

PROPUESTA PROGRAMÁTICA

2025-2030

Presidente: Jaime Saavedra

Directores: Ángel Fachinetti
Daniel Radío



Contenido

Introducción.....	3
1. Modernización institucional	6
2. Mejora de la Infraestructura de las medidas socioeducativas: dignidad y proyecto socioeducativo.....	12
3. Programa nacional de penas de base comunitaria	15
4. Enriquecer la vida cotidiana durante la privación de libertad: formación, experiencias valiosas y reducción de la violencia	21
5. Egreso y pre-egreso de las medidas socioeducativas	27
6. Profesionalización de las medidas socioeducativas y desarrollo de la carrera administrativa.....	32
6.1. Reorganización de la carrera funcional en INISA	32
6.2. Profesionalización y formación continua del personal	35
Bibliografía	38

Introducción

Este informe analiza el desarrollo de políticas, prácticas institucionales y desafíos persistentes vinculados a la inclusión social de adolescentes en conflicto con la ley penal en Uruguay, con foco en el período comprendido entre 2000 y 2024. La creación del Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (Inisa) en 2016, como organismo responsable de la ejecución de medidas socioeducativas, marcó un hito en la institucionalidad del sistema penal juvenil, aunque no ha logrado revertir plenamente las lógicas punitivas ni garantizar condiciones dignas de internación y tratamiento.

El documento identifica tres ejes estratégicos para la transformación del sistema: la reorganización de la carrera funcional, la profesionalización y formación continua del personal, y el fortalecimiento de las medidas socioeducativas no privativas de libertad. En cada uno de estos aspectos se reconocen avances puntuales, pero también persistencias estructurales que limitan el cumplimiento efectivo de los derechos de los adolescentes.

Con relación a la carrera funcional, se destaca la necesidad de establecer mecanismos claros, transparentes y que incentiven la formación profesional en los criterios de ingreso, ascenso y estabilidad laboral, superando la arbitrariedad histórica que ha caracterizado la gestión de recursos humanos en Inisa. Respecto a la profesionalización, el informe subraya la urgencia de fortalecer las capacidades técnicas del personal de trato directo mediante planes de formación sistemáticos, la articulación interinstitucional con el sistema de formación terciaria y universitaria, así como los procesos de acreditación de experiencia y de certificación de competencias laborales.

Finalmente, se analiza el desarrollo de las medidas no privativas de libertad, como estrategias pedagógicas que permiten impulsar procesos de responsabilización de los adolescentes por sus conductas delictivas, sin que ello signifique el desarraigo y la exclusión. Se reconoce el avance normativo y programático desde 2017, pero también se advierte que su implementación sigue siendo desigual, con limitaciones operativas y resistencias culturales. El informe propone una serie de recomendaciones para consolidar un sistema

nacional de justicia juvenil con enfoque de derechos, desde una perspectiva pedagógica, territorial y con énfasis en las medidas socioeducativas no privativas de libertad.

Desde el año 2000, múltiples informes producidos desde el ámbito académico, institucional y de la sociedad civil han abordado el funcionamiento del sistema de responsabilidad penal juvenil en Uruguay. Particularmente, se ha analizado la acción del Inisa, creado en 2016 por la Ley 19.367, con el cometido de ejecutar las medidas socioeducativas impuestas a adolescentes en conflicto con la ley penal. El objetivo declarado de Inisa es la inserción social y comunitaria de estos adolescentes, mediante un proceso integral, educativo y psicosocial que los reconozca como sujetos de derecho.

A lo largo de las últimas dos décadas, se han evidenciado carencias estructurales que obstaculizan el cumplimiento de dicha finalidad: condiciones materiales inadecuadas en los centros, escasez y rotación del personal, ausencia de formación específica y una persistente preeminencia de las medidas privativas de libertad por sobre las alternativas socioeducativas. En este contexto, la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH) ha caracterizado las condiciones de internación en INISA como “tratos crueles, inhumanos y degradantes”, destacando el impacto negativo que estas condiciones tienen sobre cualquier intento de intervención educativa.

En el último informe del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP, 2024) se recuperan recomendaciones de informes anteriores (MNP, 2018) que da cuenta de factores estructurales que el Inisa necesita atender que se condensa en las siguientes ocho recomendaciones:

1. Elaborar un proyecto general de desarrollo de las medidas de privación de libertad, que establezca lineamientos que reduzcan la discrecionalidad de los equipos de dirección, y elimine el encierro compulsivo de más de 20 horas diarias.
2. Organizar un régimen de convivencia caracterizado por la participación de los/las adolescentes en actividades educativas, deportivas, culturales y laborales.

3. Desarrollar un programa de semilibertad con más centros, que brinden a los/las adolescentes oportunidades de acceso a la educación y el empleo en el medio comunitario.
4. Dar cumplimiento al artículo 4, literal F, de la ley 19.367, que dispone la “Instrumentación, vigilancia y evaluación de medidas alternativas a la privación de libertad”. Para llevar a cabo las sanciones no privativas de libertad resulta indispensable contar con un programa de carácter nacional mediante el cual se transforme en política pública el artículo 80 del CNA, para contar con un elenco amplio y diverso de alternativas al encierro. Requiere construir un proyecto institucional que establezca objetivos con indicadores de logro para el desarrollo de las penas no privativas de libertad, estrategias diversificadas para los distintos tipos de medidas (servicios en beneficio de la comunidad, mediación, libertad vigilada, libertad asistida, etc.) y la descripción de funciones del personal encargado de implementar las penas no privativas de libertad.
5. Impulsar una política de convenios y alianzas interinstitucionales para viabilizar los proyectos socioeducativos individuales de los/ las adolescentes.
6. Una política de apoyo al egreso de los/las adolescentes privados de libertad garantizando que todos cuenten con un proyecto socioeducativo individualizado y escrito, donde se establezcan metas concretas, los plazos y los apoyos materiales necesarios para viabilizarlos.
7. Elaborar planes individuales para todos los adolescentes, donde se establezcan metas concretas para el ejercicio de los derechos a la educación, al trabajo, a la salud, a la cultura, el deporte, etc., y donde se fortalezcan los vínculos con la familia y la comunidad.
8. Desarrollar protocolos de detección temprana y atención en casos de intentos de autoeliminación y en casos de autoagresiones.” (MNP, 2018)

La evaluación de las metas institucionales del Inisa (2025) revela un cumplimiento parcial y desigual de los objetivos propuestos para el quinquenio. Si bien se observa una disminución sostenida de las horas de encierro diurno de los adolescentes privados de libertad (bajando de 6,3 horas en 2020 a 3,4 en 2023), otros indicadores clave como el acceso a la educación formal, la

participación en actividades socioeducativas, la inserción laboral y la inclusión de la perspectiva de género no lograron alcanzar las metas proyectadas. Especialmente preocupante es la caída en la adhesión a las medidas no privativas de libertad en 2023, año en el que se incumple por primera vez la meta de participación adolescente en PROMESEC, lo que pone en cuestión la consolidación de estas medidas como opción prioritaria del sistema.

En paralelo, se identifican debilidades estructurales que obstaculizan el cumplimiento de las metas, como la falta de coordinación entre áreas de soporte y programas transversales, la escasa implicación de las áreas administrativas en los fines socioeducativos, y una estructura organizativa que no favorece la articulación funcional ni la eficiencia operativa. En este marco, se plantea la necesidad de rediseñar el organigrama institucional, fortalecer la carrera funcional del personal, invertir en infraestructura y formación, y desarrollar estrategias que conecten las metas operativas con los intereses, necesidades y trayectorias de los y las adolescentes, consolidando así una gestión orientada a la inclusión social y la garantía de derechos.

1. Modernización institucional

La transformación del Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente requiere una modernización profunda y coherente con los principios de inclusión, derechos humanos y eficacia pública. En el horizonte 2025–2030, esta modernización debe orientarse hacia un modelo institucional centrado en el cumplimiento efectivo de las finalidades socioeducativas de las medidas, en contextos tanto privativos como no privativos de libertad, asegurando estándares de calidad, transparencia y corresponsabilidad.

La ejecución de las sanciones penales impuestas a adolescentes requiere modelos institucionales modernos que garanticen eficacia y respeto a los derechos. A nivel internacional se observan experiencias destacadas de modernización de sistemas de justicia juvenil que cumplen con los siguientes principios clave:

- Reducción de la burocracia y agilidad en los procedimientos. Estructuras administrativas más simples y procesos sencillos, evitando demoras innecesarias.
- Enfoque centrado en el y la adolescente y su proyecto de integración social: El y la adolescente como sujeto responsable, es también un sujeto de derecho en proceso de desarrollo. Los sistemas penales juveniles exitosos priorizan la integración social sobre el castigo, y lo llevan a cabo diseñando planes personalizados que atienden sus necesidades educativas, sociales y culturales de cada adolescente inscripto en una trama de relaciones sociales y familiares.
- Oferta integral educativa, laboral, cultural y deportiva: La ejecución de las medidas requieren de la corresponsabilidad de la interinstitucionalidad pública para garantizar programas de escolarización, capacitación laboral, actividades culturales y deporte. Estas ofertas buscan dotar al adolescente de habilidades y oportunidades reales para su desarrollo positivo.
- Gestión de casos apoyada en tecnología digital: La implementación de un sistema de información y herramientas digitales para dar seguimiento por caso. Ello significa estandarizar el ingreso, el proceso y el egreso de cada adolescente para instalar valoración inicial, planificación y registro de las acciones socioeducativas, la coordinación interinstitucional y la evaluación de los resultados. La digitalización agiliza trámites, mejora la transparencia y facilita el monitoreo individual.

A partir del estado de situación, se identifican las siguientes claves estratégicas de modernización institucional:

1. Gestión por casos¹, el de la acción institucional son los adolescentes, la ejecución de la medida y los proyectos de participación social.

- Evaluación integral del caso: La intervención comienza con una evaluación exhaustiva para identificar factores de riesgo y fortalezas del adolescente. Se aborda el entorno familiar, educativo, conductual y emocional, generando un diagnóstico que orienta el plan de intervención.
- Diseño del plan individualizado: A partir del diagnóstico, se elabora un plan de intervención centrado en la inserción social y comunitaria. Este plan integra actividades educativas, formativas, culturales y deportivas, alineadas con los intereses del adolescente y orientadas a fortalecer su autonomía y habilidades para la vida.
- Implementación de medidas socioeducativas: Durante la ejecución, se implementan actividades que van desde programas formativos y laborales hasta espacios terapéuticos y restaurativos. Las intervenciones se ajustan según el avance del adolescente, manteniendo un enfoque adaptativo que responde a retrocesos o nuevas necesidades.
- Supervisión y seguimiento continuo: La gestión por caso incluye un seguimiento riguroso mediante revisiones periódicas que evalúan el

¹Destacamos dos herramientas como antecedente:

- a) Uruguay, en INAU, el Módulo de Sistema de Protección Especial del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), desarrollado por OpenSur en colaboración con UNICEF, implementa un proyecto socioeducativo basado en Odoo que busca optimizar la gestión de los procesos de atención integral para niños, niñas y adolescentes en el sistema de protección 24 horas, así como el apoyo a sus familias. Esta herramienta digital permite a educadores y técnicos planificar, registrar, evaluar y monitorear las intervenciones socioeducativas de forma personalizada e integrada para los 6.000 niños, niñas y adolescentes atendidos, facilitando un registro individual que contribuye al proceso de desinstitucionalización y promueve estrategias de inclusión comunitaria.
- b) Reino Unido, estrategia "Child First" se anima al adolescente a desistir de delinquir mediante motivación y apoyos respuestas centradas en las fortalezas, necesidades y derechos de los adolescentes, priorizando su desarrollo personal por sobre lo punitivo. Utilizan el sistema digital AssetPlus para apoyar la gestión por caso, una plataforma informática de evaluación y planificación que integra en un solo expediente digital todo el recorrido del adolescente por el sistema con la finalidad de compartir información y seguir un plan único para cada adolescente. Este sistema unificado facilita diagnósticos rápidos, remisiones a servicios (educación, terapia, etc.) y seguimiento continuo del progreso del adolescente, aumentando la eficiencia y la comunicación interinstitucional

cumplimiento de las medidas, la evolución en competencias y el nivel de riesgo. Esta supervisión garantiza una intervención coherente entre los distintos actores.

- Cierre del caso e inserción social y comunitaria: En la etapa final, se orienta al adolescente hacia la inserción social y comunitaria, asegurando que disponga de redes de apoyo, oportunidades educativas o laborales y competencias para una vida autónoma. Se contempla la derivación a servicios comunitarios y el acompañamiento post-intervención del Inisa para consolidar el proceso en otras instituciones de la protección social (INAU, MIDES, ANEP, entre otras).

2. Desarrollo e implementación de un Programa Nacional de Penas de Base Comunitaria

- Instalar un programa con cobertura nacional, anclado territorialmente en los 19 departamentos, articulado con gobiernos locales y organizaciones comunitarias.
- Diseñar un modelo de acompañamiento a partir de las diferentes medidas socioeducativas con un perfil propio y que se adapten al delito, la situación de cada adolescente y el contexto social. Deberá priorizarse la gestión por caso a partir de planes de acción individualizados, y dispositivos de inclusión social con seguimiento profesional.
- Revertir la lógica de saturación del sistema privativo, desplazando la intervención hacia el medio abierto.

3. Reducción progresiva y sostenida del uso de la privación de libertad

- Establecer metas institucionales y políticas públicas orientadas a disminuir la población privada de libertad, priorizando la aplicación de penas de base comunitaria.
- Desarrollar dispositivos de semilibertad, pre-egreso y egreso articulado con INAU y MIDES, que habiliten salidas educativas, laborales y familiares, como parte del proceso de integración social.

4. Incremento del ejercicio efectivo de derechos dentro y fuera de los centros

- Ampliar el acceso de adolescentes a educación formal, salud integral, identidad cultural y expresión política.
- Consolidar un enfoque pedagógico, y el acompañamiento singularizado que sustituya progresivamente las prácticas represivas.
- Fortalecer mecanismos de queja, supervisión y participación de los y las adolescentes en los centros.

5. Reducción de la violencia institucional y mejora de las condiciones de encierro

- Revisar el diseño arquitectónico y la dinámica diaria de los centros, eliminando prácticas que favorecen el aislamiento, el castigo y el deterioro de vínculos.
- Establecer un modelo de gestión por caso, centrado en el respeto y el cuidado, con formación especializada del personal en resolución de conflictos, regulación emocional y trabajo en equipo.
- Implementar un sistema de alertas tempranas y monitoreo para prevenir y abordar situaciones de violencia.

6. Construcción de una carrera funcional institucionalizada y profesionalizante

- Diseñar e implementar un régimen estatutario claro, transparente y basado en el desarrollo de carreras funcionales basado en la formación y la evaluación del desempeño, que regule el ingreso, ascenso, evaluación y permanencia del personal.
- Establecer trayectos profesionales diferenciados por perfiles (educadores, técnicos, personal de seguridad, coordinadores, etc.) con requisitos formativos específicos.
- Crear un sistema de incentivos vinculado a la formación continua, el desempeño y la innovación socioeducativa.

7. Formación continua y bienestar del personal

- Fortalecer un espacio de formación institucional que garantice la capacitación inicial y permanente del personal, con enfoque en derechos humanos, adolescencia y pedagogía.
- Implementar programas de cuidado institucional y apoyo psicosocial para prevenir el desgaste, la rotación y la reproducción de violencias en la intervención.

8. Transformación del modelo de gestión institucional

- Reorganizar el organigrama hacia una estructura ágil, programática y centrada en la ejecución efectiva de las medidas, con claridad funcional y mecanismos de coordinación entre áreas.
- Fortalecer las unidades de planificación, evaluación y gestión del conocimiento, como ejes de profesionalización de las decisiones.
- Incorporar tecnologías de información para mejorar el seguimiento de trayectorias, la trazabilidad institucional y la transparencia.

En términos de evaluación del impacto y gestión de datos, la implementación de una cadena de datos distribuida posibilita un seguimiento integral de las medidas socioeducativas, registrando cada acción de manera secuencial e inalterable. Este enfoque no solo facilita la consulta del historial completo del adolescente, sino que también activa alertas automáticas para el cumplimiento de plazos o revisiones, asegurando la continuidad en el proceso de intervención. A su vez, la protección de información sensible mediante tecnologías criptográficas garantiza que solo los usuarios autorizados accedan a los datos, resguardando la confidencialidad y previniendo accesos indebidos. Este sistema, además, permite realizar evaluaciones longitudinales basadas en indicadores de desempeño previamente establecidos, proporcionando información clave para medir el impacto de las políticas implementadas y orientar futuras estrategias socioeducativas.

La transformación institucional del Inisa exige mucho más que ajustes operativos, requiere una modernización profunda, centrada en los y las adolescentes y orientada por principios de inclusión, corresponsabilidad interinstitucional y garantía efectiva de derechos humanos. El período 2025–2030 debe ser la etapa en que el Inisa consolide su rol como ejecutor de medidas socioeducativas —tanto privativas como no privativas de libertad—, estructurando sus funciones y dispositivos en torno a las trayectorias de vida de los y las adolescentes y no únicamente a su condición judicial.

Para ello, será necesario avanzar en la descentralización territorial del sistema, la diversificación metodológica de las medidas, la reducción sostenida del encierro, la reducción profunda de la violencia institucional, y la consolidación de un modelo de gestión profesionalizado, ético y basado en evidencia. El desarrollo de una carrera funcional sólida, la inversión en formación continua y bienestar del personal, y la articulación con redes comunitarias y organismos públicos son condiciones clave para que el Inisa deje de reproducir lógicas de exclusión y se posicione como un actor estatal comprometido con la inclusión social de adolescentes en conflicto con la ley penal.

2. Mejora de la Infraestructura de las medidas socioeducativas: dignidad y proyecto socioeducativo

La infraestructura que sostiene el sistema de privación y no privación de libertad para adolescentes no es un componente neutro ni meramente funcional: es un elemento estructurante del tipo de política pública que se despliega y de las condiciones reales en las que los derechos humanos se hacen efectivos. Su diseño, construcción, mantenimiento y uso deben estar absolutamente subordinados a un principio rector ineludible: la centralidad del proyecto socioeducativo de los y las adolescentes como sujetos de derechos.

La organización del espacio físico, la calidad de las instalaciones, la accesibilidad y la habitabilidad de los centros influyen directamente en la construcción o destrucción de trayectorias de vida. Por tanto, cualquier iniciativa de mejora o reforma debe partir de un quiebre definitivo con lógicas

carcelarias o punitivas heredadas, que refuerzan el aislamiento, el castigo y la deshumanización.

Desde esta perspectiva, la modernización de la infraestructura en los distintos programas de Inisa implica acciones estratégicas y éticamente orientadas:

1. Cierre de dispositivos inadecuados y relocalización de programas

- Cierre de dispositivos que por sus condiciones materiales y simbólicas, reproducen lógicas de segregación y vulneración de derechos, incompatibles con el enfoque socioeducativo que debe regir el accionar institucional.
- Relocalización de programas. Los nuevos espacios deben ser concebidos como espacios de vida digna, de inclusión educativa, de reparación simbólica y de construcción de ciudadanía, alejados de modelos arquitectónicos que privilegian el control sobre el acompañamiento.

2. Fortalecimiento y expansión del dispositivo de semilibertad

- Ampliación de la capacidad instalada: Incrementar el número de plazas disponibles permitirá dar respuestas alternativas al encierro, favoreciendo procesos progresivos de inclusión social.
- Rediseño espacial: Los dispositivos de semilibertad deben evitar toda reproducción de ambientes penitenciarios, apostando a configuraciones arquitectónicas abiertas, flexibles y orientadas al fortalecimiento de vínculos.

3. Mejora de los espacios socioeducativos para penas de base comunitaria

- Los espacios de ejecución de medidas alternativas a la privación de libertad deben concebirse como centros comunitarios socioeducativos, destinados a la formación, la participación cultural, la inserción laboral y la construcción de ciudadanía.

- Es indispensable garantizar espacios cálidos, accesibles y equipados, que transmitan a los y las adolescentes la convicción de que son titulares de derechos y protagonistas de su proceso de inclusión.

4. Mejoramiento integral de la infraestructura educativa

- La educación como derecho exige espacios de aprendizaje dignos, diversos y estimulantes, que superen el modelo tradicional de encierro educativo.
- Cada aula, cada biblioteca, cada taller debe ser un lugar de reconocimiento, de potencialización de capacidades y de generación de futuros posibles.

5. Principios rectores para la infraestructura socioeducativa

- Proyecto socioeducativo como núcleo del diseño: El espacio debe responder a los fines educativos, restaurativos y de inclusión social, no a la lógica del castigo o el control.
- Memoria y derechos humanos como ejes rectores: Uruguay no puede —ni debe— reproducir formas arquitectónicas o sistemas de gestión que prolonguen prácticas represivas del pasado. Cada intervención en infraestructura debe ser una afirmación ética de ruptura con modelos violatorios de derechos.
- Espacio como agente de inclusión: Los entornos construidos deben favorecer el encuentro, el aprendizaje colectivo, la participación democrática y la construcción de vínculos solidarios.

La redefinición de la infraestructura institucional del Inisa debe orientarse estratégicamente hacia la reducción del encierro, priorizando espacios que promuevan el desarrollo de capacidades, la inclusión educativa y la integración social y comunitaria de los y las adolescentes. Esto implica prescindir de dispositivos cuya configuración material y simbólica perpetúa lógicas de control y segregación, cuyas condiciones actuales resultan incompatibles con un enfoque restaurativo. En lugar de perpetuar estos entornos, la relocalización de programas, en espacios concebidos como centros comunitarios

socioeducativos permitirá configurar ambientes que, lejos de reproducir modelos penitenciarios, promuevan la construcción de ciudadanía y el ejercicio de derechos.

En esta misma línea, la expansión de los dispositivos de semilibertad debe contemplar no solo el aumento de plazas, sino también un rediseño arquitectónico que evite la repetición de ambientes coercitivos. La apuesta por espacios abiertos, flexibles y dotados de equipamientos socioeducativos adecuados fortalecerá los procesos de inclusión progresiva, favoreciendo la construcción de proyectos de vida autónomos y la creación de vínculos positivos con la comunidad. En paralelo, los espacios destinados a la ejecución de penas de base comunitaria deben ser concebidos como verdaderos centros de formación, participación cultural e inserción laboral, donde la infraestructura misma se convierta en un agente pedagógico capaz de transmitir a los y las adolescentes que son titulares de derechos, protagonistas de su proceso de inclusión y actores con capacidad de construir proyectos de integración y participación social.

Transformar la infraestructura del sistema socioeducativo de privación y no privación de libertad es un imperativo ético, jurídico y político. No se trata solo de reparar muros o levantar nuevos edificios: se trata de redefinir el sentido mismo de la intervención estatal sobre la vida de adolescentes en conflicto con la ley, apostando a su dignidad, su autonomía progresiva y su derecho a una segunda oportunidad.

3. Programa nacional de penas de base comunitaria

El principio de excepcionalidad de la privación de libertad en adolescentes, consagrado en la Convención sobre los Derechos del Niño y en el Código de la Niñez y Adolescencia (Ley 17.823), establece que el encierro debe aplicarse como último recurso, por el menor tiempo posible y con fundamentación expresa del juez. Este principio ha orientado progresivamente la creación de medidas socioeducativas no privativas de libertad en Uruguay, concebidas como alternativas que permiten responsabilizar sin desarraigar.

Las principales modalidades implementadas han sido la libertad asistida, la libertad vigilada, el trabajo comunitario, los programas de orientación y apoyo y la mediación con la víctima. Estas medidas se basan en una lógica pedagógica y reparadora, procurando que el y la adolescente permanezca en su entorno familiar y comunitario mientras transita un proceso de responsabilización por sus actos mediante el acompañamiento y seguimiento profesional de referentes adultos, técnicos y educativos.

A pesar de la existencia de un marco normativo claro que habilita y promueve la aplicación de penas de base comunitaria, su implementación efectiva ha sido históricamente marginal y desigual en el país. Las causas de esta baja aplicación son múltiples y se entrelazan en dimensiones culturales, institucionales y operativas.

En primer lugar, persiste una cultura judicial con fuerte sesgo punitivo, que tiende a privilegiar la privación de libertad como forma de respuesta ante la infracción penal, aun cuando no se trate de delitos graves ni reiterados. Esta lógica se sostiene en parte en la percepción de que las medidas que no son privativas de libertad no ofrecen garantías suficientes de seguimiento ni de responsabilización efectiva del adolescente, lo que refuerza un círculo vicioso donde la medida privativa aparece como única alternativa viable.

A ello se suma una debilidad estructural del Estado para sostener alternativas socioeducativas con cobertura nacional, particularmente en el interior del país. El Inisa, como órgano ejecutor, no ha logrado aún consolidar una red técnica estable, con presencia territorial y capacidad operativa, que brinde respuestas acordes a las realidades y dinámicas locales. Esta fragmentación territorial redunda en inequidades profundas: mientras algunos departamentos cuentan con referentes institucionales y articulaciones intersectoriales, otros operan sin recursos humanos ni materiales para desarrollar las medidas con sentido pedagógico.

Asimismo, las estrategias de acompañamiento han carecido, en muchos casos, de sistematicidad, seguimiento y evaluación, lo que debilita la confianza del sistema de justicia y de la sociedad en su eficacia. En vez de ser vistas como

verdaderas oportunidades para la inclusión social y la reparación del daño, han sido percibidas como sanciones simbólicas o poco exigentes, sin la estructura institucional suficiente para cumplir su función educativa y transformadora.

Por otra parte, el modelo organizacional de Inisa ha estado históricamente más enfocado en la gestión del encierro que en el desarrollo de medidas alternativas. La centralidad operativa y presupuestal de los centros de privación de libertad ha eclipsado la construcción de un sistema robusto de intervención en el medio libre, capaz de garantizar el acompañamiento sostenido y profesionalizado de los adolescentes en sus entornos familiares y comunitarios.

Frente a este panorama, el desafío del quinquenio 2025–2030 es revertir esta situación a través de un cambio institucional profundo, que reposicione a Inisa como un actor central en la garantía de derechos y en la construcción de trayectorias de inclusión. Esto implica, entre otras medidas: el desarrollo de un Programa Nacional de Penas de Base Comunitaria con presencia efectiva en los 19 departamentos; la incorporación de equipos interdisciplinarios especializados en abordaje territorial; la construcción de dispositivos de seguimiento y evaluación de las medidas; y la articulación sostenida con el sistema judicial, la sociedad civil y las instituciones de protección social.

Transformar esta realidad exige abandonar la lógica residual de las medidas no privativas y asumirlas como núcleo estratégico de una justicia penal juvenil democrática, restaurativa y centrada en el sujeto, tal como mandatan las normas internacionales de derechos humanos y el propio objeto legal del Inisa.

Entre 2017 y 2018 se desarrolló el Modelo de Intervención para la Aplicación de Sanciones No Privativas de Libertad, impulsado por UNICEF junto con Inisa, INAU, la Fiscalía, el Poder Judicial y organizaciones de la sociedad civil. Este modelo establece lineamientos comunes para todas las medidas en medio abierto, definiendo objetivos pedagógicos, roles institucionales, metodologías de trabajo y mecanismos de seguimiento. Seguramente será necesario ajustarlo a partir de las evaluaciones y perspectiva de los distintos actores del sistema, y las demandas de desarrollo territorial.

Asimismo, se firmó un acuerdo interinstitucional para que INAU ejecutara estas medidas en 16 departamentos donde Inisa no contaba con estructura. Esta descentralización permitió ampliar la cobertura y evitar internaciones por incumplimientos menores. La creación de un Programa de Medidas Socioeducativas No Privativas de Libertad dentro de Inisa y la articulación con los juzgados de adolescentes consolidaron institucionalmente esta línea de trabajo.

A pesar de estos avances, persisten varios problemas que obstaculizan el desarrollo:

- Capacidad operativa desigual: La disponibilidad de equipos técnicos para ejecutar medidas no privativas de libertad es marcadamente dispar en el país. En muchos departamentos del interior, la escasez de profesionales limita la posibilidad de implementar un acompañamiento sostenido, personalizado y de calidad, afectando directamente la efectividad de la intervención y el principio de equidad territorial.
- Diseño metodológico homogéneo: A pesar de que las normas internacionales de derechos humanos establecen la necesidad de diferenciar claramente entre las distintas medidas socioeducativas no privativas, en la práctica persiste una aplicación homogénea. Esto impide adaptar las intervenciones a la singularidad de cada adolescente, al tipo de infracción cometida y a sus condiciones sociales, afectivas y comunitarias.
- Débil coordinación interinstitucional: Se mantienen desajustes en los criterios de aplicación, en los tiempos de derivación y en la comunicación entre el Poder Judicial, la Fiscalía, Inisa e INAU, lo que genera vacíos en el seguimiento, fragmentación en los abordajes y riesgos de discontinuidad en los procesos socioeducativos.
- Resistencias culturales persistentes: Persiste en algunos sectores del sistema de justicia y de la opinión pública la idea de que las medidas no privativas de libertad son sanciones ineficaces o insuficientes. Esta percepción alimenta una tendencia a recurrir al encierro como respuesta

preferente, incluso en situaciones donde la medida alternativa sería más adecuada y eficaz desde una perspectiva socioeducativa y de derechos.

- Falta de evaluación sistemática: Existe un déficit de estudios que midan el impacto real de las medidas no privativas en términos de reincidencia, continuidad educativa, inserción laboral o fortalecimiento de vínculos. Tampoco se cuenta con evaluaciones que recojan la experiencia subjetiva de los propios adolescentes, lo que limita la posibilidad de mejorar las políticas a partir de evidencia empírica.

Los principales desafíos para la construcción de una política pública nacional de penas de base comunitaria son los siguientes:

- a) Desigualdad territorial en la capacidad operativa. Es necesario superar las brechas entre Montevideo y el interior del país en la disponibilidad de equipos técnicos y dispositivos de atención directa. Por tanto, es indispensable ampliar la presencia institucional de Inisa en todo el territorio, garantizando estándares mínimos de atención en los 19 departamentos.
- b) Homogeneización de los enfoques metodológicos. Debemos construir lineamientos técnicos diferenciados para cada tipo de medida no privativa, en coherencia con el marco normativo internacional, para asegurar la adecuación de las intervenciones al perfil del adolescente, al contexto del delito y a sus condiciones de vida.
- c) Débil articulación interinstitucional. Dar continuidad al trabajo iniciado para establecer lineamientos comunes entre el Poder Judicial, Fiscalía, Inisa, y otros actores del sistema de protección (INAU y MIDES) para la aplicación, seguimiento y cierre de las medidas.
- d) Resistencias culturales al cambio de paradigma. Disputar el imaginario que asocia la efectividad de la respuesta penal con el encierro, mediante estrategias de comunicación y formación de operadores. Así como visibilizar experiencias exitosas y sostenidas de medidas no privativas, que demuestren su impacto en la inclusión y no reincidencia.
- e) Ausencia de un sistema integral de evaluación. Diseñar e implementar un sistema nacional de evaluación del impacto de las medidas no

- privativas, incluyendo indicadores de continuidad educativa, inserción laboral, vínculos comunitarios y reincidencia.
- f) Falta de un modelo institucional nacional. Desarrollar un Programa Nacional de Penas de Base Comunitaria, con presencia territorial efectiva, estructura técnica dedicada, recursos presupuestales asignados y coordinación transversal. Incluir unidades de planificación, monitoreo y formación especializada en el modelo institucional de Inisa.
 - g) Necesidad de consolidar redes comunitarias de inserción. Tejer alianzas sostenidas con gobiernos departamentales, centros educativos, clubes deportivos, programas laborales, dispositivos de salud mental y organizaciones sociales. Convertir a la comunidad en un actor corresponsable del cumplimiento de la medida y del proceso de inclusión social del adolescente.
 - h) Déficit en la formación y especialización del personal. Profesionalizar a los equipos técnicos a través de planes de formación permanente en derechos humanos, justicia restaurativa, pedagogía social y abordaje territorial. Asegurar condiciones laborales adecuadas que favorezcan la permanencia y estabilidad de los equipos en territorio.
 - i) Baja visibilidad de las trayectorias positivas. Generar mecanismos de sistematización, documentación y comunicación de buenas prácticas para fortalecer la legitimidad social y técnica de estas medidas. Incorporar indicadores de éxito que vayan más allá del control, centrados en el desarrollo de proyectos y trayectorias de vida sostenibles

Uruguay cuenta con un marco normativo sólido que reconoce el principio de excepcionalidad de la privación de libertad y habilita un abanico de medidas socioeducativas no privativas, orientadas a responsabilizar sin desarraigar. Sin embargo, su aplicación efectiva sigue siendo marginal y desigual, debido a resistencias culturales, una débil estructura institucional en el territorio nacional, escasa articulación interinstitucional y falta de evaluación sistemática. La tendencia a privilegiar el encierro como respuesta penal continúa predominando, incluso en casos donde las penas de base comunitaria serían más adecuadas desde una perspectiva pedagógica y de derechos.

Frente a este escenario, el principal desafío del próximo quinquenio es construir una política pública nacional de penas de base comunitaria, robusta, descentralizada y sustentada en un modelo institucional que articule recursos humanos especializados, redes comunitarias, criterios técnicos diferenciados y estrategias de seguimiento de base social y comunitaria. Asumir este compromiso es clave no solo para cumplir con los estándares internacionales, sino también para avanzar hacia un sistema penal juvenil que priorice la inclusión social, las trayectorias de vida sostenibles y la corresponsabilidad estatal en la garantía de derechos.

4. Enriquecer la vida cotidiana durante la privación de libertad: formación, experiencias valiosas y reducción de la violencia

La organización de la privación de libertad deberá organizarse desde un modelo de intervención basado en una pedagogía de la oportunidad. Este enfoque no busca minimizar la responsabilidad de los adolescentes por los actos cometidos, sino reconocerlos como sujetos en proceso de desarrollo que, en muchos casos, no han tenido acceso a oportunidades significativas para su pleno desarrollo. Así, se plantea la intervención socioeducativa como una estrategia que conjuga la asunción de responsabilidad por los actos transgresores con el acceso a procesos formativos que promuevan la inclusión social y el ejercicio de derechos.

Las Reglas de Beijing de 1985 y la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 establecen el marco normativo internacional que debe guiar la intervención con adolescentes en contextos de privación de libertad. En consonancia, el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) en Uruguay reafirma el compromiso con los derechos de los adolescentes, enfatizando la excepcionalidad de la privación de libertad y su transitoriedad y su orientación socioeducativa

El crecimiento de la actividad vinculada al narcotráfico ha generado un contexto en el que niños, niñas y adolescentes se convierten en mano de obra

cautiva, atrapados en dinámicas delictivas que agravan su situación de exclusión y vulnerabilidad. Este fenómeno no solo expone a los adolescentes a la explotación, sino que además los sumerge en un ciclo de marginalidad que dificulta su integración social una vez cumplida la medida socioeducativa. Como sostienen Bogliaccini, Díaz, Queirolo y Tealde (2022), la criminalización de la pobreza y el fracaso del sistema educativo actúan como factores de riesgo que perpetúan el ciclo delictivo.

El programa de internación en centros de privación de libertad es concebido como un dispositivo socioeducativo orientado a cumplir la resolución judicial de restricción de la libertad ambulatoria con una orientación clara hacia la promoción de derechos y a la restitución de oportunidades. A partir del ingreso, se implementan estrategias centradas en:

1. Asunción de responsabilidad por los actos cometidos, mediante espacios grupales e individuales que aborden la reflexión sobre el daño causado y sus consecuencias.
2. Acceso a la educación formal y formación en oficios, con itinerarios pedagógicos diseñados en función de las necesidades específicas de cada adolescente.
3. Acceso a programas de salud integral, incluyendo atención en salud mental y prevención de adicciones.
4. Fomento del vínculo con referentes familiares y comunitarios, garantizando espacios de comunicación y fortalecimiento de redes afectivas.
5. Programas de inserción laboral protegida, orientados a la formación en competencias ocupacionales y a la generación de oportunidades reales de empleo post-egreso.

Los centros de privación de libertad deben operar bajo un enfoque restaurativo que trascienda la lógica punitiva, permitiendo que el período de internación sea un tiempo de construcción de proyectos de vida, promoción de habilidades y preparación para la autonomía.

La vida cotidiana en el régimen de internación debe ser concebida como un proceso educativo que reconozca al adolescente como sujeto de derechos y promueva su desarrollo integral. Para ello, es imprescindible que las políticas socioeducativas articulen acciones interinstitucionales que integren educación, salud, formación laboral y construcción de proyectos de vida viables más allá del cumplimiento de la medida judicial.

El desafío radica en transformar los centros de privación de libertad en espacios que restituyan derechos, potencien capacidades y habiliten nuevas oportunidades de inclusión social, fomentando el protagonismo del adolescente en su propio proceso de cambio y fortaleciendo sus redes comunitarias y familiares. Para ello la División Privación de Libertad y Semi Libertad conformará centros que con criterios técnicos organicen las dimensiones programáticas y los recursos adecuados para el cumplimiento de los fines de acuerdo a la situación singular de cada adolescente.

Objetivos Programáticos

El programa se orienta a colaborar activamente desde la gestión de las medidas de privación de libertad con la consolidación de un sistema de justicia penal juvenil que garantice el pleno respeto por los derechos humanos de las y los adolescentes. Se buscará asegurar que dichas medidas sean aplicadas de forma excepcional, con contenido socioeducativo y por el período más breve posible, garantizando durante su ejecución el respeto absoluto a los derechos consagrados en la legislación nacional e internacional vigente.

En paralelo, se promoverá una efectiva responsabilización de los y las adolescentes respecto a sus actos infraccionales, facilitando procesos personales profundos que cuestionen su rol como victimarios y exploren sus propias experiencias de victimización. Se generarán recursos y oportunidades específicas que impulsen el desarrollo de habilidades esenciales para una futura inserción social, educativa, laboral y cultural, fomentando así la autonomía plena y la elaboración conjunta de proyectos sostenibles que acompañen su proceso de internación y posterior egreso a la comunidad.

Plan de trabajo: lineamientos generales

El plan de trabajo se orienta a transformar la gestión de los centros de privación de libertad de adolescentes, asegurando su alineamiento pleno con la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y las normativas internacionales y nacionales vigentes. Se revisará y actualizará la normativa administrativa del Inisa, diseñando un organigrama operativo claro y funcional que establezca responsabilidades, competencias y jerarquías precisas, acompañadas de un programa integral de formación continua que garantice perfiles adecuados para una intervención educativa y garantista.

Es fundamental que los centros de privación de libertad operen con un enfoque diversificado, ofreciendo niveles variados de seguridad y confianza que se ajusten a las necesidades individuales y situaciones particulares de cada adolescente. Esta diversidad de ofertas deberá desarrollarse bajo los lineamientos estratégicos de la Dirección General de Medidas Socioeducativas, buscando brindar respuestas específicas y adaptadas que optimicen las condiciones para una intervención socioeducativa efectiva y respetuosa de los derechos.

Asimismo, se redefinirá la estructura del programa considerando principios de eficacia educativa, especialización según perfiles adolescentes y funciones específicas. Cada centro contará con un proyecto estratégico y operativo propio, incluyendo una asignación presupuestal para la resolución de situaciones asociada a la tarea socioeducativa, que esté integrado al Programa nacional, y otros marcos establecidos por las políticas públicas para la infancia y la adolescencia del estado, fortaleciendo los espacios de gestión participativa, supervisión técnica y auditorías regulares.

Finalmente, se reforzarán prácticas que garanticen el bienestar laboral del personal, así como acciones efectivas que faciliten la inserción social, educativa, laboral y cultural de los y las adolescentes durante su privación de libertad, incluyendo estrategias específicas de acompañamiento en la etapa de egreso.

Las adolescentes privadas de libertad

El enfoque de género en la privación de libertad de adolescentes mujeres implica reconocer y abordar las situaciones específicas de vulnerabilidad que enfrentan en contextos de encierro, especialmente aquellas relacionadas con la maternidad, la violencia de género y la desigualdad estructural. Las adolescentes privadas de libertad, a menudo, arrastran historias de abuso, abandono y pobreza, condiciones que se agravan en entornos carcelarios diseñados bajo una lógica punitiva y masculina.

En este marco, la implementación de políticas afirmativas resulta clave para garantizar un abordaje integral que incluya medidas alternativas al encierro, programas socioeducativos con perspectiva de género y estrategias que permitan mantener los vínculos familiares, especialmente cuando las adolescentes son madres. De esta forma, se procura evitar la doble penalización que implica para ellas y sus hijos/as la privación de libertad, promoviendo un modelo de intervención restaurativo, inclusivo y respetuoso de sus derechos.

En este contexto, se ha señalado la imperiosa necesidad de atender los impactos de las políticas de endurecimiento penal para las mujeres. Las Reglas de Bangkok complementan a las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos y a las reglas de Tokio, y aclaran sus disposiciones a la luz de las circunstancias y necesidades particulares de las mujeres durante el encierro carcelario.

Es inaceptable que niños y niñas sean privados de su libertad debido al encarcelamiento de sus madres. Por ello, se promoverá la implementación de programas de sustitución de la privación de libertad por medidas no privativas, o arresto domiciliario con acompañamiento socioeducativo, permitiendo a las adolescentes mujeres cumplir con las medidas judiciales en un entorno que favorezca tanto su desarrollo personal como el cuidado de sus hijos. Estos programas deben incluir apoyo psicosocial, acceso a educación, formación laboral y un seguimiento técnico especializado, garantizando los derechos de

las adolescentes y sus hijos/as, mientras se previenen los efectos negativos del encierro y se impulsa su inclusión social.

Adolescentes mayores de 18 años

La situación de los y las jóvenes mayores de 18 años privados de libertad en el Inisa presenta importantes desafíos normativos y operativos. Debido a los cambios introducidos por la Ley de Urgente Consideración (LUC), esta población tiende a incrementarse, extendiéndose potencialmente hasta los 28 años, a raíz del aumento en la duración de las penas socioeducativas. La convivencia entre adolescentes y jóvenes plantea dificultades específicas debido a las diferencias psicosociales propias de cada etapa vital, las cuales deben ser cuidadosamente analizadas para evitar impactos negativos en la calidad y pertinencia de las intervenciones socioeducativas.

Para abordar esta realidad, se requiere desarrollar una estrategia institucional específica y adaptada, que contemple la diferenciación por edad y las necesidades socioeducativas particulares de los jóvenes. Algunas líneas de acción sugeridas son:

- Establecer ámbitos específicos y diferenciados dentro de los centros, orientados por criterios etarios y de desarrollo personal.
- Desarrollar planes socioeducativos específicos que favorezcan la autonomía, la inserción laboral y educativa, y la construcción de un proyecto de vida independiente.
- Capacitar al personal en abordajes diferenciados según la edad y características particulares de cada población, incorporando herramientas específicas para el trabajo con jóvenes adultos.

Crear instancias interinstitucionales permanentes que permitan la evaluación periódica de la situación de los jóvenes mayores de edad, asegurando la adecuación de la respuesta institucional y el cumplimiento de estándares internacionales de derechos humanos.

5. Egreso y pre-egreso de las medidas socioeducativas

Introducción

En el horizonte del quinquenio 2025–2030, el Inisa se propone consolidar un modelo de intervención que coloque el foco en la inclusión social sostenida de los y las adolescentes que transitan por medidas socioeducativas, tanto privativas como no privativas de libertad. En consonancia con las normas internacionales de derechos humanos, especialmente las Reglas de Beijing, las Reglas de la Habana y las Reglas Nelson Mandela, este marco busca orientar las estrategias de egreso desde un enfoque comunitario, restaurativo y territorial, centrado en los proyectos de vida de los y las adolescentes y en su derecho a vivir en entornos familiares y sociales protectores.

La evidencia generada por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) de la INDDHH, los lineamientos del Plan Estratégico de Inisa 2020–2024 y los debates sobre el cambio institucional y la estructura organizacional, refuerzan la necesidad de una estrategia institucional de egreso articulada, progresiva y diferencial. Esta debe comenzar desde el ingreso a la medida judicial y consolidarse mediante acciones interinstitucionales, con el objetivo de evitar el egreso a la intemperie y garantizar condiciones materiales, vinculares y simbólicas para una vida digna fuera del circuito penal.

- a) Desde el ingreso a la medida privativa de libertad: preparación para la vida social y promoción integral

El ingreso a la privación de libertad debe concebirse como el inicio de un proceso educativo, no como una ruptura o suspensión de derechos. Por tanto, el egreso debe ser anticipado desde el primer día, mediante un plan individual de acompañamiento socioeducativo que combine:

- Asunción de responsabilidad por el daño causado, mediante espacios de trabajo que aborden los hechos y las responsabilidades que justifican la intervención penal.

- Acceso pleno a educación formal, salud integral, formación en oficios, cultura, recreación y deporte, con acompañamiento y seguimiento pedagógico personalizado.
- Participación activa del adolescente en su plan de vida, articulando espacios grupales e individuales.

Las normas de derechos humanos establecen que la privación de libertad debe estar orientada a la integración social y que los centros deben proveer un entorno seguro y educativo. Las observaciones del MNP han insistido en que la ausencia de actividades significativas y la sobreexposición al encierro reproducen el daño institucional y dificultan el egreso exitoso

Por ello, es indispensable una transformación del tiempo de reclusión en un tiempo de preparación para la autonomía y la vida en comunidad, asegurando el vínculo con referentes afectivos, oportunidades concretas y un horizonte de salida posible que debe privilegiar el acceso al empleo mediante becas y pasantías debidamente acompañadas y supervisadas.

- b) Desde el ingreso en las medidas no privativas de libertad: fortalecimiento de redes y ejercicio efectivo de derechos

Las medidas de base comunitaria (libertad asistida, vigilada, trabajo comunitario, mediación, entre otras) ofrecen una oportunidad privilegiada para intervenir en el medio social real del adolescente, favoreciendo su vinculación con servicios y actores comunitarios.

Desde el inicio de la medida, el trabajo de acompañamiento socioeducativo debe centrarse en:

- Asunción de responsabilidad por el daño causado, mediante espacios de trabajo que aborden los hechos y las responsabilidades que justifican la intervención penal.
- Tejer puentes entre el adolescente, su familia y las políticas sectoriales: salud, educación, vivienda, deporte, cultura, trabajo y protección social.
- Fortalecer el rol de la comunidad como espacio de acogida, contención y exigibilidad de derechos.

- Evitar la mera lógica de control o supervisión, apostando a un modelo pedagógico de promoción y restitución de derechos.

Este modelo requiere contar con equipos técnicos con alta formación y capacidad de articulación territorial, que acompañen el proceso con metodologías flexibles, interinstitucionales y con enfoque restaurativo. La presencia de Inisa en todo el país, mediante un Programa Nacional de Penas de Base Comunitaria, es condición necesaria para la equidad en el acceso a estas estrategias de egreso.

- c) Seis meses antes de la finalización de la medida: articulación interinstitucional para la filiación social

La preparación para el egreso debe tener un horizonte de articulación interinstitucional clara. Seis meses antes de la finalización de la medida, sea esta privativa o no privativa, debe potenciarse un dispositivo de coordinación con actores del sistema de protección social: INAU, MIDES, ANEP, ASSE, MVOT, Intendencias y organizaciones sociales.

Este dispositivo debe contemplar:

- Diferenciación según el tramo etario: estrategias específicas para adolescentes que egresan siendo menores de edad, y para quienes cumplen 18 años durante la medida.
- Valoración acerca de las necesidades, oportunidades y desafíos en la situación de cada adolescente poniendo énfasis en la situación habitacional, generación de ingresos, continuidad educativa, atención de salud y salud mental, redes vinculares afectivas y familiares, acceso al empleo, entre otras.
- Plan de acción conjunto que garantice la filiación institucional de los adolescentes al momento del egreso.

El MNP ha alertado en reiteradas ocasiones sobre egresos no preparados, sin vínculos ni continuidad, lo cual refuerza la reincidencia. La articulación temprana permite evitar el "egreso a la nada" y sienta las bases para una inclusión social sostenible.

El fortalecimiento del trabajo interinstitucional entre INISA, INAU e INJU resulta fundamental para avanzar hacia una política pública coherente, articulada y eficaz en el acompañamiento de adolescentes al momento del egreso, tanto de medidas privativas como no privativas de libertad. La construcción de planes interinstitucionales sostenidos y con acuerdos de trabajo comunes permitirá incrementar la cobertura, mejorar el seguimiento de los procesos y garantizar que ningún adolescente egrese sin un marco de apoyo que favorezca su inclusión social, educativa, laboral y comunitaria.

En este sentido, se vuelve prioritario integrar y ampliar los dispositivos ya existentes, como el Programa de Acompañamiento al Egreso en Comunidad (PAEC) gestionado por INJU-MIDES, así como el PAEC implementado por la Cooperativa Bitácoras en convenio con INAU, de modo de construir una red de apoyo continua, que pueda activarse desde los seis meses previos al egreso y extenderse durante el primer año fuera del sistema. La sistematización de estas prácticas y su articulación con los equipos técnicos de Inisa permitirán consolidar una lógica de corresponsabilidad estatal, en la que cada organismo aporte desde su especificidad a la garantía de derechos y al diseño de trayectorias sostenidas de autonomía para los y las adolescentes.

- d) En situaciones de delitos asociados al narcotráfico: acompañamiento intensivo y alternativas reales

La evidencia internacional indica que adolescentes involucrados en economías ilegales, especialmente narcotráfico, enfrentan mayores obstáculos para el egreso, dado que su entorno de origen muchas veces reproduce las lógicas delictivas.

Las estrategias de egreso para estos casos deben incluir:

- Acciones clave para fortalecer las redes sociales de los y las adolescentes, el desarrollo de proyectos educativos y laborales, fortalecimiento de las relaciones afectivas fraternas y familiares que signifiquen un apoyo social y emocional para construir una vida alejada del delito.

- Programas de vivienda protegida, empleo protegido y formación laboral en entornos alternativos.
- Redes de contención afectiva por fuera del barrio o circuito de origen, con apoyo institucional sostenido.

Diversos organismos internacionales de derechos humanos han enfatizado que la reducción de la reincidencia, especialmente en delitos complejos como los asociados al narcotráfico, requiere de estrategias estructurales que promuevan un cambio profundo en el proyecto de vida de los adolescentes. Esto implica superar el enfoque centrado únicamente en la responsabilidad individual, para dar lugar a intervenciones integrales que aborden las condiciones sociales, económicas y vinculares que favorecen la permanencia en circuitos delictivos. La garantía de oportunidades reales en materia de vivienda, formación, trabajo y vínculos significativos es condición indispensable para construir una salida sostenible del delito.

Consideraciones finales

Si bien el Inisa tiene una responsabilidad temporal acotada por mandato legal al período de ejecución de la medida socioeducativa, ello no exime a la institución de asumir plenamente su responsabilidad sobre las condiciones del egreso y la trayectoria social de cada adolescente. Por el contrario, transformar el modelo de intervención requiere que el propio Inisa se repiense estructuralmente, de modo que cada ingreso sea también el inicio de una estrategia de salida. Esto implica que, desde el primer día de cumplimiento de una medida —sea privativa o no privativa de libertad—, el Instituto se comprometa activamente con la construcción de un proyecto de inclusión social, sostenido y acompañado, más allá del tiempo judicial.

Los cometidos establecidos en el Artículo 3° de su ley de creación —como la promoción de vínculos significativos, la coordinación interinstitucional y la preparación para el egreso— no son opcionales: constituyen una obligación legal y ética de planificar el acompañamiento desde una perspectiva integral. No se trata de registrar trayectorias delictivas, sino de contribuir a construir trayectorias sociales viables, dignas y sostenidas. Renunciar a esta tarea sería

desconocer el propósito esencial de la institución, tal como lo consagra el Artículo 2º: la inserción social y comunitaria de los y las adolescentes como sujetos de derecho. Por eso, las políticas de egreso deben ser pensadas como parte central del proceso socioeducativo y no como un momento final desconectado de lo anterior.

La promoción del egreso está asociado a una metodología que reconoce las trayectorias de los y las adolescentes, no debe entenderse como una etapa aislada, sino como un proceso continuo que comienza para el Inisa con el ingreso del adolescente al sistema y que exige del Instituto una transformación profunda en su cultura organizacional, sus prácticas de intervención y sus mecanismos de articulación. Modernizar la institución implica asumir el compromiso de acompañar trayectorias sociales reales, con enfoque de derechos, perspectiva comunitaria y corresponsabilidad interinstitucional.

El éxito del egreso no depende exclusivamente del adolescente, sino de la calidad de las oportunidades disponibles y de la capacidad del Estado de sostenerlas. Por tanto, el desafío no es solo asistir a quien egresa, sino garantizar que cada egreso sea fruto de un proceso planificado, articulado y reparador, que habilite un horizonte posible más allá de la medida judicial.

6. Profesionalización de las medidas socioeducativas y desarrollo de la carrera administrativa

6.1. Reorganización de la carrera funcional en INISA

Desde su creación como servicio descentralizado en 2016, Inisa heredó estructuras administrativas y lógicas de gestión del extinto SIRPA/INAU. Uno de los principales déficits identificados ha sido la ausencia de una carrera funcional definida y regulada por criterios profesionales, lo que perpetúa una cultura organizacional basada en la arbitrariedad y la precariedad.

Históricamente, el ingreso y ascenso del personal se ha gestionado a través de designaciones interinas (“encargaturas”) y contratos temporales, más que mediante concursos públicos y procedimientos objetivos. Esta modalidad ha provocado inestabilidad laboral, desmotivación entre los trabajadores y dificultades para consolidar equipos técnicos estables y profesionalizados. Informes institucionales y declaraciones de autoridades han coincidido en señalar que la falta de concursos y la opacidad en las promociones atentan contra el desarrollo de una cultura organizativa basada en la transparencia, la justicia y la eficiencia

El diagnóstico de AGEV sobre SIRPA revela serias limitaciones en su estructura organizativa y en los sistemas de información que la sostienen. Uno de los problemas más relevantes es la fragmentación de los registros de información, desarrollados de forma artesanal y sin coordinación entre centros ni programas. Esta situación obstaculiza la gestión operativa, el seguimiento de trayectorias adolescentes y la planificación estratégica institucional. Como señala el informe, “la ausencia de sistemas informatizados también dificulta enormemente el seguimiento de la gestión por parte de los niveles intermedios y estratégicos” (AGEV-OPP, 2014, p. 3).

Asimismo, se constata una dispersión de criterios de trabajo entre servicios pertenecientes a un mismo programa, lo que lleva a diferencias arbitrarias en los procesos de atención, basadas más en la cultura institucional de cada equipo que en un marco común de intervención. Esta falta de estandarización atenta contra la calidad, continuidad y coherencia de las acciones educativas y sociales dirigidas a los adolescentes. La inexistencia de una plataforma unificada también produce duplicaciones, errores y subregistros, con impactos negativos tanto para los equipos como para los y las adolescentes involucrados/as.

Frente a estas debilidades, se propone avanzar hacia una reorganización funcional centrada en los fines del trabajo con adolescentes, orientada por una lógica pedagógica, intersectorial y territorial. Esto implica diseñar una estructura organizativa a partir de los dos programas que atienden a los adolescentes a partir de la resolución judicial: el programa de medidas privativas de libertad, y

el programa de penas de base comunitaria. Ambos programas se enriquecen con los aportes clave de los departamentos de educación, inclusión social y comunitaria, salud, etc. Un sistema que garantice coherencia técnica, trabajo en red y evaluación permanente del impacto de las intervenciones.

Tal reorganización debe sustentarse en un sistema integrado de gestión de la información caso por caso, que acompañe la planificación, registro, seguimiento y evaluación de los planes individuales de intervención y permita la toma de decisiones basada en evidencias. De este modo, la organización funcional dejará de estar centrada en la reproducción burocrática de prácticas fragmentadas, para convertirse en una plataforma sólida que garantice condiciones institucionales acordes con los principios de justicia juvenil, inclusión y dignidad de los adolescentes.

El diagnóstico institucional de Inisa (2020–2024) reconoce que el régimen actual de designaciones provisorias genera malestar entre los trabajadores y afecta la eficacia operativa de los equipos. Se ha caracterizado como un sistema “injusto, transitorio y arbitrario”, sin mecanismos estables para la promoción interna ni para la protección de los derechos laborales.

Entre las propuestas identificadas por estudios académicos, organizaciones de derechos humanos y actores institucionales se destacan:

- Desarrollo de un sistema de información de gestión por caso donde se organice la ejecución de la medida, privativa o no de la libertad, que permita organizar el trabajo de todos los actores institucionales en función de los procesos socioeducativos de cada adolescente.
- Concursos regulares y evaluación por méritos: establecer procesos de ingreso y ascenso basados en formación, experiencia y desempeño, conforme al marco legal vigente.
- Organizar el acceso a cargos de responsabilidad en la gestión de Direcciones, Divisiones y Departamentos mediante llamados a encargaturas, tomando en cuenta la formación, la experiencia, la propuesta de gestión y la valoración de capacidades liderazgo y trabajo en equipo.

- Definición de escalafones y perfiles funcionales: construir un régimen de cargos específico para el trabajo socioeducativo con adolescentes privados de libertad, reconociendo la singularidad de estos contextos y la necesidad de competencias técnicas y éticas específicas.
- Incentivos a la formación vinculados al desarrollo profesional: vincular la progresión funcional con trayectos formativos acreditados, de modo de estimular una cultura institucional basada en el aprendizaje continuo.
- Condiciones laborales adecuadas: mejorar el clima organizacional y reducir el desgaste laboral mediante el fortalecimiento de la salud mental del personal, la revisión de las cargas horarias y la implementación de apoyos psicosociales a los equipos.

En síntesis, la reorganización de la carrera funcional constituye una condición habilitante para cualquier mejora sustantiva en la calidad del sistema penal juvenil. Consolidar una gestión de las sanciones privativas y no privativas de libertad basado en la profesionalidad, la transparencia y la mejora continua. Ello es clave para alcanzar prácticas socioeducativas respetuosas de derechos y centradas en la promoción de la inclusión social adolescente.

6.2. Profesionalización y formación continua del personal

Uno de los factores estructurales que han condicionado negativamente la calidad de las intervenciones socioeducativas en el sistema penal juvenil uruguayo es la insuficiente profesionalización del personal encargado del trato directo con los y las adolescentes. Desde sus orígenes, la figura del “educador” ha carecido de un perfil profesional definido, y el ingreso a estos roles ha estado basado en criterios generales o incluso informales, con escasa exigencia de formación específica. Incluso se han realizado llamados para cumplir funciones de trato directo en los centros de privación de libertad sin exigir los años de educación obligatoria exigido por el artículo 7 de la Ley N° 18437.

Diagnósticos institucionales e informes de derechos humanos han señalado reiteradamente el bajo nivel educativo del funcionariado como una debilidad crítica. La falta de formación técnica ha estado vinculada a prácticas de

intervención inadecuadas, dificultades para manejar situaciones complejas y casos de violencia institucional. A esto se suma el impacto del desgaste emocional crónico, producto del trabajo en contextos de encierro con adolescentes que, en muchos casos, han atravesado múltiples situaciones de violencia y exclusión.

De acuerdo con lo establecido en el Artículo 15 de la ley de creación del Inisa, la formación y el equilibrio psico-físico del personal son condiciones ineludibles para el adecuado desempeño en la atención directa a adolescentes. Esto implica que la capacitación continua y especializada no debe ser una excepción sino una obligación institucional, que garantice no solo la profesionalidad en la intervención, sino también la prevención del desgaste emocional inherente al trabajo en contextos de privación de libertad.

En este marco, la rotación periódica del personal en los centros de privación de libertad aparece como una estrategia complementaria necesaria, ya que contribuye a preservar el equilibrio psicosocial de los equipos, evita la cronificación de dinámicas institucionales nocivas y favorece una mirada renovada sobre los procesos socioeducativos. Así, se responde al mandato legal de asegurar un desempeño profesional calificado, ético y sustentable en el tiempo.

Frente a esta realidad, diversos actores institucionales y académicos han coincidido en la necesidad de fortalecer los procesos formativos del personal, tanto en la etapa de ingreso como a lo largo de su carrera. A partir de 2022, se observa un avance relevante con la creación del Académico de Formación de Inisa, orientado a ofrecer capacitación continua en áreas como psicología, derechos humanos, gestión de conflictos y justicia penal juvenil. Esta experiencia ha sido valorada positivamente tanto por las autoridades como por los propios trabajadores, al reconocer el valor del saber profesional como herramienta de transformación institucional.

No obstante, los niveles de cobertura formativa siguen siendo bajos, por lo que es necesario atender a las principales causas que pueden estar asociadas a: sobrecarga laboral, falta de estímulos institucionales, escasa articulación entre

formación y carrera funcional, y déficit en la planificación estratégica de la oferta formativa.

Entre las propuestas prioritarias para consolidar un modelo profesional se incluyen:

- Implementar un censo de trabajadores del Inisa, similar al realizado en 2014, a fin de construir un estado de situación actualizado que permita el diseño de prácticas de formación permanente que respondan a las necesidades institucionales y al proyecto de transformación de la nueva administración.
- Exigir formación específica para el ingreso: definir perfiles técnicos adecuados para cada rol (educador, técnico, supervisor, operador de seguridad), priorizando la contratación de egresados de carreras vinculadas como Educación Social, Psicología o Trabajo Social.
- Implementar un curso obligatorio de inducción: garantizar una formación inicial antes de asumir funciones de trato directo, con enfoque en derechos humanos, manejo de crisis, metodologías socioeducativas y aspectos legales básicos.
- Desarrollar un sistema de formación continua acreditada mediante evaluaciones que permita al personal de atención directa mejorar sus competencias y aspirar al desarrollo de una carrera funcional.
- Componer una red de formación a partir de acuerdos y convenios con instituciones académicas y organismos especializados nacionales e internacionales que nos aseguren la actualización permanente, la certificación de capacidades orientado a la mejora de las prácticas socioeducativas.
- Fortalecer el cuidado del personal: implementar dispositivos institucionales de apoyo emocional y supervisión técnica, reconociendo el trabajo con adolescentes privados de libertad como una tarea compleja que requiere respaldo permanente.
- Sistematizar y socializar buenas prácticas: construir un repositorio institucional de experiencias exitosas que sirva de base para la formación interna y la mejora continua de las intervenciones.

La profesionalización del personal del Inisa no solo es un imperativo ético y técnico, sino una condición para garantizar intervenciones pedagógicas de calidad y evitar prácticas que vulneren derechos. Un sistema penal juvenil transformador requiere trabajadores preparados, comprometidos y acompañados en su tarea.

Bibliografía

AGEV-OPP. (2014). Diagnóstico y propuestas de trabajo para la mejora de los sistemas de información de apoyo al monitoreo y la gestión operativa. Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente – INAU. Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Institución Nacional de Derechos Humanos, Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2018) Entre la alta contención y la inclusión social. Desafíos para la construcción de un sistema penal juvenil con un enfoque de derechos. Montevideo, Uruguay.

Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA). (2025). Informe de evaluación de metas de gestión 2020–2024. Unidad de Planificación Estratégica. Montevideo, Uruguay.

Institución Nacional de Derechos Humanos, Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2024) Informe global Sistema Penal Juvenil Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

Sistema Penal Juvenil Agosto de 2024. Montevideo, Uruguay.

Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA). (2017). Reglamento del Funcionariado de INISA. Montevideo, Uruguay.

Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA). (2020–2024). Plan Estratégico Institucional 2020–2024. Montevideo, Uruguay.

Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA). (2022). Censo de Población Adolescente en Sanción. Montevideo, Uruguay.

Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA). (2024). Informe de Evaluación de Metas de Gestión 2020–2024. Montevideo, Uruguay.

Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH). (2019). Informe anual de derechos humanos. Montevideo, Uruguay.

Ley N.º 17.823. (2004). Código de la Niñez y la Adolescencia. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay.

Ley N.º 19.367. (2016). Crea el Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA). Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay.

Morais, M. G. (2018). Modelo de intervención para la aplicación de sanciones no privativas de libertad para adolescentes en Uruguay. Montevideo: UNICEF Uruguay.

Morás, A. (2015). El sistema penal juvenil uruguayo: entre la lógica punitiva y los derechos humanos. En A. Morás (Ed.), *Adolescencias en conflicto con la ley: políticas, prácticas e instituciones* (pp. 31–56). Montevideo: Universidad de la República.

Silva Balerio, D. (2016) *Pedagogía y criminalización, cartografías socioeducativas con adolescentes*. Barcelona: UOC.

UNICEF Uruguay. (2018). Sanciones no privativas de libertad para adolescentes en Uruguay: modelo de intervención. Montevideo: UNICEF.

UNICEF Uruguay. (2023). Las otras penas: sensibilización sobre medidas no privativas de libertad. Montevideo: UNICEF.