



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL

MONOGRAFÍA LICENCIATURA EN TRABAJO SOCIAL

¿El trabajo como soporte de inclusión o dispositivo de control? Análisis teórico de las políticas públicas de inserción laboral para personas privadas de libertad y liberadas en Uruguay (2000–2024).

Alejandra Fusaro.
Tutor: Alejandro Mariatti.

2025

Agradecimientos.....	3
Introducción.....	4
Fundamentos teóricos de la metodología de trabajo.....	7
Diseño Metodológico.....	8
Objetivo General.....	8
Objetivos Específicos.....	8
Capítulo I. Del Estado Social al Estado Penal: asistencia, trabajo y encierro en Uruguay, Siglo XXI.....	9
1.1 Origen de la asistencia.....	9
1.2 Estado Social como soporte.....	10
1.3 Pasaje del Estado Social al Estado Penal.....	12
1.4 ¿Qué sucedió en Uruguay?.....	14
Capítulo II. Del 2000 a la actualidad: transformaciones en las políticas y normativas penitenciarias en Uruguay.....	20
2.1 Contextualización histórica previa al año 2000.....	21
2.2 Políticas y avances en las primeras décadas del Siglo XXI.....	22
2.3 De la política general laboral a la intervención en contextos de encierro.....	24
2.4.1 1er período 2005-2009.....	29
2.4.2 2do período 2010-2019.....	30
2.4.3 3er período 2020-2023.....	31
Capítulo III. Del discurso a la práctica: políticas públicas y trabajo en el sistema penitenciario uruguayo.....	34
3.1 Trabajo como soporte e inscripción social.....	35
3.2 Trabajo como instrumento de control y disciplinamiento.....	38
Conclusiones finales.....	42
Bibliografía consultada.....	44
Fuentes consultadas.....	45
Subíndices.....	46

Agradecimientos.

Deseo expresar mi más profundo agradecimiento a todas las personas que me acompañaron en este recorrido académico y que, de una u otra forma, hicieron posible el cumplimiento de este sueño. Sin embargo, me gustaría destacar especialmente algunas de ellas.

En primer lugar, a mi familia en su totalidad, y en especial tres pilares; mis padres, quienes me enseñaron que rendirse nunca era una opción. Gracias por sus palabras de aliento —“Inténtalo de nuevo hija”—, por los cafés y los mates que acompañaron cada etapa de este proceso. A mi mejor amigo y esposo, Santiago, quien compró mis primeros librillos, y desde siempre supo estar en el silencio, en el llanto y en la alegría de aprobar cada materia. Sin ustedes tres, jamás hubiera llegado hasta aquí. Este día también es de ustedes.

En tercer lugar, a mis amigos de siempre; Joana, Chen, Mathi y Belén. Por siempre estar preguntando y preocupándose por mi.

A mis compañeros de trabajo, quienes comprendieron y sostuvieron mis ausencias, brindándome apoyo y aliento en los momentos en que debí priorizar este proceso académico.

A mis amigas Licenciadas, Carolina y Cecilia, con quienes compartí todas las emociones de este recorrido. Gracias por cada palabra de aliento, por la paciencia en los momentos difíciles y por recordarme siempre que este camino no lo transitaba sola.

Y al profesor Alejandro Mariatti, por su guía, orientación y acompañamiento, primero como docente y, en este último período, como tutor de la presente monografía. Y al profesor Joaquín Ferron, quien en esta última etapa, fue de guía, y apoyo. Gracias por compartir sus experiencias y aprendizajes.

Gracias a todos, en conjunto y por separado. Cada uno de ustedes hizo posible este sueño y esta responsabilidad cumplida.

A todos los que, de manera visible o silenciosa, formaron parte de este camino, gracias.

Introducción.

El presente trabajo constituye la monografía final de grado de la Licenciatura en Trabajo Social, presentada en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. El interés por abordar esta temática surgió a partir de la experiencia en el Proyecto Integral “Protección Social, Instituciones y Práctica Profesional”, desarrollado en el marco del proyecto de investigación, donde se abordó a la población privada de libertad y su percepción respecto a las herramientas de acceso al trabajo y a formación en oficios.

En la misma línea, esta investigación centra su análisis en la relación entre la población privada de libertad y liberada y el trabajo, problematizando su papel como soporte de inclusión social. Para ello, se examinan las políticas públicas vinculadas a la inserción laboral de la mencionada comunidad en Uruguay, desde inicios del siglo XXI hasta la actualidad.

La relevancia de este estudio radica en la necesidad de visibilizar una problemática persistente: el acceso al empleo de la mencionada población. Esto permite comprender cómo las políticas, leyes y normativas, aplican en la vida real.

La investigación se desarrolla mediante una metodología cualitativa, basada en el análisis de documentación y fuentes institucionales, como los informes del Comisionado Parlamentario Penitenciario y la normativa vigente. Asimismo, se sustenta con aportes teóricos de Robert Castel y Loïc Wacquant, que constituyen la columna vertebral para la interpretación y análisis de los datos.

El objetivo general de la investigación es caracterizar las políticas públicas vinculadas a la inserción laboral de las personas privadas de libertad y liberadas en Uruguay.

Para ello, se recurre a los aportes teóricos de los autores mencionados, considerando conceptos como propiedad social, soportes de integración, Estado Penal y control. Para luego, identificar y analizar las principales transformaciones en las políticas públicas relacionadas con el trabajo de la población penitenciaria a partir de los informes oficiales del Comisionado Parlamentario Penitenciario y la normativa vigente. El propósito final es reconocer si estas políticas y normativas favorecen una lógica de inclusión social o, por el contrario, reproducen dinámicas de control y disciplinamiento.

Con el fin de ordenar el análisis, la monografía se estructura en tres capítulos. El primer capítulo aborda los aportes de Robert Castel, a partir de sus obras *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del asalariado* (1997), *El ascenso de las incertidumbres* (2010) y *La inseguridad social: ¿qué es estar protegido?* (2014), desarrollando nociones de asistencia, propiedad social, soportes e inseguridad social.

También se incorpora la obra de Loïc Wacquant, *Castigar a los pobres: el nuevo gobierno de la inseguridad social* (2004), para conceptualizar las transición del Estado de bienestar hacia un Estado Penal, y la expansión de las lógicas de control y punitivismo. Finalmente, se presenta un recorrido histórico por las principales transformaciones y la evolución del sistema penitenciario uruguayo desde el siglo XIX hasta la actualidad.

El segundo capítulo contextualiza el surgimiento y la evolución de las políticas públicas en Uruguay, desde el siglo XX hasta la actualidad, con énfasis en sus transformaciones en el ámbito laboral. La elección de este período responde a los cambios significativos en el plano estatal y normativo, lo cual generó un impacto en las políticas vinculadas al sistema penitenciario. Posteriormente, se desarrollan los aspectos relevantes de los informes del Comisionado Parlamentario Penitenciario, a fin de identificar los principales avances y transformaciones normativas en torno a la inserción laboral de las personas privadas de libertad y liberadas.

El tercer capítulo articula los elementos desarrollados en los apartados anteriores, vinculando teoría y práctica, señalando las discrepancias entre el discurso normativo y la realidad institucional. Para ello, se integran tanto los aportes de los autores trabajados con el análisis de los documentos oficiales relevados.

Finalmente, se presenta una conclusión general que expone los principales hallazgos del trabajo y recoge reflexiones propias surgidas a lo largo del proceso de investigación.

Fundamentación.

El interés por abordar la temática surgió durante el segundo año de la práctica pre profesional, en el marco del Proyecto Integral “Protección Social, Instituciones y Prácticas Preprofesionales”. Oportunidad en la que se abordó, en el Taller de Investigación, el “Plan de Dignidad Carcelaria”, implementado por el gobierno encabezado por el Sr. Presidente Luis Lacalle Pou (2020-2025).

El objetivo de dicho estudio fue “indagar si el plan era percibido por los reclusos como una posible reinserción social a través de los oficios y capacitaciones laborales brindadas.”² Tomando como referencia la Ley N.º 14.470 de 1975 Normas sobre Reclusión Carcelaria y Personal Penitenciario, el artículo 40 entiende al trabajo como deber y derecho de todo recluso, considerándolo un medio preventivo y de reeducación.

Por ello, en esta oportunidad, el objeto de investigación se centra en la inserción laboral de personas privadas de libertad y liberadas, entendida como uno de los aspectos relevantes para el proceso de socialización, permitiendo la garantía de sus derechos y la participación de la vida en sociedad.

Desde el campo del Trabajo Social resulta imprescindible analizar el papel que cumplen las herramientas de intervención —en este caso las políticas públicas—. Con este propósito, se plantea un análisis teórico-documental de las políticas públicas vinculadas a las actividades laborales de la población mencionada, articulándose con los aportes teóricos de Castel y Wacquant, a fin de comprender bajo qué lógica son creadas. Es decir, si dichas políticas conciben el trabajo como soporte de integración —en términos de Castel (1997)— o si, por el contrario, responden a una lógica distinta.

No se trata de una comparación empírica, sino de un estudio que trata de conocer los enfoques bajo el marco teórico propuesto, utilizando como fuentes principales los informes anuales del Comisionado Parlamentario Penitenciario³ y la normativa vigente.

Por último, se plantean las siguientes interrogantes que orientan el desarrollo de esta monografía de grado: ¿Qué enfoque orienta actualmente la implementación de las políticas públicas vinculadas a la actividad laboral de personas privadas de libertad y liberadas en Uruguay? ¿Qué transformaciones ha experimentado el sistema penitenciario en relación a ellas? ¿Qué acciones estadísticas debería tomar el Estado en relación a esta problemática?

Fundamentos teóricos de la metodología de trabajo.

Para el presente análisis se adopta una metodología de investigación de carácter cualitativo. Batthyány y Cabrera (2011) plantean que, este enfoque implica que el investigador recoge directamente los datos en el campo donde se manifiesta el problema de estudio, mediante la observación, la revisión documental y la recolección directa de información.

En este caso, el trabajo de campo consiste en la revisión documental sistemática de fuentes institucionales, tales como normativas, e informes anuales elaborados por el Comisionado Parlamentario Penitenciario, organismo que cumple diversas funciones, entre ellas: “promover el respeto de los derechos humanos de todas las personas sometidas a un procedimiento judicial del que se derive su privación de libertad” y “rendir anualmente un informe ante la Asamblea General”³. Estos informes constituyen la fuente principal para el análisis y evaluación del desarrollo de políticas públicas.

El abordaje teórico se complementa con los aportes de Robert Castel y Loïc Wacquant, cuyas conceptualizaciones permiten enriquecer la reflexión y establecer comparaciones en torno a la cuestión social y el rol del Estado.

Esta investigación no pretende realizar descubrimientos empíricos significativos; por el contrario, propone una reflexión teórica sobre las líneas de acción existentes —especialmente las políticas públicas—, con el fin de comprender desde qué enfoque se está interviniendo con esta población. De acuerdo con Robert Castel (1997), estas personas se sitúan en las zonas de desafiliación y vulnerabilidad de la “cuestión social”, términos que aluden a la pérdida o fragilidad de los soportes de integración —especialmente el trabajo estable y las redes sociales sólidas—, situación que conduce a procesos de exclusión estructural.

Identificar el enfoque de intervención en dicho colectivo en materia de políticas públicas vinculadas a lo laboral, permitirá realizar una revisión crítica del accionar profesional en Trabajo Social, no sólo como ejecutor/a de intervenciones, sino también como sujeto reflexivo, crítico y comprometido con una práctica éticamente fundamentada y socialmente responsable.

En esta línea, el *Código de Ética Profesional del Servicio Social o Trabajo Social en Uruguay* (2001), establece, en su artículo 43, que el/la profesional debe “mantener una actitud activa en la producción de nuevos conocimientos sobre las diferentes problemáticas sociales, contribuyendo a la difusión, conocimiento y análisis públicos de los fenómenos sobre los que se interviene” (Asociación de Asistentes Sociales del Uruguay [ADASU], 2001, p. 9).

Diseño Metodológico.

A continuación, se presentan los objetivos que estructuran esta monografía de grado.

Objetivo General.

Caracterizar las políticas públicas vinculadas a la inserción laboral de las personas privadas de libertad y liberadas en Uruguay.

Objetivos Específicos.

- Exponer los aportes teóricos de Robert Castel en torno a la propiedad social y los soportes de integración.
- Analizar los planteamientos de Loïc Wacquant sobre el Estado Penal y las lógicas de control.
- Reconocer las principales transformaciones en las políticas públicas vinculadas al trabajo para la población carcelaria y los liberados.
- Conocer las perspectivas que orientan las políticas públicas y normativas vigentes en relación con la inserción laboral de la población mencionada.
- Comprender si dichas políticas responden a una lógica de inclusión social o si, por el contrario, reproducen dinámicas propias del Estado Penal y de control.

Capítulo I. Del Estado Social al Estado Penal: asistencia, trabajo y encierro en Uruguay, Siglo XXI.

El presente capítulo está organizado en dos bloques. El primero presenta los fundamentos teóricos que guían la investigación, a partir de los aportes de Robert Castel en sus obras de 1997, 2010 y 2014, considerando las nociones de asistencia, propiedad social, soporte e inseguridad social como conceptos clave. Por su parte, con el autor Loïc Wacquant, se analizarán las transformaciones entre las políticas otorgadas por el Estado de Bienestar y la expansión del control punitivo en contextos de exclusión.

El segundo bloque realiza un breve recorrido histórico por la evolución del sistema penitenciario en Uruguay entre el siglo XIX y la actualidad, con énfasis en las políticas laborales en contextos de encierro entre 2000 y 2024 aproximadamente.

1.1 Origen de la asistencia.

Robert Castel, en su obra *Las metamorfosis de la cuestión social: Una crónica del asalariado* (1997), desarrolla el origen y las diversas transformaciones de la asistencia. Este autor toma como objeto de trabajo a Francia durante el siglo XV. Para este periodo, la iglesia católica cumplía un rol fundamental en la asistencia; desde la Edad Media, en Occidente las cuestiones asistenciales tenían un origen cristiano, por ejemplo, en las prácticas de caridad en conventos e iglesias. Sin embargo, a partir de diversas transformaciones ocurridas hasta la época moderna, la administración de la asistencia pasó progresivamente a estar bajo la responsabilidad de autoridades laicas. No obstante, las prácticas caritativas impulsadas por la Iglesia continúan vigentes hasta hoy, conformando un sistema mixto en el que conviven instituciones laicas y religiosas.

A comienzos del siglo XVI tuvo lugar un acontecimiento que Castel (1997) definió como “el advenimiento de una nueva política social” (Castel, R. 1997, p. 45). Esto se refiere a la relación entre individuo, Estado e Iglesia. En múltiples ciudades europeas se debieron adoptar nuevas disposiciones y políticas para combatir hechos económicos y sociales desfavorables, poniendo a la pobreza como objeto de debate. Este nuevo orden tuvo como finalidad el brindar cuidados a familias desempleadas o de escasos recursos, generando una relación de dependencia entre el individuo y la asistencia.

Según Castel (1997), el indigente tenía mayores posibilidades de recibir socorro en la medida en que su necesidad se hacía visible, es decir, cuando lograba manifestarla. Este individuo, concebido como “beneficiario”, no se encontraba sostenido por vínculos familiares, sociales o comunitarios, sino que justamente se hallaba por fuera de ellos. En este contexto, la asistencia buscaba contrarrestar dicha desafiliación reactivando el contrato social implícito que enlaza a los miembros de una comunidad.

Esto permite analizar la evolución progresiva de la asistencia, marcada por una creciente tecnificación, institucionalización y profesionalización, sostenida a su vez por recursos económicos cada vez más significativos. La persona sin vínculos carece de la posibilidad de sustentarse mediante el trabajo, lo que constituye un problema central al no poder acceder a los medios necesarios para su supervivencia. En este sentido, Castel sostiene que la inscripción en el trabajo se vuelve clave, ya que habilita la integración social del individuo y lo desplaza de la condición de mero receptor de recursos. Aunque no se plantea una respuesta única, el autor enfatiza que el trabajo constituye un soporte fundamental de integración.

En síntesis, la asistencia en su vínculo con el individuo, permite comprender los fundamentos ideológicos y estructurales desde los cuales se ha construido la respuesta social ante la pobreza y la exclusión. Describiendo brevemente la transición desde una lógica de caridad religiosa hacia una asistencia institucionalizada, técnica y cada vez más condicionada. El problema estructural de la desigualdad se evidencia y reproduce dentro de la lógica del sistema capitalista, donde las desigualdades económicas y sociales se profundizan. Por esta razón, es necesario contar con mecanismos de asistencia institucionalizados que brinden protección.

1.2 Estado Social como soporte.

El Estado Social, consolidado en el siglo XX, se caracteriza por ser el garante de los derechos sociales y “reductor de riesgos” (Castel, 2014, p. 23). Buscando otorgar condiciones mínimas de vida a toda la población, a través de una red de protecciones que permiten que la mayoría acceda a ciertos grados de autonomía individual asegurándose contra los “avatares de la existencia social”. La posibilidad de ser un individuo al menos para la clase “no propietaria” fue sustentada por el Estado Social y sus protecciones. (Castel, 2010, p.336) Entendida como aquella que carece de los recursos materiales y sociales que garantizan la independencia, fundamentalmente el trabajo estable y la protección social.

Al no disponer de estos soportes, los individuos quedan expuestos a la inseguridad social y a procesos de vulnerabilidad y desafiliación (Castel, 2014, p. 18). En otras palabras, quedan por fuera de los sistemas de protección social, situándose efectivamente “a la intemperie” (Castel, 1997, pp. 13-14).

A comienzos de la modernidad surge una nueva concepción del individuo, caracterizada por la valorización de sí mismo, o el autoreferencialismo, lo cual lo convierte en referencia del orden político y social de la época. El autor entiende que para “poder realizarse como un individuo libre y responsable, o incluso, más modestamente, poder conducirse como un actor social independiente, debe ser tributario de condiciones —las llamaré “soportes que no están dadas de entrada ni para todos” — (Castel, R. 2010 p. 304).

El individuo moderno fue sostenido por distintos soportes. En un primer momento, la religión —particularmente el cristianismo— funcionó como primer soporte simbólico, al otorgar valor al ser humano únicamente por su existencia. El mismo se fue distanciando paulatinamente de las influencias religiosas, buscando nuevas fuentes de estabilidad: la propiedad privada. Entendida como “la propiedad que los individuos tienen sobre su persona como sobre sus bienes. En otras palabras el individuo moderno ciudadano es aquel propietario de sí mismo” (Castel, R. 2010 p. 310).

Estas condiciones asociadas a la propiedad privada eran inalcanzables para gran parte de la población, generando exclusión. Sin embargo, con el avance de la urbanización e industrialización, ya en las postrimerías de la Modernidad, aumentó el número de personas asalariadas que se encontraban bajo formas de precariedad e inseguridad social. Estas inseguridades fueron contrarrestadas mediante la construcción de un nuevo tipo de propiedad para los no propietarios: la Propiedad Social. Este concepto permite pensar la seguridad de las personas no en función de sus posesiones, sino en relación con su posición en el mercado laboral y su reconocimiento como sujetos de derechos. La propiedad social se entiende como las “nuevas garantías asociadas a la condición salarial”, en las cuales el trabajador se vuelve propietario de derechos. (Castel, R. 2010, p. 314)

Entonces el trabajo deja de ser una relación puramente mercantil, y se convierte en un empleo con garantías como por ejemplo: salario mínimo, cobertura por accidentes ó por enfermedad. Esta dinámica “rehabilita” a la clase no propietaria, la cual estaba condenada a

la inseguridad social permanente. A través de estos recursos, oportunidades y derechos se procura la constitución de una “sociedad de semejantes” (Castel, R. 2014, p. 18)

Lo que antes era precariedad comienza a ser contenido por un conjunto de garantías sociales, entendiendo al trabajo como “un soporte privilegiado de inscripción en la estructura social” (Castel, 1997, p. 13).

Estas protecciones permiten al individuo no solo subsistir, sino también participar activamente en la vida social, política y económica como ciudadano. Así, la ciudadanía se construye a partir del acceso efectivo a los soportes que permiten ejercerla.

El Estado Social representó un punto de inflexión al instituir una nueva forma de protección para quienes no contaban con las garantías de la propiedad privada, permitiendo alcanzar la integración social y la ciudadanía. Este conjunto de soportes consolidó una sociedad más igualitaria en términos de acceso a derechos y estabilidad.

1.3 Pasaje del Estado Social al Estado Penal.

Si bien Robert Castel nos permite comprender el papel estructurante de la asistencia y cómo el Estado de Bienestar se convierte en un soporte que influye mediante el trabajo en la construcción de ciudadanía y protección social de los individuos, Loïc Wacquant aporta una mirada del siglo XXI que ayuda a comprender las transformaciones actuales de estas dinámicas en contextos de debilitamiento del Estado Social. En su obra *Castigar a los pobres: el nuevo gobierno de la inseguridad social* (2004), plantea que el neoliberalismo ha reconfigurado el Estado, realizando un pasaje de las políticas sociales hacia las políticas con un enfoque penal. Esta transición surge como respuesta a las nuevas formas de tratar la vulnerabilidad que no están organizadas en función de la inclusión y protección por medio del trabajo, sino también a través del control y la punición.

Desde esta perspectiva, el Estado se caracteriza por un lado, produciendo diferentes dispositivos de integración social, como la asistencia social universal o los derechos laborales, y por otro, incrementando los aparatos de vigilancia, control y castigo, en ciertas poblaciones. De este modo, se da el cambio de un problema social a un problema penal.

En el texto E. Wacquant (2004) se afirma que tras el término de la Revolución de los Derechos civiles en Estados Unidos en la década del 1950, se logró alcanzar un “experimento social y político” a través del reemplazo de un Estado de Bienestar por un

Estado policial y penal, donde la criminalización, la marginalidad y el encarcelamiento funcionaron como política social (Wacquant, E. 2004. p.80).

A diferencia de los países europeos, Estados Unidos desarrolló un Estado de Bienestar débil, o como lo menciona el autor, un “Estado caritativo” (Wacquant, E. 2004. p.158), basado en una lógica asistencialista y focalizada, en el que las poblaciones vulnerables eran aisladas del resto de las actividades estatales, sin buscar fortalecer los lazos sociales, sino reducir las desigualdades más notorias.

Según E. Wacquant (2004) esta limitación facilitó, en el marco neoliberal, el reemplazo del Estado Social por un Estado Penal, que gestiona la exclusión a través del castigo más que de la protección, retirándose de las cuestiones sociales y reforzando lo penal, reemplazando paulatinamente al Estado de providencia, re convirtiendo la forma de tratar la pobreza y la marginalidad.

Debido a la intensificación de la inseguridad social de los sectores marginales más bajos, se emplearon por parte del Estado, según Wacquant, “hilos de disciplina” (Wacquant, 2004, p. 100) con el fin de mantener el orden social. En este mecanismo primó una política de criminalización de las consecuencias de la pobreza, mediante la reorganización de los servicios sociales que se reconfiguraron como instrumentos de vigilancia y control de aquellas categorías que no se adaptaban al nuevo orden económico y moral, exigiéndoles cumplir con normas de conducta.

Como consecuencia, los individuos tuvieron que aceptar cualquier tipo de trabajo, sin importar salario ni condiciones, promoviendo así programas de trabajo forzado de carácter punitivo. Esta situación no permitió a casi ningún beneficiario salir de su estado de pobreza, debido a la precariedad de los trabajos y la mala remuneración, imposibilitando establecer una base que permita la autonomía económica.

Wacquant sostiene que la finalidad de esta reforma asistencial es “disciplinar a los sectores pobres” (Wacquant, E. 2004. p.717) y, en caso de no lograrlo, relegarlos del espacio público. Es decir, mantenerlos ocupados en trabajos precarios y mal remunerados, con el objetivo de neutralizar su visibilidad y evitar la reproducción de las condiciones de pobreza de las que provienen.

El análisis de Wacquant permite comprender cómo, en el neoliberalismo, se produce un desplazamiento del Estado Social hacia una lógica punitiva que gestiona la exclusión a través del control y el castigo. A diferencia del modelo integrador que plantea Castel, centrado en la asistencia y el trabajo como soportes para el individuo, el Estado Penal se presenta como una forma de regulación de la pobreza mediante la criminalización de sus consecuencias. Así, el trabajo deja de ser una vía de integración para convertirse en una obligación impuesta bajo condiciones precarias, y esta transformación genera formas de desigualdad y marginalidad social.

1.4 ¿Qué sucedió en Uruguay?

En Uruguay, la reforma carcelaria comenzó a desarrollarse a mediados del siglo XIX, cuando en América Latina se aplicaron los modelos provenientes de Europa y Estados Unidos, estableciéndose un sistema penitenciario basado en la reclusión y el trabajo obligatorio. Con la construcción de las primeras prisiones, se estableció un enfoque orientado a regular las conductas y reformar moralmente a los condenados. Tal como señala Zaffaroni (1997), se entendía que el delito y la locura eran producto de un modo de vida desordenado, por lo que se buscaba imponer una rutina disciplinada que transformara al sujeto. Este sistema funcionó como el panóptico, un modelo de vigilancia permanente desarrollado por Foucault (1976), que operaba como un mecanismo de control del cuerpo y de producción de subjetividades dóciles.

Durante el siglo XIX, la cárcel pasó de ser un espacio transitorio a convertirse en la forma central de cumplimiento de la pena. En términos de Barrán (1990) en la “sociedad bárbara”, se utilizaba el castigo corporal contra aquellos individuos con comportamientos antisociales como forma de ejercer el control social. El Estado obligaba a trabajar a las clases populares, bajo la vigilancia policial y con la orden de apresar a los “vagos”, es decir, personas sin oficio o sin “papeleta que justifique su ocupación” (Barran, J. 1990. p.58)

A medida que la sociedad uruguaya fue transformándose, especialmente en el pasaje del siglo XIX al XX, se fue configurando un derecho penal que, si bien tendió a “dulcificar hábitos y leyes” (Barran, J. 1990. p.54), también reforzó mecanismos de disciplinamientos.

Es así que, comenzó a trazarse una transformación en cuanto al enfoque penal, con la progresiva separación por categorías de internos y el diseño de instituciones penitenciarias con objetivos de reeducación. Esto evidencia, en términos de Barrán, un giro hacia una

“sensibilidad civilizada”, caracterizada por el “horror hacia el castigo físico” (Baran, J. 1990. p.55). Dicha sensibilidad estuvo atravesada por un sentimiento de culpa por el excesivo uso de la fuerza física en el siglo anterior. En este nuevo enfoque, la represión del alma del individuo se consolidó como herramienta central del disciplinamiento, considerándose más persistente y transformadora que el castigo corporal.

En esa misma lógica de control y disciplinamiento se inaugura en Uruguay, en el año 1888, la Cárcel Correccional y Preventiva “Miguelete”, caracterizada por un método punitivo y de control por excelencia. Lo que marcó un impulso hacia la reforma del sistema penitenciario. (Garcé y Santos: 2002). Entre 1933, año en que se aprobó el nuevo Código Penal, y 1950, se dictaron diversos decretos y resoluciones orientados al sistema penitenciario. Durante las siguientes décadas, el sistema mantuvo una organización basada en el encierro, la seguridad y el castigo, caracterizado por la corrección y el tratamiento del desvío (Quiro: 2012)

Sin embargo, la dictadura cívico-militar que tuvo lugar en Uruguay entre 1973 y 1985 eliminó la posibilidad de una profunda reforma del Estado, instalando un régimen de control político, represión social y persecución sistemática de opositores, particularmente de los presos políticos, quienes se convirtieron en blanco de políticas represivas. Según el libro de Servicio Paz y Justicia Uruguay (1989), las fuerzas armadas en el año 1972 desarrollaron un plan estratégico para desarticular la sociedad y desmantelar el régimen democrático mediante la disolución del parlamento, implementado a través del “encarcelamiento masivo, el gran encierro y la prisión política”.

Estos procesamientos ocurrieron en dos etapas, la primera entre 1972 y 1974, y la segunda, entre 1975 y 1977, ambas centradas en la detención de militantes de organizaciones como Movimiento Liberal Nacional- Tupamaros (MLN) y el Partido Comunista del Uruguay (PCU). Esto provocó que, al 20 de marzo de 1984, la justicia militar hubiera procesado a 4.933 personas, registrándose un total de 3.700 detenidos, incluyendo aquellos privados de libertad por error o por períodos de pocos meses e incluso por escasas horas. (Servicio Paz y Justicia, 1989, p. 115).

La prolongación del encarcelamiento tuvo como objetivos el confinamiento de las personas y la segregación social, buscando la anulación de sus actividades militantes y la inhabilitación sociopolítica. Las metas de la cárcel no se limitaban a sancionar delitos, sino que buscaban someter a la sociedad mediante el terror, paralizando cualquier intento de oposición o

resistencia.(Servicio Paz y Justicia, 1989, p.119).

Durante el período dictatorial, el sistema penitenciario uruguayo funcionó bajo una separación entre presos políticos y aquellos procesados por causas no políticas, estrategia destinada a aislar a los militantes e impedir que sus ideas influyeran en la población carcelaria. Sin embargo, algunos centros como el Penal de Libertad y Punta de Rieles permitieron la convivencia de ambos grupos. Esta lógica represiva marcó profundamente la vida carcelaria y las dinámicas sociales hasta el retorno democrático en 1985.

Concluida una década de control autoritario y represión sistemática, se abrió la posibilidad de impulsar transformaciones significativas en materia de Derechos Humanos, condiciones de reclusión y políticas penitenciarias. Este cambio marcó una ruptura con la lógica anterior, inaugurando un nuevo ciclo en la relación entre el Estado y las personas privadas de libertad, orientado —al menos en el plano discursivo— hacia la rehabilitación.

De la pos dictadura al siglo XXI: avances y desafíos.

A partir del retorno democrático, comenzaron a impulsarse una serie de transformaciones significativas en el sistema penitenciario. Durante los gobiernos de Julio María Sanguinetti (1985–1989 y 1995–1999), Luis Alberto Lacalle (1990–1994), Jorge Batlle (2000–2004), Tabaré Vázquez (2005–2009) y José Mujica (2010–2014), Tabaré Vázquez (2015-2020) y Luis Lacalle Pou (2020-2025), se implementaron distintas políticas penitenciarias que marcaron el nuevo rumbo institucional.

Entre las medidas más relevantes se destacan: la inauguración en 1986 del Complejo Carcelario (de ahora en más COMCAR) con un sistema progresivo, la creación de la Comisión Honoraria para el Mejoramiento Carcelario en 1995, el primer Censo Nacional de Población de Reclusos en 1999, la incorporación de programas de educación en contexto de encierro en 2003, la creación del Comisionado Parlamentario Penitenciario en 2004, la sanción de la Ley de Emergencia Carcelaria en 2006, y la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación en 2010.

Reformas legislativas y cambio de paradigma.

En este marco, se impulsaron diversas reformas legislativas que afectaron el sistema de justicia penal. Entre 1995 y 2004 se aprobaron leyes que modificaron profundamente la lógica punitiva del país. En 1995 se publicó la Ley 16.707 Ley de Seguridad Ciudadana, creándose la Comisión Tomassino con el cometido de asesorar al Poder Ejecutivo en mejoras del sistema, identificando diez puntos clave a abordar, entre ellos el hacinamiento, la desvalorización de derechos y el ocio compulsivo, los cuales impactaron negativamente en la organización de la vida cotidiana.

Sin embargo, en Uruguay continuó la expansión punitiva, aprobando leyes que crearon nuevos delitos y aumentaron penas. Este proceso no estuvo acompañado de un incremento de recursos materiales y humanos, logrando así una consolidación de la vulneración de derechos. (Vigna, A 2024, p.68).

Dicha situación hizo que en 2005 el Presidente Dr. Tabaré Vázquez declare la “emergencia humanitaria de todos los centros penitenciarios del país” (Bardazano, 2015, p. 13), aprobándose la Ley N.º 17.897 de 2005 de Humanización y Modernización del Sistema Penitenciario. Su propósito central fue avanzar en la humanización del sistema penitenciario, mejorando la calidad de vida de las personas privadas de libertad, a través de medidas orientadas a garantizar el respeto de los Derechos Humanos, así como a promover el acceso a la salud, la educación y el trabajo como pilares fundamentales para la reinserción social. En ese marco, entre sus disposiciones, dicha ley introdujo la posibilidad de reducción de pena por trabajo y estudio (Artículo 13).

En 2009, Uruguay recibió la visita de Manfred Nowak, Relator Especial de la ONU sobre la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes¹¹, quien denunció diversas irregularidades en el sistema penitenciario, manifiestando su preocupación por varias falencias entre ellas los malos tratos, palizas y golpes. Pese a las leves mejoras observadas en comparación con 1985, estos hechos volvieron a constatarse durante la segunda visita realizada en 2014. (Nowak, M. 2010, s/p).

Creación del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) y el enfoque de derechos.

El reconocimiento dentro del espectro político de la situación crítica vivida en las cárceles permitió que se lograra un consenso e iniciar un proceso de reforma penitenciaria, lo

cual derivó en un aumento presupuestal para el Ministerio del Interior, quitando a las cárceles de la órbita de la Policía Nacional, creándose así, a través de la Ley N° 18.719 de Presupuesto del 2010, el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR). (Vigna, A 2024, p.69)

Esto dió inicio a un proceso de “civilización” del sistema carcelario, promoviendo una administración civil, profesional y especializada. Entre sus principales objetivos se encuentran: mejorar las condiciones de vida en reclusión, reducir la violencia intracarcelaria, y promover el acceso a derechos como la educación, la salud y el trabajo.⁵

En 2011 se aprobó el Decreto N° 93/011 fijando como eje las políticas públicas carcelarias, formalizando, en conjunto con la creación del INR, la transición hacia un nuevo modelo penitenciario en Uruguay, con énfasis en la rehabilitación e inserción social.

Aun cuando entre 2011 y 2020 se introdujeron diversas modificaciones que no serán abordadas en este trabajo, resulta relevante destacar la aprobación de la Ley de Presupuesto N° 19.996, de 2020, donde el gobierno entrante propuso el “Plan de Dignidad Carcelaria”¹ que establecía diversas prioridades como la creación de más plazas, abordar problemáticas de salud mental y considerar al trabajo y al estudio como “pilares de intervención”. (Vigna, A 2024, p.70)

Asimismo, en 2020 se aprobó la Ley N.º 19.889, conocida como Ley de Urgente Consideración, la cual, además de tipificar nuevos delitos (como en los artículos 4 y 11), introduce regulaciones sobre la organización del trabajo en contextos de encierro y sobre el régimen de redención de pena por actividades laborales, incorporando nuevos condicionamientos a través de sus artículos 82 y 86.

Por otro lado, y referente al trabajo, el Plan de Dignidad Laboral, impulsado por el Decreto N.º 251/022 de 2022, aprueba el “Reglamento del plan de dignidad laboral”. Esta iniciativa fomenta emprendimientos productivos dentro de las unidades penitenciarias, permitiendo que las personas privadas de libertad desarrollen actividades laborales remuneradas y puedan comercializar sus productos. Este enfoque se enmarca en una perspectiva de Derechos Humanos y responde a las recomendaciones internacionales sobre condiciones dignas de reclusión.

El modelo de rehabilitación adoptado exige ser progresivo, es decir, que permita a cada persona avanzar según su situación y condiciones específicas. Por ello, se promueve la elaboración de un Plan Individual de Trabajo (Reglas N.º 96 a 103), conforme a lo dispuesto por las Reglas Mandela de la ONU, entendidas como un conjunto de principios internacionales que fijan estándares mínimos para la gestión de los establecimientos penitenciarios y para garantizar el trato digno de las personas privadas de libertad.

Este recorrido teórico-histórico permite observar cómo el trabajo ha funcionado como una herramienta de doble filo en la trayectoria de las personas privadas de libertad: por un lado, ha intentado funcionar como un soporte esencial para el acceso a derechos, no obstante Castel (1997) ya advertía sobre esta doble función del trabajo, al señalar que constituye tanto un eje de integración social como uno de vigilancia, lo cual puede generar nuevas formas de exclusión cuando no se acompañan de garantías institucionales.

Este proceso de transformación del sistema penitenciario, atravesado por reformas institucionales y legislativas, evidencia un cambio progresivo en la forma de concebir la reclusión, el trabajo y la rehabilitación. Es en este contexto que comienza a emerge de forma más clara la figura del liberado como un nuevo sujeto de política pública, ya no visto únicamente como “ex privado de libertad”, sino como una persona que requiere acompañamiento en su proceso de integración social. Así, el concepto de liberado empieza a tomar forma, no solo en el discurso político y académico, sino también en las prácticas estatales que pretenden dar lugar a la inclusión y la no reincidencia, aunque ya era mencionado el término por el PNEL y luego con DINALI⁴ se retomó con más fuerza.

En síntesis, los aportes de los autores mencionados permiten comprender de manera más profunda cómo las intervenciones estatales sobre los sectores pobres y excluidos han oscilado entre la integración y el control social. El trabajo y la asistencia pretenden funcionar como herramientas de inclusión, a la vez que representan un mecanismo de disciplina, mediante el control de comportamientos y la vida de los individuos.

Capítulo II. Del 2000 a la actualidad: transformaciones en las políticas y normativas penitenciarias en Uruguay.

En el siguiente capítulo se expondrán las políticas públicas y normativas laborales dirigidas a personas privadas de libertad y liberadas, tomando como base la información recabada en los informes del Comisionado Parlamentario Penitenciario y otros documentos que permiten analizar su desarrollo.

Se propone entonces, en primer lugar, realizar una breve contextualización en cuanto al surgimiento de las políticas públicas en Uruguay desde comienzos del siglo XX, para luego analizar los cambios y avances laborales en el siglo XXI.

En segundo lugar, mediante la exposición de los informes del Comisionado Parlamentario Penitenciario, se pretende identificar las transformaciones normativas y políticas dirigidas a la inserción laboral de personas privadas de libertad y liberadas.

El recorte temporal esencial abarca el período comprendido entre los años 1904 y 2023, debido a que se produjeron importantes transformaciones en la concepción estatal, en el marco normativo y en las políticas vinculadas al sistema penitenciario.

Dicho período inicia bajo un gobierno de orientación liberal, con sus formas propias de entender a la reclusión y el rol del liberado; para luego, a partir del 2005 dar paso a un ciclo político con un enfoque orientado en Derechos Humanos, inclusión social y rehabilitación, que impactó directamente en la elaboración e implementación de políticas dirigidas a personas privadas de libertad y liberadas. El análisis se extiende hasta la actualidad reciente, tomando en cuenta el cierre de quince años de gobierno del Frente Amplio y la transición a un periodo encabezado por el Partido Nacional. Este escenario ha estado acompañado de reformas en materia de seguridad pública, y en las políticas penitenciarias sobre la reinserción social.

A lo largo del capítulo se reconocerán las diversas transformaciones que han marcado el período señalado. A continuación, se abordará el surgimiento y evolución de las políticas públicas en Uruguay, con énfasis en aquellas vinculadas al ámbito laboral.

2.1 Contextualización histórica previa al año 2000.

Durante el siglo XX el Estado uruguayo fue uno de los de mayor desarrollo en América Latina. Tal como lo afirma Gregori (2016) este periodo se conoce como el de la conquista de los derechos sociales, orientado a reducir el riesgo y la inseguridad. El inicio del Estado moderno se ubica en 1904 con el primer batllismo, considerado una piedra fundamental para la democracia.

A comienzos de 1930, el Estado intervino en la economía a través de la regulación cambiaria y del comercio exterior, y además amplió la función social asumiendo un nuevo rol ante los conflictos sociales. Según Filgueira, Garcé, Ramos y Yaffé (2003) “estas nuevas funciones inauguraron un recorrido que demostró una expansión en la función social” (AA.VV, 2003. p. 181–182).

El golpe de Estado en 1933 iniciado por Gabriel Terra no detuvo los avances sociales, pero las condiciones propias del momento lo distanciaron del modelo batllista, basado en un ideal "igualitario y liberal". El terrismo plasmó en el diseño de sus políticas sociales las desigualdades, al tiempo que consolidó un control estatal sobre a sectores como el trabajo y los beneficiarios de dichas políticas. (AA.VV, 2003. p. 181–182).

A mediados del siglo XX, se contrapusieron dos proyectos políticos: uno liberal, donde el Estado era garante de las relaciones económicas, pero no intervenía en la economía, y otro desarrollista, con énfasis en lo económico y social, que proponía modificar el accionar estatal. Así, mientras un proyecto sostenía que “Uruguay precisaba menos Estado”, el otro impulsaba un “Estado diferente.” (AA.VV, 2003. p. 181–189).

Hacia fines de los años 50 terminó imponiéndose el proyecto liberal, defendido por el Partido Nacional, que tras su victoria electoral de 1958 marcó el inicio de la etapa de liberalización del Estado uruguayo.

No fué hasta el restablecimiento de la democracia en 1985 que el proceso de diseño de políticas retomó su curso, con énfasis en alcanzar un consenso nacional de paz y en la restauración de los partidos y del parlamento en la vida política del país.

A comienzos de 1990, bajo el gobierno de Lacalle Herrera, adquirieron mayor relevancia las políticas educativas, de vivienda, seguridad social y salud, junto con otras reformas de alcance nacional. Según Plano et al. (1973, p. 311), retomado por Aguilar Villanueva, las políticas públicas son reglamentos y programas gubernamentales, considerados individualmente o en conjunto, que pueden adoptar la forma de leyes, órdenes locales, juicios de corte y órdenes ejecutivas sobre lo que se debe hacer. (Aguilar. V, 1992, p. 24)

Estos procesos continuaron en el segundo mandato de Julio María Sanguinetti (1995-2000), manteniendo como objetivo central modernizar el Estado para responder a nuevas demandas. En 1995 se implementó el programa de Fortalecimiento de las Áreas Sociales (FAS), como instrumento para aumentar la eficiencia y la equidad, en áreas como educación, salud, justicia, nutrición, y trabajo. Entre sus objetivos se destacaba mejorar la formulación e implementación de las políticas sociales, a través de acciones orientadas a fortalecer y modernizar los servicios públicos. (Filgueira, Garcé, Ramos y Yaffé 2003)

2.2 Políticas y avances en las primeras décadas del Siglo XXI.

El inicio del nuevo milenio estuvo marcado por una profunda crisis económica, luchas y dificultades. Durante el año 2002, Uruguay se vio sacudido por ella, ya que venía siendo replicada en algunos países del cono sur, como Brasil en 1999 y Argentina en el 2001. Esto provocó un endeudamiento externo, la disminución de inversiones, trayendo consigo un efecto en la caída del salario real que impactó negativamente en ingresos de los hogares, generando un incremento en los niveles de pobreza e indigencia. Este deterioro se reflejó estadísticamente en un aumento de la delincuencia e inseguridad culminando en una profunda crisis social. Como señala Gregori (2016), esto provocó una "gran masa de pobres y excluidos" (p. 185)

No obstante, a partir de 2004 se produjo una "reactivación" de la economía uruguaya, acompañada de un cambio político. Por primera vez en la historia de nuestro país la izquierda llegaba al Poder Ejecutivo y el Dr. Tabaré Vazquez asumió la presidencia en 2005. A ello, le sucedieron dos gobiernos de izquierda conjuntamente teniendo como principal tarea "sacar al país del estado de "urgencia nacional", con énfasis en el desarrollo social, económico, y en materia de políticas públicas mediante programas sociales que comprendieran la inclusión social" (Gregori, 2016, p. 185).

El Frente Amplio, se propuso "superar la grave crisis política"(Bentancur & Busquets, 2017, p. 128), lo cual se tradujo en políticas públicas orientadas a disminuir las desigualdades sociales. Dentro de esto podemos señalar algunas reformas que se orientan a garantizar el acceso al sistema sanitario y hospitalario, estableciendo una reforma de la seguridad social, a través de diversas mejoras en la educación y salud, lo cual determinó una reducción de la pobreza e indigencia.

Según Bentancur & Busquets (2017) la llegada al poder ejecutivo del Frente Amplio permitió grandes transformaciones en materia de políticas públicas.

Durante su período de gobierno reforzaron y dieron vital importancia a las políticas sociales y a la implementación de programas con énfasis en la inclusión social. Según Ponte (2011) el gobierno del Dr. Tabaré Vázquez estableció una institucionalidad para llevar adelante la agenda social para atender aspectos centrales. Como resultado se crea bajo la Ley N° 17.866 de 2005 el Ministerio de Desarrollo Social, designando recursos para programas sociales, ONGs, municipios y ministerios. Los principales argumentos para su creación fueron contar con un marco institucional para coordinar y monitorear programas sociales.

Gregori (2016) entiende que el Estado debía intervenir a través de políticas públicas y programas de intervención social con el fin de disminuir las desigualdades sociales, la exclusión social y potenciar políticas inclusivas.

Es entonces que el gobierno del Frente Amplio se propuso "corregir el rumbo e implementar reformas de orientación" (Ponte, 2011, p. 100).

Un caso concreto fue la creación bajo la Ley N° 17.869 de 2005 Regulación del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), como prestación no contributiva para atender la urgencia social. Posteriormente se creó e implementó bajo la Ley N° 18.241 de 2007 Plan de Equidad, Subsidio a la Vejez para Personas en Situación de Indigencia o Extrema Pobreza, con el fin de atender diversos aspectos de la población, siendo beneficiarios los sectores más desprotegidos de la sociedad: familias, niños, niñas y adolescentes, y adultos mayores. Estos programas implementados a partir del 2000 "compensaron vacíos de cobertura social a la vulnerabilidad" (Gregori, 2016, p. 189).

En este contexto de transformación social y consolidación del Estado de Bienestar, Uruguay logró implementar programas sociales a través de diversos organismos públicos.

En este marco, el ámbito laboral comenzó a ser un punto clave en materia de políticas públicas, tanto para la población como para aquellos sectores históricamente excluidos en la sociedad, como las personas privadas de libertad y liberadas.

2.3 De la política general laboral a la intervención en contextos de encierro.

Según la Constitución de la República Oriental del Uruguay (1997)⁷, en el artículo 36, el trabajo es entendido como un derecho que habilita a la persona a dedicarse a cualquier actividad lícita salvo las limitaciones de interés general que establezcan las leyes. Este derecho comenzó a estar atravesado por diversas políticas a lo largo de los años que lo fueron legitimando, protegiendo y formalizando.

La era reformista iniciada en 2005 bajo la presidencia de Tabaré Vázquez tuvo en gran consideración la participación de los sindicatos, principalmente el PIT-CNT marcado por un fuerte aumento de sus afiliados, contribuyendo directamente en las medidas políticas y laborales. Esta iniciativa se originó, en parte, en el vínculo establecido entre el gobierno y el movimiento sindical que reflejaba una "histórica hermandad" (Ponte, 2011 p. 153)

Uno de los principales cambios fue el aumento del salario mínimo nacional el cual comenzó a ajustarse semestralmente, además de volver a convocar a rondas de Consejos de Salarios a través de la Ley N° 10.449 de 1943 Negociación colectiva. Consejos de salario. Creación. Si bien la negociación salarial tiene antecedentes que se remontan a 1943, fue suspendida durante la década de 1960 y recién es tomada con fuerza en 2005, a través de una convocatoria tripartita entre empleadores y trabajadores, mediada por el Estado. En este marco se aprobaron más de treinta y cinco leyes.

Ahora bien, esta revalorización del trabajo como eje de integración social tuvo sus transformaciones particulares en el ámbito penitenciario.

A partir del año 2005, comenzaron a trazarse políticas públicas orientadas a promover la habilitación de las personas privadas de libertad, en donde el trabajo y la educación tenían un lugar relevante tanto en el discurso institucional como en lo normativo. En este apartado se tomará al trabajo como elemento central.

Hubo una ruptura que puso al sistema penitenciario en un pasaje del modelo represivo con endurecimiento de penas a otro que expone los Derechos Humanos violentados en las condiciones de reclusión. (Ponte, 2011 p.13)

Por ello a comienzos del siglo XXI comenzaron a surgir diversas transformaciones normativas y legislativas en cuanto a lo penitenciario. En 2003 se promulgó la Ley N° 17.684 de 2003 Ley de Creación del Comisionado Parlamentario (el cual se abordará con mayor amplitud en el siguiente punto) con el cometido de "supervisar la actividad de los organismos encargados de la administración de los establecimientos carcelarios y de la reinserción social del recluso o liberado".³

Otro hecho relevante ya mencionado fue la promulgación de la Ley N° 17897 de 2005 Ley de Humanización y Modernización del Sistema Carcelario. Libertad provisional y Anticipada. Trayendo múltiples modificaciones, entre ellas la libertad anticipada y la reducción de la pena por trabajo y/o estudio. Del mismo modo se fortaleció el Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados (de ahora en más PNEL).

Cabe destacar que existen normativas anteriores al siglo XXI que ya reconocían derechos vinculados al trabajo en contextos de encierro. Entre ellas se encuentran la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), que en su artículo 23 reconoce el derecho al trabajo digno; Convenio N.º 105 de la OIT (1957)⁹ sobre la abolición del trabajo forzoso (ratificado por Uruguay en 1957), que prohíbe el uso del trabajo obligatorio como forma de disciplina o castigo; y la Ley 14.470 de 1975 Normas sobre reclusión carcelaria y personal penitenciario, que reconoce al trabajo como parte del proceso de rehabilitación. De acuerdo al Código Penal N.º 9.155 (1934)¹⁰ se establece el pago de un peculio definido como una remuneración por su trabajo. Si bien no podrán disponer de ella hasta la salida del centro, se permite la entrega de pequeñas partidas para cubrir necesidades familiares.

Estas normativas permiten comprender el trabajo penitenciario no como castigo, sino como un derecho que debe ser garantizado con condiciones dignas y voluntarias.

En 2009 se autoriza a PNEL, bajo la Ley N° 18.489 de 2009 Otorgamiento de becas de trabajo a integrantes de la bolsa de trabajo del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados, a otorgar cupos de trabajo para personas privadas de libertad y liberadas con el fin de promover el empleo formal, tras convenios con instituciones públicas o privadas.

Para este mismo año, el organismo contaba con una bolsa de trabajo que buscaba y promovía la reinserción en el mercado de trabajo a sus beneficiarios, lo cual hacía difícil la tarea de articular las demandas de las empresas con los perfiles de los egresados de los centros penitenciarios. (Palummo, Magarelli, & Podestá, 2011).

A partir del 2010 se produce un "quiebre" en el sistema penitenciario, a partir del informe de Manfred Nowak¹¹ (previamente citado), que incluyó la participación del Poder Ejecutivo, el Ministerio del Interior, la Junta Nacional de Drogas, el Ministerio de Salud Pública, y otros organismos como representantes del Comisionado Parlamentario sobre Cárcel y organizaciones de la sociedad civil. Se sentaron las bases para la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR), bajo la Ley N°18.719 de 2010 Presupuesto Nacional de sueldos y gastos e inversiones. Ejercicio 2010-2014. Artículo 222.

En este escenario, se concentraron transformaciones normativas, nacionales e internacionales con un mayor enfoque en Derechos Humanos. Es en este contexto que el trabajo penitenciario, adquiere un nuevo valor dentro del discurso estatal.

Según Palummo, Magarelli y Podestá (2011) "la reforma penitenciaria considera al trabajo como un eje central para lograr una habilitación- rehabilitación social, mediante una política sostenida de formación, capacitación y trabajo. Uno que sea digno y decente, que permita constituir una fase previa a la reinserción social. En donde una función básica del trabajo es "ocupar y estructurar el tiempo y la vida de los presos" (Palummo, Magarelli y Podestá, 2011 p.14)

Dentro del sistema penitenciario se han identificado distintas propuestas laborales; como emprendimientos productivos y de empresas, con capacitación de organismos como INEFOP que contribuyen con ellos. Por fuera del establecimiento, se reconocen los convenios de empresas públicas o privadas con el Estado.

La inserción laboral cuando la persona es liberada está regulada por la Ley N° 17897 de 2005 Ley de Humanización y Modernización del Sistema Carcelario. Libertad provisional y anticipada. Estableciendo que los empresarios están obligados a inscribir en la planilla de trabajo un mínimo de 5%, con personal liberado en categorías de peón o similar, siempre que estén previamente inscriptos en el PNEL.

En 2015 ocurre otro hecho significativo bajo la Ley N°19.355 de 2015 Presupuesto nacional de sueldos gastos e inversiones. Ejercicio 2015-2019. Se implementa en el artículo 163 la Dirección Nacional de Apoyo Al liberado Liberado (de ahora en más DINALI). Que suprime al PNEL y transfiere los recursos humanos y materiales a la nueva dirección. La misma tiene jurisdicción nacional y depende del Ministerio del Interior hasta que en la Ley de Presupuesto N° 19.994, de 2020 pasa a estar bajo la órbita del MIDES, precisamente a la

Dirección de Protección Social. Inserción que genera mayores niveles de coordinación con políticas públicas destinadas a las poblaciones vulnerables. (Vigna, A 2024, p.121).

El objetivo principal de la DINALI consiste en diseñar y gestionar políticas públicas orientadas al apoyo de la reinserción social de las personas que egresan del sistema penitenciario⁸ (Comisionado Parlamentario Penitenciario, 2016). Sin embargo, ello no implica que la institución esté exenta de desafíos, entre los que destacan las limitaciones presupuestales y la escasez de recursos humanos frente a la demanda de la población liberada.

En 2016, como parte de las estrategias para fortalecer los procesos de inserción laboral, se inauguró un polo industrial en el establecimiento COMCAR brindando oportunidades laborales para las personas privadas de libertad, a través de diversos convenios con empresas destinadas al reciclado de plástico, madera, metálicos, etc. Las personas que se desempeñaban allí luego quedaban registradas en una bolsa de trabajo que poseía DINALI, con programas aplicados como; Red de Oportunidades¹² y el convenio recientemente denominado Derribando Estigmas¹³.

Tomando como referencia a Folle y Vigna (2016) es importante destacar cómo estos factores contribuyen a la habilitación de las personas privadas de libertad. Se enfatiza el uso del término habilitación en lugar de rehabilitación, reconociendo que, en muchos casos, no existió una inserción previa al mercado laboral. Por tanto, no se trata de reinsertarse, sino de acceder por primera vez a oportunidades de inclusión y desarrollo personal y laboral.

En el período de 2020- 2024 bajo la Ley N°19.973 de 2020. Se atiende la necesidad de crear nuevos fomentos para las empresas que contraten a una persona liberada.

Además se pone en marcha el Plan de Dignidad Carcelaria¹, con el objetivo de mejorar la vida en las cárceles y sus condiciones en general, incluyendo entre algunos aspectos la salud, educación y el trabajo.

En síntesis, la actividad laboral en contextos penitenciarios ha adquirido diferentes significados y funciones a lo largo del tiempo. Más allá del marco normativo aquí desarrollado, existen realidades institucionales que difieren del ideario. En el próximo punto serán descritos los informes institucionales que permitirán una aproximación al funcionamiento de las políticas y la normativa en relación a los privados de libertad y liberados, y sus límites.

2.4 Entre lo dicho y lo hecho: una revisión de los informes del Comisionado Parlamentario Penitenciario.

El siguiente apartado tiene como propósito realizar un desarrollo descriptivo de los informes del Comisionado Parlamentario Penitenciario, considerados un insumo central para comprender la brecha entre la normativa y la realidad, con el objetivo de visibilizar tanto los avances como las limitaciones. Para ello, se recurre a una exposición legítima del análisis realizado por el propio Comisionado, respetando sus términos y formulaciones. Esto, sin pretender realizar conclusiones propias, las cuales serán abordadas en el siguiente capítulo.

Como se mencionó brevemente en el punto anterior, el Comisionado Parlamentario Penitenciario fue creado bajo la Ley N.º 17.684 de 2003 Ley de creación de Comisionado Parlamentario, con el fin de asesorar al Poder Legislativo en su función en cuanto al cumplimiento de las normativas referidas a las personas privadas de libertad. Además supervisar los organismos encargados de la administración de los establecimientos carcelarios y de la reinserción social del recluso o liberado a través de la promoción de derechos.

El mismo cumple diversas funciones como realizar inspecciones a los establecimientos, solicitar informes a organismos públicos, cooperar con entidades para promover el respeto por los Derechos Humanos. Entre estas se encuentra el cometido de rendir anualmente informes ante la Asamblea General, además de presentar escritos ante situaciones puntuales. Es importante señalar que toda la documentación no se encuentra publicada en su totalidad, ni tampoco de forma consecutiva; por lo que el análisis se basa únicamente en aquellos que están disponibles en el sitio oficial.

Para facilitar el desarrollo se dividieron los informes en tres períodos: el primero abarca los años 2005-2009, el segundo comprende el período 2010-2019, y el tercero se extiende desde 2020 hasta 2023. Esta división responde a criterios tanto cronológicos como políticos, permitiendo identificar con mayor claridad los cambios, continuidades y rupturas en las políticas penitenciarias y laborales a lo largo de diferentes administraciones de gobierno.

2.4.1 1er período 2005-2009.

Este primer período data de los informes correspondientes a los años 2006, 2008 y 2009. Se destaca como problemática recurrente el hacinamiento, lo que genera consecuencias a nivel de falta de higiene, problemáticas en la salud y emergencia alimentaria.

En relación al trabajo a comienzos del 2005 era muy baja la población que realizaba una actividad remunerada, manteniendo un "ocio compulsivo", las tareas rondaban en mantenimiento de limpieza, tareas rurales y manualidades (cuando contaban con el material para hacerlo). Lentamente se comenzó a implementar la Ley N.º 17.897 de 2005 de Humanización y Modernización del Sistema Penitenciario. Para el conteo de los días de reducción de pena por estudio o trabajo, siendo esta de la siguiente manera; dos jornadas de actividad se descontaba un día del saldo restante.

A comienzos del periodo en 2005 se incluyó en el Presupuesto Nacional según la Ley N° 17.930 de 2005 Presupuesto Nacional de Sueldos Gastos e Inversiones. Ejercicio 2005 - 2009 se realizó una asignación de fondos para el "fomento de actividades productivas" con el objetivo de finalizar el 2009 con un 40% de la población realizando tareas productivas. Sin embargo varios factores hicieron que esto no fuera exactamente como lo propuesto, el informe del año 2009 data que la población carcelaria supera las 8000 plazas en comparación con el 2005 que habían 6.600 a nivel país, demostrando así que seis de cada diez personas que han estado en prisión vuelve al sistema, reflejando una incapacidad de resocialización e inclusión de los liberados.

Cabe destacar que se intentaron proponer programas de rehabilitación para preparar al interno a su retorno a la sociedad, otorgando espacios de libertad para disminuir el impacto en la vida en prisión y la vida en libertad.

Se destaca un esfuerzo por parte del Estado por incluir el trabajo como herramienta de rehabilitación y reducción de penas, aunque con limitaciones. La persistencia del hacinamiento, las precarias condiciones de vida y el escaso acceso a actividades vinculadas a lo laboral reflejan que las propuestas, si bien presentes en el plano discursivo y presupuestal, no lograron materializarse en su plenitud. Las estadísticas de reincidencia refuerzan la brecha entre lo dicho y lo hecho en materia de reinserción social.

2.4.2 2do período 2010-2019.

En este aspecto se comprenden nueve años de grandes transformaciones y avances, reflejadas en los informes de los años 2012, 2013, 2016, 2017, 2018 y 2019.

El presupuesto del período de gobierno 2010-2014 previó la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR), como sistema único e integrado como órgano rector de gestión penitenciaria.

Se destaca un aumento de personas que estudian y/o trabajan, con un incremento mayor a partir de la puesta en marcha del polo industrial en 2016 en el COMCAR generando puestos de trabajo para los internos, abriendo puertas para el establecimiento de empresas y la instalación de talleres. Un espacio con capacidad para 500 internos, bajo un ambiente de trabajo industrial, con ámbitos de capacitación laboral y desarrollo cultural. Existen fábricas de bloque y pintura, aulas, biblioteca, talleres metalúrgicos, carpintería, entre otros. También se brindan cursos dictados por Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional en Uruguay (INEFOP) de carpintería, aluminio, soldadura. Se destaca un buen clima de trabajo con roles claros, compromiso con la tarea. En los años 2018 y 2019 se llegaron a varios acuerdos, con lavaderos de autos y cuadrillas de obra.

Además en el mismo año la creación de DINALI suprimió al PNEL bajo el cometido de diseñar políticas públicas en materia de apoyo a la reinserción social de personas que egresan del sistema penitenciario. En coordinación con INR, DINALI brinda la oportunidad de trabajar con una fase pre egreso, articulando con ministerios y entes públicos para atender a las problemáticas que enfrentan las personas privadas de libertad y liberadas en su transición hacia la vida en libertad.

La recurrencia de ciertos señalamientos en los informes desde 2017 en adelante sugiere la persistencia de varias problemáticas, debido a la presencia y ausencia de programas y personal dispuesto.

Para el año 2016 trabajaba un 37% de la población penitenciaria, si bien se ha aumentado las posibilidades, son pocas las consideradas "trabajo", debido a difícilmente aporten para el desarrollo de la persona o sirvan efectivamente como antecedente laboral. La mayor parte de las tareas son las vinculadas a la fajina, siendo esta la limpieza del módulo, acondicionamiento de espacios comunes o patios y el reparto de comida ó mantenimiento.

El puesto de fajinero es muy apreciado por los internos ya que brinda oportunidades para salir de la celda. La decisión de quien toma ese lugar es determinada por los internos, siendo que esta elección no sea equitativa.

El mundo laboral sigue siendo una enorme materia pendiente dentro del sistema penitenciario. Las cárceles tienen un reservorio de capacidades y potencialidades de generar trabajo, en la que debe integrarse un conjunto de acciones de desarrollo de la ciudadanía.

Ley N.^o 17.897 de 2005 de Humanización y Modernización del Sistema Penitenciario. Establece en materia de inserción laboral, que las empresas deberían inscribir en las planillas de trabajo un mínimo del 5% del personal con categoría "peón" o similar para asignarlas a personas liberadas registradas en la bolsa de trabajo de DINALI.

Sin embargo las mismas encontraron un modo de evitar dicha reglamentación, eliminando la contratación de peones, llevando al Poder Ejecutivo a promover otra norma en la rendición de cuentas del 2016 Ley N°19.438 Aprobación de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución presupuestal. Ampliando la obligación a tareas de "peones, medio oficial oficial o similares" de manera que sea abarcativa y difícil de ser eludida. Además de un sistema de bonificaciones para aquellas empresas que inscriban liberados. Aunque al año 2017 dicha Ley no se cumple por buena parte de las empresas que licitan para el Estado.

La reiteración de las problemáticas ya señaladas en informes anteriores sugiere la persistencia de obstáculos estructurales, a pesar de los esfuerzos normativos por integrar el trabajo como un derecho. La referencia a ejemplos puntuales como el caso del polo industrial en COMCAR, responde a la forma en que los propios informes del Comisionado Parlamentario están escritos: si bien se mencionan algunas situaciones en otros departamentos, estas son breves.

2.4.3 3er período 2020-2023.

En este periodo surgen diversas implementaciones entre ellas; un convenio para apoyar el empleo de personas liberadas, mediante un acuerdo con el Ministerio de Trabajo y Seguro Social y DINALI estableciéndose nuevos subsidios para que las empresas contraten a personas con vulnerabilidades sociales, entre ellos liberados. Además el Ministerio de Desarrollo Social expresó su voluntad de introducir programas sociales dentro del sistema carcelario, principalmente para el pre egreso y asistencia de familias.

Por ejemplo espacio de Capacitaciones Sociolaborales (ECOS), destinado al aprendizaje de oficios. Al igual que el Proyecto de Inclusión Asistida, plan piloto implementado en con los egresados de la Unidad n°4, con el fin de fortalecer la reinserción social. Brindándoles la tarjeta Uruguay Social (por un monto de \$1640) y boletos. Siempre y cuando participen del seguimiento en DINALI. (Vigna, A 2024 p. 122)

A inicios del 2020 un 33% de la población penitenciaria realizaba actividades laborales, representando así una disminución con respecto al 2019 con un 36%, bajo el argumento de la llegada del COVID-19.

En 2020 se pone en marcha el Plan de Dignidad Carcelaria¹ el cual está animado por la perspectiva de Derechos Humanos y Género, con el enfoque de superar carencias estructurales, de manera de poder conformar un sistema educativo, rehabilitador a través de acciones puntuales; construcción de camas, reparaciones, nuevas áreas agrícolas y acuerdos institucionales con organismos públicos. Impulsando así políticas sociales dentro del sistema.

Sin embargo tal como se vió en períodos anteriores las realidades hablan más fuertes que el "ideal", desde INR se estima que la mitad de los trabajos realizados en las unidades son de fajina, aunque no existen estadísticas que reflejen las diversas tareas que se realizan en diferentes unidades. Queda pendiente avanzar en la sistematización de los tipos de trabajo, la descripción de tareas que se realizan y vincular estas al diseño de un programa para fomentar el trabajo en cárcel y que permita a su vez visualizar las necesidades regulatorias.

Si bien en 2023 se firmó un convenio entre el Ministerio del Interior y la Dirección General de Educación Técnico Profesional (DGETP) para lograr una instalación en la unidad N°4 del INR de un bachillerato técnico profesional y procesos de acreditación de saberes.¹⁴ Todavía no ha logrado cubrir la demanda en su totalidad.

Respecto a los cupos laborales, se puede observar un leve aumento que está supeditado, en mayor medida, al incremento de la población penitenciaria. En cifras, en 2020, los promedios fueron aumentados, ascendiendo a 12.414 internos en el año 2020 de los cuales 4193 realizaban actividades laborales, cerrando en 2023 con una población carcelaria de 14.968 de las cuales solo 5180 realizaban actividades vinculadas a lo laboral a nivel país.

Continúa siendo muy alta la cantidad de personas que trabajan sin recibir ninguna remuneración, evidenciando que cuatro de cada cinco internos que trabajan no son remunerados.

Se sugiere por parte del Comisionado, promover el emprendedorismo, crear un grupo que promueva la regulación del trabajo penitenciario entendiendo el valor que esto porta dentro del Estado, evitando así la reincidencia. Fortalecer aún más las acciones de DINALI permitiéndoles tener mayor autonomía para crear convenios de formación, asistencia y colaboración, y elaborar un programa para preparar el pre egreso, egreso y post egreso de las personas privadas de libertad y liberadas.

El último informe realizado hasta ahora, que refiere al año 2023 concluye que tras 20 años de reformas penitenciarias para sustituir el sistema tradicional de cárceles, Uruguay sigue teniendo un sistema que no coincide con su rica tradición en Derechos Humanos y políticas sociales, los planes propuestos se ven superados por un aumento incesante de las políticas públicas, lo cual no va de la mano con el aumento de presupuesto y recursos humanos. Las condiciones generales de rehabilitación no han mejorado sustantivamente e incluso en varias unidades han desmejorado, por el balance entre personas presas y recursos para respuestas. El acceso a la educación y el trabajo continúa siendo desigual, debido a escaso personal, recursos materiales, infraestructura etc. (Vigna, A 2024, p.108)

En definitiva, el panorama evidencia una brecha persistente entre el discurso de reforma y la realidad cotidiana en las cárceles.

En este capítulo se expuso la evolución normativa y política del trabajo en contextos penitenciarios en Uruguay desde el año 2000, junto con las principales problemáticas señaladas en los informes del Comisionado Parlamentario Penitenciario. Reflejando los avances normativos y programas de inserción laboral, aunque con limitaciones en su implementación, especialmente en cuanto a la baja remuneración y cobertura. Este marco descriptivo servirá de base para el análisis que se desarrollará en el siguiente capítulo.

Capítulo III. Del discurso a la práctica: políticas públicas y trabajo en el sistema penitenciario uruguayo.

En el capítulo anterior se describieron los avances normativos y de políticas públicas vinculados a la inserción laboral de personas privadas de libertad y liberadas, desde fines del siglo XX hasta la actualidad.

En este capítulo se analizará cómo estas políticas se implementan en la práctica, identificando posibles incongruencias entre el discurso normativo y la realidad institucional. Para ello, se utilizarán los informes del Comisionado Parlamentario Penitenciario y datos de DINALI, en diálogo con los conceptos abordados de Robert Castel en sus obras de 1997, 2010 y 2014 —integración social, exclusión y desafiliación— y de Loïc Wacquant (2004)— Estado Penal y control social —.

El objetivo es examinar las perspectivas que orientan las políticas laborales en el sistema penitenciario, evaluando si promueven inclusión social o si reproducen dinámicas propias del Estado Penal. Para guiar el análisis se plantean dos interrogantes: ¿qué evidencia muestran los informes sobre la efectividad de las políticas? y ¿qué brechas existen entre la normativa y su implementación práctica?

El capítulo se organizará en dos ejes temáticos que permiten analizar el trabajo desde distintas perspectivas. En primer lugar, se abordará el trabajo como soporte e inscripción social, centrado en cómo el acceso al trabajo —o su ausencia— puede habilitar o condicionar oportunidades de aprendizaje, formación y construcción de ciudadanía dentro del sistema penitenciario, además de las herramientas para la vida en la sociedad luego de su liberación.

En segundo lugar, se analizará el trabajo como instrumento de control y disciplinamiento, examinando tareas obligatorias, jerarquías internas y prácticas que operan más para supervisar y mantener el orden que para favorecer la inserción.

Finalmente, el capítulo concluye presentando un resumen de las tensiones entre el discurso normativo y la práctica institucional, evidenciando los alcances y limitaciones de las políticas de inclusión laboral en el contexto penitenciario uruguayo.

3.1 Trabajo como soporte e inscripción social.

En este apartado se retoman de manera sintética los conceptos centrales desarrollados por R. Castel en el Capítulo 1.

Para el autor, el Estado Social, consolidado a lo largo del siglo XX, se caracterizó por su papel de garante en derechos sociales y por su función en la reducción de los riesgos colectivos (Castel, R. 2014, p. 23). Asegurando condiciones mínimas de vida para la población, en especial para las clases no propietarias, cuya posibilidad de constituirse como individuos sociales estuvo respaldada por las protecciones provistas por el Estado (Castel, R. 2010, p. 336).

La base para la constitución del individuo como actor social radicó en los soportes, entendidos como las condiciones que habilitan al sujeto. (Castel, R. 2010 p. 304).

En este marco, se entiende la propiedad social como; “las nuevas garantías asociadas a la condición salarial”, a través de las cuales el trabajador se convierte en propietario de derechos. (Castel, R. 2010, p.314). Ello adquiere un lugar clave: no se trata únicamente de la posesión de bienes materiales, sino fundamentalmente de la inserción en el mercado de trabajo. Esta conceptualización resulta particularmente útil para iluminar las tensiones que se expresan en el ámbito penitenciario.

Los informes del Comisionado Parlamentario Penitenciario consultados señalan que existen programas y convenios destinados a que los internos accedan a capacitaciones y, en consecuencia, a mejores oportunidades de trabajo remunerado. Retomando algunos ejemplos ya mencionados en el capítulo anterior, y sin ánimo de incurir en reiteraciones, resulta pertinente señalar algunos casos puntuales: la puesta en marcha en 2016 del Polo Industrial en el COMCAR con la posibilidad de nuevos puestos de trabajo para los internos. Otro caso concreto fueron los acuerdos y convenios firmados entre INEFOP y el Ministerio del Interior, al igual que la implementación de la Ley N° 19.438 donde establecía que las empresas debían contratar personas liberadas en categorías de "peones, medio oficial oficial o similares".

Estos hechos y los descritos en el capítulo anterior evidencian una iniciativa estatal orientada a atender la situación laboral de esta población, lo que implica la apertura de nuevas oportunidades de empleo y de los procesos de integración social asociados. A través de la estructuración de la vida cotidiana de las personas institucionalizadas en el sistema

penitenciario, se busca favorecer el desarrollo de habilidades útiles para su futura inserción laboral, siempre y cuando dichas acciones logren concretarse efectivamente en esa dirección.

En esta línea, Antúnez (2001) señala que “la vida social, cualesquiera sean sus formas modificadas, apenas podría ser una vida sin la inclusión del trabajo. Solamente las ideas ingenuas del paraíso y los cuentos del país de las maravillas podrían fantasear sobre una sociedad sin trabajo”. (Antúnez, R. 2001, p. 88) De este modo, el autor subraya la imposibilidad de pensar la integración social por fuera de la relación con el trabajo, lo que adquiere especial relevancia en contextos de encierro, fundamentando la concepción del trabajo no solo como garante de derechos, sino también como constructor de ciudadanía.

Igualmente Castel (2014) afirma que la protección social no se limita a un “otorgamiento de ayuda”, sino que constituye la condición de pertenecer a una sociedad de semejantes, asegurando la asociación entre derechos y protecciones como aspectos determinantes de la integración. Sin embargo también advierte de que el trabajo ha perdido su “consistencia” en cuanto a su “poder protector”, asistiendo cada vez más a una “fragmentación de los empleos”. (Castel, R. 2014, pp. 60, 62)

Possiblemente, esta afirmación puede observarse en el ámbito penitenciario, en la falta de oportunidades laborales las cuales no solo limita el oficio o los ingresos, sino que también condiciona la pertenencia social. Esto se evidencia en los datos recientes del Comisionado Parlamentario Penitenciario y de DINALI (Anexo 1), allí el acceso al trabajo dentro del sistema penitenciario sigue siendo limitado.

En 2020, el 33,8% de la población penitenciaria regional participó al menos en una actividad laboral mensual, aunque con importantes variaciones según el departamento. De ese total, el 78% de las actividades fueron sin remuneración, en donde el 14% recibió una retribución a través de un peculio fraccionado y solo el 8% recibió un salario. (Comisionado Parlamentario Penitenciario, 2020). Siendo que en el artículo 44 de la Ley N.º 14.470 (1975) establece que; Las personas privadas de libertad percibirán el pago de un peculio, consistente por lo menos en el 50% (cincuenta por ciento) del salario mínimo nacional, más las prestaciones sociales, las cuales serán de cargo del contratante.

Entre 2021 y 2023, según DINALI, participaron en capacitaciones y talleres 198 personas privadas de libertad, mientras que en 2024 solo 63 participaron, de las cuales 39 aprobaron. De 121 participantes vinculados a propuestas laborales, 77 lograron acceder a un trabajo, y

hasta la fecha del corriente año, 60 personas se encuentran cursando alguna capacitación. Para el año 2023, aunque los cupos laborales aumentaron, lo hicieron en la misma proporción que la población penitenciaria, manteniéndose la situación sin cambios sustantivos. Estos números reflejan una cobertura reducida si se considera la magnitud de la población penitenciaria en Uruguay, la cual a inicios del corriente año supera las 15.000 personas ¹⁵. Aunque evidencian un esfuerzo institucional por generar oportunidades, también muestran limitaciones en alcance e impacto real de las políticas.

Estos datos permiten poner en evidencia los conceptos ya abordados de R. Castel, comprendiendo cómo la ausencia de soportes laborales y sociales profundiza la vulnerabilidad y limita la capacidad de ejercer plenamente la ciudadanía.

Los privados de libertad y las personas liberadas que no participan en los convenios ni en los programas, quedan sin protecciones ni soportes, haciéndolos quedar excluidos de la sociedad. Lo que, retomando a Castel, los expone a una vulnerabilidad extrema: es decir, carecen tanto de propiedad privada como de propiedad social, de las garantías ofrecidas por el Estado. La ausencia de participación en alguna “actividad productiva” genera “exclusión o, más bien, desafiliación”, situando a estos sujetos en la zona de desafiliación, fuera del mercado laboral y de los sistemas de protección social, quedando efectivamente “a la intemperie” (Castel, R., 1997, pp. 13,14).

Ahora bien, según el autor, la desafiliación no se explica únicamente por la precariedad laboral. El quiebre de los lazos familiares y la falta de pertenencia a la comunidad también generan “riesgos de desafiliación”. (Castel, R., 1997, p.31)

Esto muestra que la exclusión que vive la población mencionada no es solo económica, sino también social y relacional: una persona privada de libertad o liberada puede carecer de apoyo familiar, comunitario o institucional, lo que dificulta su capacidad de integrarse al mercado laboral, acceder a derechos básicos y mantener vínculos que garanticen su bienestar e inserción social. En este sentido, la desafiliación representa un estado de vulnerabilidad integral, donde la falta de soportes laborales y sociales se traduce en una exposición a riesgos cotidianos y limitaciones para ejercer plenamente la ciudadanía.

Entonces siguiendo a Castel, el sistema de incongruencias entre discurso y práctica se refleja en la configuración de una sociedad dual, entendida como “una sociedad de exclusión en la cual ciertos grupos no tienen nada y no son nada, o poco menos” (Castel, R., 1997, p. 290). Por un lado, existe un núcleo reducido de privados de libertad y liberados con acceso al

trabajo y a las garantías asociadas; por otro, se evidencia una población creciente, cada vez más expuesta a la vulnerabilidad y a la desafiliación.

El caso penitenciario uruguayo constituye un ejemplo de esta sociedad dual descrita, reflejada en la ausencia de soportes laborales y sociales, lo cual profundiza esta fragmentación, situándose en una zona de mayor exclusión. La realidad observada hasta ahora deja al descubierto que no se logra cumplir la integración laboral y por ende social, desde un rol integrador pleno.

Esto nos conduce al análisis en el siguiente punto: examinar cómo el trabajo en las cárceles uruguayas funciona como instrumento de supervisión y disciplinamiento, y hasta qué punto las prácticas laborales están orientadas a mantener el orden interno y garantizar una verdadera inserción social.

3.2 Trabajo como instrumento de control y disciplinamiento.

En este apartado se retoman los conceptos centrales de Loïc Wacquant (2004) expuestos en el Capítulo 1, con el objetivo de analizarlos en el contexto penitenciario uruguayo.

Uruguay cuenta con políticas públicas, normativas y leyes orientadas a garantizar los derechos de los individuos. En lo que refiere a personas privadas de libertad como se observó a lo largo de esta monografía, existen discrepancias entre lo normativo y lo real: a pesar de los marcos legales y programas establecidos, el acceso efectivo al trabajo y a las oportunidades de capacitación son reducidas.

Desde la perspectiva de Wacquant (2004), este escenario revela que el trabajo en el sistema penitenciario no solo se implementa de manera parcial, sino que, en muchos casos, responde a una lógica de control y disciplinamiento. El Estado Penal gestiona la población excluida a través de mecanismos de vigilancia, control y castigo, más que mediante la protección social. Aunque Uruguay no ha consolidado un Estado Penal en los términos planteados por el autor, su sistema penitenciario incorpora elementos de dicha lógica. En este marco, la cárcel se convierte en un espacio de convergencia entre políticas sociales y medidas punitivas, con el trabajo como eje central. Por un lado, se implementan diversos dispositivos de integración a través de programas y convenios; por otro, se refuerzan los aparatos de vigilancia y control, transformando progresivamente un problema social en uno penal.

Un ejemplo claro es el trabajo dentro de los centros de reclusión: el incumplimiento de las normas laborales internas puede derivar en sanciones como la pérdida de beneficios, lo que revela un sistema de control cotidiano. La Ley N° 14.470 de 1975 Normas sobre reclusión carcelaria y personal penitenciario. En su Artículo 41 ampara al recluso, estableciendo al trabajo como derecho y obligación, en donde su incumplimiento, si bien no implica la pérdida de derechos, sí constituye causal de reducción de beneficios, reforzando así su función de control. De este modo, el trabajo se convierte en un dispositivo disciplinario, donde su valor no radica únicamente en la formación o en la preparación para la inserción, sino en la posibilidad de imponer consecuencias sancionatorias.

Para ilustrar lo anterior, se recurre a un pasaje de los informes que describe la tarea de fajinero, como aquel orientado a realizar tareas de limpieza en general o reparto de alimentos. Dicho rol, es muy codiciado pero riesgoso, debido a que expone a quien lo ejerce a constantes pedidos y presiones de otros internos, razón por la cual ocurren muchos episodios de violencia. En los lugares donde predomina el encierro este tipo de tareas, son una de las pocas oportunidades para salir de la celda. (Comisionado Parlamentario Penitenciario, 2016) Ejemplos como este permiten evidenciar la distancia entre los procesos de capacitación laboral con fines productivos y las actividades dentro de los centros, las cuales se enfocan principalmente en sostener el orden y la disciplina cotidiana.

La realidad del sistema penitenciario se considera, por parte de quienes elaboraron el informe del comisionado parlamentario de 2017, como “una violación de las normas nacionales (...) y un atropello al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” (Comisionado Parlamentario Penitenciario, 2017). Estas prácticas muestran cómo el trabajo puede operar como mecanismo de control social, donde la asignación interna de tareas reproduce jerarquías y dinámicas de poder, reafirmando su carácter punitivo más que rehabilitador.

Esta situación puede explicarse, en parte, por la carencia institucional de recursos humanos y materiales frente al constante crecimiento de la población penitenciaria. Como advierte el Comisionado, “las acciones de reforma y avances (...) se ven superadas por un aumento incesante de la población penitenciaria sin el consiguiente incremento de recursos humanos o presupuestales” (2023), lo que limita la capacidad de los programas laborales para cumplir un rol integrador a toda la población.

Estas limitaciones estructurales no solo afectan el funcionamiento del trabajo en prisión, sino que reflejan la interacción entre la política penal y la social. En este sentido, resulta importante resaltar la advertencia de Wacquant; “la alfombra del bienestar se está retirando de los pies de la población pobre del espacio urbano, para reemplazarla por un trampolín hacia el trabajo mal remunerado” (Wacquant, 2004, p. 120). En Uruguay, esta observación se hace tangible: las políticas de inserción laboral no logran consolidarse plenamente como dispositivos de integración, sino que muestran la coexistencia de dos procesos paralelos. Por un lado, la precarización de los empleos: los programas y convenios descritos anteriormente terminan funcionando (predominantemente) como un puente hacia ocupaciones inestables, sin garantías ni condiciones dignas, o incluso sin acceso efectivo al mercado laboral. Por otro lado, se observa una expansión de la política penal, expresada en el endurecimiento de las penas, el aumento de la vigilancia y la tipificación de nuevos delitos.

En este contexto, la cárcel, lejos de constituirse en un espacio de preparación para la salida y habilitación de nuevas oportunidades, se convierte en un mecanismo de gestión de la pobreza. En palabras del autor, la “alfombra de bienestar” se retira de los sectores más vulnerables o excluidos –en términos de Castel– y es reemplazada por empleos precarizados o por un incremento del disciplinamiento social. De este modo, el encierro se transforma en un dispositivo de control que pretende asegurar obediencia y disciplina. Esta lógica no permite generar herramientas reales de inserción, sino que en la mayor parte de los casos reproduce desigualdad y profundiza la desafiliación social en el retorno a la vida en libertad. Las políticas vinculadas al trabajo, no tienden a generar un impacto en el fortalecimiento de la autonomía de los individuos, sino que reflejan la precariedad y escasez del trabajo en prisión, las cuales no logran cumplir con las normativas vigentes.

A modo de cierre, puede concluirse que las lógicas de control y disciplinamiento atraviesan el sistema penitenciario uruguayo. Estas, no siempre se manifiestan de manera explícita en el plano legislativo, pero sí en las prácticas cotidianas que regulan la vida dentro del sistema carcelario. Dichas prácticas, visibilizadas principalmente a través de los informes del Comisionado Parlamentario Penitenciario, marcan la existencia de una organización institucional que reproduce mecanismos de control sobre la población privada de libertad.

En síntesis, el trabajo en contexto penitenciario cumple una función ambivalente: por un lado, se presenta desde lo teórico como un soporte de integración y ciudadanía, pero en la

práctica funciona también como mecanismo de control y disciplinamiento. Esta doble condición evidencia la distancia entre los avances legislativos y la realidad institucional.

La implementación parcial y desigual de los programas laborales limita su potencial integrador, reforzando el proceso de desafiliación social. En lugar de consolidarse como herramienta de inclusión, el trabajo opera como dispositivo de gestión de la pobreza situando a la población penitenciaria entre la política social y la política penal.

Esto plantea el desafío de redireccionar las formas de concebir y gestionar las políticas públicas de inclusión laboral, teniendo en cuenta tanto el contexto como las particularidades de la población. Se trata de pensar en propuestas capaces de generar un impacto real en las condiciones de inserción social, no solo en el plano laboral —como se intentó problematizar en esta investigación—, sino también en las múltiples dimensiones necesarias para garantizar una incorporación plena a la vida ciudadana.

Conclusiones finales.

Para concluir este trabajo académico, es pertinente señalar que las reflexiones presentadas se sustentan en el análisis teórico realizado, y en contraste con los documentos analizados.

En términos generales, la investigación evidenció que las políticas públicas y programas orientados al acceso al trabajo para la población privada de libertad y liberada se configuran en un campo tensionado entre la inclusión formal y la exclusión práctica.

En relación con el objetivo general planteado al inicio, se constató que, desde la teoría, las políticas públicas apuntan a la inclusión social y al reconocimiento de derechos, particularmente en torno al acceso al trabajo. A lo largo de las últimas décadas, distintos gobiernos, bajo lemas y orientaciones políticas diversas, han incorporado progresivamente esta temática en la agenda pública, generando transformaciones y avances normativos significativos, en concordancia también con diversos acuerdos internacionales a los que nuestro país se suscribió. No obstante, a la luz de los aportes teóricos que sustentan esta investigación, puede concluirse que, si bien las políticas laborales se formulan desde una perspectiva de derechos e inclusión, en la práctica sus resultados aparecen limitados, o incluso no se evidencian resultados reales de la aplicación de ciertas políticas. Esto nos devela un escenario mixto, en el que coexisten el discurso del “trabajo como soporte de integración” con prácticas que reproducen lógicas de control y disciplinamiento.

En el caso de los informes de comisionado parlamentario penitenciario consultados para esta monografía es preciso decir que aparecen mostrando un discurso que no condice en su totalidad con la realidad. Si bien puede inferirse que los informes no son fáciles de elaborar, las parcialidades que allí se describen, dejan entrever que se cumple por un lado con los requerimientos legislativos y con los compromisos asumidos por el poder, pero por otro, no habilitan soluciones tangibles para la realidad de los privados de libertad y los recién liberados.

A modo de ejemplo, las empresas con las que el Estado ha firmado compromisos respecto a la contratación de personal en situación de recién liberado, no han cumplido en su totalidad con los acuerdos asumidos. De hecho es frecuente que el peso de haber estado

privado de libertad, genera un estigma en el mercado de trabajo, del cual estas empresas, tampoco han podido desprenderse.

La comprensión de este fenómeno es especialmente relevante para el Trabajo Social, pues permite no solo utilizar las políticas públicas como herramienta de intervención, sino también analizarlas críticamente y evaluar sus alcances y limitaciones. En este sentido, la investigación mostró que, si bien en el plano teórico las políticas se presentan como coherentes y orientadas a la inclusión, su aplicación práctica no responde a un esquema lineal ni sencillo. Las dinámicas sociales e institucionales son más complejas y evidencian tensiones.

Tal como señala Baráibar, los Trabajadores Sociales en los procesos de intervención se encuentran tensionados por las expectativas externas sobre sus prácticas en los territorios y las complejidades de la vida social. Asimismo, los profesionales tienden a asumir una mirada “romántica” de las políticas sociales, sin problematizarlas lo suficiente, lo que refuerza expectativas y limita una visión crítica sobre las herramientas con las que intervienen.(Baraibar, X. 2009, p. 68)

Como futura profesional, se puede destacar en ello la importancia del análisis crítico de determinadas situaciones, así como las herramientas que se encuentran disponibles para abordarlas y poder tomar decisiones en función de ello y planificar acciones para intervenir.

Este estudio deja abierta la posibilidad para futuras investigaciones, así como para incorporar perspectivas complementarias y enfoques más amplios. Entre ellas, podrían considerarse entrevistas a personas privadas de libertad y liberadas, así como a referentes institucionales vinculados al sistema penitenciario. Estas aproximaciones permitirían profundizar en la comprensión de la efectividad de las políticas públicas, no solo en lo normativo sino también en su aplicación práctica, visibilizando sus alcances reales y las limitaciones que presentan en el proceso de inclusión social.

Para culminar, me permito cerrar con la frase: “no pretendo haberlo alcanzado todo, sino que prosigo a la meta”. Si bien se trata de una expresión motivacional, sintetiza la idea de este trabajo: no se busca agotar la temática ni ofrecer respuestas definitivas, sino concluir una etapa de aprendizaje y apertura hacia futuras indagaciones, desde una perspectiva profesional y de estudiante avanzado

Bibliografía consultada

- Adasu. (2001). *Código de ética profesional del Servicio Social o Trabajo Social en Uruguay.* <https://www.adasu.org/prod/1/46/Codigo.de.Etica..pdf>
- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *La hechura de las políticas.* México: Miguel Ángel Porrúa.
- Alesina, L., Batthyány, K., & Cabrera, M. (2011). *Metodología de la investigación en Ciencias sociales.* D-Universidad de la República.
- Antúnez, R. (2001). ¿Adiós al trabajo?
- Baraibar, Ximena. (2009) Tan cerca, tan lejos: Acerca de la relevancia “por defecto” de la dimensión territorial.
- Barrán, J. P. (1990). Historia de la sensibilidad en Uruguay. Tomo I: La cultura bárbara (siglo XIX). Ediciones de la Banda Oriental.
- Barrán, J. P. (1990). Historia de la sensibilidad en Uruguay. Tomo II: El disciplinamiento (1860–1920). Ediciones de la Banda Oriental.
- Bardazano, G., Corti, A., Duffau, N., & Trajtenberg, N. (2015). *Discutir la cárcel, pensar la sociedad. Contra el sentido común punitivo.* Montevideo: Ediciones Trilce
- Bentancur, N., & Busquets, J. M. (2017). Capacidades estatales y cambio en las políticas públicas: el caso de Uruguay bajo los gobiernos del Frente Amplio (2005-2015). *Sociedade e Cultura,* 20(1)
- Castel, R. (1997). Las metamorfosis de la cuestión social: Una crónica del asalariado (M. F. Lorenz, Trad.). Paidós. (Obra original publicada en 1995)
- Castel, R. (2010). El ascenso de las incertidumbres. *Trabajo, protecciones, estatuto del.*
- Castel, R. (2014). La inseguridad social: ¿Qué es estar protegido?. Ediciones Manantial.
- Filgueira, F., Garcé, A., Ramos, C., & Yaffé, J. (2003). *Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada.* En González, R. (Ed.), *Reforma del Estado y políticas sociales en América Latina* (pp. 325–376). Nueva Sociedad / CLAD.
- Folle, M. A., & Vigna, A. (Eds.). (2016). Cárcel en el Uruguay en el siglo XXI. CSIC, Universidad de la República.
- Garcé, G., & Santos, J. (2002). Del taller de adoquines a nuestros días: Noticia histórica y problemática actual de las prisiones uruguayas. *Revista de la Facultad de Derecho,* (23), 109–137.
- Gregori, P. E. M. (2016). Políticas sociales en Uruguay: una década de cambios en las políticas sociales. *SOCIAL REVIEW. International Social Sciences Review/Revista*

Internacional de Ciencias Sociales, 5(1), 183-197.

Foucault, M. (1976). *Vigilar y castigar: Nacimiento de la prisión por Michel Foucault*.

Palummo, J., Magarelli, C., & Podestá, G. (2011). El trabajo dentro de las cárceles y la inserción laboral de las personas liberadas del sistema penitenciario. Situación legal y reglamentaria. Montevideo: OIT/Cinterfor, PNUD, ONU Mujeres.

Ponte, G. B. (2011). Reseña de "Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos" de MARÍA ESTER MANCEBO Y PEDRO NARBONDO (COORDINADORES). Revista Uruguaya de Ciencia Política, 20(1).

Profesional del Trabajo, C. D. E. (2001). Social y/o Servicio Social en el Uruguay". Montevideo, ADASU, 13.

Servicio Paz, & Justicia (Uruguay) (Eds.). (1989). Uruguay nunca más: informe sobre la violación a los derechos humanos (1972-1985). Servicio Paz y Justicia Uruguay.

Vigna, A. (2024). Libro blanco de reforma penitenciaria en Uruguay.

Wacquant, L. (2004). *Castigar a los pobres: El gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Gedisa.

Quiro, M (2012). "Aporte de la psicología analítica juniana al sistema penitenciario".

Editorial Academia Española.

Zaffaroni, E. R. (1997). *La filosofía del sistema penitenciario en el mundo contemporáneo*.

Themis: Revista de Derecho, (35), 179-191.

Fuentes consultadas

- Ley N° 10.449 de 1943 Negociación colectiva. Consejos de salario. Creación
- Ley N.º 14.470 de 1975. Ley de normas sobre reclusión carcelaria y personal penitenciario.
- Ley N.º 16.707 de 1995. Ley de Seguridad Ciudadana.
- Ley N° 17684 de 2003 Creación del Comisionado Parlamentario.
- Ley N° 17.866 de 2005 Creación del Ministerio de Desarrollo Social
- Ley N° 17.869 de 2005 Regulación del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)
- Ley N.º 17.897 (2005). Ley de humanización y modernización del sistema carcelario. Libertad provisional y anticipada.
- Ley N° 17.930 de 2005 Presupuesto Nacional de Sueldos Gastos e Inversiones. Ejercicio 2005 - 2009

- Ley N° 18.241 de 2007 Plan de Equidad, subsidio a la vejez para personas en situación de indigencia o extrema pobreza
- Ley 18.489 de 2009 Otorgamiento becas de trabajo a integrantes de la bolsa de trabajo a integrantes de la bolsa de trabajo del patronato nacional de encarcelados y liberados.
- Ley N° 18719 de 2010 Presupuesto Nacional de sueldos gastos e inversiones. Ejercicio 2010-2014.
- Ley N° 19.355 Presupuesto Nacional de sueldos gastos e inversiones. Ejercicio 2015-2019
- Ley N°19.438 de 2015 Aprobación de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Ejercicio 2015.
- *Ley de Presupuesto* N° 19.924, de 18 de diciembre de 2020. Diario Oficial. Uruguay. (2020).
- Decreto N.º 251/022 (2022). Reglamentación sobre medidas alternativas a la privación de libertad.
- Decreto N.º 93/011 (2011). Policía. Políticas Públicas Carcelarias. Asignación de funciones.

Subíndices

¹ Plan de Dignidad Carcelaria (25 de junio del 2020).

Disponible en:

<https://www.montevideo.com.uy/Noticias/-Que-es-el-Plan-de-Dignidad-Carcelaria-que-presento-Jorge-Larranaga--uc756768>

² Privados de libertad, percepción de oficios adquiridos e intereses personales e institucionales, dentro del centro penitenciario Santiago Vazquez en el año 2022 [Proyecto de Investigación. Protección Social, Instituciones y Práctica Profesional]. Disponible en: https://docs.google.com/document/d/1t5fq6QLwsh6I4HasACfTsq8FC8V1_ivNgkg87DfpPc8/edit?usp=sharing

³ Parlamento del Uruguay. Comisionado Parlamentario Penitenciario. Disponible en:

<https://parlamento.gub.uy/cpp/funciones>

⁴ ¿Qué es la DINALI? (03 de Agosto del 2022). Disponible en:

<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/etiqueta/otros/es-dinali>

⁵ Instituto Nacional de Rehabilitación. Disponible en:
<https://www.gub.uy/ministerio-interior/inr>

⁶ Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (2015). Disponible en:

https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-S-ebook.pdf

⁷ Constitución de la República Oriental del Uruguay. (1997). Diario Oficial. Disponible en:
<https://www impo.com.uy/bases/constitucion>

⁸ Informes al parlamento. (25 de mayo del 2023). Disponible en:
<https://parlamento.gub.uy/cpp/documentos/informes-al-parlamento>

⁹ Organización Internacional del Trabajo. (1957). *Convenio N.º 105 sobre la abolición del trabajo forzoso.* Disponible en:
https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100::NO:12100:P12100_ILO_CODE:C105

¹⁰ Uruguay. (1934). *Código Penal: Ley N.º 9.155.* Diario Oficial. Disponible en:
<https://www impo.com.uy/bases/codigo-penal/9155-1934>

¹¹ Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Manfred Nowak - Misión a Uruguay Disponible en:
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/112/24/PDF/G1011224.pdf?OpenElement>

¹² Red Oportunidades (25 de mayo del 2023). Disponible en:
<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/campanas/red-oportunidades>

¹³ Derribando Estigmas (28 de julio del 2023). Disponible en:
<https://www.inefop.uy/post/derribando-estigmas-inefop-cofinancia-proyecto-que-facilita-inserci%C3%B3n-laboral-de-personas-liberadas>

¹⁴ Personas privadas de libertad recibirán formación de UTU y acreditarán saberes. (12/12/2023) Disponible en:
<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/personas-privadas-libertad-recibirán-formación-utu-acreditaran-saberes>

¹⁵ Cantidad de presos en cárceles uruguayas aumentó más de 130% en los últimos 20 años. (11/02/2025) Disponible en:

<https://www.busqueda.com.uy/informacion/cantidad-presos-carceles-uruguayas-aumento-mas-130-los-ultimos-20-anos-n5395893>

Anexo 1

https://drive.google.com/file/d/10LSj2nIdIzb7XP9ZtPqYtnLgd_UK_yjm/view?usp=drive_link