

RESUMEN DE LA INVESTIGACIÓN

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

Facilitación y autoría: Raquel Martínez-Gómez,
Instituto de Cooperación Internacional y Desarrollo Municipal, INCIDEM

Noviembre de 2025



CRISÁLIDAS

PROYECTO DE INCLUSIÓN PARA
MUJERES PRIVADAS
DE LIBERTAD



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 2025¹– 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.

En este sentido, el contexto político –con presupuesto asignado² 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

¹ 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.

² 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.

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.³ 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 y ampliación del Consejo de Política Criminal y Penitenciaria, creado en 2021, tal y como recomienda el Libro Blanco de Reforma Penitenciaria en Uruguay.⁴ 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.

³ 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 y https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Informe_2023_Adelanto_web.pdf

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

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.⁵ 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 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.

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

En palabras de Marcelo Alfonso: “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”.

MEDIDAS DE INCLUSIÓN DE LAS MUJERES SANCIONADAS POR EL SISTEMA PENAL

Eje	Medidas
Medidas de desinstitucionalización urgente	<ul style="list-style-type: none"> *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. *Plan y cronograma de sustitución progresiva del encarcelamiento por medidas no privativas de libertad con perspectiva de género y de ciclo de vida *Revisión de situaciones procesales de mujeres condenadas por delitos vinculados a microtráfico de drogas
Medidas no privativas de libertad con enfoque de género	<ul style="list-style-type: none"> *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 *Programas de justicia restaurativa que involucren a víctimas, comunidad y personas ofensoras *Medidas alternativas específicas como prisión domiciliaria asistida para madres con hijos/as
Participación y corresponsabilidad social	<ul style="list-style-type: none"> * Creación de espacios de participación de OSC para la inclusión social *Constitución de un espacio de intercambio y diálogo de las OSC con el Estado enfocado a la inclusión social de mujeres sancionadas * Integración protagónica de representantes de mujeres sancionadas, liberadas, disidencias y familiares en estos espacios
Abordaje interseccional	<ul style="list-style-type: none"> *Transversalización efectiva de la perspectiva de género e interseccionalidad en todos los programas *Atención especializada a las múltiples vulnerabilidades (género, identidad étnico racial, clase, maternidad) *Programas específicos para mujeres afrodescendientes, considerando la sobrerrepresentación en el sistema penal *Capacitación permanente del personal que trabaja con mujeres privadas de libertad o en medidas alternativas
Marco normativo y regulación	<ul style="list-style-type: none"> *Establecimiento de regulación normativa que garantice estabilidad en las actuaciones *Adecuación a estándares internacionales, especialmente las Reglas de Bangkok *Identificación y remoción de obstáculos legislativos y prácticos que impiden el acceso a alternativas a la prisión

CAPAS DE OBSTÁCULOS INSTITUCIONALES PARA LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA EN LA POLÍTICA PENITENCIARIA

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

APORTACIONES DE OSC PARA CONTEXTUALIZAR LA POLÍTICA PENITENCIARIA

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

DIAGNÓSTICO INTEGRAL Y DESAFÍOS DE LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN

Categoría	Contenido
Fortalezas identificadas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Trayectorias: La Mesa de Mujeres Privadas de Libertad, creada en 2006, cuenta con una trayectoria de más de 15 años 2. Diversidad de actores: Participan organizaciones de muy diversos perfiles (académicas, religiosas, de DDHH, de familiares). 3. Innovación en algunos territorios: por ejemplo, en Salto existen distintos espacios a nivel local con articulación efectiva. 4. Emergencia de nuevas metodologías: Familias Presentes, Mizangas y Las Huellas del Encierro representan nuevas modalidades de participación.
Debilidades estructurales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ausencia de institucionalización formal: la mayoría de espacios carecen de marcos normativos que garanticen su existencia y funcionamiento. 2. Fragmentación y falta de articulación: Los espacios funcionan de manera estanco, sin diálogo entre sí. 3. Dependencia de financiamiento externo: Muchas iniciativas dependen de proyectos con plazos definidos. 4. Desigualdad territorial: Profundas diferencias entre Montevideo y el interior, y entre diferentes departamentos del interior. 5. Exclusión de las principales afectadas: Las propias mujeres privadas de libertad, egresadas y sus familias tienen participación marginal.
Desafíos pendientes	<ol style="list-style-type: none"> 1. Institucionalización sin burocratización: Crear marcos formales que garanticen continuidad sin perder capacidad de incidencia. 2. Financiamiento sostenible: Asegurar recursos que no dependan exclusivamente de proyectos o voluntarismo. 3. Articulación efectiva: Construir puentes entre espacios nacionales y territoriales, y entre diferentes áreas temáticas. 4. Participación protagónica: Garantizar que mujeres privadas de libertad, egresadas y familiares sean sujetos activos, no solo objetos de política. 5. Incidencia real: Transitar de espacios consultivos o testimoniales a espacios con capacidad efectiva de codiseño y monitoreo de políticas.

CONDICIONES PARA UN ESPACIO O CONSEJO CONSULTIVO EFECTIVO EN URUGUAY

Categoría	Condiciones / Elementos
Condiciones políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Compromiso explícito del Ejecutivo y del Ministerio del Interior • Respaldo legal estable (ley, decreto o resolución ministerial) que garantice existencia permanente • 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” • Compromiso con medidas concretas: reducción de población carcelaria, medidas alternativas para mujeres
Condiciones institucionales	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto propio para funcionamiento • Secretaría técnica con personal dedicado • Articulación formal con: INR, DINALI, otras direcciones del MIDES, Comisionado Parlamentario, INDDHH Mecanismo de Prevención de la Tortura, Secretaría de Drogas • Articulación con institucionalidad de población afrodescendiente (DNPPA, MIDES) • Articulación con instituciones de salud mental (MSP)
Condiciones de representatividad	<ul style="list-style-type: none"> • Participación directa (no solo mediada por OSC) de: mujeres privadas de libertad, mujeres egresadas, familiares • Garantías materiales para esta participación: transporte, cuidados, compensación económica • Mecanismo de selección de delegadas desde las unidades • Inclusión de Familias y otras organizaciones de afectadas • Criterios políticos explícitos para participación de OSC: enfoque de DDHH, feminista, antirracista, interseccional
Condiciones operativas	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura en niveles: consejo nacional + comisiones temáticas operativas + articulación territorial • Definición clara de competencias: no solo consultivo, sino capacidad de codiseño y monitoreo • Agenda orientada a resolver problemas concretos urgentes (infraestructura, alimentación, salud, etc.) • Mecanismos para evitar burocratización: participación de personas afectadas, vinculación con medios, capacidad de denuncia pública • Periodicidad definida de reuniones y mecanismos de seguimiento de acuerdos
Prioridades estratégicas para el corto plazo	<ul style="list-style-type: none"> • Desinstitucionalización urgente: Madres con hijos fuera de prisión • Programa piloto de medidas alternativas para mujeres: Dado el perfil de las mujeres (pocas, sin peligrosidad real, condicionadas por desigualdades estructurales) • Plan de reducción de población carcelaria femenina: Definir meta cuantitativa y temporal • Condiciones mínimas de habitabilidad: camas, agua caliente, condiciones sanitarias básicas • Acompañamiento efectivo post-egreso: con recursos reales, no solo voluntarismo
Tensiones estratégicas a resolver	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Consejo como fin o como medio? El Consejo sería un medio para lograr objetivos concretos, no un fin en sí mismo. • ¿Participación consultiva o cogestión? Tensión entre espacio consultivo (testimonial) o codiseño (más efectivo). • ¿Esperar institucionalización o acción directa? Urgencia vs lentitud burocrática. • ¿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. • ¿Representación amplia o efectividad operativa? Modelo español sugiere estructura en niveles para equilibrar.

RECOMENDACIONES DE 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 hijos
- Mejoras concretas en condiciones de habitabilidad
- Evaluación de impacto y ajustes
- Institucionalización sostenible más allá de ciclo político

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 codiseño, 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:

- Coconstrucción 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 multiactorial 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 cogobernanza. 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.

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 INR, 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 pospenitenciario.
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.

Participantes en las entrevistas que se realizaron 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 Alfonso, director de Desarrollo en Universidad del Centro Latinoamericano de Economía Humana UCLAEH)

Victoria Giménez y Victoria Pereira, integrantes de Las huellas del encierro. Extensión universitaria de la Universidad de la República (UDELAR)

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

EXPERTAS CRISÁLIDAS I

Concha Yagüe, experta y participante en Crisálidas I Ariadna Cheroni, experta y participante en Crisálidas I

Proceso facilitado por Incidem (Raquel Martínez-Gómez).

Con el apoyo de Teresa Godoy de Incidem, Verónica Barrera de ANONG y Germandy Pérez de la UCLAEH



CRISÁLIDAS
PROYECTO DE INCLUSIÓN PARA
MUJERES PRIVADAS
DE LIBERTAD

CO-FINANCIADO POR



ANONG



in cidem