenibilidad organizacional</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Urgencias que devoran posibilidades de trabajo estratégico.</li><li>• Dependencia de voluntarismo sin financiamiento adecuado.</li><li>• Estigmatización social que aísla a organizaciones y familias.</li></ul>

\*Estos obstáculos no pueden resolverse sólo con la creación de espacios formales de participación, sino que también requieren transformaciones estructurales en cómo se concibe el sistema penitenciario, quiénes son considerados sujetos legítimos de política, qué saberes se validan, y qué condiciones materiales y simbólicas se garantizan para que la participación sea efectiva y no meramente formal.

### 3.2. Espacios de Participación ciudadana en la política de inclusión de mujeres sancionadas por el sistema penal

Al preguntar por espacios de participación ciudadana en la búsqueda de una política de inclusión para las mujeres sancionadas por el sistema penal, el análisis de las entrevistas realizadas a diversos actores institucionales y de la sociedad civil revela un panorama heterogéneo y poco articulado. Estos espacios presentan diferentes grados de formalización, alcances territoriales diversos y niveles muy dispares de incidencia efectiva. El mapeo de

espacios revela un paisaje fragmentado, con importantes diferencias territoriales y profundas limitaciones estructurales. Si bien existe una multiplicidad de espacios (formales e informales, nacionales y territoriales), la mayoría enfrenta desafíos críticos de institucionalización, financiamiento y capacidad de incidencia real.

A continuación se sistematizan los espacios identificados durante las entrevistas, diferenciando entre aquellos de alcance nacional y los de nivel departamental o local.

## I. ESPACIOS FORMALES DE PARTICIPACIÓN A NIVEL NACIONAL

### A) Instancias Institucionales:

#### 1. Comisionado Parlamentario Penitenciario

Aunque no es un espacio de participación en sí mismo, el Comisionado Parlamentario aparece en múltiples entrevistas como un actor clave que facilita la articulación entre OSC y el sistema penitenciario. Creado por ley 17.684 de 2003, con el cometido principal de asesorar al Poder Legislativo en su función de control del cumplimiento de la normativa sobre personas privadas de libertad.

La limitación de esta participación está ligada a que su efectividad ha dependido más de la voluntad personal del Comisionado que de una estructura institucionalizada, evidenciando la fragilidad de esta participación. Como señala Marcelo Alfonzo, director de Desarrollo del CLAEH: “El comisionado, Juan Miguel Petit, establecía el diálogo con su impronta”. En el mismo sentido, Clelia de la Fuente (UE) destaca su rol en el proyecto Crisálidas como “una forma de acercarse (al Estado) y abrir la posibilidad de debatir”. Las Huellas del Encierro lo expresa así: “Cuando la institución no respondía era el Comisionado quien lo hacía”.

#### 2. Consejo de Política Criminal y Penitenciaria

Creado en agosto de 2021 según el artículo 88 de la Ley de Urgente Consideración (LUC), este consejo funciona como órgano asesor colegiado. Presidido por la Subdirección Técnica del INR, está compuesto por tres representantes del Ministerio del Interior, uno del Ministerio de Educación y Cultura, uno de la Fiscalía General de la Nación y uno del Poder Judicial. Su cometido es el diseño, la planificación, la coordinación, el monitoreo y la evaluación de la política criminal y penitenciaria a nivel nacional, trabajando con el Comisionado Parlamentario Penitenciario y con el director del Instituto Nacional de Rehabilitación.

Ana Juanche identifica una limitación fundamental de este Consejo y es la ausencia de las OSC. Alude a que “una de las recomendaciones del Libro Blanco de la reforma penitenciaria es precisamente incorporar a las OSC en su composición”, y se está pensando en su rediseño y ampliación.

Para la directora del INR es importante que en esta participación de las OSC quede incorporada su diversidad, garantizando así la representatividad, lo que “incluye contar con organizaciones que trabajan específicamente con mujeres y otras poblaciones”. Este desafío de representatividad implica pensar en mecanismos de selección y rotación que garanticen una participación genuina: “No podrían estar todas las OSC ni varios conglomerados, por lo que surge la pregunta sobre cómo sería esa presencia para que resulte representativa sin ser testimonial”, declara Juanche.



**Tabla 12. OTROS ESPACIOS Y MECANISMOS INSTITUCIONALES RELEVANTES**

OTROS ESPACIOS / MECANISMOS	DESCRIPCIÓN
<b>Grupo Multidisciplinario Técnico y Científico Honorario Asesor</b>	Creado por resolución ministerial en septiembre de 2021 para brindar asesoramiento en planificación, diagnóstico, implementación y monitoreo al INR y al Consejo de Política Criminal y Penitenciaria. También puede evaluar y formular recomendaciones sobre el Plan Dignidad Carcelaria.
<b>Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP)</b>	Dependiente de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH). Realiza monitoreo sistemático de las unidades penitenciarias.
<b>Mesa Interinstitucional para la Reforma de la Política de Ejecución Penal y el Sistema Penitenciario</b>	Funcionó en 2024. Participaron representantes de los tres poderes del Estado, sociedad civil (organizaciones de familiares, asociaciones, sindicatos), organismos internacionales y academia.
<b>Diálogos en la INDDHH</b>	Ciclo de cinco diálogos organizados por la INDDHH, el ACNUDH y Naciones Unidas en Uruguay para analizar la situación del sistema penitenciario.

**Tabla 13a. ARTICULACIONES INTERINSTITUCIONALES PARA FORTALECER**

Área	Articulaciones y actores relevantes
<b>Género y Diversidad</b>	Mesa de equidad de Municipio D y la de Mesa afrodescendencia
<b>Afrodescendencias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Dirección Nacional de Derechos Humanos y Diversidad del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), con área especializada en políticas para población afrodescendiente;</li> <li>b) Consejo Nacional Consultivo de la Población Afrodescendiente, creado por Ley 19.122 de 2013, que funciona como órgano asesor del Poder Ejecutivo</li> <li>c) Mesa Interinstitucional de Políticas de Equidad Racial, que coordina acciones entre diferentes organismos del Estado.</li> </ul>
<b>Salud Mental</b>	Espacios que articulen con la salud mental del MIDES. En los departamentos trabaja la misma persona para distintos aspectos, lo que pone en evidencia “lo raquítrico que es el sistema”.
<b>Drogas y Consumo Problemático</b>	DINALI: talleres que empezarán pronto, fruto de un acuerdo entre DINALI y la Agencia Nacional de Drogas. Secretaría de drogas: tiene trayectoria de trabajo en la temática, es interinstitucional y cuenta con presupuesto.

## B) Instancias OSC

### 1. Mesa de Trabajo sobre Mujeres Privadas de Libertad

La Mesa de Trabajo sobre Mujeres Privadas de Libertad fue creada en 2006 por iniciativa del Ministerio del Interior, constituyéndose en uno de los espacios pioneros de participación formal en el ámbito penitenciario uruguayo. En 2013 asumió la coordinación de la misma el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES). Antes de entrar en lo que muchas de las entrevistadas califican de “crisis”, por ella pasaron organizaciones como: Ministerio del Interior, División de Políticas de Género-MI, Bancada Bicameral Femenina, Junta Nacional de Drogas/Secretaría Nacional de Drogas, Programa Salud Sexual y Reproductiva del MSP, INJU-MIDES, INMUJERES- MIDES, DAIF-INAU, Secretaría de la Mujer de la IM, Comisión de Género de INR, Instituto Nacional de Criminología, Comisionado Parlamentario para el Sistema Carcelario, INR Unidad N° 5 Femenino, Defensoría de Oficio de Familia, PNUD, Fundación para crecer, ONUMUJERES, CLADEM, Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR, Facultad de Psicología y Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de la República, Uruguay Crece Contigo y El Abrojo.

Según Margarita Hermida, la coordinación inicial estuvo a cargo de Marisa Linder, asesora del Ministerio del Interior, y las reuniones se realizaban en la sede de la cárcel. Durante sus primeros años, la mesa tuvo una presencia territorial significativa: “Hubo un tiempo que viajaba por todo el país, a pesar que las cárceles del interior todavía no estaban en órbita del INR. De mañana se capacitaba al personal y por la tarde a las mujeres privadas de libertad”, señala Hermida.

La mesa actualmente está co-coordinada por Miriam Rosario Cardozo, de la UDELAR, y Margarita Hermida, del Rotary Club, quien señala ausencias institucionales importantes como la del Ministerio del Interior y la salud pública. Participan:

- Rotary Club (Carrasco, Malvín, Comercio)
- Departamento de Derecho de la Facultad de Derecho (UDELAR)
- Intendencia de Montevideo
- Comisionado Parlamentario Penitenciario
- Fundación Ombijam
- ACDE (Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresas)
- Cáritas Uruguaya
- Subdirectora técnica de Unidad 5
- Directora de Unidad 10

### Cambios en su naturaleza y funciones

Según Paula Lacaño, la Mesa de Trabajo sobre Mujeres Privadas de Libertad ha experimentado transformaciones significativas en su naturaleza y alcance dependiendo del momento político y de quiénes la coordinan. Según la directora del Departamento de Género del INR, actualmente “no está incidiendo políticamente sino recogiendo donaciones”, contrariamente a lo que era su rol fundamental.

Esta observación coincide con la valoración de Las Huellas del Encierro, quienes también participaron, y Mizangas. Victoria Giménez describe una funcionalidad específica de la



Mesa durante momentos críticos: “Llegaron situaciones muy graves y no se pudo mirar para el costado. Sirvió para conseguir un contacto más directo con el Comisionado Parlamentario”.

El Abrojo participó activamente en la Mesa de Trabajo sobre Mujeres Privadas de Libertad desde 2013. Valeria Caggiano cuenta que la mesa surgió tras la relatoría de la ONU que alertó sobre la invisibilización de las mujeres en el sistema. En su opinión, la mesa funcionó inicialmente, pero se fue desarmando por falta de compromiso político: “Se convirtió en un espacio testimonial sin poder real de decisión”, cuenta Caggiano. Y añade: “Trabajaba en un proyecto vinculado a unidad de madres con hijos/as y nos encontramos una Mesa donde no quedaba presencia de la sociedad civil. Se nos planteó que la coordináramos de forma tripartita junto a la UdelaR y el sistema de ONU”, relata. Y continúa: “La Mesa se fue desarmando, se hacía ruido cuando alguna agencia planteaba que iban a dejar de participar. Se sostuvo un tiempo y no se logró la coordinación”.

## 2. Plenario de Organizaciones de la Sociedad Civil (proyecto Crisálidas)

Compuesta por El Abrojo, Mizangas, Vida y Educación y la Red Internacional de Economía Humana (RIEH), este espacio surgió para asegurar la participación de las OSC en el marco del Proyecto Crisálidas, financiado por la Unión Europea en su primera fase (2022-2024). Clelia de la Fuente lo valora positivamente: “El proyecto Crisálidas ha generado el Plenario de OSC, una experiencia de articulación de organizaciones de la sociedad civil que ha resultado en el posicionamiento *Faltan derechos, sobran las cárceles*”. Concluida la fase 2022–2024, el Plenario dejó de reunirse y de operar formalmente; desde entonces, las organizaciones han aportado principalmente a través de sus opiniones en la investigación y se han sumado nuevas OSC a actividades del proyecto, sin la formalidad de integrar un plenario.

Ana Juanche identifica limitaciones de representatividad: “Las organizaciones que forman el Plenario son muy potentes, pero no son las más representativas actualmente en el sistema penitenciario. Las OSC tienen presencia múltiple y la mayoría de ellas relacionadas con mecanismos confesionales, con diversas iglesias, que son las que más presencia tienen en cárceles”, apunta.

Diego Pailos y Andrea Detjen, representantes de ANONG, también hacen referencia a la necesidad de ampliar la participación. Mizangas, además de la ampliación, alude a la necesidad de resignificación del Plenario. Tania Ramírez y Florencia Betervide aportan una visión crítica y propositiva sobre cómo deberían evolucionar los espacios para que no estén solo las que están.

Esta propuesta específica para ampliar el Plenario, según Mizangas, debe partir de un mapeo actualizado de las OSC que trabajan en cuestiones vinculadas a las mujeres privadas de libertad y que no pierda su clave feminista, antirracista e interseccional. Sus integrantes advierten sobre la necesidad de criterios políticos explícitos: “Que sea muy explícito en los valores porque algunas de las organizaciones que trabajan la temática no los comparten. En un contexto transfeminista, se les incentiva a ir a la iglesia y se les impide valorar otras opciones. Además, algunas de estas organizaciones defienden una agenda más punitivista mientras Mizangas aboga por el abolicionismo del sistema carcelario, que consideran clave para atravesar estos procesos”. Esta observación deja clara la percepción de algunas orga-

nizaciones de que no toda la sociedad civil que trabaja en cárceles comparte perspectivas políticas compatibles con un enfoque de derechos humanos, feminista e interseccional.

### **3. Red de trabajo en gestación (sin nombre definido)**

Las Huellas del Encierro describe una red emergente que articula múltiples actores: a Familias Presentes, la parte de Mediación comunitaria, Ciencias Sociales y Psicología de la Universidad Católica, la organización La Vida Vale y a la que también asiste la abogada Valentina Píkinela. Se reúne una vez al mes y les “une lo carcelario”, poniendo algunas organizaciones la perspectiva de la mujer y disidencia.

Victoria Giménez describe su enfoque: “Articular la participación: que haya horizontalidad, que la red esté abierta a organizaciones de la sociedad civil y personas. Que no sea cooptada por intereses políticos partidarios y que las voces sean escuchadas y respetadas y cuanto mayor sea la articulación de voces será mejor”.

### **4. Red de Pro Cuidados**

La red ha fortalecido la dimensión de cuidados con la situación carcelaria, reconociendo que mayoritariamente que son las mujeres quienes sostienen los vínculos y cubren necesidades básicas de personas privadas de libertad.

### **5. Red Internacional de Mujeres Familiares de Personas Privadas de Libertad (RIMUF)**

Familias Presentes participa en esta red que, creada en 2021 con el apoyo del *Church World Service*) y que busca, entre otras cosas, visibilizar la ausencia del estado y contribuir a las mejora de las condiciones de vida de las personas privadas de libertad y sus familias. Esta red permite conectar la experiencia uruguaya con contextos internacionales y visibilizar dimensiones comunes de la criminalización de familias.

### **6. Red Nappes (Red Latinoamericana)**

Relacionada con temas de actuación policial y vinculada a NNA en el sistema penitenciario. Aunque no específicamente enfocada en mujeres privadas de libertad, evidencia articulaciones regionales sobre políticas penales.

### **7. Plataforma de Infancia y Adolescencia**

Familias Presentes participa en este espacio: “Participar en la plataforma de infancia y adolescencia, si bien no hay atención directa, sí se toman conciencia de esas realidades de infancia y adolescencia en lo que se vive”. Este espacio resulta crucial considerando que, según Familias Presentes, “hay padres y madres de más de 3000 niñas y niños del país afectados por el encarcelamiento”.

### **8. Mesas de Educación en Prisión**

Mesa Interinstitucional de Educación para Personas en Conflicto con la Ley Penal (MIE) en Uruguay, que articula educación en contextos de privación de libertad. Se renovó en 2019. También se encuentra la Mesa de Educación Terciaria en Cárceles, creada en 2017 en Uruguay como espacio de coordinación para la educación universitaria en cárceles.



Tabla 13b. COLECTIVOS, SINDICATOS Y ORGANIZACIONES CITADAS EN LAS ENTREVISTAS

Organización / Colectivo	Fuente de verificación
Fugas Colectivas: espacio de articulación que realizó encuentros con metodologías participativas.	Existe cuenta de Instagram que difunde actividades antipunitivas y de memoria: <a href="https://www.instagram.com/fugascolectivas/">https://www.instagram.com/fugascolectivas/</a>
Colectiva Dónde Están Nuestras Gurisas, participa Victoria Giménez	
SERPaj (Servicio Paz y Justicia Uruguay): ONG de educación, promoción y defensa de DDHH	ONG activa desde 1981, con trabajo en derechos humanos y cárceles. <a href="https://www.serpaj.org.uy/quienes-somos/">https://www.serpaj.org.uy/quienes-somos/</a>
Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos	Organización histórica de derechos humanos con sitio oficial y presencia pública constante. <a href="https://desaparecidos.org.uy">https://desaparecidos.org.uy</a>
Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES): análisis y monitoreo del sistema penitenciario ("Monitor de Seguridad").	Think tank uruguayo con publicaciones periódicas sobre seguridad y cárceles. <a href="https://ceres.uy/index.php/estudios/monitor_seguridad">https://ceres.uy/index.php/estudios/monitor_seguridad</a>
Comisión de Derechos Humanos del PIT-CNT	Tiene Secretaría y Comisión de Derechos Humanos activas. <a href="https://www.pitcnt.uy/taxonomy/term/2509">https://www.pitcnt.uy/taxonomy/term/2509</a>
Sindicato Único de la Aguja y Ramas Afines (SUA)	Sindicato histórico del sector textil y de la confección; figura en el Mapeo de Sociedad Civil de Uruguay.
Descarcelando – acción protesta (altar de muertos el 2 de noviembre).	Existe registro visual parcial de una acción simbólica "altar de Día de Muertos" en Instagram. <a href="https://www.instagram.com/reel/DQmPv7_DiNk">https://www.instagram.com/reel/DQmPv7_DiNk</a>

## II. ESPACIOS TERRITORIALES

### DEPARTAMENTO DE SALTO

Tabla 14. ESPACIOS DE ARTICULACIÓN EN EL DEPARTAMENTO DE SALTO

Espacio	Descripción y actores involucrados
<b>Mesa Interinstitucional de Seguridad y Educación</b>	María de los Ángeles Machado, directora de la unidad carcelaria de Salto, menciona que los espacios tienen características distintas y reclamo distinto, evidenciando que los grupos de familiares no son homogéneos sino que responden a necesidades y estrategias diversas: “Además de Crisálidas –describe–, existe una mesa interinstitucional relacionada con seguridad y con el eje educativo. Trabajan OSC con instituciones del Estado, desde hace ocho o nueve años que sesiona mensualmente y participan actores involucrados”.
<b>Espacio de Representatividad Ecuménica de Iglesias</b>	Constituida a principios de 2025, articula la diversidad de iglesias que trabajan en contextos carcelarios en el departamento.
<b>Espacio Eduardo Piñeiro</b>	Sociedad civil, con apoyo de intendencia de Salto y el Grupo de familiares privados de Libertad. Articula con grupos de familiares.
<b>Grupos de Familiares de Salto</b>	Machado identifica dos grupos con características diferenciadas: a) Grupo Reencuentro: cuyo objetivo es el reintegro de familiares de unidades hacia esta ciudad. Enfocado en la dimensión de reintegración de familiares cuando personas son trasladadas. b) Grupo sin nombre definido: más propositivo, que se plantea lo que hacer con esta situación y más ligado a mujeres. Este grupo iba a empezar a hacer trámites para formalización.

#### Articulación con Universidad de la República

Machado valora especialmente esta articulación: “UdelaR ha sido aliada y ayuda a trabajar las cuestiones de estigma. Desde hace años hay prácticas de estudiantes de distintas carreras: derecho, enfermería, trabajo social... El eje es de sistematización y análisis más profesional y técnico, externo al sistema penitenciario”. La directora de la unidad carcelaria de Salto se refiere al impacto específico que tuvieron el área de enfermería y la de derechos culturales: “En el área de enfermería se sabe con qué se cuenta más allá de lo que hace la unidad, porque van desde otro lado, no desde el propio sistema”.

Machado describe así la iniciativa llevada a cabo en el marco de los Derechos Culturales: “En Salto se tomó como bandera el acceso a los Derechos Culturales de población presa:



se aplicó al fondo concursable del Ministerio de Educación y Cultura, lo que permitió programar una grilla entera de actividades el fin de semana”. Esta articulación evidencia una apuesta por derechos culturales usualmente invisibilizados en contextos de encierro. La directora también comenta un ejemplo reciente: “Ayer se entregó una bandera de cuarenta metros de largo para la marcha de la diversidad después de trabajar con el colectivo *Más diversidad*, que hizo unos talleres a las privadas de libertad”.

## DEPARTAMENTO DE MALDONADO

Florencia Capdevielle, subdirectora técnica de la Unidad N°13 Las Rosas en Maldonado, presenta un panorama radicalmente diferente al de Salto: “En Maldonado no conoce estos espacios. En algún momento, se participó de las mesas interinstitucionales, pero fue algo que se abandonó”. Capdevielle describe: “De 2010 a 2015 llegaban muchas propuestas, y había más apertura en sociedad civil, pero el piloto educativo laboral se acabó en 2016. Ana Juanche estaba en ese proyecto y estuvo en Las Rosas coordinando ese proceso de justicia e inclusión. Ahora de nuevo se da otra apertura y hay vínculos con otras organizaciones, pero sin coordinar de manera estructural”.

Tabla 15. DIAGNÓSTICO INTEGRAL Y DESAFÍOS DE LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN

Categoría	Contenido
<b>Fortalezas identificadas</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Trayectorias: Existen espacios con trayectorias de más de 15 años (Mesa de Mujeres Privadas de Libertad, 2006), con vaivenes.</li><li>2. Diversidad de actores: Participan organizaciones de muy diversos perfiles (académicas, religiosas, de DDHH, de familiares...).</li><li>3. Innovación en algunos territorios: El caso de Salto evidencia que es posible sostener espacios a nivel local con articulación efectiva.</li><li>4. Emergencia de nuevas metodologías: Familias Presentes, Mizangas y Las Huellas del Encierro representan nuevas modalidades de participación.</li></ol>
<b>Debilidades estructurales</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Ausencia de institucionalización formal: la mayoría de espacios carecen de marcos normativos que garanticen su existencia y funcionamiento.</li><li>2. Fragmentación y falta de articulación: Los espacios funcionan de manera estanco, sin diálogo entre sí.</li><li>3. Dependencia de financiamiento externo: Muchas iniciativas dependen de proyectos con plazos definidos.</li><li>4. Desigualdad territorial: Profundas diferencias entre Montevideo y el interior, y entre diferentes departamentos del interior.</li><li>5. Exclusión de las principales afectadas: Las propias mujeres privadas de libertad, egresadas y sus familias tienen participación marginal.</li></ol>

<b>Desafíos pendientes</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Institucionalización sin burocratización: Crear marcos formales que garanticen continuidad sin perder capacidad de incidencia.</li> <li>2. Financiamiento sostenible: Asegurar recursos que no dependan exclusivamente de proyectos o voluntarismo.</li> <li>3. Articulación efectiva: Construir puentes entre espacios nacionales y territoriales, y entre diferentes áreas temáticas.</li> <li>4. Participación protagónica: Garantizar que mujeres privadas de libertad, egresadas y familiares sean sujetos activos, no solo objetos de política.</li> <li>5. Incidencia real: Transitar de espacios consultivos o testimoniales a espacios con capacidad efectiva de co-diseño y monitoreo de políticas.</li> </ol>
----------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

### 3.3 La participación de las OSC en la arquitectura institucional de un posible Espacio o Consejo Consultivo

En el contexto del proyecto Crisálidas se propuso en 2024 la creación de un Consejo Nacional Consultivo para la inclusión de las mujeres sancionadas por el sistema penal (ver anexo I) que incluyera la participación de la sociedad civil junto a la de diferentes instituciones del Estado y representantes de la academia. El proyecto, valorado positivamente por casi la totalidad de las personas entrevistadas, liga su viabilidad al contexto uruguayo actual que tiene en cuenta las recientes mejoras de la institucionalidad.

La propuesta de Consejo Consultivo elaborada por el Proyecto Crisálidas es valorada positivamente por la directora del INR porque considera que está alineada con el rol que deben desarrollar las OSC. Sin embargo, estima necesario discutir más sobre cómo funcionaría y cuál sería su grado de formalidad. También manifiesta la intención del INR de trabajar más organizadamente y convocar a las OSC para pensar la gestión quinquenal y el plan de acciones, y someterlos a la opinión de OSC, así como extenderlo también a las que trabajan con mujeres”, afirma Juanche.

En la posible transición hacia un Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ana Juanche ve la autonomía del INR como una primera fase. “Hasta tanto ese ministerio no llegue, si eventualmente sucediera –matiza– la descentralización es sustantiva, todavía cuando tenga que relacionarse con el Ministerio del Interior”. La descentralización, según Juanche, va a aportar autonomía técnica, presupuestal, y obliga a un nuevo estatuto del funcionariado y a promover una nueva ley orgánica. “Una organización como esta tiene que ser un servicio descentralizado, no una unidad ejecutora”, concluye.

Para Juanche, a pesar de que el proyecto Crisálidas está enfocado en mujeres privadas de libertad, le parece que debería traerse esa nueva institucionalidad que incluya a las OSC, en un sentido más amplio. Como se señaló, la institución penitenciaria en Uruguay ha sido muy hermética, “y por eso es importante imaginar cuál es el rol del posible Consejo Consultivo. También que existe el Consejo de política criminal y penitenciaria y que se está pensando en ampliarlo”. A la pregunta: ¿Cómo resolver entonces la participación de la sociedad civil en ese Consejo?, contesta que no podrían participar todas y habría que pensar en si sería rotativo y cómo sería esa presencia para que fuese representativa.



Una de las cuestiones estratégicas que la directora plantea es si este Consejo debería ser específico para la política penitenciaria hacia las mujeres o si debería abarcar la participación de OSC en la política de ejecución penal en sentido amplio. Juanche se inclina por una propuesta ampliada: un Consejo más global, no solo enfocado en mujeres, que pudiera tener grupos de trabajo específicos por temáticas como mujeres, personas extranjeras, condiciones de discapacidad, entre otras líneas prioritarias. Esta visión más comprehensiva permitiría una mirada integral del sistema penitenciario mientras se garantiza atención diferenciada a necesidades específicas.

Por lo tanto, una pregunta disparadora para todas las personas involucradas en esta política, formal o informalmente, es si una propuesta de un espacio consultivo o similar debería incluirse en la futura composición de un Consejo de Política Penitenciaria (ya separado de la parte de Criminalidad), y cómo ello también supone una posibilidad en el momento de la descentralización del propio INR. También si esta participación sería solamente de un órgano específico de OSC o multisectorial, y si debería enfocarse exclusivamente en mujeres o abarcar la política de ejecución penal en sentido amplio, con grupos de trabajo temáticos específicos.

Aunque la propuesta de Crisálidas también se refiere a un Consejo interinstitucional, la directora del INR habla que habría que replantearse si ese Consejo Consultivo debe ser específico de la OSC o si es un consejo más multisectorial. Es importante que el diseño de una nueva institucionalidad participativa para la política de privación de libertad en Uruguay parta de un diagnóstico exhaustivo que considere las especificidades del sistema penitenciario y las particularidades de los actores involucrados.

Valeria Caggiano, representante de El Abrojo, identifica un obstáculo estructural fundamental: “Mientras no se trascienda a un sistema diferente del que existe en el Ministerio de Interior es complejo pensar que cualquier figura pueda efectivamente tener margen de intervención”. Para Caggiano, aunque la propuesta de Consejo es interesante, se corre el riesgo de que se vuelva una figura testigo. Habría que conocer cómo participan las OSC y bajo qué condiciones, “para no pasar a ser parte de la maquinaria que castiga”, concluye.

Caggiano lo expresa así: “Habría que plantearse qué participación sería adecuada para que no sea testimonial, que se pueda participar en la discusión sobre cómo se construye el problema, no solo en ejecutar la solución que otros proponen. Y muchas veces solo participas para ver cómo solucionas el problema que ellos tienen dificultades para resolver”. Para la representante de El Abrojo la solución no pasa porque haya tres fondos y que las organizaciones participen. Es mejor que exista que nada, pero no es suficiente”. Y subraya la importancia de que se participe en la co-construcción de cómo se analiza el problema y cómo se construye la política pública.

Caggiano propone cambiar el enfoque del espacio para que sea un Consejo de asesoría o recomendación para abordar la situación de las personas en conflicto con la ley penal y no solo de la política penitenciaria. Este cambio de enfoque trasciende la mirada limitada a la gestión carcelaria y permite pensar en medidas alternativas y de prevención; reconoce que el problema no es solo “qué hacer con las personas presas” sino que añade la reflexión de “por qué tantas personas llegan a prisión”. Caggiano plantea preguntas que

evidencian la urgencia de definiciones estratégicas: “¿Cuál es el plan cuando el sistema de prisiones es ingobernable?, ¿qué se va a hacer en el sistema de medidas alternativas?”.

Para la representante de El Abrojo en todo lo trabajado en el proyecto Crisálidas se viene señalando una crisis agravada en el sistema, y donde se hizo el esfuerzo de decir cuáles eran las medida que había que implementar en el corto plazo medidas. Por eso, para ella, la reivindicación número uno no debería pasar por reclamar el espacio institucional sino por sacar a las y los gurises de la cárcel y reforzar las medidas alternativas. Esta propuesta implica que en lugar de priorizar la creación del espacio institucional, se prioricen las acciones concretas que ese espacio debería impulsar.

Alfonzo expresa: “Yo estoy ansioso porque hace cuatro años que estamos con esto y hay que empezar a hacer algo ya”. Propone que más allá del diseño del Consejo Consultivo, es necesario “abrir paso a una práctica disruptiva”. Identifica que las medidas que tienen menos condicionantes a nivel legal son los acompañamientos a las liberadas cuando están fuera y que existe mucha institucionalidad en MIDES con experiencia en convenios de acompañamiento en otras áreas (salud mental, situación de calle) que podría aplicarse.

Esta perspectiva cuestiona la priorización exclusiva en la creación de espacios formales de participación, sugiriendo que es posible avanzar inmediatamente en acciones concretas de articulación con OSC sin esperar la institucionalización completa del Consejo. El desafío, por tanto, no es solo crear formalmente un Consejo Consultivo, sino construir toda una arquitectura institucional que incluya: respaldo normativo explícito, asignación presupuestaria, protocolos operativos, mecanismos de seguimiento, y sobre todo, voluntad política sostenida que trascienda los cambios de gobierno.

**Tabla 16. CONDICIONES PARA UN ESPACIO CONSULTIVO EFECTIVO EN URUGUAY**

Categoría	Condiciones / Elementos
<b>Condiciones políticas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compromiso explícito del Ejecutivo y del Ministerio del Interior</li> <li>• Respaldo legal estable (ley, decreto o resolución ministerial) que garantice existencia permanente</li> <li>• Definición clara de si el enfoque será la “política penitenciaria” o “las personas en conflicto con la ley penal” o la “inclusión de personas sancionadas por el sistema penal”</li> <li>• Compromiso con medidas concretas: reducción de población carcelaria, medidas alternativas para mujeres</li> </ul>
<b>Condiciones institucionales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presupuesto propio para funcionamiento</li> <li>• Secretaría técnica con personal dedicado</li> <li>• Articulación formal con INR, DINALI, otras direcciones del MIDES, Comisionado Parlamentario, INDDHH Mecanismo de Prevención de la Tortura, Secretaría de Drogas</li> <li>• Articulación con institucionalidad de población afrodescendiente</li> <li>• Articulación con instituciones de salud mental (MSP)</li> </ul>



<b>Condiciones de representatividad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación directa (no solo mediada por OSC) de mujeres privadas de libertad, mujeres egresadas y familiares</li> <li>• Garantías materiales para esta participación: transporte, cuidados, compensación económica</li> <li>• Mecanismo de selección de delegadas desde las unidades</li> <li>• Inclusión de Familias y otras organizaciones de afectadas</li> <li>• Criterios políticos explícitos para participación de OSC: enfoque de DDHH, feminista, antirracista, interseccional</li> </ul>
<b>Condiciones operativas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estructura en niveles: consejo nacional + comisiones temáticas operativas + articulación territorial</li> <li>• Definición clara de competencias: no solo consultivo, sino capacidad de co- diseño y monitoreo</li> <li>• Agenda orientada a resolver problemas concretos urgentes (infraestructura, alimentación, salud, etc.)</li> <li>• Mecanismos para evitar burocratización: participación de personas afectadas, vinculación con medios, capacidad de denuncia pública</li> <li>• Periodicidad definida de reuniones y mecanismos de seguimiento de acuerdos</li> </ul>
<b>Prioridades estratégicas para el corto plazo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desinstitucionalización urgente: Madres con hijos fuera de prisión</li> <li>• Programa piloto de medidas alternativas para mujeres, dado el perfil (pocas, sin peligrosidad real, condicionadas por desigualdades estructurales)</li> <li>• Plan de reducción de población carcelaria femenina: definir meta cuantitativa y temporal</li> <li>• Condiciones mínimas de habitabilidad: camas, agua caliente, condiciones sanitarias básicas</li> <li>• Acompañamiento efectivo post-egreso: con recursos reales, no solo voluntarismo</li> </ul>
<b>Tensiones estratégicas a resolver</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Consejo como fin o como medio? El Consejo sería un medio para lograr objetivos concretos, no un fin en sí mismo.</li> <li>• ¿Participación consultiva o co-gestión? Tensión entre espacio consultivo (testimonial) o co-diseño (más efectivo).</li> <li>• ¿Esperar institucionalización o acción directa? Urgencia vs. lentitud burocrática.</li> <li>• ¿Autonomía del INR sin renunciar a un futuro Ministerio de Justicia y Derechos Humanos? Consejo diseñado para el presente pero con visión a transición futura.</li> <li>• ¿Representación amplia o efectividad operativa? Modelo español sugiere estructura en niveles para equilibrar.</li> </ul>

### 3.3.1. El problema de la representatividad en Espacio o Consejo Consultivo: ¿quiénes participarán y cómo?

La cuestión de la representatividad constituye uno de los desafíos más complejos en el diseño del espacio o Consejo Consultivo. Las entrevistas revelan tensiones fundamentales sobre quién debe participar, bajo qué criterios y con qué legitimidad. Entre las organizaciones trabajando con mujeres privadas de libertad existen enfoques, capacidades y modalidades de intervención específicas. Esta diversidad incluye, entre otras:

- Organizaciones con trabajo directo en las unidades penitenciarias
- Organizaciones de familias
- Colectivos con enfoque en derechos humanos y memoria
- Organizaciones con perspectiva antirracista e interseccional
- Instituciones académicas
- Organizaciones religiosas con trabajo en contextos de encierro

Por otro lado, buena parte de las personas entrevistadas también cree relevante la participación directa de personas afectadas. Valeria Caggiano, representante de El Abrojo, comenta: “De alguna forma hay que involucrarlas, que puedan participar y ser parte de cómo mirar los problemas de estos problemas. Hay que escuchar de primera mano sobre los problemas que atraviesan: ¿si es que no tienen dónde dormir, si no sale agua caliente, si no comen lo suficiente y con la calidad necesaria? Que ellas puedan construir y fortalecer voz desde adentro. Y trabajar en rondas”.

Caggiano también valora como un salto importante que haya aparecido la organización de Familias, porque también les toca a ellas, ya que esta situación también determina la vida de muchas familias: “son las que llevan paquete, aseguran condiciones mínimas de habitabilidad, y están sometidas a la violencia institucional. Pero, ¿cuáles podrían ser los mecanismos para garantizar que las propias mujeres privadas de libertad, egresadas y sus familiares participen activamente en el Consejo y evitar que esto no se convierta en un saludo a la bandera?”.

ANONG cree que sobre la composición del eventual Consejo Consultivo propuesto por el proyecto Crisálidas habría que ver si es suficiente que participen tres organizaciones. Proponen ampliar la participación incluyendo institucionalidad de población afrodescendiente desde el Estado y desde las OSC. Por otro lado, Detjen y Pailos diagnostican un problema de fragmentación: “Las OSC están perdiendo capacidad de movilización social, en términos de sumar preocupaciones y agendas. Además se da una atomización de coaliciones y hay cien colectivos diferentes, a veces están los mismos actores”. Esta atomización dificulta la construcción de espacios de participación representativos y con capacidad de incidencia.

El director de desarrollo del CLAEH, Marcelo Alfonzo, muestra también preocupación sobre la fuerza de las organizaciones que trabajan en el sistema penitenciario.

### 3.3.2. Funciones y competencias

El análisis de las entrevistas permite identificar funciones y competencias específicas que las OSC podrían asumir en el marco de un Consejo Consultivo, así como las capacidades necesarias para desempeñarlas efectivamente.



### Co-construcción de políticas públicas

La función más enfatizada por las organizaciones es la participación en la co-construcción de políticas, no meramente en la consulta: participar en cómo se analiza el problema y cómo se construye la política pública, lo que debe abarcar todas las etapas del ciclo de políticas públicas. El Abrojo señala que “la conversación no se puede reducir a cuánta planta va a haber sino que debe incluir construcción colectiva desde la definición del problema”.

### Monitoreo y evaluación con perspectiva situada

Las OSC deberían asumir funciones de monitoreo y seguimiento basadas en su conocimiento directo de la realidad. Como señala Mizangas, las Reglas de Bangkok “en su capítulo cuarto es clara, es la sociedad civil tiene que monitorear”. Esta función no se limita a verificar cumplimiento formal sino que implica evaluar impactos reales en las vidas de las mujeres.

El UCLAEH identifica que las instituciones académicas podrían desempeñar un papel importante en todo ese seguimiento, aunque reconoce que “es un desafío”.

### Incidencia política y sensibilización social

Una función clave es la incidencia política basada en el conocimiento situado. Como plantea Familias Presentes, existe un “rol como OSC, que apunta a la posibilidad y responsabilidad de poner la voz de las involucradas y atravesadas en el centro”. Esta incidencia debe incluir tanto el diálogo con autoridades como campañas de sensibilización dirigidas a la sociedad en general.

Mizangas destaca la importancia de la incidencia y sensibilización a través de proyectos como Crisálidas. Las Huellas del Encierro señala que “las OSC deben trabajar en visibilizar realidades que son invisibilizadas y en rescatar historias al margen”.

### Producción de conocimiento situado

Las OSC deben aportar conocimiento basado en su trabajo directo con las mujeres. El Abrojo señala que han desarrollado comprensión de que las mujeres privadas de libertad “son muy pocas las que hicieron una opción real, consciente por infringir la ley penal” y que están “presas por su situación de desigualdad estructural de género, de clase, de raza”. Este tipo de conocimiento situado es fundamental para diseñar políticas efectivas.

### Articulación entre diferentes actores

Las OSC deben funcionar como articuladoras entre las mujeres, el Estado, el sector privado y la comunidad. ANONG señala que pueden tener incidencia política y llegada organizada al gobierno. Esta función de articulación incluye tejer red como describe Familias Presentes. Las Huellas del Encierro enfatiza la importancia de “articular con organizaciones sociales y generar *diálogo de la diferencia*”.

### Acompañamiento directo y servicios especializados

Las OSC deben mantener su función de prestación de servicios especializados que complementan (no sustituyen) las responsabilidades del Estado. UCLAEH describe programas como el de formación en peluquería que han demostrado sostenibilidad. Mizangas propone desarrollar acompañamiento de lado del proceso y trabajar en involucrar a las mujeres en contexto de encierro pero también a las liberadas. UCLAEH plantea la necesidad de casas de medio camino, sistema de acompañamiento de OSC a liberadas o semiliberadas.

### Denuncia y exigibilidad de derechos

Una función crítica es la denuncia de violación de Derechos. Familias Presentes señala que han construido un espacio de denuncia y de propuesta donde se comunica la situación de las familias y las cuestiones familiares. Las Huellas del Encierro menciona la importancia de la acción protesta como el altar de muertos organizado por Descarcelando para denunciar muertes en prisión y señalar la responsabilidad del estado.

### Capacidades necesarias

Para desempeñar estas funciones, las organizaciones requieren ciertas capacidades. ANONG identifica como fortalezas el trabajo en territorio, capacidad de innovación y saber técnico. Sin embargo, reconocen debilidades relacionados con la falta de recursos económicos y en la pérdida de capacidad de movilización social. Las capacidades requeridas incluyen: conocimiento técnico especializado, sistematización y análisis de información; habilidades de incidencia política y diálogo con autoridades, articulación con otros actores, recursos humanos y financieros para sostener la participación y legitimidad basada en el trabajo directo con las poblaciones afectadas.

### Limitaciones y riesgos

Las organizaciones identifican también limitaciones que deben reconocerse. La representante de El Abrojo plantea: “Las organizaciones, ¿a quién representan? No representamos a las personas para las que trabajamos”. Esta reflexión es crucial para no caer en la presunción de que las OSC pueden sustituir la voz de las propias mujeres afectadas.

Otro riesgo señalado es que las OSC se conviertan en “parte de esa maquinaria que castiga” si su participación solo sirve para legitimar políticas que no transforman sustancialmente la realidad.

Finalmente, la dependencia de financiamiento estatal puede comprometer la autonomía de las organizaciones. ANONG señala que “tantos años contratadas por el estado afecta a su capacidad de incidencia”. Esto plantea la necesidad de garantizar independencia y recursos propios para las funciones de control y exigibilidad.

### 3.3.3. Procedimientos de funcionamiento y participación en comisiones

Concepción Yagüe relata la importancia de contar con Comisiones Operativas dentro del Espacio o Consejo Consultivo para solucionar lo más urgente (ver capítulo 2), teniendo en cuenta también la participación de consejos locales o territoriales. Ariadna Cheroni, experta que participó en la elaboración del documento político de propuesta del Consejo Consultivo, pide que los procedimientos de funcionamiento del Consejo se diseñen para evitar la burocratización, garantizar participación efectiva y generar impacto real.

Las comisiones o grupos de trabajo que se creen dependerían también de si el espacio de participación es general, para hombres y mujeres privados de libertad. En caso de que lo fuera, uno de esos grupos de trabajo tendría que atender las cuestiones específicas de las mujeres, además de transversalizarse la perspectiva de género al resto de grupos.

Se propone una estructura con diferentes niveles de participación, compuesta por distintas



comisiones para profundizar en temas específicos sin sobrecargar el plenario general. Las comisiones podrían organizarse por temáticas:

- Políticas de prevención y medidas alternativas
- Condiciones de detención y Derechos en prisión
- Perspectiva de género e interseccionalidad
- Infancias y adolescencias afectadas por el encarcelamiento
- Reinserción laboral y social
- Salud integral (física, mental, sexual y reproductiva)
- Educación y formación
- Familias y comunidades afectadas

Cada comisión debería incluir una combinación de OSC con conocimiento en el tema, representantes institucionales pertinentes, y mujeres o familias con experiencia directa. Las comisiones funcionarían con mayor frecuencia que el plenario y elevarían propuestas y recomendaciones al Consejo en pleno.

### **Criterios para evitar la burocratización**

Las organizaciones advierten sobre el riesgo de burocratización. Para evitarla, entre otras se propone:

- El Consejo o espacio debe tener agenda propia y capacidad propositiva, no limitarse a responder consultas cuando el Estado lo solicite.
- Debe existir funcionamiento regular con calendario establecido de reuniones y compromisos.
- Se requiere seguimiento de acuerdos y decisiones tomadas, con rendición de cuentas periódica sobre avances.
- Los procedimientos deben ser ágiles, evitando exceso de formalidades que traben la acción.

### **Mecanismos de participación de mujeres privadas de libertad**

Un aspecto crucial es cómo garantizar la participación efectiva de mujeres privadas de libertad. Los mecanismos podrían incluir:

- Participación de delegadas electas por las mujeres en cada unidad.
- Visitas periódicas del Consejo o de comisiones específicas a las unidades para escuchar directamente a las mujeres.
- Espacios de consulta previos dentro de las unidades antes de decisiones importantes del Consejo.
- Uso de tecnologías de comunicación cuando sea posible (videollamadas, etc.).
- Participación de mujeres liberadas que puedan aportar la perspectiva del encierro vivido.

### **Frecuencia y modalidades de reuniones**

El Consejo debería combinar diferentes modalidades de reunión:

- Plenarios generales con periodicidad trimestral o cuatrimestral donde participe el conjunto de integrantes del Consejo para tomar decisiones estratégicas y aprobar documentos
- Reuniones de comisiones de trabajo con mayor frecuencia (mensual o bimensual) para avanzar en temas específicos

- Sesiones extraordinarias cuando situaciones urgentes lo requieran (por ejemplo, crisis en una unidad, muertes en custodia, etc.)
- Jornadas ampliadas anuales o bianuales abiertas a un espectro más amplio de organizaciones y actores

### **Documentación y transparencia**

Los procedimientos deben garantizar transparencia mediante:

- Actas públicas de todas las reuniones
- Publicación de las posiciones, recomendaciones y documentos del Consejo
- Rendición de cuentas periódica sobre el trabajo realizado y el seguimiento de recomendaciones

### **Recursos para el funcionamiento**

Los procedimientos requieren respaldo de recursos. El Consejo debería contar con:

- Presupuesto propio para funcionamiento (espacio físico para reuniones, apoyo logístico)
- Viáticos para participación de integrantes que deban desplazarse
- Apoyo técnico (secretaría, sistematización, elaboración de documentos)
- Recursos para apoyar participación de mujeres privadas de libertad y familias

#### **3.3.4. Articulación con el sistema institucional existente**

La efectividad del Consejo Consultivo dependerá crucialmente de su capacidad de articularse con el complejo entramado institucional que interviene en la política penitenciaria. Las entrevistas revelan tanto las dificultades actuales de articulación como propuestas para mejorarla.

#### **El sistema institucional actual: fragmentación y desarticulación**

Las organizaciones describen un panorama institucional fragmentado con múltiples agencias del Estado interviniendo sin suficiente coordinación. ANONG señala que existen “iniciativas dispersas” sin un “marco común estratégico para sincronizar y retroalimentar”. Familias Presentes plantea que hay “muchas instituciones” pero “carencias entre institucionales que no juegan a favor de construir en forma colectiva”.

Las instituciones clave identificadas incluyen:

- INR como institución rectora del sistema penitenciario
- MIDES (Ministerio de Desarrollo Social) con diversos programas sociales y DINALI (Dirección Nacional de Apoyo al Liberado) para la reinserción
- Ministerio de Salud Pública y ASSE para atención de salud
- INAU para la atención de niños y niñas
- Poder Judicial (jueces, fiscales, defensores)
- BPS para seguridad social
- ANEP e INEFOP para educación y formación
- Gobiernos departamentales y municipios

#### **El rol del INR y la necesidad de cambio estructural**

Múltiples organizaciones coinciden en que mientras el sistema penitenciario permanezca bajo el Ministerio del Interior, las posibilidades de transformación son limitadas. El Abrojo plantea que “mientras no se trascienda a un sistema diferente del ministerio de interior es complejo que cualquier figura pueda efectivamente tener margen de intervención”.



Tabla 17. MODELO DEL CONSEJO SOCIAL PENITENCIARIO DE ESPAÑA

Concepción Yagüe, experta española que participó en el proyecto Crisálidas I , aporta la experiencia del Consejo Social Penitenciario de España como referencia para pensar espacios de participación efectiva:

**Estructura del Consejo Social español:**

- A. Consejo Nacional (nivel macro):** Composición: “10 ONG más significativas, secretaria general de instituciones penitenciarias” Función: “Supra revisor” que da “visto bueno a lo que las comisiones operativas” producen Periodicidad: “Se reunía dos veces al año: todos subdirectores generales”
- B. Comisiones operativas temáticas:** Estas son el núcleo operativo del modelo español: Trabajo, Calidad de vida en prisiones, Coordinación de consejos locales, Temas específicos (discapacidad, SIDA, prevención de drogas, etc.). Yagüe enfatiza: “Comisiones son las que trabajaban. Se podía invitar a quien tuviera que contar de otros organismos u otra ONG”.
- C. Consejos locales:** “Consejos locales, en cada establecimiento penitenciario. Desde ahí, una de las comisiones era de coordinación de esos consejos locales, para aterrizar a territorio”.

**Proceso de creación y lecciones aprendidas:** Yagüe describe el proceso español que resultó clave para la legitimación del espacio:

“Se reunió a todas las ONG y se pidió que se hiciera un diagnóstico. La evaluación ayudó a ver qué y cómo vamos a cambiar. A planificar y tomar decisiones con ONG. Se crearon comisiones de trabajo: trabajo, calidad de vida en prisiones. Se llevó a tierra, se puso pie. Cómo se llega a cada prisión, se puso a trabajar a las ONG con las políticas”.

Elementos clave del modelo español:

“Primero: voluntad política. El consejo tiene que estar atado legalmente”

“Segundo: desarrollo práctico, de resolver problemas. Cuáles son los más importantes, en qué se puede ayudar, bajando a tierra”

“Tercero. Norma que estabilice. ‘Orden ministerial que es la que ata la participación de ONG per se y para siempre’. Forma de respaldo legal. ONG tienen entrada en mundo asegurada”

**Estructura en tres niveles:** Nacional (supra revisor), comisiones operativas temáticas (núcleo del trabajo), y consejos locales territoriales.

**Diagnóstico participativo previo:** El proceso de creación incluyó evaluación externa por OSC que evidenció la gravedad de la situación, legitimando la necesidad del espacio.

**Orientación a resolver problemas concretos:** No solo espacios de discusión abstracta, sino comisiones operativas que “bajan a tierra” para resolver problemas específicos.

**Respaldo legal formal:** “Orden ministerial que ata la participación de ONG per se y para siempre”, no dependiente de voluntades personales.

**Diversidad de OSC especializadas:** Participan organizaciones con experticia específica que pueden ser convocadas según la temática.

La UCLAEH señala que están “esperando la creación del Ministerio de Justicia” previsto para 2028, aunque “no cree que empiece a funcionar en este sistema”. No obstante estas limitaciones estructurales, se reconocen avances en el perfil de las actuales autoridades del INR. ANONG valora que hay “directora de INR con trayectoria en DDHH y academia”, lo cual genera mejores condiciones para el diálogo.

### **Articulación con DINALI y políticas de reinserción**

DINALI es identificada como institución clave para la reinserción pero con capacidades limitadas. La UCLAEH señala que “DINALI existe, tiene sus programas, población de iniciativas desagregadas y sin marco común estratégico”. Margarita Hermida destaca experiencias exitosas previas, como cuando bajo la ministra Daisy Tourné “mujeres estudiadas por equipos técnicos de la unidad, podían acceder a pasantías en organismos del estado, estando privadas de libertad y muchas de ellas concursaron por cargos y hoy visten uniformes por esos entes del Estado”.

### **Salud: un desafío permanente**

La articulación con el sistema de salud aparece como especialmente problemática. Familias Presentes denuncia que “controles ginecológicos, cuidados de salud... Si adherente, no brinda la unidad” y que hay mujeres “cinco años sin hacerse un análisis PAP”. La articulación en salud debe abordar tanto la atención dentro de las unidades como la continuidad de atención después de la liberación.

### **INAU y la situación de niños y niñas**

La responsabilidad compartida entre INR e INAU sobre niños y niñas que viven con sus madres en prisión genera descoordinación. Familias Presentes denuncia que “los gurises no llegan a centros educativos, vulnerando los Derechos” y que las madres “además de estar criminalizadas, tienen que cuidar 24 horas a sus hijos”. Esta situación requiere acuerdos claros de articulación entre ambas instituciones sobre responsabilidades y recursos.

### **Sistema de Justicia: Poder Judicial y Fiscalía**

La articulación con el Poder Judicial es fundamental pero difícil. El Abrojo señala que “el Poder Judicial en Uruguay ha tenido participación compleja” en espacios de coordinación. Las docentes del programa de peluquería identifican que “el extramuro lo dificultan” desde “fiscales, jueces”. Esta desarticulación es problemática porque decisiones judiciales determinan aspectos fundamentales como el acceso a salidas transitorias, prisión domiciliaria, etc.

### **Comisionado Parlamentario: un actor clave**

La experiencia del trabajo del Comisionado Parlamentario es valorada por varias organizaciones. Las Huellas del Encierro menciona que había “muy buena vinculación” con el Comisionado y que cuando había situaciones graves “era el comisionado” quien intervenía. El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, que funciona en el ámbito del Comisionado, es otro actor relevante para el monitoreo de condiciones de detención.

### **Academia y producción de conocimiento**

UCLAEH, UdelaR y Universidad Católica juegan un rol tanto en la investigación como en la formación de profesionales y cuentan con antecedentes de trabajo y participación en estas temáticas.

### **3.3.5. Mecanismos de incidencia en políticas públicas**

La efectividad del Espacio o Consejo Consultivo dependerá de su capacidad real de incidir en las políticas públicas, trascendiendo el mero carácter consultivo para generar cambios concretos. Las entrevistas revelan escepticismo sobre consejos puramente consultivos pero también propuestas para mecanismos de incidencia más robustos.



### **Limitaciones del carácter consultivo**

Múltiples organizaciones cuestionan la suficiencia de un consejo meramente consultivo. ANONG plantea que “el consultivo genera que quede relegado, para una fase de política pública”. El Abrojo señala que “que sea solo consultivo, de alguna forma, es como una trampa porque las recomendaciones pueden ser ignoradas sin consecuencias”.

El UCLAEH advierte que corre el riesgo de que se vuelva una figura testigo sin poder real. Familias Presentes expresa que “no se pueden conformar con la escucha y reclama que realmente se tenga en cuenta a la hora de elaborar propuestas”.

### **Mecanismos de incidencia propositiva**

A pesar de estas limitaciones, las organizaciones proponen mecanismos para fortalecer la capacidad de incidencia del Espacio o Consejo:

#### **Elaboración de propuestas de políticas integrales**

El Consejo no debería limitarse a opinar sobre propuestas del Estado sino desarrollar sus propias propuestas fundamentadas. Como plantea El Abrojo, “las organizaciones tenemos ideas, y mucha participación de organización terminó consolidándose como política pública”. Las propuestas deberían incluir: diagnóstico del problema; objetivos y fundamentos de la intervención propuesta; población meta y mecanismos de focalización; actividades y responsables institucionales; presupuesto y recursos necesarios y mecanismos de monitoreo y evaluación

#### **Participación en el diseño de leyes y decretos**

El futuro espacio o Consejo podría tener entre sus competencias “ser consultado sobre las leyes de presupuesto y rendición de cuentas”. Esto debe ampliarse a otras normativas relevantes. El Consejo debería tener derecho a ser consultado preceptivamente en todos los proyectos de ley y decretos que afecten a mujeres privadas de libertad, con plazos razonables para elaborar sus observaciones y propuestas.

#### **Mecanismos de monitoreo y seguimiento**

Una forma crucial de incidencia es el monitoreo del cumplimiento de políticas y la denuncia de incumplimientos, según establecen las Reglas de Bangkok. Los mecanismos deberían incluir:

- Informes periódicos del Consejo sobre situación de Derechos de mujeres privadas de libertad, incluyendo evaluación del cumplimiento de estándares internacionales, identificación de situaciones críticas o violaciones de Derechos, seguimiento del cumplimiento de recomendaciones previas, y propuestas de acciones correctivas
- Realización de visitas de monitoreo a unidades penitenciarias por parte de integrantes del Consejo
- Mecanismo de respuesta institucional obligatoria: las instituciones del Estado deberían estar obligadas a responder formalmente a las recomendaciones del Consejo dentro de plazos establecidos

#### **Incidencia presupuestal**

Un aspecto fundamental es la capacidad de incidir en la asignación de recursos. La incidencia presupuestal incluye:

- Emitir opinión fundada sobre el presupuesto del INR y de otras instituciones relevantes
- Proponer ampliación de partidas para programas específicos
- Reasignación de recursos hacia programas más efectivos
- Inversión en infraestructura y condiciones de detención
- Recursos para programas de reinserción y medidas alternativas

### **Incidencia en situaciones de emergencia**

El Espacio o Consejo debería tener capacidad de respuesta rápida ante crisis. Los mecanismos de incidencia en emergencias incluyen:

- Capacidad de convocar sesiones extraordinarias urgentes
- Emisión de pronunciamientos públicos sobre situaciones críticas
- Activación de mecanismos de protección y denuncia
- Demanda de investigaciones y rendición de cuentas

### **Incidencia en opinión pública y sensibilización**

La incidencia no se limita al ámbito institucional sino que incluye incidir en la opinión pública para generar condiciones de respaldo social a cambios en políticas. Los mecanismos podrían incluir:

- Campañas de comunicación sobre situación de mujeres privadas de libertad
- Difusión amplia de informes y recomendaciones del Consejo
- Eventos públicos y actividades de sensibilización
- Articulación con medios de comunicación

### **Evaluación del impacto de la incidencia**

El propio Espacio o Consejo debe evaluar periódicamente su capacidad de incidencia mediante indicadores como:

- Porcentaje de recomendaciones acogidas por el Estado
- Cambios normativos logrados
- Cambios en asignación presupuestal en línea con prioridades identificadas
- Mejoras medibles en condiciones de detención
- Mejoras en indicadores de reinserción social y laboral

Para que el Espacio o Consejo pueda incidir efectivamente se requiere:

- Voluntad política genuina de las autoridades
- Recursos adecuados para el funcionamiento del Consejo
- Capacidades técnicas de las organizaciones participantes
- Legitimidad basada en representatividad auténtica
- Capacidad de articulación y movilización del sector



### 3.4. LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LOS MECANISMOS DE INCLUSIÓN SOCIAL DE LAS MUJERES SANCIONADAS POR EL SISTEMA PENAL

La articulación con el sector privado es vista con perspectivas encontradas. La directora del INR manifiesta: “Estamos teniendo diálogos muy sostenidos con algunos núcleos de empresas, como la Asociación Cristiana de dirigentes de empresas. Están activos para trabajar con personas liberadas, pero también con personas con privación de libertad. Queremos hacer de forma conjunta una campaña intersectorial para que se ponga en marcha la ley de empleo protegido para personas liberadas. Dos administraciones atrás se presentó ya esta opción para que hubiera un cupo para incluir a las mujeres con régimen de subsidios para las empresas. Las empresas sobre todo hacen mucho hincapié en un régimen de beneficios fiscales para empresas que se comprometan con la inclusión de esta población. La semana pasada se trató algo en ese sentido que no salió, pero yo no lo dejaría por el camino. Lo retomaré”.

En este último punto coincide también la representante de la UE, Clelia de la Fuente, porque aunque “la ley otorga beneficios no se utiliza por el temor o por prejuicios, o porque no hay capacidad suficientes”. De la Fuente considera que la incorporación efectiva del sector privado es muy relevante y apunta al sector cooperativo como potencial aliado. También suma a las asociaciones cristianas de dirigentes de empresas y a la Confederación de empresarios y de sectores específicos.

Mizangas advierte sobre “la participación del sector privado, ya que a veces el límite es muy fino y roza la esclavitud: no les pagan, no tienen derecho de desempleo ni un sueldo digno”. No obstante, reconocen la importancia de “involucrar a las empresas teniendo en cuenta cuáles son las condiciones de empleabilidad”. Y señalan el ejemplo de la empresa de medias y de vidrios, para la que se desarrolló un trabajo riesgoso de material en condiciones precarias.

Esta advertencia sugiere que la institucionalización de espacios de participación debe incluir criterios políticos claros sobre qué tipo de participación se promueve y bajo qué condiciones. Las organizaciones coinciden en que la articulación con empresas debe garantizar las condiciones laborales dignas; una remuneración justa; la no reproducción de lógicas de explotación; y aportar a la formación y empoderamiento, no solo mano de obra barata. Para ello, las organizaciones plantean varias estrategias para mejorar la articulación institucional:

- Establecer protocolos interinstitucionales claros que definan responsabilidades, procedimientos de derivación, flujos de información, y mecanismos de resolución de conflictos entre instituciones.
- Crear instancias formales de coordinación interinstitucional donde participen las diversas agencias del Estado involucradas.
- Desarrollar políticas integrales con componentes a cargo de diferentes instituciones pero bajo un marco estratégico común.
- Promover la formación y sensibilización de operadores de todas las instituciones involucradas sobre perspectiva de género, derechos humanos, e interseccionalidad
- Establecer mecanismos de rendición de cuentas interinstitucional sobre el cumplimiento de responsabilidades.

## 4. Próximos pasos y fases de implementación

### Fase 1 - Instalación política (corto plazo, hasta abril 2026):

- Elaboración de respaldo legal.
- Definición de estructura, competencias, integración y modalidad de funcionamiento
- Designación de Secretaría Técnica

### Fase 2 - Puesta en marcha operativa (mediano plazo, 2026):

- Instalación formal del Espacio con integración completa/ abierta a todas las OSC que demuestren un trabajo sostenido en la temática, familias, personas privadas de libertad, liberadas, sindicatos, sector privado, universidades y otras personas expertas
- Creación de comisiones operativas temáticas
- Diagnóstico participativo actualizado, siguiendo los diagnósticos realizados en 2022 y 2024 por el proyecto Crisálidas (involucrando a mujeres privadas de libertad)
- Definición de agenda de prioridades concretas
- Articulación con institucionalidad complementaria (afrodescendencia, salud mental, etc.)

### Fase 3 - Consolidación y resultados (mediano-largo plazo, 2026-2028):

- Implementación de programa piloto de medidas alternativas para mujeres
- Proceso de desinstitucionalización de madres con hijas/os
- Mejoras concretas en condiciones de habitabilidad
- Evaluación de impacto y ajustes
- Institucionalización sostenible más allá de ciclo político

### Recomendaciones finales:

1. **No reproducir el patrón de espacios sin incidencia:** Aprender de experiencias previas uruguayas que terminaron siendo “saludo a la bandera”
2. **Garantizar respaldo legal y presupuesto:** Sin esto, cualquier espacio dependerá de voluntades personales



3. **Priorizar participación directa de afectadas:** Mujeres privadas de libertad, egresadas y familiares deben ser sujetos activos, no objetos de política
4. **Orientación a resolver problemas concretos:** No solo espacio de discusión teórica sino comisiones operativas que “bajan a tierra”
5. **Articulación interseccional:** Conectar con institucionalidad de afrodescendencia, salud mental, cuidados
6. **Criterios políticos explícitos:** Definir que el espacio se enmarca en enfoque de Derechos Humanos, feminista, antirracista, interseccional
7. **Inversión estratégica:** En paralelo a la creación del espacio, impulsar acciones concretas urgentes que ese espacio debería promover
8. **Modelo en niveles:** Consejo nacional + comisiones operativas + articulación territorial
9. **Evitar burocratización:** Incluir mecanismos que mantengan “vivo el espíritu de cambio”: participación de personas afectadas, vinculación con medios, capacidad de denuncia
10. **Enfoque amplio:** No solo política penitenciaria sino personas en conflicto con la ley penal, que permita pensar prevención y alternativas

La experiencia acumulada en estos espacios proporciona aprendizajes valiosos y advertencias concretas para el diseño de futuras instancias de participación. El desafío central es construir arquitecturas institucionales que garanticen participación efectiva, sostenible, genuinamente incidente en la transformación de las políticas, con capacidad real de co-construcción de problemas y soluciones, y que no reproduzcan los patrones históricos de espacios formales sin capacidad de incidencia real.

El contexto actual presenta tanto oportunidades (nuevo gobierno con aparente apertura al diálogo, consenso sobre necesidad de cambios) como riesgos (crisis estructural del sistema por sobrepoblación, inercias institucionales, resistencias). La clave será aprovechar el momento político para instalar no solo un espacio institucional, sino un conjunto de acciones concretas que transformen realmente la vida de las mujeres y sus familias.

## 5. Conclusiones y recomendaciones

### 5.1. Conclusiones: Participación para la inclusión social de mujeres sancionadas por el sistema penal

#### 1. Uruguay ante una crisis de encarcelamiento femenino y déficit de políticas inclusivas

El país presenta un crecimiento del 965 % del encarcelamiento femenino desde 2002, lo que revela un fracaso estructural de las políticas sociales y un sesgo punitivo que penaliza la pobreza, la maternidad y la desigualdad. A pesar de los avances en Derechos Humanos, el sistema penitenciario sigue anclado en un modelo androcéntrico, con infraestructuras saturadas y falta de programas sostenidos para la reinserción social y laboral de las mujeres. El encarcelamiento opera como síntoma visible de conflictos sociales no resueltos, más que como respuesta efectiva al delito.

#### 2. Rol clave de las OSC y necesidad de institucionalizar su participación

Las OSC son actores estratégicos en la construcción de políticas públicas orientadas a la inclusión social. Su participación debe ir más allá de la consulta: implica co-diseño, seguimiento, evaluación e incidencia política. Las OSC aportan un conocimiento situado sobre las trayectorias de las mujeres sancionadas, una capacidad de articulación territorial y un enfoque interseccional que el Estado aún no logra integrar plenamente. Sin embargo, enfrentan obstáculos estructurales: falta de reconocimiento normativo, fragmentación, dependencia de financiamiento externo y una débil interlocución formal con el sistema penitenciario.

#### 3. Condiciones para un nuevo modelo de gobernanza participativa

El proceso participativo de Crisálidas propone un espacio de participación de OSC en un sentido amplio, que cuente con las presas y liberadas, con las familias, con la academia, con los sindicatos, con el sector privado, como instrumento de articulación Estado–sociedad civil, que institucionalice la corresponsabilidad social en la inclusión de mujeres sancionadas; garantice la voz directa de mujeres privadas de libertad, egresadas y familiares; cree comisiones temáticas y territoriales (trabajo,



salud, educación, género, afrodescendencia, discapacidad); e involucre al sector privado y la academia bajo criterios éticos y de Derechos Humanos, evitando prácticas laborales precarias o asistencialistas.

#### 4. Funciones estratégicas identificadas para las OSC

Del análisis de entrevistas y talleres se desprende que las OSC deben ejercer funciones complementarias y específicas:

- Co-construcción de políticas públicas desde el diagnóstico hasta la evaluación.
- Monitoreo y control social con enfoque situado y participación comunitaria.
- Incidencia política y sensibilización social, generando narrativas alternativas a la criminalización.
- Producción de conocimiento aplicado y visibilización de realidades invisibilizadas.
- Acompañamiento directo a mujeres y familias durante la privación y posterior a la liberación.
- Articulación multiactoral con el Estado, la academia y el sector privado.

#### 5. Criterios políticos y éticos para la articulación.

Las OSC y expertas coinciden en que la institucionalización del espacio o consejo solo será legítima si se basa en:

- Un enfoque feminista, interseccional y antirracista, alineado con las Reglas de Bangkok y los estándares internacionales de derechos humanos.
- Participación con poder real de decisión, evitando espacios meramente consultivos.
- Representatividad diversa y rotativa, que garantice inclusión de mujeres afrodescendientes y madres.
- Financiamiento sostenido y reglas claras que eviten la cooptación o burocratización.
- Transparencia y rendición de cuentas frente a la sociedad.

#### 6. Convergencia institucional y hoja de ruta

Se identifica una oportunidad política única: la autonomía progresiva del INR y la apertura de un nuevo ciclo de reformas permiten instalar este mecanismo participativo como espacio de consulta o co-gobernanza. La hoja de ruta propuesta prevé tres fases: 1) Fase de instalación política (2025-2026): compromiso institucional y anclaje legal del Consejo; 2) Fase operativa (2026): integración plena, creación de comisiones y actualización del diagnóstico participativo; 3) Fase de consolidación (2026-2028): programas piloto de medidas alternativas, desinstitucionalización de madres con hijos/as y evaluación de impactos.

#### 7. Visión de conjunto

El enfoque de Crisálidas propone pasar del asistencialismo al reconocimiento de derechos, de la prisión como castigo a la inclusión social como política pública, y de la fragmentación institucional a la co-responsabilidad social y estatal. La participación estructurada de las OSC y la voz de las mujeres afectadas son condiciones necesarias para transformar el sistema penal uruguayo en un espacio de justicia restaurativa, equidad y ciudadanía plena.

## 5.2. Recomendaciones para el fortalecimiento de la participación de las OSC en la política la inclusión de mujeres sancionadas por el sistema penal

1. Consolidar un espacio de participación de las OSC en el INRI, con anclaje normativo, presupuesto propio y funcionamiento regular.
2. Asegurar la representación directa de mujeres sancionadas, egresadas y familiares en los mecanismos de participación vinculados a las políticas penitenciarias, evitando la intermediación exclusiva de organizaciones o instituciones.
3. Garantizar la transversalización del enfoque de derechos humanos, género e interseccionalidad en todas las políticas, planes y programas del sistema penitenciario y post-penitenciario.
4. Revisar el marco legal vigente en materia penal y penitenciaria para promover medidas alternativas al encarcelamiento y reducir el impacto diferenciado de las políticas punitivas sobre mujeres.
5. Fortalecer la articulación interinstitucional entre el Instituto Nacional de Rehabilitación, MIDES, INMUJERES, INDDHH, Poder Judicial, Fiscalía, ASSE y gobiernos departamentales para asegurar coherencia y continuidad en las políticas de inclusión social.
6. Desarrollar mecanismos de planificación y evaluación participativa que integren a las OSC y a las universidades en la definición de indicadores y en la producción de conocimiento aplicado.
7. Promover la corresponsabilidad estatal y social en la implementación de programas de inclusión laboral, educativa y comunitaria para mujeres sancionadas, incorporando al sector privado bajo criterios de derechos y no discriminación.
8. Asegurar recursos materiales y humanos suficientes para la participación efectiva de las OSC, mediante líneas presupuestales específicas, convenios de cooperación y apoyo técnico permanente.
9. Reconocer el valor estratégico del trabajo territorial de las OSC, impulsando su articulación en redes y espacios regionales con capacidad de incidencia y representación en el espacio de diálogo institucional.
10. Fortalecer las capacidades técnicas y políticas de las OSC en materia de incidencia, monitoreo y comunicación interseccional, promoviendo la creación de alianzas con medios y universidades.
11. Impulsar programas de justicia restaurativa y medidas no privativas de libertad que contemplen la reparación, la corresponsabilidad y el acompañamiento comunitario.



12. Implementar protocolos diferenciados para la atención de mujeres afrodescendientes, trans, con discapacidad, rurales y migrantes, garantizando accesibilidad y trato digno en todas las etapas del proceso penal.
13. Consolidar espacios de diálogo y formación conjunta entre operadores públicos y sociedad civil para transformar las prácticas institucionales y erradicar las violencias estructurales en el sistema penitenciario.
14. Crear sistemas de información integrados, con datos desagregados por género, raza, territorio e identidad, que sirvan de base para la formulación de políticas basadas en evidencia.
15. Garantizar la sostenibilidad política e institucional de las experiencias participativas surgidas del proyecto Crisálidas, asegurando su continuidad más allá de los períodos de gestión y de los ciclos de financiamiento.

# Anexo I

## **PROPUESTA. Consejo Nacional Consultivo Honorario para la Inclusión Social de las mujeres sancionadas por el sistema penal (2024).**

### **Introducción**

La propuesta de constitución del *Consejo Nacional Consultivo Honorario para la Inclusión Social de las mujeres sancionadas por el sistema penal* (en adelante, Consejo Nacional Consultivo), es uno de los productos del proyecto “Desarrollo personal, social e institucional sostenibles para mujeres privadas de libertad en Uruguay – Crisálidas”. “Crisálidas” es un proyecto de inclusión para mujeres privadas de libertad financiado por la Unión Europea, cofinanciado y ejecutado por la Universidad CLAEH e INCIDEM y en colaboración con El Abrojo, Mizangas, Vida y Educación y la Red Internacional de Economía Humana (RIEH).

En particular la propuesta del Consejo Nacional Consultivo surge del componente del Proyecto que se centró en la elaboración de una estrategia de localización de políticas públicas con enfoque de derechos y género, y de análisis de buenas prácticas dirigidas a dignificar las condiciones de vida y revertir la situación de vulnerabilidad psico-social en que se encuentran las mujeres privadas de libertad, para su efectiva inclusión social.

Entre las acciones para llevar adelante esta estrategia, se realizó una exploración global de programas exitosos que se desarrollan en países de América Latina y Europa en torno a las políticas penitenciarias, que cuentan con la participación de la sociedad civil, dirigidas a la población femenina y mujeres trans. La identificación de estas prácticas se ha complementado con una serie de intercambios interinstitucionales para conocer estas experiencias en los territorios donde se desarrollan (Yagüe Olmos, 2023).

De todas ellas, fueron seleccionadas las más relevantes, y que potencialmente pueden dar una respuesta satisfactoria y generalizable a las principales problemáticas del sistema penitenciario de Uruguay.

Cabe señalar que el mismo Proyecto “Crisálidas” dio lugar a la conformación del *Plenario de OSC*, experiencia de trabajo conjunto de organi-



zaciones de la sociedad civil, que merece ser destacada. El Plenario ha permitido generar una articulación de intervenciones, y un pensar y accionar compartidos en consonancia con el rol de cada una de las organizaciones.

### Antecedentes

El *Consejo Social Penitenciario* de España (Consejo Social) es una de las prácticas analizadas, que ha oficiado como orientador para proponer constituir en Uruguay, un dispositivo que permita potenciar políticas y acciones compartidas entre el Estado y la sociedad civil, comprometidas con la inclusión social de las mujeres sancionadas penalmente, desde un enfoque de derechos humanos y género (Yagüe Olmos, 2023, p. 20). De la experiencia e intercambio *in situ* referida al funcionamiento del Consejo Social, y del análisis de los logros y mejoras conjuntas alcanzados en aspectos como la calidad de vida, inserción laboral, salud integral, y, de forma transversal la introducción de la perspectiva de género en las políticas impulsadas; surge la propuesta de iniciar un camino de constitución del Consejo Nacional Consultivo.

No se trata de importar el modelo español, sino de recrear un mecanismo de similares características en cuanto a conformación, participación, asentamiento normativo y transparencia, pero cuya característica central sea la impronta local.

A esos efectos, se identificaron y estudiaron dispositivos a nivel nacional de carácter similar en cuanto a integración Estado y sociedad civil, interinstitucionalidad, intersectorialidad y anclaje normativo; que funcionan en la órbita de instituciones estatales. <sup>1</sup> Se revisaron también memorias anuales e informes de actuación emitidos por algunos de los Consejos relevados.

Se desprende de esta revisión documental que, en Uruguay,

- En la última década la creación de esta figura ha acompañado la promulgación de una gran mayoría de normas vinculadas a protección de derechos humanos, participación y no discriminación.
- En estos espacios no siempre está contemplada la participación de la sociedad civil o de aquellas personas afectadas directamente por las competencias del Consejo en cuestión.
- Uno de los mayores desafíos es que un espacio de estas características no se burocratice, y pueda sostener un funcionamiento regular, propositivo y alineado con los fines de articulación, coordinación e incidencia en la definición y gestión de las políticas públicas, para los que fuera creado.

A continuación se proponen algunos aspectos que pueden ser considerados como ejes orientadores a la hora de implementar un Consejo Nacional Consultivo Honorario.

### Definición

El Consejo Nacional Consultivo Honorario para la Inclusión Social de las mujeres sancionadas por el sistema penal, es un sistema institucionalizado de articulación y coordinación Estado y sociedad civil, que reconoce la corresponsabilidad e importancia de la participación de la sociedad civil en las políticas y programas con enfoque de derechos y género vinculados a mujeres sancionadas por el sistema penal. Con la creación de este Consejo -que requiere de un marco normativo y legal- el tercer sector pasa a ser un activo estable y relevante en la acción, la planificación y la toma de decisiones respecto a la inclusión social de las mujeres privadas de libertad y de aquellas que cumplen penas no privativas de libertad.

La distribución y especialización del trabajo del Consejo Nacional Consultivo podrá organizarse a través de comisiones específicas para abordar las diferentes problemáticas del Sistema, y, posteriormente, en Consejos Locales distribuidos regionalmente de acuerdo a criterios que se determinarán.

### Objetivos y competencias

El Consejo que se crea, tendrá competencia a nivel nacional. Sus fines serán:

- Aportar a la protección de los derechos humanos de las mujeres sancionadas por la justicia penal a la luz de los estándares internacionales y nacionales en la materia.
- Impactar favorablemente en la responsabilización por los actos delictivos cometidos, la inclusión social y la restitución de derechos de las mujeres privadas de libertad y de las mujeres que cumplen medidas no privativas de libertad
- Promover la coordinación e integración de las políticas sectoriales de atención a las mujeres sancionadas por el sistema penal diseñadas por parte de las diferentes entidades públicas vinculadas al tema.
- Coordinar las actuaciones de las entidades sociales, organizaciones no gubernamentales y las del propio Estado que intervienen con mujeres en el ámbito penal.
- Elaborar y difundir ampliamente un documento anual que rinda cuentas de lo actuado, y que contemple recomendaciones y aportes en materia de política pública dirigida a la protección, promoción y restitución de derechos a mujeres sancionadas por el sistema penal.
- Introducir transversalmente la perspectiva de género en tareas de investigación, sensibilización del personal, cursos de formación en materia de género a PPL e inserción laboral de las mujeres.
- Generar un espacio de mayor participación de las OSCs en el desarrollo de propuestas programáticas.
- Participar en la planificación estratégica y evaluación de actuaciones en materia de programas sociales y de reinserción.
- Ser consultado y opinar, sobre las leyes de presupuesto, rendi-



ción de cuentas y demás normas y programas que tengan relación con las mujeres sancionadas por el sistema penal.

### **Integración**

Se integrará por representantes del Estado, sociedad civil, academia, etc. vinculados a garantizar derechos a la interna del Sistema.

Los representantes de los organismos públicos deberán ser funcionarios/os de las más altas jerarquías. Los representantes de las organizaciones no gubernamentales serán designadas/os por la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (ANONG).

Se integrará con: Dos representantes del Poder Ejecutivo, Ministerio del Interior y MIDES, que alternadamente lo presidirán. Tres representantes de las organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la temática de la promoción de derechos y atención a las mujeres sancionadas por el sistema penal. Un representante del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR), uno designado por la Suprema Corte de Justicia (SCJ), uno de la Defensoría Pública de Ejecución Penal, uno del Ministerio Público Fiscal, uno de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), uno del Congreso de Intendentes, uno de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH), uno del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, uno del Colegio de Abogados y uno de la Universidad de la República (UDELAR).

### **Coordinación**

La representación del Poder Ejecutivo coordinará directamente con los Ministerios de Salud, Deporte y Juventud, Trabajo y Seguridad Social y Educación y Cultura.

### **Funcionamiento**

- Los representantes del Poder ejecutivo presidirán de manera rotativa (un semestre cada uno) las reuniones del Consejo.<sup>ii</sup>
- El Consejo sesionará al menos una vez al mes, con una agenda propuesta por la presidencia y acordada por los participantes, quienes podrán proponer temas para ser integrados a dicha agenda.
- El Consejo podrá convocar a sesiones extraordinarias consultivas a representantes de los Ministerios y organismos públicos y podrá decidir por mayoría absoluta la integración de invitados permanentes u ocasionales a sus sesiones. Estos invitados tendrán voz, pero no voto
- El Ministerio del Interior asignará los recursos necesarios para su funcionamiento y proveerá la infraestructura para realizar las reuniones del Consejo.
- El Consejo podrá crear Comisiones Departamentales o Regionales, reglamentando su integración y funcionamiento.
- El Consejo dictará su reglamento interno de funcionamiento dentro del plazo de sesenta días a partir de su instalación.

### Comisiones

Funcionarán de acuerdo a las pautas específicas que establezca el Consejo en cada caso y con la participación exclusiva de los integrantes designados para este grupo de trabajo.

La participación de otros miembros del Consejo podrán ser con voz pero sin voto, previa solicitud de participación al coordinador de la respectiva Comisión.

Las comisiones estarán integradas por no menos de tres ni más de 5 integrantes de distintas entidades miembros del Consejo.

Están facultadas a requerir todos los informes o datos que creyeran necesarios para el estudio de los asuntos sometidos a su consideración.

### Recursos y gastos

El Consejo se financiará con los recursos presupuestales que se le asignen, con los aportes públicos o privados de orden nacional o internacional y las donaciones o legados que se le concedan.

### Notas

Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y el Adolescente. Creado con la Ley N° 17.823 - Código de la Niñez y la Adolescencia, en el año 2004. Se constituyó en el año 2007. <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/politicas-y-gestion/consejo-nacional-consultivo-honorario-derechos-del-nino-adolescente>

Consejo Asesor y Consultivo del Directorio de INAU. Creado por la Ley 19.785, promulgada el 23/08/2019 otorga garantías para la participación de niños, niñas y adolescentes en la elaboración de políticas públicas nacionales. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19785-2019>

Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres, creado por la Ley de Violencia hacia las mujeres basada en género N° 19580, promulgada en enero del año 2018. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/node/1999>

Comisión Intersectorial en Salud Mental y Comisión Asesora en Salud Mental. Ley de Salud Mental (19.529, art. 11) y su Decreto Reglamentario (331/019). <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/331-2019/2>

Comisión Nacional de Contralor de la Atención en Salud Mental. Ley de Salud Mental (19.529, art. 39 al 46). <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19529-2017>

Consejo Nacional de Políticas Sociales. En el año 2005, por medio del Decreto 236/005 del 25 de julio de 2005 de la Presidencia de la República, se crean el Gabinete Social y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS). <https://guiaderecursos.mides.gub.uy/innovaportal/file/10294/1/balancedcnps-uruguay2009.pdf> <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/Anexo%20Pol%C3%Adticas%20Sociales.pdf>



Consejo Asesor Honorario de la sociedad civil organizada de y para personas en situación de discapacidad. INDDHH. Expediente N° 2022-1-38-0000821. 3/10/2023. [https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/institucional/informacion-gestion/resoluciones/resolucion-aprobacion-del-reglamento-para Consejo de Política Criminal y Penitenciaria Ley de Urgente Consideración -LUC art. 88\) agosto de 2021.](https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/institucional/informacion-gestion/resoluciones/resolucion-aprobacion-del-reglamento-para-Consejo-de-Politica-Criminal-y-Penitenciaria-Ley-de-Urgente-Consideracion-LUC-art-88-agosto-de-2021) [https://www.gub.uy/presidencia/comunicación/noticias/ministerio-del-interior-presento-ambitos- planificacion-para-politica](https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/ministerio-del-interior-presento-ambitos-planificacion-para-politica) Protocolo de actuación para la coordinación institucional en el marco de la atención de niños, niñas y adolescentes (nna) con responsables en situación de privación de libertad. [https://www.gub.uy/fiscalia-general-nacion/sites/fiscalia-general-nacion/files/2021-06/res-254\\_2018-y- anexo\\_fiscalias-funcionamiento.pdf](https://www.gub.uy/fiscalia-general-nacion/sites/fiscalia-general-nacion/files/2021-06/res-254_2018-y-anexo_fiscalias-funcionamiento.pdf)

#### **Atribuciones del Presidente:**

- Representar al Consejo
- Disponer la citación al Consejo para sus reuniones ordinarias y extraordinarias
- Preparar con la secretaría el orden del día
- Mantener el cumplimiento del Reglamento
- Abrir y cerrar sesiones
- Dirigir las discusiones

#### **Atribuciones de la Secretaría:**

- Redactar actas
- Lectura del acta de la sesión anterior
- Realizar convocatorias
- Dar cuenta al presidente de los asuntos que lleguen a la secretaría
- Ordenar y conservar la documentación del Consejo

#### **Referencias**

- Barone, H. A. Et al. (2021). Informe Final de Ejecución de Proyecto: Vulnerabilidades de las mujeres privadas de libertad involucradas en los procesos de separación definitiva respecto de sus hijos. Expediente N° 050013-500683-21. Montevideo. <https://www.fder.edu.uy/sites/default/files/2022-12/informe%20final%20proyecto%20vulnerabilidades%20madres%20privadas%20de%20libertad%20-%20Hugo%20Barone%20y%20otros.pdf>
- Comisionado Parlamentario. (2021). Informe especial: prisión domiciliaria asistida para madres con hijos a su cargo en el proceso penal. Montevideo. [https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/informe\\_especial\\_sobre\\_la\\_pertinencia\\_de\\_la\\_prision\\_domiciliaria\\_asistida\\_para\\_madres\\_con\\_hijos.pdf](https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/informe_especial_sobre_la_pertinencia_de_la_prision_domiciliaria_asistida_para_madres_con_hijos.pdf).
- Yagüe Olmos, C. (2023). Pautas para la inclusión de las mujeres privadas de libertad en Uruguay. Análisis de buenas prácticas identificadas. Proyecto Crisálidas. [https://universidad.claeh.edu.uy/wp-content/uploads/2023/11/PAUTAS-PARA-LA-INCLUSI%C3%93N-DE-LAS-MUJERES-PRIVADAS-DE-LIBERTAD-EN-URUGUAY\\_v2-3.pdf](https://universidad.claeh.edu.uy/wp-content/uploads/2023/11/PAUTAS-PARA-LA-INCLUSI%C3%93N-DE-LAS-MUJERES-PRIVADAS-DE-LIBERTAD-EN-URUGUAY_v2-3.pdf)

# Glosario de siglas

ANEP: Administración Nacional de Educación Pública  
ANONG: Asociación Nacional de Organizaciones  
no Gubernamentales orientadas al desarrollo  
ASSE: Administración de los Servicios de Salud del Estado  
CAF: Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe  
CNG: Consejo Nacional de Género  
DINALI: Dirección Nacional del Liberado  
INAU: Instituto del Niño y el Adolescente de Uruguay  
INCIDEM: Instituto de Cooperación Internacional  
y Desarrollo Municipal  
INDDHH: Institución Nacional de Derechos Hu-  
manos y Defensoría del Pueblo  
INMUJERES: Instituto Nacional de las Mujeres  
INR: Instituto Nacional de Rehabilitación  
MEC: Ministerio de Educación y Cultura  
MI: Ministerio del Interior  
MIDES: Ministerio de Desarrollo Social  
MSP: Ministerio de Salud Pública  
MTSS: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social  
OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil  
SGC: Sistema de Gestión Carcelaria  
SNIC: Sistema Nacional Integrado de Cuidados  
SNIS: Sistema Nacional Integrado de Salud  
UCLAEH: Universidad del Centro Latinoamericano  
de Economía Humana  
UdelaR: Universidad de la República  
UE: Unión Europea  
VBG: Violencia Basada en Género



# Perfil de la facilitadora

## **Raquel Martínez-Gómez**

Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid y MA de Literatura, Cultura y Pensamiento por la Universidad de Sussex (Reino Unido). Veinticinco años de experiencia en los ámbitos de los derechos humanos, justicia social, igualdad entre mujeres y hombres, cuidado ambiental, comunicación para el cambio social y cooperación internacional. Formada y con experiencia laboral entre Europa y América Latina: organismos internacionales, agencias de cooperación, organizaciones de la sociedad civil, universidades, otros organismos estatales y municipales de cooperación. Ha sido docente de la agenda de desarrollo internacional, comunicación para el cambio social y realizado estudios, investigaciones, *policy papers*, informes y otro tipo de publicaciones sobre cooperación internacional o solidaridad global para organismos como UNESCO, UNFPA, la FIAPP/Eurosocial+, la Agencia Uruguaya de Cooperación, la Articulación Feminista Marcosur, distintas ONGD, la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas, el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación digital de España o la Asociación Profesional de Cooperantes, entre otros. Ha sido docente del CLAEH (Uruguay), del Tec de Monterrey (México) y de distintos máster de universidades españolas (Universidad Complutense de Madrid y Universidad Autónoma de Barcelona entre otras).

Este trabajo ha contado con el apoyo inestimable de Teresa Godoy, Verónica Barrera y Germandy Pérez

# Índices

## Índice general

Resumen ejecutivo.....	9
1. Introducción .....	13
1.1. Objetivos y metodología .....	14
1.2. Complementariedad de la investigación con otros estudios realizados previamente .....	17
2. Visualizando las medidas prioritarias en las políticas de inclusión social de las mujeres sancionadas por el sistema penal .....	19
El trabajo imprescindible de las OSC .....	27
3. La participación de las OSC en las políticas de inclusión social de las mujeres sancionadas por el sistema penal .....	27
El conocimiento situado y la proximidad territorial como valor insustituible .....	28
Acompañamiento integral y perspectiva de proceso.....	30
La capacidad de incidencia política transformadora.....	30
La interseccionalidad necesaria .....	31
Consenso de participación de calidad y real .....	32
3.1. Marco institucional y normativo para la participación de las OSC en Uruguay. El caso de la política penitenciaria .....	33
Ausencia de restricciones institucionales: es la voluntad política .....	34
Problemas derivados de falta de institucionalidad y presupuesto.....	36
La paradoja de la participación: proliferación sin efectividad.....	41
La transferencia del encierro al territorio familiar .....	46
“Dejar resonar la voz de las mujeres” .....	46
Obstáculos operativos cotidianos.....	47
La ausencia de perspectiva comunitaria: el obstáculo del enfoque individualizante.....	48
Cuando el sistema devora posibilidades de cambio .....	48
3.2. Espacios de Participación ciudadana en la política de inclusión de mujeres sancionadas por el sistema penal .....	49
3.3. La participación de las OSC en la arquitectura institucional de un posible Espacio o Consejo Consultivo .....	58
3.3.1. El problema de la representatividad en Espacio o Consejo Consultivo: ¿quiénes participarán y cómo? .....	62
3.3.2. Funciones y competencias .....	62
3.3.3. Procedimientos de funcionamiento y participación en comisiones .....	64



3.3.4. Articulación con el sistema institucional existente.....	66
3.3.5. Mecanismos de incidencia en políticas públicas.....	68
3.4. La participación del sector privado en los mecanismos de inclusión social de las mujeres sancionadas por el sistema penal.....	71
4. Próximos pasos y fases de implementación.....	72
5. Conclusiones y recomendaciones.....	74
5.1. Conclusiones: Participación para la inclusión social de mujeres sancionadas por el sistema penal.....	74
Anexo I. Propuesta. Consejo Nacional Consultivo Honorario para la Inclusión Social de las mujeres sancionadas por el sistema penal (2024). .....	78
Glosario de siglas .....	84
Perfil de la facilitadora .....	85
Índices.....	86

## Índice de tablas

Tabla 1. Dimensiones del análisis.....	16
Tabla 2. Documentos de contexto .....	18
Tabla 3. Medidas de inclusión de las mujeres sancionadas por el sistema penal.....	20
Tabla 4. Medidas urgentes para avanzar en la inclusión de las mujeres sancionadas por el sistema penal.....	21
Tabla 5. Medidas prioritarias	
Tabla 6. Mejoras del INR para incluir la perspectiva de género y diversidad.....	26
Tabla 7. Cómo lograr una participación efectiva.....	33
Tabla 8. Resistencias estructurales del sistema penitenciario a la transformación .....	33
Tabla 9. Los puntos críticos de la participación en el Sistema Penitenciario Uruguayo .....	39
Tabla 10. Capas de obstáculos institucionales para la participación de la sociedad civil organizada en la política penitenciaria .....	45
Tabla 11. Aportaciones de osc para contextualizar la política penitenciaria.....	49
Tabla 12. Otros espacios y mecanismos institucionales relevantes.....	51
Tabla 13a. Articulaciones interinstitucionales para fortalecer.....	51
Tabla 13b. Colectivos, sindicatos y organizaciones citadas en las entrevistas.....	55
Tabla 14. Espacios de articulación en el departamento de Salto.....	56
Tabla 15. Diagnóstico integral y desafíos de los espacios de participación .....	57
Tabla 16. Condiciones para un espacio consultivo efectivo en Uruguay .....	60
Tabla 17. Modelo del Consejo Social Penitenciario de España.....	67



**CRISÁLIDAS**  
PROYECTO DE INCLUSIÓN PARA  
MUJERES PRIVADAS  
DE LIBERTAD



**ANONG**



**in cidem**