

# Desafíos de la implementación del OASys en el Uruguay

Santiago Sosa Barón<sup>1-2</sup>

**SUMARIO:** I.- Introducción II.- Revisión de antecedentes – marco analítico. Tipos de instrumentos de diagnóstico y su evolución. Evaluación de riesgo y punitividad. Risk-Needs-Responsivity (RNR). Instrumentos de evaluación y aspectos clave de su implementación. III.- Estrategia de investigación – marco metodológico. IV.- Resultados. Implementación del OASys en Uruguay. Capacitación. Usos, beneficios y resistencias de la implementación. Otras implementaciones del OASys en Uruguay: OSLA y DINALI. V.- Discusión. “Esto es el paso cero”. Riesgo individual y ambiente: inversión del principio de riesgo. VI.- Conclusión y recomendaciones. VII.- Bibliografía.

**RESUMEN:** El artículo explora algunos de los principales desafíos del proceso de implementación de un instrumento de diagnóstico de las personas privadas de libertad (el OASys) durante el 2018 y 2019, en el marco de la construcción de un modelo de intervención para el sistema penitenciario uruguayo. Se interpretan estos desafíos en el marco del proceso de reforma penitenciaria y a la luz de algunos debates contemporáneos respecto a los instrumentos de evaluación de riesgo. Para ello se describen algunos hitos institucionales del proceso de implementación y se recogen algunas percepciones de los aplicadores del nuevo instrumento que dan

---

<sup>1</sup> Licenciado en Sociología en la Facultad de Ciencias Sociales (FCS), Universidad de la República (UDELAR). Maestrando en Ciencias Humanas, opción Filosofía Contemporánea en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UDELAR. Asesor del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario. [sosabaron@gmail.com](mailto:sosabaron@gmail.com)

<sup>2</sup> El siguiente texto es una versión corregida en Marzo del 2020 del trabajo final del Diploma en Políticas Públicas, Crimen e Inseguridad de la FCS, UDELAR. Agradezco al NACVI (Núcleo de Análisis de la Violencia y la Criminalidad) por los innumerables aportes y muy especialmente a la Profesora Ana Vigna.

cuenta de las importantes transformaciones que el OASys ha significado para el trabajo técnico penitenciario. Se observa que su implementación es tan solo la primera etapa de una serie de transformaciones institucionales que se necesitan para cumplir los lineamientos de un nuevo modelo. Se discuten algunos cambios necesarios para dicha construcción sea exitosa, como la necesidad del fortalecimiento de los equipos técnicos en las unidades para desarrollar respuestas de intervención, la mejora en las condiciones de reclusión en buena parte del sistema, la mejora de los sistemas de registro de la información y la necesidad de reforzar la función de investigación y evaluación de las políticas y programas implementados y a implementar.

**PALABRAS CLAVE:** Cárcel - Evaluación de riesgo - RNR - OASys - Implementación - Política penitenciaria

## I.- Introducción

El presente trabajo intentará describir cómo ha sido el proceso de implementación del Offender Assessment System (OASys) en el sistema penitenciario uruguayo, como parte del modelo de intervención Risk-Needs-Responsivity (RNR) durante el 2018 y 2019. Se intentará dar cuenta de sus claves orientadoras y de sus discusiones teóricas pero fundamentalmente se centrará en el proceso de su implementación: sus usos efectivos, sus resistencias y sus desviaciones del modelo. A partir de ello se explorarán sus límites y posibilidades de desarrollo en el futuro próximo.

Esta implementación debe comprenderse en el marco del proceso de reforma penitenciaria iniciado en el 2010 con la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR). Con este proceso se logró por primera vez la integración administrativa de todos los centros penitenciarios para adultos en una misma institución, lo que iniciaría la superación de la fragmentación histórica del sistema<sup>3</sup> y se inició la incorporación de funcionarios civiles específicamente formados, a través de la figura del operador penitenciario, así como de técnicos y profesionales. Los operadores sustituirían paulatinamente al personal policial, el cual se dedicaría con creciente exclusividad a funciones custodiales de seguridad. Una etapa siguiente de este proceso, bastante más compleja, es la integración de las distintas políticas y

---

<sup>3</sup> Bajo la órbita del Ministerio del Interior existía la Dirección Nacional de Cárceles que coordinaba los grandes establecimientos metropolitanos, paralelamente al Centro Nacional de Rehabilitación. Y en el interior, las cárceles dependían de las respectivas jefaturas departamentales (González, Rojido y Trajtenberg, 2015).

programas y prácticas de los distintos centros en un mismo sistema, definido e implementado con criterios técnicos legitimados políticamente, intentando superar la histórica carencia de una política pública integral de largo plazo para el diseño, articulación y respuesta frente a la cuestión penitenciaria (González, Rojido y Trajtenberg, 2015).

La introducción de un modelo de intervención es, por tanto, un hito en el proceso de reforma penitenciaria: se determinan definiciones que centralizan criterios bajo un modelo teórico que a su vez dota las intervenciones con un sentido técnico, orientado a la rehabilitación y al futuro reintegro a la sociedad de la población privada de libertad. Ello no significa que no existiera previamente un sentido técnico de la intervención, pero el mismo, se encontraba —y aún se encuentra en muchos aspectos— disperso en diversas prácticas, dispositivos, institucionalidades, criterios e instrumentos, no siempre coherentes y con poca o nula sistematización aún de las buenas prácticas y con rezagos y desconexiones respecto a la experiencia e investigación internacional.

En el contexto uruguayo, la producción de herramientas de intervención técnica, centralizada en una subdirección, es relativamente nueva y tiene el desafío de construir legitimación frente a las prácticas existentes. Además, en la medida en que la nueva generación de pautas ocurre en contextos donde predominan las carencias de dispositivos y de recursos materiales y humanos, las nuevas intervenciones pueden terminar cumpliendo otras funciones no previstas, ocupando lugares donde antes había vacíos de contenido.

Si bien, la introducción de reformas sistemáticas de prácticas establecidas presentaría resistencias naturales en cualquier institución, cabe esperar que estas resistencias sean muy significativas en el sistema penitenciario uruguayo, dada su histórica fragmentación y la consiguiente autonomía de gestión de las unidades, conducidas tradicionalmente por las distintas jefaturas policiales en la historia previa a la creación del INR. La introducción de nuevas pautas deberá encontrar su adaptación en un campo heterogéneo, lo cual puede derivar en una diversidad de desviaciones respecto al modelo de intervención original.

En estos desafíos, que son solo algunos de los muchos que podrían señalarse a priori, hay mucho en juego en la forma de los procesos de implementación de la perspectiva técnica. Si bien existe una abundante discusión académica contemporánea referida a las virtudes y defectos de distintos modelos y programas, no es tanta la información sistemática sobre los procesos de implementación y las distintas adaptaciones en

condiciones diferentes a las previstas teóricamente por los modelos. Esto cobra una relevancia especial en la importación de modelos y programas de otros países, donde se debe tener en cuenta la adaptación a las condiciones de destino y la evaluación de su integridad durante y luego de la implementación (Rojido, Trajtenberg y Vigna, 2014, p. 13). Ello implica observar el nivel de permanencia de los objetivos en territorio o la sistematicidad de eventuales adaptaciones o innovaciones.

## II.- Revisión de antecedentes – marco analítico

### Tipos de instrumentos de diagnóstico y su evolución

La forma de la evaluación y sus técnicas han seguido una evolución histórica en las últimas décadas vinculada a las tendencias globales de las políticas penitenciarias, centrada fundamentalmente en los países más desarrollados. Se pueden identificar al menos tres etapas en el desarrollo de instrumentos, donde predominan sucesivamente: i) los juicios clínicos no estructurados, ii) los métodos actuariales y iii) los juicios clínicos estructurados.

La forma privilegiada de diagnóstico, aproximadamente hasta la década de 1970 fue la del juicio profesional no estructurado (Andrews y Bonta, 2007). Diversos autores señalan que el juicio discrecional de los evaluadores conlleva varios problemas. Uno de los principales es que tiene serios problemas de confiabilidad; adolece de transparencia en los juicios y en las decisiones, vinculado a una baja fiabilidad inter-jueces. Además, con frecuencia hay una fundamentación teórica débil de fondo que tiende a reificar el historial de conductas violentas, con poca capacidad de distinguir aspectos más modificables de los más permanentes (Pueyo y Echebarúa, 2010, p. 404). Por otra parte, las justificaciones empíricas que fundamentan las valoraciones dependen de la experiencia individual del profesional encargado, lo cual dificulta las posibilidades de su sistematización, reconstrucción y réplica (Pueyo y Redondo, 2007, p. 167-8). Algunos estudios comenzaron a observar altos niveles de error en estas predicciones (Esbec y Fernández, 2003, p. 55), que suceden en una época en donde predominó el escepticismo respecto a la rehabilitación y a las posibilidades del trabajo penitenciario en general.

La segunda etapa se identifica con la generalización de la introducción de métodos actuariales en la predicción de riesgo. El desarrollo de sistemas de información cada vez más complejos permitió que se desarrollaran fórmulas que permiten ponderar distintas informaciones sobre los individuos que cometieron delitos y diagnosticar

una probabilidad de reincidencia delictiva. Andrews y Bonta distinguen dos subetapas dentro del uso de estos instrumentos. En la primera, situada entre los setenta y ochenta, se desarrollaron instrumentos estructurados de “segunda generación” que pueden distinguir y predecir con cierto éxito relativo entre riesgos bajos y altos. Pero si bien tienen cierto sustento empírico, carecen de una base teórica sólida y fundamentalmente, no tienen ninguna sensibilidad al cambio individual. Una nueva generación de instrumentos actuariales, a partir de los ochenta, comienza a distinguir entre factores estáticos y dinámicos, al mismo tiempo que logra proveer información sobre aspectos significativos a trabajar con los individuos para disminuir los riesgos de reincidencia (Andrews y Bonta, 2007). Pero en la medida en que los métodos actuariales son generalizaciones aplicadas a individuos respecto a sistematizaciones de informaciones anteriores referidas a grupos de individuos, su validez está en relación directa con la variabilidad interindividual de los grupos (Pueyo y Redondo, 2007, p. 168). Esto quiere decir que estas predicciones presentan cierta rigidez para la individualización del diagnóstico.

La tercera y última etapa es la valoración mixta, basada en un juicio clínico estructurado. Estos instrumentos integran las virtudes de los instrumentos anteriores, ampliando las dimensiones de análisis y las posibilidades de diagnóstico. Se fundamentan en riesgos conocidos pero a su vez poseen un mayor grado de flexibilidad. En esta etapa se comenzaron a elaborar guías de valoración de riesgo en base a una mixtura de estudios epidemiológicos e investigaciones clínicas, con lo que se habilitó una individualización del diagnóstico con un rango mayor de dimensiones de análisis. Las mismas podrían ser factores personales importantes para el tratamiento (Pueyo y Echebarúa, 2010), identificando necesidades criminogénicas así como fortalezas personales para la intervención penitenciaria (Andrews, Bonta & Wormith, 2006).

Estos desarrollos se fundamentan en un uso intensivo y cada vez más sofisticado de la información de diagnóstico y de la investigación, que posibilitan una evaluación continua de las aplicaciones para riesgos más específicos, no solo a los distintos riesgos delictivos sino también atendiendo a las distintas especificidades poblacionales o culturales. Por ello esta nueva generación de instrumentos están vinculados a la noción de sistemas penitenciarios basados en evidencia (Cullen y Jonson, 2017). La mayor flexibilidad también refiere al aumento de posibilidades de uso de la información. Esta generación de instrumentos se usa para la gestión del riesgo, para la selección de modos de intervención y objetivos de tratamiento, para el asesoramiento en el proceso de tratamiento y para observar cambios e identificar

fortalezas y obstáculos para maximizar el potencial de reducción de riesgo (Campbell, French y Gendreau, 2009, p. 569).

Junto a este despliegue de técnicas que permiten caracterizar los objetivos de intervención con una especificidad cada vez mayor, la evolución de estos instrumentos se vincula con las ideologías dominantes respecto a las posibilidades y la significación sociopolítica que orienta el trabajo penitenciario. Tras una época dominada por el escepticismo respecto a la rehabilitación y a la idea de una política penitenciaria retributiva basada en la incapacitación y la disuasión, emerge una nueva penología (Feeley y Simon, 1992) que reconceptualiza los objetivos de control del crimen y de disminución de reincidencia a través de un nuevo vocabulario sistémico. Se enfatiza ahora la performance sistémica a través de la reducción de los riesgos de reincidencia, el control y a la eficiencia de la intervención, junto a la noción central de políticas basadas en evidencia, lo cual disminuye la centralidad del paradigma retributivo.

Hay también un progreso conceptual significativo en la progresiva sustitución de la noción de peligrosidad por una de riesgo, como uno de los conceptos operativos centrales del nuevo discurso, particularmente en las últimas generaciones de instrumentos. El concepto inespecífico de peligrosidad de los sujetos, o de clases de sujetos, ordenaba la segregación, la clasificación de unidades y las condiciones de acceso o exclusión a ‘beneficios’ y condiciones más abiertas de reclusión. Velásquez (2014) señala que la idea de peligrosidad encuadra un estatus ambiguo y funcional al control político de los sujetos, como una cualificación patologizante e inmanente que legitima su exclusión y la adopción de medidas preventivas frente al peligro social. Su uso práctico tiende a mostrarse poco sensible a la detección de posibilidades de cambio o de rehabilitación.

En la nueva concepción de riesgo se especifica con mayor precisión el factor, o factores, que se necesitan reformar para darle un sentido a la cárcel que trascienda la función inhabilitadora y segregadora de la persecución penal, quizás más adecuada a la noción de peligro. Más allá de eso, la variación semántica por sí sola no garantiza que el concepto de riesgo opere en este sentido más ‘rehabilitador’; puede suceder que el paradigma de riesgo sea simplemente una reedición de las tradicionales técnicas disciplinadoras del estado y de sus dispositivos de biocontrol<sup>4</sup>. Aunque si las

---

<sup>4</sup> “...los estados han adaptado las viejas prácticas y lógicas de la peligrosidad a la nueva tecnología de riesgo. Así en vez de hablar de sujetos peligrosos se habla de infractores de ley de alto riesgo” (Velásquez, 2014, p. 101).

nuevas tendencias representan o no un progreso o una regresión debería analizarse cuidadosamente en cada caso, en tanto depende en gran medida de las condiciones locales de implementación práctica.

## Evaluación de riesgo y punitividad

Otra corriente de críticas al paradigma de riesgo apunta a que un excesivo foco en los riesgos puede tener consecuencias negativas tanto en la negligencia de otros factores relevantes para la consideración del castigo penal, como en consecuencias colaterales no buscadas que, por su naturaleza intrusiva, pueden llegar a agravar algunas posibilidades de rehabilitación (McNeill, 2017) y a generar un castigo añadido a la pena (Rivera Beiras, 2016).

Una de las críticas frecuentes tiene que ver con el énfasis estructurado en el riesgo y la protección pública, en desmedro de la diversidad de procesos de desistimiento y de otros elementos relevantes para ello, como por ejemplo, factores protectores, o de ambiente, o incluso deseables como política pública desde otros puntos de vista<sup>5</sup> (McNeill, 2012; 2017). Estas críticas apuntan a déficits teóricos del modelo pero también son epistemológicas, referidas a la rigidez del margen de posibilidades en las que el modelo permite conocer sobre las personas e intervenir sobre ellas<sup>6</sup>.

Las consecuencias colaterales tienen que ver con la interacción entre la etiqueta de ‘riesgosidad’ asociada a los internos con su propia reflexividad y gestión individual performance esperada para exhibir progresos. Existe entonces un potencial de responsabilización individual que puede transformarse en un componente de punitividad adicional a la pena (McNeill, 2017), junto con otras tantas vulneraciones de derechos más conocidas de los regímenes<sup>7</sup>, particularmente de las Reglas Mandela (2016). McNeill cita por ejemplo, el sufrimiento casi constante sentido en algunas

---

<sup>5</sup> Como por ejemplo, el respeto de los derechos humanos, o la atención a procesos de integración social con la comunidad o a otras necesidades socialmente relevantes.

<sup>6</sup> McNeill señala por ejemplo, una predisposición al énfasis en lo problemático en las prácticas de intervención por sobre las fortalezas: “lo que estamos planteando es que estos discursos son propensos a crear un marco epistémico para la práctica, el cual se constituye en una barrera para poder deshacerse o desprenderse de una identidad delictual en vez de ser un recurso positivo que ayude a las personas a hacerlo” (2017, p. 12).

<sup>7</sup> Para un panorama del caso uruguayo respecto a la vulneración de derechos en prisiones, ver por ejemplo, los informes anuales del Comisionado Parlamentario <https://cpp.parlamento.gub.uy/>.

formas intensivas de supervisión en la comunidad<sup>8</sup>, que surge de las limitaciones a la autonomía, los costos asociados financieros y prácticos y la referencia periódica y forzada al delito cometido en las entrevistas de supervisión (2017, p.7).

Otro aspecto importante tiene que ver con el conocido sesgo de clase de la persecución penal, que puede tener un impacto en la construcción de instrumentos de evaluación y predicción de riesgo. Existe una selectividad en la base de información de la construcción de instrumentos, que se apoyan en la consideración de tipos específicos de criminalidad que tiene más probabilidad de ser perseguida (Rivera Beiras, 2016, p. 346), en desmedro de otros tipos de criminalidad más frecuentes en las clases medias y altas, para los cuales los instrumentos son típicamente menos sensibles.

Una de las principales maneras de anticiparse a estos efectos colaterales, es la focalización de los dispositivos en su utilidad para la respuesta y para el trabajo penitenciario. Pero esto es justamente lo que conlleva más dificultades en su aplicación y es un déficit frecuente de la implementación de estos modelos (Viglione, 2018). En particular, en América Latina existen condiciones particularmente precarias de reclusión, lo que hace que las ofertas de programas y tratamientos para trabajar con la información que recogen estos instrumentos tenga aún más dificultades para consolidarse (Folino, 2015).

### Risk-Needs-Responsivity<sup>9</sup> (RNR)

El RNR ha sido uno de los modelos de intervención penitenciaria más difundido en las últimas décadas. Andrews y Bonta señalan que el desarrollo de las últimas generaciones de instrumentos de diagnóstico no sería posible sin el desarrollo de este modelo (2007, p.4). El INR lo ha incorporado recientemente como pauta teórica ordenadora de los lineamientos de intervención (Juanche, 2018, p. 1), orientada a la rehabilitación de las personas privadas de libertad.

Si bien el modelo se ha ido adaptando en las últimas décadas recogiendo diversas críticas (el modelo supone cierto nivel de adaptación continua en base al monitoreo dinámico de factores de riesgo), los tres principios rectores se han mantenido. El

---

<sup>8</sup> Cabe recordar que la adopción del modelo RNR en Uruguay también está referido a las medidas sustitutivas de la privación de libertad.

<sup>9</sup> Se puede traducir como Riesgo - Necesidad - Responsividad o Disposición a responder.



principio de riesgo indica que se puede diferenciar niveles de riesgo de comportamiento delictivo de manera individual y que éste determina los niveles de intensidad de la intervención que la persona necesita (la intervención debería priorizar e intensificarse con los individuos con riesgos más altos). El principio de necesidad señala que el foco de la intervención debe ser sobre aquellos factores dinámicos (transformables) de riesgo, es decir, orientado en las necesidades criminogénicas asociadas al comportamiento delictivo. Finalmente, el principio de responsividad o de capacidad de respuesta, señala que la intervención debe apoyarse en las capacidades cognitivas para aprender nuevos comportamientos de los individuos (habilidades, estilos de razonamiento), y que la mejor forma de aprovecharlas es mediante programas estructurados cognitivo-conductuales orientados al cambio de comportamiento que se puedan adaptar estas capacidades (Andrews y Bonta, 2007; Andrews, Bonta y Wormith, 2011).

Una de las principales fortalezas del modelo, según estos autores, es la robustez del respaldo empírico de los resultados de su aplicación. Además, se observa que los principios de intervención aplicarían a personas de distinto sexo e identificación racial (Cullen y Gendreau, 2006, p. 323), lo que implica un potencial de transculturalidad. Sin embargo, en este punto habría que ser cautos, dado que la investigación –la criminológica en general, y este tema en particular– se encuentra enormemente concentrada en los países centrales del hemisferio norte.

Esto se vincula con uno de los puntos críticos de la perspectiva técnica de la intervención penitenciaria, que es la necesidad de desarrollar instrumentos de acuerdo a las necesidades específicas de la población penitenciaria, por lo que una importación de instrumentos extranjeros sin un adecuado proceso de adaptación, sería técnicamente insuficiente para su validación local (Velásquez, 2014, p. 99). A las condiciones del perfil de la población, habría que sumarle otras condiciones del sistema penitenciario que tienen que ver con la infraestructura sobre la que se van a desarrollar los dispositivos de diagnóstico e intervención. Es importante tener en cuenta el histórico rezago mencionado en el sistema penitenciario, tanto a nivel material como organizacional, aún con pocos recursos materiales, técnicos y de desarrollo de capacidades institucionales, así como la breve historia de construcción de autonomía técnica de sus intervenciones. La omisión de estas condiciones en el análisis de posibilidades de despliegue de un nuevo paradigma, compromete sus posibilidades de aplicación sistemática dada la heterogeneidad presente en el sistema. Esto es particularmente relevante en un modelo como el RNR, que contiene altos niveles de estructuración en sus dispositivos, por lo que los potenciales problemas

de integridad programática son una seria amenaza a las posibilidades de concreción de sus objetivos originales.

Una de las ventajas de la forma en que se adoptó teóricamente el RNR es que se separó programáticamente las intervenciones de trato, asociadas a la provisión y resguardo de derechos humanos, de las intervenciones de tratamiento, que son las más específicas del modelo, orientadas a la disminución del riesgo de reincidencia (Juanche, 2018). Al separar los objetivos de ambos tipos de intervenciones, es posible un mejor ordenamiento conceptual de las experiencias en curso y de sus expectativas de éxito.

### Instrumentos de evaluación y aspectos clave de su implementación

Ha habido una importante acumulación de evidencia respecto a la mayor confiabilidad y precisión de las evaluaciones basadas en juicios clínicos estructurados que respecto a las primeras generaciones de instrumentos, particularmente respecto a los juicios clínicos no estructurados (Desmarais, Johnson y Singh, 2018). Sin embargo, la elección de un instrumento de evaluación adecuado depende de los objetivos institucionales del diagnóstico y del nivel de información requerida para la intervención.

La elección racional de un instrumento de evaluación de riesgo adecuado, depende de los niveles de precisión esperados, pero también puede responder a otros criterios. Puede considerarse beneficiosa por sí misma la información que produce sobre las personas para la intervención específica o para la gestión penitenciaria (Kroner y Mills, 2001), como por ejemplo, para segregaciones específicas, o para decisiones sobre los grados de apertura de los regímenes internos de seguridad, o incluso para decisiones respecto a salidas anticipadas u otras decisiones sobre la progresividad de la pena. Además, también debe tener en cuenta el costo relativo de aplicarlo, considerando por ejemplo, la infraestructura técnica existente, la capacitación y su dificultad de aplicación.

Además, existen distintos instrumentos de evaluación de riesgo. Algunos de ellos, más abarcativos, intentan predecir la posibilidad de comportamiento antisocial para diversos tipos de delitos y poblaciones; otros están elaborados para diagnosticar riesgos para delitos específicos, por ejemplo, de violencia sexual. Si bien entre los instrumentos generales más utilizados no se encuentran diferencias muy significativas en su capacidad de predicción de riesgo (Kroner y Mills, 2001). Es así que inicialmente se debe “delimitar el tipo y características de la violencia a predecir;

precisar el plazo temporal de predicción; y señalar la población particular donde se va a realizar la predicción” (Pueyo y Echeburúa, 2010, p. 408).

En los sistemas penitenciarios de América Latina, recién se ha comenzado a explorar instrumentos de valoración de riesgo y prácticas sistemáticas de intervención penitenciaria en los últimos años (Folino, 2015) y Uruguay no es la excepción. Por ello se torna relevante la necesidad de tener en cuenta las especificidades de las poblaciones, de sus perfiles criminales y de sus factores locales de riesgo, y su relación, por ejemplo, con estructuras socioeconómicas de gran desigualdad y con sectores amplios de la población en situaciones de marginalidad y pobreza.

La decisión final de la selección y adaptación de un instrumento de valoración de riesgo, o de la construcción de uno propio, puede depender entonces de una combinación de criterios, considerando no solo las alternativas de instrumentos disponibles sino su costo y beneficio respecto a los dispositivos actuales. En este sentido, otro aspecto a tener en cuenta son los costos de las patentes de los propios dispositivos, los cuales se han transformado en una industria creciente, no solo por la producción de protocolos específicos, sino de una serie de productos asociados: consultorías, manuales, programas informáticos, evaluaciones; todos en constante actualización y desarrollo. Estos productos son costosos y tienen un valor de exportación. Esto también señala algunos cuidados respecto a que muchas de las investigaciones que evalúan la eficacia de los instrumentos tienen algún nivel de compromiso de intereses con los desarrollos de esa industria (Desmarais y Singh, 2013).

Teniendo en cuenta estos desafíos conceptuales y prácticos, James Austin (2006) señala algunas recomendaciones técnicas para una implementación de instrumentos que conserve su validez teórica y consistencia. Ellos refieren a la necesidad de testeo con la población objetivo, de comprobación de confiabilidad inter-jueces y de validez, de compatibilidad de los requerimientos del instrumento con la capacidad de recursos humanos y la transparencia de los criterios con los distintos actores involucrados, es decir, corroborar la “validez aparente”<sup>10</sup> (Austin, 2006). El autor señala además la importancia de los sistemas penitenciarios puedan darle un uso relevante a la información recogida por estos instrumentos, es decir, que puedan ser útiles para la elaboración de respuestas frente a las problemáticas observadas: “las valoraciones de riesgo pueden ser discutibles si no hay programas de calidad o

---

<sup>10</sup> Es decir, debe predominar la consideración subjetiva de los distintos actores de que el instrumento cubre correctamente los conceptos que pretende medir.

intervenciones que puedan ser asignadas al ‘cliente’ luego de que el diagnóstico ha sido completado” (Austin, 2006, p. 6).

### **III.- Estrategia de investigación – marco metodológico**

A partir de esta apretada reseña de discusiones en torno a los instrumentos de diagnóstico y evaluación de riesgo en sistemas penitenciarios, el presente trabajo intentará describir cómo ha sido el proceso de implementación del instrumento utilizado en Uruguay, el OASys, junto a su modelo de intervención, el RNR, en el sistema penitenciario uruguayo. Se hará énfasis en la descripción de sus usos efectivos, sus resistencias y en sus desviaciones del modelo. A partir de ello se explorarán sus aportes al sistema penitenciario uruguayo, así como sus límites y posibilidades de desarrollo en el futuro próximo.

En la investigación se priorizó la pregunta por el “¿cómo?” de la implementación, indagando sobre la definición del modelo y del instrumento de valoración y su puesta en funcionamiento en el sistema. Se exploró sobre la dimensión institucional de implementación, sobre su legitimidad frente a los distintos actores, sobre las bases de información en las que se utilizó y sobre su sistematicidad de aplicación en el sistema.

Para el relevamiento se revisó la documentación oficial que refiere al tema y se realizaron entrevistas semiabiertas a funcionarios clave del sistema penitenciario y a informantes calificados de distintas unidades, particularmente con los que están más directamente vinculados a la aplicación y gestión del OASys y de la información que produce. En ellas se indagó sobre los hitos de implementación, los usos prácticos de la información que produce y sobre la evaluación del instrumento y del modelo de intervención en la práctica cotidiana, explorando los beneficios y las críticas de su adopción, sus efectos no esperados, y sus desafíos, potencialidades y perspectivas a futuro.

Se buscó además que los entrevistados sean referentes de distintos tipos de unidades, considerando diferentes tamaños, niveles de seguridad y zonas geográficas. Hasta el momento se indagó sobre la implementación del OASys en las unidades N° 3 Libertad, N° 5 Mujeres, N° 6 Punta de Rieles, N° 14 Colonia, N° 16 Paysandú, N° 19 Florida, N° 20 Salto y N° 24 Soriano y Río Negro y en el Centro de Ingreso Diagnóstico y Derivación. También se entrevistó a funcionarios de la Oficina de Supervisión de Libertad Asistida (OSLA) y de la Dirección Nacional del Liberado

(DINALI). Dado que el estudio es exploratorio, los elementos analizados en este trabajo priorizaron la apertura de significados que pueden ofrecer claves significativas en la implementación del OASys, buscando no una representatividad estadística de juicios, sino la apertura de interpretaciones relevantes al problema de estudio.

Las entrevistas se realizaron a lo largo del período entre octubre de 2018 y noviembre de 2019. Se entrevistó a la directora del INR<sup>11</sup> [Dir.] y a diversos aplicadores del protocolo: a siete subdirectores/as técnicos [SubDir.T.], a otros cuatro profesionales pertenecientes a las subdirecciones técnicas [Prof.], psicólogos/as y trabajadores/as sociales, y a otros dos funcionarios aplicadores, también pertenecientes a los equipos técnicos [Func.].

Si bien se guardó el anonimato de las entrevistas a los aplicadores, en algunos casos la posibilidad de grabarlas amenazó con perjudicar la espontaneidad y el flujo ideal de los intercambios, por lo que se optó por no hacerlo en la mayoría de ellas. En este sentido, es relevante epistemológicamente, apuntar la pertenencia institucional del investigador a la oficina del Comisionado Parlamentario Penitenciario, dedicada al monitoreo y reporte de las condiciones del sistema carcelario. Si bien el vínculo inter-institucional es muy correcto en cuanto a la cooperación y diálogo, el lugar del investigador-entrevistador parte de una figura social específica que marca un contexto valorativo (por ejemplo, en relación a la defensa de los DDHH) y social; como representación de una figura de contralor de la función del INR. Por más que ello quedara explícitamente al margen en el contexto de investigación de las entrevistas, era más difícil sustraerlo en el contexto de una entrevista grabada.

La percepción de los aplicadores es clave para la implementación del modelo y es una de las dimensiones de análisis en las investigaciones de monitoreo del OASys en su país de origen (Moore [ed.], 2015). Las entrevistas buscaron obtener la percepción subjetiva de los aplicadores, sugiriendo algunas dimensiones de intercambio: el proceso institucional de implementación del diagnóstico en la unidad, aspectos del instrumento en sí, los usos de la información que produce y un balance de su implementación y desafíos a futuro. Si bien no se indagó sobre todas las dimensiones

---

<sup>11</sup> En dos ocasiones; la primera de ellas cuando ocupaba el cargo de subdirectora técnica y la segunda luego de su nombramiento como directora.

en todas las unidades, se logró una saturación de significados en varias de las dimensiones abordadas<sup>12</sup>.

## IV.- Resultados

### Implementación del OASys en Uruguay

Previo al 2017, el INR tenía algunos protocolos técnicos dispersos, elaborados como respuesta a algunas necesidades básicas de gestión de los nuevos ingresos de las personas privadas de libertad y basados fundamentalmente en su información patronímica. Sin embargo, su uso no estaba generalizado a todo el sistema, ni formaban parte de un modelo de intervención. Particularmente en el interior del país, la evaluación de los ingresos dependía de cada unidad y de los funcionarios disponibles. Para los informes técnicos que demandaban los trámites judiciales (ej. salidas anticipadas o transitorias) las pericias y evaluaciones las hacían los técnicos del Instituto Nacional de Criminología (INACRI) según el criterio de cada técnico, con altos niveles de opacidad en las decisiones y metodologías y con serios problemas de sistematización de criterios. Un informe de AGEV-OPP –una agencia del Estado de evaluación de políticas públicas– señalaba al respecto: “los protocolos utilizados están insuficientemente elaborados y ello supone una gran dispersión de prácticas y concepciones entre los técnicos actuantes” (AGEV-OPP, 2013, p. 28)<sup>13</sup> y que los procesos de trabajo “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)” (AGEV-OPP, 2013, p. 29). Los diagnósticos tenían como centro la valoración de la personalidad y la peligrosidad de las personas, aunque hay muy poca información sobre las metodologías utilizadas. Barboni y Bonilla (2018) también señalan la necesidad de fortalecer el rol pericial en el sistema uruguayo a través de una validación de instrumentos de diagnóstico y sistematización de prácticas. Parte de esta falta de sistematización tenía que ver con la ausencia de una “estrategia metodológica integral a nivel de la Subdirección Técnica del INR” (AGEV-OPP, 2013, p. 36).

---

<sup>12</sup> Aun así la exploración debería continuar, particularmente en las grandes unidades, dado que su realidad siempre afecta el balance global del sistema.

<sup>13</sup> Si bien el informe no realiza críticas técnicas, señala que muchos de los dictámenes sobre Libertades Anticipadas eran realizados en base únicamente a informes jurídicos (AGEV-OPP, 2013, p. 27).

Existía entonces un considerable retraso respecto a las últimas décadas de discusión global sobre instrumentos de diagnóstico antes reseñada, predominando una forma precaria y poco sistemática de juicios profesionales no estructurados.

Desde la asunción de la nueva subdirección técnica en Octubre de 2016<sup>14</sup> se manejaba la idea de contar con un modelo de intervención técnica junto con un instrumento de valoración de aplicación universalizada, basados en la “criminología empírica” (Juanche, 2018). Paralelamente, un convenio vigente entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Ministerio del Interior buscaba ensayar algunos programas de intervención para la prevención de la violencia utilizando premisas teóricas similares. El consultor del BID Rodrigo Pantoja desarrolló el proyecto basándose en la experiencia chilena e introduciendo el modelo RNR junto al OASys como instrumento diagnóstico y la intervención conductivo-conductual como marco privilegiado de intervención especializada (Pantoja, 2018). Si bien la consultoría se enfocaba en la reinserción social de liberados, se vio como una oportunidad de extender estas herramientas para su aplicación en el sistema penitenciario y ya en marzo de 2017 comenzaron los primeros testeos.

El OASys forma parte de la tercera etapa del desarrollo de instrumentos de medición de riesgo, antes comentada, basada en juicios clínicos estructurados o mixtos. Permite medir una serie de dimensiones<sup>15</sup> que se ponderan como factores predictores del delito y permiten clasificar el riesgo de reincidencia delictiva individual.

Como se mencionó anteriormente, la importación de instrumentos es costosa. La introducción de este modelo no fue específicamente presupuestada por el Ministerio del Interior, por lo que la adopción no fue fácil, dado que las patentes del OASys pertenecen al gobierno británico. Se utilizó entonces, inicialmente, una réplica del formulario chileno, aunque con algunas dificultades de aplicación. Los manuales del instrumento no se consiguieron sino hasta varios meses después y el instrumento demandaba la revisión de algunas de las referencias que no se correspondían con la realidad uruguaya. Hacia octubre de 2018 se realizó una prueba piloto en el Centro de Ingreso de Cárcel Central, realizando una nueva adaptación, esta vez reescribiendo varios aspectos del vocabulario e introduciendo el registro de

---

<sup>14</sup> La subdirectora designada fue Ana Juanche, quien luego fuera directora del INR desde diciembre de 2018 hasta marzo de 2020.

<sup>15</sup> 1) Información del delito, 2) Análisis del delito, 3) Contexto socioambiental, 4) Educación, capacitación y empleabilidad, 5) Manejo económico, 6) Relacionamiento familiar y de pareja, 7) Estilo de vida y pares, 8) Uso problemático de drogas, 9) Uso problemático de alcohol, 10) Bienestar emocional, 11) Estilo de pensamiento y comportamiento y 12) Actitudes.

información específica sobre discapacidad y dependencia y una hoja de resumen de la valoración. En dicho resumen se incluyó la puntuación final del riesgo de reincidencia, al que se clasifica en alto, medio o bajo, y una valoración del riesgo de daño severo, también en tres niveles, alto, medio o bajo, para medir la conflictividad. También registra si hay riesgo de daño para sí mismo o hacia terceros. Finalmente en la misma hoja resumen hay un cuadro de valoración cualitativa donde se fundamenta resumidamente la valoración de riesgo y se realizan sugerencias para la intervención.

El OASys se fue aplicando progresivamente en las distintas unidades. A partir del 1º de Julio de 2018 su uso se hizo obligatorio para todos los ingresos en el sistema, para las solicitudes de traslados y para las solicitudes judiciales, como salidas anticipadas, transitorias u otros permisos especiales, en todas las unidades penitenciarias.

De esta forma se universalizó la cobertura para los nuevos ingresos. Se estima que hasta el momento hay realizadas unas 10.000 valoraciones, aunque aún resta una importante cantidad de personas sin evaluar. Es difícil estimar un porcentaje global de cobertura porque no hay un registro sistematizado que pueda cruzar las bases de información de los evaluados y de los presentes<sup>16</sup>.

Dado que el OASys no tiene un soporte informático específico, su registro se realiza en papel. Luego, la información de la hoja resumen se adjunta a los informes que correspondan, los cuales también pueden incluir información relevante que surja de la valoración técnica. Esto significa que el registro de la información del OASys no se asocia en la gestión cotidiana a una planilla de información que pueda ser utilizada estadísticamente. Durante un tiempo, se realizó una digitación de la hoja resumen a partir de las evaluaciones de los ingresos al Centro de Diagnóstico y Derivación de la Zona Metropolitana<sup>17</sup>, en una planilla de datos. Esa base contiene los resúmenes de buena parte de los diagnósticos de los OASys del 2019 pero no cubre todo el universo, particularmente quedaron fuera muchos de los OASys realizados en el interior del país. Lamentablemente esa sistematización parcial se discontinuó en el 2020.

Por otra parte, aún no ha habido una adaptación a los perfiles poblacionales o criminológicos. Hasta el momento el INR no ha desarrollado ningún proceso de

---

<sup>16</sup> Al 30 de noviembre de 2019 hay 11.578 personas privadas de libertad y se estiman alrededor de 6.500 ingresos y 6.000 egresos por año.

<sup>17</sup> Inicialmente la base comenzó a trabajar los ingresos metropolitanos para luego ir incorporando los casos que llegaban a la Junta Nacional de Traslados.



validación empírica nacional de las dimensiones y ponderaciones del instrumento aplicado, aunque forma parte de las intenciones vigentes dentro de la cooperación con el BID (Juanche, 2019).

## Capacitación

La dimensión de los recursos humanos y la capacitación es una de las más importantes de la implementación, tanto del instrumento de valoración como del modelo de intervención. Las primeras capacitaciones en el instrumento las realizó el consultor del BID Rodrigo Pantoja. Luego el INR formó un “equipo pivot” itinerante de ocho operadores capacitados, encargados de realizar formaciones con cada uno de los equipos técnicos de las distintas unidades.

A partir de las entrevistas con los aplicadores, puede inferirse que la intensidad de las capacitaciones fue heterogénea en el territorio. Si bien se estableció que la capacitación completa sea de 80 horas, algunos aplicadores no tuvieron estas instancias completas, al menos en los primeros meses de aplicación. Un ejemplo de esta heterogeneidad surgió en el relato de las distintas nociones del tiempo que lleva realizar cada OASys, que varía mucho entre los aplicadores, con referencias que oscilaron desde media hora hasta dos horas. Sin embargo, oficialmente se indicó que la valoración no debería durar más de una hora entre la revisión de información del delito y la entrevista. Es posible que esta dispersión pueda tener que ver con que las entrevistas fueron en distintos momentos de los procesos de adaptación o con problemas aún pendientes en la capacitación de algunos aplicadores. Aun así, la falta de tiempo fue uno de los aspectos frecuentemente señalados, no solo para la realización del diagnóstico sino para compatibilizar ese trabajo con el resto de las tareas que tienen a su cargo los equipos técnicos. Esto es coincidente con lo relevado en otros estudios, donde la falta de tiempo para aplicar el OASys es una de las carencias principales demandadas por parte de los aplicadores (Moore, 2015, p. 9).

Las instancias de capacitación son en general bien valoradas, aunque en algunos casos se reclamó más apoyo práctico. Si bien algunas de las capacitaciones incluyeron el trabajo práctico con entrevistas simuladas, en general se demandan más instancias de ateneos con casos prácticos, ya que con frecuencia emergió la idea de la falta de tiempo para discutir aspectos de la aplicación del instrumento. Respecto a ello, se relataron distintas maneras de aplicarlo, con estilos que son más estructurados por el cuestionario y otros donde la entrevista es casi independiente del mismo. En algunos casos hay dimensiones que llegan a saltarse “porque se perciben”,

señalando el ejemplo de “estilo de vida” [SubDir.T.2; Prof.2], o algunas partes cualitativas de “apreciaciones” [SubDir.T.7].

En este sentido, la eventual variación de la valoración debido a las subjetividades de los aplicadores es una preocupación que apareció a menudo, pero es algo que solo se llega a tematizar y eventualmente a trabajar, en aquellos lugares con equipos técnicos más consolidados. En varias de las entrevistas emergió el tema de los saberes previos relevantes para la realización del diagnóstico. En una de ellas se señaló que en muchas profesiones no hay una formación específica en la técnica de entrevista, mientras que en otra se percibía complementariedad entre los saberes de Trabajo Social y Psicología en tanto el equipo contaba con profesionales de ambos y el intercambio servía para mejorar la aplicación.

Cuando surgen dudas respecto a la aplicación del OASys, en general se acude a los referentes que han tenido más instancias de capacitación. Sin embargo, la posibilidad de apoyo no siempre es cotidiana porque no hay tantos referentes y a veces son regionales, abarcando varias unidades penitenciarias cada uno.

### Usos, beneficios y resistencias de la implementación

Las resistencias observadas al uso del OASys se han dado particularmente al principio de la implementación y tienen que ver, generalmente, con el volumen de trabajo que generó, y con reticencias iniciales sobre los beneficios para el trabajo cotidiano. Al principio se percibió que por lo largo de la entrevista, “se perdía mucho tiempo con un interno” [SubDir.T.1], aunque luego “a la herramienta se le fue agarrando la mano” [SubDir.T.1] y se redujeron los tiempos de aplicación. También sucedió que en los primeros meses se generó un importante atraso en los informes (en algunas unidades llegaron a haber varios meses de atraso), que ahora debían contener obligatoriamente la valoración del OASys. Este tipo de resistencias fueron disminuyendo conforme el instrumento se fue consolidando como práctica rutinaria. En una de las subdirecciones técnicas se relató este proceso de la siguiente manera:

*“Al principio teníamos muchas resistencias, creo que a nivel nacional así, de todo, y esta unidad no fue la excepción. Y bueno, a medida que fueron transcurriendo las capacitaciones se fue convenciendo y alineando el equipo técnico con la herramienta, en el sentido de que homogeneizó una forma de entrevistar, una forma de realizar la gestión que antes era muy despareja en el sentido de que cada técnico hacía a su impronta lo que le parecía”. [SubDir.T.1]*

Otros beneficios mencionados refieren a la posibilidad práctica de “tener un pantallazo” [SubDir.T.3] de la nueva persona que tenían enfrente, que eventualmente pueda complementar el conocimiento personal: “te ayuda a hacer informes, te ordena” [Func.2] lo cual se relata en contraste con la situación anterior en donde se hacía una entrevista de ingreso artesanal dentro de una conversación informal. Este pantallazo de información práctica refiere tanto a aspectos de la persona vinculados a la seguridad como a la información médica más relevante [Func.1]. Este papel aglutinador de información del OASys es posiblemente el beneficio percibido más próximo a la gestión cotidiana, aunque no necesariamente vinculado a la planificación de una intervención específica.

El resultado cuantitativo que marca el nivel de riesgo de reincidencia, no parece tener una relevancia específica en términos de la intervención al interior de las unidades. En algún caso se señaló que se intenta obtener una mirada global que integra el riesgo de reincidencia junto a otros factores [SubDir.T.1], aunque en otros casos se percibió más asociado simplemente a la gestión de solicitudes. En una de las entrevistas se consideraba, por ejemplo, que el resultado cuantitativo de la evaluación servía solo a efectos de la tramitación de salidas anticipadas [Func.4]. El nivel de riesgo de daño parecería considerarse algo más, porque se percibe asociado a las posibilidades de convivencia y a la conflictividad, pero no se observaron indicios concluyentes en este sentido.

En cambio, por lo general se valora muy positivamente la posibilidad de fundamentar cualitativamente la valoración de riesgo, señalando aspectos a tener en cuenta para la gestión cotidiana. Se hizo hincapié en la capacidad de la herramienta de señalar rápidamente información práctica que pueda ser útil para derivaciones de casos a los equipos correspondientes, o para aspectos de seguridad<sup>18</sup>.

Este último aspecto sin embargo, fue señalado en unidades donde hay equipos técnicos funcionando más operativamente. En muchas unidades, particularmente en algunas del interior del país y en las unidades más grandes como el Comcar, Canelones o Libertad, las posibilidades de respuesta e intervención son escasas o nulas, por lo que hay más dificultades para el uso efectivo de esta información.

Quizás la crítica más generalizada sea la falta de capacidad de respuesta frente a las valoraciones recogidas por el instrumento. Sin contar esos casos mencionados donde

---

<sup>18</sup> Por ejemplo, cuando hay algún señalamiento sobre algún tema de salud, de discapacidad, de patologías psiquiátricas, o de adicción a drogas, se pueden tomar recaudos específicos o derivar a los referentes respectivos.

existe alguna posibilidad de derivación de casos especiales, la mayoría de las veces se trasluce la sensación de que no se cuenta con una oferta específica o que no se tienen los recursos humanos suficientes para ponerlas en práctica. Esto puede ser una fuente de deslegitimación del instrumento. Desde una subdirección técnica se señaló directamente que los resultados del OASys no les sirven para la intervención, que tan solo lo utilizan como fuente de información para la gestión de trámites. Sin embargo, en general primaron las opiniones más balanceadas. En algún caso se señaló que tienen las capacitaciones para abordar algunas problemáticas desde programas específicos, como el de Pensamiento Pro Social (PPS), pero que no se llevan adelante por falta de tiempo o por desconfianza de su validez, en tanto “parece una receta”. [Func.2]

También se observaron algunas resistencias algo más profundas que tienen que ver con la estructuración del instrumento. Se señaló que el OASys “es muy frío” [SubDir.T.4, Prof.3] pero que finalmente depende de la subjetividad del evaluador, comentando que las diferencias entre evaluadores pueden llegar a ser significativas [SubDir.T.5]. En al menos dos unidades se manifestaron serias dudas sobre la validez del instrumento por parte de las subdirecciones técnicas, prefiriendo abordajes más abiertos y adaptables a la persona. En este sentido, para algunos discursos el OASys no es percibido como una herramienta útil para la gestión de la convivencia, para la cual se necesitaría un margen amplio de discrecionalidad para regular las distintas situaciones cotidianas.

También se señaló en algunos casos que los internos han aprendido el instrumento y que muchas veces responden lo que entienden que se espera de ellos, por lo que creen que es un instrumento manipulable<sup>19</sup>, particularmente en la dimensión de “estilo de pensamiento y comportamiento” [SubDir.T.4, SubDir.T.6, Prof.1]. Otra crítica que emergió repetidamente en las entrevistas es la de que el OASys parece ser más certero ante cierto tipo de delitos como los de rapiña, hurto u homicidio, pero no para otro tipo de delitos como los sexuales o económicos, donde se percibe que el riesgo de reincidencia tiende a subestimarse.

Pese a estas críticas, el OASys también ha despertado una conciencia más amplia respecto a la necesidad de fortalecer los equipos técnicos en las unidades. En algunos casos esto pudo haber sido simplemente por el incremento de la carga de trabajo

---

<sup>19</sup> Una de las técnicas señaló que esta manipulabilidad es más probable con algunos perfiles psicopáticos, por lo que es útil para el aplicador tener una base de formación psicológica para saber trabajarlo. También señaló que otras formaciones sociales pueden ser más útiles para una mejor valoración de las dimensiones de contexto social. [Prof.1]

que significó; pero en otros, la aplicación del instrumento despierta inquietudes respecto a la práctica profesional, no solo por el diagnóstico en sí mismo, sino por el campo de necesidades y posibilidades de intervención que revela.

La implementación del OASys quizás permite visualizar desde una nueva perspectiva las carencias de recursos técnicos del sistema penitenciario. Actualmente, de los casi 4.400 funcionarios que tiene el INR, hay solamente alrededor de 160 (3,4%) que tienen formalizado un cargo técnico (escalafones A, B y C). Dado que muchos de estos cargos se encuentran asignados a funciones en los departamentos centralizados del INR, la cantidad de cargos técnicos en las unidades es de alrededor de 65 en planilla. En promedio hay poco más de 2 técnicos por unidad, y en varias unidades pequeñas no hay ninguno. En las grandes unidades, el *ratio* de técnicos por persona privada de libertad es extremadamente bajo, lo que explica la imposibilidad de abordar una gestión técnica personalizada.

### Otras implementaciones del OASys en Uruguay: OSLA y DINALI

El OASys también se comenzó a aplicar fuera del sistema penitenciario en dos proyectos distintos. Uno de ellos es su aplicación en la OSLA para las Libertades Vigiladas<sup>20</sup>. Se aplica actualmente en las libertades vigiladas que tienen tres meses o más de pena, no solo por las restricciones de recursos que enfrenta la institución por el rápido aumento de la demanda de los últimos dos años, sino también por el poco tiempo para planificar un diagnóstico y una prospectiva de cambio conductual<sup>21</sup>. Utilizan el mismo instrumento; aunque desde el principio se manejó la idea de adaptarlo a las necesidades específicas de una libertad vigilada, no tienen los recursos para hacerlo. Desde el equipo de dirección, se considera una herramienta positiva por la estandarización del diagnóstico, para identificar factores de riesgo y protectores como para elaborar el plan de trabajo. Se señala asimismo una preocupación por la “variable técnico-dependiente” del instrumento, lo que demanda altos grados de capacitación y de supervisión, con los cuales no siempre

---

<sup>20</sup> Se trata de una medida sustitutiva de la privación de libertad, pensada como una intervención individualizada en la que se propone un programa de actividades orientado a la reinserción social. Se reglamentó en 2016 pero comenzó a tomar fuerza a partir de la aprobación del nuevo Código de Proceso Penal en noviembre de 2017. A fines de 2019 pasó a atender a más de 3300 medidas (Juanche, 2019), con un leve aumento de funcionarios técnicos a un total de 14 (Comisionado Parlamentario, 2019).

<sup>21</sup> Los tiempos son aún menores por los días que pueden pasar desde la sentencia hasta el contacto con la institución, fundamentalmente por las dificultades de comunicación entre los juzgados y la OSLA (Comisionado Parlamentario, 2019, p. 146).

cuentan<sup>22</sup>. El registro de la información se lleva en planillas independientes entre sí, con muy poca sistematicidad, lo que lleva a que haya grandes dificultades para obtener información cuantitativa de calidad y relevante para eventuales investigaciones.

El otro proyecto en el que se utiliza el OASys es el que sugirió el instrumento originalmente, el “Programa de apoyo a la reinserción laboral de liberados” que desarrolla el BID en convenio con la DINALI. El mismo se realiza con un equipo de cinco psicólogos capacitados en terapias de cambio cognitivo-conductual, particularmente en la técnica de entrevista motivacional. Este equipo trabaja en territorio con ex-presos que residen en los barrios Casavalle o Marconi, y en el 2019 se ha comenzado a trabajar desde el pre-egreso en algunas cárceles metropolitanas. Se utiliza el mismo instrumento OASys pero su aplicación está mucho más enfocada en recoger información para la construcción de motivación para el desarrollo de estrategias de desarrollo de competencias y aptitudes para la reinserción laboral. Es decir, se orienta desde el principio considerando la respuesta institucional de intervención. Igualmente se comparte la misma precariedad material y de registro de los equipos técnicos del INR. Actualmente el proyecto se encuentra en una etapa de sistematización de la información y de digitalización de las valoraciones OASys con el fin de preparar futuras evaluaciones para medir resultados.

## V.- Discusión

En el último año y medio, el INR ha logrado la incorporación universal del protocolo OASys a rutinas importantes de la gestión cotidiana de las cárceles. Ello ha permitido la formación de numerosos funcionarios en la valoración diagnóstica y el avance en la definición de un rol especializado en intervención penitenciaria. Esto permite

---

<sup>22</sup> Uno de los hallazgos interesantes de los resultados del OASys en OSLA es que encuentran numerosos casos de riesgos medios o altos, lo que abre la pregunta de si esto representa una desconexión más entre las sentencias del poder judicial, los perfiles de las personas y la oferta de OSLA o si se debería considerar que aún con riesgos medios o altos las medidas sustitutivas son una posibilidad sostenible y más eficaz. Esta pregunta debería complementarse con la constatación inversa: que según el INR aproximadamente el 20% de las personas privadas de libertad tienen un riesgo bajo de reincidencia (según datos presentados por la subdirección técnica en el IX Espacio de Innovación Penitenciaria). En conjunto estas apreciaciones refieren al debate de la relación entre la sentencia y la valoración de riesgo (en Uruguay no existe una valoración pre-sentencial), sin embargo es difícil seguir avanzando en el mismo con sistemas de información débiles y con muy poco desarrollo de investigación.

acortar distancias respecto a las discusiones contemporáneas globales sobre políticas públicas penitenciarias.

Uno de los beneficios no esperados de la implementación ha sido una suerte de empoderamiento de los equipos técnicos en algunas unidades, lo que refuerza la perspectiva técnica frente a las distintas audiencias dentro y fuera de la cárcel. La aplicación del instrumento ha significado una intervención protocolizada que tiene consecuencias prácticas tangibles (por ejemplo, el logro o el rechazo de un traslado o de una salida anticipada), tanto para los internos como para los demás funcionarios y operadores externos al sistema<sup>23</sup>. Asimismo, el uso coordinado de protocolos ha permitido reducir el margen de arbitrariedad en ciertas decisiones sobre los internos, profesionalizando la gestión técnica en las unidades.

Por otra parte, el OASys ha llenado un vacío respecto a la información sobre las personas privadas de libertad, información que previamente se encontraba dispersa en distintas carpetas y sistemas informáticos, o que directamente no existía. El rol aglutinador de información es muy valorado por parte de los funcionarios.

### “Esto es el paso cero”

Sin embargo se trata de un primer paso, que se ha logrado con diversas dificultades de implementación y que abre una perspectiva de múltiples desafíos a futuro.

La forma en la que se llegó a la definición de un instrumento de valoración diagnóstico –fue el que se pudo acceder, dadas las circunstancias– es uno de los síntomas de una importante debilidad institucional del INR. Una autonomía técnica sin autonomía presupuestaria y con muy pocos recursos humanos técnicos, particularmente para tareas de monitoreo, evaluación e investigación, hace extremadamente difícil cumplir con uno de los prerrequisitos materiales de la implementación del modelo, particularmente la de la necesidad de validación y revisión permanente. La discusión respecto a si, con esas restricciones, otro tipo de modelo o de instrumento sería más adecuado, debe tener en cuenta que si las dificultades institucionales permanecen, es difícil pensar en alternativas con mayores

---

<sup>23</sup> Esto se enmarca en el intento de superación de una debilidad histórica del sistema penitenciario uruguayo, tradicionalmente basado en un modelo custodial, donde la introducción de operadores penitenciarios y de una intervención técnicamente fundada, son de los aspectos que han tenido mayor dificultad de consolidación dentro de la reforma penitenciaria iniciada en 2010 (Rojido, Trajtenberg y Vigna, 2016).

niveles de éxito. Y ello, entre otras razones, por la ausencia de buenas mediciones de desempeño de las políticas y programas que lleva adelante el INR<sup>24</sup>.

Desde la dirección del INR se coincidió respecto a las pocas posibilidades de respuesta ante las necesidades que emergen de los OASys, particularmente, se observa que la carencia principal está en la falta de programas de tratamiento:

*“...en realidad los programas de tratamiento son absolutamente insuficientes en todos lados, en el interior también [...] Yo siempre digo, esto no es ni el paso uno, es el paso cero. O sea, uno para tener un sistema moderno, para empezar, se tiene que tener a la población bien segregada [...] pero ¿segregada para qué? ¿Sólo para tenerlas separadas y agrupadas? No, segregada para poder intervenir pertinentemente pero de ahí a que nos falta nos falta todavía”. [Dir.]*

Esta valoración sobre las carencias en las respuestas de programas coincide con la percepción de muchos de los entrevistados y también con las dificultades de implementación del modelo observadas en otros sistemas (Viglione, 2018; Folino, 2015). Más allá de la reducida oferta de programas de tratamiento, los funcionarios tienden a priorizar las preocupaciones sobre la peligrosidad para la gestión cotidiana, para cumplir con el papeleo y con los procedimientos (Viglione, 2018, p. 15). Los funcionarios han implementado el OASys tomando su información mayoritariamente para la gestión de riesgos y necesidades cotidianas, en algunos casos para la adecuación del trato, y en muy raras ocasiones para la selección de tratamientos.

Esta carencia habilita el riesgo latente de que la rutinización de la aplicación del instrumento implique el despojo de una de sus finalidades prácticas centrales, que refiere a la identificación de necesidades para implementar respuestas individualizadas e intervenciones específicas. Este riesgo emerge, por ejemplo, en la semántica de los discursos de los aplicadores, cuando aparece indiferenciado el lenguaje de gestión de la peligrosidad y del riesgo, y mientras permanecen ausentes las preocupaciones sobre la intervención efectiva para la reintegración social. Se tiende a observar más excepciones a ello en las aplicaciones donde hay equipos

---

<sup>24</sup> Nótese, por ejemplo, la ausencia de estudios sobre niveles de reincidencia, mucho menos evaluaciones sobre programas. De hecho el INR aún no publica ninguna estadística regularmente en su página web y no tiene un sistema de monitoreo estadístico sobre variables relevantes, lo cual ha sido observado como una debilidad institucional en investigaciones comparadas de la región (Gual, 2016, p. 33).



técnicos más consolidados y particularmente, en la experiencia BID-DINALI, más directamente enfocada en la dimensión de intervención efectiva.

### Riesgo individual y ambiente: inversión del principio de riesgo

Una de las fuentes de resistencia a la incorporación del OASys como instrumento de uso práctico, es la priorización de la gestión cotidiana de la convivencia, frente a las pocas posibilidades de intervención individual. Las dificultades con la oferta de intervención en las distintas unidades y algunas desconfianzas emergentes respecto a la aplicación y uso práctico del instrumento, son elementos cruciales a considerar para fortalecer los procesos de implementación a futuro.

Aun así, es necesario reconsiderar si la relación entre la observación de las condiciones de vida de los internos en las unidades (y del trabajo cotidiano de los funcionarios) y la perspectiva del RNR representan enfoques complementarios y no excluyentes.

Desde la dirección del INR, si bien se reconoció la importancia de los factores ambientales, es decir, a los aspectos del trato que corresponden al respeto de derechos humanos y a la dignidad del alojamiento, se señaló que la creación de buenas condiciones no es suficiente:

*“...en realidad lo más complicado es lo ambiental, vos estás poniendo una persona con un riesgo medio en circunstancias ambientales que no son proclives... pero en realidad nosotros sabemos que no es solamente lo ambiental, no es solamente el trato, en realidad lo que le falta el sistema es la pata del tratamiento”. [Dir.]*

Esto refiere al debate contemporáneo sobre el propio modelo de intervención y la focalización de la intervención. En un contexto donde los recursos son escasos, particularmente de recursos humanos capacitados, es relevante establecer si los esfuerzos se concentran en la generación de espacios seguros y con posibilidad de desarrollar actividades y/o si se tiende a una individualización del diagnóstico y de la intervención. Claramente no se trata necesariamente de una dicotomía, sino de distintos énfasis que tienen que ser distinguidos analíticamente y en la práctica, lo cual se ha establecido atinadamente con la distinción de programas de trato y de tratamiento (Juanche, 2018).

Sin embargo, dadas las carencias básicas observadas en al menos un tercio del sistema penitenciario (Comisionado Parlamentario, 2019), cabe la pregunta de si

están dadas las condiciones ambientales para implementación efectiva de un modelo RNR.

De hecho es posible sugerir la hipótesis de que en ciertos contextos, la intervención técnica puede llegar a reproducir una tendencia a la inversión del principio de riesgo. Este principio habilita la posibilidad de distinguir niveles de riesgo individual y de dosificar en mayor medida la intervención en aquellas personas a las que se diagnostica con mayores necesidades. Pero si el OASys se utiliza como insumo para segregar a los individuos en base a su nivel de riesgo, tendiendo a agrupar a los de mayor nivel en las mega-cárceles metropolitanas y a los de menor nivel en unidades con regímenes más abiertos con mayores posibilidades de progresividad, y dónde hay un trato más personalizado y mayores posibilidades de intervención cotidiana; podría ocurrir el efecto perverso de que las personas que necesiten grados más intensivos de intervención –según el principio de riesgo– sean las que terminan en los peores lugares del sistema y con menores posibilidades de recibir tratamiento.

Ello implica una alerta a tener en cuenta respecto a la discusión presentada anteriormente sobre los riesgos de punitividad como “daños colaterales” de la aplicación de instrumentos de diagnóstico.

La aplicación efectiva de los principios del RNR posiblemente requiere entonces, una reconceptualización del modelo de progresividad hasta ahora vigente en la clasificación y estructuración de los internos. La progresividad actual en el sistema se basa en la oferta de beneficios y traslados hacia modelos de convivencia más abiertos, o de castigos y retrocesos en las condiciones de vida, en la medida en que se cumple o no con ciertos requisitos de conducta. Como se desarrolló anteriormente, tanto el modelo RNR como el protocolo OASys se fundamentan en la posibilidad de detectar necesidades y establecer posibilidades de intervención en base al diagnóstico. Si una medición de riesgo se utiliza para clasificar personas, pero solamente como insumo para su inserción en el actual sistema de progresividad, el resultado no solo no estaría orientado a una intervención informada y personalizada, sino que podría significar una disminución de las posibilidades de vida en el sistema mediante el refinamiento de la detección de potenciales dificultades de convivencia. A futuro, quizás la progresividad deba reestructurarse en base a distintos niveles de capacidades de intervención de las unidades, donde los perfiles con máximo riesgo sean cubiertos con regímenes de máxima intervención para el cambio y la rehabilitación.

Finalmente, respecto a las resistencias observadas por parte de los aplicadores y funcionarios, es importante pensar cómo considerarlas a la hora de seguir planificando capacitaciones, brindando la posibilidad de que las críticas sean escuchadas, debatidas y procesadas; principalmente cuando la desconfianza viene desde autoridades encargadas de la implementación en las unidades. Sin embargo, es esperable que en una institución grande y heterogénea como el INR, existan distintas miradas respecto a los instrumentos óptimos, y la presencia de desconfianza no debe leerse automáticamente como signo de fracaso de implementación. Y en algunos casos, la desconfianza no tiene por qué traducirse en una fuente de deslegitimación si se despejan con claridad las expectativas de los distintos actores<sup>25</sup>.

## **VI.- Conclusión y recomendaciones**

Luego de esta primera exploración de las primeras etapas de la implementación del OASys, es posible afirmar que el INR lo ha incorporado exitosamente en las rutinas de la gestión cotidiana de todas las unidades relevadas. Se ha logrado establecer el primer paso, o “el paso cero”, respecto a la implementación de un modelo de intervención efectiva, basado en la producción y uso sistemático de la información de las personas privadas de libertad para el cumplimiento de sus fines institucionales de reinserción social. La implementación efectiva de este modelo, todavía es una potencialidad a desarrollar en la mayoría de las unidades.

Tras un primer período de adaptación al nuevo instrumento y pese a algunas resistencias, su implementación ha beneficiado la gestión cotidiana en las unidades, principalmente por su rol unificador y estandarizador de la información, lo que ha redundado en una profesionalización de la función diagnóstica en el sistema. Los avances en esta protocolización han abierto un amplio campo de potencial intervención para la disminución de riesgos de reincidencia delictiva. Aunque aún no están dadas algunas de las condiciones de recursos materiales y humanos para dar ese salto de especialización institucional, sí se han realizado algunas pruebas piloto y experiencias incipientes, sobre las que aún tenemos muy poca información.

---

<sup>25</sup> Desde una de las subdirecciones se comentaba, por ejemplo, que pese a la desconfianza de la dirección de la unidad a los instrumentos técnicos de medición y diagnóstico, se había apoyado la autonomía técnica de todas sus intervenciones [SubDir.T.2]. Quizás una de las claves de una buena implementación se relaciona con el desarrollo de una adecuada división de trabajo en las unidades junto a un fortalecimiento, especialización y autonomía de los roles técnicos.

Si bien es necesario continuar y extender la investigación hacia el resto de las unidades, algunos desafíos de implementación explorados en este trabajo sugieren la consideración de las siguientes recomendaciones:

- Promover una nivelación en las condiciones de reclusión y de recursos humanos y materiales para la intervención en todas las unidades del sistema, principalmente respecto a técnicos y operadores penitenciarios, como precondition de desarrollo de los próximos pasos para la implementación de un modelo de intervención.
- Continuar e intensificar las capacitaciones sobre el OASys y sobre el modelo de intervención esperado, haciéndolo extensivo a otros funcionarios que trabajan cotidianamente con las personas privadas de libertad. Para los aplicadores es recomendable una capacitación permanente, fundamentalmente en los formatos de ateneos de casos, para mejorar la fiabilidad de los diagnósticos.
- Incluir la digitalización como parte de la rutina de realización del protocolo OASys y generar una base nacional que pueda ser utilizada para el monitoreo, investigación y evaluación del diagnóstico de las personas privadas de libertad. Posiblemente la inclusión del OASys como módulo específico en el Sistema de Gestión Carcelaria (SGC) pueda facilitar esta tarea, en conexión con los distintos sistemas de información vigentes.
- Fortalecer la función de registro de información, sistematización, monitoreo y evaluación de las políticas y programas implementados –y a implementar– por parte del INR.
- Promover el fortalecimiento del vínculo entre los diagnósticos del OASys y la oferta de intervención penitenciaria, particularmente en el diseño y en la selección de actividades que mejor se adapten a las necesidades relevadas.
- Explorar la posibilidad de generar instrumentos propios de valoración de riesgo adaptados a las distintas necesidades institucionales, a partir de la investigación y validación nacional de los perfiles criminológicos que se intentan diagnosticar. Sería deseable lograr conexiones con instituciones universitarias que puedan colaborar en esa función específica, y aprovechar las capacidades instaladas en esta primera experiencia de implementación.

Finalmente, es importante destacar que el OASys ha sido un dispositivo innovador en el sistema, transformando y desafiando procedimientos arbitrarios de trabajo

penitenciario largamente instalados en las rutinas de todas las unidades, como por ejemplo, en la gestión de los traslados y de solicitudes, o –aun incipientemente– en posibilidades de incorporación de internos a programas o iniciativas. El éxito inicial en la incorporación universal de este dispositivo es auspicioso, pese a las debilidades de recursos humanos y materiales y al rezago de la presencia técnica en las unidades, pero de ninguna manera irreversible; necesitará un esfuerzo de continuidad institucional para su consolidación que trascienda las sucesivas administraciones.

## **VII.- Bibliografía**

AGEV-OPP (2013). Instituto Nacional de Criminología - Oficina de Supervisión de Libertad Asistida (INACRI-OSLA) 2012–2013. Disponible en: [https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/sites/default/files/evaluacion/INACRI\\_OSLA.pdf](https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/sites/default/files/evaluacion/INACRI_OSLA.pdf)

Andrés-Pueyo, A. y Echeberúa, E. (2010). “Valoración del riesgo de violencia: instrumentos disponibles e indicaciones de aplicación”. *Psicothema*, Vol. 22 (3), pp. 403-409.

Andrés-Pueyo, A y Redondo, S. (2007). “Predicción de la violencia: entre la peligrosidad y la valoración del riesgo de violencia”. *Papeles del Psicólogo*, Vol. 28, pp. 157-173.

Andrews, D., Bonta, J. y Wormith, S. (2006). “The recent past and the near future of risk and/or need assessment”. *Crime and Delinquency*, 52, pp. 7 - 27.

Andrews, D., Bonta, J. y Wormith, S. (2011). “The Risk-Need-Responsivity (RNR) model: does adding the good lives model contribute to effective crime prevention?” *Criminal Justice and Behavior*, 38, pp. 735.

Andrews, D. y Bonta, J. (2007). “Risk-Need-Responsivity Model for Offender Assessment and Rehabilitation”. *Rehabilitation*, Vol. 6: pp. 1-22.

Austin, J. (2006). “How much risk can we take? The misuse of risk assessment in corrections”. *Federal Probation*, 70(2), pp. 58–63.

Barboni L. y Bonilla, N. (2018). “Evaluación psicológica en el ámbito forense: la libertad anticipada en el contexto uruguayo”. *Ciencias Psicológicas*, 12(2), pp. 285-292.

Campbell, M., French, S. y Gendreau, P. (2009). "The Prediction of Violence in Adult Offenders: A Meta-Analytic Comparison of Instruments and Methods of Assessment". *Criminal Justice and Behavior*, 36(6), pp. 567-590.

Comisionado Parlamentario (2019). Informe Anual 2018. Oficina del Comisionado Parlamentario Penitenciario, Uruguay. <https://cpp.parlamento.gub.uy/>

Cullen, F. y Gendreau, P. (2006). "Evaluación de la rehabilitación correccional: política, práctica y perspectivas". En Barberet y Barquin (Eds.) *Justicia Penal Siglo XXI*.

Cullen, F. y Jonson, C. (2017). *Correctional theory. Context and consequences*. Sage Publications, Los Ángeles.

Feeley, M. y Simon, J. (1992). The new penology: Notes on the emerging strategy of corrections and its implications. *Criminology*, 30, pp. 449-474.

Folino, J. (2015). "Predictive Efficacy of Violence Risk Assessment Instruments in Latin-America." *The European Journal of Psychology Applied to Legal Context*, 7, pp. 51-58.

González, V., Rojido, E., y Trajtenberg, N. (2015). "Sistema penitenciario de Uruguay (1985-2014): cambios, continuidades y desafíos". En Bardazano et al. (eds.) *Discutir la Cárcel, pensar la Sociedad. Contra el sentido común punitivo*, Ediciones Trilce, Montevideo.

Gual, R. (2016). "La muerte bajo custodia penal como objeto de investigación social: una perspectiva regional". *Revista Eletrônica da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL)*. V. 2, n° 2.

Juanche, A. (2018). *La perspectiva técnica en la privación de libertad. Breve Reseña*. Instituto Nacional de Rehabilitación, Subdirección Nacional Técnica.

Juanche, A. (2019). *Discurso de rendición de cuentas de la Directora del INR en ocasión del 9no. aniversario de su creación. (Inédito)*. Instituto Nacional de Rehabilitación.

McNeill, F. (2012). "Paradigma de desistimiento para la gestión de delincuentes". *Criminology & Criminal Justice*, Vol. 6(1): pp. 39-62.

McNeill, F. (2017). “Las consecuencias colaterales del riesgo”. En: Trotter, C., McIvor, G. y McNeill, F. (eds.) *Beyond the Risk Paradigm in Criminal Justice*. Palgrave Macmillan, pp. 143-157.

Moore, R (ed.) (2015). *A compendium of research and analysis on the OASys*. Disponible en:

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/449357/research-analysis-offender-assessment-system.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/449357/research-analysis-offender-assessment-system.pdf)

Pantoja, R (2018). Programa de apoyo a la reinserción laboral de liberados. (sin publicar)

Rivera Beiras, I. (2016). “Actuarialismo penitenciario, su recepción en España. En Rojido, E.; Trajtenberg, N.; Vigna, A. (2016). En Bardazano et al. (eds.) *Discutir la cárcel, pensar la sociedad. Contra el sentido común punitivo*. Ediciones Trilce, Montevideo.

Rojido, E.; Trajtenberg, N. y Vigna, A. (2014). “Problemas de integridad en programas de tratamiento. El caso del Centro Nacional de Rehabilitación”. *Revista de Ciencias Sociales, DS-FCS*, vol. 27, n.º 34.

Rojido, E.; Trajtenberg, N. y Vigna, A. (2016). “Rehabilitación e instituciones penitenciarias”. En Folle, M. A.; Vigna, A. (comps.) *Cárceles en el Uruguay del siglo XXI*. CSIC–Udelar. Biblioteca plural.

Velásquez, A. (2014). “El origen del paradigma de riesgo”. *Política criminal*, Vol. 9, N° 17 pp. 58-117.

Viglione, J. (2018). “How Do Probation Officers Implement the Principles of Effective Intervention?”. *Criminal Justice and Behavior*, 201X, Vol. XX, N° X, 119.