# MAPEO DE SERVICIOS Y RECURSOS QUE IMPULSEN Y FACILITEN LA REINSERCIÓN SOCIAL DE MUJERES LIBERADAS

Mariana Mosteiro, Andrea Sorondo y Tamara Samudio
SERPAJ Uruguay

Diciembre 2025

CRISÁLIDAS
PROYECTO DE INCLUSIÓN PARA MUJERES PRIVADAS DE LIBERTAD

CO-FINANCIADO POR
UNIÓN EUROPEA
ANONG
CLAEH UNIVERSIDAD
incidem

# MAPEO DE SERVICIOS Y RECURSOS QUE IMPULSEN Y FACILITEN LA REINSERCIÓN SOCIAL DE MUJERES LIBERADAS

Esta investigación fue realizada en el marco del proyecto Crisálidas coordinado por la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG) y la Universidad CLAEH llevado a cabo con la financiación de la Unión Europea.

**Equipo consultor:**
Mariana Mosteiro
Andrea Sorondo
Tamara Samudio

**Servicio Paz y Justicia Uruguay**

Su contenido es responsabilidad exclusiva del proyecto Crisálidas y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Uruguay, diciembre de 2025

# Contenido

**1. Introducción** ..... 5
**2. Antecedentes** ..... 6
Contexto institucional ..... 8
**3. Objetivo general** ..... 11
**4. Estrategia metodológica** ..... 12
**5. Principales hallazgos** ..... 15
a) Diagnóstico situacional a partir de la mirada de los diversos actores, organizaciones e instituciones participantes en las entrevistas ..... 15
b) Mapeo de servicios y recursos para la población de mujeres liberadas ..... 21
c) Entre la ausencia y la intención ..... 24
**6. Recomendaciones** ..... 26
**7. Consideraciones finales** ..... 29
**8. Bibliografía** ..... 30

## Resumen ejecutivo

El siguiente trabajo se enmarca en el Proyecto Crisálidas *"Tejiendo Redes para la inserción de mujeres privadas de libertad",* que actualmente se encuentra en su segunda fase de ejecución, llevado adelante por ANONG y Claeh.

La siguiente consultoría *"Mapeo de servicios y recursos que impulsen y faciliten la reinserción social de mujeres liberadas"* se propuso como objetivo identificar recursos y servicios destinados a mujeres liberadas a nivel nacional. A partir de la información recabada, se concluye que es escasa e insuficiente la oferta de servicios y recursos existentes. Las instituciones públicas a cargo carecen de programas o políticas focalizadas dirigidas a esta población, así como tampoco se registran acciones específicas desde el mundo empresarial. Sin embargo, se observa un escenario propicio para desarrollar políticas, ya que son incipientes pero crecientes las propuestas desde sociedad civil organizada, y existe un interés estatal en implementar servicios y recursos dirigidos a esta población.

La información fue recogida a través de entrevistas en profundidad a actores de referencia en el tema, una encuesta a instituciones, organizaciones y empresas, y el relevamiento de fuentes secundarias. Su implementación se desarrolló durante los meses de octubre a noviembre de 2025 y estuvo a cargo de un equipo de trabajo de SERPAJ Uruguay.

**Palabras claves:** mujeres liberadas, privación de libertad, egreso, servicios, recursos

## 1. Introducción

El proyecto Crisálidas *"Tejiendo Redes para la inserción de mujeres privadas de libertad"* se inicia en el año 2022, con el objetivo de promover la inclusión de las mujeres privadas de libertad a través del desarrollo de estrategias orientadas al trabajo directo con ellas, la mejora de las políticas públicas, el involucramiento del sector privado en los procesos de inserción social y laboral, además de fomentar el fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil e instituciones.

En la actualidad, Crisálidas se encuentra desarrollando su segunda etapa de implementación, que se enfoca en la estrategia de fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil organizada para generar mayor incidencia política, participación y reinserción de las mujeres que egresan del sistema penitenciario[1]. Esta etapa del proyecto es llevada adelante por ANONG y Claeh, con el apoyo financiero de la Unión Europea.

En este marco, la consultoría *"Mapeo de servicios y recursos que impulsen y faciliten la reinserción social de mujeres liberadas"* forma parte de las diversas líneas y estrategias de acción que se están implementando. La misma estuvo a cargo del Servicio Paz y Justicia (SERPAJ) y su objetivo principal fue relevar recursos y servicios destinados a las mujeres egresadas de la privación de libertad. La ejecución de la Consultoría fue en los meses de octubre y noviembre de 2025.

Este documento es producto de un trabajo de investigación que combinó diversas estrategias metodológicas que permitieron elaborar una aproximación diagnóstica de los recursos y servicios existentes para mujeres liberadas, así como identificar aquellas limitaciones y obstáculos para implementar este tipo de políticas. A partir de los hallazgos, se pudieron incluir recomendaciones que apuntan a mejorar y transformar la situación actual. Cabe destacar que toda la información fue producida y analizada desde una perspectiva transversal de derechos humanos y género. Además, se analizaron las condiciones de servicios y recursos desde una perspectiva interseccional, incorporando las dimensiones y los abordajes de estas propuestas en dicho sentido.

[1] https://www.anong.org.uy/proyectos/proyecto-crisalidas-2025/

## 2. Antecedentes

Desde la última dictadura civil militar (e incluso luego de la reapertura democrática), Uruguay se ha caracterizado por mantener una cifra elevada de personas privadas de su libertad en relación a su cantidad total de habitantes. A su vez, las condiciones de vida en reclusión y, en particular el hacinamiento, han sido objeto de diversas observaciones y denuncias, tanto por organismos internacionales como por organizaciones de la sociedad civil. Frente a esta situación, en el año 2005 se decretó la primera emergencia carcelaria por el propio Estado, y se aprobó la Ley de humanización y modernización del Sistema Carcelario[2] (N°17.897), que apuntaba a la descongestión del sistema a través de salidas en libertad provisional y anticipadas, reducción de la pena por días de trabajo y de estudio, entre otras medidas. Pese a estos intentos de avances, en el año 2009 el relator de Naciones Unidas, Manfred Novak, fue contundente en el diagnóstico sobre las cárceles uruguayas, advirtiendo un posible colapso del sistema penitenciario frente a las graves violaciones de los derechos humanos de las personas privadas de libertad, y casos de tortura y tratos inhumanos y degradantes[3].

Frente al aumento exponencial de la población privada de libertad y el debilitamiento de las condiciones de reclusión, en el año 2010 se vuelve a decretar la emergencia carcelaria, aprobándose la Ley N°18.667[4] con el objetivo de destinar una partida presupuestal extraordinaria y única para la mejora de los centros de reclusión.

A dos décadas del primer decreto de Emergencia Carcelaria, Uruguay cuenta en la actualidad con la tasa de prisionalización más alta de América Latina. En junio de 2025 se registraban 16.625 personas privadas de libertad, lo que implica una tasa de encarcelamiento de 477 personas privadas libertad cada 100.000 habitantes[5] .

En el marco normativo, la Ley de Urgente Consideración (Ley N°19.889, en adelante LUC) realizó en el año 2020 sendas modificaciones normativas regresivas desde una perspectiva de derechos humanos, con consecuencias significativas en la profundización de la crisis dentro de un sistema que ya lo estaba.

En relación a las mujeres privadas de libertad, la LUC aplicó agravantes a delitos vinculados al microtráfico, con consecuencias directas sobre las mujeres en conflicto con la ley penal. Particularmente, el artículo N°74 de la LUC definió un agravante que consiste en aumentar la pena mínima a 4 años de prisión cuando la venta de estupefacientes se realice en el hogar. Esto se traduce en un aumento acelerado de la población de mujeres privadas de libertad: mientras que en el año 2020 había 623, a junio 2023 esta cifra se duplica a 1.074, y en junio de 2025 se registraban 1.427 mujeres privadas de libertad. Estas mujeres son ingresadas en un sistema carcelario definido por organismos internacionales y el propio Estado como en situación de emergencia, cuyas condiciones vulneran derechos fundamentales de quienes allí se alojan. En este sentido, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de la Institución Nacional de Derechos Humanos en su informe del año 2024 advertía, en función de las visitas realizadas a las unidades N°5, 9, 13 y 24, que alojan mujeres,

[2] https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17897-2005

[3] https://www.pensamientopenal.com.ar/miscelaneas/40582-informe-manfred-novack-sobre-estado-prisiones-uruguay-20009

[4] https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18667-2010

[5] https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/interior-anuncio-medidas-para-atender-situacion-unidad-n-4-del-inr#:~:text=Negro%20afirm%C3%B3%20que%20la%20poblaci%C3%B3n,casi%20el%20cu%C3%A1druple%20en%202025.

índices de hacinamiento crítico en todas las unidades (a excepción de la N°9), con las consecuencias que dicha situación genera sobre las condiciones de vida en el encierro[6].

Las desigualdades estructurales existentes en términos de género se profundizan en la vida intramuros, precarizando aún más las trayectorias de vida de las mujeres y disidencias. En este sentido, las mujeres siempre han quedado relegadas dentro del sistema penitenciario, por lo que se hace necesario poner una mirada especializada y específica sobre esta población, problematizando la implicancia del tránsito por los lugares de encierro, así como los roles sociales y culturales de las mujeres en sociedad.

En este sentido, como primera experiencia en el trabajo de articulación interinstitucional sobre la temática se destaca la creación en el año 2006, en el marco del Ministerio del Interior, de la Mesa de trabajo sobre mujeres privadas de libertad[7]. En el 2007 este espacio se reorganiza como una entidad independiente, con participación de ONG y de organizaciones de la sociedad civil. Su objetivo es visibilizar la situación de las mujeres recluidas y promover propuestas y políticas con un enfoque de género dentro del sistema penitenciario y políticas de reinserción social.

Como antecedente en el diagnóstico sobre el egreso de las mujeres privadas de libertad, el estudio "Las encrucijadas del egreso"[8] llevado adelante por Nómade Consultora en el marco del proyecto Horizonte de Libertades, donde a través del estudio de caso de las unidades penitenciarias en los departamentos de Artigas, Cerro Largo, Tacuarembó y Rivera, se analizó su funcionamiento en materia de egreso y reinserción de las mujeres privadas de libertad. Con el objetivo de identificar prácticas significativas que mejoren la buena calidad de vida durante el encierro y su transición al egreso, la investigación llevada adelante en 2020 revela que la existencia de sobrepoblación, infraestructura inadecuada, las condiciones de encierro, falta de personal especializado, y escasa diferenciación de género en los programas de tratamiento, condicionan fuertemente las intervenciones.

Desde el año 2022 el Proyecto Crisálidas contribuye a través de diversas estrategias a mejorar la situación de vulnerabilidad de las mujeres privadas de libertad. A través de la combinación de diversas estrategias metodológicas se llevó adelante un diagnóstico, cuyos resultados fueron presentados en el informe del año 2023 "Desarrollo personal, social e institucional sostenibles para mujeres privadas de libertad". Allí concluyeron que casi el 80% de las mujeres privadas de libertad pertenecen a la franja etaria de 19 a 39 años, es decir, que es una población joven, y los delitos vinculados al microtráfico de drogas se encuentran representados significativamente. Por otra parte, el bajo grado de escolarización formal, la precariedad laboral, la maternidad temprana, situaciones de violencia de pareja o intrafamiliar, entre otras variables, las ubica en los estratos menos favorecidos de la sociedad. Consultadas por el egreso, las mujeres manifestaron mayoritariamente como principal preocupación la incapacidad de conseguir empleo, en segundo lugar la reunificación familiar con sus hijos/as y las más jóvenes sobre la recaída en un uso problemático de drogas[9].

En el año 2024, en el marco del Proyecto Crisálidas, la ONG "El Abrojo" llevó a cabo un programa sociolaboral que consistió en la formación, capacitación, seguimiento y acompañamiento de mujeres

[6] https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/publicaciones/informe-n-154-mnp-sa2025-mujeres-privadas-libertad-plazas-superpoblacion

[7] https://mesa-de-trabajo-sobre-mujeres-privadas-de-libertad.webnode.com.uy/sobre-nosotros/#:~:text=LA%20MESA%20DE%20TRABAJO%20SOBRE%20MUJERES%20PRIVADAS,situaci%C3%B3n%20de%20las%20Mujeres%20Privadas%20de%20Libertad.

[8] https://www.nomadeconsultora.uy/_files/ugd/4c6b9b_c553cbcb92ef4f08ae9e751a125b7c5d.pdf

[9] https://www.nomadeconsultora.uy/post/desarrollo-personal-social-e-institucional-sostenibles-para-mujeres-privadas-de-libertad

privadas de libertad[10]. En ese contexto, participaron 25 mujeres que culminaron el proceso y 19 obtuvieron la certificación. La experiencia contempló un módulo de fortalecimiento personal y social, un ciclo de formación orientado a la búsqueda laboral y otro ciclo vinculado al desarrollo de una idea de negocio. El resultado fue un gran compromiso y alta participación de las mujeres en el proyecto, la identificación de la importancia de formación como una herramienta y la disposición al cambio.

En junio de 2025, Crisálidas presentó una reedición de la investigación diagnóstica sobre la privación de libertad, la misma fue ejecutada entre mayo y septiembre de 2024. Este estudio presenta sus resultados en el informe "Un nuevo diagnóstico sobre mujeres privadas de libertad en el Uruguay"[11]. Las principales conclusiones indican que, lamentablemente, se mantienen casi los mismos hallazgos que en la primera edición y hacen hincapié en que a pesar de que algunas características y vulneraciones se reiteran y predominan en esta población, se debe trabajar en proyectos de acompañamiento individual acorde a las diversas necesidades y especificidades de cada una.

El proyecto Crisálidas también elaboró la "Guía informativa con orientaciones para mujeres privadas de libertad en Uruguay"[12] y el informe "Pautas para la inclusión de mujeres privadas de libertad", que incluye el relevamiento de buenas prácticas a nivel regional e internacional vinculadas a reinserción social[13].

## Contexto institucional

Un punto de inflexión a destacar en las políticas gubernamentales destinadas a la población liberada es la creación en el año 2015, mediante el artículo 163 de la Ley N°19.355 y bajo la órbita del Ministerio de Interior, de la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado (DINALI). Entre sus principales cometidos se encuentra la reinserción social, laboral y cultural de las personas que egresan del sistema penitenciario. En el año 2021 se acordó traspasar su dependencia institucional al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) mediante su inclusión en el proyecto de Ley de Rendición de cuentas[14]. A su vez, en la órbita de la DINALI se fundó en 2017, aun cuando su dependencia institucional era del Ministerio del Interior, la Fundación Caleidoscopio. La misma tiene entre sus objetivos apoyar el proceso socioeducativo de las personas que egresaron del sistema penitenciario a través de distintas capacitaciones, talleres, entre otros.[15]

La DINALI ha llevado a cabo algunas experiencias que involucran a empresas privadas y entes estatales, como el caso del proyecto "Derribando Estigmas"[16] (2024) que fue ejecutado junto al grupo Manpower y la Institución Nacional de Empleo y Formación (INEFOP). A su vez, DINALI e INEFOP poseen un convenio marco que incluye la capacitación y formación en diversos oficios y áreas técnicas. Además, en 2024 se inauguró el Espacio de Capacitación y Oportunidades Sociolaborales (ECOS)[17] que tiene por objetivo de diversos talleres de capacitación y programas de empleos, estimando la

[10] https://www.elabrojo.org.uy/cierre-de-crisalidas/

[11] https://www.nomadeconsultora.uy/post/un-nuevo-diagn%C3%B3stico-sobre-mujeres-privadas-de-libertad-en-uruguay

[12] https://universidad.claeh.edu.uy/blog/publicacion-guia-informativa-con-orientaciones-para-mujeres-privadas-de-libertad-en-uruguay/

[13] https://universidad.claeh.edu.uy/blog/publicacion-pautas-para-la-inclusion-de-las-mujeres-privadas-de-libertad-en-uruguay/

[14] https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/comunicados/ministerio-del-interior-mides-acordaron-traslado-direccion-nacional-apoyo

[15] https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/fotos/direccion-nacional-apoyo-liberado-lanzo-fundacion-caleidoscopio

[16] https://derribandoestigmas.com.uy/

[17] https://www.gub.uy/ministerio-interior/comunicacion/noticias/inauguracion-del-espacio-capacitacion-oportunidades-sociolaborales-ecos

participación de hasta 200 personas por día. En dicho espacio, se firmó un convenio entre INEFOP y la DINALI para la capacitación de 350 personas liberadas en el Área Metropolitana, en los departamentos de Artigas y Maldonado[18].

Otro antecedente es el proyecto "Liberados" (iniciado en 2020) llevado a cabo por la Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa (ACDE), que posee un convenio marco con MIDES y articula con DINALI, Ministerio de Trabajo e INEFOP. Una de sus principales tareas es promover entre las empresas la contratación de personas liberadas[19].

Las políticas, programas e iniciativas tanto de la DINALI como de la Fundación Caleidoscopio que se encuentren vigente en el presente año serán desarrolladas en la sección correspondiente a los hallazgos de la presente consultoría.

Muy recientemente, en relación al acceso al trabajo para personas liberadas, la ley N°19.973 promulgada en agosto de 2021, fue modificada en febrero del presente año por la ley N°20.397[20], introduciendo la promoción de empleo para personas con discapacidad, y personas liberadas. Las modificaciones radican en políticas de subsidios para motivar a empresas a la contratación de personas que hayan estado privadas de su libertad. Específicamente, el artículo 41 bis introduce que el empleador que contrate a una persona liberada que haya estado bajo la órbita del INR obtendrá un subsidio parcial de hasta el 80% sobre la retribución mensual del trabajador/a. Además, en el Art. 41 establece que los tiempos de extensión de la contratación no puede ser menor a 6 meses ni exceder los 12 meses de trabajo. Cabe mencionar que la modificación legislativa no introduce un cupo particular para mujeres ni disidencias.

El diagnóstico acerca de la población de mujeres privadas de libertad debería permitir planificar y diseñar políticas de cara al egreso, atendiendo a las problemáticas y necesidades al momento de ser liberadas e implementar programas, servicios y recursos que acompañen por un plazo razonable la vida extramuros y colaboren en propiciar otras trayectorias posibles. Pese la creación de algunas normativas, instituciones e iniciativas puntuales y destinadas mayoritariamente a la etapa de ejecución de la pena privativa de libertad, se registra una carencia importante de estrategias de abordaje hacia esta población, en especial de políticas de egreso de la privación de libertad. En este contexto, se torna necesario indagar en todos los servicios y recursos disponibles para mujeres liberadas, a fin de sistematizar y disponibilizar dicha información. Además, es imprescindible identificar algunas experiencias que pudieran ser replicadas e identificar posibles actores estratégicos, tanto del ámbito público como privado, para instituir políticas integrales e interseccionales con esta población.

[18] https://www.inefop.uy/post/personas-liberadas-recibir%C3%A1n-formaci%C3%B3n-por-convenio-inefop-dinali

[19] https://acde.org.uy/los-valores-en-accion-proyecto-liberados-para-facilitar-la-reinsercion-de-privados-de-libertad/

[20] https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/20397-2025

**Cuadro 1. Resumen sobre antecedentes de acciones implementadas hacia mujeres liberadas.**

| Año | Tipo de acción | Descripción |
|---|---|---|
| 2006 | Institucionalidad y marco normativo | Creación de la Mesa de trabajo de mujeres privadas de libertad.<br>En 2007 se reorganiza como entidad independiente con participación de la sociedad civil organizada. |
| 2015 | Institucionalidad y marco normativo | Creación de la DINALI, como dependencia del Ministerio del Interior |
| 2021 | Institucionalidad y marco normativo | DINALI pasa a la órbita del Ministerio de Desarrollo Social |
| 2022 | Programas, servicios y recursos | Inicio del Proyecto Crisálidas<br>Elaboración de diagnósticos sobre mujeres privadas de libertad y guías prácticas. |
| 2024 | Programas, servicios y recursos | Programa sociolaboral ejecutado por El Abrojo |
| 2024 | Institucionalidad y marco normativo | Modificaciones a la ley N°20.397 incorporando en la Ley de Promoción de Empleo a las personas liberadas |

Elaboración propia

## 3. Objetivo general

La Consultoría se propone como objetivo elaborar un mapeo a nivel nacional, departamental y comunal de servicios, recursos y políticas - estatales y no gubernamentales - destinadas a la población de mujeres liberadas que tengan por objetivo la reinserción social, educativa y laboral de las mismas. Este mapeo cumple con la finalidad de ser una herramienta de información sistematizada y accesible para las organizaciones de la sociedad civil, con el cometido último de fortalecer sus capacidades.

En este marco, es pertinente aclarar que se definen a **los servicios** como servicios o programas que se orientan a brindar apoyo y atención a la ciudadanía en general, así como grupos o poblaciones específicas, desde el respeto y promoción de los derechos humanos. En cambio, **los recursos,** hacen referencia a una dimensión más tangible, de dispositivos humanos, materiales, técnicos o institucionales que brinden de forma directa una prestación o atención a la ciudadanía, orientada a promover y garantizar derechos (MIDES 2019)[21].

[21] Definición extraída de: https://guiaderecursos.mides.gub.uy/guiapresentacion

## 4. Estrategia metodológica

El diseño de la investigación es exploratorio, descriptivo y analítico, con una metodología que combinó técnicas cualitativas (entrevista a informantes calificados, y revisión documental de fuentes secundarias) y cuantitativas (encuesta autoadministrada) para el relevamiento de la información.

Las herramientas cuantitativas de investigación facilitaron la elaboración del mapeo de los recursos y servicios disponibles para mujeres liberadas. De forma complementaria, el enfoque cualitativo permitió profundizar sobre las características, posibilidades y dificultades en la implementación de recursos y servicios, a través de la mirada de referentes territoriales e institucionales en la materia. Por último, se relevaron fuentes secundarias para completar la información recabada.

A continuación, se detalla el trabajo de campo llevado a cabo en el bimestre octubre - noviembre de 2025 a través de la descripción de las distintas técnicas de recolección definidas.

### Técnicas de recolección de datos

*Entrevistas en profundidad*

Para el desarrollo de las entrevistas se diseñó una pauta semiestructurada con bloques comunes y específicos según el tipo de institución/organización a la que estuvo dirigida. En base a las dimensiones definidas en el plan de trabajo, las pautas de entrevista se centraron en las características de la organización, institución o empresa; el abordaje y la experiencia en la implementación de proyectos sobre capacitación o inserción laboral de mujeres liberadas; así como valoraciones en torno a la oferta existente, la coordinación interinstitucional, y los desafíos y obstáculos para el trabajo con esta población.

Se llevaron a cabo en total siete entrevistas con referentes y responsables de la DINALI, de la Dirección de Protección Social del MIDES, Instituto Nacional de Rehabilitación, de la organización Familias presentes, la ONG “El Abrojo”, la Asociación Civil “El Paso” y la Asociación Cristiana de Empresarios (ACDE).

**Cuadro 2. Detalle de entrevistas realizadas**

| Actores Entrevistados | Fecha | Modalidad |
|---|---|---|
| Dirección Nacional del Liberado MIDES | 07/10/2025 | Presencial |
| Asociación Civil El Paso | 08/10/2025 | Virtual |
| ONG El Abrojo | 22/10/2025 | Virtual |
| Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) | 13/10/2025 | Virtual |
| Dirección Nacional de Protección social – MIDES | 27/10/2025 | Presencial |
| Asociación Cristiana de Empresarios (ACDE) | 14/10/2025 | Presencial |
| Familias Presentes | 20/10/2025 | Virtual |

Elaboración propia

*Encuesta a instituciones, organizaciones y empresas*

Para la implementación de la encuesta, se confeccionó un formulario cerrado en Google Forms de carácter autoadministrado, dirigido (en base a la información recabada en el punto anterior) a organizaciones sociales, colectivos, entidades estatales y empresas con Responsabilidad Social Empresarial, Intendencias, Municipios, entre otros. La encuesta está compuesta de 56 preguntas, con secciones que relevan características de la entidad, la ejecución actual o pasada de proyectos vinculados a servicios o recursos para mujeres liberadas, profundizando en las características de los mismos, e indaga el interés de dichos espacios institucionales de trabajar con esta población. Para el envío del formulario vía correo electrónico se procedió a realizar un relevamiento de referentes/responsables y sus correspondientes contactos, recopilados a través de la búsqueda de contactos en páginas web o redes sociales y/o llamando a áreas institucionales de referencia.
El siguiente cuadro resume por institucionalidades (ONG/ organizaciones sociales/ colectivos/ fundaciones, empresas con RSE, Intendencias, Municipios y otras entidades estatales) la cantidad de encuestas enviadas.

**Cuadro 3. Formularios autoadministrados enviados según tipo de entidad**

| Encuesta - Actores de relevancia | Número de encuestas enviadas |
|---|---|
| ONG/Organizaciones sociales/ Colectivos/Fundaciones | 41 |
| Instituciones, empresas y entidades públicas | 8 |
| Intendencias departamentales | 19 |
| Municipios | 16 |
| Empresas/Redes empresariales | 4 |
| Otras instituciones/programas | 2 |
| **Total** | **90** |

Elaboración propia

Las encuestas fueron enviadas en dos oportunidades, y fue cerrada el día lunes 10 de noviembre. Del total de 27 respuestas obtenidas, más de la mitad pertenecen a instituciones estatales de los distintos niveles de gobierno, mientras que 13 fueron organizaciones de la sociedad civil. No se registraron respuestas de parte de las empresas o redes empresariales.

En relación a la representación territorial de las respuestas recibidas, se observa un mayor anclaje territorial en los departamentos de Montevideo y Canelones. Además, se identifican respuestas de organizaciones con referencia en Maldonado, Lavalleja, Cerro Largo, Colonia, Durazno, Soriano, Salto, Paysandú, Rivera, Rocha, Tacuarembó, Rio Negro.

**Cuadro 4. Respuestas obtenidas al formulario**

| Tipo de entidad | Cantidad de respuestas |
|---|---|
| Institución Pública (Ministerio, Institutos, Entes Autónomos o Servicios Descentralizados, Dirección, Programa, Oficina) | 3 |
| Intendencias Departamentales | 7 |
| Municipio | 4 |
| Organización No Gubernamental | 13 |
| **Total** | **27** |

Elaboración propia

Por último, se llevó a cabo un relevamiento y sistematización de datos secundarios y procesamiento de datos abiertos sobre políticas, programas y recursos destinados a la población objetivo de esta consultoría, tanto actuales como aquellos para elaborar los antecedentes, con el objetivo de complementar la información elaborada a partir de las fuentes primarias.

## Análisis de la información

En relación a la sistematización y análisis de la información recogida, en el caso de las entrevistas desgrabadas, se procedió a confeccionar una matriz que permitió sistematizar todas las respuestas sobre las dimensiones relevadas en la pauta: abordaje y marco de intervención con mujeres liberadas; líneas de trabajo y políticas implementadas; articulación interinstitucional; obstáculos y limitaciones para el trabajo con esta población y la ejecución de dichas políticas y, por último; las estrategias prioritarias y desafíos pendientes.

En el caso de la encuesta autoadministrada se procesaron los datos con el programa Excel a partir de las respuestas remitidas a través del Google Forms.

Toda la información recabada a través de las diversas técnicas se ordenó y analizó en función de algunas dimensiones vinculadas al acceso a derechos fundamentales que facilitaron clasificar el tipo de recurso o servicio. Las mismas son las siguientes: Educación y capacitación; Cultura, Deporte y recreación; Salud (incluyendo salud mental y abordaje de consumo problemático de sustancias); Trabajo; y aquellos servicios o bienes vinculados a los cuidados de personas dependientes (NNA, adultos/as mayores y personas con discapacidad).

Por último, las recomendaciones incorporadas al informe se realizaron a partir del análisis de las entrevistas realizadas donde se identificaron las fortalezas, limitaciones y desafíos de las políticas, programas y servicios existentes, así como del análisis de fuentes secundarias tales como informes nacionales e internacionales sobre la materia. La mirada analítica integra además una perspectiva transversal e interseccional de DDHH y género.

## 5. Principales hallazgos

### a) Diagnóstico situacional a partir de la mirada de los diversos actores, organizaciones e instituciones participantes en las entrevistas

Las entrevistas, tal como fue mencionado en el apartado metodológico, fueron realizadas a aquellas instituciones y organizaciones que tienen una vinculación y/o responsabilidad directa con la situación de mujeres liberadas a nivel nacional.

*Abordaje y marco de intervención de trabajo con mujeres liberadas*

Para el MIDES, el recurso institucional destinado al abordaje de esta población es la DINALI, aunque manifestaron que el vínculo es prácticamente administrativo, es decir, se delega lo técnico y lo instrumental en la dirección mencionada. Desde el MIDES se mencionan programas, recursos y servicios disponibles para la población usuaria en general, que no son específicos para mujeres liberadas.

La DINALI aún no ha desarrollado líneas específicas de trabajo con perspectiva de género y disidencias, por lo que el enfoque y las políticas diseñadas e implementadas se llevan adelante para la población general de personas liberadas. La institucionalidad aún no ha integrado el enfoque de género en su trabajo cotidiano, aunque manifiesta su intención de incorporarlo a futuro. Esto se vincula también con la reciente reorganización institucional (el pasaje del Ministerio del Interior al MIDES), y el establecimiento de criterios comunes por parte de las y los funcionarios y personas que trabajan allí.

El Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) colocó el foco en la importancia de introducir transversalmente e instalar la perspectiva de género y diversidades a nivel institucional, en la planificación estratégica, en la lógica y en la intervención con las personas privadas de libertad, involucrando también a todo el funcionariado. Una de las decisiones que pueden ir en ese sentido, es la de incluir la Dirección de Género y Diversidad como parte del equipo de la Dirección, es decir constitutiva de la gestión nacional y no como un Departamento.

Además, agregó que debe planificarse un proyecto individual en toda la fase de la ejecución de la pena con cada persona recluida de cara al egreso y contemplar las especificidades que conllevan el colectivo de mujeres y disidencias y, a su vez, las necesidades individuales de cada una de ellas.

Si bien la Asociación Cristiana de Directivo de Empresas (ACDE) no ha trabajado aún con mujeres, ya que sólo se han vinculado con la Unidad N° 4 de Santiago Vázquez y la Unidad N°1 de Punta de Rieles, tienen la intención de comenzar a trabajar el año que viene en la Unidad N°5 de mujeres. En ese sentido, el director de la Asociación planteó que lo que impulsa a este tipo de labor es el compromiso con la dignidad humana y el bien común, de acuerdo al pensamiento social cristiano. Para ellos es determinante la inclusión a través de las dimensión social, laboral y educativa y su tarea fundamental es sensibilizar a las empresas sobre esta temática, *"se trata de dar segundas oportunidades para que no los contrate el narco"*. Además, mencionan como problemática la reincidencia, haciendo referencia a que la violación de derechos humanos dentro de las cárceles y el problema de la inseguridad adentro generan una suerte de retroalimentación muy compleja.

En el caso de Familias Presentes, grupo conformado mayoritariamente por mujeres, el vínculo con la temática surgió de la situación personal de tener algún integrante de su familia privado de libertad, siendo mayoritariamente son varones, aunque su compromiso radica en promover la mejora en las condiciones de vida, y también la discusión política que acompañen el egreso para toda la población.

En el caso de la Asociación Civil El Paso y la ONG el Abrojo se comparte la visión y necesidad de general una perspectiva transversal de DDHH, género y disidencias en el abordaje con esta población. Entienden que las mujeres encarceladas previamente fueron vulneradas en el acceso a sus derechos, tanto en el acceso a la educación, a la vivienda, a la salud, al trabajo y que muchas veces fueron víctimas de violencia de género. Además, mencionan que los delitos por los que se encuentran mayoritariamente recluidas se vinculan con la comercialización o suministro de estupefacientes a pequeña escala, es decir, delitos de "narcomenudeo", en muchos de los casos ligados a la vía económica de supervivencia del núcleo familiar. En este sentido, manifiestan que el encarcelamiento profundiza esas vulneraciones y que, por lo tanto, las políticas deben poseer un enfoque de género, pero atendiendo a las especificidades de cada trayectoria individual.

### *Líneas de trabajo, dimensiones y políticas implementadas con mujeres liberadas*

Al momento de realizar las entrevistas, las instituciones y organizaciones manifestaron no contar con políticas diseñadas e implementadas específicamente hacia mujeres liberadas, que den cuenta de recursos o servicios sostenidos en el territorio.

Existe un consenso generalizado sobre la necesidad de profundizar la mirada sobre estas mujeres y disidencias, a través de voluntades institucionales expresas de abordar el tema, o propuestas específicas que se están delineando a futuro.

Más allá de dicho contexto, varias líneas de acción de dichas entidades incorporan en su trabajo a mujeres liberadas, siendo parte de su población objetivo. Dicha información se desarrolla en la sección propiamente del mapeo.

### *Articulación interinstitucional*

Si bien las instituciones resaltan la existencia de diálogo entre ellas, es escasa la coordinación y articulación para llevar adelante estrategias conjuntas o implementar políticas vinculadas a la población liberada y, en particular, a las mujeres. La existencia de diálogo para derivar o acordar un abordaje sobre situaciones particulares se basa fundamentalmente en vínculos artesanales, basados en contactos individuales de quienes cumplen tareas de responsabilidad institucional. Estas vinculaciones se establecen en base a situaciones de emergencia, a partir de las cuales se establece un contacto.

> *La verdad es que, en realidad, siempre es como un trabajo muy artesanal y muy uno a uno. Encontramos mucha receptividad, pero muchos de los servicios están colapsados (...) está claro que la política necesita soluciones más estructurales, la respuesta tiene que estar (Entrevistado 3).*

> *Los que trabajamos como en primera línea tenemos articulaciones permanentes, porque lo propio que nos articula es la necesidad y el desborde. Desde ahí estás permanentemente articulando. Lo que sí necesitamos son articulaciones dotadas de recursos para el acceso a otras cosas que son las medidas más de mediano plazo, como vivienda, trabajo. (....) si tengo a tal persona que necesita hospitalizarse o necesita cosas así, urgentes, esas comunicaciones se dan y suceden generalmente las respuestas. (Entrevistado 2)*

*Principales obstáculos y limitaciones*

En términos estructurales que hacen a la problemática del sistema penitenciario y por ende al abordaje de las personas liberadas, se identificó como un obstáculo transversal y estructural la alta tasa de prisionalización que tiene Uruguay. De algunas entrevistas realizadas se desprende que el mayor obstáculo es la magnitud de la problemática. El abordaje de esta situación, con la cantidad de personas que transitan el sistema penitenciario, exige una política sólida, integral y transversal desde una perspectiva de derechos humanos para poder trabajar en procesos de reinserción social. Dada la gran dimensión poblacional se identifica que los recursos económicos y humanos son muy escasos para el abordaje de la misma.

Otro de los obstáculos identificados a partir de las entrevistas con la DINALI y MIDES es la etapa del proceso institucional que se encuentra la DINALI en relación a la transición de separación del Ministerio del Interior, hacia su pleno ingreso en el MIDES. Si bien su dependencia actual es administrativa, aún restan elaborar conjuntamente los lineamientos políticos y criterios unificados a nivel institucional.

Surge como una dificultad en la atención a mujeres liberadas la ausencia de oficinas departamentales de DINALI, que permitan realizar un abordaje y atención adecuada a lo que establece su cometido. En este sentido, el vínculo entre las mujeres liberadas y la DINALI se establece a través de las oficinas territoriales del MIDES.

Desde el INR se identificó la necesidad de generar protocolos o planes interinstitucionales focalizados para trabajar en las derivaciones de egreso que aún no se encuentran pautadas. En general, las derivaciones que se realizan a diversos servicios (refugios, sistema de vivienda, prestaciones) son a servicios destinados para toda ciudadanía y no están destinados exclusivamente hacia la atención de las mujeres liberadas. Si bien se destaca la existencia de interlocutores con los que articular, es necesaria la construcción de una política con soluciones y mapas de ruta estructurales.

Otras de las personas entrevistadas destacaron como un obstáculo la ausencia de un proyecto integral que comience desde la vida intramuros, permitiendo diseñar estrategias de reinserción y así pensar el egreso como un proceso y no exclusivamente cuando la persona ya se encuentra liberada o muy próxima al egreso.

Por su parte se identificó como un obstáculo la sustancial desigualdad territorial: existe una fragmentación entre Montevideo y resto del país. En especial, los actores destacan una creciente demanda en departamentos como Canelones y Maldonado, donde las respuestas institucionales son escasas en una población que crece sustancialmente.

> *...tenemos una concentración de mujeres privadas de libertad muy importantes en la zona metropolitana, y está claro, el delito es fundamentalmente un fenómeno metropolitano, entonces vos vas a ver que ciudades como Montevideo, Canelones, Maldonado, Salto, Mercedes, Rivera, tienen la concentración mayor de mujeres, pero en términos también de distribución territorial claramente el nudo está acá, en el área metropolitana. Entonces ahí hay un primer desafío que tiene que ver con cómo esas mujeres evidentemente encuentran posibilidades de sostener los hogares que cuidan, y las personas a las que cuidan (...) muchas veces eso es explicativo también de eso, de por qué se vincula, el 80% de las mujeres que han ingresado en el último quinquenio son relacionadas a delitos de drogas, está claro que es la solución económica para poder paliar el rol de proveedoras (Entrevistada 3).*

Desde la perspectiva empresarial, se identificó como una gran limitante la falta de sensibilización hacia este sector, ya que más allá de contar con algunos cupos laborales en empresas determinadas (exclusivos para hombres), su incorporación implica un acompañamiento de inducción para que la persona pueda sentirse parte e integrarse mediante un trabajo técnico y especializado.

Finalmente, en la mayoría de las entrevistas se destaca como un nudo muy problemático el deterioro que genera el encierro en los procesos socioemocionales de las personas. En este sentido, surge como una necesidad, y en la práctica es un obstáculo, el abordaje en salud mental y en el consumo problemático de sustancias. Además de la dificultad del acceso a la vivienda o cupos habitacionales al egreso, condiciona gran parte de la vida cotidiana y sus respectivos procesos para construir proyectos individuales y colectivos una vez que egresan de la privación de libertad.

### *Estrategias prioritarias y desafíos*

Las estrategias prioritarias y desafíos se pueden clasificar en distintos niveles de intervención en la temática.

En primer lugar, se encuentra el desafío de elaborar estrategias que atiendan la problemática en general, muy vinculado directamente con la cantidad de personas privadas de libertad y, por tanto, a la ampliación de los recursos humanos y financieros destinados a las políticas del egreso del sistema carcelario. Dentro de varias iniciativas mencionadas, surge como una primordial la modificación de la normativa nacional del código de proceso penal que permita avanzar hacía un proceso de desprisionalización. Fueron mencionadas en las diversas entrevistas la cuestión normativa regresiva en relación a las mujeres especialmente con el artículo N°74 de la LUC, lo que ha generado un mojón en el número de mujeres privadas de libertad y en consecuencia, en muy poco tiempo su atención en el egreso.

En segundo lugar, particularmente las organizaciones, pero también las instituciones, hicieron hincapié en el desafío que implica mejorar las condiciones de vida dentro del encierro dado que repercute directamente también en el egreso, y también en los altos índices de reincidencia. En el caso de las mujeres, además, señalan que uno de los grandes desafíos es implementar políticas de corte social que intenten erradicar las vulnerabilidades a las que ya están expuestas y evitar el ingreso al sistema penal. Pero, además, una vez encarceladas, se continúan profundizando las desigualdades estructurales de la vida extramuros, por lo tanto, revertir esta situación es también una de las líneas estratégicas prioritarias.

En tercer lugar, se desprende de las entrevistas la necesidad de establecer una política integral nacional para personas liberadas que puedan abordar todas las dimensiones planteadas para la reinserción social, incluyendo aquellas con perspectiva de género y disidencias para la atención específica destinada a esta población. En este sentido, uno de los obstáculos más mencionados ha sido la poca cobertura a nivel nacional y las implicancias de atender las diversas realidades territoriales. En este sentido, fue colocado como un desafío prioritario la elaboración de planes integrales que destinen recursos a equipos técnicos, generando recursos y servicios en todo el país con un enfoque especializado en mujeres y disidencias, sin perjuicio que se listaron una serie de dependencias estatales las cuales brindan asesoramiento y acompañamiento a la población en general y sobre todo algunos recursos materiales asegurados para las mujeres liberadas.

En cuarto lugar, más allá de la ampliación de recursos, se debe tender a eficientizar el uso de los mismos a través de una mejor articulación y coordinación llevada a cabo de forma mecanizada e institucionalizada evitando quedar sujetas a las buenas voluntades en términos relacionales.

Por último, algunos de los desafíos planteados se nuclearon bajo la dimensión laboral, subrayando la urgencia de generar oportunidades de empleo de calidad y estabilidad como una de las dimensiones claves para la reinserción social. Cabe destacar que dichos procesos deben de ser acompañados por referencias técnicas, pero, además, se presenta el desafío de llevar adelante campañas de sensibilización y visibilización hacía el mercado laboral, tanto en el ámbito público como en el privado.

*A modo de resumen, se identifican los siguientes obstáculos y limitaciones:*

- Alta tasa de prisionalización, lo que genera una saturación del sistema y falta de recursos para garantizar derechos.
- Ausencia de un proyecto integral que aborde desde la privación de libertad el proceso de egreso.
- La vigencia de la transición institucional de DINALI hacia MIDES, aspecto que dificulta la construcción de lineamientos comunes y protocolos de derivación.
- Recursos limitados de DINALI a nivel territorial. Hay departamentos que carecen de oficinas territoriales, donde la atención queda a cargo del MIDES.
- Falta de servicios y recursos focalizados en la atención de mujeres liberadas. No existen programas específicos para esta población en DINALI o MIDES, y los servicios disponibles para la población liberada no incorpora la perspectiva de género y disidencias.
- Falta de protocolos o planes de atención focalizados en esta población.
- Ausencia de recursos para el acceso a derechos fundamentales para el egreso, como la vivienda.
- Desigualdad territorial. Si bien se registra una alta concentración de mujeres liberadas en el Área Metropolitana, existe una importante asimetría en relación al resto del país, que carece aún más de recursos disponibles. Maldonado y Canelones presentan una demanda creciente, sin respuestas específicas.
- Falta de sensibilización del sector empresarial en el tema, aspecto que limita la posibilidad de acceder a cupos.
- Falta de abordaje sobre los efectos psicosociales de la privación de libertad, que genera un deterioro de los procesos socioemocionales de las personas.

*Como estrategias prioritarias y desafíos, se señalan las siguientes:*

- Modificar normativa nacional, en especial el Código del Proceso Penal, que permita avanzar hacía un proceso de desprisionalización. En particular para las mujeres en conflicto con la ley, urge modificar el artículo N°74 de la LUC.
- Mejorar las condiciones de vida dentro del encierro, aspecto que repercute directamente en el egreso, y en los altos índices de reincidencia.

- Ampliar los recursos humanos y financieros destinados a las políticas de pre-egreso y egreso de la privación de libertad.
- Establecer una política integral nacional para mujeres liberadas, con perspectiva de género y disidencias, que destine recursos a equipos técnicos especializados.
- Brindar acceso a recursos y servicios para mujeres liberadas en todo el territorio nacional.
- Implementar políticas sociales orientadas a erradicar las vulnerabilidades a las que las mujeres liberadas están expuestas, y eviten el ingreso al sistema penal.
- Mejorar la articulación y coordinación interinstitucional de los recursos y servicios existentes.
- Generar oportunidades de empleo de calidad, como una de las dimensiones claves para la reinserción social, acompañados por referencias técnicas.

## b) Mapeo de servicios y recursos para la población de mujeres liberadas

A partir de las técnicas complementarias de recolección de la información, la presente investigación identificó 17 propuestas territoriales e institucionales vinculadas a la población liberada, en el que participan mujeres.

La mayoría de ellas refieren a iniciativas de oferta o capacitación laboral dirigida a población liberada en general, en el que participan (de forma minoritaria en la mayoría de las ocasiones) mujeres liberadas. Es importante el involucramiento de las Intendencias Departamentales: 6 del total de iniciativas relevadas cuentan con la intervención del gobierno subnacional. Además, se destaca el programa de Barrido Inclusivo llevado adelante por la Intendencia de Montevideo, a través de los Municipios de la ciudad.

Por otro lado, y en base a información brindada por DINALI, se destaca que empresas públicas de gran porte y extensión territorial nacional, como son UTE, OSE (en el interior del país), o AFE, cuentan con cupos laborales para personas liberadas, de los que no participan mujeres.

La encuesta da cuenta de una baja proporción de propuestas; de las 27 respuestas recabadas, cuatro instituciones y/o organizaciones se encuentran actualmente implementando algún servicio o recurso dirigido a mujeres liberadas.

A continuación, se definen y describen las características de los servicios y recursos relevados, según el tipo de entidad a cargo de ejecutarla. En primer lugar, se destacan aquellos servicios y recursos gestionados por instituciones públicas nacionales y gobiernos subnacionales, para luego profundizar en aquellas iniciativas del ámbito civil, promovidas por organizaciones sociales y grupos empresariales.

*Servicios y recursos para mujeres liberadas de gestión estatal*

El MIDES no cuenta a nivel nacional con recursos o servicios específicos para mujeres liberadas. Las Oficinas Territoriales surgen como referencia local más cercana para estas mujeres, que pueden acercarse para acceder a las prestaciones, servicios y recursos que el Ministerio implementa (en dimensiones vinculadas a derivaciones en salud, programas laborales, capacitación, violencia basada en género, cuidados o vivienda). De la entrevista realizada a la Dirección de Protección Social se identifican algunas acciones a las que acceden mujeres liberadas, al abordar situaciones de vulnerabilidades vinculadas a su realidad al salir de la privación de libertad. Se destacan en este sentido el Programa Calle, donde reciben en refugios nocturnos a mujeres en situación de calle recientemente egresadas del sistema carcelario, y en el caso de Montevideo, el programa Viviendas con apoyo. Este último apoya a mujeres madres con hijas o hijos que requieren de una solución habitacional urgente por no contar con los recursos, a la que pueden acceder mujeres víctimas de violencia basada en género, o mujeres egresadas de la privación de libertad.

*DINALI*

A partir de documentación aportada desde DINALI y la entrevista mantenida, se relevaron las acciones que esta Dirección lleva adelante para la población en la que participan mujeres egresadas de la privación de libertad. Se señala tanto en la entrevista como en documentación aportada desde la dirección, la carencia de estrategias y recursos específicos hacia mujeres liberadas.

### Trabajo y capacitación laboral

En materia laboral, DINALI articula la implementación de distintos convenios y acuerdos de trabajo protegido con instituciones públicas (como ASSE, AFE, INR, Correos, Intendencias Departamentales, Municipios, entre otras). La participación de mujeres en estas pasantías laborales es minoritaria: de 160 personas liberadas, el 31,3% son mujeres (50).

Se registran convenios con fundaciones de la sociedad civil orientadas a la capacitación y empleo de personas liberadas, como el acuerdo vigente con la Fundación UNTMRA[22], a través del cual existe un emprendimiento de elaboración de pan para el INDA, del que participan actualmente 2 mujeres. Además, en proyectos de Unidades Productivas participan tres mujeres, todas dentro de proyectos vinculados a panadería.

En lo que refiere a capacitación laboral, diez mujeres participan de cupos en cursos de INEFOP, y cuatro mujeres trans se encuentran participando de un curso de DEJA, de panadería.

### Salud

Como propuesta en salud, se destaca el trabajo de la Junta Nacional de Drogas (JND) en relación al consumo problemático de sustancias. Dicha entidad capacitó personal de DINALI en la materia, elaboró una guía de abordaje del uso problemático de drogas, y en la actualidad, asisten dos técnicos que trabajan en dupla. Este abordaje, que se ciñe a la ciudad de Montevideo, incluye el desarrollo de espacios colectivos de abordaje de la salud mental y consumo problemático para mujeres liberadas.

### Cultura, deporte y recreación

Desde DINALI se señala la intención de profundizar su trabajo en la implementación de políticas culturales y recreativas, entendiendo que *"Esto es un proyecto cultural laboral, sino no funciona"*. A nivel nacional, el espacio de DINALI ubicado en Sitio Grande 1055 cuenta con un espacio para el desarrollo de actividad física, llamada "ECOS".

## *Administración Nacional de Correos*

### Trabajo y capacitación laboral

El Correo Uruguayo cuenta con un recurso de pasantías laborales en articulación con la DINALI con un cupo para un total de 20 personas (hombres, mujeres y disidencias) que abarca todo el territorio nacional, donde se establecen 10 cupos para mujeres que hayan egresado de la privación de libertad. En la actualidad hay 6 mujeres trabajando en Montevideo y una en otro departamento del país.

## *Intendencia de Montevideo*

### Trabajo y capacitación laboral

La Intendencia de Montevideo mediante la Secretaría de Empleabilidad para la Inclusión Social, en articulación con la División Asesoría para la Igualdad de Género, lleva adelante el programa Barrido Inclusivo. Su implementación está a cargo de los Municipios CH, C, A, F y G, y distintas organizaciones sociales; de las respuestas recogidas a la encuesta, se identifica como entidad ejecutora a El Abrojo.

[22] https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/noticias/nueva-oportunidad-para-formacion-insercion-laboral-personas-liberadas

Este programa, que busca mejorar las condiciones de empleabilidad, está dirigido a mujeres mayores de 18 años residentes en Montevideo, sin trabajo formal y con nivel educativo menor o igual a quinto año de secundaria. Ofrece una experiencia de trabajo temporal remunerado para 100 mujeres durante nueve meses, 30 horas semanales, de lunes a viernes de 8 a 14 h, cuenta con un cupo del 4% para mujeres liberadas[23]. En este periodo se brinda formación en competencias básicas, transversales y específicas, así como acompañamiento técnico, fortaleciendo habilidades para la inserción laboral y el desarrollo de proyectos autónomos.

*Intendencia de Río Negro*

Trabajo y capacitación laboral

La intendencia de Río Negro, específicamente en la ciudad de Fray Bentos cuenta con un convenio entre el INR, DINALI, Inmujeres, ASSE e INEFOP para la reinserción de personas que recuperan su libertad el cual no es específico para mujeres. El convenio es de capacitación y oferta laboral y no cuenta con cupo específico, sino que es a demanda.

*Servicios y recursos para mujeres liberadas en el ámbito de la sociedad civil*

Las organizaciones sociales de referencia en materia de género y capacitación laboral manifiestan como escasa la oferta de propuestas integrales de abordaje a la situación de las mujeres liberadas. En términos generales, el acercamiento a dicha población ocurre por la participación de estas mujeres en programas orientados a mujeres en situación de vulnerabilidad, a los que se integran.

*Proyecto Crisálidas*

Trabajo y capacitación laboral

El proyecto Crisálidas desde el año 2022 trabaja en la reinserción socio laboral de mujeres privadas de libertad y liberadas a través de formaciones previas al egreso y acompañamiento a las mujeres liberadas. En articulación con la organización Grameen y la Asociación Civil El Paso, este proyecto está implementando desde noviembre de 2025 formaciones específicas para mujeres egresadas del sistema penitenciario. El curso en desarrollo con El Paso brinda formación orientada a un oficio, al ofrecer una capacitación en diseño y confección artesanal de cuero vacuno. La propuesta llevada adelante por Grameen, “Crisálidas digitales: Ventas y Marketing Digital” propone fortalecer el conocimiento en herramientas digitales de trabajo, tanto para la gestión de ventas como la comunicación en redes sociales.

*El Abrojo*

Trabajo y capacitación laboral

Como propuestas laborales, se destaca el trabajo que lleva adelante El Abrojo, que a través del programa Barrido Inclusivo, con la Intendencia de Montevideo, ofrece desde hace algunos años un cupo para mujeres liberadas. Además, desde la organización en coordinación con dicha Intendencia existe un ingreso de un equipo de la organización a las unidades penitenciarias N°5 y 9 para seleccionar mujeres a integrarse laboralmente en proyectos de inserción laboral.

[23] Es relevante destacar que el programa de Barrido Inclusivo incorpora cupos para mujeres afrodescendientes (12%), mujeres trans (3%), mujeres migrantes (3%), mujeres con discapacidad (8%) o en situación de calle (4%).

*Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresas (ACDE)*

Trabajo y capacitación laboral

En relación a propuestas desde grupos empresariales para incorporar en sus plantillas de trabajo a personas liberadas, se destaca la labor de la Asociación Cristiana De Empresas (ACDE), que ha desarrollado y constituido como una referencia para las instituciones vinculadas a la privación de libertad y egreso (como INR o DINALI). Esta agrupación es de referencia para empresas interesadas en ofrecer cupos laborales. Además, ACDE estimula la búsqueda laboral de personas liberadas que han estado vinculadas a organizaciones sociales, a través del trabajo con voluntarios que los acompañan en este recorrido.

*Grupo Visión Nocturna*

Otro tipo de recursos

Por último, es destacable el trabajo voluntario que realiza la organización social Grupo Visión Nocturna, un espacio que aborda emergencias puntuales no jurídicas para mujeres que ejercen o ejercieron el trabajo sexual. En particular para mujeres egresadas de la privación de libertad que fueron trabajadoras sexuales, ofrece un apoyo en la derivación, acompañamiento o construcción de redes de solidaridad.

### c) Entre la ausencia y la intención

Del mapeo se desprende que la oferta en relación a recursos y servicios dirigidos a mujeres liberadas es insuficiente; las propuestas implementadas son sumamente escasas para la población en cuestión, y todas las complejidades que se entrecruzan.

El relevamiento evidencia la ausencia de políticas específicas orientadas al egreso de mujeres privadas de libertad. Esta situación implica la inexistencia de perspectiva de género en las acciones implementadas, que incorpore y considere dichas desigualdades en el acceso a derechos fundamentales. Al mismo tiempo, los recursos disponibles se concentran casi exclusivamente en la capacitación y oferta laboral, un componente clave para la autonomía económica, pero insuficiente para garantizar apoyos integrales que promuevan la autonomía y la inserción social de las mujeres liberadas.

El acceso a los recursos disponibles para mujeres liberadas está limitado por una importante desigualdad territorial, tanto en materia de propuestas sociolaborales, como en la presencia de la DINALI en el territorio nacional. En la actualidad, DINALI cuenta con un espacio en las oficinas territoriales del MIDES, pero no cuenta con personal en todos los departamentos del país. Mientras Rivera, Tacuarembó, Canelones, Rocha, Maldonado, Salto cuentan con referentes de DINALI (además de Montevideo), en el resto de los departamentos es el equipo de MIDES quien puede recibir y derivar situaciones de mujeres liberadas. Si bien las oficinas territoriales de MIDES se pueden encontrar en todos los departamentos del país, el servicio no es específico para las mujeres liberadas, sino que para la ciudadanía en general.

De todas formas, se observa un escenario propicio para el desarrollo de nuevas propuestas orientadas a las mujeres egresadas de la privación de libertad. Todos los actores institucionales, organizacionales y empresariales consultados, manifestaron su interés en profundizar (o generar) propuestas orientadas a mujeres liberadas. Al respecto, dos organizaciones señalan haber llevado adelante

anteriormente propuestas orientadas a la inserción laboral de mujeres liberadas, señalando como dificultades para sostener dichas iniciativas la ausencia de recursos económicos, así como dificultades para hacer un seguimiento a las mujeres participantes.

En especial, se destaca que el proyecto Crisálidas comenzará en el año 2026 nuevos cursos destinados a mujeres liberadas. Además, la DINALI prevé aumentar los cupos para mujeres, tanto en materia cursos como de capacitaciones laborales.

## 6. Recomendaciones

Este apartado trabaja sobre los distintos niveles de intervención tanto con la población objetivo de esta consultoría, pero extendiéndose a algunas dimensiones más generales, que abarcan también a las reformas normativas y su efectiva implementación, la administración de justicia, políticas penitenciarias y aquellas vinculadas a la reinserción social para mujeres liberadas.

*Reformas normativas*

A fin de revertir la situación del crecimiento sostenido de mujeres encarceladas y, por tanto, la degradación de las condiciones de vida en el encierro, es menester derogar el Art. N°74 de la LUC. En este sentido, la bancada de Senadores del Frente Amplio ha presentado muy recientemente un proyecto que propone restablecer la potestad al juez de la decisión de los montos de la pena. La propuesta plantea que, dependiendo del caso, puede no dictaminar prisión preventiva obligatoriamente e incluso puede dictar una medida alternativa a la prisión[24].

En materia de procedimientos penales, en particular los procesos abreviados, es relevante señalar que si bien pueden representar una herramienta para acelerar los tiempos de los procesos penales para algunos casos, existen diversas investigaciones que sugieren la revisión de su instrumentación masiva, y modificar algunas prácticas que pueden derivar del uso de este tipo de juicio. El uso indiscriminado del proceso abreviado sesga la posibilidad de que los jueces investiguen y que se dirima entre la fiscalía y la defensa de la persona imputada, quién además se puede sentir presionada a aceptar el acuerdo, constituyendo una posible desigualdad entre las partes. Es decir, los procesos abreviados deberían estar limitados a los casos que lo amerite y, a su vez, cuando se implementen brindar las garantías para todas las partes.

Por otra parte, es clave modificar la normativa sobre medidas alternativas a la privación de libertad contemplando a una mayor cantidad de tipologías delictivas. Las medidas sustitutivas deben ser integrales e incorporar la mirada de género y disidencias en el acompañamiento y control de las mismas. En este sentido, la Dirección Nacional de Medidas Alternativas (DINAMA) debe ser fortalecida tanto con recursos económicos como humanos, enfatizando en la capacitación de los y las funcionarias para llevar a cabo los cometidos institucionales.

Por último, también se debería eliminar o modificar el art. N°86 de la Ley de Urgente Consideración (LUC) sobre la redención de pena por días de estudio y trabajo. En este sentido, debe retomarse la intención de la Ley de Humanización y Modernización del Sistema Carcelario (N°17.897), con el objetivo de descomprimir el sistema a través de la libertad provisional y anticipada.

*Administración de justicia*

Independientemente de las reformas normativas, uno de los nudos centrales se encuentra en la cultura y las prácticas punitivas extendidas en las sentencias judiciales. Si bien Uruguay dispone de las herramientas legales para la aplicación de medidas sustitutivas y alternativas a la privación de libertad, en la práctica siguen siendo muy inferiores a las penas de prisión. Es imperioso recurrir a la aplicación efectiva sobre aquellos delitos que son excarcelables.

En relación a la ejecución de las medidas privativas de libertad, es necesario mejorar la articulación entre el Poder Judicial y el INR, a fin de informar debidamente los tiempos relativos al egreso de las

[24] https://www.uypress.net/Politica/Mujeres-condenadas-por-microtrafico-Diputados-del-FA-presentaron-proyecto-de-ley-para-corregir-impacto-de-la-LUC-uc148377

personas privadas de libertad, y hacer más eficientes los procedimientos vinculados a las salidas y liberaciones. En este contexto, se valora como importante la iniciativa de creación del Ministerio de Justicia, y circunscripción de la institución a cargo de la ejecución de medidas privativas y no privativas de libertad a un ámbito judicial, y no de represión del delito. Al respecto, desde el MI existe un proyecto que apunta a la autonomía y descentralización del INR, independientemente de la creación o no del Ministerio de Justicia, aunque las autoridades también manifiestan que sería la mejor inscripción institucional; mientras tanto, urge quitarlo de la órbita del MI[25]. Agregamos que para el caso de la DINAMA también sería deseable que estuviese bajo la órbita de Justicia.

Para efectivizar cambios en ambos aspectos, es central reforzar los procesos de sensibilización y capacitación de los operadores judiciales.

### *Políticas penitenciarias que impactan en el egreso*

Abundan los diagnósticos y el consenso acerca del impacto negativo que genera la vida en el encierro y como se profundiza cuando el sistema penitenciario se encuentra colapsado, atentando virulentamente contra la posibilidad de planificar un proyecto individual con cada persona que ingresa. El egreso, idealmente debe poder proyectarse en la etapa inicial del encarcelamiento para garantizar un proceso que efectivamente permita propiciar otra trayectoria de vida. En este sentido, la fase de la ejecución de la pena debe abocarse de lleno a esa tarea, atendiendo a algunas características generales de la población y aquellas más específicas de cada persona que ingresa. En el caso de las mujeres y disidencias implica incorporar la dimensión de género y diversidad, así como las necesidades propias de cada una.

Como se ha mencionado anteriormente, la población de mujeres encarceladas presenta vulneraciones específicas a sus derechos fundamentales previas al ingreso al sistema penal. Pensar el egreso implica crear un proyecto de abordaje individual que garantice el acceso a formación, capacitación, trabajo, salud (incluyendo el acceso a salud mental), deporte, recreación y cultura, la vinculación o revinculación familiar, el ejercicio pleno de la maternidad en un contexto cuidado en caso de que sean madres, una vida libre de violencia, entre otras.

### *Abordaje y acompañamiento de mujeres liberadas*

Es menester que la DINALI desarrolle líneas de acción específicas para mujeres liberadas, desde una perspectiva de género y disidencias. Dichas estrategias deben incorporar un abordaje integral, focalizado en la situación particular de cada mujer, donde la inserción laboral es un aspecto clave, al igual que otros derechos centrales para la autonomía y el desarrollo personal, como es el acceso a vivienda, salud mental, cuidados, etc. Es necesario que el proceso de trabajo, más allá de destinar cupos específicos para esta población en todas las dimensiones mencionadas, contemple un acompañamiento técnico y profesional que pueda incorporar y abordar interseccionalidades. Es decir, la DINALI en coordinación tanto con el ámbito público como privado correspondiente debe asumir la rectoría de las políticas destinadas a esta población específica, generando recursos y servicios propios pero también utilizando los existentes. En este sentido, se debería profundizar la articulación del trabajo de DINALI con los distintos ámbitos y programas del MIDES (INMUJERES, Sistema de cuidados, Programa Calle, Instituto Nacional de Alimentación, entre otros), a fin de poder ofrecer respuestas integrales y coordinadas a las múltiples necesidades que esta población puede presentar. Además, en los casos que sea necesario debería de existir una adecuada articulación y acompañamiento con el

[25] https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2025/10/ana-juanche-anuncio-que-el-ministerio-dei-interior-tiene-listo-un-proyecto-de-ley-para-descentralizar-el-inr/

Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) para aquellas situaciones en las que las mujeres tengan niños, niñas y adolescentes a su cargo.

Urge la puesta en marcha y funcionamiento de oficinas departamentales de la DINALI en todo el territorio nacional, para el debido y adecuado acompañamiento de las mujeres liberadas. Dichas oficinas territoriales deberían contar con equipos técnicos en todos los departamentos del país, que tengan acceso a información sobre el egreso de la población del departamento, pudiendo coordinar la etapa previa al egreso con el INR, así como detectar y acercarse a mujeres liberadas que requieran de un apoyo institucional.

En relación a la dimensión de la formación y educación, es imprescindible implementar una política extendida de capacitación para la dimensión laboral con el fin de profundizar líneas de acción con INEFOP y otras entidades formativas y educativas para la oferta de capacitaciones y formación laboral. Por otra parte, es imprescindible la articulación fluida y dinámica con ANEP (tanto con Educación Nacional y Primaria, Dirección Nacional de Educación Secundaria, Educación Técnico Profesional-UTU) y aquellas instituciones de nivel terciario como UTEC, Udelar para garantizar el acceso a la educación y a los diversos programas que promuevan la finalización y el acompañamiento de los distintos niveles y ciclos lectivos.

Respecto del acceso a la salud (incluyendo la salud mental y consumo problemático de sustancias), se debe disponer de mecanismos y engranajes institucionales coordinados con ASSE que oficien de facilitadores para las usuarias. Los recursos deben ser de fácil acceso y estar disponibles para dicha población.

En línea con todo lo anteriormente expuesto, sería óptimo poder centralizar todos los recursos y servicios disponibles a nivel nacional en una suerte de recursero web, y desarrollarlo posteriormente en una app para dispositivos electrónicos. En este sentido, podría pensarse un diseño que permita filtrar a nivel territorial y por cada una de las dimensiones vinculadas al acceso a derechos (educación, trabajo, programas, salud, deporte, recreación, etc.). Dichos recursos serían aquellos centralizados por el MIDES, pero también servicios, políticas y programas destinados a la población en general pero que además contenga una sección específica para personas egresadas de la cárcel y una adicionalmente exclusiva para mujeres liberadas. Este tipo de herramienta podría estar dirigida en un principio a los organismos y entidades ejecutoras, así como aquellas organizaciones sociales que trabajen con la población objetivo de esta consultoría, con el objetivo de concentrar y eficientizar el conocimiento y la disposición de todos los recursos. Por último, podría pensarse en ejecutar una fase de esta APP destinada a usuarios y usuarias, como una política de ampliación y promoción de acceso a derechos, pero también como una iniciativa de modernización, eficiencia y transformación estatal.

*Implementación de marco normativo vigente*

La modificación de la Ley de Promoción de Empleo (N°20.397) brinda un marco normativo propicio para el incentivo de políticas activas hacia población egresada de la privación de libertad, en términos de capacitación y formación laboral, así como de estímulos específicos para empresas que contraten a esta población. En este sentido, se recomienda implementar y garantizar el cumplimiento con dicha ley para mujeres liberadas de la privación de libertad, a fin de promover su inserción laboral y formación. A su vez, para promover la contratación desde las diversas empresas e instituciones, se torna central desarrollar campañas de sensibilización, mesas de trabajo y capacitación que pongan en relieve la importancia y los beneficios de incorporar mujeres liberadas en sus actividades.

## 7. Consideraciones finales

La situación de las mujeres privadas de libertad en Uruguay reviste extrema gravedad. Dicha población, crece desde hace años de manera sostenida, por ende, también aumentan sustancial y constantemente quienes egresan del sistema penitenciario, mientras que los recursos son insuficientes y cada vez más necesarios para brindar una respuesta efectiva. Considerando los profundos impactos psicosociales que la cárcel genera en las historias de vida de las personas, el Estado debe hacer frente a una problemática creciente y urgente, en la que la ausencia de recursos estatales para acompañar el egreso e inserción social de esta población está signada por la ausencia de una política nacional integral desde una perspectiva de género e interseccional.

Por ello, es clave generar alianzas estratégicas para implementar, replicar y ampliar los recursos y servicios a determinadas dimensiones claves vinculadas a la reinserción social para mujeres liberadas. En este sentido, es clave tomar experiencias previas y desarrollar nuevas políticas para expandir una estrategia nacional que permita afrontar esta problemática y generar una respuesta integral desde una perspectiva de derechos humanos.

Además, resulta fundamental poder brindar una respuesta de alcance nacional, pero abordando las particularidades de cada territorio, y los nudos centrales de cada departamento y concentración de personas liberadas. Las particularidades territoriales es una cuestión que surgió a lo largo de la consultoría, y particularmente en determinados departamentos la demanda está en constante crecimiento y no se encuentran respuestas.

## 8. Bibliografía


- Comisionado Parlamentario Penitenciario (2025). *Informe Anual 2024, Situación del Sistema Carcelario y Medidas Alternativas.* Disponible en: https://parlamento.gub.uy/cpp/actividadesynoticias/comisionado-presenta-informe-2024-y-plantea-reformismo-penitenciario-para

- Consultora Nómade (2020). *Las encrucijadas del Egreso*. Estudio de caso: Artigas, Cerro Largo, Tacuarembó y Rivera: Disponible en: https://www.nomadeconsultora.uy/estudios

- Consultora Nómade (2023). *Diagnóstico sobre la situación actual, las principales problemáticas y necesidades de las mujeres privadas de libertad en Uruguay.* Proyecto Crisálidas, Montevideo. Disponible en: https://universidad.claeh.edu.uy/wp-content/uploads/2023/04/Diagnostico-MPL_v4-1.pdf

- Consultora Nómade (2023). *Pautas para la inclusión de mujeres privadas de libertad en Uruguay. Análisis de buenas prácticas*. Disponible en: 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

- Consultora Nómade (2024). *La voz de las mujeres privadas de libertad en Uruguay: diagnóstico social e institucional-2da fase.* Disponible en: https://www.elabrojo.org.uy/cierre-de-crisalidas/

- Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (2024). *Mujeres privadas de libertad: plazas, superpoblación y hacinamiento.* Número de informe: 154. Disponible en: https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/publicaciones/informe-n-154-mnp-sa2025-mujeres-privadas-libertad-plazas-superpoblacion

- Servicio Paz y Justicia Uruguay; Fundación Justicia y Derecho. (2012). *Hacia una política de Estado en privación de libertad: diálogos, recomendaciones y propuestas.* Disponible en: https://observatoriojudicial.org.uy/hacia-una-politica-de-estado-en-privacion-de-libertad/

- Servicio Paz y Justicia Uruguay (2020). *Informe Anual de Derechos Humanos 2020.* Editorial Tradinco. Disponible en: https://sitiosdememoria.uy/prensa/1834

- Servicio Paz y Justicia Uruguay - Organización Mundial Contra la Tortura (2022). Informe Alternativo al Comité Contra la Tortura. Disponible en: https://www.serpaj.org.uy/wp-content/uploads/2022/06/SERPAJ-OMCT_Informe-CAT-.pdf

- Servicio Paz y Justicia Uruguay (2022). *Informe Anual de Derechos Humanos 2022.* Editorial Tradinco. Disponible en: https://sitiosdememoria.uy/prensa/4166

- Servicio Paz y Justicia Uruguay (2023). *Informe Anual de Derechos Humanos 2023*. Editorial Tradinco. Disponible en: https://sitiosdememoria.uy/prensa/4737

- Vigna, A. (2024). *Libro Blanco de Reforma Carcelaria*. Ministerio del Interior, Uruguay. En: https://www.gub.uy/ministerio-interior/comunicacion/publicaciones/libro-blanco-reforma-penitenciaria-2024

- Zubillaga et al (2023). *Los acuerdos en el proceso abreviado, desde el punto de vista técnico y la perspectiva de las personas condenadas. Resultados y recomendaciones de una investigación sobre su aplicación en Uruguay.* Revista *Delito y Sociedad, N°56, e0096.* Disponible en: https://doi.org/10.14409/dys.2023.56.e0096


## Leyes consultadas


- Código del Proceso Penal, N°19.293.
  https://www.impo.com.uy/bases/codigo-proceso-penal-2017/19293-2014

- Ley de Humanización y Modernización del Sistema Carcelario, N°17.897.
  https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17897-2005/19

- Ley de Modificaciones al código del proceso penal, prisión preventiva del procesado primario. Faltas o delitos penados con multa suspensión o inhabilitación, N°17.726.
  https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17726-2003

- Ley de presupuesto Nacional ejercicio 2010-2014, art. 229 creación del Instituto Nacional de Rehabilitación, N°18.719.
  https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18719-2010

- Ley de Emergencia Carcelaria, N°18.667.
  https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18667-2010

- Ley de Urgente Consideración, N° 19.889.
  https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020

- Ley de Promoción del Empleo, N.° 19.973 y su modificación, N° 20.397.
  https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19973-2021
  https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/20397-2025

CRISÁLIDAS
PROYECTO DE INCLUSIÓN PARA
MUJERES PRIVADAS
DE LIBERTAD

UNIÓN EUROPEA

ANONG

CLAEH
UNIVERSIDAD

incidem