



UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

FACULTAD DE PSICOLOGÍA

TRABAJO FINAL DE GRADO

EVOLUCIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO URUGUAYO

Br. Atilio Larrosa

C.I.: 4.500.800-9

Tutor: Prof. Dr. Tit. Juan E. Fernández

Montevideo, 2025

Índice

Resumen	2
Introducción	3 - 4
Marco Teórico	5 - 6
Metodología	7 - 8
Cronología	9 - 11
INNDDHH	12
Primeras recomendaciones	13
Visita de seguimiento	14 - 16
Segundas recomendaciones	16 - 17
Puntualizaciones sobre el funcionamiento de las últimas modificaciones .	17
PNEL → DINALI (2015-2016)	18 - 20
OSLA → DINAMA (2020)	20 - 22
Gubernamentalidad y gobernanza	23 - 24
Conclusiones	25 - 26
Bibliografía	27 – 28

Resumen

Este trabajo surgió de la unión de mi experiencia laboral dentro del Instituto Nacional de Rehabilitación¹ y de la oportunidad de aportar algún conocimiento acerca de una de las instituciones que más titulares brinda en los medios de comunicación, no precisamente por sus méritos o logros.

Se intenta dar una visión de cómo nace y opera éste enorme sistema carcelario uruguayo en paralelo con las políticas públicas, de cuáles fueron sus propósitos iniciales y cuál es su situación actual.

La posibilidad de adherir a tratados internacionales en materia de Derechos Humanos en las primeras dos décadas de este siglo nos brindó la enorme oportunidad de replantearnos como sociedad. A la vez compararnos con estándares internacionales de modo de poder enfocar más directamente los temas que históricamente han sido denunciados como las condiciones de reclusión y maltrato o el balance de las penas privativas y no privativas de libertad.

En definitiva, el cuestionamiento del tratamiento de estas temáticas dentro de la institución cárcel es uno de los tantos parámetros que puede definirnos como sociedad.

Debemos definir qué identidad buscamos como ciudadanos y qué recaudos tomamos para lograr una rehabilitación real a través de instancias socio educativas como forma de reinserción social.

¹ Instituto Nacional de Rehabilitación (2010) es el organismo que sustituyó a la Dirección Nacional de Cárceles en Uruguay, el cual está encargado de la gestión, promoción y desarrollo de los procesos de rehabilitación de las personas privadas de libertad y del monitoreo de las medidas no privativas de libertad.

Introducción

La idea central de este trabajo es analizar la evolución del sistema penitenciario uruguayo desde un enfoque de Derechos Humanos, atravesado por los conceptos de gubernamentalidad y gobernanza. Se busca identificar las instancias que propiciaron cambios en el sistema, cuestionar los dispositivos existentes y explorar los intentos de transformación.

El análisis parte de sus bases históricas, sus propósitos iniciales, su desarrollo con sus vaivenes y decisiones legislativas, así como de sus fines actuales y las críticas tanto mediáticas como sociales. A lo largo de la historia nacional, el llamado “sistema carcelario” ha crecido en magnitud y ha dado lugar a diversas problemáticas.

Desde la segunda mitad del siglo XIX, Uruguay —un país en pleno crecimiento poblacional y con los desafíos propios de todo Estado joven— comenzó a desarrollar legislación y a construir sus primeros centros de reclusión. Enmarcado en la emergencia de una sensibilidad “moderna” y de un ideario civilizatorio que acompañaba la consolidación institucional de los Estados, el país inició discusiones sobre la reforma de sus cárceles, en paralelo con experiencias regionales (Bardazano et al., 2015).

En el plano social, se configuró una cultura punitiva: discursos de “civilización” y “progreso” coexistieron con la ausencia de oportunidades de rehabilitación, dando origen a un sistema inspirado en modelos internacionales, pero sin el respaldo normativo y legislativo necesario. El interés político pronto comenzó a expresarse en las altas esferas gubernamentales.

Pese al discurso oficial que vinculaba la rehabilitación con el trabajo, las decisiones concretas se orientaron hacia políticas de encarcelamiento masivo, cuyas huellas se prolongan hasta la actualidad.

Uno de los principales disparadores del presente trabajo son los informes de Relatores Especiales del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, orientados a promover y proteger los derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo.

El primer informe, elaborado en 2009 por el Dr. Manfred Nowak², se inscribe en el marco del compromiso del país con los estándares internacionales en materia de tratos dignos

² Dr. Manfred Nowak, abogado austríaco experto en Derechos Humanos, que se desempeñó como Relator Especial de las Naciones Unidas desde el año 2004 al 2010.

y penas proporcionales. Esta primera evaluación abrió la posibilidad de observar cómo es percibido Uruguay en el ámbito carcelario desde una perspectiva internacional. Tres años más tarde, en 2012, se llevó a cabo una visita de seguimiento encabezada por el Dr. Juan E. Méndez³, destinada a evaluar los avances y pendientes en materia de reforma.

Este tema reviste gran relevancia en Uruguay, dado que genera opiniones políticas, sociales y mediáticas diversas. A lo largo de este trabajo se intentará una aproximación comprensiva al sistema carcelario nacional, analizando sus orígenes y propósitos, así como los motivos que llevaron a la adhesión a tratados internacionales de Derechos Humanos y sus consecuencias, positivas y negativas, desde la visita inicial en 2009 y la posterior evaluación en 2012.

Breve descripción del trabajo

El presente estudio aborda la evolución del sistema carcelario en Uruguay a partir de un marco teórico sustentado en los conceptos de gubernamentalidad y gobernanza, útiles para analizar los mecanismos de control social y los paradigmas históricos de la sociedad uruguaya.

Como principales insumos se utilizan:

- Los informes de las Naciones Unidas sobre tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
- Una metodología autoetnográfica, basada en la experiencia laboral del autor en el Instituto Nacional de Rehabilitación.

Asimismo, se presentan las conclusiones de esos informes, que estimularon la creación o fortalecimiento de instituciones como el Comisionado Parlamentario y el Instituto Nacional de Rehabilitación, y la transformación de dependencias como Dinali y Dinama.

³ Dr. Juan E. Méndez, abogado argentino activista en Derechos Humanos, distinguido por su desempeño en relación a presos políticos. Se desempeña como Relator Especial de las Naciones Unidas desde el año 2010.

Marco Teórico

Para este trabajo se consideran dos conceptos centrales —gubernamentalidad y gobernanza— y dos paradigmas asociados.

Michel Foucault⁴ introduce el concepto de gubernamentalidad para dar cuenta de las formas modernas de ejercicio del poder. Se refiere al conjunto de instituciones, procedimientos, análisis, cálculos y tácticas que permiten dirigir la conducta de las poblaciones, no solo a través de la coerción directa o las leyes, sino mediante técnicas de gestión orientadas a producir sujetos dóciles, productivos y autorregulados. La gubernamentalidad implica, por tanto, un desplazamiento del poder hacia formas más difusas y descentralizadas, donde los individuos internalizan las normas y participan activamente en su propia regulación.

El Dr. Sebastián Boticelli⁵ (2016 en su artículo *La gubernamentalidad del Estado en Foucault: un problema moderno*, desarrolla esta noción mostrando cómo, desde el siglo XVIII, el poder se vuelve más técnico y especializado, procurando producir sujetos productivos, obedientes y útiles para la sociedad.

La gubernamentalidad no se limita a la legislación, sino que se manifiesta en prácticas y técnicas de poder que regulan cuerpos, mentes y relaciones sociales. Instituciones como escuelas, hospitales o prisiones cumplen la función de normalizar y moldear conductas. En este sentido, la modernidad promueve una forma de autogobierno en los individuos, que internalizan normas y buscan autorregularse sin necesidad de controles externos explícitos.

Por otra parte, la gobernanza es un concepto contemporáneo que alude a las formas de dirección y gestión de los asuntos públicos que no se limitan al accionar del Estado, sino que involucran a múltiples actores: sociedad civil, empresas privadas, organismos internacionales y gobiernos locales. Se centra en la interacción y cooperación entre estos actores en la formulación e implementación de políticas, incorporando principios de participación, transparencia, eficacia y rendición de cuentas. La gobernanza

⁴ Michel Foucault (1926 – 1984) fue un filósofo, historiador y teórico social francés. También conocido por sus obras, las cuales analizan cómo el poder y el conocimiento se entrelazan en las instituciones sociales, especialmente en contextos como la prisión, la medicina y la sexualidad.

⁵ Sebastián Boticelli es un filósofo y doctor en Ciencias Sociales argentino egresado de la Universidad de Buenos Aires. Sus estudios se basan en la filosofía social y política contemporánea, con énfasis en los estudios foucaultianos y las transformaciones del neoliberalismo en la democracia argentina.

supone, en este sentido, un modelo más horizontal y plural de toma de decisiones que busca mejorar la legitimidad y efectividad de la acción pública.

Estos conceptos permiten analizar los cambios que, en distintos niveles, han atravesado el sistema carcelario uruguayo. En este ámbito, resulta imprescindible inducir la internalización de reglas y fomentar la autonomía de las personas privadas de libertad, lo que exige equipos técnicos multidisciplinarios y mecanismos de supervisión adecuados.

Uruguay presenta uno de los índices más altos de privación de libertad en la región (435 personas privadas de libertad por cada 100 mil habitantes), lo que refleja tanto un problema social como político. Históricamente, el país se ha regido por un paradigma punitivo centrado en la justicia retributiva, donde el castigo se corresponde con la gravedad del delito. Este modelo desplaza el foco de la rehabilitación.

Ya en el siglo XXI, y especialmente tras las visitas de Relatores Especiales de la ONU, se comenzaron a introducir cambios orientados a un paradigma rehabilitador, que concibe a los individuos como reformables y potencialmente reinsertables en la sociedad. Este paradigma enfatiza programas de educación, capacitación, apoyo psicosocial y desarrollo de habilidades, en un marco de respeto a los derechos humanos y de adhesión a tratados internacionales.

Sostengo que entre 2005 y 2024 Uruguay transitó de una gubernamentalidad predominantemente punitiva hacia una gubernamentalidad de gestión del riesgo y rehabilitación, pero la gobernanza interinstitucional incompleta y la alta prisión preventiva limitaron sus efectos en hacinamiento y reincidencia.

Metodología

Mi interés en este tema surge a partir de mi inserción laboral en el Instituto Nacional de Rehabilitación en el año 2014, como Técnico en Psicología Social.

Mi experiencia inicial fue en el Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados (PNEL)⁶ donde trabajé durante cinco años en diversas tareas con personas privadas de libertad, familiares y liberados. Entre las principales actividades se incluían: la atención en oficinas a personas recién liberadas, la realización de entrevistas de pre-egreso en los centros de reclusión y la coordinación de talleres de acompañamiento laboral en el marco de pasantías.

Como resultado del trabajo realizado por todo el equipo, en 2016 el PNEL pasó a convertirse en la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado (Dinali)⁷ y desde 2022 esta institución pasó a ser dependiente del Ministerio de Desarrollo Social.

En 2019, comencé a trabajar en el Centro de Diagnóstico y Derivación de Zona Metropolitana (C.I.D.D.Z.M.)⁸, donde la tarea principal consistía en la aplicación del protocolo OASys (Offender Assessment System) dentro del modelo de intervención *Risk-Needs-Responsivity (RNR)*. Este sistema de evaluación mide el riesgo de reincidencia y las necesidades criminógenas, facilitando la toma de decisiones en la gestión de casos, la planificación de programas de tratamiento y la consideración de solicitudes de libertad anticipada.

Desde 2020 me desempeño en la antigua OSLA⁹, actualmente Dinama¹⁰, institución encargada de supervisar las medidas no privativas de libertad (*libertad a prueba*). Allí

⁶ Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados (PNEL) – Institución dependiente del Ministerio del Interior, cuyo objetivo era lograr que Personas Privadas de Libertad (PPL) y liberados ejerzan sus derechos reduciendo su probabilidad de reincidencia mediante el desarrollo de capacidades, actitudes y valores que favorezcan su inserción social positiva.

⁷ Dirección Nacional de Apoyo al Liberado (Dinali) tiene como objetivo trabajar en la promoción de los derechos de las personas que egresan del sistema penitenciario, desde una abordaje integral, con énfasis en la inserción social, laboral y cultural.

⁸ Centro de Ingreso, Diagnóstico y Derivación de Zona Metropolitana se encarga de la evaluación inicial de las personas privadas de libertad, enfocado en la detección de las necesidades de los penados para su posterior traslado a otras prisiones. Actualmente se encuentra ubicado en la Unidad Penitenciaria N°1 (PPP) en Punta de Rieles, Montevideo – Uruguay.

⁹ Oficina de Supervisión de Libertad Asistida - cuya principal tarea consistía en supervisar la aplicación de medidas no privativas de libertad: medidas alternativas (Tareas Comunitarias) y medidas sustitutivas (Prisión Domiciliaria).

¹⁰ Actualmente se denomina como Dirección Nacional de Medidas Alternativas, cumpliendo la misma función a nivel nacional que tenía la OSLA.

realizo planes individuales de intervención para cada penado y llevo adelante el seguimiento de las medidas, cuyos resultados son informados a los Juzgados del Poder Judicial. Una de las tareas centrales es la implementación del protocolo OASys en los casos de libertad anticipada.

Gracias a esta trayectoria, tanto personal como técnica, he acumulado once años de experiencia directa en el sistema penitenciario, lo que me ha permitido observar de primera mano sus fortalezas y debilidades. Este recorrido, sumado a las crisis carcelarias que motivaron la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación, generó mi interés por analizar la evolución del sistema carcelario uruguayo, enmarcada en distintos paradigmas y atravesada por tensiones entre castigo y rehabilitación.

Los cambios de paradigma se vieron impulsados por las visitas de los Relatores Especiales de las Naciones Unidas, que funcionaron como catalizadores para introducir reformas orientadas no solo a paliar las crisis recurrentes, sino también a intervenir de forma más ajustada y a transformar significativamente el sistema carcelario en Uruguay.

Cronología

“(…) ¿por qué tal regocijo al verla terminada, cuando Cárcel quiere decir supresión de la libertad, supresión del hogar, supresión de la familia; cuando Cárcel quiere decir barrera entre el hombre y los más caros derechos y las más íntimas afecciones de la vida? Pero es que Cárcel también quiere decir garantía eficaz de esos mismos derechos que aparecen por ella suprimidos [...] y por eso puede decirse, aun cuando parezca paradójal, que un buen establecimiento carcelario es una de las condiciones de la libertad misma.” Duvimioso Terra.

S XIX

A comienzos del siglo XIX, la cárcel en Uruguay funcionaba básicamente como un espacio de detención, cuyo objetivo principal era evitar la fuga de los acusados mientras aguardaban sentencia. Para comprender lo que significaba “cárcel” en esa época, es ilustrativo el Reglamento para los Comisarios de Campaña de diciembre de 1826, que establecía que la casa del comisario debía contar con al menos “tres divisiones”: una para despacho, otra para los policías a su cargo y una tercera que, en ausencia de cárcel, debía destinarse a apresar a los delincuentes hasta ser remitidos al Gobierno (Gómez Folle, 1942, citado en Bardazano et al., 2015).

Durante la Guerra Grande¹¹ se planteó la necesidad de separar a detenidos y penados, así como clasificar a los presos según el tipo de delito. Esta medida comenzó a perfilarse como un requisito indispensable para el mejor funcionamiento de las prisiones y para el incipiente concepto de rehabilitación.

Tras la finalización del conflicto en 1851, las élites empezaron a debatir en torno a los ideales de “civilización” y “progreso”, que pasaron a ser los pilares discursivos de las aspiraciones institucionales del país. En este contexto, el trato a los presos se convirtió en un indicador del grado de civilización nacional (Bardazano et al., 2015).

Durante el gobierno Bernardo Prudencio Berro (1860-1864)¹² se impulsó la primera reforma carcelaria, en un escenario aún sin Código Penal que fijara delitos y penas de

¹¹ La Guerra Grande fue el mayor conflicto bélico en tierras uruguayas, que afectó al país entre 1839 y 1951. Fue una guerra que englobó varios conflictos: blancos y colorados uruguayos, unitarios y federales argentinos; y potencias europeas (Inglaterra y Francia) contra el gobernador argentino federal, Juan Manuel Rosas.

manera clara. También se promovió el trabajo como mecanismo disciplinador de una “clase” considerada carente de hábitos sociales. En ese sentido, silencio y trabajo eran concebidos como los dos pilares fundamentales del sistema penitenciario (Gómez Folle, 1942, citado en Bardazano et al., 2015).

En diciembre de 1882, el gobierno de Máximo Santos decretó la construcción de una Cárcel Central de prevenidos y de una “penitenciaría modelo”. Sin embargo, pese al discurso oficial sobre la reeducación del delincuente y la condena de la violencia intracarcelaria, la lógica punitiva y las prácticas policiales violentas persistieron (Bardazano et al., 2015).

Hacia 1888, el director de la penitenciaría, José Quincoces, ya advertía sobre el hacinamiento y la falta de capacitación profesional de los guardias.

SXX

Entre fines del siglo XIX y comienzos del XX, Uruguay alcanzó un período de consolidación democrática y bienestar social.

En la década de 1930, al igual que en gran parte de Occidente, comenzaron a difundirse teorías sociológicas que planteaban que la cárcel no debía limitarse al castigo ni al aislamiento del delincuente, sino que debía orientarse a su recuperación mediante la educación y el trabajo. En Uruguay, sin embargo, estas ideas se aplicaban con escaso éxito desde la inauguración de la Cárcel Preventiva, Correccional y Penitenciaria de Miguelete en 1888 (Fein García, citado en Bardazano et al., 2015).

El director general de Instituciones Penales, Gomez Folle¹³, propuso un proyecto de reglamentación que incluía la creación de la Colonia Educativa de Trabajo. Este establecimiento, pensado para 500 reclusos seleccionados por su conducta y disposición a la reinserción, preveía actividades agrícolas y de granja (Fein García, citado en Bardazano et al., 2015).

¹² Bernardo Prudencio Berro fue un político y escritor uruguayo, miembro del Partido Nacional quien fue presidente desde 1860 hasta 1864.

¹³ Juan Carlos Gómez Folle fue el jefe de Policía de Montevideo desde 1923 hasta 1927. Fue el fundador de la Escuela Nacional de Policía, que actualmente lleva su nombre. También se desempeñó como director de la penitenciaría de Punta Carretas y como periodista.

SXXI

En las últimas décadas del siglo XX y los primeros años del XXI, la población carcelaria creció de manera alarmante, colocando a Uruguay entre los países latinoamericanos con mayores índices de prisionización. El hacinamiento, las malas condiciones edilicias, la ausencia de programas educativos o rehabilitatorios y las críticas de organismos internacionales derivaron en la declaración del estado de emergencia humanitaria en 2005.

A partir de entonces se iniciaron procesos de transformación del sistema penitenciario, entre los que destacan:

- La participación multipartidaria para asegurar recursos financieros.
- La unificación de todas las cárceles bajo el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR).
- La incorporación de personal civil en tareas educativas (Folle & Vigna, 2014).

También se fortaleció la figura del Comisionado Parlamentario para el Sistema Carcelario, creada por la Ley N.º 17.684 (2003). Su función es realizar inspecciones, emitir recomendaciones y recibir denuncias sobre violaciones a los derechos humanos de las personas privadas de libertad. En caso de que las autoridades no cumplan sus sugerencias, deben justificarlo en un plazo de 30 días. Hasta la fecha, han ejercido el cargo el Dr. Álvaro Garcé (2005-2014) y el Dr. Juan Manuel Petit (2015-).

La Ley N.º 17.897 (2005) introdujo medidas de humanización del sistema, entre ellas la posibilidad de prisión domiciliaria, libertad condicional y reducción de penas por estudio o trabajo. Como resultado, cerca de 850 personas recuperaron la libertad, aunque en la práctica los beneficios fueron limitados, especialmente en la zona metropolitana.

En 2009, al momento del informe del Relator Especial de la ONU Manfred Nowak, Uruguay contaba con unas 8.000 personas privadas de libertad. Para 2023, la cifra se había duplicado, llegando a unas 15.000.

INDDHH

En 2009 se creó la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) mediante la Ley N.º 18.446. Además de sus funciones de promoción y protección de derechos humanos, fue designada como mecanismo nacional de prevención en cumplimiento del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura.

La INDDHH, dirigida por un consejo de cinco miembros, tiene facultades para realizar inspecciones sin previo aviso a lugares de detención, investigar violaciones de derechos humanos, interponer recursos de hábeas corpus y recomendar medidas preventivas.

Ese mismo año, el Relator Especial Manfred Nowak visitó las cárceles uruguayas. En su informe (2009) advirtió sobre el carácter punitivo del sistema, el hacinamiento extremo, la falta de separación entre procesados y penados, la escasez de servicios médicos y educativos y la persistencia de condiciones inhumanas en unidades como el Penal de Libertad y el COMCAR. Destacó además la altísima tasa de prisión preventiva (casi dos tercios de la población carcelaria) y una reincidencia cercana al 60%.

Nowak subrayó la urgencia de una reforma integral del sistema de justicia y penitenciario, orientada a la rehabilitación, la reinserción social y la reducción del recurso al encarcelamiento. Asimismo, recomendó trasladar la administración penitenciaria a un ministerio específico (de Justicia u otro), para separar las funciones policiales de la gestión de las cárceles.

Tras su visita, el gobierno uruguayo aprobó un plan preliminar de reforma, encabezado por el presidente de la República, Dr. Tabaré Vázquez¹⁴ y la ministra del Interior, Daisy Tourné¹⁵. Este incluyó traslados de internos, clausura del sector “Las Latas” en la Unidad N.º 3, derivaciones a la Colonia Carlos Rossi para personas con problemas psiquiátricos y de adicciones, y la separación efectiva de procesados y penados.

¹⁴ Dr. Tabaré Ramón Vázquez Rosas (1940 – 2020), fue un médico y político uruguayo que ejerció la presidencia durante dos mandatos no consecutivos (2005 – 2010 y 2015 – 2020).

¹⁵ Daisy Tourné Valdez (1951 – 2022) fue una maestra, fonoaudióloga y política uruguaya. Fue la primera mujer en el ejercer el cargo de ministra del Interior en su país entre el año 2007 y 2009. En su trayectoria parlamentaria trabajó en temáticas vinculadas al género, infancia, seguridad ciudadana, nuevas tecnologías y legislación laboral.

Primeras recomendaciones

Pese a señales claras de intención gubernamental por adecuarse a estándares internacionales y fortalecer la protección de los derechos de las personas privadas de libertad, el sistema penitenciario uruguayo se aproxima al colapso por graves deficiencias en la administración de la justicia penal. El uso rutinario de la prisión —en lugar de último recurso— no ha reducido la delincuencia ni la reincidencia; por el contrario, ha generado hacinamiento generalizado y un riesgo sistémico de quiebre institucional.

La ausencia de un enfoque alternativo agrava la inseguridad, la violencia y la erosión de valores básicos, con impacto social amplio. Urge abandonar el modelo punitivo centrado en el encierro y priorizar una reforma profunda de toda la administración de justicia, orientada a la rehabilitación y la reinserción social.

El Dr. Manfred Nowak saluda la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y la creación de la Institución Nacional de Derechos Humanos, con función de mecanismo nacional de prevención. Confía en que esta institución amplíe y potencie la labor del Comisionado Parlamentario, consolidándose como herramienta eficaz para prevenir torturas y malos tratos.

Recomendaciones sobre reforma penal y penitenciaria

- Empezar una reforma integral de los sistemas penitenciario y de justicia penal, con foco en prevención del delito y resocialización, y no en el encierro como respuesta por defecto.
- Crear un Ministerio de Justicia responsable del sistema penitenciario, en el marco de una reforma global del sector.
- Instituir, dentro de ese ministerio, un cuerpo penitenciario civil, bien formado y con recursos suficientes, que reemplace a la policía en funciones carcelarias para mejorar la seguridad del personal y la protección frente a la violencia entre internos.
- Restringir la prisión preventiva, especialmente en delitos no violentos, y ampliar el uso de medidas alternativas a la privación de libertad.

Recomendaciones sobre condiciones de reclusión

- Garantizar que la reclusión cumpla normas sanitarias e higiénicas mínimas y satisfaga necesidades básicas (espacio, cama y ropa de cama, alimentación,

salud). Abordar de inmediato el hacinamiento crónico y asegurar oportunidades de trabajo, estudio, ocio y rehabilitación.

- Asegurar la separación efectiva entre procesados y penados.
- Establecer como regla el examen médico calificado al ingreso, traslado y en el egreso.

Visita de seguimiento

A fines de noviembre de 2012, el experto independiente en derechos humanos Dr. Juan E. Méndez realizó una visita de seguimiento para evaluar avances y desafíos. Su informe reconoce que la tortura y los malos tratos no constituyen un fenómeno sistemático, aunque documenta episodios de uso abusivo de la fuerza por parte de funcionarios, sobre todo en requisas y situaciones de conflicto interno o motines.

Respecto de hechos como los de la Unidad N.º 7 (Canelones, 11/2011) y la Unidad N.º 3 (Libertad, 05/2011), el Comisionado Parlamentario reporta que su presencia en requisas desde 2010 y el trabajo del nuevo INR contribuyeron a disminuir estos eventos. Aun así, un 26% de la población adulta declaró haber sido víctima de violencia por parte de funcionarios. Este dato corresponde a una etapa en la que el personal penitenciario era casi exclusivamente policial; la incorporación gradual de personal civil, con la debida formación, se considera un cambio potencialmente positivo.

En el Penal de Libertad y en COMCAR, el Relator constató condiciones que constituyen tratos crueles, inhumanos o degradantes: deterioro edilicio severo (cables eléctricos expuestos, ausencia de vidrios), insuficiente acceso a agua potable, higiene y ventilación deficientes, y literas insuficientes —personas durmiendo en el piso—. Llamó la atención sobre el módulo de castigo “Los Boxes” en COMCAR, descrito como oscuro, insalubre y sin privacidad para las necesidades fisiológicas, y recomendó su clausura definitiva.

También observó la falta de criterios uniformes para sanciones disciplinarias y el uso frecuente del aislamiento prolongado (10 a 90 días, usualmente 30). Reiteró la necesidad de políticas penitenciarias comprensivas. Según datos oficiales, 16 de 31 establecimientos presentaban hacinamiento crítico ($\geq 120\%$). En COMCAR, con capacidad para 1.300 personas, se alojaban 2.790, niveles inaceptables, especialmente en los módulos 1 y 2 y el patio del módulo 8.

El informe reconoce avances relevantes: cierre del módulo “Las Latas” (05/2011); clausura de los módulos 4 y 5 de COMCAR (04/2012) tras un motín; cierre de Cárcel de

Cabildo, pabellón de mujeres de Canelones, Cerro Carancho (Rivera) y Rocha, por incumplir estándares. No obstante, preocupa la continuidad del módulo 2 de COMCAR. Entre las medidas positivas se destacan la Ley de Emergencia Carcelaria N.º 18.667 (2010), que aportó recursos para infraestructura, salud, recreación y equipamiento; la construcción de la nueva cárcel de Punta de Rieles (≈750 plazas) ajustada, en general, a parámetros mínimos internacionales; nuevos módulos que agregaron >1.200 plazas en establecimientos del interior; y el desarrollo de “Chacras”¹⁶ de régimen abierto para trabajo agrícola y productivo.

Se valora la acción de control externo del Comisionado Parlamentario y la INDDHH para facilitar el acceso a la justicia en casos de malos tratos. También se reconocen avances en la separación entre procesados y penados, recomendada desde 2009. Con todo, el Relator insta a atacar causas estructurales del hacinamiento: abuso de la prisión preventiva, escaso uso de alternativas al encierro y crecimiento exponencial de la población reclusa (en 2012 habría aumentado entre ~600 y ~1.000 personas). Desde 2009, se perdieron 1.000 plazas por clausuras y se construyeron 3.000. Para 2012, Uruguay tenía 9.597 personas privadas de libertad y 7.514 plazas disponibles.

Las recomendaciones de 2009 —reforma judicial, giro desde la pasividad punitiva hacia la prevención, rehabilitación y reinserción— muestran avances en 2012. Aunque no se creó un Ministerio de Justicia, el gobierno concentró la política penitenciaria fuera de la órbita policial mediante la creación del INR (2010). Si bien el INR depende del Ministerio del Interior, posee autonomía funcional, dirige todos los centros de detención de adultos y unifica criterios antes dispares entre cárceles departamentales. Asume, además, el PNEL y el Centro Nacional de Rehabilitación¹⁷, pasos relevantes en la transición hacia un modelo rehabilitador.

El Relator reconoce la creación de un escalafón civil bajo el INR y la Escuela Penitenciaria (Cefopen)¹⁸, e insta a dotarlas de recursos estables y formación integral en

¹⁶ En Uruguay, los centros de reclusión en chacras son instalaciones penitenciarias de menor seguridad, generalmente anexas a unidades penitenciarias principales, que albergan a personas privadas de libertad que han demostrado buen comportamiento y se consideran aptas para un régimen de reclusión menos restrictivo. Estas chacras, que suelen contar con espacios al aire libre y actividades productivas, tienen como objetivo facilitar la reinserción social y laboral de los reclusos.

¹⁷ Centro Nacional de Rehabilitación fue un centro penitenciario uruguayo que se enfoca en la reinserción social de las personas privadas de libertad. Este centro se caracteriza por programas de trabajo, educación y cultura. Actualmente se lo conoce como Unidad N° 5 donde se alberga a la población femenina privada de libertad.

¹⁸ Centro de Formación Penitenciaria (Cefopen) fue creado en agosto del 2015 bajo el Decreto N° 209/015. Su misión es la formación y capacitación especializada y técnica del funcionariado que cumple tareas en los establecimientos penitenciarios de todo el país. La

derechos humanos. También subraya la necesidad de políticas integrales de rehabilitación: aunque hay iniciativas laborales, educativas y culturales —muchas coordinadas por el PNEL, incluida la aplicación de la Ley 18.489 y la Oficina de Registro y Cómputo de Redención—, siguen siendo programas fragmentados. De unas 9.500 personas, solo 2.400 trabajaban (1.000 intramuros). En prisiones con mayor hacinamiento se reportaron dificultades para asistir a clases y escasez de oportunidades laborales y recreativas, lo que se relaciona con una reincidencia en torno al 59%.

Finalmente, Méndez enfatiza la urgencia de reformar el Código del Proceso Penal para limitar la prisión preventiva —que alcanzaba 64% de la población reclusa en 10/2012 y 70% en COMCAR— y adecuar las penas a la gravedad de los delitos, facilitando la excarcelación durante el proceso. Estas medidas, congruentes con estándares internacionales, son clave para reducir el hacinamiento y consolidar un sistema penitenciario de derechos humanos.

Segundas recomendaciones

El Dr. Méndez ratifica las recomendaciones y conclusiones de su predecesor, Manfred Nowak, encontrando plena adhesión y reconocimiento por parte del gobierno y de la sociedad civil. Dichas recomendaciones fueron tomadas con seriedad e incorporadas como guía para reformas institucionales y legales, lo que se refleja, además, en la invitación oficial a realizar la visita de seguimiento.

La creación y fortalecimiento de instituciones de prevención evidencia un amplio consenso respecto de la relevancia del tema y la necesidad de actuar como política de Estado, con el apoyo de todos los poderes públicos. En este marco, se recomienda la clausura definitiva de las celdas de sanción disciplinaria conocidas como **“Los Boxes”** del COMCAR y **“Las Latas”** del Centro Nacional de Rehabilitación de Mujeres, por no cumplir condiciones mínimas aceptables de reclusión.

En materia disciplinaria, se urge a restringir el uso del aislamiento, dado que el aislamiento prolongado puede constituir trato cruel, inhumano o degradante, e incluso **tortura**. Por otra parte, se destaca que la **creación del INR** para el sistema de adultos constituye un paso relevante en una reforma penitenciaria orientada a la **rehabilitación** y conforme a los derechos humanos.

formación se realiza a través de cursos básicos para acceder a la función, cursos de formación inicial en la carrera de grado y cursos de formación permanente.

“Es necesario definir modelos de tratamiento en la asistencia de las personas privadas de libertad, de manera de asegurar caminos de reintegración social. Un nuevo modelo debe basarse en un trabajo técnico sostenido y multidisciplinario, que abarque también a la familia y al medio social de la persona privada de libertad, para facilitar su integración.” (Méndez, 2012)

En síntesis, tras las visitas de 2009 y 2012, se evidencia la voluntad política de impulsar una reforma imprescindible del sistema carcelario para enfrentar el hacinamiento, mejorar las condiciones de reclusión y reducir el **riesgo de** reincidencia. Se subraya, asimismo, la necesidad de reformar la administración de justicia y transitar de una cultura punitiva hacia un modelo de rehabilitación y tratamiento, ampliando oportunidades de estudio y trabajo que favorezcan la reinserción social.

Puntualizaciones sobre el funcionamiento de las últimas modificaciones

Creación del Instituto Nacional de Rehabilitación (2010)

El 27 de diciembre de 2010 se aprueba la Ley N.º 18.719, que crea el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) en sustitución de la entonces “Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación”. El INR asume gradualmente la administración de todas las cárceles del país, centralizando gestión y criterios operativos con competencia nacional y dejando fuera de la órbita de las Jefaturas Departamentales la conducción de establecimientos penitenciarios.

La creación del INR implicó desafectar al personal policial que, a la vez que intervenía en la represión del delito, cumplía funciones de custodia, con los problemas que ello acarrearaba. Supuso, además, un paso decisivo para racionalizar la gestión y aplicar **normas** penitenciarias uniformes. En esa dirección, se proyectó —de modo gradual— el traspaso a la órbita civil, creando cargos de operadores penitenciarios civiles debidamente capacitados, que se fueron incorporando en múltiples unidades del país.

Para viabilizar estos objetivos, la Ley N.º 18.667 (mayo de 2010), conocida como Ley de Emergencia Carcelaria, transfirió recursos financieros destinados a mejorar las condiciones de vida en cárceles y culminar obras pendientes. Se priorizó:

- el aumento de remuneraciones del personal,
- la construcción de establecimientos,
- la optimización de recursos humanos con programas de capacitación,
- y la mejora de la calidad de vida del personal.

En consecuencia, el Estado uruguayo ha venido consolidando una política penitenciaria alineada con los Derechos Humanos, atendiendo y dando respuesta a observaciones formuladas por órganos nacionales e internacionales.

PNEL → DINALI (2015-2016)

La Dirección Nacional de Apoyo al Liberado (DINALI), originalmente en la órbita del Ministerio del Interior (MI), surge a fines de 2015 a partir del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados (PNEL), con el cometido de mejorar la **reinserción social** de las personas liberadas y reducir las **tasas de reincidencia**. En ese mismo proceso, se dispuso su traslado desde el INR a la Dirección de Secretaría del MI. Su ámbito es **nacional**, con sede central en Montevideo y 15 oficinas en el interior —estas últimas, aún en desarrollo—.

Objetivos y resultados esperados

Mediano y largo plazo: promover la reinserción social y disminuir la **reincidencia** a través del incremento de la **autonomía** (mejora de vínculos sociales, acceso a educación y construcción de un proyecto de vida).

Corto plazo: asegurar acceso a servicios y prestaciones básicas, desarrollar competencias para la reinserción y revisar **expectativas** y **perspectivas** personales. Se incluye la asistencia inmediata en el momento de la liberación.

Dispositivos y prestaciones

DINALI ofrece atención psicosocial, generación de plazas laborales y apoyos para necesidades básicas: residencia temporal ("**Posada**"), asesoramiento jurídico, derivaciones en salud, tarjeta alimentaria, y provisión puntual de vestimenta y transporte. Se suman talleres recreativos, soporte en red y vínculos interinstitucionales.

La población potencial comprende a todas las personas egresadas del sistema penitenciario hasta **cinco años** después de su liberación. Según datos del MI, cada año se liberan aproximadamente 5.000 personas.

Etapas de intervención

Pre-egreso

Equipos técnicos en todas las unidades del INR contactan a personas con **seis meses** previos al egreso. Se realizan entrevistas individuales, se informan servicios y se invita a talleres grupales, iniciando un acompañamiento hasta la liberación para **contener** y planificar apoyos, con foco en **prevenir la reincidencia**.

Recepción del participante

Al recuperar la libertad, la persona es recibida en oficinas de DINALI (o en Oficinas Territoriales del MIDES en el interior). Se le asigna un referente técnico, se evalúa su situación y se activan coordinaciones con redes (MIDES, BPS, ASSE/hospitales, **Ciudadela**, **Portal Amarillo**, referentes familiares, etc.). Se gestiona documentación: cédula, carné de salud, credencial cívica, entre otros.

Acompañamiento psicosocial

En el Área de Acompañamiento Psicosocial se elabora el perfil psicosocial y laboral mediante entrevistas con psicólogos y trabajadores sociales. El acompañamiento es **voluntario**, pero se torna obligatorio para acceder a capacitaciones o pasantías. Se trabajan habilidades sociales, **cognitivas** y emocionales para sostener actividades y avanzar hacia la autonomía.

Capacitación y Empleo

El Área de Capacitación y Empleo promueve formación e inserción laboral. La persona integra la bolsa laboral y puede ser contratada bajo la Ley N.º 19.973 (Promoción del Empleo). Servicios ofrecidos:

- Seguimiento en cursos de INEFOP.
- Coordinación con organismos e instituciones educativas.
- Talleres de acompañamiento laboral.
- Convocatoria y difusión de capacitaciones.
- Pasantías educativo-laborales.
- Entrevistas para perfiles de pasantes.
- Visitas a lugares de pasantía y **evaluación**.
- Coordinación con DINAIE-MTSS para programas de inserción.

Beneficios de la creación de DINALI.

Durante el período 2020–2024, DINALI pasó de la órbita del MI al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Desde 2016, evolucionó de un dispositivo con escasos recursos y sesgo asistencialista (PNEL) a una institución con mayor presupuesto y metas más robustas, capaces de impactar a nivel personal, social y comunitario. Cambiaron metodologías y objetivos, reubicando al sujeto como titular de derechos que egresa con necesidades básicas insatisfechas y alto riesgo de reincidencia a corto plazo. Según información del MI, dependiendo de la pena y franja etaria, la reincidencia supera el **65%**.

La posada de medio camino, nuevas vías de acceso al empleo formal, capacitaciones, pasantías y convenios con instituciones educativas han abierto oportunidades a quienes, con voluntad sostenida, buscan reinsertarse. La figura de pre-egreso es clave para captar y orientar a quienes se aproximan al vencimiento de la pena. Como en todo dispositivo, el funcionamiento descansa en el trabajo colectivo; destaca, no obstante, la labor técnica de profesionales y operadores en la captación, entrevistas, seguimientos y sostenimiento de procesos personales de rehabilitación e inclusión laboral y social.

OSLA → DINAMA (2020)

En 2020, mediante la Ley de Urgente Consideración (LUC), la OSLA se transforma en Dirección Nacional de Medidas Alternativas (DINAMA). Se trata de una Dirección Nacional dependiente del Ministerio del Interior (con autonomía relativa), responsable de la supervisión de medidas alternativas privativas y no privativas.

El Decreto 180/2010 (art. 2) sigue reglando los cometidos —actualizables por leyes posteriores—, sin haber sido formalmente modificado. Principales funciones:

Actuar conforme a lo dispuesto por la Justicia Penal en medidas alternativas o substitutivas.

A pedido judicial, recabar informes para elaborar el perfil del sujeto y recomendar medidas.

Elaborar un plan de conducta (escrito y notificado) para la persona supervisada.

Controlar lugar de permanencia y prohibiciones (no concurrir a sitios, no salir de la ciudad, no acercarse a personas). DINAMA gestiona el monitoreo electrónico, salvo en violencia basada en género (DIMOE).

Mantener contacto permanente con el Juzgado y con DINALI para coordinar e informar el avance de las medidas.

Además, fuentes como el Observatorio Social del MIDES reconocen objetivos ampliados: abordaje integral, reducción de daños asociados al encierro, promoción de participación comunitaria, interdisciplinariedad para canalizar conflictividades y asesoramiento previo al Poder Judicial sobre alternativas.

Estructura organizacional

DINAMA replica la lógica de una unidad penitenciaria: Dirección y tres Subdirecciones (Técnica, Administrativa y Operativa).

Subdirección Técnica: implementación de penas vinculadas a libertad a prueba (y remanentes de libertades vigiladas y suspensiones condicionales) y faltas. Funciones: evaluación de riesgo con OASys, plan individual de intervención, seguimiento y asesoramiento a la justicia. La escasez de RR.HH. limita la cobertura. También gestiona el Área de Acuerdos Comunitarios: asegura plazas para trabajos comunitarios; ha sido menos eficaz para asegurar plazas de tratamiento.

Subdirección Operativa: control de arrestos y prisión domiciliaria, de forma presencial (planillas) o vía monitoreo electrónico. Roles: supervisión, monitoreo y administración. Funciones del supervisor: verificar domicilio, instalar tobilleras, gestionar ingresos e informes, coordinar respuestas ante eventos del monitoreo y fugas. Cobertura: Montevideo y hasta ≈40 km; el monitoreo gestiona altas/bajas, asistencia, incumplimientos y logística.

Subdirección Administrativa: soporte en recursos materiales y procesos (recepción de casos, archivos, seguimiento y control de expedientes, etc.).

Medidas supervisadas por DINAMA

No privativas de libertad

Libertades vigiladas: derogadas por Ley N.º 19.889 (máx. 3 años común / 5 intensiva; podía incluir trabajo comunitario y arresto domiciliario hasta 8 h diarias).

Suspensión condicional del proceso: derogada por Ley N.º 19.889; acuerdo fiscal–imputado con obligaciones cuyo cumplimiento evitaba antecedentes.

Libertad a prueba: hasta 24 meses; incluye residencia fijada, presentación semanal en seccional, servicios comunitarios (2 h/día o 12 h/semana) y plan de intervención (tratamiento, formación laboral, etc.).

Tareas comunitarias (Ley de Faltas): mayormente por infracciones de tránsito; juzgados de paz; sin seguimiento técnico, con plazo 7–30 días (Ley N.º 19.120).

Privativas de libertad

Prisión domiciliaria total: permanencia 24 h en domicilio, salvo autorización judicial.

Arrestos domiciliarios:

Parcial: permanencia en domicilio exceptuando horarios autorizados (trabajo, estudio).

Nocturno: permanencia 8 h/día (generalmente nocturna).

Medidas cautelares (“libertad a prueba” en fase procesal): orientadas a asegurar investigación, comparecencia o protección de la víctima (Ley N.º 19.293).

La libertad a prueba supone un programa individual orientado a la reinserción personal, comunitaria y laboral, bajo condiciones: residencia, supervisión técnica, presentación semanal y prestación de servicios comunitarios (máx. 10 meses). Adicionalmente, el tribunal puede imponer obligaciones como tratamiento por consumo problemático, prohibiciones de acercamiento, programas formativos, ejercicio de oficio, prohibición de conducir, reparación y otras análogas.

Beneficios de la creación de DINAMA

Tras la LUC (2020), DINAMA ganó preponderancia en el sistema: asignación y control de servicios comunitarios, medidas restrictivas y arrestos totales o parciales. El incremento de medidas alternativas dictadas por el Poder Judicial aumentó su centralidad, y se crearon Juzgados de Ejecución y Vigilancia en varios departamentos para el seguimiento judicial, alimentados por los informes técnicos de DINAMA. Este despliegue ha contribuido al cambio de paradigma, desplazando —gradualmente— la lógica puramente punitiva hacia una orientada a la rehabilitación y la reinserción social y comunitaria.

Gubernamentalidad y gobernanza: aplicación en DINALI y DINAMA

En DINALI (MIDES) y DINAMA (MI) se observan con claridad lógicas de gubernamentalidad (orientación y modelado de conductas a través de dispositivos y saberes) y gobernanza (interacción de múltiples actores).

Similitudes operativas

Entrevistas iniciales y de seguimiento como núcleo del trabajo técnico. En DINALI la asistencia es voluntaria; en DINAMA es obligatoria por sentencia.

Planes Individuales de Intervención (PII) con metas, obligaciones y acompañamientos diferenciados (logro de objetivos en DINALI; cumplimiento de medida en DINAMA).

Búsqueda de autonomía bajo reglas internalizadas, con autorregulación acompañada por el referente técnico más que por controles coercitivos permanentes.

Gobernanza en DINALI

El eje de inserción laboral requiere articulación interinstitucional: áreas técnicas para seguimiento y talleres, contaduría para liquidaciones, RR.HH., y actores privados y de sociedad civil (p. ej., CUTCSA aportando boletos y oportunidades; bodegas, construcción, limpieza). Este entramado expresa una red de gobernanza que amplía capacidades públicas.

Gubernamentalidad en DINAMA

La obligatoriedad de concurrencia y el cumplimiento de la libertad a prueba orientan prácticas y hábitos. El Área de Acuerdos Comunitarios celebra convenios con organismos estatales (escuelas, liceos, CAIF, policlínicas, hospitales, Correo, Bomberos, Intendencia de Montevideo —museos, plazas de deporte—) y algunas ONG (Fundación Teletón, A Ganar, Club Capitol, gimnasio Sayago). Se promueve un giro desde la justicia retributiva hacia una restaurativa, en la que el trabajo comunitario y la responsabilidad social reparan el daño y reconfiguran conductas.

Entre 2005 y 2024 Uruguay desplegó un conjunto sostenido de reformas institucionales —INR, fortalecimiento del control externo, creación/transformación de DINALI y DINAMA, cierres de módulos críticos y ampliación de plazas— que modificaron prácticas y lenguajes del campo penal. Sin embargo, los indicadores duros muestran persistencias estructurales: crecimiento casi continuo de la población reclusa, altos niveles de prisión preventiva, hacinamiento recurrente y programas de rehabilitación fragmentados, con cobertura y continuidad limitadas. Hubo aprendizaje institucional y avances selectivos; no hubo, todavía, quiebre de tendencia. El resultado es un sistema que migró de la pura custodia a la gestión del riesgo y la resocialización, pero cuya capacidad transformadora permanece atenuada por cuellos de botella judiciales, escasez de recursos técnicos y una gobernanza interinstitucional incompleta.

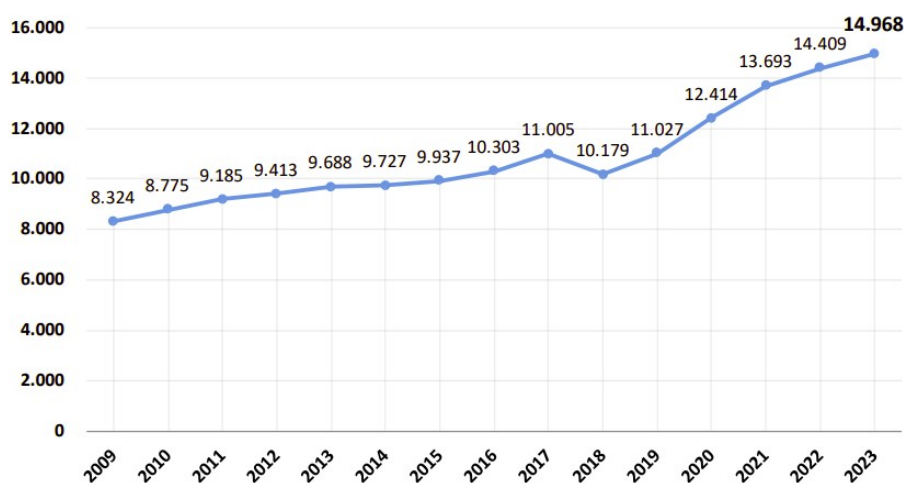
Para consolidar un verdadero giro de paradigma, la prioridad es nítida: reducir la prisión preventiva y expandir el uso de medidas alternativas con tratamiento efectivo, supervisión técnica y metas verificables. A la par, profesionalizar y estabilizar el escalafón civil, unificar métricas de desempeño entre MI–INR–DINAMA–MIDES–Poder Judicial, y transparentar datos abiertos de ocupación, reincidencia y cumplimiento. Urge, además, una estrategia de gobernanza que alinee incentivos presupuestarios con resultados (menos hacinamiento, más inserción laboral y educativa), incorpore perspectiva de género ante el crecimiento de la población femenina y someta los programas a evaluación periódica de impacto. No alcanza con más plazas: se necesita capacidad estatal coordinada, estándares de derechos humanos exigibles y una cultura pública que reconozca la rehabilitación como política de seguridad y de justicia, no como concesión.

Conclusiones

Según el Comisionado Parlamentario (Informe 2023), Uruguay está entre los 10 países con mayor tasa de encarcelamiento del mundo (435 PPL/100.000 habitantes), la más alta de América del Sur. En las dos primeras décadas del siglo XXI la población penitenciaria se triplicó; solo 2005–2006 (Ley de Humanización) y 2018 (nuevo CPP) marcaron descensos puntuales. Desde 2019, el crecimiento promedia ≈ 1.000 personas/año: 12,6% (2020), 10,3% (2021), 5,2% (2022) y 3,9% (2023). Datos de mediados de 2024 proyectan $\approx 7\%$ y ≈ 16.000 PPL.

Amnistía Internacional (abril 2024) señala masificación persistente: población carcelaria cercana a 15.400, con 1.167 mujeres ($\uparrow 6,9\%$ respecto de 2022). Se registraron 17 homicidios intramuros en 2023 y un conflicto de 55 mujeres en huelga de hambre por empeoramiento de condiciones tras traslados.

Gráfico 1. Evolución del promedio anual de personas privadas de libertad (2009-2023)



Fuente: elaboración propia con base en información del INR y del Ministerio del Interior.

En DINAMA Montevideo—Ciudad de la Costa trabajan 16 técnicos; en Canelones hay una oficina de enlace con 2 técnicos y 1 en Ciudad del Plata. En el interior, oficiales de enlace cubren hasta tres departamentos, con recursos escasos. La Dirección ha solicitado más RR.HH. y un nuevo local para áreas técnica y administrativa por hacinamiento interno (más de 35 funcionarios en un mismo sector y expedientes aún físicos, en proceso de digitalización). El 29/07/2025, DINAMA realizó una jornada interinstitucional con el Poder Judicial (incluyendo jueces de conocimiento y de ejecución y vigilancia) para alinear procesos; se espera sumar a Fiscalía. Se proyecta también ampliar convenios con la sociedad civil para capacitación e inserción laboral.

Estamos en un punto de inflexión. La implementación del nuevo CPP expuso vacíos no previstos. El desafío es consolidar un pasaje retributivo → restaurativo, entendiendo que las medidas alternativas son necesarias para evitar la prisión como respuesta automática. No hubo nuevas visitas de Relatores Especiales desde 2012, aunque sí observaciones puntuales sobre el campo punitivo.

Tras 2009 y 2012 se desplegaron reformas institucionales y legales, con nuevos programas intra y extramuros. Sin embargo, persisten emergencias: el Proyecto Crisálidas (UE—CLAEH) reporta que la población femenina aumentó 965% en 20 años, fenómeno asociado a la LUC (2020) por la tipificación y agravamiento de conductas vinculadas a microtráfico y uso de domicilios como bocas, con penas de 4 a 15 años; el crecimiento femenino fue cuatro veces el masculino.

Desde mi experiencia profesional, he observado avances (capacitación continua de operadores y técnicos del INR) y también desgaste del personal, con altos niveles de licencias por salud mental en escalafones civiles y policiales. El debate social y político es antiguo y persistente; las cárceles no son un fin en sí mismas, sino un medio para habilitar tratamientos y rehabilitación. Vamos en la dirección correcta, pero se requieren cambios sociales y comunitarios: el sufrimiento no recae solo en la persona presa, también en familias y entornos. A nivel político, conviene evitar respuestas meramente reactivas (“apagar incendios”) o centradas en ampliar cupos de reclusión. Es preferible interrogar qué gubernamentalidad estamos ejerciendo y cómo la gobernanza sostiene los cambios.

En suma: urge reformular culturalmente el sesgo punitivo e invertir —con evidencia y continuidad— en rehabilitación y reinserción social y comunitaria.

Bibliografía

Barrán, J.P., (1989) Historia de la sensibilidad en el Uruguay. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Bardazano, G., Corti, A., Duffau, N., Trajtenberg, N. (2015) Discutir la cárcel, pensar en sociedad contra el sentido común punitivo. Editorial Trilce.

Botticelli, S. (2016). La gubernamentalidad del Estado en Foucault: un problema moderno. Revista de Filosofía y Teoría Política, 47(1), 55-74.

Dirección Nacional de Apoyo al Liberado (DINALI)

<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/politicas-y-gestion/amplia-equipo-trabajo-apoyo-dinali>

Documento presentado ante la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Representantes sobre el proyecto de Ley de Organización del Sistema Penitenciario Nacional – Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura - Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (2018 – Uruguay)

Folle, M.A., Vigna, A. -compiladoras- (2014) Cárceles en el Uruguay en el siglo XXI. Ediciones Universitarias. CSIC – Universidad de la República.

Foucault, M. (2004). Seguridad, territorio, población: Curso en el Collège de France (1977-1978). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Foucault, M. (2007). Nacimiento de la biopolítica: Curso en el Collège de France (1978-1979). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Informe Anual – Comisionado Parlamentario (2023)
https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Informe_2023_Adelanto_web.pdf

Informe Amnistía Internacional - Uruguay

<https://www.amnesty.org/es/location/americas/south-america/uruguay/report-uruguay/>

Kooiman, J. (2003). Governing as Governance. Londres: SAGE.

Serna, J. M. (2010). Gobernanza: concepto, antecedentes y fundamentos teóricos. *Revista de Administración Pública*, 44(2), 345-370.

Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652–667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>

Visita de Seguimiento a Uruguay – Relator Especial ONU

<https://www.ohchr.org/es/press-releases/2012/11/follow-visit-uruguay-un-special-rapporteur-torture>