

RESUMEN EJECUTIVO

Evaluación: Penas alternativas gestionadas por la Oficina de Supervisión de la Libertad Asistida (OSLA)

División de Análisis y Evaluación Económica y Social

D.T N° 23-16

Junio 2023



**Oficina
de Planeamiento
y Presupuesto**

Oficina de Planeamiento y Presupuesto Dirección

Isaac Alfie

Sub dirección

Benjamín Irazábal

Área Planeamiento

Dirección

Nora Gesto

Sub dirección

Fernando Borraz

División de Análisis y Evaluación Económica y Social.

Dirección

María Noel Cascudo

Sub dirección

Fernando Salas

Equipo Técnico: Edgardo Favaro, Fernando Salas y Juan Manuel Regules

Agradecimientos: se agradece la participación y apertura de Lourdes Salinas y Fabián Rossano del Instituto Nacional de Rehabilitación y de Marcio Dávila, Gabriela Giacoya, Gabriela Belén, y Jesús Belmonte, contrapartes de la Oficina de Supervisión de la Libertad Asistida.

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 y en aquellos casos en que no es posible incorporar el lenguaje inclusivo, se hace uso del masculino genérico clásico conviniendo en que todas las menciones en dicho género representan a hombres y mujeres.

Torre Ejecutiva / Sur / Liniers 1324, 5to Piso.

Montevideo, Uruguay



1. Introducción

El presente resumen ejecutivo recoge las principales conclusiones de la evaluación de la gestión de penas alternativas a la prisión (PA) por parte de la Oficina de Supervisión de la Libertad Asistida (OSLA). La evaluación fue realizada por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) previo a la transformación de OSLA en la Dirección Nacional de Supervisión de la Libertad Asistida (DINASLA), según dispuso el artículo 136 de la Ley N° 20.075 (2022).

La estrategia metodológica utilizada para la evaluación pone el foco en el diseño y la gestión de la intervención pública, sin contar con información sobre los resultados obtenidos. Las fuentes de información utilizadas para el desarrollo del informe fueron entrevistas individuales y grupales con informantes calificados de OSLA, la revisión de documentos, normativa y bases de datos, así como la observación del funcionamiento de OSLA.

Cabe destacar que la evaluación externa fue posible gracias a la apertura de las autoridades y equipos técnicos responsables de la intervención, quienes brindaron el acceso a la información disponible y su activa colaboración en las diferentes etapas del proceso.

2. Descripción de las penas alternativas y la OSLA

Las primeras PA en Uruguay se crearon a través de la Ley N° 17.726 en 2003 teniendo como antecedentes las recomendaciones de Naciones Unidas durante los años noventa, y la experimentación con este tipo de medidas en los Estados Unidos. Distintas normas aprobadas con posterioridad a 2003 incrementaron paulatinamente la cantidad de delitos pasibles de PA. Un quiebre en esta tendencia se da en 2020 donde la LUC elimina un tipo de PA (suspensión condicional del proceso) y sustituye las libertades vigiladas por libertades a prueba, restringiendo los delitos que pueden estar sujetos a la misma.

En Uruguay son dispuestas por un juez (en su sentencia o durante la investigación judicial) ante un delito leve¹, cometido por un infractor primario, como opción o complemento al encarcelamiento.

Entre las medidas que el juez puede disponer se encuentran: el trabajo comunitario, la restricción a la circulación, el tratamiento del consumo problemático de drogas y alcohol, o de las conductas violentas. Estas medidas se combinan en distinta forma en cada uno de los tipos de PA que pueden ser dispuestas en la actualidad: medidas cautelares, libertad a prueba, trabajo comunitario por faltas, prisiones y arrestos domiciliarios.

¹ Para acceder a la libertad a prueba o a la prisión domiciliaria la persona no debe haber cometido delitos en forma reincidente, reiterante o habitual (ya sean estos delitos similares o diferentes a aquellos por los cuales se lo imputó en forma más reciente). También quedan excluidos de acceder a estas PA quienes hayan cometido delitos graves como por ejemplo: rapiña, extorsión, secuestro, homicidio doloso, los previstos en los artículos 30 a 36 del Decreto-Ley N° 14.294 (de

Estupefacientes), violación, entre otros. En el caso de la libertad a prueba también quedan excluidos del beneficio de la PA quienes hayan cometido delitos cuya pena prevista sería de 24 meses de prisión o más. Por su parte las penas asociadas al delito de faltas corresponden en una serie de delitos específicos de baja gravedad como por ejemplo desorden en un espectáculo público, agravio a la autoridad, abuso de alcohol o estupefacientes en lugares públicos, algunas infracciones vinculadas al tránsito, entre otros.



El aumento en el volumen de las PA supervisadas generó la necesidad de una nueva institucionalidad. Es así que el decreto 180/2010 creó OSLA en 2010, y en 2022 la Ley N° 20.075 eleva su rango al de Dirección Nacional de Libertad Asistida (DINASLA). Tanto OSLA en su momento, como actualmente la DINASLA se insertan en la unidad ejecutora Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) del Ministerio del Interior.

En cuanto a los objetivos de OSLA, el Decreto de su creación (80/2010) estableció que sus cometidos eran: 1) actuar de acuerdo a lo que disponga la Justicia respecto a la aplicación de medidas alternativas o sustitutivas de la privación de libertad; 2) recabar informes para elaborar un perfil de los sujetos y recomendar al Magistrado posibles medidas a aplicar; 3) elaborar un plan de conducta a desarrollar con la persona; 4) controlar el lugar de permanencia de la persona supervisada o de la prohibición de concurrir a ciertos lugares o acercarse a ciertas personas²; 5) mantener contacto permanente con el Juez que dispuso la medida y con el "Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados" (actual Dirección Nacional del Liberado -DINALI-) a los efectos de la coordinación e información del desarrollo de la actividad.

El Decreto mencionado no ha sufrido modificaciones desde su creación, sin embargo, la legislación posterior especificó algunos cometidos adicionales para OSLA asociados a promover explícitamente la reinserción social y laboral de las personas penadas. En este sentido, la Ley N° 19.446 (2016) menciona, entre las medidas que el Juez podrá disponer, la generación de un "programa de tratamiento de rehabilitación de problemas de consumo problemático de

drogas y/o alcohol", o la obligación de cumplir "programas formativos laborales, culturales, educativos, tratamiento de violencia o similares" (INR-OSLA, 2021).

A su vez la Ley N° 19.293 (Código del Proceso Penal-CPP) establece que en el caso de la libertad a prueba la "Oficina de Seguimiento de la Libertad Asistida presentará en un plazo de veinte días desde que se le notifica la sentencia condenatoria por el tribunal, el plan de intervención correspondiente.", y especifica que dicho plan individual deberá "comprender la realización de actividades tendientes a la reinserción social y laboral del penado, indicando los objetivos perseguidos con las actividades programadas y los resultados esperados."

Las PA supervisadas por OSLA han crecido significativamente durante los últimos años, pasando entre 2018 y 2022 de 1.078 a 19.634 medidas supervisadas (datos aportados por OSLA el 3 de noviembre de 2022 ante la Comisión Especial del Poder Legislativo para el Seguimiento de la Situación Carcelaria), superando el número de personas en prisión (el cual de acuerdo al Informe del Comisionado Parlamentario de 2021 se ubicaba en 13.693).

Del total de medidas mencionadas a cargo de OSLA, el 54% es supervisada activamente, el 20% está a la espera de ser asignada a la supervisión, y el 26% fue implementada pero se encuentra a la espera de que la misma se considere concluida (o bien se disponga su reiteración) por parte del PJ (ver detalle en Tabla I).

OSLA contaba en 2022 con aproximadamente 91 recursos humanos, de los cuales aproximadamente el 40% cumplía funciones de dirección, administrativas o jurídicas.

² No se menciona explícitamente, pero OSLA se ocupa del monitoreo electrónico en todos los casos, salvo en

los de violencia basada en género que recaen en la Dirección de Monitoreo Electrónico del MI -DIMOE.



El personal técnico estaba compuesto por 26 personas que debían supervisar 4.684 libertades a prueba, libertades vigiladas y suspensiones condicionales del proceso (lo cual da un ratio de un funcionario cada 180 supervisados), además de 3.467 faltas y casi 1.000 medidas cautelares.

Por su parte el personal operativo y de monitoreo ascendía a 29, con el cometido de supervisar 992 prisiones y arrestos domiciliarios (ratio de un funcionario cada 34 supervisados).

Si bien hay una estimación del costo de la privación de libertad en dependencias carcelarias (aproximadamente 1.000 dólares por mes según el Informe anual de la Oficina del Comisionado Parlamentario correspondiente al año 2021) no se han realizado estimaciones recientes sobre el costo de las PA. La evaluación DID³ realizada por OPP en 2013 mostraba costos muy inferiores para las PA (en torno a un tercio) pero es importante considerar que un abordaje integral debe incluir el costeo de cupos en servicios requeridos para la reinserción social que OSLA no ha podido asegurar (salud mental, adicciones, entre otros), así como un ratio de supervisores por supervisados adecuado.

³ OPP (2013). Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño: Instituto Nacional de Criminología -

Oficina de Supervisión de Libertad Asistida (INACRI – OSLA) 2012 - 2013



Tabla I. PA: descripción y estimación del número de medidas supervisadas (2022)

Tipo de PA	Descripción	Medidas supervisadas
Trabajo comunitario por faltas	Comprende mayormente situaciones ocasionadas en el tránsito vehicular y se ejecuta por Juzgados de Paz. No requiere seguimiento técnico y su cumplimiento se basa en la realización de tareas comunitarias en un plazo de 7 a 30 días. Están reguladas por la Ley N° 19.120.	3.467
Libertades a prueba	Tiene un plazo máximo de 24 meses. Incluye en todos los casos: obligación de residir en un lugar determinado, presentación semanal en seccional, prestación de servicios comunitarios, realización del plan de intervención individual coordinado con el equipo técnico (el cual puede indicar asistir a programas de tratamientos de rehabilitación, programas formativo laborales, el ejercicio de una profesión, entre otras). Además, puede incluir: la prohibición de acudir a determinados lugares o de acercamiento a la víctima, la obligación de mantenerse en el domicilio Reguladas por art. 31 de la Ley 19.889 y art. 295 bis de la Ley 19.293 (CPP).	1.899
Libertades vigiladas**	Hasta su derogación por la LUC estaba regulada por las Leyes N° 19.446 y N° 19.831. La pena máxima era de 3 años para la libertad vigilada común, y de 5 años para la libertad vigilada intensiva. Podía incluir trabajo comunitario y el arresto domiciliario de hasta 8 horas diarias.	1.231
Suspensión Condicional del proceso*	Hasta su derogación por la LUC estaba regulada por la Ley N° 19.293 (CPP). Acuerdo entre el fiscal y el imputado que imponía obligaciones a este último que si se cumplían evitaba registrar antecedentes penales.	1.554
Prisiones y arrestos domiciliarios	El encausado debe permanecer en su domicilio las 24 horas del día, no pudiendo abandonarlo sin autorización judicial (prisión domiciliaria), o bien debe permanecer en días u horarios determinados (arrestos domiciliarios). En caso de que el PJ haya dispuesto que se apliquen tobilleras electrónicas, OSLA las gestiona en todos los casos, excepto las vinculadas a penas de violencia doméstica.	992
Medidas cautelares	Se denominan de esta forma las medidas que se establecen durante el proceso judicial para asegurar durante el proceso el resultado de la investigación, la comparecencia del imputado o el bienestar de la víctima. Reguladas por CPP.	914

* La LUC las elimina, pero OSLA sigue supervisando las ya dispuestas.

Fuente: elaboración propia a partir de OSLA, 2022a.



3. Principales hallazgos y recomendaciones

Hallazgos

1. Las prisiones y arrestos domiciliarios se supervisan una vez al mes aproximadamente, lo cual la intervención considera insuficiente y puede implicar un riesgo de reincidencia durante el cumplimiento de la pena. Adicionalmente, estas visitas son exclusivamente para constatar el cumplimiento de la pena, y no está previsto aprovechar el encuentro como forma de actuar sobre los factores de riesgo.
2. Existe la percepción en OSLA de que una alta proporción de quienes son derivados tienen un perfil inadecuado para el cumplimiento de PA. Las causas de esta inadecuación se pueden vincular a la ausencia de un consenso entre los principales actores del sistema, donde se evidencia la ausencia de asesoramiento por parte de OSLA durante el proceso judicial (Fiscalía y magistrado actuante).
3. La población supervisada por OSLA no suele realizar los tratamientos de salud mental, adicciones, o de aumento de la empleabilidad, por no estar previstos medios efectivos para ello. Los convenios con organismos de perfil social del Estado no suelen asegurar cupos para la población supervisada, y OSLA no cuenta con recursos para contratar cupos en servicios de prestadores externos (ONGs o clínicas).
4. OSLA tiene carencias de recursos humanos en áreas sustantivas para asegurar los resultados (en particular técnicos y policías operativos) lo cual se constata en que había 4.000 personas en

lista de espera para la asignación al comienzo de la medida. A su vez el PJ determina que ante el incumplimiento de muchas de las medidas en los plazos dispuestos deban ser reiteradas o bien se establezca una nueva sentencia de prisión para los supervisados. Las principales carencias de personal se constatan los perfiles técnico y operativo, sin embargo, los refuerzos se han procesado en el área administrativa, sin haber subsanado previamente algunas debilidades a nivel de procesos.

5. Una parte importante del trabajo de OSLA consiste en aportar a la generación de información estadística e informes. Durante el período evaluado, si bien la directiva era ingresar la información de las causas supervisadas al SGC, esto aún no se había plasmado por completo y persistía un número importante, aunque cada vez menor donde la información se registraba en planillas de cálculo, en forma duplicada con la información que comenzaba a ingresarse al SGC. Esto repercutía en una asignación excesiva de recursos y tiempo para la recopilación de información.

Recomendaciones

1. Redefinir el rol de la OSLA hacia el logro de resultados sustantivos: reducción de la reincidencia y los factores que la favorecen entre las personas supervisadas por PA.
2. Generar un consenso interinstitucional sobre la población objetivo de las medidas alternativas, y fortalecer el asesoramiento por parte de OSLA durante el proceso judicial.
3. Redefinir los productos de OSLA vinculados a tratamiento pasando desde un rol de ejecutor (que no está cumpliendo ni tiene la capacidad de hacerlo en las



condiciones actuales) hacia la supervisión de la ejecución por prestadores externos (en modalidad de convenio o contratos con organizaciones de la sociedad civil que proveen los servicios) y la evaluación de resultados, lo cual, requiere el desarrollo de capacidades para la contratación, supervisión de los mismos, y el análisis de resultados.

4. A partir de la redefinición del rol, productos y población objetivo a supervisar por OSLA, es necesario realizar una planificación y presupuestación del servicio. Identificar los gastos necesarios para implementar las mejoras en vigilancia y acceso a tratamiento de la población supervisada, y redistribuir gastos generados por ineficiencias (costos administrativos excesivos).
5. Realizar mejoras en los procesos y sistemas de información tendientes a una gestión más eficiente, eficaz y pasible de ser monitoreada y evaluada. Para ello es necesario contar con un sistema de información único que provea insumos sobre la caracterización y línea de base de los sujetos supervisados en relación al riesgo de reincidencia, las medidas y tratamientos en que deben participar, el grado en que cumplen con estos, y sus resultados en términos de reiteración de medidas por parte del PJ o reingreso al sistema ante nuevos delitos. A su vez, debería permitir dar seguimiento a los resultados agregados del sistema de PA en términos de reincidencia de los sujetos que egresan en distintos períodos.

Bibliografía

1. Australian Government (2022). Individual Placement and Support (IPS) Operational Guidelines. Disponible en: https://www.dss.gov.au/sites/default/files/documents/09_2022/operational-guidelines-ips-program_0.pdf
2. CASTELLI, Luisina, ROSSAL, Marcelo, KEUROGLIAN, Leticia, RAMÍREZ, Jéssica Y SUÁREZ, Héctor (2019). Desarmando tramas: dos estudios sobre consumo de drogas y delito en población privada de libertad. Observatorio Uruguayo de Drogas, Junta Nacional de Drogas, y Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de la República. Disponible en: <https://www.gub.uy/junta-nacional-drogas/sites/junta-nacional-drogas/files/documentos/publicaciones/Desarmandotramas.pdf>. Consultado el 6 de setiembre de 2022.
3. CONSEJO DE POLÍTICA CRIMINAL Y PENITENCIARIA (2022): Ficha 1: Observaciones sobre presentación de OSLA en 4ta Sesión del Consejo.
4. INR - OSLA (2021): Informe de las medidas supervisadas por la OSLA.
5. JUANCHE, Ana (2022): Informe de consultoría. Mapeo de alternativas a la privación de libertad. Oficina del Comisionado Parlamentario y PNUD.
6. KPMG (2020i). Report on the Value for Money for the IPS. Disponible en: https://www.dss.gov.au/sites/default/files/documents/12_2020/report_on_the_value_for_money_for_the_ips-_2020_0.pdf
7. KPMG (2020ii). IPS Program Literature Review. Disponible en: https://www.dss.gov.au/sites/default/files/documents/12_2020/ips_literature_review.pdf
8. Oficina del Comisionado Parlamentario Penitenciario (2022): Informe anual 2021 de la situación del sistema carcelario y medidas alternativas. Disponible en:



https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Inf_2021_final_para_web.pdf

9. OPP (2013): Evaluación de diseño, implementación y desempeño del Instituto Nacional de Criminología - Oficina de Supervisión de Libertad Asistida (INACRI - OSLA). Resumen ejecutivo disponible en: https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/sites/default/files/evaluacion/INACRI_OSLA.pdf
10. OSLA (2022a): Presentación de la Oficina de Supervisión de Libertad Asistida, Sub Dirección Técnica de OSLA. Informe marzo de 2022.