



## **Instituto Nacional de Criminología - Oficina de Supervisión de Libertad Asistida (INACRI – OSLA) 2012 - 2013**

**Área Programática: Seguridad Pública**  
**Ministerio del Interior**  
**Instituto Nacional de Rehabilitación (INR)**  
**Instituto Nacional de Criminología y Oficina de Supervisión**  
**de Libertad Asistida (INACRI - OSLA)**

El presente resumen ejecutivo está basado en el informe de la evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño elaborado por Trujillo, Dabezies & Daguerre, 2013. Las citas textuales extraídas del referido informe son identificadas por medio del uso de comillas y letra cursiva.

Por AGEV la contraparte de los evaluadores externos estuvo a cargo de Juan Manuel Lanza.

Se agradece la colaboración durante el proceso de evaluación de: Soc. Gustavo Belarra (Subdirector Técnico del INR), Psic. Yanina Montemóño (Asistente Técnica de la Subdirección Nacional Técnica del INR), Dr. Ariel Sanabria (Director de INACRI), Dra. María Julia Cossio (Directora CODyT de INACRI), Dra. Gabriela Correa (Ex Directora de OSLA), Lic. Marcelo Merlino (Ex Coordinador Técnico OSLA), Marcelo Buglione (Ex Coordinador Ejecutivo OSLA), a todo el equipo de OSLA e INACRI, y a la Cra. Milen Hernández (Gestión y Seguimiento Presupuestal – DGS MI), así como también el aporte del consultor internacional Dr. Gabriel Kessler.

**Presidencia de la República**

José Mujica  
*Presidente*

**Oficina de Planeamiento y Presupuesto**

Gabriel Frugoni  
*Director*

**Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV)**

Janet López  
*Directora*

**División Análisis y Evaluación de Políticas Públicas**

Juan Pablo Móttola  
*Director*

María Noel Cascudo  
Juan Manuel Lanza  
Federico Ott  
Juan Manuel Regules  
Nora Gesto  
Ruy Blanco  
Soledad Canto  
Analía Mariño  
Fernando Salas  
Henry Trujillo

Agradecimiento: a todo el equipo interdisciplinario de la Dirección de Gestión y Evaluación, que participó en el proceso de elaboración del producto obtenido y contribuyó con esta publicación.

Los resultados de las evaluaciones DID corresponden a análisis realizados por evaluadores externos a la administración y los resúmenes ejecutivos son elaborados por AGEV en base a los mismos.

Nota: es preocupación de la institución el uso de un lenguaje que no discrimine entre hombres y mujeres. Sin embargo, con el fin de no dificultar la lectura al utilizar en español "o/a" para marcar la existencia de ambos sexos, se hace uso del masculino genérico clásico, conviniendo que todas las menciones en dicho género representan a hombres y mujeres.

**Datos de la publicación**

Dirección de Gestión y Evaluación  
Torre Ejecutiva Sur – Liniers 1324 – 5to. Piso  
Montevideo, Uruguay  
Tel.(+598-2) 150 int. 8005 / 8001  
Correo electrónico: contacto@agev.opp.gub.uy  
Sitio web: www.agev.opp.gub.uy  
Primera Edición, octubre de 2014  
Diseño: www.beleza.com.uy

Fotos: Cedidas por Presidencia de la República Oriental del Uruguay, Oficina Nacional de Policía Comunitaria y Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados (Lucía Landinelli Oroño y Luciana Cariboni)  
Corrección: Eduardo De León, Fernando Errandonea, Olga Beltrand y Daniel Rótulo.  
Coordinación editorial: Carolina Piñeyro

ISSN: 2301-1475

Esta publicación se terminó de imprimir en IMPRENTA BOSCANIA SRL en el mes de octubre de 2014.

Depósito legal: 365465

# Introducción

Las evaluaciones de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) son una herramienta destinada a contribuir a la mejora continua de los servicios públicos.

En este sentido la Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), que tiene entre sus cometidos promover prácticas e instrumentos que contribuyan a la gestión por resultados en la Administración Pública, impulsa el desarrollo de las evaluaciones de Diseño, Implementación y Desempeño. Estas evaluaciones tienen como objetivo aportar insumos técnicos para el análisis de intervenciones públicas, facilitando el aprendizaje organizacional destinado a impulsar acciones de mejora de los servicios públicos y apoyar el proceso de toma de decisiones.

En un plazo de seis meses las evaluaciones DID identifican fortalezas y oportunidades de mejora de las intervenciones, que condicionan la posibilidad de generar los resultados esperados, optimizando tiempo y recursos.

Dichas evaluaciones tienen la característica de ser complementarias al seguimiento que realizan las instituciones. El monitoreo informa sobre los avances o progresos, mientras que la evaluación se orienta a conocer las razones que pueden llevar a alcanzar un determinado desempeño.

El principal beneficio de la evaluación es permitir a las autoridades tomar decisiones con un mayor nivel de información y un conocimiento más profundo acerca del desempeño de las intervenciones públicas a su cargo.

El presente material, que compila los resúmenes ejecutivos de las evaluaciones DID y una síntesis de las principales acciones de mejora acordadas, contribuye a uno de los objetivos de la Dirección de Gestión y Evaluación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto: promover el análisis, la evaluación y el monitoreo de las políticas públicas y el uso de herramientas de planificación y presupuestación para la mejora continua de los servicios, la optimización del gasto, la transparencia y la rendición de cuentas ante la ciudadanía.

## ► DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN

### (I) OBJETIVOS

El Instituto Nacional de Criminología (INACRI) y la Oficina de Supervisión de Libertad Asistida (OSLA) son unidades que funcionan y dependen jerárquicamente de la Unidad Ejecutora 026-Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) perteneciente al Ministerio del Interior.

Su propósito común es que las personas procesadas o penadas judicialmente reciban *«tratamiento<sup>1</sup> para su rehabilitación y reinserción social de conformidad a su perfil psicosocial a través de la evaluación, asesoramiento técnico y elaboración de insumos para la toma de decisiones a nivel de los jueces/juezas, fiscales, actuarios judiciales, defensores y personal del Instituto Nacional de Rehabilitación»*.

---

***Su propósito común es que las personas procesadas o penadas judicialmente reciban «tratamiento para su rehabilitación y reinserción social de conformidad a su perfil psicosocial a través de la evaluación, asesoramiento técnico y elaboración de insumos para la toma de decisiones a nivel de los jueces/juezas, fiscales, actuarios judiciales, defensores y personal del Instituto Nacional de Rehabilitación».***

---

En el marco del sistema penitenciario nacional, INACRI tiene como función principal el estudio criminológico de los ingresados en los establecimientos carcelarios, en calidad de procesados o penados. OSLA es una oficina de reciente creación (decreto del Poder Ejecutivo

180/010 del 14 de junio de 2010) cuya principal tarea consiste en supervisar la aplicación de medidas no privativas de libertad: medidas alternativas (Tareas Comunitarias) y medidas sustitutivas (Prisión Domiciliaria).

La evaluación DID analizó en forma conjunta ambas organizaciones en el sentido que aportan al tratamiento de las personas procesadas o penadas judicialmente en el marco del recientemente creado Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) y de la nueva estrategia general de la gestión de pena que impulsa este organismo.

El período de evaluación comprendió el período 2008 – 2012 y se desarrolló entre los meses de noviembre 2012 y abril 2013. Cabe agregar que la evaluación externa fue posible por la apertura de las autoridades y equipos técnicos responsables de la intervención, que brindaron todo el acceso a la información disponible, así como su disponibilidad y colaboración en las diferentes etapas del proceso de evaluación.

### (II) POBLACIÓN POTENCIAL Y OBJETIVO

Se pueden constatar dos grandes necesidades a ser abordadas por los bienes y servicios que brinda la intervención: asesoramiento técnico a nivel de pericias psicosociales y seguimiento de las medidas dispuestas por el Poder Judicial. En tal sentido, la intervención posee: a) población potencial<sup>2</sup> intermedia que comprende a los operadores del sistema judicial y penitenciario que pueden ser destinatarios de los informes y pericias que se realizan, y b) población potencial

<sup>1</sup> El término "tratamiento" en la definición de propósito ha sido utilizado en el sentido amplio del término y no en el clínico, esto es, como todas aquellas medidas o acciones adoptadas sobre las personas en procesos de pena con o sin prisión (otorgamiento de libertades anticipadas y condicionales; diagnóstico, clasificación y ubicación carcelaria; traslados; salidas transitorias; informes de personalidad y peligrosidad; planes de tratamiento en los establecimientos carcelarios; planes de pre-egreso; apoyo para reinserción social; supervisión de medidas alternativas y sustitutivas; acompañamiento y contención).

<sup>2</sup> La población potencial corresponde a la población total que presenta la necesidad o problema que justifica la intervención y por ende podría ser elegible para su atención.

final que comprende a las personas procesadas o penadas, con o sin prisión.

La población potencial intermedia incluye: a) jueces, fiscales, defensores de oficio o privados, actuarios y otros participantes del sistema judicial que necesitan información generada por la intervención (por ejemplo: dictámenes y pericias de Libertad Anticipada y de Libertad Condicional); b) autoridades de INR, directores y subdirectores de establecimientos penitenciarios y otros operadores del sistema penitenciario, destinatarios de información generada por la intervención para la toma de decisiones (por ejemplo: informes de diagnóstico y clasificación, de ubicación carcelaria y traslados, de personalidad y peligrosidad).

El primer subgrupo de población intermedia se estimó en 74 unidades para el caso de INACRI y 25 unidades para el caso de OSLA<sup>3</sup>. No se pudo realizar cuantificación del segundo grupo de población potencial intermedia.

La población potencial final de INACRI incluye a las Personas Privadas de Libertad (PPL), es decir, unas 9.500 personas, según la estimación de los evaluadores, aunque presenta variantes en función del tipo de problemática o necesidad que presenta esta población (por ejemplo: pericias técnicas para Libertad Anticipada, pericias técnicas para Libertad Condicional, informes técnicos para Salidas Transitorias). Para el caso de OSLA, la población potencial final varía según se trate de personas procesadas o penadas con perfiles adecuados para medidas alternativas (personas procesadas primarias por delitos leves) o sustitutivas (mayores

de 70 años; personas con situaciones de enfermedad grave y crónica con medicación permanente; mujeres con seis meses de embarazo). Según la estimación realizada: (i) 400 personas potencialmente podrían ser sancionadas con medidas alternativas, y (ii) 1.588 PPL tendrían al menos una de las características que motivaría una decisión judicial de aplicación de medida sustitutiva<sup>4</sup>.

La población objetivo final de la intervención INACRI-OSLA incluye a todas las PPL, a los que se podrían agregar también la población que se encuentra en Libertad Provisional y aquellas que cumplen con medidas alternativas o sustitutivas.

### **(III) RECURSOS ASIGNADOS**

El presupuesto total de la intervención (incluyendo fuentes presupuestarias y extra presupuestarias) para 2012 fue de \$U 36 millones (a precios corrientes), que representa el 2,2% del total asignado al INR y un 0,9% por el programa presupuestal 461 – Gestión de la privación de libertad, en el cual se inscribe.

El presupuesto de la intervención proviene en su totalidad de Rentas Generales a través de la UE026 – INR, de la cual depende.

### **(IV) ESTRATEGIA GENERAL Y ESTRUCTURA DE COMPONENTES/ SUBCOMPONENTES**

Para alcanzar el propósito común, la intervención agrupa sus servicios en dos componentes que representan a ambas organizaciones: INACRI y OSLA. Cada componente tiene un objetivo específico para el cual proveen una serie

<sup>3</sup> INACRI: 23 Juzgados Letrados con competencia penal en Montevideo, 46 Juzgados Letrados con competencia penal en el Interior, 4 Tribunales de Apelaciones en lo penal y 1 correspondiente a Suprema Corte de Justicia. OSLA: 23 Juzgados Letrados con competencia penal en Montevideo y 2 Juzgados Letrados con competencia penal en el Interior (Libertad – San José y Ciudad de la Costa – Canelones).

<sup>4</sup> Las cifras son estimaciones efectuadas en base a fuentes secundarias e incompletas. No obstante constituyen las únicas estimaciones disponibles. Cabe señalar, por ejemplo, que no existe información fiable sobre los beneficiarios y la intervención no cuenta con registros únicos formulados correctamente.

de servicios técnicos especializados que aparecen detallados en el Cuadro 1. En el caso de INACRI sus actividades giran en torno a las pericias técnicas para jueces, fiscales y defensores, medidas de rehabilitación y reinserción social, así como

| <b>Cuadro 1. Resumen de la intervención INACRI-OSLA</b>   |  |
|---|--|
| <b>Fin</b>  | Contribuir a la adecuada rehabilitación y reinserción social de personas procesadas, penadas o sujetas a medidas no privativas de libertad a través del asesoramiento técnico a jueces/juezas, fiscales, actuarios judiciales, defensores y personal del Instituto Nacional de Rehabilitación.   |
| <b>Propósito</b>  | Personas procesadas, penadas o sujetas a medidas no privativas de libertad reciben tratamiento para su rehabilitación y reinserción social de conformidad a su perfil psicosocial a través de la evaluación, asesoramiento técnico y elaboración de insumos para la toma de decisiones a nivel de los jueces/juezas, fiscales, actuarios judiciales, defensores y personal del Instituto Nacional de Rehabilitación. |
| <b>Componentes</b>  | <b>Subcomponentes</b>  |
| <b>C1. INACRI</b><br>Objetivo específico<br>Jueces/juezas, fiscales, defensores, personal del Instituto Nacional de Rehabilitación y público interesado reciben asesoramiento técnico y capacitación para que las personas privadas de libertad reciban medidas de rehabilitación adecuadas para su reinserción social. | <b>Subcomponente 1.1.</b><br>Pericias técnicas para jueces/juezas, fiscales y defensores en materia de Libertad Anticipada, Libertad Condicional, Salidas Transitorias e Informes de Personalidad y Peligrosidad.  |
|   | <b>Subcomponente 1.2.</b><br>Informes técnicos de las personas privadas de libertad para el personal del Instituto Nacional de Rehabilitación y otros operadores del sistema judicial: (i) Diagnóstico, clasificación y ubicación carcelaria; (ii) Evaluación y seguimiento; y (iii) Traslados.  |
|   | <b>Subcomponente 1.3.</b><br>Medidas de rehabilitación y reinserción social.   |
|   | <b>Subcomponente 1.4.</b><br>Actividades de formación e investigación: (i) Actividades académicas de convocatoria abierta (jornadas, ateneos y cursos); (ii) Actividades de formación (teórica y práctica) para funcionarios y público interesado; y (iii) Programa de investigación y sistematización (en construcción).  |
| <b>C2. OSLA</b><br>Objetivo específico<br>Personas procesadas y/o penadas con medidas alternativas o sustitutivas reciben seguimiento y apoyo para el cumplimiento de los dictámenes judiciales correspondientes.   | <b>Subcomponente 2.1.</b><br>Medidas alternativas   Tareas Comunitarias  |
|   | <b>Subcomponente 2.2.</b><br>Medidas sustitutivas   Prisión Domiciliaria   |

Fuente: Informe Final Evaluación DID INACRI-OSLA. Elaboración propia de equipo evaluador.

formación e investigación en materia criminológica. En el caso de OSLA, sus actividades giran en torno a la supervisión de medidas alternativas y medidas sustitutivas a la privación de libertad.

### a) Estrategia general

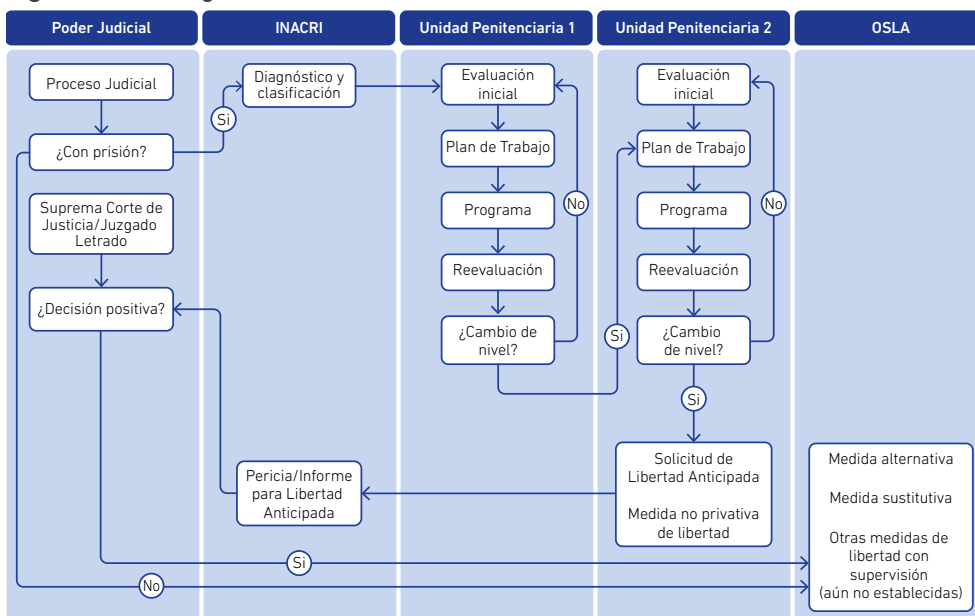
La intervención se inserta dentro de una estrategia general de gestión de la pena (ver figura 1) impulsada por el INR (contenida en el proyecto de ley de creación del mismo) que propone un proceso progresivo e integral de la rehabilitación de las personas que han cometido delitos. Dicha estrategia general de gestión de la privación de libertad implica dos formas alternativas de tratar con las personas procesadas o penadas: (i) mantenerlas en libertad con algún tipo de custodia, seguimiento o control, o (ii) restringir su libertad. La opción por una u otra medida depende en primer lugar del tipo de delito, pero también de la evaluación del riesgo de reincidencia.

Dentro de la referida estrategia, el

nivel de control o restricción varía en proporción al grado en que la persona presenta riesgo de reincidencia (lo cual requiere diagnóstico, clasificación y evaluación). Posteriormente, dicho control o restricción de la libertad va acompañado de algún tipo de medida o acción para modificar los determinantes que han llevado a la persona a delinquir (programas, tratamientos y apoyos). Si se obtiene éxito en estas acciones, la persona pasa a otra etapa del tratamiento (de acuerdo al principio de progresividad del sistema penitenciario que funciona bajo el INR) hasta su efectiva liberación.

Dentro del referido proceso de la gestión de pena se prevé que la intervención aporte su capacidad técnica y operativa en etapas claves. Desde el punto de vista del desarrollo de los mecanismos institucionales de rehabilitación se espera que aporte en: (1) Seguimiento de medidas en libertad (Medidas Alternativas/Tareas Comunitarias); (2) Diagnóstico y clasificación inicial en prisión; (3) Control en Prisión Domiciliaria (Medidas Sustitutivas); (4) Tratamiento en prisión

**Figura 1. Modelo general de Gestión de la Pena**



Fuente: elaboración del equipo evaluador.

y/o en libertad (cuando corresponde); (5) Evaluación y reclasificación; (6) PreEgreso (en prisión); (7) Evaluación previa a la libertad; y (8) Seguimiento en libertad (cuando corresponde).

### **b) Estrategias específicas**

La estrategia puede dividirse en dos líneas principales: a) generación de insumos para que otros operadores trabajen en el abordaje de la rehabilitación (o al menos en la gestión del proceso de pena) y b) abordaje directo del proceso de custodia y rehabilitación.

En el componente 1-INACRI predomina la actividad de generación de insumos para otros operadores, internos y externos al INR. Es decir, consiste en una función esencialmente de generación de insumos y asesoramiento técnico para un adecuado abordaje institucional del proceso de rehabilitación. En el caso de OSLA predominan las acciones de supervisión y contención que forman parte de la segunda línea de acción de la estrategia general. Esto es, se trata de un abordaje directo de supervisión de cumplimiento de medidas alternativas a la privación de libertad.

## **➤ RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN**

### **(I) DISEÑO**

En primer lugar, en relación al problema de ajustar los tratamientos al perfil de los privados de libertad y a nivel de la gestión de penas no privativas de libertad, el diseño de la intervención es apropiado en lo que refiere a ser organismos especializados en la producción de insumos técnicos para

el tratamiento y para la gestión de las penas alternativas y sustitutivas. En ese sentido, los objetivos planteados a nivel de las pericias técnicas y supervisión de medidas alternativas están en sintonía con la estrategia general de gestión de la pena impulsada por el INR. Si bien el diseño de los componentes propuestos (INACRI y OSLA) no responde a un diagnóstico explícito e integral de causas-consecuencias del problema principal, la estrategia propuesta está en sintonía con las experiencias exitosas de tratamiento y sistemas de penas sin privación de libertad que se desarrollan e implementan en países como Estados Unidos, Canadá y España.

En cambio, a nivel de finalidad que justifica la intervención (rehabilitación y reinserción social) el objetivo a largo plazo es real y altamente significativo, pero ha sido insuficientemente definido a efectos operativos.

En segundo lugar, desde el punto de vista del diseño de los procesos de producción de los servicios<sup>5</sup>, el mismo es adecuado en términos generales para INACRI y OSLA. En el caso de INACRI, el proceso de producción de las pericias técnicas e informes de Libertad Anticipada y Condicional, informes de personalidad y peligrosidad e informes de traslados y salidas transitorias, es correcto para dar cuenta de la necesidad a resolver con cada una de las prestaciones<sup>6</sup>.

Con relación a los servicios de diagnóstico, clasificación y ubicación carcelaria su diseño es considerado adecuado. En cambio, la evaluación detectó para todos los tipos de pericias e informes técnicos de orden jurídico, social y psicológico reseñados anteriormente, que los

<sup>5</sup> El diseño del proceso de producción de los servicios refiere a la secuencia de actividades y/o tareas que realiza cada organización para la prestación de un servicio (como pericias técnicas o seguimientos).

<sup>6</sup> La única excepción se detecta a nivel de Libertades Anticipadas, en donde aparece como discutible desde el punto de vista técnico la realización de una proporción significativa de dictámenes en base únicamente a informes jurídicos.



protocolos utilizados están insuficientemente elaborados y ello supone una gran dispersión de prácticas y concepciones entre los técnicos actuantes.

En referencia al diseño del proceso de producción de las medidas de rehabilitación y reinserción social, el mismo es considerado difuso y como respuesta exclusivamente a iniciativas dispersas de los técnicos en la forma de tratamientos individuales y grupales. Se señalan superposiciones entre las funciones de INACRI en esta área de servicio (en particular la Unidad de Preegreso de

En el caso de OSLA, el diseño del proceso de producción de sus servicios de supervisión de medidas alternativas y sustitutivas es adecuado para dar cuenta de sus objetivos a nivel de estrategia y los resultados esperados a nivel de propósito.

En tercer lugar, una debilidad importante de diseño que destaca la evaluación refiere al diseño de instrumentos a nivel de sistema de información: la intervención no tiene un sistema de indicadores formalizados que permita monitorear y evaluar resultados intermedios y



reciente creación como plan piloto) con las funciones del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados (PNEL) en materia post-penitenciaria y con las de los propios establecimientos penitenciarios en sus Subdirecciones Técnicas.

Por último, el diseño de los servicios de formación e investigación criminológica está insuficientemente desarrollado. No obstante ello, los evaluadores concluyen que se trata de una función pertinente y tradicional en INACRI, con oportunidad de rediseño.

En particular, la no medición de la tasa de reincidencia es una debilidad muy importante. Los medios de verificación disponibles no han sido pensados para servir de soporte a un sistema de monitoreo. Pese a esto, se encontró una cantidad apreciable de información almacenada en archivos o en base de datos, aunque sin estar organizada con criterios coherentes y estandarizados, o en un soporte que facilitara la recuperación. De todas maneras, se constató que se realiza un esfuerzo importante en el registro, lo que es una fortaleza a tener

en cuenta para la mejora de los sistemas de información.

## **(II) IMPLEMENTACIÓN**

En primer lugar, las estructuras organizativas de INACRI y OSLA se caracterizan por la departamentalización por funciones<sup>7</sup> y tramos estrechos entre las Direcciones y los niveles técnicos y operativos. Esto tiene un efecto positivo principal que es la especialización de técnicos y agentes por tipo de servicios, lo cual se traduce en acumulación técnica y desarrollo de "expertise" en la materia y asuntos a resolver en su gestión. La relación jerárquica directa entre Direcciones y Departamentos Técnicos facilita la supervisión directa, un mayor grado de control y una comunicación rápida entre funcionarios y superiores.

En el corto plazo, los cambios constantes en el proceso de consolidación del INR representan la mayor debilidad en cuanto a la estructura organizativa, ya que han significado una marcada inestabilidad organizativa y la imposibilidad de proyectar un plan estratégico a largo plazo.

En segundo lugar, respecto a los mecanismos de coordinación interna, en el caso de INACRI los mismos se manifiestan en lineamientos y procedimientos comunicados por la Dirección a los Departamentos Técnicos, sin existir una rutina de planificación y coordinación. En el caso de OSLA, si bien existen reuniones entre la Coordinación Técnica y la Coordinación Ejecutiva, se dificulta el trabajo en equipo entre ambos departamentos y no se logra sinergia en el accionar.

Respecto a coordinaciones externas, se constatan importantes dificultades de coordinación y superposiciones de servicios (principalmente con PNEL), con el conjunto del sistema penitenciario, con el Poder Judicial, con otros actores del INR y con cada establecimiento penitenciario (en el caso de INACRI, puntualmente las coordinaciones con PNEL, ITF y Poder Judicial, y en el caso de OSLA, las coordinaciones con Poder Judicial y Sociedad Civil).

En tercer lugar, las funciones están adecuadamente asignadas en las unidades organizativas y son consistentes con los cometidos de cada uno de los departamentos, tanto en INACRI como en OSLA. Sin embargo, los procesos de trabajo (fundamentalmente en el caso de INACRI) presentan debilidades por falta de formalización y documentación de protocolos e instructivos, falta de unificación de criterios y algunas evidencias de ineficiencia (por ejemplo: traslados de expedientes en papel, uso de recursos de comunicación no digitales).

En cuarto lugar, la cantidad y perfil de recursos humanos presenta inadecuación en ambas unidades, siendo más notoria la escasez de personal en el caso de INACRI (en 2012 se cuenta con 56 funcionarios mientras que en 2008 figuraban en planilla 72 funcionarios, lo cual refleja una disminución de aproximadamente un 20%, en tanto la población de personas privadas de libertad a evaluar y asistir ha ido en sostenido aumento).

En el caso de OSLA, la inadecuación está centrada en los perfiles del personal ejecutivo de supervisión, quienes están

<sup>7</sup> En el caso de INACRI su estructura presenta dos grandes departamentos: el Centro Nacional de Dictámenes Criminológicos, encargado de realizar las pericias e informes técnicos para Libertades Anticipadas y Condicionales, y el Centro de Observación, Diagnóstico y Tratamiento, encargado de realizar pericias en materia de diagnóstico y clasificación, y asistencia a PPL en materia de tratamiento y seguimiento. En el caso de OSLA, su estructura presenta dos grandes departamentos: la Coordinación Ejecutiva, encargada de la supervisión y control del cumplimiento de las medidas alternativas y sustitutivas dispuestas por los magistrados, y la Coordinación Técnica, encargada de generar estrategias de abordaje de beneficiarios a partir de entrevistas de diagnóstico y realizar planes de seguimiento, apoyo y contención en base a las necesidades detectadas.

cumpliendo únicamente una función de control de las medidas dispuestas, y también en una escasez de personal con perfil técnico que limita el trabajo de evaluación de beneficiarios.

### **(III) DESEMPEÑO**

Las debilidades en los sistemas de información (registros en papel y bases de datos incompletas y de dudosa confiabilidad en su precisión de registro) limitaron la evaluación del desempeño de la intervención en dimensiones de eficacia, eficiencia, economía y calidad. Sin embargo, la información obtenida sugiere que la intervención tiene una baja incidencia sobre el propósito de brindar tratamiento adecuado al perfil psicosocial de las personas penadas o procesadas, mediante evaluación, asesoramiento técnico y elaboración de insumos para la toma de decisiones de distintos operadores que trabajan en el abordaje de la rehabilitación y reinserción social. En términos más generales, representa una limitación en el aprovechamiento de todo el potencial del conocimiento técnico-criminológico para la mejora de la efectividad de las acciones de rehabilitación.

En relación a las pericias técnicas para Libertades Anticipadas realizadas por INACRI, su cantidad se ha mantenido estable en los últimos años (aproximadamente 1.750) alcanzando al 81% de la población potencial (año 2010). Se detectan mejoras significativas en el tiempo medio de tramitación de los expedientes (106 días en 2011 a 46 días en 2012) que impactó en la disminución en casi 8 veces la cantidad de expedientes tramitados en 90 días o más (68% en 2011 y 9% en 2012). Esto estuvo asociado al aumento de la productividad por técnico, que pasó de 2,2 expedientes por semana a 3,7 expedientes y al cambio en el procedimiento para su dictamen (habilitando a realizar informes únicamente

jurídicos). Este último elemento también representa una disminución en la calidad de la pericia técnica (es decir no incluye informes de técnicos sociales y/o psicológicos) alcanzado al 30% de las pericias realizadas en 2012 (solo tuvieron informe jurídico).

En relación a las Libertades Condicionales realizadas por INACRI, su cantidad ha ido en aumento en los últimos años (pasando de 931 en 2011 a 1018 en 2012). También se detectan mejoras en el tiempo medio de tramitación de los expedientes (163 días en 2011 a 130 días en 2012). Cabe señalar que este trámite se realiza para los procesados sin prisión con sentencia, por lo que no genera mayores controversias (la persona está en libertad) y suelen ser concedidos, excepto en casos de reincidencia comprobada o fuga. Esta mejoría es atribuible a la modificación en el procedimiento (habilitando a realizar informes únicamente jurídicos). En relación a las pericias sobre Salidas Transitorias e Informes de Personalidad y Peligrosidad no se contó con información para su estudio.

En relación a los informes de Diagnóstico, clasificación y ubicación carcelaria realizados por INACRI, su cantidad ha disminuido en los últimos años (pasando de 2.910 en 2011 a 2.136 en 2012), reduciendo la cobertura del servicio (32% en 2011 a 23% en 2012). Estas pericias se han realizado a demanda en función de la capacidad operativa de INACRI, más que de forma proactiva, sin la calidad y frecuencia necesaria, como se evidenció por parte de los propios técnicos y jefes consultados en el proceso de evaluación. Se detectó una amplitud importante de criterios e instrumentos utilizados para la clasificación, haciendo que la calidad de los mismos sea, al menos, muy heterogénea.

Respecto a los servicios prestados por OSLA, su desempeño ha sido satis-

factorio en términos de la valoración realizada por parte de los jueces, fiscales y defensores consultados a efectos de esta evaluación. Prácticamente todos declaran estar satisfechos o muy satisfechos con el servicio (95%)<sup>8</sup> sin tener motivos de quejas en relación al mismo. En términos generales los resultados son auspiciosos para OSLA. Sin embargo, en entrevistas mantenidas con jueces y fiscales se perciben limitaciones en la posibilidad de extender las medidas alternativas y sustitutivas por falta de información sobre la capacidad operativa de OSLA para responder a la demanda y perfiles problemáticos de personas derivadas.

En relación a las medidas alternativas, han disminuido de forma importante en los últimos años (pasando de 193 en 2010 a 162 en 2012) representando una cobertura aproximada de 48% sobre las estimaciones de población potencial realizada por la evaluación (año 2010).

Esta tendencia a la disminución se ha mantenido desde el 2008 a la fecha, siendo anterior a la creación de OSLA (años 2010-2011). Han influido en este comportamiento el pasaje de la supervisión de medidas desde PNEL a OSLA y el recambio a nivel de los juzgados letrados penales de Montevideo. Sin embargo, se detectan señales que sugieren una reversión en la tendencia (en abril 2012 había 33 supervisiones "activas" pasando a 86 supervisiones "activas" en octubre 2012). Sobre la calidad de la supervisión se estimó como "*baja porque el seguimiento de las tareas comunitarias se hace exclusivamente a través del centro receptor<sup>9</sup>. El personal no es suficiente como para realizar inspecciones y comprobar que se estén cumpliendo las medidas*". La media anual de beneficiarios por técnicos es de 31 beneficiarios.

En relación a las medidas sustitutivas, han crecido en forma constante en los últimos años (pasando de 42 en 2011 a



<sup>8</sup> Resultados de la encuesta de satisfacción con servicios prestados por OSLA dirigida a los jueces, fiscales y defensores que realizan derivaciones al mencionado organismo, realizada en el marco de la evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (AGEV/OPP).

<sup>9</sup> Centro Receptor son organizaciones a las cuales OSLA deriva a los beneficiarios de medidas alternativas para la realización de tareas comunitarias (como por ejemplo el Hospital Pereira Rossell).

95 en 2012) representando una cobertura aproximada de 4% sobre las estimaciones de población potencial realizada por la evaluación (año 2010).

El componente representado por OSLA *“logra cumplir su función de supervisión de medidas sin mayores inconvenientes, pero esta función no se acompaña de tratamientos adecuados. En términos generales, esto puede estar reflejando la concepción de estas medidas en el sistema judicial, donde se las ve como un recurso para tratar situaciones de bajo riesgo o que no admiten prisión, pero no tanto como una medida para promover la reinserción”*.

En relación al desempeño financiero, el gasto realizado por la intervención a nivel de INACRI ha crecido en el período 2008-2012 en un 26% pasando de \$U 20.533.000 a \$U 25.807.000 (precios constantes año 2012). En lo que respecta a OSLA el gasto realizado ha crecido en el período 2010-2012 en un 294% pasando de \$U 2.724.000 a \$U 10.446.000 (precios constantes año 2012).

En relación a la eficiencia de la intervención, los evaluadores no pudieron establecer conclusiones firmes, dada la debilidad de los sistemas de información financiera de INACRI-OSLA. No obstante, lo más interesante de resaltar son las estimaciones de costos unitarios anuales de las medidas alternativas a la privación de libertad supervisadas por OSLA, en comparación con la prisión en cárceles. Las cifras estimadas por la evaluación muestran que la prisión domiciliaria supervisada por OSLA tiene un costo tres veces menor que la prisión tradicional en establecimientos carcelarios, y las tareas comunitarias tienen un costo seis veces menor que la prisión tradicional (costo unitario anual para el año 2012: medida con prisión en establecimiento carcelario: \$U 324.225; medida de tarea comunitaria: \$U 47.473; medida de prisión domiciliaria: \$U 92.553).

Estas cifras muestran un argumento económico a favor de la idea de promover aún más el uso de las medidas alternativas a la privación de libertad para el caso uruguayo. De todos modos, la evaluación es cautelosa en señalar que si bien hay margen para un mayor uso del instrumento, en línea con una política de descongestionamiento del sistema carcelario nacional, es central que la supervisión de tales medidas sea más intensiva, de mejor calidad técnica en aspectos de evaluación de beneficiarios y adecuación de medidas a perfil psicosocial. Asimismo es fundamental un trabajo más dirigido a la función de rehabilitación de las personas y su reinserción social post-medida a través del fortalecimiento de redes comunitarias y apoyo social a beneficiarios y sus familias y entorno más cercano.



## ► PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La principal conclusión de la evaluación es que se justifica la existencia de una intervención pública cuyo principal objetivo sea la elaboración de insumos y asesoramiento técnico para la toma

de decisiones en materia de gestión de la privación de libertad, así como para la supervisión de medidas no privativas de libertad.

### **(I) DISEÑO**

En primer lugar, se recomienda definir explícitamente el problema a nivel de propósito, sus determinantes causales y establecer las principales consecuencias, así como delimitar las esferas funcionales de INACRI y OSLA. Hacer explícito el saber y la acumulación institucional existente a nivel gerencial y técnico.

En segundo lugar, se recomienda incorporar (o fortalecer) los servicios que atiendan aquellos factores de riesgo que según la literatura especializada tienen más incidencia en la probabilidad de reincidencia. Entre otros: pericias psicosociales, entrevistas, evaluación, patrones de personalidad antisocial, reemplazo de vínculos que reduzcan el apoyo social al crimen, tratamiento de abuso de sustancias, cuidado de la salud mental, residencia segura en libertad, inserción laboral, entre otros. En el mismo sentido, se sugiere estudiar la pertinencia de discontinuar o derivar a otros organismos públicos, servicios con escasa relación con los factores de riesgo de la reincidencia. A modo de ejemplo, derivar las actividades de formación que realiza INACRI al Centro de Formación Penitenciaria (CEFOPEN).

Los evaluadores recomiendan que este tipo de cambios profundos en el diseño se coordinen a nivel del INR. En particular, se señala que el diseño de la intervención debe delimitar responsabilidades y funciones entre INR, INACRI, OSLA, PNEL y la Dirección de cada establecimiento penitenciario, que actualmente no están suficientemente delimitadas. En esta línea se recomienda que, cuando sea pertinente, esas grandes definiciones se

incorporen al proyecto de ley de creación del INR, en el momento de la evaluación estaba a estudio del Poder Legislativo.

Una tercera recomendación de diseño es profundizar el proceso general de gestión de la pena tal cual fue descrito anteriormente (ver figura 1). En este esquema, se recomienda que INACRI transite hacia una transformación como unidad responsable generadora de programas y protocolos de abordajes o tratamientos, y en un rol de supervisor técnico de dichos programas, dejando de realizar la ejecución de los mismos, que pasarían a la órbita de las subdirecciones técnicas de los establecimientos penitenciarios. Éstos mantendrían autonomía para su ejecución respetando los programas establecidos por INACRI. En paralelo, debería asegurarse las herramientas para que los técnicos mantengan su autonomía con respecto al personal de custodia/seguridad y evitar el proceso de "mimetización". OSLA, por su parte, sería considerado como uno de los «tipos» de establecimientos penitenciarios que dentro de los niveles de seguridad podría ser catalogado como de seguridad mínima o un sistema abierto.

En cuarto lugar, se recomienda que la elaboración e implementación de los abordajes orientados a la rehabilitación y reinserción social tomen en cuenta el perfil de las PPL y personas sujetas a medidas no privativas de libertad. A su vez, la evaluación recomienda trabajar fuertemente en unificar los criterios técnicos para realizar pericias y para elaborar e implementar abordajes orientados a la rehabilitación y reinserción social. Para ello, se entiende conveniente el desarrollo de escalas de riesgo. Al respecto, la evaluación señala que estas escalas son un instrumento que permite la estandarización técnica de la evaluación de perfiles psicosociales y tipologías de comportamiento criminal, y posibilita establecer perfiles de persona-

lidad y peligrosidad y distintos niveles de riesgo de reincidencia delictiva.

Tienen como fortalezas: a) incrementar la objetividad de las evaluaciones de personas que ingresan al sistema penitenciario; b) contribuir a unificar criterios de evaluación entre técnicos y personal penitenciario que gestiona programas de rehabilitación en las propias unidades de privación de libertad; y c) simplificar y agilizar el proceso de evaluación y reevaluación periódica, generando economía de recursos.

Entre sus debilidades destacan su excesiva rigidez y el hecho de dar lugar a contradicciones entre lo que la aplicación de escalas arroja y la evaluación de los propios técnicos actuantes. Por tanto, se sugiere utilizar escalas de riesgo complementando el juicio de expertos, y haciendo el proceso de incorporación de escalas de forma gradual (con fases de testeo y ajustes), consensuada y participativa entre los diferentes actores interesados.

A nivel de diseño específico de OSLA, se recomienda definir claramente el objetivo de las medidas alternativas, incorporar el trabajo con redes familiares y entornos

barriales, y adoptar un perfil más técnico para los oficiales de supervisión.

Una última recomendación principal de diseño es establecer un esquema de monitoreo sistemático —incluyendo el desarrollo de los indicadores correspondientes— y realizar evaluaciones cuando sea necesario para permitir un ajuste fino de las prestaciones y tratamientos implementados.

## **(II) IMPLEMENTACIÓN**

Una primera recomendación general a nivel de implementación consiste en que se revisen las estructuras organizativas de INACRI y OSLA, se formalicen y optimicen los procesos críticos y se establezca la práctica de planes operativos anuales. En relación a éstos, se recomienda: (i) estimar anualmente población objetivo para cada subcomponente; (ii) establecer metas de cobertura que sean factibles y razonables en términos de impactos esperados; y (iii) estimar los recursos necesarios para su implementación.

Respecto a la heterogeneidad de criterios técnicos, la recomendación apunta a trabajar en su unificación a través de



cuatro mecanismos: (i) capacitación; (ii) aplicación de escalas de riesgo o instrumentos estandarizados, al menos como complemento del juicio; (iii) espacios colectivos de discusión de casos dudosos (ateneos o similares); y (iv) mecanismos de evaluación del personal operativo, técnico y profesional, eventualmente de carácter vinculante.

Dada la importancia de los recursos humanos para el éxito de los programas de rehabilitación y reinserción social, se recomienda que la intervención cuente con un plan de gestión de capacidades humanas, que incluya las dimensiones de selección, entrenamiento y calificación continua, y supervisión del personal. Con relación a la motivación, se sugiere realizar diagnóstico de clima organizacional en ambas unidades responsables y armar plan de acciones de mejora a partir de sus resultados.

Una cuarta recomendación a nivel de implementación está dirigida a mejorar y fortalecer los sistemas de información de ambas unidades organizativas. Se recomienda que INACRI y OSLA utilicen los sistemas de información a crearse por el INR. En particular, que en la fase actual de diseño del Sistema de Gestión Carcelaria (SGC) se consideren los requerimientos específicos de la intervención para cumplir con sus objetivos específicos y propósito.

Con el objetivo de conocer y mejorar los niveles de eficiencia de la intervención se sugiere modificar y desarrollar técnicas y sistemas contables para permitir el costeo de los bienes y servicios ofrecidos, y la identificación de gastos de administración.

Se recomienda también identificar las partidas presupuestarias recibidas para gastos de funcionamiento e inversión y generar un informe de necesidades presupuestarias por dichos conceptos.

Finalmente, en tanto se reconoce que el relacionamiento con otras instituciones públicas y privadas es crucial para implementar varios de los servicios, se recomienda hacer un esfuerzo por formalizar y desarrollar este tipo de alianzas y “partenariados”. En particular, es importante que la coordinación con el Poder Judicial sea llevada al más alto nivel, para acordar criterios con relación a la concesión de libertades anticipadas y gestión de medidas no privativas de libertad.



## ➤ ACUERDO DE MEJORA OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO MINISTERIO DEL INTERIOR

A continuación se presenta una síntesis de las principales acciones de mejora acordadas entre la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Ministerio del Interior relativas a la intervención Instituto Nacional de Criminología.

El objetivo de los acuerdos de mejora es contribuir al fortalecimiento de las intervenciones públicas a través de la identificación e instrumentación de acciones de mejora que optimicen su diseño, implementación y/o desempeño.

Estas acciones fueron identificadas por los equipos técnicos de AGEV y de la intervención evaluada a partir de las conclusiones y recomendaciones resultantes del proceso de evaluación DID. El proceso dio lugar a la celebración del Acuerdo de Mejora entre ambos organismos.

### Diseño

- ➔ Proponer una definición más precisa de las necesidades técnicas a satisfacer por INACRI para el desarrollo de mecanismos institucionales de rehabilitación eficaces, sostenidos y elaborados sobre bases técnicas.
- ➔ Delimitar claramente la esfera funcional de INACRI. Ello supone, entre otras definiciones: a) enfocar a INACRI hacia la prestación de insumos técnicos para tratamiento, sin encargarse directamente de su gestión; b) ubicar la gestión de tratamientos a nivel de las subdirecciones técnicas en las unidades de internación de PPL.
- ➔ Desarrollar una estrategia metodológica integral a nivel de la Subdirección Técnica de INR<sup>1</sup>. Implantar instrumentos basados en el análisis de riesgo (validar los instrumentos, implantar un piloto de escalas de riesgo y evaluar sus resultados). Implementar acciones para la mejora de los instrumentos periciales de la Dirección de Dictámenes.
- ➔ Ajustar y comunicar con claridad las competencias de INACRI y las competencias de las restantes Áreas de la Subdirección Técnica. Documentar propuestas de competencias, continuar espacios de coordinación, mejorar flujos de comunicación especialmente con áreas técnicas de INR.
- ➔ Crear Unidad de Investigación y Desarrollo de programas de tratamiento e instrumentos basados en el análisis de riesgo. Desarrollar una Oficina de Seguimiento y Evaluación.
- ➔ Definir matriz de monitoreo y evaluación de INACRI. Valorar la inclusión de indicadores propuestos en la Evaluación DID en el Sistema de Gestión de Cárceles y en otras herramientas de monitoreo y evaluación.

<sup>1</sup> Una estrategia metodológica integral a nivel de la Subdirección Técnica de INR podría incluir: a) políticas, principios y orientaciones de rehabilitación y reinserción social; b) estrategia y objetivos generales y específicos; c) metodología de intervención (planes operativos anuales, acciones generales y actividades específicas, instrumentos, recursos).

## Implementación

- Establecer acciones de coordinación y articulación entre: a) INACRI y PNEL; y b) Subdirección Nacional Técnica y PNEL.
- Elaborar un Plan de Gestión de RR.HH. que incluya al menos: a) Organigrama actualizado de INACRI; b) Estructura organizativa, descripción y análisis de puestos. Realizar un diagnóstico de requerimiento de personal para INACRI. Coordinar acciones de capacitación con CEFOPEN en carácter de responsable institucional en el INR.
- Generar reportes trimestrales de licencias de RR.HH. y de seguimiento financiero de las unidades funcionales, a partir de fortalecer y centralizar la gestión administrativa en la Subdirección Administrativa de INR.
- Crear instrumentos y dispositivos de seguimiento presupuestal.
- Apoyar las acciones que el INR viene desarrollando sobre el análisis de clima organizacional de INACRI.



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



PRESIDENCIA  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY  
Oficina de Planeamiento y Presupuesto



**Dirección de Gestión y Evaluación  
Oficina de Planeamiento y Presupuesto  
Presidencia de la República Oriental del Uruguay.**

Torre Ejecutiva Sur – Liniers 1324 – 5to. Piso  
Montevideo, Uruguay  
Tel. (+598-2) 150 int. 8005 / 8001  
[contacto@agev.opp.gub.uy](mailto:contacto@agev.opp.gub.uy)  
[www.agev.opp.gub.uy](http://www.agev.opp.gub.uy)