

EL DERECHO AL TRABAJO EN EL ÁMBITO DE LA EJECUCIÓN PENAL: SITUACIÓN ACTUAL, DESAFÍOS Y PROPUESTAS

THE RIGHT TO WORK IN THE FIELD OF CRIMINAL ENFORCEMENT:
CURRENT SITUATION, CHALLENGES, AND PROPOSALS

O DIREITO AO TRABALHO NA ÁREA DA EXECUÇÃO PENAL:
SITUAÇÃO ATUAL, DESAFIOS E PROPOSTAS

LOURDES SALINAS (*)

RESUMEN. El presente artículo tiene como principales objetivos, analizar las características del trabajo en el ámbito de la ejecución penal en Uruguay, examinar las posibilidades reales de ejercicio efectivo de este derecho por parte de las personas privadas de libertad, y proponer lineamientos para el diseño de una nueva normativa que lo proteja de forma integral. Ante la compleja situación estructural del sistema de ejecución penal (privación de libertad y medidas alternativas), es imperativo diseñar e implementar acciones concretas a corto, mediano y largo plazo, basadas en evidencia y alineadas con prácticas regionales e internacionales en materia de mejora de las condiciones penitenciarias. En particular se destaca la importancia de incluir en estas acciones programas de intervención penitenciaria que impacten de manera positiva en la gestión del riesgo de reincidencia delictiva.

Analizar las condiciones en que se desarrolla el derecho al trabajo, es fundamental para construir un sistema de ejecución penal conforme a estándares mínimos de derechos humanos y promover programas de intervención con impacto positivo en la reinserción social. Este documento busca visibilizar la temática, colocarla en la agenda pública y realizar un análisis comparado de programas laborales internacionales y regionales para sugerir mejoras en el trabajo penitenciario uruguayo.

PALABRAS CLAVE. Trabajo penitenciario. Reinserción social. Derechos Humanos. Derecho al trabajo.

(*) Licenciada en Psicología UDELAR. Magister en Derechos Humanos UCLAEH. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9406-0335>. Correo electrónico: lourdessalinas2023@gmail.com

ABSTRACT. The main objectives of this paper are to analyze the characteristics of work in the area of criminal enforcement in Uruguay, to examine the real possibilities for effective exercise of this right by persons deprived of liberty, and to propose guidelines for the design of new regulations that comprehensively protect it. Given the complex structural situation of the criminal enforcement system (deprivation of liberty and alternative measures), it is imperative to design and implement concrete, short, medium, and long-term actions based on evidence and aligned with regional and international practices for improving prison conditions. In particular, the importance of including prison intervention programs in these actions that positively impact criminal recidivism risk management is highlighted.

Analyzing the conditions under which the right to work is exercised is essential for building a criminal enforcement system that complies with minimum human rights standards and promoting intervention programs with a positive impact on social reintegration. This document seeks to raise awareness of the issue, place it on the public agenda, and conduct a comparative analysis of international and regional labor programs to suggest improvements in Uruguayan prison labor.

KEYWORDS. Prison labor. Social reintegration. Human rights. Right to work.

RESUMO. Os principais objetivos deste artigo são analisar as características do trabalho na área da execução penal no Uruguai, examinar as reais possibilidades de exercício efetivo desse direito por pessoas privadas de liberdade e propor diretrizes para a formulação de novas normas que o protejam integralmente. Dada a complexa situação estrutural do sistema de execução penal (privação de liberdade e medidas alternativas), é imperativo elaborar e implementar ações concretas, de curto, médio e longo prazo, baseadas em evidências e alinhadas às práticas regionais e internacionais para a melhoria das condições carcerárias. Em particular, destaca-se a importância de incluir nessas ações programas de intervenção prisional que tenham impacto positivo na gestão do risco de reincidência criminal.

Analisar as condições de exercício do direito ao trabalho é essencial para a construção de um sistema de execução penal que cumpra os padrões mínimos de direitos humanos e promova programas de intervenção com impacto positivo na reinserção social. Este documento busca conscientizar sobre o tema, colocá-lo na agenda pública e realizar uma análise comparativa de programas trabalhistas internacionais e regionais para sugerir melhorias no trabalho prisional uruguaio.

PALAVRAS – CHAVE. Trabalho prisional. Reinserção social. Direitos humanos. Direito ao trabalho.

Fecha de recepción: 15 de julio 2025.

Fecha de aceptación: 15 agosto 2025.

I. Introducción

Uruguay, como Estado miembro de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de Estados Americanos (OEA), asumió obligaciones ante la comunidad internacional en materia de respeto, protección y promoción de los Derechos Humanos. Por medio de la ratificación de tratados concernientes a los Sistemas de Protección de Derechos Humanos, creación de mecanismos de protección, implementación de políticas públicas, participación en exámenes periódicos, así como la implementación de leyes y políticas internas que aseguren el cumplimiento de dichas obligaciones; Uruguay presenta una larga experiencia en cuanto a su voluntad de construir un país más justo e inclusivo, desarrollando una sociedad democrática y pacífica, en defensa de los principios de igualdad y justicia social.

Más allá de los avances logrados a lo largo del tiempo, aún se evidencian serias vulneraciones a derechos fundamentales, especialmente en el ámbito de la ejecución penal, afectando directamente a las personas privadas de libertad.

Como en el resto de la región, Uruguay no es ajeno a los vaivenes de la estructura penitenciaria en todo lo relativo al hacinamiento y carencias en las condiciones generales de vida de las personas sujetas a estas medidas. La ejecución de medidas alternativas también presenta desafíos a superar con el objetivo de generar una renovación del mecanismo, promoviendo su fortalecimiento y la credibilidad en el mismo.

En 2010 se creó el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR), un hito clave en la reforma penitenciaria. Según el Comisionado Parlamentario Penitenciario, esta reforma debe ir más allá de lo material, destacando la importancia de los programas de intervención penitenciaria en la vida cotidiana de las personas sujetas a medidas de ejecución (Comisionado Parlamentario, 2023).

En lo referido a los programas de intervención y a garantizar el efectivo goce de derechos de las personas sujetas a medidas de ejecución penal, el derecho al trabajo en contextos de encierro requiere de un especial análisis que permita establecer sus características, implicaciones en el proceso de reinserción social y medidas a tomar para su fortalecimiento.

II. Sobre el contexto

En el Cuarto Ciclo del Examen Periódico Universal(1) (EPU) desarrollado durante el 2024, se realizan diversas recomendaciones al Estado uru-

(1) Mecanismo del Consejo de Derechos Humanos de la ONU que estipula que cada Estado Miembro se someta cada cuatro años y medio a un análisis de su ejecutoria en materia

guayo relativas a identificar los retos que se presentan en el efectivo goce de derechos humanos, así como en las medidas a tomar para la mejora de esta situación y el cumplimiento de los compromisos asumidos.

La situación del sistema de ejecución penal actual fue objeto de observaciones y recomendaciones, entre ellas el Comité de Derechos Humanos de la ONU expresó su “preocupación por la significativa y creciente cantidad de personas privadas de libertad en el Uruguay y, en particular, el fuerte aumento de mujeres privadas de libertad” (ONU, p. 4, 2024). Por otro lado, se recomienda “...priorizar la imposición de medidas alternativas a la privación de libertad y favorecer las medidas sociales y educativas no privativas de libertad para las mujeres que hubieran cometido delitos no violentos” (ONU, p.5, 2024). En la misma línea el Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de la ONU consideró que “las condiciones en los centros de detención, que albergaban a un gran número de detenidos, eran inhumanas y degradantes” (ONU, p. 5, 2024).

Durante el 2023 el Ministerio del Interior (MI) promovió el diseño y ejecución de un estudio sobre reincidencia penitenciaria en Uruguay. Por primera vez en el país, se adopta un indicador sobre reincidencia penitenciaria basándose en la “proporción de liberados en un año calendario que, tras su primera excarcelación, vuelve a prisión por haber cometido algún nuevo delito en los 6 meses, uno, dos y tres años posteriores” (MI, p. 4, 2023).

Los resultados del estudio no son nada alentadores. Al contrario, dan cuenta de la necesidad de un análisis y proyección de un cambio profundo en la política criminal nacional.

Del estudio presentado por el MI surge que el 70% de las personas excarceladas durante el año 2019 reincidieron en un período de tres años desde su primera excarcelación, y que los jóvenes (de entre 18 y 37 años) se encuentran entre los mayores porcentajes de reincidencia. Este último dato se vincula a las características de la población que actualmente transita las cárceles del país y da cuenta de la importancia de fortalecer el diseño y ejecución de políticas sociales como un elemento más de la política criminal.

Otro dato de relevancia es la tasa de población carcelaria en el país, que refleja las características de la política criminal tendiente al uso de la cárcel como primera medida ante la conducta delictiva, sin tomar en consideración los nocivos efectos del encarcelamiento y posteriores efectos en la co-

de derechos humanos. Los Estados presentan informes sobre las medidas que ha adoptado para mejorar la situación de derechos humanos en el país y superar los retos que dificultan el disfrute de esos derechos; por otro lado, reciben recomendaciones elaboradas por los demás Estados Miembros, con miras a seguir mejorando.

munidad. Al respecto Juan Gómez expresa “[es] un debate persistente la precepción de que la prisión es la única respuesta adecuada ante cualquier violación a la ley penal. No obstante, hay muchas otras medidas que pueden ser igualmente efectivas, en especial para delitos menores o no graves” (Consejo de Política Criminal y Penitenciaria, p. 66, 2024).

La tasa de población carcelaria en el país es de 449 personas privadas de libertad cada 100 mil habitantes, ubicando a Uruguay en el puesto número uno a nivel de Sudamérica y en el puesto número 13 a nivel mundial(2).

A febrero del 2025 el INR reportaba un total de 16.224 personas sujetas a medidas privativas de libertad. En cuanto a medidas alternativas a la prisión, el INR gestionaba a febrero del mismo año 8700 medidas vigentes.

Variada bibliografía destaca el aumento progresivo de la población privada de libertad en los últimos 20 años. El Comisionado Parlamentario Penitenciario advierte momentos vinculados a la contención y hasta un descenso del crecimiento de la población privada de libertad donde se generaron distintas políticas(3), por otro lado, a partir del 2019 se genera un punto de inflexión, registrando un promedio de crecimiento de 1000 personas privadas de libertad por año (Comisionado Parlamentario Penitenciario, 2023).

Realizando una aproximación a las características de las personas que se encuentran bajo medidas de ejecución penal, si bien no se cuenta con datos demográficos actualizados de toda la población, se recurre a varias fuentes.

A febrero del 2025 el INR informa que, de las 16.224 personas sujetas a medidas privativas de libertad, 1.366 (representa el 8% de la población total) son mujeres y 14.858 varones. A la fecha mencionada, el 93,4% del total de la población se encontraba condenada y un 6% sin condena. Un 62% del total presentaban antecedentes, el 24,35% sin antecedentes y el 12,72 % se encontraba a la espera de confirmación de prontuario(4). Por otro lado, se alojaban 54 personas trans privadas de libertad y 404 personas privadas de libertad extranjeras. En lo relacionado a la franja etaria el 23,8 % de los varones cuenta con una edad entre 25 y 29 años, siendo esta franja la que predomina al igual que en el caso de las mujeres privadas de libertad.

(2) Datos extraídos de The World Prison Brief, base de datos en línea que ofrece acceso gratuito a información sobre los sistemas penitenciarios de todo el mundo.

(3) Ley de Humanización del Sistema Carcelario y puesta en marcha del nuevo Código del Proceso Penal.

(4) Sin confirmar prontuario corresponde a las personas privadas de libertad que el prontuario se encuentra pendiente de confirmación por la Dirección Nacional de Policía Científica.

En cuanto a los niños menores de edad que acompañan a sus madres en privación de libertad(5), a febrero del presente año, 62 niños se encontraban en esta situación en diferentes Unidades Penitenciarias del país.

Del relevamiento(6) realizado en 2018 por el INR se observa que porcentualmente las mujeres alcanzaron mayores niveles educativos que los varones. El mayor nivel educativo alcanzado por la mayoría de la población es el Ciclo Básico incompleto. Sumados los porcentajes de hombres que alcanzaron el Ciclo Básico y el de Enseñanza Media Superior de forma incompleta, representan el 33% para el mismo caso las mujeres representan el 30%. Uno de cada cuatro varones alcanzó como máximo nivel educativo la Educación Primaria completa y otro de cada cuatro no la completó. En el caso de las mujeres la relación es de dos cada diez quienes la completaron y otra de cada diez quienes no la completaron (INR, p.32, 2018). Se relevan otras variables en el 2018, el 63 % declaró ascendencia blanca y el 20% afro o negra. Por otro lado, el 44 % declara encontrarse en situación de discapacidad visual. Del estudio realizado en 2024 sobre detección de analfabetismo en el ámbito penitenciario, surge que, de 1803 personas privadas de libertad, 45% son analfabetos, alertando a la institución penitenciaria e instituciones educativas y exigiendo el compromiso y toma de decisiones concretas del Estado en su conjunto para revertir esta situación de vulneración.

Del censo de personas privadas de libertad durante el 2010, en lo relativo a experiencias laborales, 84% de las mujeres y 82% de los hombres declararon estar involucrados en actividades laborales estables. Al analizar estos datos se vincula la experiencia laboral estable con la infancia, ya que surge este involucramiento incluso antes de los 14 años, los varones se integran a experiencias laborales de forma más temprana en comparación a las mujeres; por otro lado, el término “estabilidad” laboral al cual hicieron mención las personas censadas, está lejos de constituir una experiencia laboral dentro de los parámetros de la formalidad (Vigna, 2012). Los datos relevados dan cuenta de experiencias de inserción al mercado laboral caracterizada por la precariedad tanto en sueldo como en condiciones laborales. Otro dato que da cuenta de la vulneración estructural de esta población es que, del relevamiento de personas en situación de calle durante el 2024, el 52,9% declara que estuvieron privadas de libertad siendo mayores de edad. Hecho que da cuenta de la importancia de reforzar las políticas postpenitenciarias.

(5) Decreto Ley 14.470 en su artículo 29 establece que la reclusa con hijos menores de cuatro años podrá tenerlos consigo en el establecimiento. Situación que se puede extender hasta los 8 años.

(6) 2018 la población privada de libertad ascendía a 10.170. El relevamiento mencionado alcanzó al 87% de la población en ese momento.

En lo relacionado a las medidas alternativas, Uruguay no cuenta con un censo que permita conocer en profundidad el perfil individual de la población sujeta a estas medidas, para aproximarse a una caracterización se cuenta con el mapeo de medidas alternativas del 2022. En cuanto al sexo y edad de dicha población, comparten características con la población privada de libertad, es decir, son mayormente hombres y jóvenes. La mitad de la población cuenta con menos de 30 años, y en lo relacionado al tipo de medida la población de entre 18 a 24 años es la que mayoritariamente accede a libertades a prueba y vigilada, así como a prisiones y arrestos domiciliarios (Juanche, 2022). Si bien la rigurosidad en el diseño del mapeo realizado significa un paso muy importante para visibilizar esta población, así como destacar la efectividad de las medidas alternativas frente al uso sostenido de la prisión como primera opción para la protección de la sociedad; se destaca la necesidad de conocer el perfil de esa población con el objetivo de contar con insumos que permitan tomar decisiones en el marco de una estrategia de gestión que priorice las necesidades de esas personas.

III. Aproximación al estado de situación del trabajo en el ámbito de la ejecución penal

En el marco del contexto presentado y conforme al mandato constitucional, específicamente el artículo 53 que establece que el trabajo se encuentra bajo la protección especial de la Ley y abarca a todos los habitantes de la República, sin perjuicio de su libertad. Además, de acuerdo con el artículo 26 que dispone: “en ningún caso se permitirá que las cárceles sirvan para mortificar, sino solo para asegurar a los procesados y penados, persiguiendo su reeducación, la aptitud para el trabajo y la profilaxis del delito” (Constitución de la República, 1967), se realizará una aproximación al estado de situación actual del trabajo en el ámbito de la ejecución penal.

El desarrollo de programas de intervención penitenciaria cobra un papel fundamental en el diseño de una política penitenciaria que promueva el efectivo cumplimiento del mandato constitucional, “...el respeto de los derechos humanos y la promoción de la reinserción social de quienes han cometido delitos, a partir de intervenciones técnicas basadas en evidencia” (Vigna, p.23, 2024).

Las actividades vinculadas al trabajo en el ámbito de la ejecución penal forman parte de la oferta programática del INR en el marco del diseño y ejecución de intervenciones que promuevan el ejercicio de derechos humanos, así como la gestión de riesgos criminógenos asociados a la conducta delictiva y el fortalecimiento de factores de protección asociados.

A lo largo de la historia el trabajo penitenciario se ha utilizado como herramienta a disposición del paradigma penitenciario del momento y al sistema económico de la época.

En Uruguay, durante el siglo XIX, el trabajo en contexto de encierro estaba vinculado al disciplinamiento de los cuerpos, eran frecuentes las ejecuciones en público y daño físico del imputado. Barrán (1994) expresa que el reglamento del Asilo de Mendigos, institución considerada por el autor representativa del inicio del sistema carcelario en Uruguay, "...admitía como penas o sanciones el aumento de trabajo según las fuerzas físicas o privación total del trabajo" (Salinas, p. 73, 2025). Hacia principios del siglo XX el país transita por los sistemas de Filadelfia y de Aushurn para la gestión penitenciaria, realizando una transición de un modelo correctivo a uno educativo, incorporando el trabajo como obligatorio para los imputados, desarrollando principalmente el trabajo industrial.

En el contexto contemporáneo se puede definir al trabajo penitenciario como "aquella actividad realizada por un individuo privado de libertad según el orden jurídico vigente, dentro de un recinto carcelario, trabajo para el cual se ofrece voluntariamente" (Xalambri, 2006, p. 858).

Hasta diciembre de 2024, conforme a los datos proporcionados por el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR), un total de 5.802 personas privadas de libertad participaron en actividades laborales distribuidas en las 26 Unidades Penitenciarias del país. Estas actividades se dividen en dos modalidades principales:

i) Actividades laborales dentro de las Unidades Penitenciarias: estas incluyen servicios como alimentación, limpieza, mantenimiento, y trabajo en emprendimientos productivos o de servicios gestionados por la administración penitenciaria, así como emprendimientos dirigidos por las propias personas privadas de libertad. En este contexto, cabe destacar la reciente implementación del Plan de Dignidad Laboral(7), que busca fomentar la creación de emprendimientos productivos por parte de la población privada de libertad y desarrollar mecanismos para la comercialización de dichos productos. Las personas involucradas en este plan pueden optar por pagar, en sustitución de las contribuciones especiales de seguridad social y todos los impuestos nacionales (excluyendo aquellos que gravan la importación), una prestación tributaria unificada denominada Aporte Social Único de personas privadas de libertad. Sin embargo, la información recopilada indica que este plan no ha sido implementado a nivel nacional. En la actualidad la mayoría de las actividades laborales en las que se incluyen las personas privadas de libertad son aquellas que tienen como principal

(7) Plan previsto en la Ley 19.996, promulgada el 3 de noviembre del 2021.

objetivo el autosustento de las Unidades Penitenciarias, aquí se presentan grandes dificultades para que dichas personas reciban remuneración por estas tareas ante la acotada disposición de peculios. Por otro lado, algunas de estas tareas mencionadas, no se caracterizan por promover la incorporación de habilidades o competencias laborales específicas, dificultando así la acreditación de saberes para posibles certificaciones.

ii) Actividades laborales fuera de las Unidades Penitenciarias: Esta categoría incluye actividades realizadas en el marco de convenios celebrados entre instituciones u organizaciones y el INR; trabajos realizados bajo salidas transitorias autorizadas por un juez; y actividades desarrolladas según el artículo 120 de la Ley N° 19.149, que faculta al INR a implementar programas de rehabilitación e inclusión de personas privadas de libertad, comprendiendo tanto actividades formativas como laborales fuera de las Unidades Penitenciarias.

El sistema penitenciario no cuenta con una normativa específica que regule el trabajo en ese ámbito, para conocer el marco normativo debemos recurrir a varios documentos que en ocasiones se contradicen entre sí. En Uruguay el trabajo penitenciario es un derecho y una obligación. El Decreto Ley 14.470 de 1975 relativo a los principios rectores del régimen de reclusión vigentes hasta la actualidad, establece claramente el objetivo del trabajo en privación de libertad, como instrumento de tratamiento profiláctico y reeducativo, prohibiendo el uso de este como castigo. Por otro lado, hace referencia al trabajo obligatorio y a sanciones disciplinarias a la persona privada de libertad si no cumple con dicha obligación sin un justo motivo. En el año 2020 la Ley 19889 modifica algunos artículos del Decreto Ley e introduce la noción de restricción de beneficios ante la negativa de la persona a trabajar. El Decreto 407/21 del 2021 que aprueba el reglamento de redención de pena por trabajo y estudio, prevé la inscripción a actividades laborales de aquellas personas privadas de libertad que tengan interés en hacerlo, tomando en cuenta la voluntariedad de la persona.

Si bien ante la negativa de cumplir con esta obligación, la persona privada de libertad no es objeto de suspensión de derechos, la norma prevé restricción de beneficios, término que en privación de libertad no cuenta con un correlato normativo, hecho que podría lesionar derechos fundamentales, quedando a consideración de la administración penitenciaria definir un catálogo de beneficios unificado.

En los hechos surgen dificultades para garantizar el efectivo ejercicio de este derecho, el progresivo aumento de población sujeta a medidas privativas de libertad y la ausencia de designación de presupuesto específico para llevar adelante programas de intervención penitenciarios como el trabajo, son algunos de los aspectos que conllevan a que la institución penitenciaria

no cuente con la estructura necesaria para incluir a todas las personas que así lo necesiten a actividades laborales.

El artículo 43 Del Decreto Ley mencionado establece que se deberán respetar las exigencias y normas establecidas en la legislación del trabajo en lo concerniente a organización, métodos, modalidades, jornadas de labor, accidentes, horarios y medidas preventivas de higiene y seguridad. Por otro lado, también se establece que el trabajo en el ámbito penitenciario no se rige por el Derecho Laboral común, aunque prevé armonizar el mismo al contexto penitenciario. El Decreto 407/21 también hace referencia a que la relación laboral penitenciaria no será administrada por el régimen laboral común pero no hace referencia a la mencionada armonización. Nuevamente la palabra “armonizar” deja a criterio de la administración penitenciaria del momento el alcance de la aplicación de la norma. Es así como se generan vacíos en la norma ante diferentes situaciones en territorio que se solucionan de manera diferente en cada una de las Unidades Penitenciarias, por ejemplo, los procedimientos a ejecutar antes accidentes laborales, la limitación de la jornada, condiciones de seguridad e higiene, incluso el registro de inasistencias al trabajo.

En cuanto a la remuneración, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales(8) (PIDESC) en su artículo 7 reconoce el derecho de toda persona a recibir una remuneración por su trabajo. El Código Penal nacional del siglo pasado, en su artículo 72 establece la noción moderna de peculio como la acción que permite generar un fondo económico para el condenado el cual será entregado la mitad al salir de la penitenciaría y la otra mitad una vez se corrobore que se dedicó a una actividad de oficio. Actualmente el denominado peculio, correspondiente a medio salario mínimo nacional, no tiene naturaleza salarial(9), por lo que la persona no percibe beneficios legales como, por ejemplo, aportes a la seguridad social. De la remuneración de la persona privada de libertad se podrá destinar hasta el 30% para atender sus gastos personales y hasta 30% para asistir al presupuesto de su familia. Hasta el 10% de la remuneración será destinado a la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado.

A diciembre del 2024 el INR informaba, de las más de 5000 personas que realizaban actividades laborales en privación de libertad, la institución contaba con 600 peculios para asignar. Si bien no se cuenta con un instructivo o reglamentación que estipule a quién asignar peculio, por lo general se deriva a aquellos que realizan tareas relacionadas a autosustentar las

(8) Uruguay ratifica el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1976.

(9) Artículo 44 del Decreto 407/21.

Unidades Penitenciarias como la elaboración de alimentos, limpieza entre otras tareas. Cabe aclarar que el INR no cuenta con un rubro específico de peculios, sino que el mismo proviene de uno de los rubros del presupuesto del INR llamado “gastos de funcionamiento”, conlleva un monto aprobado por Ley de Presupuesto para el próximo quinquenio. Ese monto es el mismo durante esos años, situación que no condice con el progresivo aumento de las personas bajo medidas penales. De esta forma la institución penitenciaria cuenta con un limitado alcance para proveer de remuneración a las personas que realizan actividades laborales, en contra de lo establecido por diversos instrumentos internacionales. Se limita así la posibilidad de la persona privadas de libertad a contar con una base económica para los primeros momentos de su liberación, aspecto prioritario para crear un proyecto de vida alejado del delito.

El Comisionado Parlamentario Penitenciario expresa la necesidad de desarrollar acciones en el medio penitenciario que permitan promover el derecho al trabajo decente, donde las personas privadas de libertad pueden involucrarse en trabajos, producción y comercialización de artículos, que les permita no solo salir de la cárcel con un oficio y un proyecto propio, sino también contribuir económicamente a las necesidades de sus familias y ganar autonomía progresiva para el momento de su reintegración. De forma habitual, las personas encarceladas, dependen completamente del exterior y salen sin un plan ni habilidades laborales concretas (p. 153, 2023)

En lo que tiene que ver con la formación para el trabajo, el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), celebra convenios con el INR para llevar a las Unidades Penitenciarias propuestas de formación para el trabajo, incorporando la alfabetización digital y diversos oficios.

En el ámbito de las medidas alternativas, el trabajo cobra otra dimensión, en este caso el trabajo se impone para el cumplimiento de la medida como en el caso del trabajo comunitario cuya norma no prevé las condiciones o derechos laborales protegidos en esta situación, tanto para la persona que cumpla con la medida como por la organización que lo recibe, por ejemplo, en el caso de accidentes laborales.

IV. Acerca de las mujeres privadas de libertad

Es significativo el aumento de mujeres en privación de libertad en los últimos años, en comparación con los hombres, resaltando como notorio el aumento de hasta un 20% entre los años 2019 y 2022, período donde se incorporan modificaciones legislativas y endurecimiento de penas que impactan directamente en mujeres que se involucran a comisiones de delito de narcomenudeo (Vigna, 2024).

Por intermedio del proyecto Crisálidas(10) se cuenta con datos actualizados y de suma relevancia en cuanto a la trayectoria de vida de las mujeres uruguayas que transitan por las diversas unidades penitenciarias y que ayudan a pensar en una política penitenciaria transversalizada por perspectiva de género. De los datos relevados surge que el nivel educativo máximo alcanzado por las mujeres privadas de libertad está por debajo de la media país, 36% de ellas solo cursaron primaria, el 74,7% no completaron el primer ciclo de la enseñanza media y el 94,7% no acreditaron segundo ciclo. Referente a trayectorias laborales, siete de cada diez mujeres manifestaron acceder por cierto tiempo a uno o varios trabajos remunerados formales, destacando condiciones laborales precarias, y recurriendo a otras actividades para sustentar el núcleo familiar. En cuanto a soluciones habitacionales, 5,3% expresaron que viven en situación de calle o sin hogar de forma previo a ingresar a la cárcel. Respecto a la maternidad, cuatro de cada diez tuvieron su primer hijo durante su adolescencia. Vigna realiza un análisis de las trayectorias delictivas de estas mujeres destacando que "...cometen delitos leves, no violentos y vinculados al tráfico y venta de estupefacientes. Presentan menores niveles de reincidencia y, a menudo, su involucramiento en el mundo del delito se debe a factores de riesgo ambiental..." (p.59, 2024).

El encarcelamiento en el caso de las mujeres conlleva efectos específicos "relacionad[os] con el trauma de separación de los hijos y la situación de desprotección en que éstos quedan, al atribuírseles a ellas el papel de sostenedoras del hogar, ...la separación de sus familias constituye el estrés más difícil en la vida en prisión" (Houck & Booker, 2002, como se citó en centro de estudios de seguridad ciudadana, p.9, 2008).

Frente al aumento de mujeres privadas de libertad en Uruguay, y en consonancia con políticas orientadas a la prevención y la inclusión social, resulta destacable la implementación de la ley de utilidad pública en Colombia. Esta norma tiene como objetivo principal establecer acciones afirmativas dirigidas a mujeres cabeza de familia condenadas por delitos cuya pena no exceda los ocho años. Reconociendo que la comisión de estos delitos suele estar vinculada a situaciones de marginalidad que inciden directamente en la manutención del hogar, la ley dispone como medida sustitutiva el cumplimiento de un servicio de utilidad pública en beneficio de la comunidad. Este enfoque permite centrar la intervención penal en las causas estructurales del delito y en las vulnerabilidades específicas que atraviesan las mujeres en contextos de exclusión.

(10) Proyecto de inclusión para mujeres privadas de libertad en Uruguay financiado por la Unión Europea, cofinanciado y ejecutado por la Universidad CLAEH e Incidem y en colaboración con El Abrojo, Mizangas, Vida y Educación y la Red Internacional de Economía Humana.

A diciembre del 2024, en Uruguay, 513 mujeres se encontraban realizando alguna actividad laboral en privación de libertad, vinculadas mayoritariamente a estereotipos de género (limpieza, cocina, peluquería, etc.). Si bien existen avances en esta área, aún se perpetúan elección de actividades o formación profesional vinculada a la asignación de roles, perdiendo de vista la demanda del mercado laboral actual para una verdadera reinserción económica. La carencia del enfoque de género se observa en el resto de los ámbitos del quehacer penitenciario. Si bien las políticas de género han cobrado protagonismo, la efectiva ejecución de esta perspectiva no se encuentra garantizada en el ámbito institucional. Llevar adelante una política de estas características significa disminuir desventajas existentes de mujeres y población LGTBIQ+ en este ámbito (Lacaño, p. 199-200, 2021).

Otra dimensión para abordar en relación con las mujeres que viven con sus hijos/as en las unidades penitenciarias, es el cuidado de estos durante su participación en programas de intervención penitenciaria (trabajo, estudio, deporte, salud mental, etc.). Se replica así el contexto del medio libre en el ámbito penitenciario. Si bien existe una buena práctica en la unidad 9, que aloja a mujeres y sus hijos/as, generando un espacio de cuidados de los hijos mientras las mujeres se incorporan a actividades, se visualiza una carencia en cuanto a replicar en el resto del sistema penitenciario espacios propicios que contemplen las necesidades de los niños mientras sus madres se incorporan a los programas de intervención penitenciaria dispuestos por el INR.

V. Programas laborales y reinserción social

Se destaca como un hito relevante en el proceso de reforma penitenciaria, la incorporación del modelo de Riesgo-Necesidad-Responsividad o Capacidad de Respuesta (RNR), “...desarrollado por Andrews y Bonta, lo que le ha permitido [al INR] comenzar a profesionalizar y mejorar la calidad de los procesos de evaluación y tratamiento penitenciario” (De Ávila, p.119, 2021). A partir del año 2018 el Estado incorpora este modelo como marco conceptual de la intervención penitenciaria concebida como “la dimensión constitutiva de la gestión integral de la privación de libertad” (Juanche, 2018). La intervención penitenciaria se vincula a un conjunto de estrategias y acciones desarrolladas en el medio de ejecución penal con el objetivo de atender, asistir, orientar y promover la reinserción social y el efectivo goce de los derechos humanos de las personas privadas de libertad. La misma se basa en dos pilares fundamentales que se complementan y articulan entre sí. Las acciones de *trato penitenciario* son de alcance universal y tienden a promover el efectivo goce de derechos sociales como educación, salud, trabajo, religión, entre otros. En este contexto, el INR desarrolla diversos programas: programa de educación y cultura, programa laboral, programa de

deporte y recreación; así como tres programas que atienden las necesidades de población especialmente vulnerable: programa de atención a mujeres con hijos/as y gestantes, programa de atención de personas en situación de discapacidad y programa de atención a personas extranjeras y migrantes.

El siguiente pilar de la intervención penitenciaria es el *tratamiento*, vinculado a aquellas acciones desarrollados para “atender la incidencia de ciertas condiciones vinculadas al riesgo de reincidencia delictual (factores de riesgo) o bien del fortalecimiento de competencias prosociales y conductas de protección que mitiguen la vulnerabilidad psicosocial”. (Subdirección Nacional Técnica, p. 72, 023). De esta forma los programas de tratamiento “...se orientan, por un lado, a atender los factores de riesgo directamente asociados a la conducta delictiva y, por otro, al desarrollo de capacidades y habilidades sociales que fortalezcan las oportunidades de inclusión social al egreso” (De Avila, p.128, 2021).

La intervención penitenciaria basada en el Modelo RNR es un enfoque estructurado y empíricamente fundamentado, que guía el diseño y la implementación de programas dentro del sistema penitenciario, con el objetivo de reducir la reincidencia delictiva. Este modelo se sustenta en tres principios fundamentales (Andrew y Bonta, 2010): i) principio de riesgo: la intensidad de la intervención debe corresponder al nivel de riesgo del individuo de reincidir. Esto significa que los recursos deben concentrarse en las personas privadas de libertad con un riesgo medio o alto de reincidencia, evitando intervenciones intensivas con personas de bajo riesgo, ya que pueden resultar contraproducentes; ii) principio de necesidad: las intervenciones deben enfocarse en las necesidades criminógenas del individuo, es decir, aquellos factores dinámicos directamente relacionados con la conducta delictiva (como el abuso de sustancias, las habilidades sociales, las actitudes antisociales, la educación o el empleo); iii) principio de capacidad de respuesta (responsividad): las estrategias de intervención deben adaptarse a las características individuales del sujeto (como su estilo de aprendizaje, motivación, capacidades cognitivas, cultura y género) para maximizar la efectividad del tratamiento.

En este contexto, trabajo y estudio, forman parte de los grandes factores de riesgo dinámicos⁽¹¹⁾ relacionados a la conducta delictiva y predictores de la reincidencia. La evidencia empírica demuestra que este factor, en particular en comparación con el resto de los factores/necesidades presentes, tiene un *efecto moderado en la reducción de la reincidencia, por debajo de*

(11) La evidencia da cuenta de 7 factores de mayor riesgo/necesidad asociados a la conducta delictiva: patrón de personalidad antisocial, actitudes procriminales, apoyo social de la conducta criminal, abuso de sustancias psicoactivas, relaciones familiares y de pareja, trabajo/estudio, actividades prosociales de recreación/buen uso del tiempo libre.

los factores vinculados a familia y pares y cognición antisocial y déficit de habilidades o destrezas (Salinas, p. 139, 2025). De esta forma, se quiebra con el discurso impuesto en modelos de gestión penitenciaria que destacan al trabajo y educación en contextos de encierro como las *únicas herramientas* que permiten una efectiva reinserción social. No se desconoce aquí el efecto positivo de los programas laborales en lo que tiene que ver con su función educativa, impacto en el estado emocional de las personas, disminución de la conflictividad, mejora de autoestima y autonomía económica (Palummo, 2011). Sin embargo, el solo desarrollo de programas laborales y de estudio, no resulta en un significativo descenso de la reincidencia, sino que debe ir acompañado de otras intervenciones, con el objetivo de generar un tratamiento integral de las necesidades de la persona. Del relevamiento de estudios realizados⁽¹²⁾ se constata que los programas laborales efectivos para reducir la reincidencia deben incorporar, como mínimo, tres aspectos: capacitación de habilidades para el empleo, articulación con otros programas intrapenitenciarios y postpenitenciarios que brinden continuidad a la intervención y asesoramiento en la búsqueda y conservación del empleo.

VI. Derecho vs. Obligación

Los Convenios Internacionales de trabajo, número 29 sobre trabajo forzoso y número 105 sobre abolición del trabajo forzoso, definen el trabajo forzoso y la obligación de los estados que lo hayan ratificado de suprimirlo. Ambos Convenios fueron ratificados por Uruguay⁽¹³⁾.

En el artículo 2 del Convenio 29 se define trabajo forzoso como aquel trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente. En vista de la normativa nacional relativa al trabajo penitenciario y a los compromisos adquiridos por el Estado uruguayo, se realizan las siguientes observaciones. El Decreto Ley 14470 y la Ley 18889 establecen la obligatoriedad de las personas sujetas a medidas de ejecución penal de trabajar con el resultado de restricción de beneficios ante la negativa de la persona. Esta noción se perpetúa en el discurso político, donde el trabajo obligatorio en contextos de privación de libertad es presentado como una herramienta adicional de disuasión para la prevención del delito. De esta forma, el énfasis ya no se limita al endurecimiento de penas o la creación de nuevas figuras delictivas, sino que se extiende hacia un régimen penitenciario caracterizado por la

(12) Reinserción Económica y Emprendimiento para Mujeres en Conflicto con la Ley Penal (Gendarmería de Chile). Vocational Delivery System Program (EE. UU.). Programa EMPLOY (EE. UU).

(13) Convenio 29 de la OIT ratificado por Ley N° 16.643 de 08/12/1994. Convenio 105 de la OIT ratificado por Ley N° 13.657 de 16/05/1968.

imposición del trabajo durante todo el período de reclusión, desvinculándolo de la voluntad de la persona privada de libertad.

Esta postura contradice los principios de intervención efectiva, como los del modelo RNR y el enfoque de derechos humanos. Los aspectos mencionados van claramente en contra del ordenamiento jurídico internacional, Convenios de la OIT, artículo 23 de Declaración Universal de Derechos Humanos y artículo 6 del PIDESC, además de la Constitución de la República. Al mantener la obligatoriedad, Uruguay corre el riesgo de contradecir lo establecido en los compromisos adquiridos por el Estado ante la comunidad internacional si no se garantiza la voluntariedad; especialmente en lo relativo al artículo 2 del Convenio 29 donde se hace referencia a la amenaza de una pena cualquiera ante la negativa de la persona a trabajar. La amenaza de pena cualquiera en un sentido amplio se puede interpretar como varias formas de coacción, entre ellas, pérdida de derechos o beneficios.

En este sentido, la falta de garantías sobre la voluntariedad del trabajo en contextos de encierro podría derivar en prácticas que se asemejen al trabajo forzoso, especialmente si no hay regulación. Por lo tanto, resulta fundamental que este derecho esté protegido en las normas de mayor jerarquía del país, estableciendo como objetivo principal de las penas privativas de libertad la reinserción social y laboral. Asimismo, es indispensable que este reconocimiento se desarrolle en normas secundarias que definan los principios orientadores de su aplicación, así como las estrategias y métodos necesarios para diseñar, implementar y evaluar programas de inserción basados en evidencia que sean efectivos para alcanzar dicha meta (Eurosocial, p.9, 2014).

VII. Experiencias de Argentina, Chile y España

Más allá de la compleja situación por la que transita el sistema de ejecución penal en el país, existen oportunidades o condiciones que auguran mejoras en el futuro cercano. Este es el caso del reconocimiento por parte del sistema político de la imperiosa necesidad de mejora, así como de la asignación de presupuesto acorde y de proyectar una nueva institucionalidad que gestione de manera integral la ejecución de la pena. Para seguir avanzando en el diseño y ejecución de una reforma penitenciaria, es propicio incorporar a la discusión y análisis, prácticas en materia de trabajo penitenciario que se desarrollan en la región y a nivel internacional, pero también indagar en aquellas buenas prácticas ejecutadas en Uruguay como forma de no desconocer su relevancia y de generar memoria institucional.

i. Argentina: tensiones entre derecho, deber y obligación

La Ley N.º 24.660 de Ejecución de la Pena Privativa de Libertad (LEPL) en Argentina reconoce al trabajo como un derecho y un deber de las personas privadas de libertad. La norma establece que el trabajo no será aflictivo ni impuesto como castigo, debe ser remunerado, y procurará la formación laboral. Sin embargo, se incorpora un elemento contradictorio, si bien el trabajo no puede ser coaccionado, la negativa injustificada a trabajar se considera una falta media que incide negativamente en la evaluación de la conducta del interno (Salinas, 2025, p. 130).

A partir de 2024, se observa un endurecimiento del enfoque normativo, con un giro hacia una visión de trabajo obligatorio, lo cual ha sido cuestionado por contradecir derechos fundamentales reconocidos en el artículo 14 bis de la Constitución Argentina y en la Ley de Contrato de Trabajo. No obstante, se destaca en la normativa argentina la incorporación explícita de derechos laborales derivados del trabajo intramuros, sin necesidad de armonizarlos con el régimen del medio libre, sino directamente respetándolos.

En cuanto a la estructura institucional, se ha creado el Ente de Cooperación Técnica y Financiera, organismo dependiente del Sistema Penitenciario Federal cuya función principal es promover la formación e inclusión laboral de las personas privadas de libertad mediante talleres productivos en áreas industriales, agrícolas y de servicios. Los bienes producidos son comercializados y los ingresos reinvertidos en la sostenibilidad del sistema.

ii. Chile: un modelo garantista con enfoque de derechos

En Chile, el Decreto N.º 934 de 2011 establece un estatuto específico para el trabajo y la formación laboral penitenciaria, posicionando al país como referente regional en materia de derechos laborales en contextos de encierro. La normativa define el trabajo penitenciario como voluntario y remunerado, garantizando que las personas privadas de libertad reciban la misma remuneración que los trabajadores del medio libre para labores equivalentes. Además, se prohíbe expresamente su uso como castigo o herramienta de corrección disciplinaria.

El enfoque chileno incorpora de forma explícita una perspectiva de derechos humanos, género y diversidad, previendo programas diferenciados para personas en situación de discapacidad, adultos mayores y otros colectivos vulnerables. La persona privada de libertad que accede al trabajo es reconocida como sujeto de derechos laborales, bajo la regulación del Código del Trabajo aplicable en libertad. Asimismo, se admite el ejercicio de derechos sindicales, negociación colectiva y huelga, aunque con limitaciones para no alterar el régimen penitenciario (Salinas, 2025, p. 133).

Uno de los pilares del modelo chileno es la existencia de los Centros de Educación y Trabajo (CET), espacios específicos dentro del sistema penitenciario dedicados a actividades laborales regulares, bajo financiamiento público. Los productos elaborados se comercializan bajo la marca *Rehacer*, destinando lo recaudado a la sostenibilidad de estos centros. Estudios oficiales indican que esta modalidad reduce significativamente la reincidencia en comparación con los programas laborales tradicionales.

iii. España: reconocimiento constitucional y articulación institucional

España se destaca por el reconocimiento constitucional del trabajo penitenciario como derecho. El artículo 25.2 de la Constitución Española establece que este será remunerado y sujeto a los beneficios de la seguridad social. Esta disposición demuestra el compromiso del Estado con la protección del derecho al trabajo, incluso en contextos de privación de libertad.

La Ley Orgánica General Penitenciaria reafirma esta postura, al considerar al trabajo como un derecho y una obligación, aunque sin prever sanciones ante la negativa a participar, lo cual indica una obligatoriedad no imperativa. Se concibe al trabajo como una herramienta clave para la reinserción social, articulada con otros programas de intervención y participación de las personas privadas de libertad.

En cuanto al componente organizativo, el sistema cuenta con el Organismo Autónomo de Trabajo y Formación para el Empleo, con personería jurídica propia, encargado de organizar el trabajo productivo, asegurar su remuneración, gestionar talleres e instalaciones, y promover la formación para el empleo.

VIII. Pensando en una nueva normativa

Uruguay necesita recorrer un largo camino para implementar un cambio profundo en la concepción y estado de situación del sistema de ejecución penal, para eso es necesario dar señales claras del compromiso del Estado en lo relativo a lo establecido en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En el entendido de que “jurídicamente, aún sigue sin resolverse cuánto derecho laboral puede y debe ser aplicado “en el ámbito de ejecución penal” (Xalambrí, p.869, 2006), una de esas señales puede recaer en generar una nueva norma, con jerarquía de ley, que enmarque el trabajo desarrollado por las personas sujetas a medidas de ejecución penal, que unifique la normativa dispersa existente y garantice el goce de este derecho en un marco de dignidad y acorde al Derecho Laboral. Esta ley no se limitaría solo al trabajo sino también a la formación para el empleo, dimensiones

señaladas por la experiencia comparada, como indispensables para la efectiva inclusión laboral y económica de las personas sujetas a estas medidas.

Se realiza aquí una aproximación a los capítulos y principios rectores de la ley, tomando como base la doble dimensión del trabajo: como derecho humano reconocido y basado en el respeto a la dignidad de las personas sujetas a medidas de ejecución penal y como uno de los programas de intervención penitenciaria basado en evidencia en línea con los principios de las prácticas efectivas.

CAPÍTULO I: PRINCIPIOS RECTORES DEL TRABAJO PENITENCIARIO

- i. Establecer a texto expreso el carácter voluntario del trabajo con consentimiento de la persona privada de libertad, conforme al Convenio N° 29 de la OIT.
- ii. Incorporar a texto expreso el concepto de intervención penitenciaria, el marco teórico en el cual se sustenta y la relevancia de la participación de las personas privadas de libertad en los programas de intervención, acorde a las necesidades criminológicas de los mismos.

CAPÍTULO II: DERECHOS LABORALES Y CONDICIONES DE TRABAJO

Regulación de condiciones laborales dignas y remuneración conforme a normativa vigente y estándares internacionales. Incorporar a la nueva norma bloque de derechos laborales, entre ellos: limitación de la jornada, descanso intermedio, remuneración, condiciones de seguridad e higiene, seguro de accidentes laborales y por enfermedad.

CAPÍTULO III: IGUALDAD, NO DISCRIMINACIÓN Y PERSPECTIVA DE GÉNERO

- i. Acceso igualitario y no discriminatorio en el diseño y ejecución de programas laborales considerando grupos vulnerables como personas en situación de discapacidad, adultos mayores, extranjeros y migrantes.
- ii. Incorporación de perspectiva de género en programas laborales y de formación, garantizando la igualdad en el acceso y la inclusión efectiva de mujeres y personas trans.

CAPÍTULO IV: FORMACIÓN PARA EL TRABAJO Y CERTIFICACIÓN

- i. Formación técnica de calidad y certificación, privilegiando la formación por competencias con el reconocimiento formal de los conocimientos adquiridos, certificados que no reflejen el lugar donde se hizo la capacitación, sino la institución educativa que la llevó adelante.

- ii. Adecuar los contenidos al mercado laboral actual, incluyendo tecnologías emergentes, para fomentar la igualdad de oportunidades.

CAPÍTULO V: PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRODUCTIVO

- i. Promover incentivos para instalación de empresas y reglamentación específica para su instalación, desarrollando actividades conforme a lineamientos institucionales y a normativa laboral actual.
- ii. Establecer las modalidades de trabajo intrapenitenciarias, incorporando la posibilidad de reglamentar la creación de cooperativas, contando como un antecedente de buena práctica en el sistema penitenciarios.

CAPÍTULO VI: ENTIDADES DE INSERCIÓN LABORAL PENITENCIARIA

Ante las dificultades presupuestales y estructurales de la administración para generar programas laborales acordes a la demanda laboral actual, se sugiere la creación y regulación de entidades de inserción laboral que formen parte de la estructura de la administración penitenciaria, de similares características en la región, que apoyen la inclusión laboral de las personas privadas de libertad y su formación en la materia, instalando talleres y proveyendo de técnicos para el desarrollo de las actividades. Todo esto en el marco del control realizado por la administración penitenciaria, en línea con la normativa internacional de Derechos Humanos y Derecho Laboral, así como en el marco de los lineamientos institucionales de reinserción social.

CAPÍTULO VII: ACCIONES POSTPENITENCIARIAS

Continuidad de las prácticas en el ámbito post penitenciario involucrando a la comunidad en esto, organizaciones civiles, ministerios entre otros actores sociales, tomando como antecedente el Programa de Inclusión Asistida⁽¹⁴⁾ (PIA) con el objetivo de reducir la reincidencia de los egresados del sistema penitenciario a través de apoyo técnico, personalizado y económico.

CAPÍTULO VIII: TRABAJO Y MEDIDAS ALTERNATIVAS

Incorporar a la nueva norma, aspectos vinculados a las actividades laborales realizadas en el marco de medidas alternativas, como en el caso del trabajo comunitario⁽¹⁵⁾, tomando en consideración que la norma ac-

(14) Desarrollado por el Ministerio de Desarrollo Social con el apoyo del Ministerio del Interior y la Universidad de Montevideo, está dirigido a personas privadas de libertad de la Unidad N°4 del INR, que estén próximas al egreso.

(15) Ley 19.120, artículo 15.

tual no hace referencia a las condiciones en que se debe realizar el servicio o qué derechos amparan a la persona, así como a la institución que lo recibe en el marco del trabajo comunitario. Sería oportuno incluir incentivos para instituciones y organizaciones con el objetivo de promover convenios que permitan incorporar a las personas sujetas a medidas alternativas a actividades laborales, de formación para el trabajo, de educación formal y no formal, así como tratamiento para el uso problemático de drogas entre otros.

CAPÍTULO IX: SUPERVISIÓN, CONTROL Y EVALUACIÓN

Incorporar a texto expreso mecanismos de supervisión y evaluación que garanticen la ejecución y cumplimiento de la nueva norma. Se sugiere la intervención de la Institución de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, Oficina del Comisionado Penitenciario, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y organizaciones civiles.

IX. Conclusiones

El análisis realizado evidencia las principales características y desafíos del trabajo penitenciario en el país: normativa dispersa y poco aplicable, débil regulación de derechos laborales básicos, tensiones entre el derecho vs obligación de trabajar, carencia de estructura para garantizar el efectivo ejercicio del derecho al trabajo, carencia de perspectiva de género aplicada al diseño y gestión de programas laborales. En este contexto, es clara la necesidad de diseñar programas laborales integrales para la efectiva reinserción social con énfasis en su continuidad en el medio libre por intermedio de programas liderados por la Dirección Nacional del Liberado y organizaciones sociales que permitan trazar una línea de trabajo conjunta entre el medio penitenciario y la comunidad.

Uno de los aspectos más críticos abordados es la insuficiente cantidad de peculios destinados a aquellas personas que participan de actividades laborales (600 peculios para más de 5000 personas), revelando un desfase entre la demanda real y recursos disponibles. La falta de un fondo específico destinado a remuneraciones limita la capacidad del sistema para cumplir con los estándares internacionales que exigen remuneración justa y efectiva por el trabajo realizado.

Como forma de seguir avanzando hacia una reinserción social efectiva se entiende necesario incluir como prioridad estratégica de la política penitenciaria, la ampliación del presupuesto destinado a peculios, en el entendido de que, además de ser un derecho, es un mecanismo de preparación para el egreso.

De la literatura consultada se resalta la importancia de desarrollar una política de reinserción social que se enfoque en dos aspectos principales: i) la articulación entre el acceso de la persona privada de libertad a actividades laborales que no repliquen modelos de trabajo precarios y ofrezcan formación para el trabajo acorde con el mercado laboral local, y ii) la continuidad de los programas laborales al momento del egreso.

La posibilidad de impulsar una nueva norma con jerarquía legal permitiría unificar criterios y constituir al trabajo en el contexto de la ejecución penal, como parte de un proceso integral de intervención penitenciaria, articulado con otros programas educativos, formativos y sociales, bajo el enfoque del modelo RNR.

Desde una perspectiva de derechos humanos y de intervención penitenciaria efectiva, los modelos que priorizan la voluntariedad, la formación, la igualdad de condiciones laborales y la articulación con políticas públicas inclusivas, se posicionan como aquellos más coherentes con los fines de la ejecución penal y la reducción de la reincidencia.

Asistimos a una compleja situación del sistema de ejecución penal, las propuestas de mejoras son variadas, actualmente se encuentra en discusión la creación de un Ministerio de Justicia que incorpore la gestión del sistema de ejecución penal, pasando la responsabilidad del Ministerio del Interior. Pensar en una nueva gobernanza del sistema de ejecución penal que priorice su independencia técnica y presupuestal, sería un paso fundamental para Uruguay hacia una política penitenciaria sostenida y coherente con su trayectoria en la protección y promoción de los Derechos Humanos. Es momento de superar la etapa de estudio y focalizar los esfuerzos en la ejecución de una política penitenciaria acordada a nivel político pero que priorice la dignidad de las personas sujetas a estas medidas.

Referencias bibliográficas

- Andrews, D. y Bonta, J. (2010). *The Psychology of Criminal Conduct*. (5a Ed.). New Providence, NJ: Lexis Nexis.
- Argentina. (1996, julio 16). Ley n.º 24.660: Ejecución de la Pena Privativa de Libertad. Recuperado de <https://pdba.georgetown.edu/Security/citizensecurity/argentina/leyes/ley24660.pdf>
- Barrán, J. (1994b). *Historia de la Sensibilidad en Uruguay. El "Disciplinamiento"*. Tomo II. Ediciones de la Banda Oriental. Facultad de Humanidades y Ciencias. https://www.dgeip.edu.uy/IFS/documentos/2014/sexual/materiales/Hist_sensibilidad_TomoI.pdf
- Centro de Estudio de Seguridad Ciudadana. (2008). Impacto intergeneracional de la prisión: el círculo de la delincuencia. *Revista Debates Peni-*

tenciarios, N° 8. Universidad de Chile. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/250431064/Impacto-Intergeneracional-de-la-Prision-el-Circulo-de-la-Delincuencia>

Chile. (2011, mayo 14). Decreto n.º 943: Aprueba un Reglamento que Establece un Estatuto Laboral y de Formación para el Trabajo Penitenciario. Recuperado de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1025358&idParte=9141231>

Colombia. (2023, marzo 8). Ley 2292 de Utilidad Pública en Colombia para la Sociedad y la Justicia. Recuperado de <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/politica-criminal/Documents/Utilidad-Publica/Seccion2/LEY-2292-DEL-8-DE-MARZO-DE-2023.pdf>

Consejo de Política Criminal y Penitenciaria. (2024). *Recopilación de Seminarios Académicos*. 1era. Edición. Fundación de Cultura universitaria.

De Ávila, F. (2021). La evolución del tratamiento penitenciario en Uruguay. *Revista Fermentario*, 15 (2), pp. 117- 134. Universidad de la República. Recuperado de <https://ojs.fhce.edu.uy/index.php/fermen/article/view/1119>

Eurosocial. (2014). *Reglas para la inserción socio-laboral de las personas privadas de libertad*. Unión Europea. Recuperado de http://www.sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1418635692-Reglas_insercion_socio_laboral.pdf

Instituto Nacional de Rehabilitación. Subdirección Nacional Técnica. (2023). *Lineamientos Estratégicos de la Subdirección Nacional Técnica*. Manuscrito Inédito.

Instituto Nacional de Rehabilitación. (2024-2025). *Boletín Estadístico Institucional*. Manuscrito inédito. Área de Planificación Estratégica.

Juanche, A. y Do Campo, M. (2018). *Relevamiento nacional sobre el máximo nivel educativo alcanzado por la población privada de libertad*. Manuscrito Inédito. Instituto Nacional de Rehabilitación. Subdirección Nacional Técnica.

Juanche, A. (2022) *Mapeo de Alternativas a la Privación de Libertad. Proyecto: “Tendiendo puentes” Fortaleciendo el compromiso por la protección de los Derechos Humanos y el Desarrollo Sostenible con foco en justicia y privación de libertad*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Recuperado de https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/202302/informa_final_mapeo_de_medidas_alternativas_juanche.pdf

- Lacaño, P. (2021). Identidad de género y privación de libertad: La realidad uruguaya. *Revista Fermentario*, 15 (1), pp. 197- 207. Universidad de la República. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-interior/sites/ministerio-interior/files/202407/Identidad%20de%20género%20y%20privación%20de%20libertad%20-%20la%20realidad%20uruguaya.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Social. (2023). *Relevamiento de personas en situación de calle en Montevideo*. Recuperado de <https://share.google/UJ49I-Fp7GQceM0F6s>
- Ministerio de Educación y Cultura. (2025). *Dispositivo para la detección temprana del analfabetismo. Informe de aplicación 2024*. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/comunicacion/noticias/nuevo-informe-aporta-datos-sobre-analfabetismo-personas-adultas-privadas>
- Ministerio del Interior. (2023). *Reincidencia Penitenciaria*. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-interior/comunicacion/publicaciones/reincidencia-penitenciaria>
- Nómade Comunidad Consultora. (2023). *Diagnóstico sobre la situación actual, las principales problemáticas y necesidades de las mujeres privadas de libertad en Uruguay. Proyecto «Desarrollo personal, social e institucional sostenibles para mujeres privadas de libertad»*. Proyecto Crisálidas. Unión Europea. Universidad Claeh. Recuperado de https://universidad.claeh.edu.uy/wp-content/uploads/2023/04/Diagnostico-MPL_v4-1.pdf
- Organización de las Naciones Unidas (2024). *Informe nacional presentado en virtud de las resoluciones 5/1 y 16/21 del Consejo de Derechos Humanos, Uruguay*. Recuperado de <https://docs.un.org/es/A/HRC/WG.6/46/URY/1>
- Organización Internacional de Trabajo. (1930). Convenio N° 29. Trabajo Forzoso. Recuperado de https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ilo_code:C029
- Organización de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Recuperado de https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf
- Organización Internacional del Trabajo. (1957) Convenio N° 105. Abolición del Trabajo Forzoso. Recuperado de https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C105
- Organización de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Recuperado de www.ohchr.org/sites/default/files/cescr_SP.pdf

- Palummo, J. Magarelli, C., y Podestá, G. (2011) *El Trabajo Dentro de las Cárceles y la inserción Laboral de las Personas Liberadas del Sistema Penitenciario*. Organización de las Naciones Unidas. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional. Recuperado de https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/trabajo_carceleslegal.pdf
- Parlamento del Uruguay. Oficina del Comisionado Parlamentario. (2023) Informe Anual. Situación del Sistema Penitenciario y Medidas Alternativas. Recuperado de https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Informe_2023_Adelanto_web.pdf
- Salinas, L. (2025). *El derecho al trabajo en el ámbito de la ejecución penal actual*. (Tesis para aspirar al título de Magister en Derechos Humanos, Facultad de Derecho de la Universidad CLAEH). Manuscrito Inédito. Montevideo.
- Uruguay. (1967). *Constitución de la República*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967>
- Uruguay. (1975, diciembre 11) Decreto Ley n.º 14.470: Normas Sobre Reclusión Carcelaria y Personal Penitenciario. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/14470-1975>
- Uruguay. (2020, julio 14). Ley n.º 19.889: Aprobación de ley de urgente Consideración. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>
- Uruguay. (2021, diciembre 23). Decreto 407/21 aprobación del “Reglamento de Redención de Pena por Trabajo o Estudio”. Derogación del Decreto 225/006. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/407-2021>
- Vigna, A. (2012). *Análisis de datos del I Censo Nacional de Reclusos, desde una perspectiva de Género y Derechos Humanos*. Informe Final. Recuperado de <https://guiaderecursos.mides.gub.uy/innovaportal/file/24956/1/in-focenso.pdf>
- Vigna, A. (2024). *Libro Blanco de Reforma Penitenciaria en Uruguay*. Ministerio del interior. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-interior/sites/ministeriointerior/files/documentos/publicaciones/Libroporciento20Blancoporcentaje20deporcentaje20Refomaporcentaje20Penitenciariaporcentaje20porcentaje282024porcentaje29.pdf>
- Xalambri, A. (2006). El trabajo de los reclusos. Derecho Laboral. *Revista de doctrina, jurisprudencia e informaciones sociales*. Fundación de Cultura Universitaria.