



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
LICENCIATURA EN DESARROLLO

Informe Final de Pasantía

La marca del encierro: la penalidad laboral del encarcelamiento en Uruguay
(2018-2023)

Eva Schroeder

Referentes: Mayra Fernández
Gonzalo Zunino

Marzo 2025

Resumen

Este informe presenta la experiencia de pasantía realizada en el Centro de Investigaciones Económicas en el marco de un proyecto de investigación sobre la penalidad laboral del encarcelamiento en Uruguay entre 2018 y 2023. La pasantía tuvo como objetivo principal elaborar una propuesta de investigación que permita evaluar el impacto de la privación de libertad en la inserción y trayectoria laboral de las personas liberadas, utilizando bases de datos administrativas como fuente de análisis.

El trabajo incluyó la revisión de literatura relevante, la exploración de las bases de datos, y la formulación de una estrategia metodológica para estimar el efecto del encarcelamiento en la inserción laboral. A su vez, se complementó con entrevistas a actores clave y la participación en espacios de intercambio, lo que permitió incorporar una mirada cualitativa a la problemática.

Los resultados evidencian la necesidad de fortalecer las estrategias de reinserción social para personas privadas de libertad y la importancia de un enfoque integral que articule políticas públicas, el mercado laboral y la sociedad civil. La investigación desarrollada contribuye a generar insumos para el análisis de esta problemática y a visibilizar la importancia de contar con información accesible y sistematizada para el diseño de estrategias de intervención más efectivas.

La pasantía representó una oportunidad para aplicar herramientas de evaluación de impacto en un contexto de investigación aplicada, contribuyendo a la generación de conocimiento sobre las barreras estructurales que enfrentan las personas liberadas en su retorno al mercado de trabajo.

Palabras clave: privación de libertad, penalidad laboral, evaluación de impacto, reinserción social, desarrollo humano

Índice

1. Introducción.....	1
2. Delimitación y fundamentación de la experiencia.....	2
3. Referencias teóricas.....	3
Contexto y antecedentes.....	12
Relación con la práctica.....	19
4. Diseño del plan de trabajo.....	21
Objetivo general de la pasantía.....	21
Objetivos específicos.....	21
Actividades planificadas para realizar en la pasantía.....	21
Metodología y enfoques.....	22
Cronograma.....	26
Recursos y herramientas.....	26
5. Resultados de la pasantía.....	27
Actores involucrados y actividades realizadas.....	27
Evaluación crítica del proceso.....	32
6. Discusión.....	34
Propuesta de acciones.....	44
7. Reflexiones finales.....	48
8. Bibliografía.....	52
9. Anexos.....	58
Anexo 1: Ranking de países y territorios según la tasa de población carcelaria.....	58
Anexo 2: Evolución de las personas privadas de libertad en Uruguay (2010-2023).....	59
Anexo 3: Pauta de entrevista al Comisionado Parlamentario Penitenciario.....	60
Anexo 4: Pauta entrevista a referente de la DINALI.....	62
Anexo 5: Pauta de entrevista a investigadora experta en criminalidad y violencia.....	64
Anexo 6: Postal entregada por el Comisionado Parlamentario Penitenciario en entrevista....	66

1. Introducción

El presente documento sintetiza la experiencia de pasantía de egreso de la Licenciatura en Desarrollo, realizada entre agosto de 2024 y febrero de 2025 en el Centro de Investigaciones Económicas (en adelante CINVE).

CINVE es una institución académica privada fundada en 1975, reconocida por su independencia y su enfoque en la investigación económica, el asesoramiento técnico y la formación de recursos humanos especializados. Ha contribuido significativamente al análisis de la economía nacional y regional, destacándose por su rigor académico y su capacidad para generar conocimiento aplicado. Además, desempeña un papel fundamental en el debate económico en Uruguay, proporcionando análisis que respaldan la toma de decisiones en los sectores público y privado.

Como estudiante de la Licenciatura en Desarrollo, he mantenido un interés constante por los estudios vinculados a la desigualdad social y sus múltiples dimensiones. A lo largo de mi formación académica, los enfoques económicos y cuantitativos han ocupado un lugar destacado, ya que considero que ofrecen herramientas para comprender y analizar las dinámicas socioeconómicas de manera rigurosa y basada en evidencia. En este marco, el interés por las metodologías de evaluación de impacto y su capacidad para medir la efectividad de las intervenciones sociales, me impulsó a buscar oportunidades que integraran estos enfoques en un proyecto aplicado.

La pasantía en CINVE se desarrolló en el marco de un proyecto de la institución, orientado a la elaboración de una propuesta de investigación sobre la penalidad laboral de las personas liberadas en Uruguay. Para ello se trabajó con un conjunto de bases de datos administrativas proporcionadas por el Instituto Nacional de Estadística (en adelante, INE), que contienen información sobre personas privadas de libertad entre 2018 y 2023, junto con datos socioeconómicos y del mercado laboral, permitiendo un análisis riguroso de la penalidad laboral asociada a la privación de libertad. Inicialmente, se creía que estas bases ya estaban unificadas, pero en el proceso identificamos que eran fuentes de datos separadas, lo que presentó desafíos metodológicos que se detallarán más adelante.

A pesar de estas limitaciones, la pasantía permitió avanzar en la construcción de una propuesta viable, que sienta las bases para la continuidad de este proyecto y su eventual implementación.

En línea con los objetivos de CINVE, mi intención fue aportar una perspectiva enriquecida desde los estudios del desarrollo, integrando una mirada interdisciplinaria que complementara el abordaje específico de esta temática. Esta experiencia representó una oportunidad única para aplicar mis intereses académicos en un entorno profesional, contribuyendo desde mi formación al análisis de una problemática crucial para el desarrollo y la cohesión social en Uruguay.

2. Delimitación y fundamentación de la experiencia

La pasantía se desarrolla en un contexto en el cual el debate sobre el sistema penitenciario y las estrategias de reinserción de las personas privadas de libertad ha cobrado mayor relevancia en Uruguay. En los últimos años, el aumento de la población penitenciaria y las condiciones en las que transita su reclusión, han puesto en evidencia la necesidad de políticas públicas más eficaces para reducir la reincidencia y favorecer la inserción social y laboral de quienes recuperan la libertad.

En este marco, me incorporo a un equipo de investigación compuesto por Gonzalo Zunino, actual director de CINVE, doctor en economía y referente de la pasantía y del proyecto; Fedora Carbajal, integrante del consejo directivo de CINVE y magíster en economía; y Federico Riella, economista y asistente de investigación en la institución. Trabajar junto a este equipo me ha permitido integrarme a una línea de investigación en desarrollo, aprender de sus enfoques y metodologías, así como también involucrarme en el funcionamiento de la institución y participar en otras instancias, más allá del proyecto específico de la pasantía. Tuve la oportunidad de conocer a investigadoras e investigadores de distintas áreas, participar en reuniones y eventos donde se presentaban avances de otros proyectos, y conocer de cerca el funcionamiento de la institución. Esto me permitió comprender de forma más amplia el trabajo que allí se realiza y su contribución al análisis y al debate académico.

Desde la perspectiva de los estudios del desarrollo, esta experiencia aporta a la comprensión de un problema multidimensional en el que los factores económicos, sociales y políticos deben ser analizados de manera integral. La privación de libertad afecta a las personas recluidas y también

genera consecuencias en sus familias, comunidades y en la sociedad en su conjunto. Analizar estos procesos desde el desarrollo permite comprender sus dimensiones estructurales y la necesidad de enfoques que no solo aborden los efectos del encarcelamiento en quienes lo atraviesan, sino que también consideren sus impactos colectivos y las condiciones que perpetúan las vulnerabilidades de esta población.

En este sentido, el acceso al empleo es un componente fundamental en el proceso de reinserción, ya que incide directamente en la autonomía económica, en la integración social y en la reducción de la reincidencia. Sin embargo, representa un desafío estructural que es complejo y que está atravesado por múltiples factores, como la estigmatización, la falta de capacitación o formación, y la escasa o nula historia laboral previa. Estas dificultades hacen que la inserción laboral sea un tema que requiere un análisis en profundidad, tanto para comprender sus dinámicas como para identificar estrategias efectivas que promuevan oportunidades reales de empleo y participación en la sociedad.

En Uruguay aún son escasos los estudios empíricos que analicen el impacto de la privación de libertad en las trayectorias laborales de estas personas, lo que dificulta el desarrollo de estrategias que estén fundamentadas en evidencia. En ese sentido, esta investigación pretende contribuir a la generación de conocimiento empírico y aportar insumos para el desarrollo de intervenciones más efectivas para este grupo, cada vez más numeroso y marginado, en su proceso de reintegración social y laboral.

Finalmente, al formar parte de un equipo de trabajo consolidado, esta experiencia me ha permitido además de aplicar herramientas de evaluación de impacto y análisis de datos, desarrollar habilidades vinculadas al trabajo en equipo, la discusión académica y la elaboración de propuestas de investigación. Por lo tanto, la pasantía ha sido un aporte para la investigación en curso y, al mismo tiempo, un aprendizaje integral que fortalece mi perfil profesional y académico en el campo de los estudios del desarrollo.

3. Referencias teóricas

El sistema penitenciario en Uruguay está definido por principios constitucionales que buscan que la privación de libertad no sea solo un castigo, sino que tenga un propósito de rehabilitación y

reinserción social. La Constitución de la República Oriental del Uruguay establece en su Artículo 26:

A nadie se le aplicará la pena de muerte.

En ningún caso se permitirá que las cárceles sirvan para mortificar, y sí sólo para asegurar a los procesados y penados, persiguiendo su reeducación, la aptitud para el trabajo y la profilaxis del delito. (IMPO, 1967)

Este principio refuerza la idea de que el encarcelamiento no debería centrarse únicamente en la privación de libertad, sino en garantizar condiciones que permitan la reinserción efectiva de las personas una vez liberadas.

En este contexto, el Estado es un actor fundamental para la creación de condiciones que permitan la participación y el bienestar de las personas en la sociedad. Como señala O'Donnell (2008), “el Estado es el ancla indispensable de los derechos de la ciudadanía” (p. 4), lo que implica que su capacidad de acción no se limita solo a la coerción y el control social, sino que también abarca la promoción de políticas que favorezcan la integración y el acceso a oportunidades.

O'Donnell (2008) advierte que la debilidad estructural del Estado en la región ha dado lugar a una “ciudadanía de baja intensidad”, en la que amplios sectores de la población enfrentan además de privaciones materiales, restricciones en el acceso y ejercicio de derechos fundamentales. En sus palabras, “quienes la sufren no sólo son materialmente pobres, también lo son legalmente” (p. 9). Esta condición se traduce en un Estado que, en lugar de garantizar derechos y oportunidades, muchas veces opera con una “cara hostil”, reforzando dinámicas de exclusión y desigualdad en lugar de generar estrategias efectivas de integración social (O'Donnell, 2008).

En este marco, las políticas de reinserción social y laboral de personas privadas de libertad no pueden entenderse únicamente como una responsabilidad del sistema penitenciario, sino como parte de un entramado más amplio de actores e instituciones. Como señala Subirats et al. (2008), las políticas públicas no son el resultado exclusivo de la acción estatal, sino que emergen de la interacción entre múltiples actores con distintos intereses, capacidades y grados de influencia. Desde esta perspectiva, la implementación efectiva de políticas de reinserción requiere la

articulación entre diferentes niveles de gobierno, organismos públicos, el sector privado y la sociedad civil, dado que cada uno de estos actores desempeñan un rol en la generación de oportunidades y en la eliminación de barreras que dificultan la reintegración social y laboral.

También en esta línea, Zurbriggen (2011) enfatiza que las redes de políticas públicas constituyen un marco de interacción en el que se articulan actores con distintos niveles de poder y recursos, que influyen en el proceso de formulación e implementación de políticas. En el ámbito de la reinserción social, estas redes son clave para coordinar esfuerzos entre el Estado y otras organizaciones, asegurando que las iniciativas no operen de manera fragmentada. En este contexto, el rol del Estado no se reduce únicamente a la regulación y el control, sino que también implica la generación de mecanismos de cooperación y articulación que favorezcan el desarrollo de estrategias integradas.

El concepto de reinserción social se refiere al proceso mediante el cual las personas privadas de libertad pueden reincorporarse a la sociedad de manera efectiva una vez cumplida su condena. Según Harding et al. (2016, citado en Gambetta et al., 2023), este es un proceso que implica avances y retrocesos a lo largo del tiempo, y que va más allá de la recuperación de la libertad, ya que requiere la reconstrucción de vínculos con el entorno familiar, social e institucional, así como la integración en espacios como el mercado laboral, el sistema educativo y distintos ámbitos comunitarios.

En la misma línea, Manzzi et al. (2016) señalan que la reinserción social es un proceso sistemático que comienza con el ingreso de las personas al sistema penitenciario y continúa tras el egreso, considerando los factores individuales y sociales que influyen en su participación en actividades delictivas. Para que la reinserción social sea efectiva, es fundamental garantizar la cobertura de necesidades básicas, como la alimentación y la vivienda, y además, generar condiciones que permitan la estabilidad económica y el ejercicio pleno de sus derechos (Gallizo, 2007; Peillard et al., 2015; Harding et al., 2016, citados en Gambetta et al., 2023). Desde esta perspectiva, la reinserción se considera exitosa cuando la persona logra integrarse activamente en la comunidad y desarrollar la autonomía suficiente para tomar decisiones sobre su propia vida.

El Comisionado Parlamentario Penitenciario (2023) señala en su último informe que la reinserción social de las personas privadas de libertad debe ser un objetivo central del sistema

penitenciario. Para alcanzarlo, los regímenes de privación de libertad deben brindar un “tratamiento” orientado a la rehabilitación, entendido como un conjunto de acciones planificadas con objetivos definidos y una orientación pedagógica, con el propósito de dotar a las personas de herramientas que favorezcan su emancipación y su preparación para la vida en libertad. Este tratamiento implica asegurar el acceso a derechos fundamentales como la educación, la capacitación, la salud, la seguridad y la comunicación, elementos clave para brindar a las personas una oportunidad real de desarrollar sus capacidades y fortalecer sus habilidades para la convivencia en sociedad.

El concepto de “tratamiento” para la reinserción implica que la vida en prisión se asemeje lo más posible a la vida en el exterior. Cuanto más parecida sea la convivencia en la cárcel a la vida fuera de ella, mayor será la probabilidad de que la persona se desarrolle plenamente y reduzca su riesgo de reincidir en la violencia (Comisionado Parlamentario Penitenciario, 2023). Una cárcel que carece de actividades, de proyectos o de la capacidad de influir positivamente en el desarrollo de quienes están allí, no cumple con los estándares de un tratamiento adecuado. El último informe del Comisionado señala que más del 40% de las personas privadas de libertad se encuentran en centros penitenciarios donde no están recibiendo un tratamiento, lo que evidencia dificultades estructurales para garantizar condiciones adecuadas de reinserción social.

En esta línea, Wacquant (1999) sostiene que el encarcelamiento, lejos de cumplir una función rehabilitadora, profundiza las desigualdades estructurales y refuerza la marginalización de las personas más vulnerables. Según el autor, las cárceles reproducen las condiciones que llevan al delito, y a su vez agravan la exclusión social, por lo que es fundamental que las políticas post penitenciarias aborden tanto las barreras previas como las que surgen después del encarcelamiento.

En la mayoría de los casos, las personas privadas de libertad nunca estuvieron completamente integradas en la sociedad antes de cometer un delito, por lo que la reinserción no debería entenderse simplemente como el regreso al estado previo al encarcelamiento, sino que el desafío es más bien construir una verdadera inserción social (Gambetta et al., 2023).

En este contexto, el concepto de desarrollo humano resulta clave para entender las dinámicas de exclusión que sufre esta población. El desarrollo humano se entiende como un proceso que

amplía las oportunidades y capacidades de las personas para que puedan llevar una vida digna, con acceso a recursos materiales, sociales y culturales que les permitan ejercer plenamente sus derechos y participar activamente en la sociedad. La expansión de capacidades implica brindar a las personas las herramientas, habilidades y oportunidades necesarias para poder tomar decisiones y ejercer control sobre sus propias vidas. No se trata solo de satisfacer necesidades materiales, sino de que puedan desarrollar su potencial y acceder a los recursos necesarios para alcanzar sus objetivos (Sen, 2000; Max-Neef, 1993).

Este enfoque pone en el centro a las personas y sus condiciones de vida, considerando dimensiones clave como la educación, la salud, la vivienda, el acceso a un empleo digno y la participación en la vida comunitaria. Garantizar estos aspectos es esencial para promover la autonomía y el bienestar de todas las personas. En el caso de las personas privadas de libertad, implica concebir la inserción social como un proceso integral, que brinde las condiciones necesarias para que puedan reconstruir su vida con estabilidad, dignidad y autonomía.

Las condiciones de exclusión que atraviesa esta población no se inician en la adultez, sino que se trata de una continuidad de procesos de vulnerabilidad que comienzan en la infancia y persisten a lo largo de la adolescencia (Vigna, 2012). Las personas privadas de libertad enfrentan desigualdades estructurales mucho antes de su paso por el sistema penitenciario. Factores como la falta de acceso a la salud, la educación y la formación laboral, sumados a las dificultades para acreditar conocimientos y competencias cuando estas existen, se combinan con barreras en el acceso al mercado de trabajo y trayectorias laborales formales limitadas. En conjunto, estos elementos profundizan la vulnerabilidad social y, en muchos casos, contribuyen a que estas personas terminen en situación de privación de libertad (Vigna, 2012).

Dado que las desigualdades mencionadas persisten incluso después del egreso del sistema penitenciario, la reincidencia emerge como un indicador fundamental para evaluar en qué medida el sistema contribuye o no a evitar la repetición de delitos y a promover procesos de reinserción sostenibles. Según el Ministerio del Interior (2023), la reincidencia puede interpretarse desde diferentes perspectivas: como la repetición de conductas delictivas desde el punto de vista de la seguridad pública, como la reiteración de condenas en el ámbito jurídico, o como el re-encarcelamiento desde el ámbito penitenciario. Sin embargo, no existe una definición

universal de la reincidencia, debido a que su operacionalización es compleja y depende de los objetivos de las instituciones que la emplean (Ministerio del Interior de Uruguay, 2023). A pesar de esto, se entiende que la reincidencia es un indicador clave para medir la efectividad del sistema penal.

En Uruguay, hasta hace poco, no existía una definición formal y sistemática de la reincidencia, lo que limitaba la capacidad de medirla y compararla con otros países. Aunque se estimaba que la misma rondaba el 70%, no se contaba con un cálculo oficial ni con una metodología unificada para su medición. Frente a esta situación, en 2019 el Ministerio del Interior comenzó a desarrollar un criterio técnico para definir y calcular este indicador, lo que representó un avance significativo en la comprensión y evaluación de las políticas penales en el país (Ministerio del Interior de Uruguay, 2023).

Por otro lado, diversos estudios destacan que las sanciones no privativas de libertad, como las multas, la libertad condicional o el trabajo comunitario, han demostrado ser más efectivos para reducir la reincidencia en comparación con las penas tradicionales (Nagin et al., 2009; Mears et al., 2016, Vigna, 2024). Estas medidas permiten que los individuos permanezcan dentro de sus entornos familiares y sociales, facilitando su reintegración y disminuyendo el estigma asociado al encarcelamiento. Además, en casos de delitos leves o moderados, su aplicación contribuye a descomprimir el sistema carcelario y a focalizar los recursos en perfiles con mayores niveles de complejidad (Vigna, 2024).

En línea con estas investigaciones, el informe más reciente del Comisionado Parlamentario Penitenciario resalta que en 2023, el 40% de las personas privadas de libertad en Uruguay tienen penas menores a dos años. Estos datos reflejan una cantidad significativa de personas privadas de libertad con condenas relativamente cortas, lo que sugiere que muchos de ellos podrían haber sido sancionados mediante mecanismos alternativos en lugar de la privación de libertad (Comisionado Parlamentario Penitenciario, 2023).

Si bien el debate sobre las medidas alternativas ha avanzado, su desarrollo en Uruguay sigue siendo limitado. Vigna (2024) señala que la falta de compromiso institucional y presupuestal ha generado un “círculo vicioso” en el que las propias debilidades del sistema han reforzado el escepticismo sobre su efectividad. En este contexto, la falta de recursos y de una implementación

adecuada han limitado su desarrollo, así como el reconocerlas como una alternativa real a la privación de libertad.

Otro aspecto relevante en la discusión es la duración de las penas. Algunos autores argumentan que, aunque la privación de libertad puede prevenir delitos a través de la incapacitación (es decir, al impedir que la persona cometa nuevos delitos mientras se encuentra privada de libertad), extender la duración de las penas no siempre se traduce en una reducción de la criminalidad (Drago et al., 2009; Buonanno y Raphael, 2013). Si bien el alargamiento de la pena puede generar un efecto disuasorio marginal, este impacto tiende a reducirse cuando las condenas se extienden en exceso. Según estos autores, los posibles infractores no perciben diferencias significativas entre condenas largas y muy largas, lo que limita el efecto preventivo del endurecimiento de las penas. Incluso, en algunos contextos, prolongarlas podría ser contraproducente, ya que el encarcelamiento prolongado dificulta la reintegración social y laboral de las personas liberadas, aumentando así las tasas de reincidencia.

Desde esta perspectiva, resulta relevante considerar el análisis de Nagin et al. (2009) sobre los efectos negativos del punitivismo, y el de Drago et al. (2009) respecto a las limitaciones de las penas prolongadas. Estas investigaciones señalan que las políticas punitivas perpetúan dinámicas de exclusión, al mismo tiempo que exacerban las condiciones que originan el crimen. En esta línea, Pager (2003) advierte que el enfoque basado en el encarcelamiento masivo, lejos de mejorar la seguridad, puede reforzar las mismas condiciones de desigualdad y marginalización que conducen al delito en primer lugar (p. 937).

Desde la economía del crimen, uno de los enfoques teóricos en esta discusión es el modelo de elección racional desarrollado por Becker (1968). Este modelo parte de la premisa de que las personas toman decisiones considerando los costos y beneficios asociados con sus acciones, incluyendo el comportamiento delictivo. Según esta teoría, los individuos delinquen cuando perciben que los beneficios superan las posibles sanciones, como el castigo o la privación de libertad. Si bien este enfoque ha sido influyente, también ha sido objeto de críticas, por su limitada consideración de los factores sociales y culturales que moldean el comportamiento humano.

En contraste con la perspectiva individual planteada por Becker, estudios como el de Bhuller et al. (2016) amplían el análisis, al considerar los beneficios sociales de las políticas penitenciarias rehabilitadoras. Los autores abordan la racionalidad desde una perspectiva colectiva, analizando cómo los costos del encarcelamiento, en contextos donde se implementan políticas de rehabilitación, pueden ser compensados por los beneficios que este genera en términos de cohesión social y reducción del delito. Su investigación muestra cómo los programas de rehabilitación y formación laboral dentro del sistema penitenciario noruego contribuyen significativamente a reducir la reincidencia, especialmente entre quienes no tenían empleo antes de ingresar a prisión. Así, destacan la importancia de invertir en programas que promuevan la reinserción laboral y social de las personas privadas de libertad, con beneficios tanto para ellas como para la sociedad en su conjunto.

De todas maneras, es fundamental analizar las diferencias contextuales antes de trasladar estas conclusiones al caso de Uruguay. Nuestro país enfrenta desafíos estructurales que dificultan la reinserción social de las personas privadas de libertad, entre ellos el aumento sostenido de la población carcelaria, el hacinamiento, las malas condiciones edilicias, las limitaciones en el acceso a programas de rehabilitación, la falta de recursos humanos y la insuficiencia de alternativas al encarcelamiento y de políticas de apoyo tras la liberación (Comisionado Parlamentario Penitenciario, 2023; Vigna, 2024). Estas condiciones agravan las dificultades para una reinserción social efectiva y refuerzan la necesidad de diseñar estrategias adaptadas a la realidad local, basadas en evidencia y con un enfoque que contemple el desarrollo humano como un proceso multidimensional.

El análisis del sistema penitenciario y la inserción social de las personas privadas de libertad no puede limitarse a la reincidencia como único indicador de efectividad (Vigna, 2024). Es necesario considerar las condiciones previas al encarcelamiento y los factores que inciden en las trayectorias posteriores de quienes egresan del sistema, teniendo en cuenta las oportunidades reales de integración y las barreras estructurales que persisten tras la liberación.

En este sentido, el acceso al empleo es un factor importante para una reinserción efectiva, no solo porque provee los medios económicos necesarios para cubrir necesidades básicas, sino también porque otorga un propósito significativo a la vida de las personas. Más allá de generar

ingresos, el trabajo contribuye a la estabilidad, permite el desarrollo personal y profesional, y fomenta un sentido de pertenencia (Manzzi et al., 2016; Menese y Trajtenberg, 2016; Uggen, 2000). A través de las relaciones laborales y el acceso a beneficios y derechos, el empleo facilita la inclusión social y fortalece las redes de apoyo, elementos esenciales para el bienestar integral y la calidad de vida de las personas.

El concepto de penalidad laboral, en este trabajo, hace referencia a la desventaja sistemática en términos de acceso a empleo, estabilidad laboral y nivel de ingresos que enfrentan las personas con antecedentes penales en comparación con aquellas sin historial delictivo. En Uruguay, este fenómeno aún no ha sido ampliamente estudiado, pero la evidencia internacional sugiere que la estigmatización y la discriminación por antecedentes penales pueden tener efectos duraderos en las trayectorias laborales de las personas liberadas (Pager, 2003; Garin et al., 2023; Gordon y Neelakantan, 2021).

El impacto de la penalidad laboral se manifiesta en múltiples dimensiones. Una de las principales barreras es el estigma que enfrentan quienes egresan del sistema penitenciario (Barukel, 2015). Los prejuicios y la discriminación dificultan su reinserción laboral, agravando una situación de vulnerabilidad caracterizada por bajos niveles educativos y limitadas competencias laborales (Saavedra Mattar, 2023).

La exigencia del certificado de antecedentes penales representa un obstáculo para el acceso al empleo formal (Pager, 2003). Incluso cuando este requisito no es explícito, la discriminación opera de manera informal a través de los prejuicios arraigados en los empleadores. Además, quienes logran insertarse en el mercado laboral suelen acceder a empleos de baja calidad, con menor estabilidad y salarios por debajo del promedio. Esta situación responde a la estigmatización, la falta de capacitación y la ausencia de redes de contacto, factores clave para acceder a mejores oportunidades (Saavedra Mattar, 2023).

A esto se suma el insuficiente apoyo institucional para facilitar el acceso al empleo formal, como resultado, muchas veces las personas liberadas se ven obligadas a recurrir a trabajos informales, lo que en algunos casos puede aumentar el riesgo de reincidencia (Barukel, 2015; Garcé García Santos et al., 2017; Saavedra Mattar, 2023).

Desde esta perspectiva, abordar la penalidad laboral requiere generar condiciones que favorezcan el acceso al empleo para quienes egresan del sistema penitenciario y transformar las estructuras que dificultan su inserción en el mercado laboral y en la sociedad.

Sobre esta base, el análisis se enfocará en explorar dichas condiciones de acceso al empleo, identificando los principales obstáculos que enfrentan y las estrategias que podrían contribuir a mejorar sus oportunidades. Dado que la dificultad para reingresar al mercado laboral sigue siendo una de las barreras más críticas en el proceso de reinserción, a continuación se presentan el contexto y los antecedentes que permiten comprender esta problemática desde la evidencia empírica disponible.

Contexto y antecedentes

En las últimas décadas, los países de América Latina han experimentado un aumento sostenido de su población penitenciaria y Uruguay no ha sido la excepción. Según datos de World Prison Brief (2024), en los últimos veinte años la población penitenciaria del país se ha triplicado, pasando de aproximadamente 5.000 a 15.000 personas. Esto ubica a Uruguay entre los diez países con mayor tasa de encarcelamiento a nivel mundial (ver anexo 1), con una tasa de 460 personas privadas de libertad por cada 100.000 habitantes (Comisionado Parlamentario Penitenciario, 2024), la más alta de América del Sur.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Rehabilitación (en adelante INR), en diciembre de 2024 la población penitenciaria alcanzó un total de 16.118 personas. Desde 2019 y hasta la actualidad, el volumen de personas privadas de libertad crece, en promedio, en 1.000 personas por año (ver anexo 2), evidenciando un aumento constante y sostenido del encarcelamiento en el país.

Este fenómeno ha generado un grave hacinamiento en el sistema penitenciario, alcanzando niveles críticos, con una densidad carcelaria del 122% en el sistema penitenciario en general y una situación aún más preocupante en los centros para mujeres, donde la densidad llega al 190% (Comisionado Parlamentario Penitenciario, 2024; La Diaria, 2024).

Aunque las mujeres siguen representando una minoría dentro de la población penitenciaria, su peso relativo va creciendo año a año. Los datos más recientes indican que ya superan el 8% del total de personas privadas de libertad (Comisionado Parlamentario Penitenciario, 2024). En los

últimos doce meses, mientras la cantidad de varones creció en promedio un 3%, la población femenina aumentó un 17%, lo que muestra una tendencia preocupante en el aumento de mujeres privadas de libertad (Comisionado Parlamentario Penitenciario, 2024).

Este crecimiento acelerado plantea la necesidad de analizar las causas detrás de este fenómeno, teniendo en cuenta que la privación de libertad afecta de manera diferenciada a las mujeres. Factores como la responsabilidad en el cuidado de sus hijas e hijos, el acceso limitado a redes de apoyo y las condiciones específicas de reclusión hacen que sus necesidades y experiencias dentro del sistema penitenciario sean distintas a las de los varones. Estas diferencias han sido documentadas en informes oficiales, los que destacan la urgencia de diseñar políticas penitenciarias con perspectiva de género para atender sus particularidades (Comisionado Parlamentario Penitenciario, 2023, Vigna, 2024).

A mediados de 2020 se aprobó la Ley de Urgente Consideración (en adelante LUC)¹, que introdujo modificaciones en la política penal. Diversos estudios y organizaciones han advertido que la LUC ha fortalecido un enfoque punitivo, priorizando el encarcelamiento sobre medidas de rehabilitación y reinserción (Aschieri, 2023; La Diaria, 2022). Entre las modificaciones más significativas se encuentran el endurecimiento de penas y la restricción de beneficios penitenciarios, como la reducción de penas por estudio o trabajo y la prisión domiciliaria, lo que ha reducido las posibilidades de egreso anticipado para muchas personas privadas de libertad.

Uno de los efectos más preocupantes de la ley ha sido el incremento en el encarcelamiento de mujeres, lo que ha traído consecuencias profundas para ellas y para sus hijos e hijas (La Diaria, 2023; Brecha, 2023; El Observador, 2022). Este fenómeno está relacionado, en parte, con el artículo 74 de la LUC, que endureció las penas por delitos relacionados con el ingreso de drogas a centros de reclusión y su tráfico en el ámbito doméstico, afectando principalmente a mujeres jefas de hogar, quienes representan el 95% de las condenadas por estos delitos (La Diaria, 2023; El País, 2023). Como resultado, en numerosos casos, las y los menores quedan bajo el cuidado de familiares que no siempre pueden proporcionar un entorno adecuado. En otras situaciones,

¹ La Ley de Urgente Consideración (LUC) es una norma aprobada en Uruguay en 2020 bajo el mecanismo de urgente consideración, que permite al Poder Ejecutivo presentar proyectos de ley con plazos abreviados para su tratamiento parlamentario. La LUC incluyó casi 500 artículos que abarcan diversas áreas y dedicó una parte significativa a la seguridad pública, estableciendo el endurecimiento de penas y la restricción de beneficios para personas privadas de libertad. Su aprobación y el referéndum realizado en 2022 generaron un amplio debate en la sociedad uruguaya. (Tenenbaum y Gutiérrez, 2022; Luján y Puig, 2022).

ambos progenitores se encuentran privados de libertad si no se trata de hogares monoparentales, lo que profundiza la situación de abandono y precariedad de sus hijos e hijas.

Además, las nuevas figuras penales creadas por la LUC², como “agravio a la autoridad” y “resistencia al arresto”, podrían estar contribuyendo al incremento de la población carcelaria. En marzo de 2022, ya se habían condenado 510 personas por los nuevos delitos creados por la LUC, de las cuales 394 correspondían específicamente a estos dos delitos (La Diaria, 2023).

La sobrepoblación del sistema penitenciario representa un problema grave que deteriora las condiciones de vida de las personas privadas de libertad, dificulta el acceso a los servicios básicos y además, exacerba la violencia dentro de las cárceles (Vigna, 2024). Según el informe anual del Comisionado Parlamentario Penitenciario (2021), en más del 40% de las cárceles del país las condiciones de vida son muy malas, con elevados niveles de violencia, donde las personas privadas de libertad se encuentran en situaciones “de trato cruel, inhumano y degradante” (p. 95). Esta situación resalta una de las principales preocupaciones sobre el sistema penitenciario en Uruguay: la vulneración de los derechos humanos y las condiciones que agravan la situación de las personas privadas de libertad. A su vez, estas personas en algún momento recuperarán su libertad, por lo que resulta fundamental analizar qué ocurre después de su excarcelación y cuáles son las posibilidades reales de reinserción en la sociedad.

Cada año salen de la cárcel aproximadamente 9.000 personas (El País, 2024), pero muchas de ellas vuelven al sistema penitenciario al poco tiempo. Según un informe del Ministerio del Interior (2023), el 65,6% de las personas liberadas en 2019 reincidió en los tres años posteriores a su excarcelación, tendiendo a estabilizarse en torno al 70% pasados esos tres años. Estas cifras reflejan que las políticas de reinserción y rehabilitación no están siendo eficaces: 7 de cada 10 personas que recuperan su libertad, vuelven a delinquir.

El alto índice de reincidencia no solo evidencia fallas en el sistema penitenciario, sino que también pone de manifiesto un problema más profundo: las dificultades estructurales que enfrentan las personas liberadas para reinsertarse en la sociedad. Las cárceles separan físicamente a las personas de la sociedad y, además, las marginan social y económicamente,

² La LUC introdujo el delito de *agravio a la autoridad*, que penaliza expresiones o actos considerados ofensivos hacia funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones, y *resistencia al arresto*, que amplía las sanciones por negarse a cumplir órdenes policiales (La Diaria, 2021).

dificultando su reintegración una vez que recuperan la libertad. La estigmatización que sufren las personas liberadas, junto con la falta de acceso a oportunidades laborales, generan un ciclo de pobreza y marginalidad del cual es difícil salir. A su vez, esta exclusión impacta en las personas directamente involucradas y en sus familias, generando un problema intergeneracional que el sistema penal, lejos de mitigar, continúa profundizando a lo largo del tiempo (Nieto Ibarzabal, 2021).

Además, el perfil juvenil de la población penitenciaria en Uruguay es un dato relevante. Aproximadamente el 45% de las personas privadas de libertad tienen menos de 30 años, y casi dos tercios son menores de 35 años (Comisionado Parlamentario Penitenciario, 2023). La presencia de una población predominantemente joven refleja la pérdida de una parte importante de la fuerza laboral en su etapa más productiva, por lo que no abordar adecuadamente la reintegración laboral de estas personas implica no aprovechar un importante potencial humano.

En Uruguay se han implementado diversos programas orientados a la reinserción social y laboral de las personas privadas de libertad, aunque su efectividad aún enfrenta desafíos significativos. Instituciones como la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado³ (en adelante DINALI) y el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) ofrecen talleres de formación y programas de inserción laboral que buscan brindar a las personas liberadas, las habilidades necesarias para reingresar al mercado laboral. Además, el INR gestiona programas que promueven el acceso a la educación formal y no formal para personas privadas de libertad. Por su parte, la Universidad de la República (en adelante, Udelar) también cuenta con programas educativos que buscan facilitar el acceso a la educación terciaria para personas privadas de libertad. A través de diversas iniciativas, se promueve la formación académica en contextos de encierro, fomentando el aprendizaje interdisciplinario y brindando acompañamiento a las y los estudiantes en sus trayectorias educativas. Estas acciones refuerzan el derecho a la educación como herramienta clave para la reinserción social.

A pesar de esto, la falta de recursos y la alta demanda limitan el alcance de estos programas (El Observador, 2024; Montevideo Portal, 2022). Vigna (2024) señala que el acceso a la educación

³ La Dirección Nacional de Apoyo al Liberado (DINALI), dependiente del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), implementa programas de acompañamiento y apoyo a personas liberadas del sistema penitenciario, incluyendo orientación laboral, capacitación y programas de pasantías para facilitar la inserción en el mercado de trabajo (MIDES, s.f.)

formal dentro del sistema penitenciario sigue siendo muy reducido: solo entre un 20% y un 30% de la población privada de libertad logra acceder a estos programas. Esto refleja que, en la mayoría de los casos, el derecho a la educación se ejerce de manera excepcional dentro de las cárceles del país. Además, las oportunidades de formación no son equitativas en todos los establecimientos penitenciarios, lo que también genera desigualdades en el acceso. En cuanto a la educación no formal, su alcance es aún menor; en 2023, aproximadamente el 10% de la población penitenciaria pudo acceder a este tipo de formación (Vigna, 2024).

Sumado a esto, el acceso a plazas laborales dentro del sistema penitenciario es sumamente limitado, y la gran mayoría de las personas privadas de libertad que realizan alguna actividad laboral no reciben ningún tipo de remuneración (Vigna, 2024; Comisionado Parlamentario, 2023). Esta situación restringe sus posibilidades de autonomía económica durante el encierro y, a su vez, dificulta su reinserción laboral una vez en libertad. La falta de experiencia laboral formal y la escasa capacitación dentro de prisión agravan las dificultades que enfrentan las personas liberadas al reingresar al mercado de trabajo.

Diversos estudios han demostrado que estas barreras no se limitan al contexto penitenciario, sino que se extienden más allá de la liberación. Investigaciones realizadas en Estados Unidos evidencian que el estigma asociado a haber estado en prisión limita drásticamente las posibilidades de reinserción laboral, afectando el acceso a empleos formales y los niveles de ingresos que pueden alcanzar las personas liberadas (Pager, 2003; Garin et al., 2023; Gordon y Neelakantan, 2021).

En particular, el estudio de Garin et al. (2023) analiza los efectos del encarcelamiento en los resultados laborales y económicos de las personas privadas de libertad en Estados Unidos. Utilizando datos administrativos de Carolina del Norte y Ohio, los autores aplican enfoques cuasi-experimentales para evaluar cómo el encarcelamiento afecta el empleo y los ingresos. Los hallazgos indican que el encarcelamiento tiene un impacto negativo significativo en el corto plazo, con efectos que persisten mucho después de la liberación. Además, el estudio resalta que las condiciones previas al encarcelamiento, como la desconexión del mercado laboral, son factores clave para explicar las trayectorias económicas posteriores.

De manera complementaria, Gordon y Neelakantan (2021) estiman que el encarcelamiento en Estados Unidos tiene un efecto profundamente negativo en los ingresos esperados a lo largo de la vida, particularmente para hombres con menor educación. Los autores utilizan modelos estadísticos que integran datos longitudinales para estimar cómo el encarcelamiento afecta a individuos con características similares, destacando la relevancia de la educación y las oportunidades previas a la detención. Sus hallazgos muestran que estas variables son factores determinantes en la magnitud de los efectos negativos, y evidencia además, que las personas encarceladas enfrentan mayores periodos de desempleo, perpetuando la exclusión laboral y económica, con efectos que se extienden mucho más allá del tiempo cumplido en prisión.

Si bien los estudios en Estados Unidos han demostrado que el encarcelamiento tiene efectos negativos en la inserción laboral y la reincidencia, en América Latina también se han realizado investigaciones que muestran dinámicas similares. El estudio de Barukel (2015) aporta una perspectiva sociológica sobre los efectos del encarcelamiento en la reinserción social y laboral de varones que han estado privados de libertad en múltiples ocasiones. A partir de entrevistas en profundidad, la autora examina cómo la experiencia carcelaria afecta tanto la trayectoria laboral de las personas liberadas como su percepción sobre las oportunidades disponibles. La dificultad para acceder a empleos formales y la discriminación por antecedentes penales refuerzan un sentimiento de exclusión que, en muchos casos, limita la posibilidad de construir un proyecto de vida fuera del circuito delictivo.

Además, su estudio muestra que la relación entre empleo y delito no es lineal. Mientras algunos entrevistados nunca habían trabajado y rechazaban el empleo formal como una opción viable, otros sí contaban con experiencia laboral, aunque en condiciones de precariedad y bajos ingresos. En estos casos, el trabajo era percibido como una fuente de ingresos más, pero no como una alternativa real a las actividades ilegales. Barukel (2015) señala que muchas personas privadas de libertad alternan entre estrategias legales e ilegales según sus posibilidades y necesidades, lo que muestra que la exclusión del mercado laboral no siempre es la causa del delito, sino que también puede ser una consecuencia de trayectorias marcadas por la inestabilidad y la alternancia entre ambos mundos.

En el caso de Uruguay, distintas investigaciones han analizado cómo el encarcelamiento afecta la reinserción laboral y las probabilidades de reincidencia, identificando obstáculos específicos que enfrentan las personas liberadas (Saavedra Mattar, 2023; Munyo y Rossi, 2014; Bogliaccini et al., 2024). Un ejemplo de esto es el estudio de Saavedra Mattar (2023), quien analizó la discriminación laboral que enfrentan las personas con antecedentes penales en Uruguay, utilizando un diseño experimental de envío de currículums ficticios a ofertas de empleo en sectores como gastronomía, construcción y peluquería. Los resultados del estudio evidenciaron que las personas con antecedentes penales tienen un 44% menos de probabilidades de ser contactadas, en comparación con aquellas sin antecedentes. Los empleadores tienden a discriminar a estos individuos, motivados por prejuicios y temor a posibles riesgos, lo que reduce significativamente sus oportunidades laborales (Saavedra Mattar, 2023); esto refleja una discriminación estructural en el acceso al empleo.

Por otra parte, el estudio de Munyo y Rossi (2014) introduce el concepto de “reincidencia del primer día”. Los autores analizan datos de Montevideo y encuentran que el número de personas liberadas en un día está directamente relacionado con el número de delitos cometidos ese mismo día. Según sus hallazgos, una persona de cada cuatro reincide en su primer día de libertad, y este fenómeno está vinculado a la falta de recursos económicos inmediatos al momento de la liberación. En este sentido, los autores muestran que el incremento del monto entregado a las personas liberadas en 2010 se asoció con una disminución significativa de la reincidencia del primer día, y plantean la relevancia de este tipo de intervenciones. No obstante, cabe preguntarse si estas medidas, aunque efectivas a corto plazo, logran incidir en las dinámicas más profundas que perpetúan la reincidencia.

Otro aporte relevante para comprender los factores que inciden en este fenómeno en Uruguay es el trabajo de Bogliaccini et al. (2024). Este estudio utiliza datos administrativos para analizar cómo las condiciones del mercado laboral y las dinámicas específicas de las cárceles influyen en las probabilidades de reincidencia.

Los autores hacen una distinción entre delitos contra la propiedad, como robos o hurtos, y aquellos no vinculados a bienes materiales, como delitos violentos o contra las personas. Sus hallazgos sugieren que las personas que cometieron delitos contra la propiedad tienden a

responder de manera más favorable a las oportunidades laborales y estas suelen ser en sectores de baja calificación, como la construcción o los servicios domésticos. En estos casos, las oportunidades laborales tienen un impacto más claro en la reducción de la reincidencia, ya que quienes cometieron este tipo de delitos pueden ver el empleo como una alternativa viable para satisfacer sus necesidades materiales. Por otro lado, este efecto no se observa de manera consistente en personas que cometieron delitos que no están relacionados con la propiedad, lo que podría indicar que otros factores, como las dinámicas personales o sociales, pesan más en sus trayectorias post carcelarias.

Además, el estudio subraya que condiciones del sistema penitenciario, como el hacinamiento y la influencia del crimen organizado, desempeñan un rol importante, limitando las posibilidades de reinserción y, en muchos casos, reforzando vínculos con actividades ilegales posteriores a la liberación. Este hallazgo es especialmente relevante para Uruguay, dado el contexto de sobrepoblación penitenciaria y la alta densidad en varias de sus unidades, donde las dinámicas internas pueden actuar como un obstáculo adicional para la reinserción.

En conjunto, estos trabajos ayudan a entender algunas de las múltiples barreras que enfrentan las personas liberadas en Uruguay. Como advierte el Comisionado Parlamentario, “las muy malas condiciones carcelarias de hoy son la fuente de muchos de los delitos de mañana. No habrá seguridad pública sólida sin un sistema penitenciario técnico, rehabilitador y con recursos” (2023, p.149). Esta afirmación evidencia que lo que sucede dentro del sistema penitenciario no permanece aislado: tarde o temprano, se manifiesta en el conjunto de la sociedad. Si no se interviene de manera efectiva, se perpetúa un ciclo que eventualmente regresa en forma de mayor desigualdad, inseguridad, violencia y fragmentación social, por lo que es necesario repensar el enfoque de las políticas penitenciarias y de reinserción laboral, en búsqueda de soluciones que en lugar de aislar y castigar, contribuyan a la reconstrucción de la cohesión social y a la generación de oportunidades reales para quienes recuperan su libertad.

Relación con la práctica

El abordaje de la penalidad laboral durante la pasantía permitió reconocer que su análisis está atravesado por múltiples dimensiones estructurales asociadas a la privación de libertad. La literatura revisada mostró que el encarcelamiento no solo interrumpe las trayectorias laborales,

sino que también profundiza situaciones de exclusión previas y restringe las posibilidades de acceso a oportunidades una vez recuperada la libertad (Wacquant, 1999; Vigna, 2012; Pager, 2003; Barukel, 2015).

En la práctica, esto implicó la necesidad de analizar la problemática con una mirada integral, que considerara tanto los efectos inmediatos del encarcelamiento sobre el acceso al empleo como las condiciones estructurales que perpetúan la exclusión.

Asimismo, el marco teórico permitió contextualizar las dificultades de inserción laboral de las personas liberadas en relación con las políticas de reinserción y el rol del Estado en la garantía de derechos. Esto implica reconocer que la reinserción laboral no depende únicamente de la voluntad individual, sino también de las condiciones y oportunidades que generan las políticas públicas y el mercado de trabajo.

En este sentido, la pasantía permitió contrastar los marcos conceptuales con las experiencias y desafíos de las instituciones que trabajan en la reinserción de personas liberadas. A través de entrevistas y espacios de intercambio, fue posible reconocer cómo las desigualdades señaladas en la literatura se manifiestan en la realidad uruguaya. Por ejemplo, si bien en teoría existen programas de capacitación y empleo dirigidos a esta población, en la práctica su alcance es limitado y enfrenta dificultades operativas que reducen su efectividad (Vigna, 2024; Comisionado Parlamentario Penitenciario, 2023). Esta constatación reafirmó la importancia de consolidar estrategias de intervención más efectivas.

Durante mi participación en CINVE, propuse incluir el impacto de la LUC en el análisis, especialmente en lo relacionado con el aumento de la población penitenciaria y sus implicancias en el hacinamiento y las condiciones de vida en las cárceles. Además, planteé la necesidad de abordar este fenómeno considerando cómo las modificaciones introducidas por la ley han afectado de manera diferenciada a las mujeres privadas de libertad. Sin embargo, las limitaciones de tiempo y el acceso restringido a bases de datos impidieron llevar a cabo este análisis durante la pasantía, aunque se identificó este aporte como una línea de investigación futura viable, dado que los datos disponibles abarcan un período que permite desarrollarlo. Esta propuesta refuerza la importancia de contar con sistemas de datos más integrados y accesibles, que hagan posible evaluar de manera rigurosa el impacto de normativas como la LUC.

En definitiva, la pasantía permitió aplicar los enfoques revisados a un contexto de investigación aplicada, aportando herramientas para construir un análisis situado en Uruguay sobre la penalidad laboral asociada a la privación de libertad. Este proceso contribuyó a profundizar la comprensión del problema y permitió identificar los desafíos metodológicos que deberán abordarse en la continuidad de este estudio.

4. Diseño del plan de trabajo

Objetivo general de la pasantía

Elaborar una propuesta de investigación sobre la penalidad laboral de las personas egresadas del sistema penitenciario en Uruguay, para contribuir al diseño de políticas públicas orientadas a su reinserción social y laboral.

Objetivos específicos

1. Analizar las dinámicas de exclusión social y económica que se reproducen y agravan con la privación de libertad.
2. Evaluar el potencial de las fuentes de datos disponibles para el desarrollo de un estudio empírico sobre la penalidad laboral en Uruguay.
3. Realizar una estimación preliminar de la penalidad laboral asociada a haber estado en prisión.
4. Contribuir al debate proporcionando un enfoque integral que contemple las múltiples dimensiones de la privación de libertad y sus efectos en las trayectorias laborales de las personas liberadas.

Actividades planificadas para realizar en la pasantía

En línea con los objetivos planteados, se definieron las siguientes actividades para la pasantía:

1. Realizar una revisión exhaustiva de la literatura relevante sobre la temática para analizar estudios previos y establecer una base teórica sólida para el proyecto.

2. En colaboración con el equipo, diseñar la propuesta metodológica para la evaluación de impacto.
3. Aplicar técnicas de análisis de datos utilizando herramientas econométricas y estadísticas, incluyendo técnicas de evaluación de impacto cuasi-experimentales
4. Integrar hallazgos y colaborar en la redacción del proyecto orientado a la obtención de financiamiento, incorporando la metodología propuesta, los análisis de datos realizados y los hallazgos preliminares.
5. Elaborar un informe final de la pasantía que sintetice las actividades realizadas, los resultados obtenidos y los avances en el proyecto de evaluación de impacto, incluyendo conclusiones y recomendaciones para futuras investigaciones.

Metodología y enfoques

El análisis se desarrolló a partir de un conjunto de bases de datos administrativas proporcionadas por el INE, que abarcan el período 2018-2023. Estas bases contienen información proveniente de distintas fuentes, incluyendo registros del Sistema Integrado de Registros Estadísticos y Encuestas (SIREE) del INE, datos del Ministerio de Desarrollo Social (en adelante, MIDES), el Ministerio de Salud Pública (MSP) y registros laborales de la seguridad social, entre otras instituciones.

Las bases de datos incluyen información detallada sobre la prisión asignada a las personas, la sentencia, la duración de la pena y el delito cometido, así como características individuales como edad, sexo, composición del hogar y estructura familiar. También incorporan datos sobre la participación en programas sociales y laborales, el acceso a servicios de salud en condiciones de empleo formal y registros del sistema educativo público.

Parte de esta información proviene del Sistema Integrado de Información del Área Social (SIIAS)⁴, que integra datos de distintos organismos en áreas como seguridad social, salud,

⁴ El Sistema de Información Integrada del Área Social (SIIAS) es un sistema interinstitucional que reúne datos administrativos de más de 30 organismos públicos responsables de diversas políticas sociales en Uruguay. Su propósito es integrar y coordinar información en áreas como salud, educación, vivienda, empleo y seguridad social, facilitando el diseño, monitoreo y evaluación de políticas públicas para mejorar su eficiencia y efectividad (MIDES, 2024)

educación y empleo, permitiendo una visión más amplia de las condiciones socioeconómicas de las personas privadas de libertad y sus hogares.

Estas bases de datos ofrecen un insumo fundamental para el análisis, ya que proporcionan un perfil integral que facilita el estudio de las trayectorias de esta población. Como se mencionó previamente, no se contaba con una base unificada, sino con múltiples fuentes independientes. Esto requirió ajustar la metodología a la estructura fragmentada de la información disponible, delimitando con mayor precisión las variables y el alcance del estudio.

Estrategias de análisis planteadas

Se diseñó una propuesta metodológica basada en un enfoque cuasi-experimental, complementado con técnicas econométricas avanzadas, con el objetivo de estimar la penalidad laboral asociada a la experiencia de privación de libertad. Si bien no fue posible implementar la estrategia en su totalidad, el trabajo permitió avanzar en la definición de una línea de análisis que podrá servir de base para la continuidad de esta investigación y para estudios futuros.

La propuesta se organiza en torno a dos estrategias principales de estimación, orientadas a analizar distintas dimensiones del impacto del encarcelamiento en las trayectorias laborales de las personas egresadas del sistema penitenciario.

La primera estrategia se basa en la comparación de resultados laborales entre individuos que han sido encarcelados y aquellos que, teniendo características socioeconómicas similares, no han pasado por el sistema penitenciario. Este enfoque permite estimar la penalidad laboral asociada al encarcelamiento, proporcionando una evaluación más detallada de cómo esa experiencia afecta las oportunidades de empleo. Además, contribuye a comprender las dinámicas de exclusión laboral y económica, al identificar las diferencias atribuibles al encarcelamiento en lugar de a las características inherentes de los individuos.

La segunda estrategia se centra en el impacto de las condiciones penitenciarias, comparando los resultados laborales de personas asignadas a distintos centros penitenciarios. Este análisis controla las similitudes entre individuos, facilitando la identificación de diferencias en las trayectorias laborales en función de las características de las prisiones a las que fueron asignados.

Para ello, se utiliza la clasificación desarrollada por el Comisionado Parlamentario Penitenciario (2023), que categoriza los centros penitenciarios en tres niveles según su grado de cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos. Esta tipología considera aspectos como las condiciones de vida, los niveles de violencia y las oportunidades de rehabilitación dentro de cada establecimiento. A partir de esta clasificación, es posible analizar cómo factores como el hacinamiento, el acceso a programas de rehabilitación y las condiciones de reclusión impactan en la inserción laboral posterior. La hipótesis principal sostiene que algunas prisiones pueden agravar las externalidades negativas⁵, dificultando la reinserción social y laboral, mientras que otras ofrecen mejores condiciones que favorecen el proceso.

Para garantizar la validez y precisión de los resultados, el análisis combina dos metodologías complementarias: el emparejamiento por puntaje de propensión (PSM) y la técnica de diferencias en diferencias (DID) (CINVE, 2024). El PSM permite construir un grupo contrafactual con características observables similares al grupo tratado, tales como antecedentes familiares, nivel educativo o experiencia laboral previa, asegurando que las comparaciones reflejen diferencias atribuibles exclusivamente al encarcelamiento. La riqueza de la base de datos facilita la creación de un grupo de control robusto, minimizando los sesgos en la comparación. Por otro lado, el DID complementa este análisis al medir los cambios en los resultados laborales antes y después del encarcelamiento, comparándolos con los cambios en un grupo contrafactual durante el mismo período. Al analizar cómo cambian las condiciones laborales en ambos grupos a lo largo del tiempo, este enfoque permite estimar el impacto del encarcelamiento, asumiendo que, en ausencia del mismo, ambas poblaciones habrían seguido trayectorias similares. De esta manera, el DID ayuda a aislar el efecto del encarcelamiento al suponer que las diferencias no observables entre los grupos se mantienen constantes a lo largo del tiempo.

Si bien se planteó la posibilidad de analizar los efectos diferenciados del encarcelamiento según género, esta dimensión no fue incorporada en esta etapa del trabajo. Se propone retomarla como una línea de investigación futura, con el objetivo de explorar posibles diferencias en las

⁵ En este contexto, las externalidades negativas hacen referencia a los efectos perjudiciales que ciertas condiciones carcelarias pueden generar en la reinserción social y laboral de las personas privadas de libertad. Estos efectos incluyen la exposición a entornos de violencia, la falta de acceso a oportunidades de formación y empleo, el debilitamiento de redes de apoyo y la estigmatización, lo que puede dificultar aún más su integración tras el egreso del sistema penitenciario (Comisionado Parlamentario, 2023).

trayectorias laborales de mujeres y varones egresados del sistema penitenciario, considerando que la penalidad laboral ha sido menos estudiada en mujeres.

Realizar un análisis riguroso de estos efectos presenta desafíos metodológicos significativos, ya que las personas no son enviadas a prisión al azar, ni la asignación a diferentes centros penitenciarios es aleatoria. El principal desafío es que las personas privadas de libertad pueden presentar características distintas a aquellas que no han pasado por el sistema penitenciario, lo que puede afectar sus resultados laborales (como la probabilidad de conseguir empleo o los salarios que perciben). Por ello, las metodologías combinadas de PSM y DID ofrecen un marco para minimizar estos sesgos y garantizar la validez de los resultados.

Con el objetivo de ampliar la comprensión del fenómeno desde distintas perspectivas, decidí complementar el análisis cuantitativo con un enfoque cualitativo. Para ello, realicé tres entrevistas semiestructuradas a actores clave vinculados al sistema penitenciario, seleccionados por su conocimiento y experiencia en la temática. Una de ellas fue al Comisionado Parlamentario Penitenciario, con quien conversé sobre temas relacionados con la rehabilitación y la inserción laboral de las personas liberadas, así como los principales desafíos en la implementación de programas dentro de los centros de reclusión. También entrevisté a una investigadora académica especializada en criminalidad y violencia, cuya conversación, si bien se realizó en el marco de otro trabajo académico, permitió recoger reflexiones valiosas sobre el sistema penitenciario uruguayo. Finalmente, mantuve un intercambio con un representante de la DINALI, con quien dialogué sobre las dificultades y oportunidades que enfrenta la institución en la implementación de programas de inserción laboral y acompañamiento a personas liberadas.

Además, participé en diversas instancias de intercambio con personas vinculadas al sistema penitenciario, lo que permitió recoger diferentes miradas sobre los desafíos de la reinserción social. En conjunto, este enfoque cualitativo permitió abordar dimensiones que no se reflejan en los datos administrativos, ofreciendo una visión más amplia sobre la reinserción de las personas liberadas y los múltiples factores que inciden en su proceso.

Cronograma

A continuación, se presenta el cronograma de actividades previstas para el desarrollo de la pasantía.

Actividad	ago	set	oct	nov	dic	ene	feb
Definición de los objetivos específicos de la pasantía en conjunto con el equipo de trabajo							
Revisión de la literatura relevante sobre la temática							
Familiarización con la base de datos, explorando su estructura y contenido							
Desarrollo de la propuesta metodológica y selección de técnicas de análisis							
Depuración y organización de la base de datos, garantizando la consistencia y calidad de la información para el análisis							
Preparación de la base de datos para su análisis							
Aplicación de técnicas econométricas y estadísticas iniciales para explorar los datos							
Interpretación de resultados preliminares y ajuste de los modelos, según sea necesario, para mejorar la precisión de los hallazgos							
Integración de hallazgos y conclusiones							
Preparación del documento para presentar y obtener financiamiento							
Redacción del informe final de pasantía							
Entrega del informe final de pasantía a institución receptora							

Recursos y herramientas

Durante la pasantía, utilicé una serie de recursos y herramientas fundamentales para llevar a cabo las actividades previstas.

En cuanto a tecnologías y software, RStudio fue la herramienta principal empleada para el análisis de datos, ya que permitió realizar análisis estadísticos y econométricos avanzados, además de facilitar la manipulación y visualización eficiente de la información. Asimismo,

utilicé Stata para revisar y comprender el código de evaluaciones de impacto de otros estudios, y lo reescribí en R con el objetivo de adaptarlo a nuestro caso.

El proyecto se basó en el acceso a las bases de datos proporcionadas por el INE, que integra información detallada sobre personas privadas de libertad en Uruguay, junto con datos socioeconómicos y laborales. Además, recurrí a recursos bibliográficos y literatura académica relevante para sustentar el análisis y enriquecer el marco teórico, utilizando buscadores como Google Scholar, el repositorio de la Udelar (Colibrí) y el portal Timbó.

CINVE brindó un apoyo fundamental durante la pasantía, ofreciendo orientación en el desarrollo de la metodología y en el uso de las bases de datos. Asimismo, facilitó el acceso a una oficina con conexión a internet y una computadora, lo que permitió realizar las tareas asignadas. Su respaldo institucional hizo posible participar en el proyecto y trabajar con información de acceso restringido, sentando las bases para el desarrollo de la propuesta de investigación.

5. Resultados de la pasantía

Actores involucrados y actividades realizadas

Mi participación en la pasantía en CINVE se vinculó a la elaboración de un proyecto con el objetivo de postularlo a fondos concursables. En este proceso, intervinieron diversos actores que, de manera directa o indirecta, contribuyeron al avance del estudio.

CINVE, como institución receptora, desempeñó un rol central al proporcionar el marco metodológico y el acompañamiento técnico necesario para la exploración de la relación entre el encarcelamiento y las trayectorias laborales de las personas liberadas. Su apoyo fue clave para estructurar el enfoque de la investigación, analizar las bases de datos disponibles y formular una propuesta que brinde insumos clave para el diseño de políticas públicas en esta área.

La Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresas (en adelante ACDE) fue un actor relevante en la promoción del acceso a los datos utilizados en esta investigación. A través de gestiones con el Ministerio del Interior y el MIDES, facilitó la disponibilidad de la información en el laboratorio de microdatos del INE, contribuyendo a que estos datos pudieran ser analizados en

estudios sobre el vínculo entre el encarcelamiento y la inserción laboral. Además, ACDE fomentó el uso de esta información por parte de centros de investigación, destacando la importancia de generar evidencia en este campo.

Por su parte, el INE desempeñó un rol fundamental, ya que fue la institución encargada de administrar y proporcionar acceso a los datos utilizados en la investigación. Su papel fue clave en la centralización de información proveniente de diversas instituciones y en garantizar la disponibilidad de datos confiables para el análisis.

Sin embargo, el proceso también evidenció las dificultades que pueden surgir en la interacción con instituciones estatales, especialmente en términos de tiempos de respuesta y procesos burocráticos. A pesar de estos desafíos, la colaboración con el INE permitió organizar y estructurar información clave para este estudio y futuras investigaciones. Esta experiencia refuerza la importancia de contar con instituciones comprometidas con la producción y accesibilidad de datos, promoviendo investigaciones basadas en evidencia que contribuyan al diseño de políticas públicas.

Finalmente, mis principales actividades se centraron en cuatro ejes: relevamiento de literatura, un análisis cualitativo complementario, la exploración de las bases de datos y la construcción de códigos para la evaluación cuasi-experimental.

1. Relevamiento de literatura

Este proceso tuvo como objetivo analizar estudios previos y construir una base teórica sólida para el proyecto, permitiendo contextualizar la problemática en Uruguay y compararla con experiencias internacionales.

La revisión incluyó la búsqueda de antecedentes sobre los efectos de la privación de libertad en las trayectorias laborales, así como estudios vinculados a la exclusión social, la reincidencia y la penalidad laboral. Esta etapa resultó crucial para identificar enfoques metodológicos aplicables y detectar vacíos en la literatura que el proyecto podría abordar.

Además, se consultaron investigaciones nacionales e internacionales que exploraban el impacto del encarcelamiento desde diferentes perspectivas, lo que permitió establecer comparaciones y

extraer aprendizajes útiles para el caso uruguayo. Este trabajo sentó las bases conceptuales del proyecto y además, brindó insumos para la definición de objetivos y estrategias a lo largo de la pasantía.

2. Análisis cualitativo complementario

Como se detalló en la sección de metodología, se incorporó un enfoque cualitativo complementario, que incluyó la realización de entrevistas semiestructuradas a actores clave vinculados al sistema penitenciario, la academia y las políticas de inserción laboral.

Estas entrevistas resultaron fundamentales como complemento al enfoque principal de la pasantía, ya que permitieron ampliar la comprensión del fenómeno y abordar aspectos que no siempre quedan reflejados en los estudios cuantitativos. A través del diálogo con estos actores, fue posible contrastar la información obtenida en la revisión de literatura, así como identificar matices, tensiones y desafíos que inciden en la reinserción laboral de las personas liberadas. Este enfoque cualitativo aportó elementos valiosos para contextualizar la problemática en Uruguay, resaltando la necesidad de abordar sus múltiples dimensiones desde una perspectiva integral

Por otro lado, el ámbito académico también tuvo un papel relevante en el desarrollo de esta experiencia, particularmente a través del seminario que organizamos junto a tres compañeras, en el marco de la materia Taller II de la Licenciatura en Desarrollo. Este espacio permitió profundizar en la relación entre privación de libertad y desarrollo, reflexionar sobre el impacto del sistema penitenciario en la sociedad y generar un intercambio enriquecedor con otros/as estudiantes y docentes.

En este proceso, nos contactamos con la asociación civil Familias Presentes⁶, que trabaja en el apoyo a familiares de personas privadas de libertad. Como parte de este intercambio, realizamos una reunión virtual con integrantes de la organización, en la que abordamos el impacto del sistema penitenciario en las familias y los desafíos que enfrentan en este contexto. Esto nos permitió conocer de primera mano sus experiencias y perspectivas, lo que enriqueció el análisis al incorporar una dimensión social y humana que complementó el enfoque académico.

⁶ Asociación civil creada en 2022 por familiares de personas privadas de libertad en Uruguay.

A raíz de este contacto, fuimos invitadas a participar en un plenario de Familias Presentes, en el que se abordó el tema de justicia restaurativa⁷ y contó con la participación de una abogada y asesora legal de ASFAVIDE (Asociación de Familiares y Víctimas de la Delincuencia). En este espacio se reflexionó sobre la reparación del daño, el rol del sistema de justicia y los desafíos que enfrentan tanto las víctimas en su búsqueda de justicia como las personas privadas de libertad en su proceso de reinserción.

Dichas instancias fortalecieron la comprensión del problema desde diferentes ángulos y resaltaron la importancia de incluir las voces de quienes conviven directamente con la realidad del encarcelamiento y sus consecuencias.

De manera complementaria, asistí a un evento organizado por ACDE en el que se presentó el Programa Liberados⁸. Durante la actividad, se expusieron los logros alcanzados por la iniciativa y se buscó incentivar la adhesión de más empresas al programa, promoviendo la reinserción laboral de personas privadas de libertad. También, a partir de la entrevista con el Comisionado Parlamentario Penitenciario, fui invitada a participar en el XVI Espacio de Innovación Penitenciaria, organizado por el Parlamento del Uruguay en conmemoración del Día Internacional de los Derechos Humanos. Durante este evento se discutieron estrategias para una reforma penitenciaria sustentable, con la presentación de buenas prácticas y propuestas a futuro, lo que permitió conocer iniciativas en curso y reflexionar sobre la implementación de políticas que favorezcan la reinserción social y laboral de las personas liberadas.

3. Participación en la exploración de las bases de datos

Una vez obtenido el acceso al laboratorio de microdatos del INE, fue posible comprender la estructura de los datos y evaluar posibles estrategias de unificación. Al revisar las bases en detalle, identificamos diferencias en los formatos de registro de ciertas variables y la necesidad de consolidar información clave para que el análisis fuera viable.

⁷ Justicia restaurativa es un enfoque de justicia que pone en el centro las necesidades de quienes han sido afectados por un delito y de quienes lo han cometido, priorizando la reparación del daño sobre el castigo. En lugar de enfocarse únicamente en la sanción legal, busca promover el diálogo, la responsabilidad y la reintegración social, considerando también el impacto en la comunidad (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2006).

⁸ Liberados es un proyecto de ACDE en conjunto con el Ministerio del Interior, la DINALI y más de 30 empresas que busca brindar oportunidades laborales a personas privadas de libertad, para generar procesos de reinserción sostenibles mediante la participación activa del sector público y privado (ACDE, s.f.)

La principal dificultad a la que nos enfrentamos en el laboratorio fue que no se trataba de una base integrada con información consolidada de las distintas instituciones, sino de 15 bases separadas que debíamos unificar. Además, el volumen de datos en algunas de ellas impedía realizar uniones entre las bases o, en ciertos casos, incluso cargarlas en una sesión de R. Esto hizo necesario buscar soluciones alternativas para que el análisis fuera viable.

Luego de discutir estas limitaciones en el equipo, se definió una estrategia metodológica que implicó establecer un recorte a los 35 años de edad, con el objetivo de reducir el volumen de la base de datos y facilitar su integración con la información de las personas privadas de libertad.

La decisión de establecer este recorte responde a varios criterios. En primer lugar, se justifica en función de la relevancia de este grupo etario para el análisis del mercado laboral. Las personas menores de 35 años suelen encontrarse en etapas clave de su inserción y consolidación laboral, donde las oportunidades de empleo y las condiciones del mismo pueden diferir significativamente de aquellas de grupos de mayor edad.

Además, casi dos tercios de las personas privadas de libertad son menores de 35 años (Comisionado Parlamentario Penitenciario, 2023), lo que refuerza la pertinencia de este recorte para analizar la vinculación entre privación de libertad e inserción laboral.

La oportunidad de acceder a los datos permitió anticipar dificultades metodológicas, y a partir de esta exploración, se pudieron identificar soluciones y establecer los pasos siguientes para la integración de las bases. Aunque los tiempos acotados impidieron avanzar en la depuración y estructuración final de la base de datos, el trabajo en el laboratorio permitió clarificar los desafíos del proceso y definir estrategias metodológicas para etapas posteriores del proyecto.

4. Construcción de códigos para la evaluación cuasi-experimental

Trabajé en la adaptación y transcripción de un código de evaluación de impacto correspondiente a un proyecto anterior de CINVE. Esta evaluación estaba desarrollada en Stata y la reescribí en R para poder implementarla en un futuro en el laboratorio del INE.

Dado que las condiciones del laboratorio del INE son estrictas por normas de confidencialidad (sin acceso a internet, sin posibilidad de ingresar celulares ni tomar apuntes) no era posible llevar

el código ya escrito. De todas maneras, este ejercicio fue relevante para poder adaptar la metodología y prever cómo aplicarla luego a las variables seleccionadas. Además, me permitió realizar una simulación de una evaluación de impacto, lo que contribuyó a consolidar mi comprensión de las técnicas empleadas.

Evaluación crítica del proceso

Uno de los principales obstáculos que enfrentó este trabajo fue el acceso a los datos. Más allá de las restricciones en su disponibilidad, la fragmentación de la información representó un desafío adicional, dificultando la construcción de una base unificada y limitando la posibilidad de profundizar en el análisis.

Si bien la integración y el tratamiento de estos datos requerían un trabajo de mayor alcance y tiempo que excedía los plazos de la pasantía, el proyecto logró sentar bases fundamentales para futuras evaluaciones en un área aún poco explorada en el país. A lo largo del proceso, se identificaron los principales desafíos metodológicos para la integración de la información, lo que permitió delinear estrategias preliminares para su tratamiento y análisis. La revisión de literatura, la exploración de bases de datos y la adaptación metodológica, fueron pasos clave para confirmar la existencia de datos relevantes y poder determinar que, con un tratamiento adecuado, esta investigación es factible de realizar.

La experiencia reafirmó la importancia de combinar enfoques cuantitativos y cualitativos para abordar la penalidad laboral de las personas liberadas. El análisis de datos administrativos permite identificar patrones como tasas de inserción, brechas salariales y desigualdades en el acceso al empleo, pero no logra captar por completo las dimensiones sociales, culturales y del comportamiento humano que atraviesan el proceso de reinserción. En este sentido, el enfoque interdisciplinario propio de los estudios del desarrollo resultó especialmente útil para aproximarse a la relación entre privación de libertad y trayectorias laborales y sociales. Tal como señala el Comisionado Parlamentario (2024), entender y prevenir el delito requiere de la confluencia de múltiples disciplinas y de una mirada integral que abarque tanto el pasado como el futuro de las trayectorias de quienes atraviesan el sistema penitenciario. En un documento de trabajo entregado durante la entrevista, afirma: “antes de la cárcel hubo una crianza, un barrio, una esquina, una plaza, una escuela o un liceo entre muchas otras paradas. Después de la cárcel

hay también otras paradas” (Comisionado Parlamentario Penitenciario, 2024, p. 27). Un enfoque integral permite abordar las distintas etapas de esas trayectorias, y con ello, asegurar la continuidad de las políticas sociales orientadas a la inclusión.

Desde una mirada crítica, hay dos aspectos que podrían haber fortalecido este trabajo. En primer lugar, la falta de testimonios directos de personas liberadas en su proceso de reinserción laboral. Aunque se identificaron brechas estructurales y dificultades en el acceso al empleo, incorporar sus relatos y percepciones permitiría comprender con mayor profundidad los obstáculos, no solo desde una perspectiva económica, sino también desde sus expectativas, motivaciones y las barreras personales y sociales que enfrentan. En segundo lugar, resulta fundamental profundizar en el papel del sector privado en la reinserción laboral. Aunque se identificaron la falta de incentivos y la persistente estigmatización como factores clave en la exclusión del mercado formal, no se exploraron en profundidad estrategias implementadas en otros contextos que podrían servir como referencia. Integrar estos elementos en futuras investigaciones permitiría construir un análisis más completo y con mayor potencial para generar intervenciones efectivas.

Desde una perspectiva personal, la pasantía representó una instancia de aprendizaje significativa, en términos metodológicos y en la comprensión de las dinámicas institucionales que influyen en la investigación aplicada. La posibilidad de interactuar con distintos actores y de trabajar con marcos teóricos en contextos concretos contribuyó a fortalecer mi formación en el análisis de problemáticas complejas y en el desarrollo de estudios orientados a generar conocimiento útil para el diseño de políticas públicas.

Si bien durante la pasantía no se llegó a la etapa de transformar estos conocimientos en estrategias concretas, en caso de avanzar con este proyecto, pensar en cómo traducir los hallazgos en acciones que puedan implementarse en la gestión pública es un aspecto que me motiva especialmente. La brecha entre la producción de conocimiento y su aplicación en políticas efectivas, resalta la importancia de fortalecer los mecanismos de diálogo entre investigadoras, investigadores, tomadores de decisión y actores del sistema penitenciario.

6. Discusión

La reinserción social es un proceso complejo que involucra múltiples dimensiones y actores, por lo que resulta clave revisar las estrategias existentes y reflexionar sobre cómo se concibe la rehabilitación y cuál es su impacto en la sociedad. A partir de esta experiencia surgen una serie de reflexiones que permiten profundizar en los desafíos estructurales de la privación de libertad y la reinserción, así como en las tensiones entre lo que se plantea desde la teoría y lo que realmente sucede en la práctica.

Desde la teoría, la privación de libertad no debe ser solamente una sanción o castigo, sino también se entiende como una oportunidad para que las personas accedan a herramientas que faciliten su reinserción en la sociedad; sin embargo, en la práctica, esto está lejos de cumplirse. Los programas existentes suelen tener un alcance limitado y sin continuidad tras la liberación. Muchas de las políticas destinadas a la rehabilitación enfrentan dificultades en su implementación, ya sea por falta de recursos o por la ausencia de una estrategia clara que garantice el acompañamiento post penitenciario.

Las entrevistas realizadas evidencian un consenso en el diagnóstico sobre la situación penitenciaria en Uruguay y los desafíos de la reinserción social y laboral. Sin embargo, las estrategias propuestas para abordarlos varían según el enfoque institucional y/o académico, lo que refleja la complejidad del problema y la necesidad de abordajes multidimensionales.

El Comisionado Parlamentario (entrevista personal, 2024) enfatiza la falta de un proyecto estratégico que permita abordar de manera estructural los problemas del sistema, señalando que la urgencia cotidiana impide la planificación a largo plazo. Según él, “el sistema sigue siendo incompleto, con sobrepoblación, hacinamiento y una grave falta de recursos y personal técnico”. Áreas fundamentales, como el trabajo con las familias, son “prácticamente inexistentes”, y la ausencia de capacitación y apoyo dentro de las cárceles deja a muchas personas sin un proyecto de vida al momento de recuperar la libertad, lo que las expone a un alto riesgo de reincidencia (Comisionado Parlamentario, 2024).

Desde su perspectiva, comprender la “circulación social de la violencia” es clave para intervenir en la dinámica de exclusión que marca la vida de muchas personas antes, durante y después del

encarcelamiento. “...el mero encierro de los autores de actos ilegales son insuficientes para dar seguridad a la población. ¿Por qué? Porque el delito circula, no se queda “detenido” con la persona “detenida”, circula en el metabolismo de las circunstancias que lo hicieron posible...” (Comisionado Parlamentario, 2024).

Este concepto permite entender la violencia no como un hecho aislado o una acción individual, sino como un proceso que se reproduce y se transforma a lo largo del tiempo, traspasando generaciones y distintos espacios de la vida social. No es solo el acto delictivo lo que circula, sino también las condiciones estructurales que lo posibilitan, reproduciéndose en contextos donde el acceso a derechos está limitado y donde, en muchos casos, el delito aparece como una de las pocas opciones disponibles para la subsistencia (Comisionado Parlamentario Penitenciario, 2024).

La ausencia de oportunidades en la infancia y la adolescencia, especialmente en el acceso a educación, empleo y salud, genera un contexto de vulnerabilidad que puede derivar en trayectorias marcadas por la precariedad y la criminalización. El Comisionado advierte que el abandono escolar, la ruptura familiar, el consumo problemático y la falta de oportunidades laborales conforman una espiral de exclusión que, en muchos casos, culmina en la privación de libertad y se reproduce en las generaciones siguientes. Sin una intervención adecuada, este ciclo se perpetúa, afectando no solo a quienes han estado en prisión, sino también a sus familias y comunidades. En este marco, plantea que romper con la circulación social de la violencia requiere estrategias que no se limiten a respuestas punitivas, sino que intervengan en las condiciones estructurales que sostienen este ciclo.

En esta misma línea, la académica entrevistada (entrevista personal, 2024) plantea que el impacto del encarcelamiento no recae únicamente sobre las personas privadas de libertad, sino que se extiende a un conjunto más amplio de actores. Las y los funcionarios penitenciarios, las familias y las comunidades donde se concentra la población carcelaria también enfrentan las consecuencias de las condiciones del sistema penitenciario. La investigadora señala, además, que “la selectividad del sistema penal no distribuye aleatoriamente el castigo entre todos los sectores de la población”, sino que este recae de manera desproporcionada sobre ciertos grupos según su

sexo, edad, origen social y dimensión racial, profundizando vulneraciones preexistentes (entrevista personal, 2024).

Asimismo, advierte que Uruguay nunca ha contado con políticas post penitenciarias sólidas. Hasta 2015, la atención a las personas liberadas estuvo a cargo del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados, un organismo dependiente del Ministerio del Interior, con un enfoque asistencialista y una capacidad operativa muy limitada. A partir de ese año, fue sustituido por la DINALI, con el objetivo de brindar un acompañamiento más estructurado en los procesos de reinserción. También dentro del Ministerio del Interior, se creó la Oficina de Supervisión de Libertad Asistida para supervisar a las personas con medidas alternativas a la privación de libertad. Si bien esto implicó una mayor focalización en la población liberada, se mantuvo una fuerte impronta policial y escasa capacidad de intervención (investigadora, entrevista personal, 2024).

En la administración pasada, la DINALI fue trasladada al MIDES, lo que en principio podría favorecer una mejor articulación con otras políticas sociales. Sin embargo, tanto la investigadora como el referente de dicha institución señalaron que este cambio no vino acompañado de un fortalecimiento presupuestario ni de un incremento en el número de técnicos especializados, lo que condiciona su capacidad de articulación efectiva con el sistema penitenciario y otras áreas del MIDES. El entrevistado menciona la ausencia de una partida presupuestaria propia, ya que la DINALI continúa operando con los recursos asignados cuando dependía del Ministerio del Interior. Indicó, además, que la institución cuenta con apenas 70 funcionarios a nivel nacional para atender a unas 2.000 personas por año, lo que obliga a los equipos técnicos a asumir múltiples tareas y dificulta brindar un acompañamiento efectivo a lo largo del proceso de reinserción.

Otro problema identificado es la débil articulación entre la DINALI y el sistema penitenciario, lo que impide una transición fluida entre la privación de libertad y la reinserción social. Aunque existen programas de pre-egreso, estos son voluntarios, por lo que muchas personas no acceden a ellos antes de salir de la cárcel. Además, la falta de personal dificulta una cobertura efectiva y sostenida del acompañamiento post penitenciario, lo que deja a muchas personas en una situación de incertidumbre al recuperar la libertad.

Este problema también fue señalado por integrantes de Familias Presentes (comunicación personal, 2024): la falta de apoyo tras la liberación es una gran carencia del sistema. La gran mayoría de las personas liberadas no accede a los programas de reinserción existentes y, en muchos casos, salen sin dinero suficiente siquiera para un boleto de transporte, lo que refuerza la sensación de abandono por parte del Estado.

Según la investigadora (entrevista personal, 2024), la evidencia muestra que el período más crítico para la reincidencia son las primeras semanas y meses tras la liberación. Esto coincide con lo planteado por Munyo y Rossi (2014) sobre la reincidencia del primer día, ya que muchas personas reinciden apenas salen de prisión debido a la ausencia de recursos y redes de apoyo. No contar con un sostén inmediato al momento del egreso resulta determinante en las trayectorias posteriores, más allá de los procesos de rehabilitación dentro de la cárcel.

En este sentido, la entrevistada enfatiza que las políticas post penitenciarias deben abordar de manera coordinada las múltiples necesidades de las personas liberadas, incluyendo el acceso a vivienda, salud mental y vínculos comunitarios. Sin una estrategia articulada, las dificultades estructurales que enfrentan pueden impedir su inserción laboral y social, aumentando el riesgo de reincidencia.

Uno de los principales aportes de las entrevistas fue confirmar que, si bien el acceso al empleo es un factor clave, no siempre es la prioridad inmediata. La académica subraya la necesidad de un enfoque integral, ya que sin condiciones básicas cubiertas es difícil sostener un trabajo: “si vos tenés una situación de consumo problemático, o no tenés dónde vivir, dónde pasar la noche, es bastante difícil sostener un trabajo” (entrevista personal, 2024). También advierte que se tiende a asociar la reinserción únicamente con conseguir un empleo, cuando en realidad este no siempre constituye el primer paso en el proceso de integración social. En esta línea, enfatiza que las políticas post penitenciarias deben contemplar la diversidad de situaciones y necesidades presentes en la población liberada, y no centrarse exclusivamente en la dimensión laboral.

De forma complementaria, el referente de la DINALI menciona que muchas veces hay aspectos previos a la inserción laboral que deben trabajarse, como los hábitos laborales, la salud o la estabilidad emocional, ya que sin estas condiciones el empleo puede convertirse en un factor de riesgo en lugar de una solución. Si una persona no ha desarrollado herramientas para manejar

conflictos, cumplir con horarios o gestionar sus responsabilidades, la exigencia de un entorno laboral puede llevar al fracaso, reforzando sentimientos de frustración y exclusión (entrevista personal, 2025).

En la misma línea, el Comisionado Parlamentario señala que las dificultades para conseguir empleo tras la liberación están vinculadas a factores estructurales y personales. La falta de capacitación laboral y el desarrollo de habilidades blandas representan obstáculos significativos, lo que refuerza la necesidad de programas que no solo promuevan el empleo, sino que también brinden herramientas para la adaptación al mercado de trabajo.

Además, enfatiza que la crianza y las experiencias previas inciden en la “inempleabilidad” de ciertos grupos, particularmente aquellos con dificultades de socialización, escasa empatía o problemas de salud mental. Sostiene que "el núcleo de más alta reincidencia", en general, proviene de entornos que no favorecieron el desarrollo de habilidades sociales básicas: "por su crianza, no pudieron desarrollar esa capacidad de ponerse en lugar del otro, de comprender el sentimiento del otro, de administrar las necesidades, los impulsos, las emociones" (entrevista personal, 2024).

El referente de la DINALI advierte que uno de los mayores obstáculos en la reinserción laboral de las personas liberadas es la resistencia del sector privado a contratarlas. Si bien el entrevistado explica que algunas empresas han comenzado a abrir oportunidades de empleo, el estigma sigue siendo un problema estructural. La percepción de riesgo y desconfianza de los empleadores hace que, incluso cuando las personas liberadas tienen capacitación y experiencia, se les excluya del mercado formal. “Existe mucha estigmatización y mucho miedo también, miedo que se genera a través de la sociedad y los medios de comunicación, y eso conspira un poco contra nuestro trabajo” (entrevista personal, 2025). Esta percepción coincide con lo planteado por Pager (2003) y Saavedra Mattar (2023), quienes evidencian que los antecedentes penales reducen significativamente las probabilidades de acceder a un empleo.

Si bien la DINALI trabaja en convenios con algunas empresas privadas y organismos públicos, estos programas son insuficientes frente a la magnitud del problema. “Nosotros tenemos pasantías laborales, convenios con el Correo, con OSE, con UTE, con varias intendencias, con el Instituto Nacional de Rehabilitación... pero en total son unas 200 pasantías para 2.000 personas

que atendemos por año. Es muy poco” (entrevista personal, 2025). También menciona que es necesario generar incentivos para que el sector privado amplíe la contratación de personas liberadas, como beneficios fiscales o subsidios salariales, pero reconoció que aún falta una política integral en este sentido.

Asimismo, el Comisionado señala que el estigma asociado a los antecedentes penales es un problema significativo, especialmente para quienes presentan signos visibles de haber estado en prisión, como tatuajes en el rostro: "difícil que alguien contrate de portero a alguien que tiene toda la cara tatuada con revólveres, lágrimas y calaveras... difícil. No digo que no, porque el mundo está cambiando mucho... pero son complicaciones" (entrevista personal, 2024).

A su vez, aclara que la principal dificultad no radica en la falta de voluntad de inserción, sino en que estas personas parten de una situación de extrema desventaja y requieren estrategias que garanticen el acceso a derechos básicos como educación, salud y empleo, pero con un mayor nivel de apoyo y acompañamiento, dado que "arrancan de muchísimo más abajo" (Comisionado Parlamentario Penitenciario, entrevista personal, 2024).

El Comisionado enfatiza que el sistema penitenciario debería ser una oportunidad para interrumpir el ciclo de exclusión y cuestiona la idea generalizada en la población de que la cárcel “no educa ni rehabilita a nadie”, señalando que, aunque esta no garantiza la reinserción, muchas personas logran completar estudios, adquirir habilidades y reconstruir su vida dentro de prisión. El problema, subraya, es que el sistema aún carece de los recursos suficientes para ofrecer estas oportunidades de manera sistemática.

Por otro lado, el Comisionado Parlamentario y el representante de la DINALI reconocen que el sistema penitenciario uruguayo ha sido diseñado principalmente en función de la población masculina. El Comisionado sostiene que la privación de libertad de mujeres "tiene poco que ver con la de los hombres", ya que sus delitos suelen ser menos violentos y están asociados a contextos de explotación y violencia (entrevista personal, 2024). En esta línea, señala que "la reclusión no está hecha para mujeres", dado que históricamente han sido ubicadas en sectores dentro de cárceles masculinas, con menos acceso a espacios y programas de rehabilitación, lo que profundiza la desigualdad dentro del sistema penitenciario (entrevista personal, 2024).

Las modificaciones introducidas por la LUC han profundizado un enfoque punitivo que no necesariamente contempla estas diferencias. Sobre esto, la investigadora entrevistada advierte que estas medidas han tenido un efecto particularmente negativo en las mujeres (entrevista personal, 2024). El crecimiento de la población femenina en las cárceles sugiere que el endurecimiento de penas, especialmente en delitos vinculados al microtráfico⁹, ha tenido un impacto desproporcionado, reforzando la exclusión de quienes ya se encontraban en situaciones de vulnerabilidad.

Esta situación plantea interrogantes sobre la efectividad de estas medidas, ya que lejos de afectar las estructuras que sostienen el narcotráfico, terminan criminalizando a quienes ocupan los eslabones más débiles de la cadena, con consecuencias que trascienden el ámbito penitenciario y afectan también a sus familias. Además, la investigadora entrevistada señala que otras disposiciones de la LUC, como las restricciones a la redención de pena por trabajo o estudio, han extendido las condenas y eliminado un incentivo para que las personas privadas de libertad se involucren en actividades educativas y laborales. Según afirma, esto ha generado desmotivación, afectando tanto la participación como la dinámica dentro de las cárceles (entrevista personal, 2024).

Complementando esta perspectiva, el referente de la DINALI subraya que las mujeres y las personas trans privadas de libertad enfrentan mayores dificultades tanto dentro de la cárcel como en su proceso de reinserción. "El sistema penitenciario está pensado para hombres y no para mujeres. Ahí ya hay un debe bastante importante" (entrevista personal, 2025). Explica que la mayoría de los programas de reinserción y capacitación están orientados a los hombres, debido a que representan la mayor parte de la población carcelaria; esto ha hecho que las mujeres tengan menos oportunidades de formación y acceso al empleo al recuperar la libertad. "Nosotros, al tener muchísima mayor demanda de hombres, también tenemos una dificultad en cuanto a visualizar y generar opciones específicas para mujeres" (entrevista personal, 2025).

⁹ Microtráfico se refiere a la distribución y venta de sustancias ilícitas en pequeñas cantidades, generalmente a nivel local o barrial. En Uruguay, el microtráfico ha sido identificado como una de las principales causas del encarcelamiento de mujeres, muchas de las cuales se ven involucradas en esta actividad debido a la exclusión social, la falta de oportunidades laborales y la necesidad de sostén económico para sus familias (Montealegre Alegría, Sapriza y Folle Chavannes, 2016)

En el caso de las personas trans, el entrevistado destaca que enfrentan una doble vulnerabilidad, ya que además del estigma asociado a haber estado en prisión, deben lidiar con la discriminación por su identidad de género. “Es importante dar el salto y focalizar en función de la situación de género, tanto mujeres como personas trans. Hay otras cuestiones a resolver que no son las dificultades que tiene el hombre en general” (entrevista personal, 2025). Menciona que, aunque la DINALI ha intentado incorporar estrategias específicas para estos grupos, los recursos siguen siendo limitados y se necesita un enfoque más estructurado.

Uno de los puntos importantes que destaca el representante de la DINALI es la necesidad de cambiar la forma en que se perciben las políticas de reinserción social (entrevista personal, 2025). Explica que estas políticas suelen verse como un gasto para el Estado, cuando en realidad representan una inversión que puede generar importantes ahorros en áreas como seguridad, justicia y salud. “No existe ningún estudio específico que muestre todo lo que se puede ahorrar el Estado y la sociedad en general con cada persona que no reincide y que no vuelve a cometer delitos” (entrevista personal, 2025). A pesar de esto, menciona que esta discusión aún no ha sido abordada en profundidad desde una perspectiva económica.

En esta línea, Bhuller et al. (2016) evidencian que la reinserción laboral reduce la reincidencia y, con ello, la carga sobre el sistema penitenciario. Su estudio muestra que quienes acceden a empleo tras la liberación tienen menores probabilidades de reincidir, lo que sugiere que fortalecer estos programas podría disminuir los costos asociados a nuevas detenciones y condenas, generando un beneficio tanto social como económico.

A su vez, el entrevistado señala que la falta de integración de bases de datos entre la DINALI, el MIDES y el INR dificulta el diseño y evaluación de las políticas de reinserción social. Si bien la DINALI ahora forma parte del MIDES, menciona que la burocracia y la falta de autonomía institucional siguen siendo barreras para consolidar un sistema de información unificado, lo que a su vez complica la gestión de los programas y el seguimiento de las personas liberadas (entrevista personal, 2025).

Más allá de lo administrativo, esto refleja las limitaciones del Estado para coordinar acciones entre sus distintas áreas. Como señala O'Donnell (2008), la capacidad estatal no depende solo de su presencia formal, sino de su efectividad para garantizar derechos y coordinar políticas

públicas de manera integrada. En esta línea, Zurbriggen (2011) advierte que la fragmentación institucional genera políticas desarticuladas, donde cada organismo opera de forma aislada, dificultando estrategias de reinserción sostenibles. La ausencia de un sistema de información unificado restringe la evaluación de las intervenciones y dificulta la generación de respuestas basadas en evidencia, afectando la planificación y el impacto de las políticas dirigidas a la población liberada.

A pesar de estas limitaciones estructurales, el Comisionado Parlamentario destaca la importancia de fortalecer y ampliar experiencias positivas que existen dentro del sistema, como los programas de capacitación y acompañamiento que han mostrado resultados alentadores. Si bien afirma que la cárcel no garantiza la rehabilitación, enfatiza que cuando se brindan oportunidades educativas y laborales, muchas personas logran reinsertarse (entrevista personal, 2024).

En cuanto a buenas prácticas internacionales, el Comisionado (entrevista personal, 2024) menciona la experiencia de los centros de medio camino¹⁰ en países como España, donde las personas en proceso de reinserción pueden cumplir parte de su condena en un régimen más flexible, con acceso a formación y empleo mientras continúan bajo supervisión. Desde su perspectiva, Uruguay debería considerar la implementación de programas piloto de este tipo para facilitar la transición de la cárcel a la sociedad y reducir el riesgo de reincidencia.

No obstante, señala que estos cambios requieren planificación, recursos y voluntad política. Más allá de las medidas urgentes, insiste en la importancia de diseñar un proyecto estratégico sustentable, capaz de generar transformaciones sostenibles en el tiempo. Aunque el proceso puede tomar tiempo, en Uruguay ya existen bases sobre las cuales construir. La presencia de actores nuevos, el creciente interés académico y el compromiso de distintos sectores abren una oportunidad real para avanzar en esta dirección.

En este sentido, la entrevista con el Comisionado Parlamentario permite reconocer que, a pesar de las dificultades del sistema penitenciario, existen oportunidades de cambio. Al finalizar, me entregó una postal (ver Anexo 6) con una fotografía tomada por él, que muestra una ventana con

¹⁰ Los Centros de Inserción Social (CIS), como son llamados en España, son establecimientos penitenciarios diseñados para facilitar la reintegración de las personas privadas de libertad a través del régimen abierto y el cumplimiento de penas alternativas. En estos centros, los internos pueden participar en actividades laborales, educativas y formativas fuera del centro durante el día, regresando para dormir, con el objetivo de fortalecer su autonomía y responsabilidad (Proyecto Prisiones, s.f.).

barrotes en el Penal de Libertad, donde una pequeña planta crece en una maceta improvisada. “Esta es una foto sacada en el penal, para que tengas esperanza... esto lo hizo un preso en el peor lugar de Uruguay... ¡el tipo usa una macetita!” (Comisionado Parlamentario, entrevista personal, 2024). La imagen se titula Derechos Humanos: trabajar por la esperanza desde la esperanza.

Las entrevistas aportaron insumos clave para este trabajo. Aunque el foco de la investigación estaba en la medición del impacto de la penalidad laboral asociada a la privación de libertad, la interacción con diferentes actores permitió enriquecer el análisis con una mirada más integral. La combinación del enfoque cuantitativo con las perspectivas sociales y políticas posibilitó una mejor comprensión de las dinámicas que inciden en la reinserción laboral y en las condiciones de vida de las personas liberadas.

A lo largo del proceso, quedó claro que el acceso al empleo es solo una parte del problema. La falta de una estrategia integral que garantice condiciones mínimas para quienes recuperan la libertad sigue siendo una de las principales barreras para la reinserción. Las diferencias entre lo que se plantea desde la política pública y lo que realmente sucede en la práctica llevan a cuestionar qué tipo de rehabilitación se está promoviendo. La mayoría de las personas que egresan del sistema penitenciario lo hacen en condiciones de extrema precariedad, y a esto se suma la persistente estigmatización que continúa operando como una barrera para el acceso a derechos básicos.

Pensar estas tensiones desde una perspectiva de desarrollo implica entender que la reinserción no puede depender únicamente de iniciativas aisladas ni de la capacidad individual de quienes recuperan la libertad. Requiere un enfoque integral que articule políticas públicas, programas de apoyo y oportunidades reales de inserción laboral y social. Esto no solo supone garantizar el acceso a educación, trabajo y vivienda, sino también crear condiciones que permitan a estas personas reconstruir sus proyectos de vida con autonomía y estabilidad, reduciendo los factores que perpetúan la exclusión y la reincidencia.

Desde esta perspectiva, la reinserción debe ser vista como una responsabilidad colectiva. Para que las personas liberadas puedan realmente acceder a una segunda oportunidad, es necesario

que el Estado, las instituciones y la sociedad en su conjunto asuman un compromiso con la construcción de condiciones de vida más equitativas.

Esto lleva a plantear las siguientes interrogantes: ¿qué rol debe asumir el Estado en este proceso? ¿Cómo pueden coordinarse mejor los distintos actores para construir una estrategia que ofrezca oportunidades reales y sostenibles? ¿De qué manera puede la sociedad civil involucrarse en este proceso para generar redes de apoyo más efectivas? ¿Cómo se puede reducir el estigma asociado a la privación de libertad y promover un acceso más equitativo a los derechos básicos?

Estas preguntas buscan abrir el debate sobre el diseño de estrategias de inclusión que, además de atender las necesidades inmediatas de las personas liberadas, contribuyan a una transformación estructural en las políticas post penitenciarias. Si la reinserción es realmente un objetivo, entonces no debería depender de soluciones parciales ni de esfuerzos individuales, sino de una política de Estado que garantice derechos y oportunidades efectivas para todas las personas liberadas.

Propuesta de acciones

Pensar en políticas de reinserción efectivas implica actuar sobre distintas dimensiones. En este sentido, se identifican cuatro áreas clave que podrían contribuir a transformar el proceso de salida del sistema penitenciario.

Fortalecimiento del acceso a oportunidades laborales: la oferta de programas de formación y capacitación dentro del sistema penitenciario sigue siendo insuficiente y, en muchos casos, no logra traducirse en oportunidades reales de empleo tras la liberación. La falta de articulación con el mercado laboral deja a muchas personas egresadas sin condiciones efectivas de inserción (Comisionado Parlamentario, 2023). Si bien existen iniciativas y programas como los equipos de trabajo y apoyo impulsados por la DINALI, estos continúan siendo programas piloto que no logran cubrir la demanda del sistema. Su alcance es limitado y benefician solo a una parte reducida de la población liberada.

La estigmatización también persiste como una barrera estructural. Muchas empresas se muestran reticentes a contratar personas con antecedentes penales, lo que refuerza su exclusión del mercado laboral y las expone a situaciones de precariedad e informalidad. Para revertir esta

tendencia, es necesario fortalecer la intermediación laboral entre personas liberadas y potenciales empleadores, asegurando un acompañamiento adecuado durante este proceso. También es fundamental crear incentivos dirigidos a las empresas, desarrollando mecanismos que faciliten la contratación de personas liberadas y promuevan su integración en el mercado laboral.

Si bien han surgido algunas iniciativas que buscan generar oportunidades laborales para esta población, su impacto sigue siendo limitado. La Red de Oportunidades¹¹ ha comenzado a articular con el sector privado para promover la inserción laboral de personas liberadas, pero su alcance es reducido. En esta misma línea, el programa Liberados, impulsado por ACDE, ha promovido la vinculación entre personas egresadas del sistema penitenciario y empresas dispuestas a contratarlas, acompañando el proceso de adaptación al empleo. Sin embargo, estos programas enfrentan múltiples desafíos, entre ellos la falta de incentivos claros para las empresas y la persistente resistencia del mercado de trabajo a incorporar a esta población.

Para avanzar hacia un cambio estructural, es necesario ampliar la cobertura de formación y capacitación en contexto de encierro, garantizando certificaciones reconocidas que mejoren las posibilidades de inserción tras la liberación.

Acceso a derechos básicos: vivienda, salud y educación. Más allá del acceso al empleo, la reinserción efectiva requiere garantizar condiciones mínimas de vida digna. La falta de vivienda, el acceso restringido a la salud y las dificultades para retomar estudios representan barreras significativas para la estabilidad de las personas liberadas.

En muchos casos, las personas egresadas del sistema penitenciario no cuentan con un lugar donde residir. Esto evidencia que es necesario generar mejores programas de acceso a vivienda transitoria, articulados con políticas de inclusión social que brinden estabilidad durante los primeros meses tras la liberación y faciliten el acceso a soluciones habitacionales más permanentes.

¹¹ La Red de Oportunidades es una iniciativa del MIDES que busca fomentar la contratación de personas liberadas del sistema penitenciario por parte de empresas, con el objetivo de facilitar su reinserción laboral y social. A través de esta red, se brinda apoyo tanto a empleadores como a personas egresadas del sistema carcelario, promoviendo oportunidades de empleo formal y acompañamiento en el proceso de integración (El País, 2023; MIDES, 2023).

El acceso a la salud también es un componente fundamental en la reinserción, especialmente en el caso de personas con consumo problemático. La relación entre consumo problemático, privación de libertad y exclusión social es ampliamente reconocida, pero los servicios de salud dentro de las cárceles continúan siendo insuficientes. Según el Comisionado Parlamentario (2023), aunque se han implementado programas piloto para el tratamiento de adicciones, estos alcanzan a un número reducido de personas y no forman parte de una estrategia a nivel nacional. Esto es especialmente preocupante porque muchas personas llegan a prisión con antecedentes de consumo, empeorando su situación durante el encierro y dificultando su reinserción al salir. Para enfrentar el problema, sería importante fortalecer la presencia de equipos especializados en salud mental y consumo problemático dentro de las cárceles, asegurando al menos una atención básica durante la reclusión. Pero además, contar con un enfoque que también abarque la atención post penitenciaria ayudaría a dar continuidad a los tratamientos, evitando que quienes egresan del sistema enfrenten estas dificultades sin tener apoyo. En este sentido, la coordinación con el sistema de salud pública resulta clave para facilitar el acceso a tratamientos de adicciones después de la liberación.

En cuanto a la educación, muchas personas privadas de libertad retoman sus estudios dentro del sistema penitenciario, pero no logran continuidad una vez en libertad, por lo que se deben fortalecer mecanismos de articulación entre el sistema penitenciario y las instituciones de educación formal.

Medidas alternativas y programas de transición: las medidas alternativas ofrecen una respuesta al conflicto penal que, en muchos casos, resulta más humanitaria, además de ser una opción más eficaz y eficiente (Vigna, 2024). En el caso de delitos leves o moderados, estas medidas pueden ser una alternativa más efectiva que la cárcel, ya que permiten una respuesta con un sentido más educativo y reparador, evitando el impacto negativo del encierro. Estas iniciativas permiten que las personas egresadas accedan progresivamente a oportunidades de formación, empleo y apoyo psicológico antes de completar su condena, lo que facilita su adaptación y disminuye las barreras que enfrentan al recuperar la libertad. Además, alivian la sobrepoblación carcelaria y fortalecen las redes de apoyo comunitario. Para que estas estrategias sean efectivas, el acompañamiento y la supervisión por parte de profesionales capacitados y dedicados específicamente a esta tarea resultan fundamentales (Vigna, 2024).

El último informe del Comisionado Parlamentario (2023) recomienda fortalecer y expandir las medidas alternativas, combinando la asistencia con mecanismos de control que garanticen la credibilidad y eficacia de estas medidas. Sin embargo, la implementación de medidas alternativas sigue siendo limitada en Uruguay. Tal como se ha señalado en el marco teórico, una de las principales barreras es la falta de compromiso institucional y de recursos destinados a su desarrollo (Vigna, 2024).

Además, es fundamental llevar adelante campañas de sensibilización dirigidas tanto a la opinión pública como a los operadores del sistema de justicia, para visibilizar la utilidad y pertinencia de estas medidas (Vigna, 2024). La falta de conocimiento o el escepticismo sobre su efectividad pueden ser factores que dificulten su aplicación, por lo que generar confianza en su impacto positivo es clave para consolidarlas como una alternativa viable y efectiva.

Vinculación con las familias: el rol de las familias de las personas privadas de libertad es fundamental como apoyo emocional durante la reclusión y en el proceso de reinserción social (Vigna, 2024). Sin embargo, la falta de programas estructurados que trabajen con los núcleos familiares es una de las principales carencias del sistema penitenciario uruguayo. Según el Comisionado Parlamentario (2023), aunque algunas unidades cuentan con oficinas de atención a las familias, no existen programas sistemáticos que garanticen la continuidad de los lazos familiares ni faciliten la reunificación tras la liberación. Esta ausencia de apoyo institucional impacta en las personas privadas de libertad y en sus familias, que enfrentan dificultades económicas y emocionales sin una red de contención adecuada.

Según miembros de la asociación Familias Presentes (comunicación personal, 2024), las familias de las personas privadas de libertad se ven atravesadas por el sistema penal y cargan con muchas de sus deficiencias. En su mayoría, son las mujeres quienes asumen la responsabilidad de cubrir las carencias del sistema, llevando a los centros penitenciarios alimentos, ropa, artículos de higiene personal, mantas y frazadas, elementos que, en muchos casos, el Estado no garantiza. Además, señalan que el acceso a la información es limitado y poco claro: no reciben orientación precisa sobre las restricciones para su ingreso a los centros penitenciarios ni sobre qué artículos pueden llevar, lo que genera incertidumbre y dificultades en las visitas. Estas normas, además, varían de un centro a otro y cambian cuando la persona privada de libertad es trasladada.

La participación activa de las familias juega un papel clave en la implementación y continuidad de las políticas post penitenciarias, influyendo directamente en su desarrollo y efectividad (Vigna, 2024). La ausencia de asistencia y acompañamiento para las familias de las personas privadas de libertad profundiza su vulnerabilidad. Fortalecer los programas de apoyo y establecer mecanismos que eviten que sean ellas quienes asuman las deficiencias del sistema resulta fundamental para mejorar la articulación entre la comunidad y las instituciones penitenciarias promoviendo una reinserción más efectiva y humana.

7. Reflexiones finales

El trabajo desarrollado en esta pasantía representa un aporte inicial para la comprensión de la penalidad laboral del encarcelamiento en Uruguay, un fenómeno poco explorado hasta el momento. Más allá de los resultados específicos alcanzados, este trabajo permite sentar las bases para futuras investigaciones que contribuyan a dimensionar las barreras que enfrentan las personas liberadas en su proceso de reinserción laboral y social. A largo plazo, esta línea de investigación puede aportar insumos valiosos para el diseño de políticas públicas más efectivas, basadas en evidencia, y orientadas a mejorar las condiciones de vida de esta población.

Uno de los principales resultados de esta pasantía fue confirmar la viabilidad de este estudio. La exploración de los datos administrativos disponibles permitió constatar que existen insumos suficientes para llevar adelante la evaluación, lo que refuerza la posibilidad de desarrollar investigaciones más robustas en esta área. Si bien todavía persisten dificultades en el acceso y la integración de estos registros, superar estos desafíos permitiría realizar un análisis más preciso y completo. Además, se pudo confirmar que la evaluación del impacto de la LUC también es factible, lo que abre nuevas oportunidades para futuras investigaciones. Poder avanzar en esta línea es clave para comprender con mayor claridad los factores que inciden tanto en la reincidencia como en la reinserción exitosa, lo que permitiría diseñar estrategias más efectivas y fundamentadas en evidencia.

Este proceso llevó a una reflexión más profunda sobre la complejidad de la reinserción social y laboral, dejando en claro que el acceso al trabajo es solo una parte de un problema estructural más amplio. La penalidad laboral del encarcelamiento no puede analizarse de forma aislada, ya

que está atravesada por desigualdades previas, barreras institucionales y la falta de estrategias sostenibles para garantizar una reinserción real. Además, sus efectos no se limitan solo a quienes egresan del sistema penitenciario, sino que también impactan en sus familias, en sus comunidades y en la sociedad en su conjunto.

Considero que el Estado debe desempeñar un papel fundamental en la generación de oportunidades para las personas liberadas, impulsando políticas sostenibles a largo plazo. Sin embargo, esto no significa que deba hacerlo de manera aislada. La articulación con el sector privado, la sociedad civil y otros actores es clave para ampliar las oportunidades disponibles. Sin un compromiso real de todos estos sectores, la reinserción seguirá siendo un proceso fragmentado, y muchas personas quedarán atrapadas en el mismo ciclo de exclusión del que intentan salir.

Para que esto suceda es necesario construir un modelo integral que acompañe todo el proceso, desde el ingreso al sistema penitenciario hasta la salida y la adaptación a la vida en sociedad. Esto implica desarrollar estrategias que aborden de manera articulada dimensiones clave como el empleo, la salud, la educación y la vivienda, garantizando el compromiso y la participación de diversos actores, incluyendo el Estado, el sector privado, la academia, las familias y la sociedad civil.

El crecimiento sostenido de la población penitenciaria en los últimos años ha generado un consenso entre los partidos políticos sobre la necesidad de abordar el problema de manera coordinada. Sin embargo, aún queda mucho por hacer en términos de identificación de las causas profundas de la reincidencia y en el diseño de programas que realmente logren marcar la diferencia.

La medición de la reincidencia ha sido un avance importante, ya que permite evaluar la efectividad del sistema penal. Sin embargo, no es suficiente. Este dato debe ir acompañado de un análisis más profundo, saber cómo son quienes reinciden y en qué condiciones lo hacen. Conocer su nivel educativo, su contexto familiar, sus antecedentes laborales, su paso por el sistema penitenciario, qué tipo de delito cometió, esto permitiría construir estrategias más adecuadas para su reinserción.

Al mismo tiempo, es igual de importante analizar a ese 30% que no reincide: qué factores contribuyeron a su reinserción exitosa, qué recursos tuvieron a disposición y qué estrategias fueron efectivas en su proceso. Incluso en condiciones críticas, como la situación actual, hay personas que logran no volver al sistema penitenciario. Identificar qué les permitió lograrlo es clave para orientar mejores intervenciones. Uruguay tiene la posibilidad de generar evidencia propia adaptada a su realidad, que sirva para evaluar qué resultados han tenido las políticas implementadas hasta ahora.

Es fundamental involucrar a la sociedad en este proceso. Ninguna política pública va a ser realmente efectiva si no cuenta con apoyo social. La sensibilización sobre la reintegración y la eliminación del estigma tienen que ser parte del proceso. Si esto no se atiende, la discriminación seguirá siendo una barrera difícil de superar para quienes intentan reconstruir sus vidas. Es necesario modificar la percepción que existe sobre esta población y construir condiciones reales de inclusión.

El problema del sistema penitenciario no es un tema ajeno a la sociedad. En general se suele percibir como algo distante, que solo afecta a quienes han cometido delitos. Sin embargo, nadie está completamente exento de verse afectado por el sistema penal, ya sea por una circunstancia desafortunada, una decisión equivocada o a través de alguien cercano. Al mismo tiempo, cualquiera puede ser víctima de un delito, por lo que la seguridad y la convivencia son cuestiones que nos atraviesan a todas y todos. Lo que sucede dentro de las cárceles tiene repercusiones en toda la sociedad, en los niveles de violencia, en la marginalidad, en la situación de calle y en la cohesión social. Ignorar esta realidad es dejar que los problemas se profundicen aún más.

Si bien esta investigación se centró en la penalidad laboral del encarcelamiento, los resultados muestran que la inserción laboral forma parte de un entramado más amplio, en el que confluyen dimensiones económicas, sociales, políticas e institucionales. La reinserción efectiva requiere un enfoque interdisciplinario que permita comprender estas interacciones y desarrollar estrategias integrales para abordar la exclusión social y el acceso a derechos.

En este sentido, esta investigación contribuye al campo del desarrollo al evidenciar cómo las desigualdades estructurales condicionan las posibilidades de reinserción de las personas liberadas y cómo la falta de estrategias sostenibles profundiza la exclusión social. Asimismo, refuerza la

necesidad de generar políticas públicas basadas en evidencia que integren distintos sectores y disciplinas para abordar esta problemática desde un enfoque integral. Al poner en el centro del análisis a las personas y sus trayectorias, este estudio aporta a la discusión sobre el rol del Estado, el mercado laboral y la sociedad en la construcción de oportunidades reales para quienes egresan del sistema penitenciario.

En términos personales, la pasantía fue una experiencia de aprendizaje significativo. Me permitió reflexionar sobre la importancia de generar conocimiento aplicado, que no solo contribuya al ámbito académico, sino que también pueda tener un impacto en la formulación de políticas públicas. También reforzó la necesidad de seguir promoviendo espacios de articulación entre la academia, el Estado y otros actores de la sociedad civil para que la investigación en esta área pueda traducirse en acciones concretas.

No podemos seguir viendo la privación de libertad como un problema exclusivo del sistema penitenciario. La reinserción no es solo un asunto de quienes egresan de prisión, sino una cuestión social que nos interpela como comunidad. Sin un compromiso sostenido, sin políticas integrales y sin un cambio en la forma en que concebimos la privación de libertad y sus consecuencias, cualquier esfuerzo será insuficiente. En este sentido, es fundamental asumir que este no es solo un problema del Estado, sino un desafío colectivo que requiere el involucramiento de toda la sociedad. La transformación no vendrá solo de nuevas leyes o programas, sino también de un cambio social que nos permita entender que la verdadera seguridad no se logra con más cárceles, sino con más oportunidades.

8. Bibliografía

- Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa (ACDE). (s.f.). *Proyecto Liberados*.
<https://acde.org.uy/proyecto-liberados/>
- Aschieri, M. J. (2023). *El triunfo punitivo: análisis crítico del discurso de la LUC y elecciones narrativas del fenómeno delictivo*. FLACSO Uruguay.
- Becker, G. S. (1968). Crime and punishment: An economic approach. *Journal of Political Economy*, 76(2), 169–217. <https://doi.org/10.1086/259394>
- Bhuller, M., Dahl, G. B., Løken, K. V., y Mogstad, M. (2016). Incarceration, recidivism, and employment. *IZA Discussion Paper No. 10378*. <https://doi.org/10.3386/w10378>
- Bogliaccini, J. A., Flores-Macías, G. A., & Tealde, E. (2024). Recidivism, labor markets, and prison conditions: evidence from Uruguay. *World Development*, 183, 106728.
- Brecha. (2023, 17 de marzo). *El eslabón más débil*. <https://brecha.com.uy/el-eslabon-mas-debil/>
- Buonanno, P., y Raphael, S. (2013). Incarceration and incapacitation: Evidence from the 2006 Italian collective pardon. *American Economic Review*, 103(6), 2437–2465.
<https://doi.org/10.1257/aer.103.6.2437>
- Centro de Investigaciones Económicas (CINVE). (2024). *The impact of incarceration on the labor market: Inequalities by gender and correctional facilities*. [Documento de trabajo interno, no publicado]. CINVE.
- Comisionado Parlamentario Penitenciario. (2021). *Informe anual 2021: Situación del sistema carcelario y de medidas alternativas*. Informe al Parlamento de Uruguay.
- Comisionado Parlamentario Penitenciario. (2022). *Informe anual 2022: Situación del sistema carcelario y de medidas alternativas*. Parlamento de Uruguay.
- Comisionado Parlamentario Penitenciario. (2023). *Informe anual versión preliminar: Situación del sistema carcelario y de medidas alternativas*. Comisionado Parlamentario Penitenciario.

Comisionado Parlamentario Penitenciario. (2024). *Documento final de la Mesa Interinstitucional para la reforma de la política de ejecución penal y el sistema penitenciario*. Informe al Parlamento de Uruguay.

Comisionado Parlamentario Penitenciario. (2024). *Documentos de trabajo. 05 Seguridad pública, cárceles e innovación en políticas sociales*. Dirección de Área de Servicios Especiales

Drago, F., Galbiati, R., y Vertova, P. (2009). The deterrent effects of prison: Evidence from a natural experiment. *Journal of Political Economy*, 117(2), 257–280.
<https://doi.org/10.1086/599286>

El Observador. (2024, 25 de mayo). *Para priorizar apoyo a liberados, la primera redistribución es el Estado y hay que repensar presupuesto del Ejército*.
<https://www.elobservador.com.uy/nacional/para-priorizar-apoyo-liberados-la-primera-redistribucion-es-el-estado-y-hay-que-repensar-presupuesto-del-ejercito-n5941992>

El Observador. (2022, 1 de mayo). *Cárceles: las mujeres presas y un efecto de la LUC que nadie previó*.
<https://www.elobservador.com.uy/nota/carceles-las-mujeres-presas-y-un-efecto-de-la-luc-que-nadie-previo--2022515015>

El País. (2024, 24 de febrero). *Treinta personas entran por día a las cárceles uruguayas: Nuevo plan busca reinserción efectiva*.
<https://www.elpais.com.uy/informacion/sociedad/treinta-personas-entran-por-dia-a-las-carceles-uruguayas-nuevo-plan-busca-reinsercion-efectiva>

El País. (2024, 14 de enero). *La población carcelaria creció 32% desde 2020: Pasó de 11.789 a 15.651 presos en 2024*.
<https://www.elpais.com.uy/informacion/policiales/la-poblacion-carcelaria-crecio-32-desde-2020-paso-de-11-789-a-15-651-presos-en-2024>

El País. (2023, 23 de junio). *Red de Oportunidades: plan del gobierno para mejorar inserción social de exconvictos*.

<https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/red-de-oportunidades-plan-del-gobierno-para-mejorar-insercion-social-exconvictos>.

El País. (2023, 17 de julio). Negocian baja de penas por microtráfico en la Rendición tras aumento de la prisión femenina desde la LUC.

<https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/negocian-baja-de-penas-por-microtrafico-en-la-rendicion-tras-aumento-de-la-prision-femenina-desde-la-luc>

Gambetta, V., Musto, C., y Vigna, A. (2023). Delimitación y evaluación de los programas de reingreso para la población privada de libertad: Algunas discusiones conceptuales y metodológicas. En V. Rieiro, B. Cucchi Rivero, y C. Cutro Dumas (Eds.), *El Uruguay desde la Sociología* (pp. 273–293). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Garcé García y Santos, Á., Casal, L., Díaz, C., y Donnangelo, L. (2017). *Privación de libertad y reinserción social en Uruguay*. Corporación Andina de Fomento (CAF).

Garin, A., Koustas, D. K., McPherson, C., Norris, S., Pecenco, M., Rose, E. K., ... y Weaver, J. (2024). The impact of incarceration on employment, earnings, and tax filing (No. w32747). *National Bureau of Economic Research*. <https://doi.org/10.3386/w32747>

Gordon, G., y Neelakantan, U. (2021). Incarceration's life-long impact on earnings and employment. *Economic Brief*, 21(7), 1–4.

IMPO. (1967). *Constitución de la República Oriental del Uruguay*.

<https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967>

La Diaria. (2025, 3 de febrero). *Mecanismo de Prevención de la Tortura alertó sobre hacinamiento crítico en mujeres privadas de libertad, que alcanza el 190%*.

<https://ladiaria.com.uy/justicia/articulo/2025/2/mecanismo-de-prevencion-de-la-tortura-alerto-sobre-hacinamiento-critico-en-mujeres-privadas-de-libertad-que-alcanza-el-190/>

La Diaria. (2023, 17 de mayo). La LUC no es inocua.

<https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2023/5/la-luc-no-es-inocua/>

- La Diaria. (2023, 10 de junio). Especialistas advierten que aumento de mujeres en prisión tiene efectos sobre niñas, niños y adolescentes.
<https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2023/6/especialistas-advierten-que-aumento-de-mujeres-en-prision-tiene-efectos-sobre-ninas-ninos-y-adolescentes/>
- La Diaria. (2022, 5 de enero). *Los cambios en las normas penales y la gestión de la privación de libertad que introdujo la LUC*.
<https://ladiaria.com.uy/justicia/articulo/2022/1/los-cambios-en-las-normas-penales-y-la-gestion-de-la-privacion-de-libertad-que-introdujo-la-luc/>
- La Diaria. (2021, noviembre 3). *Nuevos delitos en la LUC: el mensaje político por sobre la reforma penal*.
<https://ladiaria.com.uy/justicia/articulo/2021/11/nuevos-delitos-en-la-luc-el-mensaje-politico-por-sobre-la-reforma-penal/>
- Luján, D., y Puig, G. (2022). *El mecanismo de urgente consideración en Uruguay: origen, usos y riesgos*. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR.
- Manzzi, J., Espósito, M. E., Quiró Saldaña, M., y Bianchi Ciappesoni, É. (2016). El rol de las pasantías laborales en el sistema penitenciario. En M. A. Folle y A. Vigna (Eds.), *Cárceles en el Uruguay en el siglo XXI* (pp. 77–86). Ediciones Universitarias.
- Max-Neef, M. (1993). *Desarrollo a escala humana: Conceptos, aplicaciones y reflexiones*. Nordan Comunidad.
- Mears, D. P., Cochran, J. C., Siennick, S. E., y Bales, W. D. (2016). *Prisoner reentry in the era of mass incarceration*. Sage Publications.
- Menese, P., y Trajtenberg, N. (2016). Educación, trabajo, ingresos y retorno del capital humano en las instituciones penitenciarias del Uruguay. En M. A. Folle y A. Vigna (Eds.), *Cárceles en el Uruguay en el siglo XXI* (pp. 53–73). Ediciones Universitarias.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2024, 9 de julio). *Sistema de Información Integrada del Área Social (SIIAS)*. <http://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/etiqueta/otros/es-siias>.

- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). (2023, 25 de mayo). *Red de Oportunidades*.
<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/campanas/red-oportunidades>.
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). (s.f.). *Dirección Nacional de Apoyo al Liberado (DINALI)*. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/etiqueta/otros/es-dinali>
- Ministerio del Interior de Uruguay. (2023). *Reincidencia penitenciaria en Uruguay: Informe del Ministerio del Interior*.
- Montealegre Alegría, N. (Coord.), Sapriza, G., y Folle Chavannes, M. A. (Comps.). (2016). *El tiempo quieto. Mujeres privadas de libertad en Uruguay*. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República.
- Montevideo Portal. (2022, 3 de octubre). *Gobierno recortó \$2 millones de presupuesto anterior para atender a liberados de cárceles*. Montevideo Portal.
<https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Gobierno-recorto--2-millones-de-presupuesto-anterior-para-atender-a-liberados-de-carceles-uc834115>
- Munyo, I., y Rossi, M. A. (2015). First-day criminal recidivism. *Journal of Public Economics*, 124, 81–90. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2014.12.002>
- Nagin, D. S., Cullen, F. T., y Jonson, C. L. (2009). Imprisonment and reoffending. *Crime and Justice*, 38(1), 115–200. <https://doi.org/10.1086/599202>
- Nieto Ibarzabal, C. (2021). *Encarcelamiento, reincidencia y empleo* [Trabajo de Fin de Grado, Universidad de Madrid]. Disponible en <http://hdl.handle.net/11531/54385>
- O'Donnell, G. (2008). *Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras*. Ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2006). *Manual sobre programas de justicia restaurativa*. Naciones Unidas.
https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/10-51636_ebook.pdf

- Pager, D. (2003). The mark of a criminal record. *American Journal of Sociology*, 108(5), 937–975. <https://doi.org/10.1086/374403>
- Proyecto Prisiones. (s.f.). *Centros de Inserción Social (CIS), Unidades Dependientes (UD) y Unidades Externas (UE)*.
<https://www.proyectoprisiones.es/manualderechopenitenciario/cis-ud-ue/>.
- Saavedra Mattar, M. (2023). *Pospenados y empleabilidad: Una auditoría experimental en el mercado laboral uruguayo* [Tesis de maestría, Universidad de la República]. Disponible en <https://hdl.handle.net/10895/1815>
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel
- Tenenbaum, G., y Gutiérrez, J. M. (2024). La política criminal uruguaya hacia las adolescencias en la Ley de Urgente Consideración. (2024). *Desacatos. Revista De Ciencias Sociales*, 74, 28-43. <https://desacatos.ciesas.edu.mx/index.php/Desacatos/article/view/2738>
- Uggen, C. (2000). Work as a turning point in the life course of criminals: A duration model of age, employment, and recidivism. *American Sociological Review*, 65(4), 529–546.
<https://doi.org/10.2307/2657381>
- Vigna, A. (2012). *Análisis de datos del I Censo Nacional de Reclusos, desde una perspectiva de género y derechos humanos*. INMUJERES.
<http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/24956/1/infocenso.pdf>
- Vigna, A. (2024). *Libro blanco de reforma penitenciaria en Uruguay*. Ministerio del Interior - Banco Interamericano de Desarrollo.
- Wacquant, L. (1999). *Las cárceles de la miseria*. Buenos Aires: Manantial.
- Zurbriggen, C. (2003). *Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica*. Colección de Documentos, 105. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.

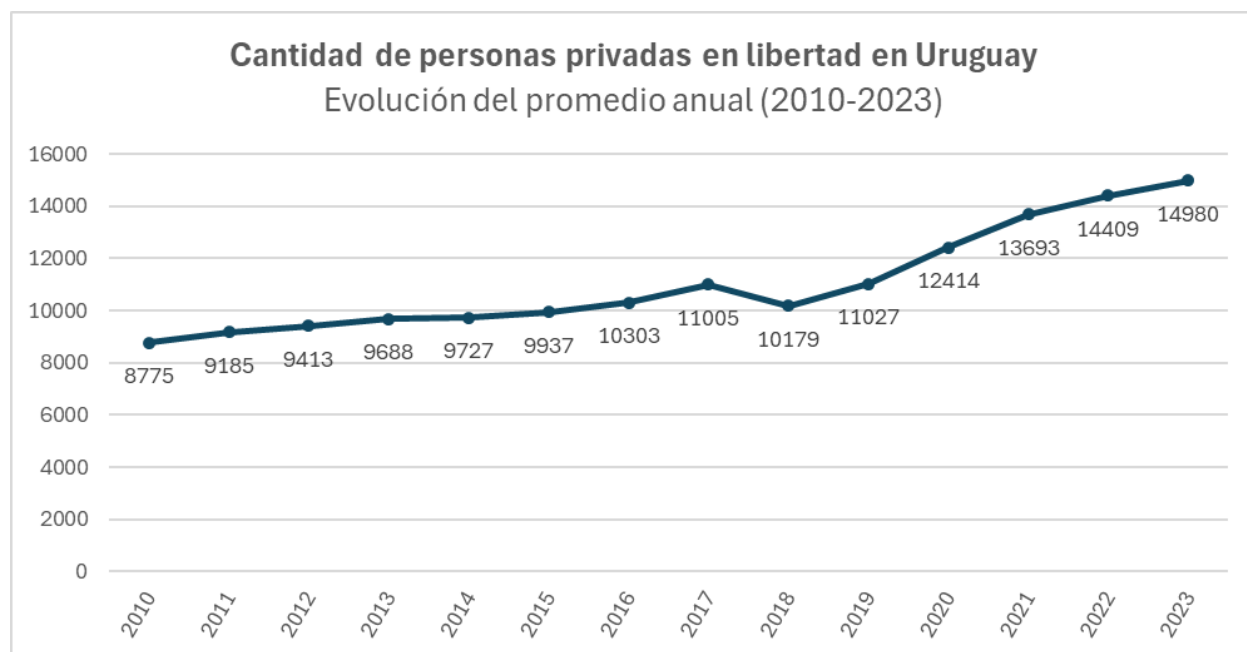
9. Anexos

Anexo 1: Ranking de países y territorios según la tasa de población carcelaria

Ranking	País / Territorio	Tasa de población carcelaria
1	El Salvador	1 086
2	Cuba	794
3	Rwanda	637
4	Turkmenistan	576
5	United States of America	541
6	American Samoa (USA)	538
7	Panamá	522
8	Tonga	516
9	Guam (USA)	475
10	Uruguay	449

Fuente: World Prison Brief, 2024

Anexo 2: Evolución de las personas privadas de libertad en Uruguay (2010-2023)



Fuente: Informe anual del comisionado parlamentario penitenciario (2023)

Anexo 3: Pauta de entrevista al Comisionado Parlamentario Penitenciario

Fecha: 29/11/24

Lugar: Anexo Palacio Legislativo

Duración: 35:58 min

1. Visión general del sistema penitenciario

- En todos los años que llevas en este rol, ¿cómo ves el escenario actual del sistema penitenciario? ¿Cuáles son los principales desafíos que enfrenta?

2. Políticas de pre egreso

- ¿Qué papel crees que debería desempeñar el sistema penitenciario (u otras instituciones estatales) en la reinserción social de las personas? y ¿Qué crees que se podría mejorar o fortalecer?
- ¿Existen programas dentro del sistema que preparen a las personas privadas de libertad para conseguir un empleo una vez liberadas?

3. Egreso y búsqueda de trabajo

- ¿Sabes qué tipo de trabajos suelen conseguir quienes logran insertarse en el mercado laboral formal? ¿Qué rol juegan las redes personales o institucionales en este proceso?
- ¿Cuáles son los principales problemas o barreras que enfrentan las personas al intentar reinsertarse en el mercado laboral al salir del sistema penitenciario? ¿Hay diferencias de género? ¿Hay diferencias por tipo de delito?
- ¿Tenés idea de qué sucede con las personas que no logran ingresar al empleo formal? En el sentido de ¿Qué tipos de trabajos suelen realizar?
- ¿Qué crees que debería hacerse para mejorar el acceso de las personas liberadas a trabajos formales?
- ¿Conoce ejemplos de otros países donde se hayan implementado programas exitosos para facilitar la inserción laboral de las personas privadas de libertad? ¿Cree que alguna de estas experiencias podría adaptarse al contexto uruguayo?

4. Adicciones

- ¿Se aborda el consumo problemático de sustancias durante la reclusión? ¿inciden en la capacidad de las personas para reinserirse en la sociedad y el mercado laboral?
- ¿Existen programas para abordar este tema?

5. Presupuesto

- Vos mencionas en tu último informe que hay un desbalance entre el aumento de la población carcelaria y los recursos destinados al sistema penitenciario, ¿ves soluciones para este tema? ¿Crees que es un problema de la cantidad de recursos asignados o de cómo se distribuyen y ejecutan?

6. LUC

- ¿Cree que la LUC ha tenido algún impacto en particular en el sistema penitenciario?
- ¿Ha observado algún impacto diferencial de la LUC en grupos particulares, como mujeres, jóvenes o personas con delitos menores?
- ¿Qué medidas cree que podrían implementarse para contrarrestar los efectos de estas modificaciones en términos de encarcelamiento?

7. Cierre

- Para finalizar, ¿hay algo más que te gustaría agregar o destacar sobre el sistema penitenciario que consideres importante y no hayamos abordado?

Anexo 4: Pauta entrevista a referente de la DINALI

Fecha: 12/02/25

Lugar: videollamada por Zoom

Duración: 39:37 min

1. Rol y funcionamiento de la DINALI

- ¿Cuáles son tus funciones dentro de la DINALI? ¿En qué áreas trabajas específicamente?
- Desde que la DINALI pasó a estar bajo la órbita del MIDES, ¿qué cambios implicó este traslado en el funcionamiento y en el enfoque de trabajo de la institución?
- ¿Cuántas personas trabajan en la DINALI?

2. Trabajo con personas privadas de libertad antes y después de su egreso

- ¿De qué manera la DINALI trabaja con las personas que están próximas a recuperar la libertad? ¿Cómo funciona el proceso de pre-egreso?

3. Programas de reinserción laboral

- ¿Cuáles son los principales programas de la DINALI orientados a facilitar la reinserción laboral de las personas liberadas y cómo funcionan?
- ¿Cómo operan las pasantías laborales dentro de la DINALI?
- Además de las pasantías, ¿qué otras estrategias o programas existen para fomentar la inserción laboral de las personas liberadas?
- ¿Hay algún rubro donde las personas liberadas tengan más posibilidades de empleo?

4. Dificultades y factores que influyen en la reinserción laboral

- ¿Cuáles dirías que son las principales dificultades que enfrentan las personas liberadas al momento de buscar trabajo o acceder a un empleo?
- ¿Hay diferencias de género en la reinserción laboral? / ¿Notas diferencias en las trayectorias de las mujeres en comparación con los hombres una vez que recuperan la libertad?

- En relación con el estigma que enfrentan las personas liberadas al reinsertarse en el mercado laboral, ¿existe alguna campaña de concientización o trabajo con empresas para abordar esta problemática, además del acompañamiento individual?

5. Datos

- Dado que la medición de la reincidencia es reciente, ¿cómo afecta esto al desarrollo de políticas más efectivas para la reinserción laboral de las personas liberadas?
- ¿Manejan bases de datos que se crucen con el MIDES o el INR?

6. Cierre

- ¿Qué cambios o mejoras consideras necesarios en las políticas de reinserción laboral?
- ¿Hay algo importante que no hayamos mencionado y que te gustaría destacar?

Anexo 5: Pauta de entrevista a investigadora experta en criminalidad y violencia

Fecha: 23/10/24

Lugar: videollamada por Zoom

Duración: 26:15

1. Contexto del sistema penitenciario

- ¿Cómo describirías el estado actual del sistema penitenciario en Uruguay?
- ¿Qué impacto creés que tuvo la crisis sanitaria en las condiciones de las cárceles?
- ¿Considerás que la implementación de la LUC ha tenido consecuencias en el sistema penitenciario?
- ¿Cuáles son las principales dificultades para que las personas privadas de libertad logren una reinserción efectiva una vez que recuperan la libertad?

2. Inserción laboral y formación en prisión

- Desde tu experiencia, ¿cuáles son los principales factores que influyen en la inserción laboral de las personas liberadas?
- ¿En qué sectores suelen encontrar empleo las personas liberadas?
- ¿Existen programas dentro del sistema que preparen a las personas privadas de libertad para conseguir un empleo una vez liberadas? ¿Cuáles son sus principales limitaciones?
- ¿Creés que existen diferencias significativas en la reinserción laboral según el tipo de delito cometido?
- ¿Qué considerás que se podría mejorar en las políticas de reinserción social y laboral en Uruguay?

3. Modelos y experiencias internacionales

- ¿Conocés algún país o experiencia que pueda servir como ejemplo de políticas públicas integrales que aborden de manera efectiva la reinserción social, incluyendo aspectos

como la vivienda y la salud mental?

4. Cierre

- ¿Hay algún otro aspecto que consideres importante y que no hayamos abordado en la entrevista?

Anexo 6: Postal entregada por el Comisionado Parlamentario Penitenciario en entrevista

