



Este proyecto está financiado por la Unión Europea



Estudio para el análisis y la formulación de recomendaciones sobre necesidades de capacitación del personal del sistema de adultos privados de libertad, y la incorporación de nuevos recursos humanos

INFORME FINAL

Proyecto URU/14/01/URU - Programa de Justicia e Inclusión

Jimena Sandoya
Consultora responsable

Psic. Cristian Olivera / Psic. Steffano Abanoni
Técnicos analistas de campo

Copyright © Organización Internacional del Trabajo (OIT/Cinterfor) 2016.

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Oficina Internacional del Trabajo, juicio alguno sobre la condición jurídica de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras. La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias o firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o proceso o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

El Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (OIT/Cinterfor) es un servicio técnico de la OIT, establecido en 1963 con el fin de impulsar y coordinar los esfuerzos de las instituciones y organismos dedicados a la formación profesional en la región.

Las publicaciones de OIT/Cinterfor también pueden obtenerse en el Centro, Avda. Uruguay 1238, Montevideo, Uruguay. Tel. 2 9020557 o por correo electrónico a: oitcinterfor@ilo.org.

Fotografía:

Agustín Fernández Gabard

Imágenes tomadas durante el taller desarrollado por Diseñando el cambio de Plan CEIBAL, en la Unidad N° 13 Las Rosas, Maldonado.

30 de Junio de 2015

El Programa de Justicia e Inclusión busca contribuir a la mejora del sistema de justicia penal a través de dos líneas centrales de trabajo: por una parte, promoviendo las reformas del Código del Proceso Penal y del Código Penal y su posterior aplicación; y por otra, fortaleciendo el proceso de reforma penitenciaria en el sistema de adultos y la reforma institucional en el sistema de adolescentes, con vistas a contribuir a la mejora de las condiciones de vida y condiciones de egreso de las personas que, habiendo infringido la ley penal, cumplen procesos y condenas establecidos por la justicia, en un marco respetuoso con la protección de los Derechos Humanos.

En tal sentido, los objetivos del Programa se dirigen a favorecer la reforma integral de la política de justicia penal; contribuir a la mejora de las condiciones de vida de personas privadas de libertad, adultas y adolescentes, con especial atención a las áreas de salud, educación y trabajo, promoviendo la inclusión social; y mejorar el trato y la convivencia en los centros de privación de libertad, mediante la capacitación y formación continua de los funcionarios a cargo, a fin de colaborar en la disminución de la violencia y adecuar las prácticas a los estándares internacionales en esta materia.

El Programa de Justicia e Inclusión -Convenio de financiación DCI-ALA/2011/22498- es un proyecto de cooperación internacional firmado entre el Gobierno Nacional, a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República y la Unión Europea, ejecutado entre los años 2011 y 2016. Su presupuesto asciende a cinco millones de euros donados por la Unión Europea.

Para concretar las acciones, el Programa de Justicia e Inclusión interactúa con todos los poderes del Estado -Legislativo, Judicial y Ejecutivo-. En forma específica, dentro del Ejecutivo, participan: Ministerio del Interior, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación y Cultura, Administración de Servicios de Salud del Estado, la Administración Nacional de Educación Pública, Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (ex SIRPA) y Secretaría Nacional de Drogas.

Participan también en la ejecución de la acción la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Panamericana de la Salud y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo junto a la Corporación Nacional para el Desarrollo. Este acuerdo multilateral entre organismos públicos y de cooperación internacional ha permitido sumar la experiencia específica de cada una de las agencias implicadas y genera sinergias con otras experiencias de cooperación internacional en relación con el sistema de justicia penal.

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto, en su rol coordinador, contribuye al proceso de reforma del sistema de justicia penal con una mirada transversal de las políticas de Estado, apoyando el diseño e implementación de las acciones integrales y las reformas institucionales que implica este proceso, desde el momento en que el Parlamento estudia y dicta la norma, hasta la ejecución de los programas de educación y salud en cárceles, pasando por todo el proceso penal conforme a la protección integral de los Derechos Humanos.

En su marco de responsabilidades, OIT/Cinterfor ha desarrollado un conjunto de acciones hacia el fortalecimiento institucional y la profesionalización del Instituto Nacional de Rehabilitación. A través de la asistencia técnica para el Análisis y formulación de recomendaciones sobre necesidades de capacitación del sistema de adultos privados de libertad y la incorporación de nuevos recursos humanos el Programa de Justicia e Inclusión realiza un aporte sustantivo para la organización y la planificación institucionales, de cara a una política pública para la gestión de la privación de libertad, respetuosa de los derechos humanos.

Juan Fernández Trigo

Embajador

Jefe de la Delegación de la Unión Europea en Uruguay

Pablo Álvarez

Coordinador General de la oficina de Planeamiento y Presupuesto

Coordinador del Programa de Justicia e Inclusión

Índice	7
Introducción	11
Antecedentes	12
Metodología de trabajo	13
Capítulo 1 estructura organizativa y funcional y perfiles necesarios	15
Organigrama tipo de uippl	15
Mapa funcional de las uippl	16
Síntesis de necesidades de recursos humanos para todas las uippl	20
Perfiles de competencias, breve marco conceptual	21
Elaboración de perfiles de competencias	22
Marcos necesarios:	23
Conclusiones del capítulo	25
Capítulo 2 identificación de necesidades específicas en materia de capacitación de personal	26
La selección	26
El liderazgo como factor clave	27
Los operadores en la actualidad	29
Elementos para la formación de operadores	29
La formación en aspectos de seguridad	33
La propuesta metodológica para la formación de operadores penitenciarios	36
Los docentes y la formación docente en asuntos penitenciarios	38
Necesidades de formación para la compensación y actualización de capacidades del personal existente	38
Algunas condiciones necesarias	40
Conclusiones del capítulo	42
Algunas reflexiones sobre la calidad	43
Reflexiones finales y conclusiones	47
Anexos	49
Pauta de entrevista a operadores	50
Pauta de entrevista a directores de unidades de internación de PPL	51
Pauta de entrevista a profesionales y técnicos de unidades de internación de PPL	52
Pauta de observación en las unidades de internación	53
Encuesta a las unidades de internación penitenciaria del Uruguay	53
Perfil por competencias del/la director/a de UIPPL	58
Perfil por competencias del/la subdirector/a técnico/a	60
Perfil por competencias del/la subdirector/a operativo/a	62
Perfil por competencias del/la subdirector/a administrativo/a	63
Perfil por competencias del operador penitenciario (grado 1)	65
Perfil por competencias del operador penitenciario (grado 3)	66
Perfil por competencias del operador penitenciario (grado 5)	68
Cuadro de competencias por grado	70



Para facilitar la lectura de este material, se ha evitado usar simultáneamente el género masculino y el femenino. Sin embargo, cuando el texto se refiere a trabajadores, responsables de RRHH, encuestados, etc., los términos se utilizan con un carácter inclusivo, comprendiendo a las personas de ambos sexos.

El sistema penitenciario en nuestro país ha sido objeto de sensibles mejoras en los últimos años. Entre otros aspectos en relación con la gestión de Recursos Humanos, tema central que involucra a la consultoría. Estos cambios incluyen la reincorporación de civiles a la gestión penitenciaria, la unificación de criterios a nivel nacional en lo que respecta a la selección de los mismos, la formación e incorporación de los recursos humanos en régimen de provisorio, la incorporación de la Subdirección Técnica a nivel nacional y en cada Unidad de Internación de Personas Privadas de Libertad (UIPPL).

Se observa como un aspecto muy favorable la definición de requisitos de ingreso que jerarquizan la educación formal, con exigencias de acuerdo al cargo a ser ocupado. En este sentido, el Relator Especial de las Naciones Unidas contra la Tortura, ha recomendado al Gobierno realizar mayores esfuerzos en la capacitación del nuevo personal contratado. En su informe posterior a la visita de 2013 señala:

“si bien resulta importante que la capacitación y especialización sean requisitos exigidos para la contratación, el Relator fue informado que los requisitos originariamente planteados por el Ministerio del Interior para la contratación del personal civil fueron atenuados debido a la falta de mano de obra capacitada”.

En dicho informe también destaca la creación dentro del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR), de un Centro de Formación Penitenciario (CEFOPEN) tendiente a la capacitación del personal penitenciario y recomienda al Gobierno que sea dotado de recursos humanos y financieros fijos y apropiados, así como de un programa comprensivo de capacitación en derechos humanos y trabajo penitenciario, para asegurar la continua educación del personal y sólida formación técnica. También recomienda la asignación de salarios adecuados para motivar el interés de mano de obra capacitada y evitar la corrupción.

Actualmente existe una notoria y preocupante escasez de Recursos Humanos calificados para el trabajo con personas privadas de libertad, hecho que aumenta el reto para que el INR y el CEFOPEN den respuestas suficientes en cantidad y calidad a UIPPL, para así garantizar los cometidos institucionales.

La consultoría ha buscado aportar en la identificación de las necesidades de Recursos Humanos del Sistema, por un lado presentando los perfiles funcionales por competencias de Operadores, Subdirectores y Directores, y por otro detallando las necesidades de nuevos funcionarios, discriminadas por tipo de función y cantidad, en cada UIPPL.

Por su parte, en función de dichos perfiles, se analiza los componentes que debería incorporar la formación de los nuevos funcionarios y se sugieren orientaciones sobre las necesidades de actualización de los Recursos Humanos que actualmente trabajan en el sistema.

A lo largo del informe se van presentando los aportes de las miradas de los actores consultados, así como el análisis y reflexiones propias del equipo.

El trabajo no hubiera sido posible sin el apoyo permanente de la Unidad Ejecutora de OIT/Cinterfor para el Programa de Justicia e Inclusión, del INR y del CEFOPEN, quienes facilitaron y colaboraron en la ejecución organizativa y logística del trabajo, así como en aportes y reflexiones conceptuales. Se agradece especialmente todo este apoyo, así como la apertura e información por parte de todos los actores entrevistados y las Unidades visitadas.

¹ Méndez, J. “Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment of punishment”, ONU, 2013; Pág. 14, recomendación número 59.

En el marco del Programa de Justicia e Inclusión OIT tiene la responsabilidad de la ejecución de los resultados 2.1, 4.1 y 5.1, correspondientes a los sectores de intervención 2, 4 y 5 del Proyecto URU/14/01/URU, que involucra la participación de la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) como solicitante principal de la subvención, al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y a la Organización Panamericana de la Salud (OPS). También forman parte en calidad de asociados, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Sistema Penitenciario Catalán.

El objetivo general del Programa Justicia e Inclusión es "contribuir a la mejora de la cohesión social en Uruguay a través de la consecución de un sistema de justicia penal eficiente y respetuoso con la protección de los Derechos Humanos".

En el marco de ejecución asignado a OIT están las acciones correspondientes a la Reforma administrativa y el fortalecimiento de las capacidades del sistema de medidas privativas de libertad.²

Para su desarrollo, el Programa tiene como contraparte al INR, creado por Ley de Presupuesto Nacional, N° 18.719 de 27 de diciembre de 2010, el marco del proceso de reforma penitenciaria hacia un Sistema Penitenciario Nacional. El INR es el encargado de planificar, gestionar, controlar y evaluar el funcionamiento de las Unidades de Internación para Personas Privadas de Libertad y Unidades de Seguimiento de Medidas y Penas no privativas de la libertad, orientado por la rehabilitación e inclusión social de su población en un contexto de justicia y orden, en el marco del respeto de los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

Desde su creación, ha realizado importantes acciones tendientes a un nuevo modelo que desarrolle y promueva la inclusión social de la población privada de libertad. Para el logro de esta meta, el Estado ha buscado el apoyo complementario a través de diversos proyectos de cooperación internacional.

Objetivo general de la consultoría

Analizar la información existente sobre el personal del sistema de adultos privados de libertad por unidad penitenciaria para la identificación de necesidades de capacitación, en el marco del Sector 2 de intervención del Programa.

objetivos específicos

Identificar las brechas entre los perfiles y las capacidades necesarias para el desarrollo de las funciones especializadas de las diferentes áreas del sistema.

Identificar las necesidades de incorporación de recursos humanos inexistentes en el sistema, sus perfiles y funciones.

Formular recomendaciones sobre procesos necesarios para la compensación y actualización de capacidades del personal existente y su implementación.

Se procurará analizar en el actual contexto, la relación entre la función asignada y el desempeño de los operadores penitenciarios y cómo esta relación coadyuva a la inclusión social de las personas privadas de libertad en un marco institucional respetuoso de los derechos humanos.

Se buscará conocer el impacto de la capacitación recibida por los operadores participantes del estudio, en relación con las demandas de sus puestos de trabajo una vez insertos en las UIPPL, para extraer aprendizajes relevantes para la futura formación y actualización profesionales.

² Ver: <https://inc.minterior.gub.uy/index.php/institucional/mision>

Además de la búsqueda de información secundaria³, la consultoría implementó una metodología que combina técnicas cualitativas y cuantitativas e incluyó:

Entrevistas semiestructuradas a variedad de actores

Esta técnica de carácter cualitativo se utilizó para recoger información de variedad de actores: Directores de las UIPPL, Subdirectores Técnicos, Operativos y Administrativos, Jefes de reclusión, Operadores (de los tres grados y egresados de distintas generaciones de formación), Técnicos, funcionarios que realizaron las tutorías de los operadores (adscriptores), Policías, Operadores extrapenitenciarios (religiosos, maestros, funcionarios del Programa SAIPPL de ASSE) y algunas personas privadas de libertad. Todas las entrevistas se realizaron en las UIPPL donde estos actores se desempeñan, en ocasión de visitas realizadas, tanto en la zona metropolitana como en el interior. Se realizaron 108 entrevistas, en visitas a 17 UIPPL de personas privadas de libertad.

También se mantuvo reuniones y realizó consultas a autoridades del INR y del CEFOPEN (entrevista al Director, a la Coordinadora Académica y al equipo técnico).

Todas las entrevistas fueron realizadas en base a pautas o guías de tópicos diseñadas para cumplir tal fin, disponibles en el anexo del informe.

Observación participante

Se observaron las UIPPL visitadas, particularmente la presencia y participación de los operadores y características del funcionamiento (actividades que desarrollan, cómo se relacionan con los demás compañeros y con superiores, el relacionamiento con las personas privadas de libertad, uso del espacio, el lenguaje no verbal, etc.). Para ello se contó con una pauta de observación y registro elaborada y disponible en el anexo del informe.

Las UIPPL fueron visitadas entre el 23 de febrero y 25 de marzo de 2015, previa coordinación.

encuesta a las UIPPL

Se elaboró un instrumento de recolección de información cuantitativo que fue completado de forma remota y autoadministrada por el Equipo de Dirección en todas las UIPPL (con preguntas cerradas y abiertas). Se verificó con el INR la pertinencia de realizar la encuesta en formato papel, dadas las dificultades de conectividad de muchas Unidades. Asimismo se solicitó su apoyo para la difusión del instrumento, acordando un plazo y forma de envío, para el posterior análisis y sistematización por parte de la consultoría.

La encuesta fue contestada por 20 UIPPL, brindando importantes insumos para el desarrollo de la consultoría.

De ellas, 5 Unidades fueron consultadas además telefónicamente, a fin de profundizar la información brindada en el cuestionario dado que no fueron visitadas (no estaba programado en la planificación).

TALLERES DE ELABORACIÓN DE PERFILES FUNCIONALES

Se desarrollaron 3 talleres para la elaboración de 5 perfiles funcionales: Director/a de UIPPL, Subdirector/a Técnico/a, Subdirector/a Operativo/a, Subdirector/a Administrativo/a y Operador/a.

Posteriormente se realizó un trabajo de análisis técnico y dos reuniones para la validación de los perfiles con miembros del Gabinete.

³ Incluyó: Marco normativo y orgánico, antecedentes de capacitación a operadores penitenciarios, Perfiles o descripción de puestos de funcionarios penitenciarios (policiales y civiles) realizados en el marco de procesos de cooperación técnica anteriores, registros y documentos del Centro de Formación Penitenciaria: Reglamento, currícula, planes operativos y académicos, etc., materiales orientadores con aportes conceptuales (sobre los sistemas penitenciarios en el contexto de los Derechos Humanos, buenas prácticas, experiencias de referencia en otros países, etc.).

Síntesis de abordaje a cada UIPPL:

Esquema síntesis de abordaje a las UIPPL

TIPO 1	TIPO 2	TIPO 3	TIPO 4
VISITADAS + CUESTIONARIO	VISITADAS SIN CUESTIONARIO	CUESTIONARIO SIN VISITA	NI VISITADAS NI CUESTIONARIO
1 . Comcar	1 . UIPPL 2	1 . Río Negro	1 . Tacuabé
2 . CMRF	2 . Cerro Largo	2 . Colonia	2 . Flores
3 . Pta. de Rieles	3 . Paysandú	3 . Treinta y Tres	3 . Soriano
4 . Canelones	4 . Rocha	4 . Domingo Arena	4 . Tacuarembó
5 . El Molino		5 . Artigas (jefat)	5 . Artigas Pintado Grande
6 . Juan Soler		6 . Paso de los Toros	
7 . Campanero		7 . Florida	
8 . Salto			
9 . CED			
10 . Durazno			
11 . Las Rosas			
12 . Rivera			
13 . Libertad			
		ENTREVISTA TELEFÓNICA CON RÍO NEGRO, COLONIA Y TREINTA Y TRES	ENTREVISTA TELEFÓNICA CON SORIANO Y TACUABÉ

Estructura organizativa y funcional y perfiles necesarios

Las UIPPL tienen una estructura común compuesta por un Director, que trabaja conjuntamente con tres Subdirecciones (la Subdirección Técnica, la Subdirección de Seguridad, la Subdirección Administrativa, que cuentan con diversidad de funcionarios trabajando en ellas).

Dependiendo del tamaño, hay UIPPL que no cuentan con todas las Subdirecciones (por ejemplo: Unidad 8 y 2, entre otras).

Por otra parte, si bien no forma parte de una Subdirección ni depende directamente de la Dirección, el Área de atención sanitaria es central en la configuración de la vida organizacional de la UIPPL. La atención es brindada por ASSE⁴ (aunque no está presente en todas las Unidades). Por tanto debería funcionar como estructura interdependiente de la Dirección y trabajar en estrecha comunicación con las diferentes Subdirecciones.

Cada UIPPL depende de la Dirección Nacional del INR, ubicada en Montevideo, y sus respectivas Subdirecciones Nacionales (Técnica, Administrativa y Operativa) y dos Direcciones de áreas territoriales: Zona Metropolitana y Zona Interior.

Por otra parte, en la organización básica de las UIPPL funcionan la Junta de tratamiento y la Junta de disciplina, que son órganos colegiados.

En cuanto al modelo de organización y funcionamiento, cada UIPPL se organiza de forma piramidal jerárquica:

"Debe entenderse que aunque el personal de las prisiones tenga status civil, el propio sistema penitenciario debe ser en todo momento una organización disciplinada y jerárquica. Las prisiones no son democracias. Para funcionar correctamente debe existir una cadena de comando claramente definida. (...) No es una contradicción, sino absolutamente viable, que un sistema sea civil y al mismo tiempo disciplinado. (...) Va en interés de todos – funcionarios y reclusos – que las prisiones sean instituciones ordenadas. Y esto será más probable si están organizadas de manera disciplinada".

Cuidado, esto no debe confundirse con una estructura que no habilite ni promueva el trabajo en equipo, que por el contrario, resultará fundamental para el éxito del trabajo.

También cuenta con órganos colectivos permanentes de asesoramiento (Juntas de Disciplina y Junta de Tratamiento). A continuación se presenta un organigrama tipo que refleja la estructura organizativa y funcional de las UI.

Organigrama tipo de UIPPL



JUNTA DE TRATAMIENTO

JUNTA DE DISCIPLINA

⁴ En agosto de 2008 se firmó un acuerdo entre los Ministerios de Salud Pública y del Interior que determina que la atención de salud de las Personas Privadas de Libertad sea compromiso de ASSE. (Unidades Nº 1, 4, 5, 6, 9). No obstante, en algunas UIPPL, la atención médica pertenece al Servicio de Sanidad Militar (por ej. en UIPPL Nº8) y a la Dirección Nacional de Sanidad Policial (en UIPPL Nº 7, 10 y 14).

⁵ Coyle, A. "La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos. Manual para el personal Penitenciario". Centro Internacional de Estudios Penitenciarios. Londres, 2002; pág. 19.

A continuación se presenta un mapa funcional institucional, en el que se inscriben las funciones generales que se desempeñan en el trabajo con adultos privados de libertad en instituciones penitenciarias.

El mapa funcional es la representación gráfica de los resultados del análisis funcional, que comienza definiendo el propósito clave y se desagrega sucesivamente en funciones necesarias para el logro del propósito principal. Intenta describir las funciones productivas necesarias para el alcanzar el propósito clave.

El propósito principal de las UIPPL es acoger a las personas privadas de libertad y promover de manera individualizada estrategias de inserción social para ellas por medio del trabajo, la educación, actividades culturales, deportivas y recreativas, en un marco de promoción y respeto a los derechos humanos así como de cuidado de su seguridad integral. Se orienta hacia la preparación para la reincorporación de la persona condenada a la vida en libertad.

Se definen cuatro grandes funciones: tratamiento, seguridad, administración y atención de salud.

FUNCIONES PRINCIPALES	FUNCIONES	SUBFUNCIONES
TRATAMIENTO	ATENCIÓN AL INGRESO DE LOS INTERNOS, CLASIFICACIÓN	Entrevista inicial y clasificación / Explicitación de las normas de convivencia, derechos y deberes de las PPL / Orientación y apoyo.
	ACOMPANIAMIENTO PERSONALIZADO AL PPL, SEGUIMIENTO*	Elaboración de un plan de desarrollo y acuerdo socio educativo personal con cada PPL / Acompañamiento educativo promocional, supervisión.
		Derivación y acompañamiento a especialistas u otros servicios de la UIPPL.
		Identificación de situaciones de riesgo de las PPL.
	GESTIÓN DEL TRABAJO*	Sistematización del acompañamiento, registro.
		Promoción del trabajo entre las PPL para la adquisición de experiencia laboral en talleres productivos penitenciarios.
		Acompañamiento en el trabajo/ emprendimientos productivos.
		Administración del trabajo (horarios, registros, peculios, etc.).
		Actividades de formación profesional para el empleo / Orientación laboral.
	GESTIÓN EDUCATIVA (Formal y No formal)	Generación de nuevos emprendimientos/ convenios/ puestos de trabajo para los PPL.
		Gestión del área educativa / Promoción de la educación entre las PPL.
		Acompañamiento de actividades educativas y apoyo para su realización.
		Administración (consecución de pases de estudio, materiales, registros, etc.).
	GESTIÓN RECREATIVA Y CULTURAL*	Coordinación entre docentes y referentes de las PPL.
		Generación de nueva oferta educativa en torno a las demandas del entorno y de las PPL.
		Planificación y ejecución de actividades recreativas.
	GESTIÓN DEPORTIVA	Acompañamiento en actividades recreativas.
		Planificación, organización y ejecución de las actividades culturales.
SEGURIDAD	ATENCIÓN JURÍDICA	Acompañamiento en las actividades.
		Planificación de las actividades deportivas.
	TRABAJO CON LAS FAMILIAS*	Desarrollo de las actividades deportivas.
		Acompañamiento en las actividades deportivas.
	ATENCIÓN DE SALUD	Estudio de la información penal, procesal y penitenciaria de cada interno.
		Orientación legal e información actualizada de la situación de las PPL.
ADMINISTRACIÓN	ATENCIÓN DE SALUD	Orientación, información y derivaciones.
		Trabajo promocional con las familias, preparación de egreso.

* Téngase en cuenta que se realizaron varios ajustes al mapa funcional al igual que al organigrama que habían sido presentados en el informe 1 y 2 de la Consultoría como propuestas preliminares.

* Todas incluyen gestionar convenios y/o coordinar con personas y equipos de trabajo extrapenitenciarios. Todas y cada una de estas funciones se realizan bajo cumplimiento de las normativas de seguridad.

<i>FUNCIONES PRINCIPALES</i>	<i>FUNCIONES</i>	<i>SUBFUNCIONES</i>
	GESTIÓN DE PREPARACIÓN PARA EL EGRESO*	Trabajo personal con las PPL, trazado de un plan individual pre y post egreso.
	GESTIÓN DE REDENCIÓN DE PENAS, DENUNCIAS, SANCIONES	Administración de la información y derivación de la misma cuando corresponde. Recepción y gestión de las denuncias, quejas (0800 5000).
<i>GESTIÓN DE LA SEGURIDAD Y CONVIVENCIA</i>	GESTIÓN DE LA CONVIVENCIA / SEGURIDAD INTERNA	Aseguramiento del cumplimiento en tiempo y forma del descanso, inicio de la jornada, orden y limpieza, convivencia dentro de las habitaciones de reclusión de acuerdo a las normas de convivencia en la UI. Guardia interna que incluye: observación y prevención, orientación y acompañamiento en el desarrollo de las diferentes actividades rutinarias y no rutinarias –educativas, laborales, religiosas, culturales, deportivas, etc.; requisas, apertura y cierre de celdas, conteos).
	RECEPCIÓN DE VISITAS / REVISORÍA	Recepción de visitas, revisoría, registro y cuidado de la seguridad en el ingreso de personas.
	CUIDADO DE LA SEGURIDAD EXTERNA	Guardia externa (realizada por funcionarios policiales).
	PENITENCIAS / CELDA DE REFLEXIÓN	Aseguramiento de cumplimiento de protocolo al ingreso de las PPL en la penitencia. Seguimiento a las PPL (verificando acceso adecuado a alimentación, seguridad, etc.). Salida de las PPL.
	ACOMPANIAMIENTO A SALIDAS VIGILADAS	Planificación y organización de las salidas. Implementación de las salidas en tiempo y forma.
	PROVISIÓN DE INSUMOS A LOS PPL, A LOS EMPRENDIMIENTOS, ÁREAS, ETC.	Detección de necesidades/ recepción de solicitudes. Planificación de materiales e insumos que se necesitarán y gestión de obtención de los mismos. Entrega de insumos y realización de registros.
<i>ADMINISTRACIÓN</i>	ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS / FUNCIONARIOS	Administración de nuevos recursos humanos (ingresos), licencias, faltas, certificaciones, etc. Implementación de evaluaciones de desempeño de los RRHH. Solicitud de nuevos RRHH / Designación de los RRHH a los puestos de trabajo según perfil / Proposición de cambios y movimientos de personal. Promoción de buen clima laboral de cooperación y trabajo en equipo, motivación e integración, condiciones de trabajo que garantizan la salud y seguridad ocupacional. Generación de información y análisis, velando por el desarrollo de una gestión eficiente de los RRHH. Coordinación con la dirección de RRHH del INR
	MANTENIMIENTO DE INSTALACIONES, EQUIPOS, ETC.	Mantenimiento preventivo (revisar funcionamiento para prevenir fallas), predictivo (identificar síntomas o manifestación de fallas) y correctivo (corregir averías o defectos).
	ALIMENTACIÓN / COCINA	Elaboración del plan de alimentación / Aprovechamiento de insumos necesarios / Elaboración de la alimentación / Distribución de la alimentación / Mantenimiento y limpieza.
	ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS, GESTIÓN DE GASTOS	Planificación de gastos de la UI / Obtención de recursos económicos. Administración y gestión de los recursos económicos. Rendición de cuentas.

FUNCIONES PRINCIPALES	FUNCIONES	SUBFUNCIONES
ATENCIÓN DE SALUD	ATENCIÓN Y CONSULTAS MÉDICAS Y ODONTOLÓGICAS A PPL Y FUNCIONARIOS	Realización de diagnósticos. Atención primaria. Derivaciones a especialistas. Trabajo en prevención y promoción. Solicitud de traslados a atención secundaria.
	ATENCIÓN Y CONSULTAS PSICOLÓGICAS A PPL	Entrevistas individuales. Trabajo en grupos. Coordinación con educadores y operadores referentes de las PPL.
	ACOMPANIAMIENTO Y APOYO A FUNCIONARIOS	Acompañamiento individual. Acompañamiento grupal. Apoyo de especialistas (psicólogo, abogado, etc.).

Varias subfunciones no están siendo desarrolladas actualmente por las UIPPL estudiadas (señaladas con color gris en el cuadro) o en casi ninguna; no obstante, se considera que son funciones necesarias para el logro del propósito principal.

En el futuro, todas y cada una de las funciones debería contar con un perfil funcional de competencias. Desde un encargado de mantenimiento a un técnico coordinador de equipo de Operadores educadores.

En el trabajo de campo realizado se ha podido observar que los Operadores penitenciarios (Escala 5) ocupan gran variedad de funciones en las UIPPL, en las cuatro grandes funciones definidas: guardia interna, administrativas, tratamiento y promoción e incluso en atención en salud, por ejemplo, en el área de salud mental. Si bien no fue pensado y diseñado originalmente de esa forma por el INR, esto se explica en tanto en las UIPPL ha primado una lógica artesanal e improvisada pero necesaria, de asignación de Operadores a las funciones vacantes. En las sucesivas generaciones de Operadores se fue mejorando la designación de los nuevos funcionarios según las necesidades y funcionamiento de cada UIPPL.

Por otra parte, las UIPPL realizan diferentes interpretaciones y prácticas, en gran medida debido a que aún falta la base legal que brinde un marco claro de actuación, también potenciado por la falta de suficiente personal penitenciario civil para encargarse de la seguridad interna y sustituirlo por el personal policial, así como también de técnicos y administrativos.

A mediano plazo, los Operadores deberán cubrir todas las funciones dentro de la UIPPL, tal como lo mandata la ley y sin duda, podrán desarrollar adecuadamente las funciones aquí detalladas, siempre que cuenten con formación específica, a excepción del cuidado perimetral y las funciones vinculadas a atención en salud (que no son de su especialidad).

Por su parte, en cuanto a la gestión administrativa, el INR se ha pronunciado contrario a destinar Operadores para ello. Dentro de las condiciones que las UIPPL requieren para funcionar adecuadamente, están incluidas una serie de funciones administrativas muy relevantes para dar soporte al funcionamiento general. Incluso, autoridades han coincidido al señalar que el cambio de modelo hacia la inserción social ha traído aparejado el aumento en el flujo y variedad de tareas administrativas.

Por ello, las Unidades en muchos casos han optado por designar Operadores civiles a esta Subdirección (por ejemplo se ha relevado Operadores desempeñando funciones de mecánica, mantenimiento, economato, cocina, RRHH). Entendemos que es importante que cada Unidad cuente con la cantidad y calidad de funcionarios necesaria para cumplir con las exigencias administrativas que dan soporte a un adecuado funcionamiento. Este personal debe ser civil y debería ser idóneo y/o con formación específica en el área administrativa donde se desempeñe. Esto quiere decir que deberían ser "Administrativos civiles" (no el "Operador" tal como está concebido).

Requieren, tal como cualquier otro funcionario penitenciario, formación penitenciaria para conocer y entender en dónde trabajan, para qué, qué características tiene la población, qué implica la gestión administrativa en una UIPPL, su contribución e incidencia al normal desarrollo del régimen de vida, etc. También es importante que reciban adecuada inducción sobre la institucionalidad (INR) y sus lineamientos generales, así como los particulares de la Subdirección Administrativa Nacional.

A partir de la consulta realizada a las Unidades se cuantificó la demanda en un total de 40 funcionarios administrativos, cifra que consideramos muy subrepresentada dada la necesidad actual y considerando la decisión institucional de designar Operadores para esta función y que en el futuro mediano los funcionarios policiales tampoco continuarían desarrollando esta función.

Consideramos que el INR debería cuantificar el flujo de tareas administrativas actuales por cada PPL (indagar el número de solicitudes de las PPL, de expedientes, etc.) y calcular las necesidades de Recursos Humanos específicos para dicha función en cada Unidad. Las Unidades con gran población de PPL requerirán un refuerzo ineludible de funcionarios.

Por su parte, a la brevedad se requerirá personal especializado para ingresar datos y analizar información que arroja el Sistema de Gestión Carcelaria (SGC); una herramienta que sin lugar a dudas profesionalizará la gestión, a la vez que la dotará de coherencia y transparencia, dada su capacidad de estandarizar la información y los procedimientos de trabajo. Para este rol serán necesarias personas que ya tengan manejo de programas informáticos, las que a su vez deberán ser capacitadas en el SGC, además de las funciones administrativas.

Deberá analizarse entonces la posibilidad de ir transfiriendo funcionarios actuales al escalafón administrativo civil, que cumplan con el perfil establecido y reciban capacitación.

NECESIDADES GENÉRICAS DE RECURSOS HUMANOS PARA TODAS LAS UIPPL

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA

- *Equipos técnicos* integrados por profesionales de 3 especialidades diferentes como mínimo: Trabajador social, Psicólogo y Educador Social. *1 Equipo en cada Unidad.*
- *Asesor legal* con formación terciaria, que oriente las consultas vinculadas a la ejecución de la pena y al régimen de vida. *1 Asesor en cada Unidad.*
- *Operadores para seguimiento individual* de PPL, de nivel terciario o universitario (en disciplinas vinculadas a las ciencias humanas); excepcionalmente algunos pueden ser Operadores con bachillerato aprobado. *Ratio de 1 Operador cada 20 PPL o 1 cada 30 PPL para las Unidades abiertas.*
- *Coordinadores o referentes de Operadores* de nivel terciario o universitario para el trabajo de seguimiento personalizado a PPL. *1 Coordinador de Operadores cada 20 Operadores.*
- *Operadores* con título terciario o universitario para *coordinar las funciones de tratamiento*. 10 Operadores para Unidades cuya población es de hasta 100 PPL (se duplica a 20 en Unidades de más de 100 PPL).
- Para desarrollar diferentes ofertas y actividades socioeducativas y recreativas (pueden ser integrados vía convenios):
 - *Talleristas* de informática, huerta, yoga, ajedrez, murga, taller literario u otras propuestas educativas.
 - *Docentes de Educación física*, entrenadores de fútbol u otros deportes.
 - *Recreadores o animadores* para la dinamización del tiempo libre. Cada UIPPL debe contar con un equipo de 5 (Talleristas / Docentes / Recreadores). En las Unidades medianas, con 500 PPL aproximadamente, la cifra aumenta a 10 y en megaestablecimientos, aumenta a 15, como mínimo.

SUBDIRECCIÓN OPERATIVA

- *Operadores* con bachillerato aprobado, para la *gestión de la seguridad interna y de la convivencia*. *2 Operadores* por piso/sector/barraca y por turno (mañana, tarde y noche).
- *Operador coordinador* con formación terciaria o universitaria para la gestión y coordinación de la *seguridad interna y la convivencia*. *1 Operador coordinador* por turno para toda la UIPPL.
- *Operadores* con bachillerato aprobado para *recepción de visitas*: *2 Operadores* en cada UI.
- *Operadores para acompañamiento a grupos* de PPL en actividades de la vida cotidiana (trabajo, educación u otras), *1 Operador* cada 30 PPL en Unidades de *máxima seguridad* y/o mediana; en este último caso, únicamente para los sectores de máxima seguridad.

Síntesis de necesidades de Recursos Humanos para todas las UIPPL

Cada UIPPL debería contar, a punto de partida, con suficientes Operadores para realizar las funciones de tratamiento y seguridad.

Las Unidades más pequeñas pueden distribuir estas funciones en menor cantidad de personal. Incluso, una persona puede cumplir más de una función o rol, según el requerimiento de la Unidad.

En el "Informe sobre necesidades de recursos humanos para el sistema penitenciario en Uruguay", presentado por la Consultoría en abril de 2015, se encuentra disponible el detalle de la información desglosado por Unidad.

OPERADORES PENITENCIARIOS		
CANTIDAD	ESPECIALIDAD	NIVEL EDUCATIVO
12	UIPPL requieren incorporar civiles para alcanzar al menos un civil integrando el Equipo de Dirección: CED, Unidad N° 3, 8, 12, 14, 15, 16, 19, 22 y 24 (también la Departamental de Artigas, Florida, Paso de los Toros en caso de pasar a la órbita del INR). Además, todas las Unidades deberían contar cada vez con más civiles en su Equipo de Dirección, de acuerdo a lo establecido por el perfil funcional de los Directores y Subdirectores.	Con título universitario o terciario.
87	Técnicos para integrar Equipos técnicos multidisciplinarios.	Con título universitario o terciario.
29	Asesores legales: 1 en cada UIPPL, si consideramos las que actualmente figuran bajo la órbita de INR y las que aún dependen de Jefatura. Las UIPPL más pequeñas no requieren presencia permanente del asesor, pero los megaestablecimientos requieren más de uno.	Con título universitario o terciario.
498	Operadores para seguimiento individual de PPL.	Con título universitario o terciario. Excepcionalmente con bachillerato aprobado.
29	Coordinadores o referentes de Operadores educadores que trabajan en el seguimiento personalizado de PPL (1 en cada Unidad).	Con título universitario o terciario.

La identificación de necesidades de nuevas incorporaciones de Recursos Humanos a las UIPPL se construyó a partir del análisis y aportes de los diferentes insumos. El informe transmite la percepción de necesidades de los establecimientos, pero a su vez incluye una propuesta alternativa tomando en cuenta: lo que las UIPPL dicen necesitar, los Recursos Humanos que efectivamente están en funciones y lo que debiera ser cubierto para un modelo de tratamiento, en base a criterios técnicos y un enfoque hacia la inserción social. Allí se puede leer todo el desglose, y a continuación se presenta la síntesis de las necesidades de Recursos Humanos en general.

OPERADORES PENITENCIARIOS		
CANTIDAD	ESPECIALIDAD	NIVEL EDUCATIVO
98	Operadores destinados a coordinar las funciones de tratamiento (las distintas áreas de Subdirección Técnica).	Con título universitario o terciario.
29	Operadores coordinadores para seguridad interna y convivencia (uno por Unidad).	Con título universitario o terciario.
814	Operadores para gestión de la convivencia y seguridad interna.	Bachillerato aprobado.
100	Operadores para acompañamiento en actividades de la vida cotidiana a grupos de PPL reclusos en máxima seguridad.	Bachillerato aprobado.
TOTAL		1.683 OPERADORES

OTROS FUNCIONARIOS CIVILES		
163	Recreadores, talleristas y/o docentes de deportes o educación física (5 en cada Unidad, como mínimo).	Formación o experiencia en la temática.
40	Administrativos (dato recogido en la encuesta a las UIPPL, posiblemente esté subrepresentado)	Bachillerato aprobado. Formación específica en el área (mecánica, electricidad, administración).

A ello se debe sumar las especificidades de algunas UIPPL que solicitan otros especialistas como médicos, contador, veterinario.

En la actualidad se entiende que para desempeñarse en forma competente en un determinado rol no sólo es necesario realizar ciertas actividades, sino fundamentalmente centrarse en cómo se realizan y qué saberes se movilizan para lograr responder adecuadamente a las demandas del contexto. Un primer paso en la definición de un determinado rol es ponernos de acuerdo acerca de qué tipo de capacidades y competencias vamos a considerar y más precisamente de cuáles son los aspectos claves a relevar.

En la vasta literatura disponible sobre el tema de las competencias podemos encontrar una amplia variedad de definiciones que ponen el acento en distintos aspectos del concepto. La Recomendación 195 de la OIT subraya que la competencia laboral "abarca los conocimientos, las aptitudes profesionales y el saber hacer que se dominan y aplican en un contexto específico". Es la capacidad de interrelacionar y movilizar un conjunto de conocimientos, habilidades, actitudes y valores para responder satisfactoriamente a una demanda laboral: ejecutar una actividad clave, resolver un problema, enfrentar una situación nueva o imprevista, innovar, entre otras, de acuerdo a criterios preestablecidos. Con la finalidad de resolver determinados problemas que plantea la actividad laboral, la persona combina y moviliza –de una manera que le es propia– un conjunto de saberes. Ahora bien, ser competente implica poder demostrarlo. Se trata de actuar frente a una demanda, es decir responder con éxito y calidad a los requerimientos de nuestro ámbito de trabajo.

El proceso de construcción es producto de numerosos aprendizajes que se desarrollan a lo largo de la vida, es un conjunto dinámico, en continuo desarrollo y transformación que no es observable en sí mismo pero que puede inferirse del desempeño.

Para que los saberes se movilicen, es necesario querer hacer, es decir, la motivación personal que se relaciona con una serie de factores personales y condiciones del entorno, ya que el contexto puede estimular o no la motivación y el desarrollo de las competencias.

"Estas capacidades se desarrollan a través de procesos de aprendizaje, sean formales o informales, en diferentes momentos y espacios. Este aspecto nos lleva a la necesidad de contar con mecanismos ágiles de certificación y reconocimiento de saberes, que redimensionen el valor tradicional de las credenciales académicas. Por otra parte, debemos resaltar que no nacemos competentes, pues debemos adquirir, desarrollar y actualizar las capacidades y saberes, ni somos competentes para siempre. En tanto el contexto cambia, ser competente no significa saber hacer siempre lo mismo, implica adaptarse, interpretar las condiciones de cada proceso, mantenerse actualizado, aprender de la experiencia".

Evaluar las competencias implica contrastar lo que la persona es capaz de hacer con lo que se requiere para cumplir determinadas funciones en el ámbito laboral. Para ello es importante tener claro cuáles son las demandas.

En resumen, la competencia:



Poder definir un perfil por competencias sirve para determinar qué se espera de las personas en términos de su desempeño laboral, identificar necesidades de desarrollo de esas competencias y eventuales apoyos para alcanzar los niveles de logro requeridos.

Construir un perfil de competencias implica identificar competencias de diferente tipo, todas ellas claves para desempeñarse en una determinada ocupación o campo ocupacional.

Desde la perspectiva de la gestión laboral, el perfil de competencias es una herramienta muy útil en tanto proporciona los insumos para los procesos de orientación, evaluación de las competencias adquiridas, apoyos y formación para el trabajo.

La competencia laboral puede ser establecida, identificada, medida y, por tanto, evaluada. Del mismo modo, la competencia laboral es susceptible de ser incluida como objetivo de desarrollo en los programas formativos. Todo ello resume su extraordinario potencial como herramienta para organizar acciones formativas, de reconocimiento de aprendizajes y de gestión humana.

² OIT, "Recomendación 195 sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente", Ginebra, 2005. Pág. 4.

³ Billorou, N. Rol del Gestor Laboral, en "Guía para la gestión laboral en centros penitenciarios", OIT/Cinterfor, Montevideo, 2013. Pág. 52 y 53.

¿CUÁL ES LA UTILIDAD DEL PERFIL?



¿Cómo se trabajó en este caso? En un ejercicio de construcción colectiva, Directores de las UIPPL participaron de un taller para trabajar este tema y como producto generaron las bases para el perfil que se presenta en el anexo.

Como punto de partida para trabajar las competencias para la Dirección de las Unidades, nos preguntamos ¿qué se espera del Director de una UIPPL? ¿Cuál es su propósito principal?

Se presenta a continuación el esquema para la elaboración de los perfiles funcionales trabajados.

Se componen por:

DENOMINACIÓN DEL PERFIL
<ol style="list-style-type: none"> 1. Propósito principal de la función 2. Competencias técnicas 3. Requisitos 4. Formación y experiencia recomendable 5. Competencias personales a considerar para la selección 6. Ubicación institucional
Reporta a:
Le reportan:
Interactúa con:

Se trabajó el análisis funcional, que es un enfoque para acercarse a las competencias requeridas mediante una estrategia deductiva. Se inicia estableciendo el propósito principal de la función productiva o de servicios bajo análisis y se pregunta sucesivamente qué funciones hay que llevar a cabo para permitir que la función precedente se logre. Es ideal realizarlo con un grupo de trabajadores que conozcan la función analizada, por ello se trabajó en un taller con Directores, otro con Subdirectores y el tercero con Operadores.

¿Cuál fue la metodología utilizada?



Como ya fuera señalado en el bloque de metodología al comienzo del informe, luego del análisis correspondiente de la consultoría, se presentó las propuestas al Gabinete quien las mejoró y validó. En el anexo se presenta los perfiles por competencias de los Directores, Subdirectores y Operadores, elaborados en el marco de la consultoría (página 58).

Para el desarrollo eficiente y eficaz de la función, además de la delimitación de los perfiles resulta fundamental el establecimiento de marcos regulatorios claros para dichas funciones.

Los funcionarios penitenciarios están sujetos al Estatuto del Funcionario Público en la Administración Central⁹, al igual que los funcionarios policiales. Estos últimos están sujetos además al marco regulatorio de la Ley Orgánica Policial¹⁰.

Sin embargo, los Operadores no tienen marco estatutario para el cumplimiento de sus funciones:

"No hay reglamento que te diga cómo actuar ante determinado problema. Acá todo es muy subjetivo. ¿Qué hago? No sé lo que está bien o está mal. Por ejemplo, ¿cómo intervenir en una pelea entre PPL?"

La consultoría enfatiza que es imperioso establecer marcos regulatorios claros para la actuación de los Operadores penitenciarios en

- Gestión de la seguridad
- Convivencia
- Estándares de calidad en los procesos de trabajo

La primera de las áreas es de particular sensibilidad por cuanto sin el marco regulador, en particular en lo que respecta al uso de la fuerza y los medios de coerción, los Operadores quedan expuestos a situaciones complejas. Estos marcos, una vez establecidos, deben exponerse con claridad también en los contratos y ser suministrados por escrito a todo el personal.

⁹ Ley N° 19.121 de 20 de agosto de 2013.

¹⁰ Ley N° 19.315 de 18 de febrero de 2015.



- Los perfiles presentados son algunos de todos los que conforman la estructura de las UIPL; en las Unidades existen o deberían existir otros puestos de trabajo y cada uno requiere un perfil de competencias específico que se debería desarrollar: Técnicos, Gestor laboral¹¹, Gestor educativo y cultural, Gestor de deporte y recreación, Coordinador o Referente de Operadores que trabajan en el seguimiento personalizado de las PPL, Coordinador de seguridad y convivencia, entre otros.
- Los perfiles deberían compilarse en un único documento que incluya un índice al comienzo para facilitar la búsqueda.
- Los perfiles deben actualizarse periódicamente, de forma de agregar los nuevos, actualizar el/los que se modifique/n o suprimir los que ya no correspondan.
- Una misma persona puede desempeñar más de una función, en tanto sean compatibles; esta es la mejor práctica en los centros más pequeños.
- A futuro también sería recomendable realizar las descripciones ocupacionales más detalladas, incluyendo además del perfil funcional para cada puesto de trabajo u ocupación, los conocimientos técnicos requeridos, el uso de herramientas, máquinas y equipos y las condiciones del contexto, para orientar la "valoración" y la remuneración diferenciales.
- Los niveles o grados de los Operadores deberían definirse en relación con ciertas variables involucradas en el tipo de actividades que realizan: variedad, complejidad, conocimientos necesarios y responsabilidad involucradas en las mismas. A medida que aumenta el grado, la autonomía es mayor, se requieren conocimientos técnicos más complejos y se adquiere mayor responsabilidad. Se debería asociar el nivel o grado a las exigencias del puesto de trabajo.
- En el caso de los Operadores, el Gabinete ha definido que los Operadores que ingresen deben desempeñar cualquier función y rotar en diferentes puestos de trabajo en la Unidad. Esto implica que se está buscando personas polifuncionales, lo que lleva implícito un alto nivel educativo y formación para desempeñar diversas funciones.
- Para las funciones administrativas se deberá ir transitando hacia la incorporación de civiles, con capacitación específica para la función.

• Actualmente falta definición institucional y marco regulatorio que enmarquen el alcance de la figura del Operador. Específicamente no hay estatuto del operador ni ley de reglamentación del INR lo que deja a la institucionalidad en un funcionamiento más "de hecho" que desde un marco normativo, ya que lo único que existe es el marco legal que creó al INR.

• Las Unidades y las actuales diferencias que existen en el funcionamiento en relación con lo establecido por los perfiles funcionales (por ejemplo algunas delegan en los Operadores la recepción y registro de las visitas, otras les delegan el cuidado de la seguridad interna mientras que en otras exclusivamente se destinaron a la Subdirección Técnica) deben tender a homogeneizarse, de acuerdo a los parámetros establecidos por el INR.

• Una estrategia que podría contribuir al cambio cultural que debe acompañar el cambio de modelo, sería asignar la supervisión de la función de convivencia y régimen penitenciario a funcionarios civiles, incluso la propia Subdirección Operativa, y en caso de no ser posible, brindar formación acorde a los funcionarios policiales y asegurar su trabajo en estrecha coordinación con las demás Subdirecciones, sin que éstas queden "subordinadas" a ella.

¹¹ Actualmente se encuentra disponible el Perfil del Gestor Laboral elaborado por OIT/Cinterfor (2013) y otros elaborados por la Subdirección Técnica Nacional.

Identificación de necesidades específicas en materia de capacitación de personal

En el capítulo anterior se presentó las necesidades de incorporación de Recursos Humanos para las UIPL y los perfiles funcionales de Operadores, Subdirectores y Directores. En este capítulo, se analizará qué elementos deben incluirse en la formación básica para todos los funcionarios penitenciarios en tanto marco común que permita el desarrollo de las funciones especializadas.

"Cuando la gente piensa en el concepto 'prisión', tiende a considerar su aspecto físico: muros, vallas, edificios con puertas cerradas y ventanas con barrotes. En realidad, el aspecto más importante de una prisión es la dimensión humana, ya que las prisiones tienen que ver fundamentalmente con seres humanos. Los dos grupos de personas más importantes de una prisión son los reclusos y los funcionarios que los custodian. Y la clave para una prisión bien administrada es la naturaleza de las relaciones entre ambos grupos"¹².

Por ello el INR ha realizado un esfuerzo importante hacia la mejora en la atención, promoviendo un cambio de modelo desde el régimen custodial a un régimen de inserción social que se encuentra en proceso y va permeando en las Unidades. Para dicho cambio ha puesto en marcha diversas acciones que tienen en su centro la reorganización del sistema en base a la incorporación de personal civil, etc.

Por supuesto, para que la gestión pueda realizarse desde adecuados estándares de calidad, requiere condiciones de organización e infraestructura que ayuden. Pero así como la evidencia de la vasta investigación educativa ha demostrado que en educación, los principales elementos de éxito no son la infraestructura, ni el ratio de alumnos por docente, ni los equipos, sino la calidad de sus docentes y directores, en el sistema penitenciario sucede lo mismo. Lo esencial es la calidad de sus recursos humanos.

La selección

"Es esencial que los funcionarios sean cuidadosamente elegidos y adecuadamente capacitados, supervisados y apoyados. El trabajo penitenciario es muy exigente"¹³.

En la selección y gestión, se requiere prestar mucha atención y maximizar las cualidades humanas y éticas de las personas.

"Para realizar esta tarea de manera profesional se requieren buenas aptitudes e integridad personal. Ello supone, en primera instancia, que los hombres y mujeres que trabajen en las prisiones deben ser cuidadosamente elegidos para garantizar que tengan las cualidades personales y la formación educativa adecuadas.

En segunda instancia, es necesario capacitarles en los principios sobre los que debe basarse su trabajo, y en las aptitudes humanas y técnicas necesarias para el mismo. En el curso de sus actividades profesionales debe dárseles la oportunidad de desarrollar y ampliar dichas aptitudes, y proporcionárseles la información más actualizada sobre los temas penitenciarios"¹⁴.

Los convenios internacionales establecen:

Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, principio 18:

"Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley procurarán que todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sean seleccionados mediante procedimientos adecuados, posean aptitudes éticas, psicológicas y físicas apropiadas para el ejercicio eficaz de sus funciones y reciban capacitación profesional continua y completa."

Los Operadores también han observado y sugerido profundizar en la selección, la vocación y las aptitudes; incluso recomiendan formar un comité de selección entendido en la materia.

"Mi entrevista inicial no profundizó en mi vocación" (Operadora Generación 2011). "Sería importante hilar más fino en el ingreso, enfocarse más en un perfil educativo y que le guste lo social, sino después se estresa, se frustra" (Operador 2011).

Actualmente se ve como debilidad que la selección de los Operadores que se designan a cada UIPL se realiza sin considerar los perfiles que necesita la Unidad y en general sin la participación de la misma en la selección. En cambio, el proceso de selección y asignación de cada operador debería realizarse teniendo en cuenta la aproximación de las necesidades de la UIPL con el perfil, la ubicación geográfica, la trayectoria laboral y las preferencias personales del trabajador.

"La gestión eficaz de cualquier organización requiere la existencia de personal suficiente y debidamente capacitado. El personal es del todo indispensable para una buena administración penitenciaria. La gestión de las prisiones consiste en la gestión de personas, desde las más vulnerables hasta las más peligrosas. El personal responsable de la administración cotidiana de las prisiones y del contacto diario con un grupo de personas con problemas y necesidades diversos ha de tener aptitudes y una formación especiales para garantizar la seguridad y vigilancia de esas personas y velar por que los reclusos reciban un tratamiento humano y cuidados según sus necesidades individuales"¹⁵.

Una vez que se concreta el ingreso, todo nuevo funcionario debe recibir inducción y capacitación específica sobre la Unidad donde comience a trabajar, su contexto, características, la organización interna, funcionamiento, indicadores, etc. (también material escrito).

¹² Coyle, A.; Op. Cit.; pág. 13.

¹³ Idem, pág. 13.

¹⁴ Coyle, A.; op. cit. Pág. 13.

¹⁵ UNODC Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito; "Medidas privativas y no privativas de la libertad. El sistema penitenciario. Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal", Nueva York, 2010. Pág. 37

El liderazgo de las Unidades es un elemento fundamental que determina la calidad penitenciaria. El Equipo de Dirección encabezado por el Director, incide directamente en la definición de la cultura de la Unidad y conduce o inhibe procesos de transformación que contribuyan a la inclusión social de las PPL.

Según Coyle *"es imprescindible seleccionarlos prestando especial atención a sus cualidades personales y proporcionarles la más exhaustiva capacitación"*¹⁶.

El perfil de los Directores y Subdirectores de las Unidades corregido y aprobado por el Gabinete del INR (presentado en el capítulo anterior) pone el listón alto, señalando las competencias técnicas y personales que debe tener una autoridad penitenciaria. Deja claro que no cualquier persona tiene las competencias necesarias para cumplir dichas funciones.

Las autoridades de las UIPPL deben recibir una capacitación "más sofisticada" que el resto. En los próximos años, los civiles que ingresen con formación y experiencia en gestión de organizaciones también deberán ser formados para gestionar un tipo de organización muy especial y compleja: la Unidad de Internación de personas privadas de libertad.

*"No resulta fácil la gestión de cárceles hacinadas que alberguen a reclusos muy diversos, algunos peligrosos y violentos, muchos necesitados de servicios de salud mental o de tratamiento de drogodependencias en lugar de verse aislados de la sociedad, y un gran número de reclusos vulnerables por diversas razones de tipo socioeconómico; mucho menos fácil resulta su gestión de manera que se facilite la reinserción. La tarea a que se enfrentan los administradores de los centros penitenciarios, que consiste en encontrar el equilibrio entre la seguridad y la reinserción social de una población muy diversa, y al mismo tiempo responder de manera adecuada a las prioridades, a veces contrapuestas, de los políticos y la ciudadanía, está plagada de dificultades, sobre todo cuando las estructuras son obsoletas y los recursos, limitados"*¹⁷.

Actualmente, en nuestro país, la mayoría de los Directores y Subdirectores de las UIPPL tienen formación policial no penitenciaria (a excepción de los Subdirectores Técnicos que son civiles mayoritariamente, aunque también hay policías). En varios casos son policías que cumplieron servicio durante mucho tiempo en diversas Unidades y allí fueron formándose. Son escasas las direcciones ejercidas por civiles¹⁸, y si bien se reconoce como medida de transición, es importante tender rápidamente hacia un cambio más generalizado (incluso la Subdirección Operativa debería ser ejercida por civiles) y utilizar otros mecanismos de selección, a través de concursos, postulaciones, selección en base al perfil diseñado, que a su vez esté disponible para las personas y sea conocido.

*"No puede presuponerse de que la experiencia sea suficiente para que una persona esté capacitada para ocupar cargos superiores en la administración penitenciaria. Incluso los funcionarios que vienen trabajando desde hace años en puestos inferiores deben ser ayudados a desarrollar aptitudes adicionales antes de asumir un cargo directivo"*¹⁹.

En términos generales se observa la necesidad de apoyar la profesionalización de los Equipos de Dirección de las Unidades en base al perfil de competencias desarrollado por la consultoría y avalado por el Gabinete, la actualización y el intercambio de experiencias. Los mecanismos de encuentro regular entre los directores del interior y la zona metropolitana se valoran como estrategia muy pertinente.

La necesidad de dicha formación se justifica desde la fuerte problemática que se constata entre los cargos directivos quienes soportan un fuerte "estrés de rol"; es decir, un malestar por la inadecuación entre la persona y la función que desempeña. Ese estrés de rol puede tener distintas manifestaciones en las organizaciones. Las fundamentales serían²⁰:

a) La "ambigüedad de rol". Se produce cuando las obligaciones que la organización impone a los cargos directivos no están claras:

- No sabe lo que se espera de su trabajo.
- No tiene suficiente información sobre los objetivos y metas de su trabajo.

b) El "conflicto de roles". Se produce cuando la organización impone a los cargos directivos el desempeño de roles que pueden ser incompatibles o contradictorios:

- Se exigen comportamientos en contra de los criterios personales propios.
- El directivo se encuentra en situaciones que le exigen comportamientos contradictorios.

c) La "sobrecarga de rol". Se produce cuando las exigencias del cargo son excesivas, porque las tareas son excesivas, no están bien distribuidas, hay muchos frentes abiertos y los medios puestos a disposición no son los suficientes:

- Tiene asignadas excesivas tareas.
- Dispone de tiempo y medios escasos para realizarlas.

Es también muy frecuente que los equipos directivos se encuentren sobrecargados y desasistidos.

d) La "incompetencia de rol". Se produce cuando el directivo no sabe o no es capaz de afrontar y desarrollar su papel con el suficiente éxito, sea por falta de experiencia, formación y adiestramiento, o por un inadecuado nivel de atribuciones:

- Se siente abrumado de resolver los problemas que se le plantean.
- No dispone de competencias y bagaje técnico para desarrollar su trabajo.

¹⁶ Coyle, A. op. cit. Pág. 26.

¹⁷ UNODC, op. cit. Pág. 2.

¹⁸ Entre los civiles actuales se encuentran: docentes (de educación primaria y secundaria), psicólogos, estudiantes de trabajo social y medicina, sacerdotes, administradores, etc.

¹⁹ Coyle, A. Idem, pág. 26.

²⁰ Fundación Homeun, PCI "Elaboración de un proyecto de dirección, documento de trabajo". País Vasco, pág. 36.

Mientras para los funcionarios civiles en general, la incorporación a las Unidades ha sido vivida como una elección laboral, un desafío profesional y una apuesta personal, los policías aceptan dicho ingreso como acatamiento a una orden que debe cumplirse (sin dudas, mezclado con expectativas y otros sentimientos). En este sentido, a diferencia de la policía, la designación de autoridades civiles puede ser más desafiante, en términos de que debería resultarles atractiva la propuesta de trabajo, en un marco de mercado laboral amplio y diverso, donde tienen diferentes oportunidades y libertad, sin un "mandato que se debe acatar".

En la actualidad según la Unidad de que se trate, tiene mayor peso una Subdirección que otra, según afirmaciones recogidas y observaciones de campo. Hay Unidades donde la Subdirección de mayor peso es la Operativa, ya que es la opinión de mayor peso a la hora de tomar decisiones o directamente así lo plasman en su organigrama. Esto refleja que aún subsiste la visión de seguridad pasiva en la cultura de muchas Unidades.



No se observó grandes dificultades de relacionamiento entre los miembros de los Equipos de Dirección, a excepción de una de las Unidades visitadas, (constatándose que ello genera un clima de trabajo no colaborativo).

La amplia mayoría se reconocen a sí mismos como equipos de trabajo. La reunión periódica es el ámbito más privilegiado de coordinación. En algunas Unidades la realizan de forma diaria en contextos más informales. En otros casos funciona de forma más estructurada o formal. La comunicación entre ellos es fundamentalmente vía oral. A su vez, trabajan en instancias diferenciadas con sus respectivos equipos de trabajo.

En cuanto a la autonomía, a partir del mandato actual del INR, los equipos cuentan con escasos niveles de decisión para definir proyectos de la Unidad, así como tampoco pueden seleccionar candidatos para ingresar como nuevos funcionarios.

En términos generales, en el afán de organizar unificada y centralizadamente al sistema a efectos de eliminar prácticas discrecionales de conducción y así dotarlo de coherencia, la estrategia parece adecuada. No obstante ello, se entiende que, asegurando recursos humanos capacitados y competentes para la función, a mediano plazo será conveniente brindar progresivamente a los equipos posibilidades de autogestionar recursos materiales, financieros, humanos, en base a proyectos y planes propios formulados en estrecho diálogo y avalados por el INR.

El INR explicita que ha realizado esfuerzos, que sin duda son visibles para el fortalecimiento de los equipos de Dirección de las Unidades:

*"Conjuntamente con el pasaje de las UIPPL al Instituto se designaron equipos de Dirección conformados por distintos escalafones, donde se pretende integrar la mirada de las Subdirecciones Nacionales en cada Unidad. Asimismo, se promueven mecanismos transversales de comunicación a nivel nacional así como el desarrollo de proyectos de Centro con mayor autonomía"*²¹.

¿Qué tanto se está trabajando los proyectos de centro? ¿Todos los Equipos de Dirección están capacitados para eso? En las visitas, la consultoría notó disparidad de niveles.

Tal como plantea Naciones Unidas:

*"la jerarquía que caracteriza al régimen centralizado reduce las posibilidades de las administraciones locales (las UIPPL) de aplicar iniciativas individuales (como por ejemplo, evitar la ejecución de programas de reforma penitenciaria innovadores). Se considera que los sistemas mejor organizados son aquellos que disponen de políticas nacionales claras que garanticen la aplicación de las normas internacionales y nacionales en todo el territorio nacional, pero que, a su vez, permitan a las autoridades locales y regionales una aplicación flexible de las normas convenidas"*²².

Esta meta exige, a su vez, que el INR, en tanto rector y regulador de la política penitenciaria, sea eficiente y eficaz en la fiscalización y control de las UIPPL.

²¹ INR: Plan Operativo Anual 2014.

²² UNODC, op. cit. Pág. 35.

La población de Operadores que entrevistamos es muy heterogénea. La trayectoria laboral de estas personas es variada: profesionales, talleristas, vendedores, ex empleados de comercios, militares, docentes, enfermeros, entre otros. El estereotipo del Operador se construye en la diversidad. Se puede apreciar que en tanto la formación académica del Operador es mayor, mejores competencias técnicas muestra en el desempeño de su trabajo; fundamentalmente quienes tienen formación en Psicología, Trabajo social, Educación social o docencia, manejan más herramientas para el trabajo socio educativo.

Es importante remarcar que existen Operadores con nivel educativo más bajo que muestran competencia en la atención y el buen trato a las personas privadas de libertad, compromiso con la gestión y capacidad de empatía. Por su insuficiente formación de base, tiene menos herramientas técnicas, sin embargo se entiende pueden ir aprendiéndolas con capacitación acorde. Afortunadamente pudo encontrarse muchos Operadores que manifiestan compromiso y fuerte interés en su trabajo, que incluso en condiciones de contexto muy desfavorables, realizan una labor destacable para el desarrollo de los cometidos del INR.

También se observó Operadores que están muy desgastados en el desempeño de su rol, quienes no perciben el impacto de su trabajo en el funcionamiento de la Unidad.

Hay quienes ante el mencionado desgaste se certifican en licencias médicas, hecho que incide negativamente ya que es "mal visto" por su compañeros dada la recarga de trabajo que implican las ausencias este (no se cuenta con información detallada de cuántos son).

Las motivaciones para su postulación a los llamados realizados por el INR también son diversos: curiosidad, conocían a alguien trabajando allí que les recomendó inscribirse, oportunidad de trabajar en un empleo público estable, el salario, o porque quisieron ser policías y no lograron entrar a la Escuela Nacional. Muchos manifestaron motivación por el servicio e interés en trabajar por la defensa y promoción de los derechos humanos de las PPL. En el caso de las mujeres, por ejemplo, esta motivación podría estar vinculada al mandato de género asociado al rol de cuidar a otros, haciéndose cargo de niños, ancianos, enfermos, y por qué no, PPL.

En su mayoría los Operadores del interior fueron de los últimos en ingresar al sistema. Sus dispositivos formativos fueron distintos a los aplicados para aquellos que se integraron en la zona metropolitana y lugares allegados a la misma.

Elementos para la formación de operadores

En este bloque, se presenta el análisis de los elementos de formación que debería incluir la oferta formativa penitenciaria, teniendo en cuenta el Perfil de competencias del Operador Penitenciario elaborado, los aportes documentales proporcionados por el INR y el CEFOPEN, así como los insumos recogidos durante el trabajo de campo.

En 2011 CEFOPEN brindó el primer curso básico para Operadores Penitenciarios, con una impronta fuertemente policial.

En 2012 se revisó la propuesta y se introdujeron cambios que se traducen en una

"(...) formación que enfatizó como contenido fundamental la intervención socioeducativa y el trato directo con las personas privadas de libertad en la convivencia, desde el enfoque de derechos humanos, propuesta que continuó en los años siguientes y actualmente, comenzando un nuevo gobierno se redefine el perfil técnico profesional de Operador Penitenciario, a partir de la evaluación de la experiencia del período anterior"²³.

Existe actualmente una propuesta diseñada por CEFOPEN y la Unidad de Gestión y Planeamiento Educativo, con apoyo de la Unidad Ejecutora de CIT / Cinterfor para el Programa de Justicia e Inclusión.

Es importante puntualizar que esta consultoría se desarrolló en paralelo al proceso de diseño de dicha malla, por cuanto los aportes realizados están materializados en los informes de avance 1 y 2, y a través del diálogo sostenido entre el equipo consultor y la Unidad Ejecutora, durante el transcurso del trabajo.

Realizadas estas aclaraciones, de la lectura realizada a la "Malla curricular del curso básico para Operadores Penitenciarios", se destaca que en términos generales hay gran sintonía con las apreciaciones que se presentan en este informe.

La referencia a la formación por competencias sin dudas es muy pertinente. La consultoría entiende que se debe proponer una formación profesional organizada en torno a las competencias que el trabajador debe desempeñar en situaciones reales de trabajo. Es decir, una manera de enseñar cuyo centro está en el desarrollo y la integración de saberes y de esquemas referenciales de acción, que es propia y específica -en calidad y cantidad- del ejercicio de cada rol profesional.

A modo de observación se señala que la formación específica para el trabajo con mujeres no aparece suficientemente jerarquizada en el diseño curricular.

²³ CEFOPEN, Unidad de Gestión y Planeamiento Educativo, "Malla curricular del curso básico para Operadores Penitenciarios". Propuesta a aprobar, Montevideo, junio de 2015, pág. 1.

Teniendo en cuenta que el propósito principal de la función del Operador Penitenciario es *promover y acompañar con intención socioeducativa a las PPL durante el cumplimiento de su régimen penitenciario, en un marco de respeto absoluto de los derechos humanos*²⁴, la formación debe incluir variedad de contenidos de tipo conceptual, procedimental y actitudinal.

La currícula ha de jerarquizar contenidos que den sentido y permitan el cabal cumplimiento de este mandato. Ello tomando en cuenta que el enfoque ha de ser el de la educación permanente, tal como lo establece el Artículo 1° de la Ley General de Educación²⁵, y por ende la formación habrá de transitar diversas etapas, respondiendo así al modelo aproximativo - asociativo²⁶.

A la hora de construir una malla curricular, la selección y organización de los contenidos debe intentar armonizar los intereses y necesidades institucionales con los propios de los futuros Operadores, lo cual puede sintetizarse en el planteo de "qué debe enseñar el CEFOPEN y qué deben aprender los futuros Operadores".

Así, a través de las observaciones e insumos recogidos en la diversidad de visitas realizadas, entrevistas y talleres, la consultoría entiende que la propuesta educativa ha de contemplar la enseñanza de contenidos:

a) Relativos a conceptos y sistemas conceptuales, definiciones, principios, leyes, enunciados, convenciones, pactos, protocolos, y otros instrumentos normativos y de regulación. En síntesis, información que los nuevos RRHH deberán incorporar en forma significativa; esto es, que pueda dar un marco de sentido a la función, apelando a ella cada vez que una situación real de trabajo así lo amerite. En este sentido, la consultoría recogió argumentos de diversos actores del sistema que señalaron que una serie de conceptos sustantivos para la función, no habían sido jerarquizados durante la formación (por ejemplo los referidos al régimen de ejecución de la pena, los mecanismos de redención y otros diversos contenidos que regulan el régimen de vida en privación de libertad) en tanto otros que sí insumieron una carga horaria importante en el curso, no tuvieron pertinencia para el trabajo a desempeñar.

"Hubiera sido bueno que nos formasen a nivel legal: ¿Qué es la libertad anticipada?, ¿en qué consiste?, ¿y la transitoria? Los descuentos, ¿de qué, cuánto?... tener una noción básica. Porque las internas tienen mucha incertidumbre, no manejan su tiempo" (Operadora generación 2011).

Sin embargo, no basta con obtener información y tener conocimientos acerca de las cosas, hechos y conceptos sobre los sistemas penal y penitenciario; es preciso además comprenderlos y establecer relaciones significativas entre ellos; interpretarlos y poder aplicarlos.

b) Relativos a *procedimientos*, es decir, el conjunto de acciones que facilitan el logro de la misión del INR y el cumplimiento de la función para la que el funcionario ha sido mandatado. Por ello, tanto los futuros funcionarios como aquellos que ya están cumpliendo funciones, deberán "saber hacer", saber desarrollar las funciones específicas de su rol. Para ello, la formación curricular deberá proveer los requisitos fundamentales para el aprendizaje de competencias y destrezas necesarias para que los funcionarios del sistema incorporen técnicas, métodos y acciones y secuencias de acciones necesarias para la gestión de las UIPPL.

En esta área de contenidos, se relevó la mayor demanda de formación. También diversos Operadores señalaron que a la hora de enfrentarse al ejercicio real de la función, "...no teníamos idea de qué había que hacer. Me dieron el puñado de llaves, el cuaderno y el Handy y me dijeron: 'maneja'". Por su parte algunas de las autoridades de las Unidades entienden que la formación que reciben para el ejercicio de la tarea no es del todo satisfactoria.

c) Relativos a *actitudes*, es decir los valores y normas en los que se inspira el sistema penitenciario nacional, y la propia función pública, conducentes al equilibrio organizacional y personal, para el clima de trabajo armónico, así como promotores de experiencias de gestión institucional innovadoras, de la convivencia respetuosa de los múltiples actores del sistema y de la promoción de la inserción social de las PPL. Por tal razón, la formación habrá de tomar en cuenta, también desde el modelo aproximativo - asociativo, que el cambio de actitudes irá apareciendo gradualmente en función de los contenidos, las experiencias significativas y la presencia de recursos humanos y materiales que dignifiquen la función.

Es en esta área en la que se recogieron mayor número de demandas, por parte de los mandos medios y autoridades de las Unidades. Se aduce un bajo nivel de compromiso con la función, sobre todo por parte de Operadores de trato directo, quienes faltan, se certifican por dolencias de salud reiteradamente y, como fuera señalado más arriba en el informe, perjudican a sus pares con el consiguiente recargo de tareas. Asimismo, también aducen escasez de proactividad e iniciativa para transformar las rutinas de trabajo en oportunidades de crecimiento personal, tanto para los funcionarios como para las propias PPL.

²⁴ Ver Perfiles por Competencias de los Operadores Grados 1, 3 y 5, elaborados en el marco de esta consultoría y aprobados por el Gabinete del INR, en anexo págs. 103 - 113, del presente informe.

²⁵ Ley N° 18.437 de 12 de diciembre de 2008; Artículo 1°. (De la educación como derecho humano fundamental).- Declárase de interés general la promoción del goce y el efectivo ejercicio del derecho a la educación, como un derecho humano fundamental. El Estado garantizará y promoverá una educación de calidad para todos sus habitantes, a lo largo de toda la vida, facilitando la continuidad educativa.

²⁶ Basado en la pedagogía constructivista, plantea la construcción del aprendizaje a través de la organización de métodos y estrategias de apoyo que permitan a quienes aprenden, construir su propio saber, su propia estructura cognitiva a través de las sucesivas aproximaciones al conocimiento, en crecientes grados de complejidad, especialidad y profundidad (Vigotsky, L.; Piaget, J.; Ausubel, D., entre otros). El constructivismo concibe al aprendizaje como resultado de un proceso de construcción personal-colectiva de los nuevos conocimientos, procedimientos y actitudes, a partir de los ya existentes y en cooperación con los compañeros (o pares) y el docente o facilitador.

A modo de ejemplo, “todos saben hacer un PIT”²⁷, fundamentan los integrantes del equipo del CEFOPEN; sin embargo en la práctica, son pocos los Operadores que llevan a cabo esta tarea específica de su función.

A continuación se presenta una grilla que señala, solo a modo de ejemplo, algunos de los contenidos sustantivos que la consultoría considera deben ser parte de la malla curricular básica para la formación de RRHH del sistema penitenciario uruguayo, a partir del relevamiento y la descripción de perfiles funcionales realizados²⁸.

CONTENIDOS			
ÁREAS DE FORMACIÓN	CONCEPTUALES	PROCEDIMENTALES	ACTITUDINALES
Sistema penitenciario, INR y UIPPL	Sistema penal y sistema penitenciario: marco normativo, organismos rectores, organización y régimen de ejecución de la pena.	Cómo funciona y quién realiza la orientación y apoyo en el proceso de ingreso y adaptación de la PPL. Entrevista inicial y clasificación correspondiente, explicitación de las normas de convivencia, sus derechos y deberes. Planificación y alojamiento en el sector que corresponda, procurando su seguridad.	Valoración de la transparencia y la ética profesional, especialmente en la función pública; la vocación de servicio. Valoración de la importancia del logro de los objetivos institucionales.
	Población privada de libertad en el Uruguay: caracterización sociodemográfica; elementos cuantitativos y cualitativos; las mujeres privadas de libertad, características específicas; “conductas tipo” de las personas en contextos de privación de libertad; momentos críticos.	Cómo brindar información y orientación legales básicas a las PPL: qué es la libertad anticipada, en qué consiste, qué es una salida transitoria, cuándo y con qué requisitos pueden solicitarse; qué es el régimen de redención de pena y cómo se computa y aplica, etc. Cómo cumplir eficiente y eficazmente la función de acompañamiento en el régimen de tratamiento; atención de los aspectos emocionales y conductuales bajo un relacionamiento respetuoso y profesional; miedos y resistencias; Herramientas para el trabajo; la observación: entrenamiento específico, qué observar, cómo observar hechos sin cargar juicios, para qué; la técnica de la entrevista; competencias comunicativas: cómo escuchar, retroalimentar y problematizar; cómo desarrollar reuniones efectivas; cómo ejercer el autocontrol bajo condiciones de estrés u hostilidad; cómo establecer límites; técnicas de negociación, mediación, tratamiento y resolución de conflictos.	Valoración sobre la importancia de su rol y el compromiso y responsabilidad en el desarrollo de la función. Valoración de la importancia del trabajo colaborativo y cooperativo.

CONTENIDOS

ÁREAS DE FORMACIÓN	CONCEPTUALES	PROCEDIMENTALES	ACTITUDINALES
Tratamiento y promoción de la inserción social de las PPL	<ul style="list-style-type: none"> - Fundamento del régimen de tratamiento; - el Plan de Trabajo Individual; - el principio de igualdad y no discriminación; - medidas afirmativas; - la perspectiva de género en el trabajo interpersonal. 	<p>Cómo asegurar la igualdad y la no discriminación en el trabajo con las PPL; el trato imparcial y la atención a la diversidad a personas de grupos vulnerables (discapacitados, con enfermedades, diferentes etnias, religiones, nacionalidades, etc.).</p> <p>Cómo orientar el trabajo con las mujeres PPL y especialmente con las madres.</p> <p>Cómo motivar e incentivar a las PPL para el cumplimiento de normas, la fijación de metas personales y el cumplimiento de actividades acordadas.</p>	<p>Valoración del tratamiento como un proceso integral.</p> <p>Promoción y ejercicio de la empatía, la actitud crítica, la responsabilidad, la imparcialidad y el respeto.</p> <p>Valoración de una comunicación respetuosa y efectiva; valores para la promoción de una convivencia respetuosa: transparencia y ética profesional; responsabilidad y compromiso; autocontrol, vocación de servicio.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> - La comunicación asertiva y respetuosa; - el buen trato y el relacionamiento con las PPL. - La planificación, el seguimiento y la evaluación del trabajo. 	<p>Cómo comunicarse en forma efectiva con diferentes interlocutores vía oral y escrita (PPL, compañeros y superiores, familias, actores extrapenitenciarios). Herramientas de comunicación, formas de registro.</p> <p>Cómo trabajar en equipo (con el grupo de trabajo y con las PPL). Cómo promover el trabajo en equipo entre las PPL.</p> <p>Cómo analizar información, monitorear y evaluar información técnica para la toma de decisiones.</p> <p>Cómo planificar, gestionar y evaluar la función designada.</p> <p>Cómo diseñar, dar seguimiento y evaluar proyectos, áreas y actividades (educativa, laboral, cultural, deportiva y recreativa), teniendo en cuenta:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) recursos disponibles y estrategias para la búsqueda de recursos negociación con la Dirección; b) coordinaciones con el área correspondiente; c) realización de tareas administrativas: informes, planillas de control, registros y otras necesarias para el desarrollo de las funciones. <p>Cómo preparar para el egreso, cómo trabajar con las familias.</p>	

De acuerdo a la información relevada y a la recogida en las diversas entrevistas, la formación de los Operadores en materia de seguridad ha sido y es una tensión. De hecho, las dos generaciones incorporadas al sistema (2011 y 2013) han recibido formación con distinto énfasis. Así, la observación del desarrollo de las funciones *in situ* por parte de los Operadores durante las visitas, evidenció dos “modelos”: uno cuyas funciones están predominantemente vinculadas a las seguridad (como la Unidad N° 12 “Cerro Carancho”) y otro más volcado al tratamiento (como en las Unidades N° 6 “Punta de Rieles, N° 13 “Las Rosas” o N° 17 “Campanero”, por citar algunos ejemplos).

No obstante esta constatación, la consultoría –como se menciona en diversos tramos de este informe– recogió manifestaciones tanto de autoridades como del personal penitenciario sobre la importancia y la necesidad de recibir formación específica en esta área, aun cuando la enorme mayoría expresó que nunca atravesó una situación de riesgo.

Esta tensión se coloca en un lugar central frente al escenario anunciado de paulatino retiro de funcionarios policiales del área intramuros y su progresiva sustitución por funcionarios civiles.

La función de seguridad es un área sustantiva del sistema penitenciario, mas no la única ni la más importante. Como lo enuncia el INR, su misión es:

“Contribuir al desarrollo de una sociedad más segura garantizando el cumplimiento eficaz de las medidas privativas de libertad y sus alternativas dispuestas por el Poder Judicial, proporcionando a las personas sujetas a estas medidas un trato digno, desarrollando programas socio laborales e intervenciones técnicas que contribuyan a disminuir las probabilidades de reincidencia delictual”.

La labor de los funcionarios penitenciarios trasciende ampliamente la custodial:

“Deben comprender que no son meramente guardianes, cuya única tarea es privar a otros seres humanos de su libertad. No son, por cierto, vigilantes cuya tarea consista en infligir un castigo mayor que el ya impuesto por las autoridades judiciales. Su tarea es combinar su papel de custodios con una función educativa y reformadora. Esto requiere un gran talento personal y altas aptitudes profesionales”²⁹.

LOS CONVENIOS INTERNACIONALES ESTABLECEN:

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 10:

Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, artículo 2:

En el desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana, y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas.

Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, regla 46 (2):

La administración penitenciaria se esforzará constantemente por despertar y mantener, en el espíritu del personal y en la opinión pública, la convicción de que la función penitenciaria constituye un servicio social de gran importancia y, al efecto, utilizará todos los medios apropiados para ilustrar al público.

Regla 48: Todos los miembros del personal deberán conducirse y cumplir sus funciones en toda circunstancia, de manera que su ejemplo inspire respeto y ejerza una influencia beneficiosa en los reclusos.

Por tal razón la formación que reciban en materia de seguridad ha de ser integral, de calidad e impartida por los mejores profesionales en la materia, lo cual permitirá aprehender que para el mantenimiento del orden, prevenir los desórdenes es siempre mucho mejor que tener que enfrentarse a los mismos una vez que han estallado.

“El personal debe recibir la capacitación técnica necesaria. Debe conocer muy bien los requisitos de seguridad. Ello incluye el aprendizaje del uso de la tecnología de seguridad: llaves, candados y equipo de vigilancia. Debe enseñárseles a llevar los registros adecuados y a preparar los informes necesarios. Y, por encima de todo, deben comprender la importancia de su contacto directo con los reclusos. La seguridad del candado y la llave debe complementarse con la seguridad que da el saber quiénes son los reclusos y qué conducta puede esperarse de ellos. Se trata de temas de seguridad dinámica”³⁰.

“Los desórdenes van desde los incidentes aislados con un solo recluso hasta la insurrección y el motín. Es muy raro que los desórdenes estallen espontáneamente. Normalmente, hay muchos indicios que avisan que se están incubando problemas. Un funcionario penitenciario debidamente capacitado reconocerá estos indicios y actuará para evitar los problemas. Y se trata de una aptitud que puede enseñarse”³¹.

²⁹ Coyle, op. cit. Pág. 15.

³⁰ Coyle, A. Op. Cit. Pág. 22.

³¹ Idem, pág. 24.

En este sentido, la formación deberá incorporar con especial énfasis los principios de la seguridad dinámica, lo cual implica que el personal llegue a conocer mejor a cada PPL, lo que permitirá realizar una evaluación mucho más fiable de los riesgos de seguridad³².

LOS CONVENIOS INTERNACIONALES ESTABLECEN:

Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, regla 54:

(1) Los funcionarios de los establecimientos no deberán, en sus relaciones con los reclusos, recurrir a la fuerza, salvo en caso de legítima defensa, de tentativa de evasión o de resistencia por la fuerza o por inercia física a un orden basada en la ley o en los reglamentos. Los funcionarios que recurran a la fuerza se limitarán a emplearla en la medida estrictamente necesaria e informarán inmediatamente al director del establecimiento sobre el incidente.

(2) Los funcionarios penitenciarios recibirán un entrenamiento físico especial que les permita dominar a los reclusos violentos.

(3) Salvo en circunstancias especiales, los agentes que desempeñan un servicio en contacto directo con los presos **no estarán armados**. Por otra parte, no se confiará jamás un arma a un miembro del personal sin que éste haya sido antes adiestrado en su manejo.

Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, artículo 3:

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza **sólo cuando sea estrictamente necesario** y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas.

Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, artículo 5:

Ningún funcionario encargado de hacer cumplir la ley podrá infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias como estado de guerra o amenaza de guerra, amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna, o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, artículo 6:

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley **asegurarán la plena protección de la salud** de las personas bajo su custodia y, en particular, tomarán medidas inmediatas para proporcionar atención.

¿Qué elementos de seguridad física debieran incluirse entonces? Coyle sostiene que en relación con el uso de la fuerza, todo el personal debe pasar por un entrenamiento que lo capacite en los medios legítimos para reducir físicamente a las PPL violentas, tanto a nivel individual como de grupo, utilizando el mínimo de fuerza.

Los Operadores deben ser formados bajo la consigna de que en general la gran mayoría de las PPL responderá sin incidentes. Ocasionalmente, algunos individuos o pequeños grupos pueden actuar de manera violenta:

*"debiendo ser controlados utilizando la fuerza. Es importante que, desde el primer momento, todos los funcionarios sean conscientes de las circunstancias en las que están autorizados para usar la fuerza: el primer principio es que la fuerza debe utilizarse sólo cuando sea absolutamente necesario y, en ese caso, sólo en la medida necesaria. Ello implica que debe existir una serie de procedimientos claros que definan en qué circunstancias puede utilizarse la fuerza y cuál debe ser la naturaleza de la misma. La decisión de utilizar la fuerza sólo puede ser adoptada por el funcionario de mayor jerarquía que en ese momento se encuentre en servicio. En todo caso, se registrará el incidente y se explicarán los motivos"*³⁴.

Desde el análisis de la consultoría el tema se ha interpelado y se ha ido discutiendo a fondo las diversas opiniones encontradas, en atención al riesgo que el énfasis en la formación en seguridad desdibuje la función educadora de los Operadores. Por tanto se entiende que la formación en seguridad ha de ser complementaria a la vinculada al tratamiento de las PPL y debiera incluir contenidos específicos como:

Conceptuales

1. Conceptos de seguridad; seguridad humana, seguridad ciudadana, seguridad penitenciaria (el tránsito hacia el modelo de seguridad integral); significados e implicancias.
2. Disposiciones vigentes establecidas por el INR en la materia de seguridad (incluye seguridad contra incendios, accidentes laborales, etc.).
3. Régimen de disciplina y convivencia, disposiciones vigentes.
4. Tipos de dispositivos de seguridad.

³² Ibidem. Pág. 24.

³³ Ibidem. Pág. 27.

³⁴ Ibidem. Pág. 27.

Procedimentales

5. Detección temprana de manifestaciones de problemas
6. Actuación en caso de incidentes y disturbios.
7. Actuación en caso de incendios.
8. Actuación en caso de situaciones de emergencia masiva.
9. Controles de seguridad que se realizan a los funcionarios de las UIPPL.
10. Controles diferenciales y generales a las PPL, en forma sistemática y continua (numéricos y nominales, inspecciones) y al relevar el turno.
11. Actuación y gestión del ingreso y egreso de las visitas bajo la normativa de seguridad, en el marco de un buen trato y respeto de las personas.
12. Actuación en la imposición de sanciones disciplinarias (en qué consisten, cómo se aplican, qué establece la normativa internacional).
13. Entrenamiento en técnicas disuasorias que permitan el control de situaciones de violencia con el mínimo empleo de la fuerza.
14. Entrenamiento en los medios legítimos para reducir físicamente a las PPL desde el principio de ultima ratio.

Asimismo, la formación debe integrar contenidos específicos sobre el régimen de progresividad en el que se estructura el sistema penitenciario nacional. El Operador debe estar preparado para armonizar sus funciones con los distintos niveles de seguridad (cerrada, media y abierta) del sistema en general y de la Unidad en la que se desempeña en particular. El puesto de trabajo en principio puede parecer el mismo, pero en la realidad las condiciones del contexto de trabajo varían en complejidad y criticidad. Por tal razón la consultoría entiende que el sistema debiera prever incentivos, compensaciones, primas, en reconocimiento al desempeño en contextos de especial complejidad y criticidad.

Actitudinales

15. Valoración del discernimiento, capacidad de distinguir los planteos y necesidades expresadas por las PPL.
16. Valoración de la búsqueda de soluciones de forma proactiva y creativa.
17. Promoción y ejercicio de la empatía, la actitud crítica, la responsabilidad, la imparcialidad y el respeto.
18. Valoración de una comunicación respetuosa y efectiva.
19. Valores para la promoción de una convivencia respetuosa: transparencia y ética profesional
20. Responsabilidad y compromiso; autocontrol, vocación de servicio.

La formación complementaria para Operadores grados 3 y 5

Los Operadores Grados 3 y 5 tienen, según los perfiles diseñados en el marco de esta consultoría y aprobados por el Gabinete del INR, funciones de mayor nivel técnico en el proceso de tratamiento de las PPL, así como de articulación, dinamización y coordinación de equipos de trabajo, por cuanto se entiende necesitan formación complementaria en aspectos técnicos inherentes a su rol, según se lista a continuación:

Bloque de contenidos conceptuales

1. Contenido de un Plan individual de trabajo (PIT), su diseño y elaboración, acordado con la PPL y su aplicación.

Bloque de contenidos procedimentales

Contenidos para la gestión de funciones relativas al tratamiento

2. Seguimiento y evaluación de los planes individuales de trabajo (PTI) en articulación con el equipo de trabajo a cargo;
3. Elaboración de diagnósticos de las PPL, conjuntamente con el equipo multidisciplinario de la Unidad.
4. Cómo establecer acuerdos de trabajo con las PPL³⁵.
5. Criterios para realizar una derivación responsable a especialistas u otros servicios.
6. Cómo acompañar a la personas en la preparación del proceso de egreso, en base a los lineamientos del INR. Plan individual pre y post egreso.
7. Cómo trabajar con las familias: cómo informar y brindar orientación a las familias, estrategias de trabajo para fortalecer su rol de apoyo a la PPL.

Contenidos para la gestión de equipos de trabajo

8. Cómo gestionar el desempeño de personas/funcionarios a su cargo, apoyando el desarrollo de sus competencias (evaluar, identificar necesidades de mejora y colaborar en su desarrollo).
9. Liderazgo transformacional, conducción de equipos de trabajo, acompañamiento y motivación.
10. Cómo monitorear el clima de trabajo, mediando para resolver los conflictos dentro del equipo y fomentando el espíritu de cooperación.
11. Tutoría de funcionarios integrantes del equipo de trabajo (un elemento que no ha sido incorporado en el perfil pero sería conveniente).
12. La gestión de Recursos Humanos inclusiva y no discriminatoria cualquiera sea la diferencia, y en particular con las mujeres.

El INR debe aclarar la situación de los Operadores Grado 3, en la medida que actualmente tienen bajo su responsabilidad la coordinación del trabajo de otros Operadores; son referentes, ejercen liderazgo y reciben solicitudes de apoyo de los Operadores Grado 1.

³⁵ Trabajan con personas en situaciones de extrema vulnerabilidad (numerosas situaciones de jóvenes con consumo problemático de sustancias, con historiales de abuso y violencia intrafamiliar, desvinculados a temprana edad del sistema educativo) y parte del trabajo consiste en buscar estrategias para fortalecer la autoestima y la capacidad de desarrollar un plan de vida. Debe apoyarse en los servicios específicos existentes (públicos o privados) para el tratamiento (int y extramuros).

La tensión identificada es que estos Operadores no han sido formados para ello, por tal motivo en los próximos años el INR debería brindarles en un primer momento la formación compensatoria necesaria y en un segundo momento, habilitar el pasaje de grado, de forma tal que puedan continuar la carrera penitenciaria y en la medida de cumplir con los requisitos, obtener remuneración acorde a las funciones que desempeñan y niveles de responsabilidad inherentes.

La consultoría entiende que esta situación deberá resolverse prontamente en virtud que estos Operadores realizan “de hecho” funciones de coordinación. Si coordinan el trabajo de otros pero sin embargo no tienen la legítima “responsabilidad” definida institucionalmente, se conforma una “zona gris” que habilita interpretaciones varias que desembocan en situaciones complejas y conflictivas en el seno de los propios equipos de trabajo. Se trata de una clara práctica disfuncional.

En esta situación puede estar una de las causas al deficitario acompañamiento / supervisión de los Operadores. Si bien no son todos los casos, hay muchos con importantes debilidades, que surgen por la falta de comunicación, desorganización, ausencia de acompañamiento y en algunos casos el ejercicio de la supervisión únicamente como control, sin un acompañamiento y orientación.

En el otro polo, se recogieron testimonios de Operadores que afirman recibir acompañamiento y apoyo a los que valoran especialmente ya que les ha servido para mejorar su trabajo, para evacuar dudas emergentes durante el ejercicio de la tarea y también a la contención en los momentos difíciles.

La propuesta metodológica para la formación de Operadores Penitenciarios

Las competencias requeridas para el desempeño eficiente y eficaz de las funciones especializadas implican el aprendizaje de contenidos conceptuales. Sin embargo, como se ha descrito en apartados anteriores, hay otro conjunto de contenidos de igual nivel de importancia, que involucran conocimientos de tipo procedimental y actitudinal.

Por tal razón se entiende que la propuesta metodológica ha de estar asentada en una pedagogía problematizadora, que permitirá la construcción del conocimiento en función de la reflexión, trascendiendo así la mera abstracción. Ello implica que la formación deberá privilegiar la praxis reflexionada a partir del ejercicio real, en terreno, de los contenidos (conceptuales, procedimentales y actitudinales) aprendidos, así como complementar y enriquecer con ejercicios de rol, estudios de casos reales.³⁶ Las entrevistas realizadas a los diferentes actores de las Unidades arrojaron la opinión unívoca de la necesidad de fortalecer la formación práctica, dentro de las UIPPL. “La formación sustantiva es en terreno” manifiestan, por tanto se entiende que ha sido muy pertinente la inclusión de la práctica y a la vez debería reforzarse.

A efectos de enriquecer la propuesta metodológica se presentan algunas de las opiniones recogidas:

- Contar con tutores/adscriptores referentes que sean Operadores de desempeño destacado.
- Contar con algunos educadores/docentes con experiencia de trabajo en las UIPPL (Operadores de desempeño destacado).
- “Preparar mejor a la gente en lo cotidiano, llevarles fotografías, llevar Operadores que transferan conocimientos desde la práctica”.
- “Que una comisión de cada centro les fuera a contar a la escuela”.
- Poder conocer otras Unidades durante la formación. En el interior, es adecuada la estrategia de formar para la Unidad en la que irá a desempeñarse la persona. No obstante, es bueno que en su proceso de formación conozca otras, (de régimen abierto, medio y cerrado; también UIPPL de pequeño porte y megaestablecimientos).

“No puede ser que se saque una tanda de gente y en un mes se certifiquen por estrés; hay que mostrar más y hacerlos vivir la realidad del trabajo”.

- Por su parte, CEFOPEN debe garantizar que en esta formación “a medida” en el interior, haya coherencia con los cometidos de todo el INR y se cumplan estándares de calidad mínimos, comunes para todos.

³⁶ El método del caso: los estudiantes preparan el caso individualmente y reflexionan sobre las principales cuestiones: ¿Cuál es el principal problema? ¿Qué medidas alternativas se pueden tomar? ¿Qué harías si fueras la autoridad u Operador en cuestión? Antes de ir a clase, los estudiantes se reúnen con su equipo para debatir y comparar sus análisis y contrastar sus puntos de vista. El caso se discute en clase, donde el profesor favorece el debate exhaustivo. Se analizan y evalúan las distintas soluciones y se estudian las conclusiones y los conocimientos clave.

“Los objetivos de la enseñanza en la Formación Profesional se han ampliado. Se pretende que los alumnos, además de los conocimientos y el dominio de procedimientos del oficio, adquieran otro tipo de capacidades: seleccionar y aplicar las mejores soluciones para resolver situaciones problemáticas, y fundamentar sus decisiones. Tomar conciencia de las propias capacidades y posibilidades y emplear estrategias que les permitan el aprendizaje autónomo. Capacidad de comunicación, trabajo en equipo, gestión de procesos que aseguren criterios de calidad, productividad, seguridad. El logro de estos objetivos requiere nuevas propuestas para enseñar y para evaluar. Las estrategias de enseñanza deben promover el desarrollo de las capacidades que están en la base del saber hacer profesional y además, ser coherentes con los nuevos enfoques del aprendizaje y de la construcción del saber hacer profesional”³⁷.

En este sentido, se considera muy buena la estrategia propuesta de formación por competencias (explicitada en el documento de CEFOPEN “Malla curricular del curso básico para Operadores Penitenciarios”, propuesta de junio de 2015).

Algunas de las características de las nuevas propuestas respecto de la manera de enseñar, son las siguientes:

1. Comenzar cada nuevo proceso de enseñanza con una evaluación de los saberes y de las experiencias previas de los estudiantes, pues estos constituyen los puntos de partida para promover la construcción de aprendizajes significativos.
2. Establecer la mayor cantidad posible de relaciones entre los aprendizajes previos de los estudiantes y el material que se pretende enseñar. Esto tiene la finalidad de ayudar a que el estudiante asimile el nuevo material a sus esquemas previos y pueda reestructurar sus saberes en niveles crecientes de complejidad.
3. Centrar la enseñanza de cada módulo en la resolución de situaciones problemáticas habituales de la práctica profesional, en proyectos, en tareas, en análisis de casos.
4. Realizar, durante el desarrollo de los módulos, actividades individuales y grupales que demanden de los estudiantes trabajo intelectual: comprensión, formulación y prueba de hipótesis, integración de los aprendizajes, producción, propuesta de mejoras.
5. Proponer que el estudiante realice actividades, resuelva problemas y sea capaz de explicar lo que hace y por qué lo hace de determinada manera. Si el estudiante es capaz de comprender y explicar las acciones concretas que realiza, esto le ayudará a adquirir otras capacidades más complejas para proyectar y gestionar la acción.

6. Equilibrar el aprendizaje de conocimientos con la práctica de procedimientos, la resolución de problemas, la realización de tareas, el diseño y la gestión de proyectos que pongan en juego la integración y la transferencia de los aprendizajes.

7. Valorizar el error como medio para comprender el proceso de aprendizaje del alumno, y ayudar a éste para que lo identifique y corrija.

8. Integrar las actividades de aprendizaje y evaluación como forma de realimentar el proceso de enseñanza y de promover la reflexión de los estudiantes sobre el propio aprendizaje.³⁸

Si bien la competencia se desarrolla mediante la práctica del rol, la experiencia, por sí sola, no basta para formarla. Es necesario trabajar sobre la experiencia, sacar partido de ella, pensar, reflexionar sobre lo que se ha hecho, proponer otras alternativas, tratar de comprender lo que se hace.

• “La formación debe basarse en la práctica reflexiva. El trabajador construye la competencia a partir del análisis y la reflexión sobre su propia práctica.

• La ayuda del formador consistirá, básicamente, en favorecer el proceso de reflexión, la adquisición y la profundización de fundamentos teóricos que están en la base de las soluciones y de las decisiones.

• La capacidad de reflexionar sobre la práctica constituye una disposición, una forma de aprender y de hacer, que se puede adquirir.

• La práctica reflexiva constituye un objetivo de la formación profesional. Implica que el sujeto no se conforma con los saberes que adquirió en el Centro de Formación o en sus primeros años de práctica, sino que revisa constantemente su desempeño y sus saberes, que saca conclusiones sobre su propia práctica en forma individual o en equipo, que se cuestiona, que intenta comprender sus fracasos, que anticipa los cambios que hará la próxima vez.

• La formación solamente es posible si el sujeto tiene el tiempo suficiente para vivir las experiencias y analizarlas. La formación basada en competencias requiere un equilibrio entre adquirir conocimientos, practicar procedimientos, resolver problemas, realizar tareas, diseñar y gestionar proyectos que pongan en juego la integración de los aprendizajes.

• La evaluación de las competencias no se limita a evaluar los conocimientos. Es necesario observar al sujeto en acción cuando resuelve problemas, cuando realiza tareas complejas, cuando toma decisiones y cuando las fundamenta³⁹.

En este sentido la estrategia del **provisorio** es muy pertinente, la posibilidad de formar y desarrollar la experiencia práctica, que debe ser retroalimentada, acompañada durante meses.

³⁷ Avolio de Coli, S. y Iacolutti, M. D. “Enseñar y evaluar en formación por competencias laborales: orientaciones conceptuales y metodológicas”. BID/FOMIN/OIT/CINTERFOR, Montevideo, 2006. Pág.93.

³⁸ Ibidem. Pág. 94.

³⁹ Catalano, A., Avolio, S., Sledogna, N. “Diseño curricular basado en normas de competencia laboral: conceptos y orientaciones metodológicas”. Banco Interamericano de Desarrollo, Buenos Aires, 2004. Págs. 85 y 86.

La función docente de calidad es un requisito primordial en la consolidación de una estrategia nacional de formación del personal penitenciario.

La estructuración de un plan de estudios integral es sustantiva, pero en igual medida lo es un plantel docente que vehiculice los contenidos propuestos en una formación de calidad.

Por tal razón, se entiende fundamental desarrollar un proceso que, paralelamente a la implantación del nuevo modelo de formación, se aboque a la formación de quienes dictarán clases en el CEFOPEN. La labor docente trasciende el conocimiento técnico, intradisciplinar, por tal razón, los profesores deberán además manejar contenidos didácticos apropiados, como forma de asegurar una metodología, seguimiento del proceso de aprendizaje y evaluación pertinentes a la formación.

En este contexto particular la función enseñar cobra sentido en relación con la transmisión de saberes y competencias específicas para desarrollar tareas en un ámbito peculiar: la privación de libertad. De allí la importancia que quienes enseñan –expertos/as en su oficio– anelicen y reestructuren los conocimientos de su especialidad para facilitar procesos interactivos de orientación y desarrollo de competencias para el saber – hacer fundamentado, estos es, poniendo en juego procesos cognitivos a través de la resolución de problemas para la toma de decisiones. Pero además, deberán ser capaces de transferir desde sus respectivas especialidades, la integralidad de la propuesta formativa.

Finalmente, se presenta algunas reflexiones en torno a los docentes del CEFOPEN, en el entendido que su función debe orientar en el desarrollo de capacidades que sirvan de base para la construcción de las competencias. Para ello necesita intervenir, acompañar, orientar, ayudar a formar. El docente es un formador, por ende, su colaboración durante el proceso de aprendizaje en función de los nuevos enfoques teóricos consistirá, básicamente, en:

- Organizar los contenidos tomando como centro el planteo de problemas.
- Realizar presentaciones estructuradas del material de estudio.
- Proponer situaciones prácticas similares a las reales.
- Favorecer el proceso de reflexión, la adquisición y la profundización de fundamentos teóricos como base de las soluciones de problemas y la toma de decisiones.
- Evaluar las actividades de los estudiantes, sostener sus progresos, interpretar y ayudar a comprender los errores, presentar tareas cada vez más complejas.

• Intervenir en forma diferenciada según las características de los estudiantes: orientar ante los obstáculos y avances que ellos experimentan durante el proceso de aprendizaje.

• Se espera también que los docentes sean, en su propio desempeño, ejemplo de las capacidades que pretenden enseñar. Que desarrollen sus competencias docentes mediante un proceso basado en la resolución de problemas, en la reflexión a partir de su propia práctica y en la fundamentación del hacer.

Estas funciones ampliadas del docente de Formación Profesional, requieren de conocimientos y habilidades vinculadas con su oficio y con su tarea de enseñar. Por ello, además de ser experto en el campo o actividad que enseña, el docente debe adquirir otro tipo de competencias pedagógicas, como fuera señalado más arriba⁴⁰.

Las Naciones Unidas, en su "Manual de instrucciones para evaluar la justicia penal" señala: ¿Quién capacita al personal penitenciario? ¿Los instructores cuentan con cualificaciones especiales o han recibido capacitación específica para esa función? ¿O se trata de funcionarios de prisiones jubilados, personal militar, miembros de las fuerzas policiales, etc.?⁴¹

Necesidades de formación para la compensación y actualización de capacidades del personal existente

Tal como prevén el INR y el CEFOPEN y como recomiendan los expertos en la materia y los acuerdos internacionales, para los Operadores es fundamental poder "salir dos o tres días [a cursos de actualización y encuentros, ya que] te renueva, remueve".

"Si no se reactualiza, entonces se pierde... El sistema penitenciario infunde miedo: miedo a quedar pegado, a sanciones, a que me pase algo, a perder el trabajo..." los Operadores necesitan sacudirse de los vicios del sistema y continuar consolidando su formación y práctica de trabajo, desde la perspectiva de la humanización y la seguridad integral.

Los Operadores que han participado en capacitaciones cuentan lo enriquecedor de la experiencia, sobre todo estar en contacto y compartir con otros Operadores de otras Unidades. Algunos de los cursos mencionados fueron los de Derechos Humanos, lo de gestión laboral y diversidad sexual, entre otros. Todas las capacitaciones fueron calificadas como positivas por los Operadores que pudieron concurrir.

⁴⁰ Tomado de: Avolio de Cols, S. y Iacolutti, M. D. Op. Cit. Pág.92.

⁴¹ UNODC, Medidas privativas y no privativas de la libertad. El sistema penitenciario. Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal. Nueva York, 2010. Pág. 39.

No obstante, no todos los Operadores entrevistados han accedido a capacitaciones de actualización desde que comenzaron a trabajar. Algunos incluso se mostraron molestos con esa situación y lamentan que la información “llega a unos pocos que son los que siempre van”. Subsiste la idea de que “no todos accedemos a las propuestas”, lo que hace pensar que sería necesario revisar la forma de comunicación y convocatoria.

En el otro extremo, se entrevistó a Operadores a los que estas propuestas de formación continua parecieron ni siquiera interesarles, aunque fueron una minoría. ¿Qué hacer ante estos casos?

La implementación de evaluaciones de desempeño periódicas daría pistas para la formación y actualización “a medida” de cada Operador. Habrá casos en los que la formación no requiere ser masiva sino en talleres de grupos reducidos y llevados a cabo en la propia Unidad, por ejemplo, O según área de desempeño; por ejemplo, los que se ocupan de la función gestión educativa o de la coordinación de la convivencia. Incluso podría tratarse de pequeñas acciones individualizadas de formación específica (por ejemplo, formación para realizar un determinado registro y análisis de información, algo tan sencillo y específico, que no requiere un gran curso sino una pequeña acción de formación que redundará en una mejora).

Los Operadores, al ser consultados identifican necesidades de formación actual para el desempeño de su trabajo en materia de seguridad, primeros auxilios, marco jurídico (conocimientos de las leyes que los amparan), psicología (comportamientos típicos, conductas y perfiles criminales) y administración.

Muchos pusieron énfasis en la necesidad de formación para el trabajo en situaciones de abuso de drogas y en el control de impulsos, así como en herramientas psicológicas que les permitan entender mejor a los internos.

Otros pocos hablan de poner énfasis en la rehabilitación y un pos- egreso, otros de “crear carácter” para enfrentarse a un PPL.

En síntesis, algunas pinceladas generales:

■ Para la generación 2011, que incluye personas de muy bajo nivel educativo (dentro de los G1) se requieren cursos de actualización para saber: observar el lenguaje no verbal, interpretar, mediar, negociar, resolver conflictos y manejar las emociones.

■ Las generaciones 2013 y 2014 no tuvieron formación en seguridad. Dado que han sido formados por los compañeros que trabajan en las Unidades, podría realizarse alguna formación específica en este tema, como forma de unificar miradas, criterios y sobre todo, para dar un marco integral que frene las prácticas discrecionales.

Los Operadores fueron consultados acerca de sus principales aprendizajes y dificultades en la experiencia de trabajo. Las respuestas son muy elocuentes ya que ya que reflejan la experiencia concreta que tuvieron y dan pistas de cuestiones que se pueden fortalecer desde la formación. Por ejemplo, si esos testimonios los transmitieran ellos mismos a nuevos Operadores durante su proceso formativo, ¿qué impacto podrían tener? Seguramente uno significativo.

Los **principales aprendizajes** mencionados son:

- conocer a los internos
- conocer su realidad, conocer otro mundo y sus circunstancias
- cómo son las personas en situación de encierro
- muchos han trabajado los prejuicios y los miedos allí dentro
- aprendieron a trabajar en equipo y a dar importancia al compañerismo
- *“Al principio me desgastaba el nivel de demanda de las PPL. Después te acostumbras, vas conociendo”.*

Las **principales dificultades** consisten en:

- “Chocar” con los funcionarios policiales
- Promover la reflexión sobre los procesos personales por parte de las PPL
- exigirse mucho -o querer controlarlo todo-
- no poder dar respuestas
- dificultades para ayudar a rehabilitar a las personas
- el trato con los superiores
- la falta de personal y la mala comunicación, también la falta de compañerismo
- ver las necesidades de los internos y no poder ayudarlos así como *“a sus hijos y a sus madres sufriendo”*.

“Al comenzar teníamos muchas expectativas pero eso lentamente se fue disipando por la población misma, nuestras expectativas quizás eran un poco idealistas. Queríamos hacer de todo pero la realidad y la práctica fueron bajando esas expectativas”.

Para que puedan llevarse a la práctica los principios de buena administración penitenciaria es esencial disponer de funcionarios bien motivados, altamente capacitados y comprometidos con el servicio público que prestan.

En nuestro estudio pudimos encontrar muchos Operadores comprometidos y motivados con la tarea. No así, muy capacitados.

¿QUÉ ES LO QUE MÁS LES GUSTA DE SU TRABAJO A LOS OPERADORES?

- El trato, el contacto, el vínculo con las PPL.
- Los resultados y el reconocimiento de los PPL. Conseguir objetivos en el proceso de rehabilitación, no importa que sean pequeñas cosas o gestos.
- "Cuando veo actitudes favorables en las PPL. Que les digo algo y ven que está bien e impulsan al resto a hacer algo bueno".
- Se emocionan cuando los internos salen en libertad y pueden visualizar cambios en la actitud de la persona.
- El equipo de trabajo. Cuando hay un equipo consolidado ayuda mucho al funcionario.
- Son muy pocos los casos que no pueden visualizar algo que les guste.
- Ellos son los más descontentos con el trabajo o con las condiciones en las que trabajan.

¿QUÉ ES LO QUE MÁS LES DESAGRADA O DESGASTA?

- La falta de personal, "no estamos de a dos como se prometió".
- Las certificaciones médicas de otros funcionarios.
- La falta de compañerismo y de apoyo entre compañeros.
- Las fallas en la comunicación.
- El conflicto con los policías (cada vez menor).
- No poder dar respuesta ni solución a las demandas de la población privada de libertad.

*"Pero un buen desempeño de la función implica también un proceso de selección adecuado y transparente, la garantía de unas condiciones de empleo dignas, un ambiente de trabajo sano y el acceso a todos los recursos necesarios para el desarrollo de su tarea"*⁴².

Cuando no se brindan esas condiciones (debilidades en la infraestructura, condiciones de hacinamiento, no hay equipos, materiales, ni condiciones medio ambientales adecuadas, encierro compulsivo) se corre el riesgo de que lo que se enseñó en la formación sea muy difícil de aplicar en la práctica.

"En nuestro caso hay una brecha sí entre lo que nos enseñaron en la capacitación y lo que sucede en el plano de la realidad, pero eso tiene que ver con la falta de personal y las condiciones institucionales. (...) Los operadores nos perdemos en la cárcel y nos transformamos en llaveros que acá pasa seguido; como la policía tiene mucha fuerza institucional algunos operadores se mimetizan con el rol policial y pierden su impronta socio-educativa".

La mayoría de los Operadores quieren continuar la carrera administrativa de pasaje de grado, y esto se ha convertido en un motivador para retomar sus estudios. La mejora en el plano económico se visualiza únicamente a través de dicho pasaje de grado, por lo cual cobra especial significado. Actualmente se evidencia gran expectativa de los funcionarios para que se habiliten los concursos.

En torno a las remuneraciones, varias figuras entrevistadas ocupando cargos de dirección expresaron su disconformidad con su condición salarial. Manifestaron que no reciben una remuneración a la altura de las responsabilidades y condiciones inherentes a su actual puesto de trabajo. En cambio, perciben el mismo salario que un colega desempeñándose en un cargo de menor responsabilidad y sin un equipo que liderar, por ejemplo.

"Al Operador ¿quién lo resguarda? No hay seguro de vida para las familias. Los salarios deberían ayudar a evitar que la gente entre cosas. Apoyar a las familias, útiles para los hijos, canastas. No hay ni estatuto del Operador penitenciario".

Una demanda que surge con fuerza es la de atención psicológica y apoyo emocional para los funcionarios. Afirman que la insalubridad de la función afecta la salud mental y solicitan contar con un equipo interdisciplinario destinado a diseñar e implementar políticas de gestión de personal que trabaje en prevenir, diagnosticar y tratar fenómenos vinculados al stress laboral y burn out del personal penitenciario.

Por último, en muchos países los funcionarios tienen derecho a afiliarse a sindicatos, que negocian con la administración los salarios y otras condiciones de trabajo. Los trabajadores deben tener como mínimo un mecanismo de negociación reconocido sin ser represaliados por el trabajo que hacen de representación. En Uruguay existe el sindicato de Operadores, aún muy incipiente, pero valorable ya que coincide con las recomendaciones de las buenas prácticas internacionales.

⁴² Juanche, A., Palumbo, J. "Hacia una política de Estado en privación de libertad. Diálogo, recomendaciones y propuestas", SERPAJ Uruguay y Observatorio del Sistema Judicial, Montevideo, 2012. Pág. 304

- La selección, ingreso e inducción son momentos claves en materia de las calificaciones de personal penitenciario, por ello se requiere mejorar algunos de sus componentes a futuro.
- Los Equipos de Dirección requieren una "exhaustiva" capacitación para el desarrollo de competencias técnicas y de gestión, establecidas en el perfil funcional aprobado por el Gabinete de INR. No es suficiente contar con experiencia previa de gestión de organizaciones ni de cárceles para gestionar una UIPPL.
- Los Operadores han obtenido capacitación que les ha ayudado para su desempeño pero con carencias e inadecuaciones para responder a lo que las UIPPL requieren. La tensión inherente al cambio cultural y transformación que está protagonizando el Sistema se ha traducido también en las idas y vueltas en los procesos de formación y propuestas programáticas. Actualmente está sobre la mesa una propuesta de malla formativa que en términos generales está en armonía con las propuestas de este informe.
- A lo largo del capítulo se profundizan y enumeran las sugerencias para incluir en las futuras ofertas formativas a Operadores a nivel de acompañamiento, seguridad, aspectos sanitarios. Y los elementos para los Operadores de nivel formativo superior. El Gabinete propone el ingreso de Operadores polifuncionales, que estén aptos y capacitados para desempeñarse en funciones de tratamiento y en funciones de seguridad. En este sentido, y grosso modo, se requieren personas con un doble perfil: perfil de acompañamiento y perfil de gestión, más ejecutivo. Esto implica personas con alto nivel educativo y que luego reciban una muy sólida formación penitenciaria.
- Es fundamental continuar profesionalizando y brindar formación permanente a los Operadores, para lo cual resulta muy pertinente los mecanismos previstos de formación a distancia. Debería complementarse con instancias esporádicas presenciales.
- Conocedores de las dificultades que genera en las UIPPL cuando los funcionarios salen a capacitarse, se sugiere incorporar un equipo de Operadores pivot para cubrir los puestos temporalmente, mientras transcurre la capacitación. Se debería contar con Operadores especialmente seleccionados y entrenados para eso.

• La formación por competencias es necesaria y una importante dimensión de calidad del proceso de formación laboral de los Operadores. Debe incluir el fortalecimiento de competencias de desarrollo social (trabajar en equipo, manejar conflictos, comunicarse con otros, etc.) y todas aquellas establecidas en el perfil funcional presentado.

• La práctica laboral debe realizarse en base a un Plan de formación práctica, elaborado en conjunto por CEFOPEN y las autoridades de las UIPPL. El acompañamiento educativo de la práctica y el plan de formación están a cargo de un docente de CEFOPEN. A su vez, las Unidades asignan un tutor/adscriptor responsable de apoyar al pasante en la realización del plan de formación y de coordinar con los docentes.

• Se recomienda buscar la actualización o adecuación de la oferta educativa en base a la demanda de forma periódica en el futuro, tal como se ha venido haciendo.

¿Cuáles son los factores de éxito de la gestión penitenciaria? Sería muy bueno contar con estudios que nos permitan conocer qué factores explican la eficacia de una institución en la gestión de la ejecución de la pena.

Si hiciéramos una asociación, los factores que inciden en la calidad de las organizaciones educativas (de los cuales sí se cuenta con vasta evidencia), tomando algunos de los factores, podríamos extrapolar:

NIVEL UIPPL	PROPUESTAS SOCIOEDUCATIVAS	NIVEL INDIVIDUAL (PPL)
<ul style="list-style-type: none"> · Características de la unidad: contexto geográfico, accesibilidad, tamaño, infraestructura y equipamiento, servicios básicos, recursos materiales disponibles · Características del equipo de dirección y equipos de trabajo: <ul style="list-style-type: none"> - edad, género, formación especializada para el cargo, - experiencia laboral - expectativas sobre las PPL - condiciones laborales de los funcionarios (estabilidad, ingreso, apoyos) · Visión y metas compartidas · Existencia y manejo de instrumentos de planificación estratégica (planes de mejoramiento, centrado en aprendizajes). · Sistemas de seguimiento y evaluación · Buen manejo de recursos (financieros y humanos) · Roles y funciones claros. · Trabajo con las familias (por ej. incorporación en aspectos referidos a lo educativo) · Participación en redes (comunitarias, red de unidades de internación de PPL y menores infractores). · Clima de convivencia · Bajos niveles de violencia · Compromiso y trabajo en equipo 	<ul style="list-style-type: none"> · Se realizan en lugares con ciertas características/ condiciones: <ul style="list-style-type: none"> - condiciones físicas, medioambientales (luz, ruido, temperatura, espacio). - recursos materiales y didácticos - acceso a TIC · Características de los docentes, talleristas, educadores: manejo curricular y didáctico, metodología docente significativa y contextualizada, planificación y organización de la enseñanza, gestión del tiempo, clima de respeto. Refuerzo positivo explícito, manifestar los avances y logros de cada uno · Relación/ articulación con la familia, creyendo en sus capacidades educadoras de y darles un claro rol en ese sentido. · Seguimiento del progreso de las PPL (estrategias y mecanismos oportunos para conocer los logros y dificultades del proceso de inserción social). · Manejo de la heterogeneidad/ atención diferenciada (atiende la diversidad de intereses, capacidades y saberes de los estudiantes y retroalimenta en consecuencia). · Compromiso y motivación del docente · Uso de recursos y materiales didácticos 	<ul style="list-style-type: none"> · Edad, género, lengua materna · Nivel socio educativo de la familia · Composición familiar · Valoración/ expectativas de la familia · Nivel educativo y trayectoria laboral de la persona · Niveles de autoestima y aspectos socio afectivos · Historia delictiva en tanto agresor/ víctima de violencia · Actitudes/ motivación · Expectativas de futuro.

La calidad es un propósito recurrentemente planteado en el discurso político. Cuando se formulan finalidades y objetivos para políticas públicas y proyectos se reitera la aspiración de la calidad. En este nivel del discurso, el sentido de la palabra calidad es general. Pero una vez reconocida como propósito, surgen las preguntas de cómo diagnosticar y cómo lograr la calidad. Y aquí emerge el concepto en un sentido más específico, referido a las tecnologías y los sistemas que procuran evaluar y promover la calidad. Importa subrayar que el término calidad además de a una finalidad o un propósito, que es su acepción más usada, también alude a una diversidad de metodologías y herramientas dirigidas a construirla efectivamente, prácticamente.

La emersión de la cuestión de la calidad no es un asunto de la producción o de las empresas; interpela también a las políticas y a los servicios públicos y a todo tipo de organizaciones, incluidas las estatales y aquellas sin fines de lucro.

Los sistemas y las metodologías de calidad llegaron a la educación, por ejemplo, desde el área empresarial y tecnológica, experimentaron diversas adaptaciones y modificaciones, hasta que hoy encontramos un repertorio que ha ido incorporando definiciones, conocimientos y herramientas provenientes del campo educativo. Creemos que lo mismo debería suceder para la calidad penitenciaria.

En este sentido, sugerimos la profundización del tema, a través de la elaboración de una *Guía específica de calidad para UIPPL*, o más aún, un *Sistema de calidad* propio, que contemple además de la guía de evaluación, los pasos posteriores para el desarrollo de mejoras y dinámicas que contribuyan a potenciar el liderazgo y fortalecer la organización interna, el trabajo en equipo, al tiempo que promover una cultura de responsabilidad compartida por todos los funcionarios que trabajan en la Unidad.

Algunos ejemplos de estándares de calidad en relación a las estructuras, roles y coordinación podrían ser:

- El Equipo de Dirección tiene roles, funciones y metas definidas, y se coordina con otros actores internos y externos para lograr las metas institucionales.
- Los Operadores cuentan con tiempos y espacios de trabajo en equipo, que les permiten eficiencia en el cumplimiento de sus responsabilidades y contribuyen a la reflexión y evaluación de sus respectivas áreas.
- Los equipos cuentan con planes de trabajo claros, con metas evaluables y recursos apropiados para las acciones que emprenden.
- La labor de los equipos de trabajo, como de sus responsables, es evaluada periódicamente.

- La labor de los equipos de trabajo, como de sus responsables, es evaluada periódicamente.
- Se cuenta con un área o rol que vela por la actualización y revisión anual del organigrama, relaciones interpersonales, descripciones de perfiles y competencias.
- La UIPPL cuenta con estrategias de orientación y equipo de asesoramiento educativo, psicológico, sicopedagógico y espiritual.

En el marco del trabajo para la Consultoría se realizó una vasta búsqueda de sistemas o estándares de calidad existentes para tener en cuenta. De esta búsqueda lo más parecido que encontramos hasta el momento, fue el "Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal" de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

*"Para asegurar una gestión humanitaria de los sistemas penitenciarios es preciso que las políticas y la legislación nacionales respeten las diversas normas internacionales adoptadas para garantizar la protección de los derechos humanos de los reclusos y que el tratamiento dispensado a ellos esté dirigido a garantizar, con carácter prioritario, su reinserción social. Entre otros muchos documentos internacionales y regionales, cabe destacar las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos; el Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión; las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing); las Reglas para la protección de los menores privados de libertad y el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Para evaluar si un sistema penitenciario está bien administrado o no, será preciso saber hasta qué punto se aplican las normas establecidas en los citados documentos"*⁴³.

A continuación se enumeran algunas de las preguntas que incluye:

- ¿Existe un organigrama del sistema penitenciario en que figure la jerarquía de los puestos y el plan de dotación de personal? ¿Cómo se coordinan las funciones?
- ¿Los deberes, los derechos y las responsabilidades de cada funcionario están claramente definidos en su contrato y en los reglamentos pertinentes? ¿El personal está familiarizado con las prácticas de gestión participativa?
- ¿La estructura administrativa tiene un sistema jerárquico que limite la participación del personal en la formulación de políticas y el establecimiento de prácticas? ¿Cuántos puestos existen en las prisiones? ¿Cuál es el número real de puestos ocupados? ¿Cuál es el porcentaje de mujeres? ¿Cómo varía la situación de una región geográfica a otra?

⁴³ UNODC; op. cit. Pág. 2.

■ ¿De qué servicios disponen las prisiones? ¿Cuántos empleados hay en cada servicio - puestos existentes y puestos ocupados efectivamente? ¿Cuáles son los puestos vacantes, por ejemplo, personal de seguridad, personal médico, psicólogos, asistentes sociales, etc.? ¿Cómo varía la situación de una región a otra? ¿Existe un sindicato que represente al personal penitenciario? ¿El personal está autorizado u obligado a afiliarse al sindicato?

■ ¿Existe un procedimiento uniforme y adecuado de selección del personal penitenciario? En caso de que así sea, ¿en qué consiste ese procedimiento? ¿Se anuncian los puestos vacantes? ¿Dónde?

■ ¿Se exigen cualificaciones mínimas para optar por un puesto? ¿El proceso de selección es transparente e incluye preguntas uniformes durante la fase de las entrevistas, formularios de evaluación, etc.? ¿Existe una política en materia de igualdad de oportunidades y no discriminación? ¿Se divulga dicha política? ¿El servicio penitenciario posee algún manual del funcionario en que se expliquen las políticas, procedimientos y responsabilidades del personal? ¿Cómo se evalúa a los empleados? ¿Qué criterios se aplican respecto de los ascensos, la sanción, el descenso de categoría y el despido de los empleados? ¿Existe un procedimiento escrito para cada uno de esos casos? Si no existe un procedimiento uniforme y transparente, ¿a quién se contrata y sobre la base de qué criterios? ¿La remuneración del personal es coherente con los puestos ocupados? ¿Se trata de salarios razonables si se comparan con el costo de la vida y los niveles de vida locales? ¿El personal recibe otras prestaciones aparte de su salario como parte de su remuneración?

■ Si la corrupción se ha institucionalizado, será preciso adoptar políticas muy claras a nivel ministerial y poner en marcha una serie de mecanismos en el sistema para supervisar la aplicación de esas políticas, así como adoptar las medidas necesarias para mejorar las condiciones de trabajo del personal.

¿La administración penitenciaria está tomando medidas para evitar tales prácticas, por ejemplo, aplicando una separación más cuidadosa de las PPL, sobre todo en lo que respecta a quienes puedan ser objeto de malos tratos de parte de otros; proporcionando capacitación especial al personal para que sepa detectar y tratar eficazmente esos incidentes?

■ ¿El servicio penitenciario aplica una estrategia de cooperación con las ONG? ¿En qué consiste? ¿Existe una persona o dependencia responsable de gestionar esa cooperación? ¿Existen protocolos de asociación firmados con determinadas ONG nacionales o internacionales? ¿Qué ámbitos abarcan esos protocolos? ¿De qué ONG se trata? ¿Alguna organización de la sociedad civil tiene acceso a los lugares de detención, por ejemplo, ONG y organizaciones comunitarias (enumérelas y especifique el tipo de actividad)? ¿Las administraciones penitenciarias fomentan la cooperación con organizaciones externas del sector privado? Por ejemplo, ¿la cárcel aprovecha recursos de la comunidad invitando a profesores, dramaturgos, grupos culturales locales, etc. para que trabajen con los reclusos.



El Relator especial de las Naciones Unidas sobre la Tortura, Juan Méndez, ha reconocido en 2014 el sustancial progreso alcanzado por el Gobierno en la implementación de las recomendaciones y ratificó las recomendaciones y las conclusiones emitidas por su predecesor Nowak, respecto de las cuales encontró además total adhesión y reconocimiento por parte del Gobierno y la sociedad civil.

"Las recomendaciones han sido tomadas en cuenta con seriedad e incorporadas como guía en el desarrollo de reformas institucionales y legales, lo cual además se plasma en la invitación para la realización de la visita de seguimiento. En general, el Relator desea reconocer el sustancial progreso alcanzado por el Gobierno en la implementación de las recomendaciones así como la notoria voluntad del Gobierno, especialmente del Poder Ejecutivo y Legislativo, de los distintos actores políticos y de la sociedad en reconocer las carencias, colocar la temática como aspecto predominante de la agenda política, e implementar medidas tendientes a continuar trabajando en la implementación de las recomendaciones".

Para trabajar en un sistema penitenciario de calidad, necesitamos recursos humanos altamente calificados, reconocidos y bien remunerados. Seguramente son muchos los factores que inciden en la calidad, pero donde se juega principalmente el partido es en las personas: el liderazgo y la gestión de los operadores y técnicos que trabajan día a día con las personas privadas de libertad. Al decir de Coyle, "La llave del buen gerenciamiento de las prisiones es la naturaleza de las relaciones entre las personas privadas de libertad y los operadores".

El/la Director/a, en tanto conductor y líder formal de la institución, juega un papel trascendental en la dinámica y procesos de la UIPPL y su estilo de liderazgo, sus prácticas y comportamientos son decisivos en el camino para hacer de la Unidad, una institución de calidad y eficacia. Por eso es trascendental tener buenos Directores de cárceles y buenos equipos de conducción, Equipos de Dirección con Subdirectores calificados.

Si se quiere mejorar la cárcel, es necesario e indispensable fortalecer y optimizar el trabajo de los Equipos de Dirección: comenzando por la identificación de sus competencias y qué tienen que hacer para conducir y gestionar procesos que aporten a la consecución de una mejor calidad de servicio en las UIPPL y contribuir a la inclusión social de las PPL, en un marco de promoción y respeto absoluto de los derechos humanos.

Se visualiza importante transitar hacia una impronta de gestión civil, incorporando Directores civiles en los cargos de Dirección general y en Subdirecciones Técnica, Administrativa e incluso la Operativa.

Los otros funcionarios, Operadores, Técnicos, Policías, Administrativos, también deben ser seleccionados, mantenidos y promovidos toda vez que se evidencie su perfil con cualidades humanas y éticas, así como por desempeño competente. En cambio, se deberá evitar y desvincular los que no cumplen, faltan, se certifican, intentando neutralizar lo mejor posible los vicios del sistema público de empleo en nuestro país.

A partir de la incorporación de los Operadores se observa cambios en los procesos de las UIPPL. Todos los Operadores concuerdan que a partir de su ingreso ha habido cambios positivos en las UI, a pesar de haber sido resistidos al comienzo por otros funcionarios.

También lo consideran así los Directores, Subdirectores, Técnicos e incluso Policías consultados. La gran mayoría resalta su trabajo con las PPL, sobre todo a nivel de trato y atención.

La incorporación de personal femenino ha dado muy buen resultado. En términos generales son respetadas a excepción de los gritos que reciben desde los celdarios cuando transitan por los espacios, "refugiados" en el anonimato de la conducta masiva, la despersonalización y condiciones de encierro. Debe ser muy desgastante para las mujeres que se ven expuestas permanentemente a ello.

No obstante, es notoria la necesidad generalizada en todo el Sistema de incorporación de más y mejores Operadores, en el sentido de mejor capacitados en función del Perfil funcional definido. Por ello se debe proponer **una formación profesional organizada en torno a las competencias que el trabajador debe desempeñar en situaciones reales de trabajo**. Es decir, una manera de enseñar cuyo centro está en el desarrollo y la integración de saberes y de esquemas referenciales de acción, que es propia y específica -en calidad y cantidad- del ejercicio del rol profesional en el territorio.

El informe detalla las necesidades a nivel cuantitativo y cualitativo y pone de manifiesto las sugerencias para mejorar la formación de los nuevos funcionarios. También recomendaciones de actualización de los Operadores que ya se desempeñan en las Unidades, de forma de promover su formación permanente.

A nivel de los perfiles, los que se presentan en el informe son algunos pocos en relación a todos los que conforman la estructura de las Unidades de Internación de Personas Privadas de Libertad. En este sentido se sugiere que el INR desarrolle el perfil de competencias específico para cada una de las funciones. También deberán ser actualizados periódicamente.

Un desafío a futuro sería realizar las descripciones ocupacionales para cada puesto de trabajo u ocupación, más detalladas, incluyendo los conocimientos técnicos requeridos, el uso de herramientas, máquinas y equipos y las condiciones del contexto, de forma de "valorar" y remunerar de forma diferenciada, según corresponda.

Los niveles o grados de los Operadores deberían definirse en relación con ciertas variables involucradas en el tipo de actividades que realizan: variedad, complejidad, conocimientos necesarios y responsabilidad involucradas en las mismas. A medida que aumenta el grado, la autonomía es mayor, se requieren conocimientos técnicos más complejos y se adquiere mayor responsabilidad. Se debería asociar el nivel a las exigencias del puesto de trabajo.

En el caso de los Operadores, el Gabinete ha definido que quienes ingresen deben desempeñar cualquier función y rotar en diferentes puestos de trabajo en la Unidad. Entonces se está buscando personas polifuncionales, lo que como consecuencia implica que deben tener un alto nivel educativo y formación profesional para desempeñar diversas funciones (unas más orientadas al acompañamiento y otras a la gestión). Debería acompañarse de definición institucional y marco regulatorio que enmarque el alcance de la figura del Operador.

No obstante, es importante recordar e insistir que la función de seguimiento/ acompañamiento socioeducativo, no debe “empañarse” con la visión de “represión”, de forma que condicione el relacionamiento del trabajo entre la PPL y el Operador referente.

Las Unidades y las actuales diferencias que existen en el funcionamiento en relación a lo establecido por los perfiles funcionales (por ejemplo algunas delegan en los Operadores la recepción y registro de las visitas, otras les delegan el cuidado de la seguridad interna mientras que en otras exclusivamente se destinaron a la Subdirección Técnica) deben tender a homogeneizarse, de acuerdo a los parámetros establecidos por el INR.

A nivel de gestión de las UIPPL

Se debe profesionalizar la gestión de los Recursos Humanos de las UIPPL. Sería muy oportuno brindar a la UIPPL información, asesoramiento o capacitación con el propósito que mejoren la gestión de sus RRHH (todos, no exclusivamente los Operadores).

Se valora como un gran acierto la evaluación de los Operadores (provisoriato) para definir la continuidad de la persona trabajando en el sistema penitenciario. Opera como un mecanismo de motivación para los Operadores a la vez que se reconoce como un método novedoso y acertado para el manejo de los RRHH dentro de las UIPPL. La evaluación debería acompañarse de una retroalimentación al Operador y fijación de metas para la mejora del desempeño personal y replicarlo anualmente. De estas evaluaciones de desempeño también surgirán planes de mejora personales, concretos, que definan prioridades de capacitación por ejemplo.

Se debe prestar especial atención en la eliminación de las prácticas discrecionales al asignar los puestos de trabajo a los nuevos Operadores en la Unidad. Se debe seleccionar en función de los perfiles funcionales, considerando las cualidades de los candidatos. A futuro las designaciones deberían ser decididas por el Equipo de Dirección en su conjunto, evitando que sean discriminatorias, injustificadas y con la orientación o asesoramiento de idóneos en gestión de RRHH.

Un camino que se considera relevante es promover en las Unidades que se elabore y desarrolle un **proyecto de convivencia** en cuatro niveles: convivencia entre funcionarios, entre funcionarios y PPL, en tercer lugar convivencia entre PPL y finalmente entre funcionarios y familias, dado que el clima de respeto y confianza del equipo de trabajo son elementos básicos, entonces es importante trabajarlo. Debe tenerse en cuenta que un contexto difícil de trabajo hace que sea doblemente difícil el trabajo colaborativo. Generalmente “uno no dedica tiempo a construirlo”. Quizás ahora sea necesario dedicar un tiempo y esfuerzo especial para eso.

Debe incentivarse el asesoramiento y la colaboración con las Unidades, de forma tal que puedan vincularse activamente con la comunidad a fin de socializar los cometidos y el trabajo que desempeña el establecimiento, fomentar el voluntariado en la Unidad, colaborar activamente con el entorno y obtener también colaboración externa.

Se sugiere al CEFOPEN desarrollar la autoevaluación de calidad en base a guías o estándares para formación profesional disponibles y validados (por ejemplo, la “Guía de Evaluación de Calidad para procesos de formación e inserción laboral de jóvenes”)⁴⁶.

Finalmente, como sugerencia para un siguiente paso se señala la pertinencia de elaborar un sistema de calidad para las UIPPL.

⁴⁶ Lasido J. y Sandoya, J. disponible en http://www.iyfhnet.org/sites/default/files/entra21_SerieAprendizaje_5.pdf



1. Objetivo

- Conocer las funciones que efectivamente desempeñan los operadores en las Unidades de Internación de adultos, adecuación de la formación, nivel de desempeño y necesidades de capacitación.
- Obtener recomendaciones y sugerencias para mejorar la propuesta de formación de los operadores.
- Detectar necesidades de RRHH en la UI.

2. Participantes

- Operadores de grado 1, 3 y 5.
- Se buscará incluir a egresados de la formación de 2011 y egresados de 2013.

3. Desarrollo

1. Presentación del entrevistador y objetivos del proyecto

- Presentación del entrevistador
- Presentación del proyecto en general y objetivos de la consultoría en particular.
- Explicación del funcionamiento de la entrevista (duración, confidencialidad, usos de la información)

2. Información general

- Presentación del entrevistado
- Antigüedad en el trabajo como operador (¿desde hace cuánto tiempo trabaja como operador?)
- Trayectoria como operador (movilidad entre UI o en la misma UI).
- Experiencia laboral previa.

Expectativas iniciales:

1. ¿Qué motivos le llevaron a elegir esta función?
2. Recuerdos de sus expectativas iniciales.
3. ¿Conocía lo que se esperaba de los operadores? ¿Lo que deben hacer? ¿se lo dieron escrito en algún momento?

Ejercicio de sus funciones:

4. Actualmente ¿conoce lo que debe hacer? ¿Lo que se espera de su trabajo?
5. ¿Qué tipo de actividades o funciones realiza en su trabajo habitualmente? (descripción de un día tipo. Indagar tareas de recreación, culturales, educativas. Indagar si realiza registros, evaluación; contacto y tipo de trabajo con los PPL; ¿la función tiene que ver con la de un operador?)
6. Preferencias del trabajo: ¿qué es lo que más le gusta de su trabajo?
7. ¿Qué es lo que más le desagrada o desgasta?
8. ¿Tiene expectativas de cambiar de función? ¿a cuál? En qué área?
9. Pensando en la UI, ¿hay operadores cumpliendo funciones para las cuales no fueron originalmente contratados?

Relaciones de trabajo:

10. ¿Cómo es el vínculo de trabajo con los demás operadores? ¿y con los policías?
11. ¿Recibe supervisión, apoyo, acompañamiento de otros operadores y/o de superiores? ¿Qué tipo de apoyo has recibido que te ha servido para mejorar? (Ejemplos concretos). Fortalezas y debilidades del acompañamiento recibido.

Formación:

12. Para las funciones que comentaba, ¿fue formado? ¿Qué opinión tiene sobre la formación?
13. ¿Qué aspectos de la formación se deberían mejorar? (indagar contenidos, metodología).
14. ¿Qué aspectos de la formación le ayudaron para el desempeño de su trabajo?
15. Desde que trabaja como operador, ¿recibió otro tipo de capacitaciones? (indagar cuál, quién lo dictó, su evaluación, etc.)
16. ¿Identifica necesidades de formación actualmente o en el futuro para el desempeño de su trabajo?

Pensando en términos generales para esta unidad penitenciaria, y para todo el sistema penitenciario en Uruguay:

17. ¿Observa cambios en los procesos a partir de la incorporación de los operadores?
 18. ¿Qué características/competencias debe tener un buen operador civil?
 19. Pensando en esta Unidad de internación, ¿qué necesidades de RRHH humanos observa?
 20. ¿Y qué capacitación necesitan los operadores en esta UI?
- Cierre:
21. ¿Cuáles han sido sus principales aprendizajes? ¿principales dificultades?
- Cierre y agradecimiento.

1. Objetivo

- Conocer las funciones que efectivamente desempeñan los operadores en las Unidades de Internación, adecuación de la formación, nivel de desempeño y necesidades de capacitación.
- Obtener recomendaciones y sugerencias para mejorar la propuesta de formación de los operadores.
- Detectar necesidades de RRHH en la UI.

2. Participantes

- Esta guía se podrá trabajar tanto con directores de las unidades, subdirectores y jefes de reclusión. En cada UI se entrevistará a uno, otro o todos dependiendo de la disponibilidad de los mismos y conveniencia para el desarrollo del trabajo.

3. Desarrollo

Previo a la entrevista, el entrevistador deberá analizar la información del cuestionario que completó la UI correspondiente. Se verificará que toda la información haya sido completada así como las posibles dudas a indagar durante la entrevista. En la entrevista se profundizará y verificará la coherencia o incoherencia en la información (y en este caso, los motivos). Esta guía de entrevista podrá sufrir las modificaciones que se estime pertinentes en coordinación con el equipo de consultoría.

A. Presentación del entrevistador y objetivos del proyecto

- Presentación del entrevistador /es
- Presentación del proyecto y objetivos de la consultoría en particular.
- Explicación del funcionamiento de la entrevista (duración, confidencialidad, usos de la información, insistir en que no es una evaluación al director ni a la UI) (se profundizará sobre algunos aspectos que contestó en el cuestionario)

B. Información personal

1. Presentación del entrevistado: antigüedad en el cargo y en la UI.
2. ¿Recuerda cómo fue su llegada a esta UI? ¿qué expectativas tenía?

C. Información de la UI

3. ¿Cómo describiría a esta Unidad de Internación?
4. Indagar en las dudas que surgen vinculadas al funcionamiento y listado de puestos de trabajo.
5. Dentro de esta UI, ¿tienen definidos objetivos institucionales, plan estratégico o proyectos de centro? (indagar si está vigente y cómo lo elaboraron)
6. ¿Qué objetivos o metas se han fijado? (si no están escritas, consultar igual)
 - Si surge espontáneamente el tema de la rehabilitación, indagar todo lo posible qué piensan hacer y mejorar.
 - Si no surge espontáneamente, consultar qué tienen pensado en esta materia.

* Para las preguntas 6 y 7 se debe tener en cuenta lo que contestaron en el pregunta 20 del cuestionario).

7. Liderazgo de la UI:

- a. Describa cómo es el funcionamiento de los equipos con personal jerárquico.
 - b. ¿Tienen instancias de equipo? ¿cómo trabajan?
 - c. Fortalezas y debilidades del equipo de liderazgo.
 - d. ¿Los integrantes son designados por ellos?
8. ¿Qué grado de autonomía tienen para liderar en la UI?
 - Por ejemplo: ¿pueden seleccionar candidatos para ingresar como nuevos funcionarios?
 - Profundizar sobre el otorgamiento de premios y reconocimientos por actos de servicio a funcionarios de la UI (pueden hacerlo, lo han hecho, cómo fue)

D. El ingreso de los operadores

Tanto para las UI que tienen operadores, como las que no tienen:

9. ¿Cómo evaluaría la incorporación de operadores a su UI? (si no hay en su UI, que comente en general de lo que conoce en las otras UI)
10. Cuando el INR definió el ingreso de los operadores, ¿ustedes contaban con información al respecto? ¿conocían cuáles serían sus funciones?
11. En caso que la UI no cuente con operadores ¿cuáles cree que son los motivos por los cuales no cuenta con operadores? Indagar en las expectativas que tiene a futuro.
12. ¿Qué tipo de funciones o actividades cree que desempeñan adecuadamente?
13. ¿Cuáles inadecuadamente?
14. ¿Distingue alguna brecha entre el desempeño de los operadores y lo que se necesitaría que ellos desarrollen en su función?
15. ¿Qué conocimientos técnicos debe tener un buen operador civil?
16. ¿Qué tipo de supervisión y apoyo reciben?

E. Formación

(Retomar las respuestas a preg. 8 a 12 del cuestionario):

17. ¿Qué opina sobre la formación que han recibido policías y operadores?
18. ¿Qué aspectos de la formación se deberían mejorar? Sugerencias.
19. ¿Qué aprendizajes identifica para replicar? ¿Y dificultades para sortear?

F. Necesidades de RRHH

(Retomar sus respuestas a las preguntas 24 a 27 del cuestionario):

20. Pensando en esta Unidad de internación, en el cuestionario se afirma que tienen xx necesidades de RRHH. Nos gustaría profundizar en este aspecto.
 - Necesidades de operadores por área y grado (con un enfoque de tratamiento).
 - Necesidades de otros técnicos, profesionales, etc. por área.

Definir la lista final de necesidades y en lo posible priorizar de lo más urgente/imprescindible a lo menos urgente.

Cierre y agradecimiento.

1. Objetivo

- Conocer las funciones que efectivamente desempeñan los operadores en las Unidades de Internación, adecuación de la formación, nivel de desempeño y necesidades de capacitación.
- Relevar recomendaciones y sugerencias para mejorar la propuesta de formación de los operadores.
- Detectar necesidades de RRHH en la UI.

2. Participantes

- Técnicos que trabajan en las UI (Escalafones A y B)

3. Desarrollo

A. Presentación del entrevistador y objetivos del proyecto

- Presentación del entrevistador /es
- Presentación del proyecto y objetivos de la consultoría en particular.
- Explicación del funcionamiento de la entrevista (duración, confidencialidad, usos de la información).

B. Información personal

- 21. Presentación del entrevistado: antigüedad en el cargo y en la UI.
- 22. ¿Recuerda cómo fue su llegada a esta UI? ¿Qué expectativas tenía?
- 23. Trayectoria laboral en el sistema penitenciario.
- 24. Función y actividades que desempeña actualmente en la UI.

C. Información de la UI

- 25. ¿Cómo describiría a esta Unidad de Internación?
- 26. ¿Ha habido algún cambio o transformación en los últimos años?
- 27. ¿Cuáles son las fortalezas de la UI? ¿Y las debilidades?

D. Gestión de los RRHH

- 28. ¿Cómo se gestionan los RRHH?
- 29. ¿Qué dificultades tiene la UI en relación a los RRHH que hoy trabajan?
- 30. Profundizar sobre el otorgamiento de premios y reconocimientos por actos de servicio a funcionarios de la UI (¿existen antecedentes? describirlos)
- 31. ¿Cómo evaluaría la incorporación de operadores a su UI? (si no hay en su UI, que comente en general de lo que conoce en las otras UI)
- 32. Cuando el INR definió el ingreso de los operadores, ¿ustedes contaban con información al respecto? ¿conocían cuáles serían sus funciones?
- 33. ¿Cómo evaluaría el desempeño de los operadores en esta UI?
- 34. Concretamente vinculado a la tarea que usted desempeña, ¿cómo interactúan los operadores con Ud.?
- 35. ¿Qué tipo de supervisión y apoyo reciben los operadores de parte de la UI y sus diferentes miembros?

E. Formación

- 36. ¿Qué opina sobre la selección y requisitos de ingreso de los operadores?
- 37. ¿Qué opina sobre la formación que han recibido policías y operadores?
- 38. ¿Qué conocimientos técnicos debe tener un buen operador penitenciario?
- 39. ¿Qué aspectos de la formación se deberían mejorar? Sugerencias.

F. Necesidades de RRHH

- 40. Necesidades de operadores por área y grado (con un enfoque de tratamiento).
- 41. Necesidades de otros técnicos, profesionales, etc. por área.
- 42. Indagar opinión sobre cantidad de grados del escalafón pertinentes para operarios civiles.

Cierre y agradecimiento

1. Objetivo

- Explorar el funcionamiento de la UI y las formas de interacción entre sus actores.
- Obtener recomendaciones y sugerencias para mejorar la propuesta de formación de los operadores.
- Detectar necesidades de RRHH en la UI.

3. Desarrollo

1. ¿Cómo es el ingreso a la UI?
2. Recepción para la visita y entrevistas ¿Quién los recibe/ ¿Cómo los reciben?
3. Observar como es la UI/ tamaño / distribución de los espacios / nivel de mantenimiento y orden
4. Las medidas de seguridad (presencia de rejas, alambrados, equipos de seguridad de los funcionarios, presencia de armas, etc.)
5. Contexto físico/ condiciones medioambientales (temperatura, humedad, emisiones de sonido, aromas, movilidad en la sección y entre áreas)
6. Exigencias físicas (posturas, levanta cargas)
7. Distribución de los puestos de trabajo. Observación de los espacios verificando dónde hay operadores (¿hay en cocina, economato, limpieza, etc?).

Interacciones:

8. Observar si el operador interactúa con otros operadores (de qué forma, lenguaje verbal y no verbal). En lo posible verificar la interacción con operadores de diferentes grados.
 9. Observar si operador trabaja solo, en equipo, o con distintas áreas.
 10. De qué forma interactúan los funcionarios con los PPL, lenguaje verbal y no verbal (funcionarios policiales y operarios).
- ¿Cómo identifica y reconoce a cada PPL?
 - ¿Cómo es el clima de trabajo que promueve en la UI?
 - ¿Cómo maneja las normas de conducta y actitudes de los PPL en la UI?

Anexo 5 / Encuesta a las unidades de internación penitenciaria del Uruguay

Consultoría sobre capacitación del personal y necesidades de recursos humanos OIT/CINTERFOR, Febrero de 2015.

Presentación

Esta encuesta se realiza en el marco del Programa Justicia e Inclusión, un proyecto del Estado uruguayo que tiene por objetivo contribuir a la consecución de un sistema de justicia penal eficiente y respetuoso de los Derechos Humanos.

El Programa Justicia e Inclusión encargó a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) la ejecución de las acciones correspondientes al fortalecimiento de los recursos humanos vinculados al sistema penitenciario nacional. Dicha acción ha sido apoyada por las autoridades del Ministerio del Interior y el Instituto Nacional de Rehabilitación.

La información brindada será analizada para presentarla al INR. Los datos recogidos serán procesados por OIT preservando la confidencialidad de las fuentes.

Este cuestionario no tiene el propósito ni será usado para realizar algún tipo de valoración acerca de la gestión de las autoridades de la Unidades Penitenciarias.

Para responder, por favor sírvase marcar la respuesta que entiende más adecuada, marcando o rellenando el cuadrado y en aquellas que se solicita su opinión, siéntase libre para escribirla sin limitarse por la extensión.

El formulario de encuesta debe ser respondido por el Director en conjunto con su equipo de dirección si así lo estima conveniente. Debe ser enviado hasta el día 17 de febrero de 2015 vía correo postal, correo electrónico o fax a:

OIT/CINTERFOR
Avda. Uruguay 1238 C.P 11100
Tel: (+598) 2902 0557
Fax: (+598) 2902 1305
burgueno@ilo.org

Desde ya agradecemos su valiosa colaboración.

ENCUESTA

I | Módulo de información general

Fecha __/__/__

Unidad de internación n°:

Departamento:

Nombre del director de la unidad de internación:

Cargo de las personas que completaron el cuestionario:

¿Cuántas personas privadas de libertad aloja la UI actualmente?

Varones Mujeres Total

¿Cuántos de ellos en condición de penados / procesados?

Varones Mujeres Total

II | Módulo sobre convivencia, desarrollo y gestión de los recursos humanos de la UI

1. ¿Desde hace cuánto tiempo es Director de esta UI?

(señale los años o si es menos de un año, la cantidad de meses)

2. Indique si fue Director de otra Unidad anteriormente.

Si No

3. ¿Estima que entre los funcionarios hay respeto y confianza?

- a. Nunca
- b. En ocasiones
- c. Bastante
- d. Siempre

4. ¿Opina que hay respeto entre los funcionarios y las personas privadas de libertad en la UI?

- a. Nunca
- b. En ocasiones
- c. Bastante
- d. Siempre

5. En la UI, ¿se facilita el desarrollo de una cultura de colaboración y promueve entre los funcionarios la colaboración mutua?

- a. Nunca
- b. En ocasiones
- c. Bastante
- d. Siempre

6. ¿Cómo evaluaría las estrategias de la UI para la resolución de conflictos entre los funcionarios?

- a. Nunca
- b. En ocasiones
- c. Bastante
- d. Siempre

7. ¿Las necesidades o requerimientos de los funcionarios, vinculados al trabajo, son atendidos por las autoridades de la UI de manera sistemática y formal?

- a. Nunca
- b. En ocasiones
- c. Bastante
- d. Siempre

8. ¿Existe una oferta de capacitación y actualización disponible para los funcionarios de la UI?

- a. Nunca
- b. En ocasiones
- c. Bastante
- d. Siempre

9. En la UI, ¿se incentiva a que sus funcionarios se capaciten y/o actualicen?

10. ¿Los funcionarios participan en actividades de capacitación o actualización?

- a. Nunca
- b. En ocasiones
- c. Bastante
- d. Siempre

11. ¿Puede citar ejemplos de las actividades de capacitación en las que sus funcionarios han participado en el último año (y cantidad de funcionarios si los tienen registrado)?

12. Cuando los funcionarios son convocados a actividades de capacitación, ¿eso genera dificultades en la organización o funcionamiento de la UI?

- a. Nunca
- b. En ocasiones
- c. Bastante
- d. Siempre

13. ¿Qué opina de la formación y capacitación del personal policial para el desarrollo de la función penitenciaria?

- a. Mala
- b. En ocasiones mala
- c. En ocasiones buena
- d. Siempre buena
- e. No sabe

14. ¿Qué opina de la formación y capacitación de los operadores para el desarrollo de la función penitenciaria?

- a. Mala
- b. En ocasiones mala
- c. En ocasiones buena
- d. Siempre buena
- e. No sabe

15. ¿Se han otorgado premios y/o reconocimientos por actos de servicio a funcionarios de la UI en los dos últimos años?

- a. Nunca
- b. En ocasiones
- c. Bastante
- d. Siempre

16. Sobre las preguntas realizadas hasta aquí, ¿quisiera agregar algún comentario?

III| Módulo sobre funcionamiento y recursos humanos de la UI

17. ¿Cuántas personas trabajan en la UI actualmente?

18. Del total de funcionarios de la UI, por favor indique las cantidades según el tipo de funcionario.

Tipo de funcionario	Mujeres	Hombres	Total
Policías (Escala L): 1. Administrativo (PA) 2. Especializado (PE) 3. Técnico Profesional (PT) 4. Ejecutivo 5. Servicio (PS)			
Operadores (Escala S): 1. Grado 1 1. Grado 3 2. Grado 5			
Profesionales y técnicos (Escala A y B)			
Administrativos (Escala C)			
Otros no dependientes del MI o del INR			

19. Por favor, complete el siguiente cuadro relativo al personal jerárquico que está a cargo de la UI y sus diferentes áreas.

	Cantidad	Tipo de funcionario que cumple la función (policía u operador penitenciario)
Director		
Subdirector		
Subdirector Técnico		
Subdirector de Seguridad		
Subdirector Administrativo		
Jefe de Reclusión		
Coordinador / Referente Área de tratamiento		
Coordinador / Referente Área de seguridad		
Coordinador / Referente Área administrativa		

20. Indique la distribución de los operadores según el área en la que trabajan:

	Seguridad	Tratamiento	Administrativa
Grado 1			
Grado 3			
Grado 5			

21. ¿Considera que la UI necesita otros tipos de funcionarios o recursos humanos? ¿Cuáles y qué cantidad? Por favor, señale todos aquellos que considere necesarios, agregando celdas.

Tipo de funcionario / recurso humano	Cantidad
Médico general	
Médico Psiquiatra	
Ginecólogo	
Asistente Legal / Abogado	
Psicólogo/a para apoyo a funcionarios/as	
Trabajador social	
Otro (Especificar)	
Otro (Especificar)	
Otro (Especificar)	

22. Indique, en número y detalle, la oferta educativa, laboral, educativa, cultural y de servicios de la UI. Por favor, si las filas fueran insuficientes, agregue cuantas necesite.

(Si fuera posible, por favor incluya adjunto a este formulario de encuesta, un esquema u organigrama que represente la estructura y organización de la UI).

Área Educativa / Cultural	Tipo de curso (marque con una x)	N° de grados que se dictan (1° a 6°)
Primaria		
Ciclo Básico		
Bachillerato		
UTU ciclo básico		
UTU bachillerato		

Talleres u otros cursos talleres de Educación no formal (dependientes del MEC, MIDES, organizaciones no gubernamentales, iglesias, talleristas particulares, etc.)	Nombre del curso	Institución que lo imparte	Duración total del taller o curso (semanal, mensual, trimestral, anual)

Área Laboral	Tipo de emprendimiento	Número
Ejemplo: Bloquera	Unipersonal privado dentro de la UI	2
Ejemplo: Huerta	Grupal de la UI	1

Instrucciones para completar datos sobre "Tipo de emprendimiento"
Por favor asocie cada uno de los emprendimientos a alguna de las siguientes categorías:
Unipersonal privado dentro de la UI
Grupal privado dentro de la UI
Unipersonal de la UI
Grupal de la UI
Convenio unipersonal con institución pública dentro de la UI
Convenio grupal con institución pública dentro de la UI
Convenio unipersonal con empresa privada dentro de la UI
Convenio unipersonal con empresa privada fuera de la UI
Convenio grupal con empresa privada dentro de la UI
Convenio grupal con empresa privada fuera de la UI
Convenio unipersonal con institución pública fuera de la UI
Convenio grupal con institución pública fuera de la UI
Comisión unipersonal intramuros
Comisión grupal intramuros
Comisión unipersonal extramuros
Comisión grupal extramuros

Servicios	Escriba la Institución que lo provee. (ASSE, Sanidad Policial, INR, INACRI, MIDES, Junta Nacional de Drogas, etc.)	Cantidad de personal
Atención de salud		Médicos generales Médicos especialistas Enfermeros/as
Atención psicológica		Psicólogos
Atención al consumo de drogas		Médicos psiquiatras Psicólogos Trab. sociales
Equipo técnico / equipo multidisciplinario		Psicólogo/a Trab. sociales Abogado/a Otro/a (especificar)
Asistencia legal		
Otros (especificar)		

23. Por favor, anexas a este formulario de encuesta el listado de puestos de trabajo, por área y turnos, incluyendo todos los funcionarios que trabajan para la UI (policías, operadores y profesionales / técnicos). No debe incluir los nombres de los funcionarios, solamente el título del puesto de trabajo.

IV | Módulo sobre operadores penitenciarios

24. ¿Cuál es su nivel de satisfacción general con el trabajo de los operadores penitenciarios en la UI?

- Insatisfecho/a
- Poco Satisfecho/a
- Satisfecho/a
- Muy Satisfecho/a
- No sabe

25. Si de usted dependiera, ¿integraría nuevos operadores a su UI?

- Nada de acuerdo
- Ni de acuerdo, ni en desacuerdo
- Bastante de acuerdo
- Totalmente de acuerdo
- No sabe

26. En caso que quisiera y pudiera incorporar nuevos operadores, ¿cuántos, qué grados y para qué áreas? Por favor complete el siguiente cuadro con la cantidad óptima:

	Cantidad de operadores por área		
	Tratamiento	Seguridad	Administrativa
Operadores Grado 1			
Operadores Grado 3			
Operadores Grado 5			

27. ¿Identifica alguna función que debieran desarrollar los operadores penitenciarios y no está contemplada dentro de su marco de actuación? Por favor, especifique.

28. ¿Identifica alguna función del actual marco de actuación de los operadores penitenciarios, que usted entiende no debieran cumplir? Por favor, especifique.

29. ¿Identifica alguna mejora en la UI desde que se incorporaron los operadores? En caso afirmativo, ¿cuál o cuáles? Por favor, desarrolle su opinión.

30. ¿Desea agregar algún comentario más?

¡Muchas gracias por su colaboración!

Perfil por competencias del director de UIPPL

Propósito principal

Dirigir la Unidad de acuerdo a la política y lineamientos de INR, gestionando eficientemente los recursos (humanos, logísticos, materiales), con el objetivo de trabajar en los procesos de transformación que contribuyan a la inclusión social de las PPL, en un marco de promoción y respeto absoluto de los derechos humanos.

Competencias técnicas y de gestión

Para su desempeño el Director debe ser capaz de:

Gestionar la Unidad dando cumplimiento a los cometidos del INR y animando hacia el cambio de cultura institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Gestionar los recursos financieros y logísticos disponibles, asegurando los compromisos declarados por INR en su misión, visión y ejes⁴⁶ según las políticas institucionales. • Planificar (elaborar el POA, establecer metas, indicadores y medios de verificación), con la participación de los subdirectores, en concordancia con las prioridades de INR. • Monitorear el cumplimiento de las metas a corto, mediano y largo plazo y evaluar resultados. • Dar cumplimiento e instrumentar órdenes de servicio, resoluciones, protocolos de actuación y controlar su estricto cumplimiento.
Gestionar los RRHH de la Unidad	<ul style="list-style-type: none"> • Delegar decisiones y actividades en los funcionarios, acompañándolos y fomentando la asunción de responsabilidades y la formación de equipos de trabajo. • Gestionar el desempeño de los funcionarios, apoyando el desarrollo de sus competencias (evaluar, identificar necesidades de mejora y ayudar a su desarrollo). • Promover y estimular la mejora de las condiciones laborales (edilicias, de funcionamiento, logística) y el reconocimiento de los funcionarios a partir de las políticas de RRHH del INR.

Implementar políticas de tratamiento penitenciario, a través del trabajo, estudio, deporte, recreación, actividades culturales y otros programas específicos, mediante el acompañamiento individualizado a las PPL.	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar el estricto cumplimiento de los derechos de las PPL⁴⁷, promoviendo e incentivando acciones que promuevan la participación y la corresponsabilidad. • Cumplir e implementar estrategias para mejorar los niveles de convivencia y hábitat de la Unidad, de acuerdo a los objetivos del INR. • Incentivar y promover el trabajo con las familias de las PPL, brindando información y promoviendo su participación activa en el proceso de rehabilitación. • Incentivar y promover la implicación de la comunidad sensibilizando, articulando y buscando apoyos con organizaciones externas. • Promover el régimen penitenciario progresivo. • Asegurar el acompañamiento individualizado de las PPL desde su ingreso hasta su egreso.
Promover el efectivo cumplimiento del régimen penitenciario y de las normas de seguridad integral	<ul style="list-style-type: none"> • Controlar la seguridad de las personas privadas de libertad, de las áreas de circulación, de trabajo y de visita de acuerdo a protocolos existentes. • Controlar el cumplimiento de las medidas, protocolos y normativas que garantizan la seguridad de los funcionarios. • Gestionar la convivencia en la Unidad y el tratamiento de las PPL, respetando los derechos humanos y previniendo conflictos. • Asegurar el cumplimiento de la normativa de seguridad en el trabajo, bajo el asesoramiento técnico del área de salud ocupacional del INR.
Liderar al equipo de trabajo de forma eficiente	<ul style="list-style-type: none"> • Dirigir y motivar al equipo a su cargo, proponiendo acciones orientadas a mejorar su efectividad y generando espacios de diálogo y escucha. • Promover el trabajo en equipo entre las tres subdirecciones (tratamiento, seguridad y administrativa), compartiendo conocimientos, esfuerzos y recursos, en pos de objetivos institucionales de INR. • Monitorear el clima de trabajo, mediando para resolver los conflictos dentro del equipo y fomentando el espíritu de cooperación.

⁴⁶ Ley de creación del INR.

⁴⁷ Salud, recreación, trabajo, educación, familia y contacto con el exterior, entre otros.

Tomar decisiones	<ul style="list-style-type: none"> • Tomar decisiones oportunas y responsables, asegurando su comunicación a todos los interlocutores que corresponda, en tiempo y forma. • Asumir la responsabilidad y los riesgos de la toma de decisiones. • Tomar medidas disciplinarias de acuerdo a procedimientos y reglamentos.
Comunicar y asegurar la comunicación interna e institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Escuchar empáticamente inquietudes, opiniones y sugerencias de las PPL, funcionarios, familias, organizaciones, etc. • Diseñar e implementar el flujo de información de la UIPPL para asegurar la eficiencia de la comunicación a todos los niveles, de acuerdo a las disposiciones institucionales de INR. • Registrar o asegurar el registro de los acuerdos alcanzados.
Coordinar / articular con otros actores e instituciones con el objetivo de promover la integración socio comunitaria de las PPL	<ul style="list-style-type: none"> • Participar en las instancias de encuentro, discusión e intercambio con la Dirección y el Gabinete del INR, así como con otras Unidades. • Trabajar colaborativamente con los equipos multidisciplinarios en el desarrollo, el funcionamiento y la evaluación de las diferentes subdirecciones en la Unidad. • Promover la participación de otras instituciones (ASSE, iglesias, MIDES, Intendencias, CAIF, ONGs, etc.) en la elaboración e implementación de proyectos destinados a la inclusión social. • Identificar, sistematizar y difundir buenas prácticas de trabajo. • Articular las políticas post penitenciarias con el Patronato. • Articular con las instituciones internas del Ministerio del Interior (Bomberos, Jefatura, Sanidad policial, Comité de emergencia, CAS, Migraciones) y el Ministerio de Defensa.

Requisitos

- Título universitario y/o terciario en alguna de las siguientes áreas del conocimiento⁴⁸: Ciencias Sociales, Educación social, Trabajo social, Psicología, Ciencias de la Educación, Administración, Ciencias de la comunicación, Docencia.
- Formación en planificación estratégica, diseño y evaluación de proyectos sociales, con conocimiento en diversas problemáticas sociales.
- Experiencia en cargos de gestión organizacional (preferentemente dirección o sub direcciones).

Formación recomendable

- Atención de necesidades humanas en ambientes de encierro
- Posgrados en criminología de nivel universitario.
- Derecho (base legal, decretos, Código Penal, Ley Orgánica Policial).
- Seguridad penitenciaria
- Administración y gestión (incluye RRHH)
- Técnicas de negociación, mediación y tratamiento de conflictos

Para la selección/evaluación de candidatos a desempeñarse en la función, se sugiere tener en cuenta, además de las competencias técnicas y de gestión, las siguientes competencias personales:

- Trabaja con transparencia y ética profesional.
- Es responsable y se compromete con su rol.
- Negocia y media con los diferentes actores para el logro de los objetivos.
- Desarrolla pensamiento estratégico y gestiona el cambio.
- Tiene vocación de servicio.

Ubicación institucional:

- *Reporta a:* Dirección Nacional y Subdirecciones nacionales.
- *Le reportan:* las Sub Direcciones Técnica, Administrativa y Operativa, Jefatura de Servicio y las restantes dependencias de la Unidad.

Perfil revisado por el Gabinete del INR el 3/06/15.

⁴⁸ A corto plazo, como medida de transición, se recomienda buscar perfiles de personas que trabajan en el sistema penitenciario, muy abiertas al cambio.

Perfil por competencias del subdirector técnico⁴⁹

Propósito principal

Gestionar el funcionamiento de la Subdirección Técnica de la UIPPL, generando acciones intra e interinstitucionales con el fin ofrecer programas de tratamiento para las personas privadas de libertad, de acuerdo a los lineamientos del INR.

Competencias técnicas y de gestión

Para su desempeño el Subdirector debe ser capaz de:

Gestionar los servicios y acciones de atención y tratamiento a las PPL (educativo y sociocultural, laboral, deporte y recreación, programa de atención religiosa, Redención de Pena, Jurídica).	<ul style="list-style-type: none"> Planificar los servicios (objetivos, acciones, estrategias metodológicas, recursos necesarios, etc.) de acuerdo a los lineamientos del INR, procedimientos de trabajo y necesidades de las PPL. Aumentar las ofertas y/o actividades educativas, culturales, laborales, deportivas, etc. siguiendo los lineamientos de la Coordinación correspondiente a nivel nacional (según organigrama institucional e incluye al PNEI e INACRI). Fomentar la cooperación y articular acciones con diversas instituciones y redes comunitarias. Gestionar los recursos materiales para el desarrollo de las actividades educativas, laborales, recreativas, etc. Monitorear el cumplimiento de actividades, programas y reglamentación correspondiente (por ej. a nivel de normativa laboral). Evaluar las acciones desarrolladas y realizar informes técnicos de actuación y resultados.
Gestionar el equipo de trabajo que integra la Subdirección Técnica	<ul style="list-style-type: none"> Planificar y organizar el funcionamiento de las diferentes áreas en base a procedimientos del INR, delegando actividades en los equipos, acompañándolos y fomentando la asunción de responsabilidades. Coordinar al personal de la Subdirección (incluye organización de horarios, tareas, procedimientos), promoviendo su trabajo articulado. Gestionar el desempeño de los funcionarios, apoyando el desarrollo de sus competencias (evaluar, identificar necesidades de mejora y ayudar a su desarrollo). Participar y/o liderar espacios de coordinación interna (Equipo de Dirección, Junta de tratamiento y disciplina, otros).

Coordinar el tratamiento de las PPL desde su ingreso hasta su egreso de la UIPPL de acuerdo a lineamientos de la Subdirección Nacional Técnica.	<ul style="list-style-type: none"> Coordinar los procesos de clasificación y diagnóstico de la población de la UIPPL de acuerdo a los procedimientos establecidos. Supervisar la elaboración y seguimiento de los planes individuales de trabajo (PIT) que incluyen actividades educativas, socioculturales, laborales, deportivas y de recreación, de salud, intervenciones grupales u otras. Monitorear el seguimiento y acompañamiento de las PPL. Controlar la implementación de la preparación para el egreso en base a un plan individual de acuerdo al protocolo establecido por el INR. Derivar a especialistas u otros servicios. Coordinar acciones con actores que concurren a la UIPPL a realizar actividades relacionadas a la salud (ASSE y/u otros).
Brindar atención e información a las PPL y sus familias según reglamentación y asegurando el respeto de los derechos humanos.	<ul style="list-style-type: none"> Escuchar empáticamente a las PPL (realizar reuniones periódicas con los delegados de la UIPPL y con las PPL que lo soliciten). Responder solicitudes (escritas u orales) presentadas por las PPL de acuerdo a procedimiento, informando a las PPL y a quienes corresponda cuando no sea posible dar respuesta a solicitudes o demandas. Promover que se realicen las gestiones pertinentes para cumplir con las solicitudes o necesidades de las PPL (por ej. en cuanto a atención médica, salidas transitorias, visitas especiales, libertades anticipadas, quejas, etc.) en base a la normativa del INR.
Liderar el equipo a su cargo	<ul style="list-style-type: none"> Dirigir y liderar el equipo de trabajo de la Subdirección, en base a las estructuras y procedimientos establecidos por el INR, apoyando el desarrollo de sus competencias. Delegar funciones en el equipo de trabajo. Promover la cooperación, motivación e integración del equipo de la Subdirección. Contribuir a generar un buen clima laboral para toda la Unidad. Identificar, sistematizar y difundir buenas prácticas de trabajo. Promover el cumplimiento de la normativa de seguridad establecida.

⁴⁹ El perfil fue elaborado a partir del documento "Perfil ocupacional Subdirector Técnico de las UIPPL" desarrollado por la Subdirección Nacional Técnica, los aportes surgidos en el taller de competencias realizado con Subdirectores y también observaciones recogidas en la Consultoría.

Interpretar datos e información técnica	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar que se realicen y mantengan actualizados los registros correspondientes (por ej. control de horas para redención de pena, de diagnóstico, etc.). • Interpretar, analizar datos y tendencias. • Proponer y evaluar cambios en los procesos de trabajo a su cargo para mejorar los resultados.
---	---

Competencias transversales

Trabajar en equipo	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar colaborativamente con el equipo de Dirección. • Participar en instancias de encuentro, discusión e intercambio con la Subdirección Técnica del INR y otras UIPPL. • Promover el trabajo en equipo dentro de la Subdirección a su cargo y que los equipos logren interactuar y coordinar su trabajo con otros equipos de personas.
Tomar decisiones	<ul style="list-style-type: none"> • Tomar decisiones oportunas y responsables, asegurando su comunicación a todos los interlocutores que corresponda, en tiempo y forma. • Asumir la responsabilidad y los riesgos de la toma de decisiones. • Tomar medidas disciplinarias de acuerdo a procedimientos y reglamentos.
Asegurar la comunicación efectiva	<ul style="list-style-type: none"> • Transmitir información y chequear su comprensión por parte del equipo a su cargo. • Comunicarse en forma interactiva y fluida dentro del equipo de Dirección y con otras áreas (oral y escrita). • Comunicarse en forma efectiva con distintos interlocutores de INR y de otras instituciones externas.

Requisitos

- Nivel educativo: Título universitario y/o terciario en alguna de las siguientes áreas del conocimiento: Administración, Ciencias de la comunicación, Ciencias Sociales, Docencia, otras afines.
- Formación en planificación estratégica, diseño y evaluación de proyectos sociales, con conocimiento en diversas problemáticas sociales.
- Experiencia en cargos de gestión organizacional.

Formación recomendable

- Posgrado en administración, gerenciamiento de RRHH o similar.
- Atención de necesidades humanas en ambientes de encierro
- Derecho (base legal, decretos, Código Penal, Ley Orgánica Policial).
- Seguridad penitenciaria
- Técnicas de negociación, mediación y tratamiento de conflictos

Para la selección/evaluación de candidatos a desempeñarse en la función, se sugiere tener en cuenta, además de las competencias técnicas y de gestión, las siguientes competencias personales:

- Trabaja con transparencia y ética profesional.
- Orientación al logro de los objetivos.
- Es responsable y se compromete con su rol.
- Es proactivo.
- Tiene vocación de servicio.

Ubicación institucional:

- *Reporta a:* Subdirección Nacional Técnica y Dirección de la UIPPL donde se desempeña.
- *Le reportan:* técnicos/as, personal administrativo, operadores/as penitenciarios/as y/o todo personal que sea designado a desempeñar tareas en la Subdirección Técnica de la UIPPL.

Perfil por competencias del subdirector operativo

Propósito principal de la función

Generar, promover y dirigir la seguridad y el orden interno para el normal funcionamiento de la Unidad, en un ámbito de fomento de la convivencia y respeto absoluto de los derechos humanos de las PPL y del personal penitenciario³⁰ y extrapenitenciario.

Competencias técnicas y de gestión

Para su desempeño el Subdirector debe ser capaz de:

Gestionar la Subdirección Operativa.	<ul style="list-style-type: none"> • Gestionar los recursos humanos y logísticos de la Subdirección con eficacia y eficiencia. • Brindar asesoramiento y apoyo en materia de seguridad a las otras Subdirecciones y áreas de la Unidad. • Supervisar, controlar y fiscalizar el mantenimiento de equipos de seguridad, armamentos, municiones y agentes químicos. • Elaborar el programa anual de trabajo de seguridad con el aval del Director. • Planificar y solicitar el personal, los materiales y equipos necesarios para cumplimiento de las disposiciones establecidas en reglamentos y protocolos del INR.
Prevenir la vulneración de la seguridad interna y externa.	<ul style="list-style-type: none"> • Controlar el cumplimiento de las disposiciones establecidas en los protocolos de seguridad vigente (incluye seguridad contra incendios, accidentes laborales, etc.). • Realizar controles de seguridad al personal de acuerdo a lo establecido en cada UIPPL. • Planificar y dirigir controles diferenciales y generales a las PPL, en forma sistemática y continua (numéricos y nominales, inspecciones) y especialmente al relevar el turno. • Planificar, supervisar y fiscalizar controles sobre la operatividad de rejas, puertas, cerraduras, construcciones, red luminica, malezas, tejido perimetral, elementos contra incendios, etc. • Planificar y dirigir la seguridad de las personas privadas de libertad, de las áreas de circulación, de trabajo, de visita y otras, de acuerdo a los protocolos existentes.

	<ul style="list-style-type: none"> • Controlar el cumplimiento de las medidas, protocolos y normativas que garantizan la seguridad de todo el personal. • Desarrollar tareas de información y generar inteligencia para la toma de decisiones.
Apoyar la realización del régimen penitenciario en base al concepto de seguridad integral	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar la realización de actividades cotidianas educativas, trabajo, deportivas, culturales, etc., en base al POA y protocolo de seguridad. • Planificar y gestionar los dispositivos de seguridad en actividades extramuros. • Asegurar el cumplimiento de las normativas de seguridad, conducciones y traslados programados. • Gestionar el ingreso y egreso de las visitas, bajo la normativa de seguridad, en el marco de un buen trato y respeto de las personas. • Asistir y eventualmente intervenir en situaciones particulares o generales que impliquen alteraciones en la seguridad en sentido general.
Liderar el equipo a su cargo	<ul style="list-style-type: none"> • Dirigir y liderar al equipo de trabajo a su cargo de forma eficiente, fomentando el sentido de cooperación e integración. • Delegar funciones en el equipo de trabajo. • Contribuir a generar un buen clima laboral para toda la Unidad.
Tomar decisiones	<ul style="list-style-type: none"> • Tomar decisiones oportunas y responsables, asegurando su comunicación a todos los interlocutores que corresponda, en tiempo y forma. • Asumir la responsabilidad y los riesgos de la toma de decisiones. • Tomar medidas disciplinarias de acuerdo a procedimientos y reglamento.
Informar para cumplir con los objetivos de seguridad	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar informes judiciales en caso que se requiera reportar a la justicia (cuando hay un hecho de apariencia delictiva). • Realizar informes administrativos, operativos e informativos internos para el Director, la junta de disciplina, DIAP u otros. • Informar a Subdirección Operativa Nacional, en base a los requerimientos de INR.

³⁰ Hombres y mujeres funcionarios/as del INR.

Coordinar / articular con otros actores e instituciones con el objetivo de promover la reinserción social de las PPL	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar colaborativamente con el Equipo de Dirección de la UIPPL, las subdirecciones y los equipos multidisciplinarios. • Participar de la Junta de Disciplina y Tratamiento. • Participar en las instancias de encuentro, discusión e intercambio con la Subdirección Operativa Nacional y el Gabinete del INR, así como con otras Unidades. • Desarrollar reuniones con las PPL a fin de garantizar un espacio de comunicación.
--	---

Requisitos

- Personal penitenciario con experiencia acreditada en gestión de la seguridad y/o gestión penitenciaria, con experiencia mínima de 5 años desempeñándose en unidades del Ministerio del Interior y/u organismos de seguridad.

Formación recomendable

- Seguridad
- Seguridad penitenciaria
- Análisis de información, inteligencia y contrainteligencia
- Criminología
- Administración y gestión organizacional (con atención de necesidades humanas en ambientes de encierro)
- Derecho (procesal, penal, administrativo y constitucional, derecho internacional)
- Técnicas de negociación, mediación, tratamiento y resolución de conflictos
- Educación Física

Para la selección/evaluación de candidatos a desempeñarse en la función, se sugiere tener en cuenta, además de las competencias técnicas y de gestión, las siguientes competencias personales:

- Trabaja con transparencia y ética profesional.
- Es responsable y se compromete con su rol.
- Negocia y media con los diferentes actores para el logro de los objetivos.
- Orientación al logro de los objetivos.
- Tiene vocación de servicio.

Ubicación institucional:

- *Reporta a:* Subdirección Nacional Operativa y al Director de la Unidad.
- *Le reportan:* Guardia interna, Jefe de servicio, Guardia externa, Unidad de conducciones y traslados, Revisoria, Gestor de custodias y traslados, armería.
- *Interactúa y coordina con:* otras Subdirecciones de la UIPPL y otros actores extrapenitenciarios.

Perfil ajustado por el Gabinete del INR el 3/06/15.

Perfil por competencias del subdirector administrativo⁵¹

Propósito principal de la función

Administrar de manera eficaz y eficiente los recursos humanos y materiales disponibles, con el objetivo de responder a las necesidades de los actores del sistema (las PPL, los/as funcionarios/as penitenciarios, los operadores extrapenitenciarios y las visitas), para el correcto cumplimiento de la misión del INR.

Competencias técnicas y de gestión

Para su desempeño el Director debe ser capaz de:

Gestionar la Subdirección Administrativa de la Unidad en todas sus áreas ⁵²	<ul style="list-style-type: none"> • Planificar recursos económicos y materiales, en función de las necesidades, según los instrumentos y requerimientos de la Subdirección Administrativa del INR para lograr el cumplimiento de los objetivos. • Gestionar la obtención de recursos materiales y económicos a través de INR u otros mecanismos autorizados por INR. • Asegurar la entrega de insumos a las PPL, a las áreas, proyectos y emprendimientos de la Unidad, etc., de acuerdo a los lineamientos del INR, en base a las necesidades identificadas y realizando los registros correspondientes. • Supervisar y controlar el cumplimiento de tareas y metas, en base a lineamientos de INR. • Rendir cuentas a INR.
--	--

⁵¹ Este perfil no fue discutido por el Gabinete debido a la ausencia del Subdirector. Le fue enviado para que lo revisara pero no se obtuvo sugerencias hasta el momento.

⁵² Incluye RR-HH, logística, mantenimiento, cocina, economato, Traslados/choferes, Tesorería, Jurídica, Cocina, Contaduría, Informática

Liderar el equipo a su cargo	<ul style="list-style-type: none"> • Dirigir y liderar el equipo de trabajo de la Subdirección, en base a las estructuras y procedimientos establecidos por el INR, apoyando el desarrollo de sus competencias. • Delegar funciones en el equipo de trabajo. • Promover la cooperación, motivación e integración del equipo de la Subdirección. • Contribuir a generar un buen clima laboral para toda la Unidad.
Gestionar los recursos humanos de la Unidad	<ul style="list-style-type: none"> • Administrar los recursos humanos: ingresos, licencias, faltas, certificaciones, asistencia a cursos, etc. • Implementar evaluaciones de desempeño, de acuerdo a lineamientos del INR. • Identificar las necesidades de nuevos RRHH y realizar las solicitudes correspondientes a nivel central. • Asegurar la inducción de los nuevos RRHH, su designación a los puestos de trabajo según perfil y acompañamiento, de acuerdo a los lineamientos del Departamento de Recursos Humanos de la Subdirección Administrativa del INR. • Promover junto al equipo de Dirección un buen clima laboral para toda la Unidad, de cooperación y trabajo conjunto, motivación e integración. • Promover condiciones de trabajo que garanticen la salud y la seguridad ocupacional. • Generar y analizar información, velando por el desarrollo de una gestión eficiente de los RRHH en la Unidad e informar a la Subdirección Administrativa del INR y al equipo de Dirección de la Unidad.
Auditar/ controlar el manejo interno de los recursos materiales	<ul style="list-style-type: none"> • Auditar y controlar la calidad y cantidad de insumos, alimentos, stock de materiales, verificando el manejo transparente de los recursos, de acuerdo a los lineamientos del INR. • Corregir las fallas o desviaciones existentes e informar a quien corresponda. • Verificar el cumplimiento de las tareas de mantenimiento de las instalaciones, maquinaria y vehículos. • Recibir, analizar y responder peticiones, quejas, sugerencias de las PPL, familias, funcionarios/as que se relacionen al funcionamiento de servicios bajo su órbita o mantenimiento edilicio.

Trabajar en equipo	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar colaborativamente con el equipo de Dirección. • Participar en instancias de encuentro, discusión e intercambio con la Subdirección Administrativa del INR y otras UIPPL. • Promover el trabajo en equipo dentro de la Subdirección a su cargo.
Tomar decisiones	<ul style="list-style-type: none"> • Tomar decisiones oportunas y responsables, asegurando su comunicación a todos los interlocutores que corresponda, en tiempo y forma. • Asumir la responsabilidad y los riesgos de la toma de decisiones. • Tomar medidas disciplinarias de acuerdo a procedimientos y reglamentos.
Asegurar la comunicación efectiva	<ul style="list-style-type: none"> • Transmitir información y chequear su comprensión por parte del equipo a su cargo. • Comunicarse en forma interactiva y fluida dentro del equipo de Dirección y con otras áreas (oral y escrita). • Comunicarse en forma efectiva con distintos interlocutores de INR y del Ministerio del Interior (Dirección Nacional de Bomberos).

Requisitos

- Nivel educativo: Título universitario y/o terciario en alguna de las siguientes áreas del conocimiento: Administración, Ciencias de la comunicación, Ciencias Sociales, Docencia, otras.
- Formación en planificación estratégica, diseño y evaluación de proyectos sociales, con conocimiento en diversas problemáticas sociales.
- Experiencia en cargos de gestión organizacional.

Formación recomendable

- Posgrado en administración, gerenciamiento de RRHH o similar.
- Atención de necesidades humanas en ambientes de encierro
- Derecho (base legal, decretos, Código Penal, Ley Orgánica Policial).
- Seguridad penitenciaria
- Técnicas de negociación, mediación y tratamiento de conflictos

Para la selección/evaluación de candidatos a desempeñarse en la función, se sugiere tener en cuenta, además de las competencias técnicas y de gestión, las siguientes competencias personales:

- Trabaja con transparencia y ética profesional.
- Orientación al logro de los objetivos.
- Es responsable y se compromete con su rol.
- Es proactivo.
- Tiene vocación de servicio.

Ubicación institucional

Reporta a: Subdirección Nacional Administrativa y Dirección de la UIPPL donde se desempeña.

Le reportan: las dependencias en la Unidad dentro de la Subdirección Administrativa (Recursos humanos, Economato, Cocina, Logística, Tesorería, Contabilidad y Valores, Mantenimiento, Informática).

Perfil por competencias del operador penitenciario (Grado 1)

Propósito principal de la función

Promover y acompañar con intención socioeducativa a las PPL durante el cumplimiento de su régimen penitenciario, en un marco de respeto absoluto de los derechos humanos.

Para desempeñarse en esta ocupación realiza funciones tales como⁵³:

Promover y acompañar a las PPL durante el desarrollo del régimen penitenciario	<ul style="list-style-type: none"> • Brindar acompañamiento cercano a las PPL, con especial atención en los aspectos emocionales y conductuales, en base a los lineamientos de INR y de la Unidad. • Desarrollar un relacionamiento respetuoso y profesional con las PPL. • Motivar e incentivar a las PPL para el cumplimiento de las normas de convivencia en la Unidad, la fijación de metas personales y el cumplimiento de actividades acordadas. • Promover y facilitar el acceso de las PPL a las propuestas educativas, laborales, culturales, deportivas y recreativas. • Acompañar y dinamizar el desarrollo de actividades educativas, laborales, culturales, deportivas y recreativas. • Promover y generar proyectos y ofertas socioeducativas teniendo en cuenta intereses y sugerencias de las PPL, y de otros actores.
--	--

Gestionar el desarrollo de las actividades cotidianas de las PPL en base al concepto de seguridad integral	<ul style="list-style-type: none"> • Relevar el turno (conteo verificando la integridad física, novedades, recepción de materiales de trabajo tales como radios, llaves, etc.). • Gestionar el desarrollo de las rutinas de la vida cotidiana cumpliendo en tiempo y forma de acuerdo con las normas y protocolos del INR: inicio de la jornada, apertura de celdas, comidas, orden y limpieza, salidas laborales, patio, cierre de celdas, etc. • Acompañar el desarrollo de las actividades diarias de las PPL: salidas transitorias laborales, educativas y por acercamiento familiar, atención de salud, conducciones, gestión de visitas. • Intervenir en caso de incumplimientos de la normativa por parte de las PPL, informando a quien corresponda. • Detectar oportunamente e identificar las manifestaciones de los problemas que surgen, e informar a quien corresponda. • Resolver problemas tomando decisiones responsables, de acuerdo a su grado.
Atender eficazmente las necesidades de las PPL	<ul style="list-style-type: none"> • Escuchar empáticamente a las PPL. • Discernir sobre los planteos y necesidades expresadas por las PPL a través de diferentes mecanismos (delegados, quejas, solicitudes formales, etc.). • Buscar soluciones de forma proactiva y creativa y/o realizar las gestiones pertinentes frente a solicitudes de las PPL, en base a la normativa del INR. • Informar oportuna, clara y formalmente a las PPL y a quienes corresponda, cuando no es posible dar respuesta a solicitudes o demandas.

Competencias

Para su desempeño de forma competente el Operador debe ser capaz de ⁵⁴:

Comunicarse en forma efectiva con diferentes interlocutores

- Interpretar indicaciones de trabajo e informar sobre sus actividades a quien corresponda.
- Comunicar novedades en el cambio de turno con énfasis en aquellas que colaboran en el proceso de tratamiento de las PPL y en la prevención de problemas.
- Comunicarse (comprender y producir mensajes) en forma efectiva con las PPL, sus compañeros y superiores.

⁵³ Se incluyen las más representativas de la ocupación sin perjuicio de que puedan surgir nuevas funciones o apoyar a otros.

⁵⁴ En anexo se presenta el cuadro de competencias por grado.

Trabajar en equipo

- Considerar y comprender que el impacto de su trabajo afecta a su equipo.
- Adaptarse y cumplir con el rol asignado en el equipo de trabajo.
- Colaborar y cooperar activamente con el equipo de trabajo.

Planificar y ejecutar distintas actividades, en coordinación con otras áreas

- Implementar actividades a su cargo o definidas para su sector y/o equipo de trabajo, e informar a quien corresponda.
- Realizar tareas administrativas (informes, planillas de control, registros, etc.).
- Aplicar estándares de calidad en los procesos de trabajo en los que participa y comunicar desviaciones.

Mantenerse actualizado e informado

- Participar de las instancias de actualización que se le proponen.
- Adecuar su desempeño a los cambios de la institución, teniendo en cuenta los lineamientos de INR.
- Reflexionar en conjunto con sus superiores y el equipo de trabajo.

Requisitos

- Nivel educativo: Bachillerato tecnológico o diversificado aprobado.
- Los candidatos recibirán formación penitenciaria obligatoria para desempeñar la función de Operador.

Formación y experiencia recomendable

- Formación en Trabajo Social, Psicología, Educación Social, Magisterio, Profesorado, etc.
- Experiencia de trabajo con personas en situación de vulnerabilidad.

Para la selección/evaluación de candidatos a desempeñarse en la función, se sugiere tener en cuenta, además de las competencias técnicas, las siguientes competencias personales:

- Trabaja con transparencia y ética profesional.
- Negocia, media y disuade para el logro de los objetivos.
- Trabaja con responsabilidad y se compromete con su rol.
- Muestra autocontrol evitando reacciones negativas ante provocaciones, oposición u hostilidad o bajo condiciones de estrés.
- Tiene vocación de servicio.

Ubicación institucional

Reporta a: Subdirecciones Técnica, Operativa y Administrativa de la Unidad de Internación de Personas Privadas de Libertad.

Interactúa con: todos los actores del sistema, es decir, otros operadores penitenciarios, policías, Equipo de Dirección (Director y Subdirectores), visitas y funcionarios extrapenitenciarios.

Perfil por competencias del operador penitenciario (Grado 3)

Propósito principal de la función

Promover y acompañar con intención socioeducativa a las PPL durante el cumplimiento de su régimen penitenciario, en un marco de respeto absoluto de los derechos humanos.

Para desempeñarse en esta ocupación realiza funciones tales como⁵⁵:

Promover y acompañar a las PPL durante el desarrollo del régimen penitenciario	<ul style="list-style-type: none">• Brindar acompañamiento cercano a las PPL, con especial atención en los aspectos emocionales y conductuales en base a los lineamientos de INR y de la Unidad.• Desarrollar un relacionamiento respetuoso y profesional con las PPL.• Motivar e incentivar a las PPL para el cumplimiento de las normas de convivencia en la Unidad, la fijación de metas personales y el cumplimiento de actividades acordadas.• Promover y facilitar el acceso de las PPL a las propuestas educativas, laborales, culturales, deportivas y recreativas.• Acompañar y dinamizar el desarrollo de actividades educativas, laborales, culturales, deportivas y recreativas.• Promover y generar proyectos y ofertas socioeducativas teniendo en cuenta intereses y sugerencias de las PPL, y de otros actores.
Gestionar el desarrollo de las actividades cotidianas de las PPL en base al concepto de seguridad integral	<ul style="list-style-type: none">• Gestionar la oferta educativa, laboral, cultural, deportiva y recreativa de la Unidad, asegurando el acceso de las PPL en base a los lineamientos del INR.• Releva el turno (conteo verificando la integridad física, novedades, recepción de materiales de trabajo tales como radios, llaves, etc.)• Gestionar el desarrollo de las rutinas de la vida cotidiana cumpliendo en tiempo y forma de acuerdo con las normas y protocolos del INR: inicio de la jornada, apertura de celdas, comidas, orden y limpieza, salidas laborales, patio, cierre de celdas, etc.• Acompañar el desarrollo de las actividades diarias de las PPL: salidas transitorias laborales, educativas y por acercamiento familiar, atención de salud, conducciones, gestión de visitas.

⁵⁵ Se incluyen las más representativas de la ocupación sin perjuicio de que puedan surgir nuevas funciones o apoyar a otros.

	<ul style="list-style-type: none"> • Intervenir en caso de incumplimientos de la normativa por parte de las PPL, informando a quien corresponda. • Anticiparse a la ocurrencia de problemas en su área de desempeño y plantear posibles alternativas de solución. • Resolver problemas tomando decisiones responsables, de acuerdo a su grado.
Atender eficazmente las necesidades de las PPL	<ul style="list-style-type: none"> • Escuchar empáticamente a las PPL. • Discernir sobre los planteos y necesidades expresadas por las PPL a través de diferentes mecanismos (delegados, quejas, solicitudes formales, etc.). • Buscar soluciones de forma proactiva y creativa y/o realizar las gestiones pertinentes frente a solicitudes de las PPL, en base a la normativa del INR. • Informar oportuna, clara y formalmente a las PPL y a quienes corresponda, cuando no es posible dar respuesta a solicitudes o demandas.

Competencias

Para su desempeño de forma competente el Operador debe ser capaz de:

Comunicarse en forma efectiva con diferentes interlocutores

- Interpretar indicaciones de trabajo e informar sobre sus actividades a quien corresponda.
- Comunicar novedades en el cambio de turno con énfasis en aquellas que colaboran en el proceso de tratamiento de las PPL y en la prevención de problemas.
- Comunicarse en forma interactiva y fluida con las PPL, dentro del equipo, con los superiores y con otras áreas de forma oral y escrita.

Trabajar en equipo

- Adaptarse y cumplir con el rol asignado en el equipo de trabajo.
- Identificar el impacto de su desempeño en el trabajo de otras áreas, equipos de trabajo y en la Unidad.
- Colaborar activamente con el equipo de trabajo.
- Interactuar y coordinar su trabajo con distintos equipos. Identificar y proponer mejoras a los equipos de trabajo de su subdirección y de otras áreas de la organización.

Planificar y ejecutar distintas actividades, en coordinación con otras áreas

- Planificar, implementar y dar seguimiento a actividades a su cargo o definidas en su sector.
- Realizar tareas administrativas (informes, planillas de control, registros, etc.)

- Participar en la elaboración de protocolos, procedimientos y manuales de funcionamiento y de convivencia internos a la Unidad, de acuerdo a los lineamientos del INR.
- Aplicar estándares de calidad en los procesos de trabajo en los que participa y tomar medidas correctivas, ajustándose a los estándares de calidad.

Mantenerse actualizado e informado

- Adecuar su desempeño a los cambios de la institución, teniendo en cuenta los lineamientos de INR.
- Mantenerse actualizado sobre cambios en los procesos de trabajo y los temas vinculados a su función.
- Sistematizar buenas prácticas de atención y trabajo con las PPL, compartiéndolas con el equipo.
- Brindar información e insumos para la retroalimentación de los procesos de trabajo a su cargo y mejorar los resultados (propuestas para las PPL, condiciones de trabajo, seguridad, infraestructura, entorno medioambiental, etc.).

Requisitos

- Nivel educativo: Formación universitaria y/o terciaria.
- Los candidatos recibirán formación penitenciaria obligatoria para desempeñar la función de Operador.

Formación y experiencia recomendable

- Formación en Trabajo Social, Psicología, Educación Social, Magisterio, Profesorado, etc.
- Experiencia de trabajo con personas en situación de vulnerabilidad.

Para la selección/evaluación de candidatos a desempeñarse en la función, se sugiere tener en cuenta, además de las competencias técnicas, las siguientes competencias personales:

- Trabaja con transparencia y ética profesional.
- Negocia, media y disuade para el logro de los objetivos.
- Trabaja con responsabilidad y se compromete con su rol.
- Muestra autocontrol evitando reacciones negativas ante provocaciones, oposición u hostilidad o bajo condiciones de estrés.
- Tiene vocación de servicio.

Ubicación institucional

Reporta a: Subdirecciones Técnica, Operativa y Administrativa de la Unidad de Internación de Personas Privadas de Libertad donde trabaja.

Interactúa con: todos los actores del sistema, es decir, otros operadores penitenciarios, policías, Equipo de Dirección (Director y Subdirectores), visitas y funcionarios extrapenitenciarios.

Propósito principal de la función

Promover y acompañar con intención socioeducativa a las PPL durante el cumplimiento de su régimen penitenciario, en un marco de respeto absoluto de los derechos humanos.

Para desempeñarse en esta ocupación realiza funciones tales como¹⁶:

<p>Evaluar el proceso de tratamiento de la PPL a través de un seguimiento individualizado</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar un diagnóstico de la persona, conjuntamente con el equipo multidisciplinario de la Unidad. • Elaborar planes individuales de trabajo (PIT) conjuntamente con el equipo multidisciplinario y en acuerdo con la PPL. • Realizar el seguimiento y acompañamiento de las PPL a cargo y sistematizar la información correspondiente a dicho proceso. • Participar en Juntas de Tratamiento y Disciplina. • Derivar a especialistas u otros servicios.
<p>Promover y acompañar a las PPL durante el desarrollo del régimen penitenciario</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitar el ingreso de las PPL a la Unidad brindando orientación y apoyo en el proceso de ingreso y adaptación. • Realizar la entrevista inicial y la clasificación correspondiente, explicitando las normas de convivencia, sus derechos y deberes. • Planificar y concretar el alojamiento de las PPL en el sector que corresponda, procurando su seguridad. • Brindar acompañamiento cercano a las PPL, con especial atención en los aspectos emocionales y conductuales en base a los lineamientos de INR y de la Unidad. • Desarrollar un relacionamiento respetuoso y profesional con las PPL. • Motivar e incentivar a las PPL para el cumplimiento de las normas de convivencia en la Unidad, la fijación de metas personales y el cumplimiento de actividades acordadas. • Promover y facilitar el acceso de las PPL a las propuestas educativas, laborales, culturales, deportivas y recreativas. • Acompañar y dinamizar el desarrollo de actividades educativas, laborales, culturales, deportivas y recreativas.

	<ul style="list-style-type: none"> • Promover y generar proyectos y ofertas socioeducativas teniendo en cuenta intereses y sugerencias de las PPL, y de otros actores.
<p>Gestionar el desarrollo de las actividades cotidianas de las PPL en base al concepto de seguridad integral</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Liderar el equipo que tiene a su cargo la gestión de las rutinas de la vida cotidiana: inicio de la jornada, apertura de celdas, comidas, orden y limpieza, salidas laborales, patio, cierre de celdas, etc. • Gestionar la oferta educativa, laboral, cultural, deportiva y recreativa de la Unidad, asegurando el acceso de las PPL en base a los lineamientos del INR. • Planificar el desarrollo de las actividades diarias de las PPL y gestionar al equipo que las acompaña, facilita y dinamiza: salidas transitorias laborales, educativas y por acercamiento familiar, de atención de salud, conducciones, gestión de visitas. • Intervenir en caso de incumplimientos de la normativa por parte de las PPL, informando a quien corresponda. • Detectar oportunamente las manifestaciones y resolver problemas habituales y no habituales que afectan el desempeño del equipo a su cargo. • Tomar decisiones informadas con agilidad, informar a quien corresponda y controlar su cumplimiento por parte del equipo a su cargo.
<p>Atender eficazmente las necesidades de las PPL</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Escuchar empáticamente a las PPL. • Discernir sobre los planteos y necesidades expresadas por las PPL a través de diferentes mecanismos (delegados, quejas, solicitudes formales, etc.). • Buscar soluciones de forma proactiva y creativa y/o realizar las gestiones pertinentes frente a solicitudes de las PPL, en base a la normativa del INR. Informar oportuna, clara y formalmente a las PPL y a quienes corresponda, cuando no es posible dar respuesta a solicitudes o demandas.
<p>Trabajar con las familias</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Brindar información de las PPL a sus familias y orientación sobre el funcionamiento de la UI, sistema de visitas, sus derechos y obligaciones. • Promover la participación de la familia en el proceso hacia el egreso de la PPL, de acuerdo al protocolo establecido por el INR.

¹⁶ Se incluyen las más representativas de la ocupación sin perjuicio de que puedan surgir nuevas funciones o apoyar a otros.

Promover la preparación de la PPL para su egreso y acompañar el proceso	• Trabajar junto a la PPL la preparación para su egreso en base a un plan individual pre y post egreso y de acuerdo al protocolo establecido por el INR.
---	--

Competencias

Para su desempeño de forma competente el Operador Grado 5 debe ser capaz de:

Liderar personas a su cargo

- Gestionar el desempeño de los funcionarios a su cargo, apoyando el desarrollo de sus competencias (evaluar, identificar necesidades de mejora y ayudar a su desarrollo).
- Dirigir y motivar al equipo a su cargo, proponiendo acciones orientadas a mejorar su efectividad y generando espacios de diálogo y escucha.
- Monitorear el clima de trabajo, mediando para resolver los conflictos dentro del equipo y fomentando el espíritu de cooperación.

Comunicarse en forma efectiva con diferentes interlocutores

- Interpretar indicaciones de trabajo e informar sobre sus actividades a quien corresponda.
- Comunicar novedades en el cambio de turno con énfasis en aquellas que colaboran en el proceso de tratamiento de las PPL y en la prevención de problemas.
- Transmitir información y chequear su comprensión por parte del equipo a su cargo.
- Comunicarse oralmente y por escrito, interactiva y fluidamente dentro del equipo y con otras áreas

Trabajar en equipo

- Liderar su equipo en su turno.
- Considerar que el impacto de su trabajo repercute en su equipo, en el área y en las PPL.
- Proporcionar información y organizar el trabajo del equipo para cumplir con las metas definidas.
- Apoyar el desarrollo y el aprendizaje individual y colectivo de los miembros del equipo.

Planificar y ejecutar distintas actividades, en coordinación con otras áreas

- Planificar, implementar y dar seguimiento a actividades a su cargo o definidas en su sector.
- Realizar tareas administrativas (informes, planillas de control, registros, etc.).
- Promover y participar en la armonización de protocolos, procedimientos y manuales de funcionamiento y de convivencia internos a la Unidad según los lineamientos del INR.

- Aplicar estándares de calidad en los procesos de trabajo en los que participa.
- Tomar medidas correctivas, ajustándose a los estándares de calidad.
- Promover y controlar la aplicación de estándares de calidad en el equipo de trabajo a su cargo.

Mantenerse actualizado e informado

- Adecuar su desempeño a los cambios de la institución, teniendo en cuenta los lineamientos de INR.
- Mantenerse actualizado y capacitar en ámbitos de su especialidad.
- Implementar y promover en el equipo de trabajo a su cargo los procesos de cambio.
- Sistematizar buenas prácticas de atención y trabajo con las PPL, compartiéndolas con el equipo.
- Proponer y evaluar cambios en los procesos de trabajo a su cargo para mejorar los resultados (propuestas para las PPL, condiciones de trabajo, seguridad, infraestructura, entorno medioambiental, etc.)

Requisitos

- Nivel educativo: Título universitario y/o terciario.
- Los candidatos recibirán formación penitenciaria obligatoria para desempeñar la función de Operador.

Formación y experiencia recomendable

- Formación en Trabajo Social, Psicología, Educación Social, Magisterio, Profesorado, etc.
- Experiencia de trabajo con personas en situación de vulnerabilidad.

Para la selección/evaluación de candidatos a desempeñarse en la función, se sugiere tener en cuenta, además de las competencias técnicas y de gestión, las siguientes competencias personales:

- Trabaja con transparencia y ética profesional.
- Negocia, media y disuade para el logro de los objetivos.
- Trabaja con responsabilidad y se compromete con su rol.
- Muestra autocontrol evitando reacciones negativas ante provocaciones, oposición u hostilidad o bajo condiciones de estrés.
- Orientación al logro de objetivos.
- Tiene vocación de servicio.

Ubicación institucional

Reporta a: Subdirecciones Técnica, Operativa y Administrativa de la Unidad de Internación de Personas Privadas de Libertad donde trabaja.

Interactúa con: todos los actores del sistema, es decir, otros operadores penitenciarios, policías, Equipo de Dirección (Director y Subdirectores), visitas y funcionarios extrapenitenciarios.

Competencia	GRADO 1	GRADO 3	GRADO 5
Comunicarse en forma efectiva con diferentes interlocutores	<ul style="list-style-type: none"> • Interpretar indicaciones de trabajo e informar sobre sus actividades a quien corresponda. • Comunicar novedades en el cambio de turno con énfasis en aquellas que colaboran en el proceso de tratamiento de las PPL y en la prevención de problemas. • Comunicarse (comprender y producir mensajes) en forma efectiva con las PPL, los compañeros y superiores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Interpretar indicaciones de trabajo e informar sobre sus actividades a quien corresponda. • Comunicar novedades en el cambio de turno con énfasis en aquellas que colaboran en el proceso de tratamiento de las PPL y en la prevención de problemas. • Comunicarse en forma interactiva y fluida con las PPL, dentro del equipo, con los superiores y con otras áreas de forma oral y escrita. 	<ul style="list-style-type: none"> • Interpretar indicaciones de trabajo e informar sobre sus actividades a quien corresponda. • Comunicar novedades en el cambio de turno con énfasis en aquellas que colaboran en el proceso de tratamiento de las PPL y en la prevención de problemas. • Transmitir información y chequear su comprensión por parte del equipo a su cargo. • Comunicarse oralmente y por escrito en forma interactiva y fluidamente dentro del equipo y con otras áreas.
Trabajar en equipo	<ul style="list-style-type: none"> • Considerar y comprender que el impacto de su trabajo afecta a su equipo. • Adaptarse y cumplir con el rol asignado en el equipo de trabajo. • Colaborar y cooperar activamente con el equipo de trabajo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Adaptarse y cumplir con el rol asignado en el equipo de trabajo. • Identificar el impacto de su desempeño en el trabajo de otras áreas, equipos de trabajo y en la Unidad. • Colaborar activamente con el equipo de trabajo. • Interactuar y coordinar su trabajo con distintos equipos. Identificar y proponer mejoras a los equipos de trabajo de su subdirección y de otras áreas de la organización. 	<ul style="list-style-type: none"> • Liderar su equipo en su turno. • Considerar que el impacto de su trabajo repercute en su equipo, en el área y en las PPL. • Proporcionar información y organizar el trabajo del equipo para cumplir con las metas definidas. • Apoyar el desarrollo y el aprendizaje individual y colectivo de los miembros del equipo.
Planificar y ejecutar distintas actividades, en coordinación con otras áreas	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar actividades a su cargo o definidas para su sector y/o equipo de trabajo, e informar a quien corresponda. • Realizar tareas administrativas (informes, planillas de control, registros, etc.). • Aplicar estándares de calidad en los procesos de trabajo en los que participa y comunicar desviaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Planificar, implementar y dar seguimiento a actividades a su cargo o definidas en su sector. • Realizar tareas administrativas (informes, planillas de control, registros, etc.). • Participar en la elaboración de protocolos, procedimientos y manuales de funcionamiento y de convivencia internos a la Unidad, de acuerdo a los lineamientos del INR. • Aplicar estándares de calidad en los procesos de trabajo en los que participa y tomar medidas correctivas, ajustándose a los estándares de calidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Planificar, implementar y dar seguimiento a actividades a su cargo o definidas en su sector. • Realizar tareas administrativas (informes, planillas de control, registros, etc.). • Promover y participar en la armonización de protocolos, procedimientos y manuales de funcionamiento y de convivencia internos a la Unidad, según los lineamientos del INR. • Aplicar estándares de calidad en los procesos de trabajo en los que participa. • Tomar medidas correctivas, ajustándose a los estándares de calidad. • Promover y controlar la aplicación de estándares de calidad en el equipo de trabajo a su cargo.

Competencia	GRADO 1	GRADO 3	GRADO 5
Mantenerse actualizado e informado	<ul style="list-style-type: none"> • Participar de las instancias de actualización que se le proponen. • Adaptar su desempeño a los cambios de la institución, teniendo en cuenta los lineamientos de INR. • Reflexionar en conjunto con sus superiores y el equipo de trabajo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Adecuar su desempeño a los cambios de la institución, teniendo en cuenta los lineamientos de INR. • Mantenerse actualizado sobre cambios en los procesos de trabajo y los temas vinculados a su función. • Reflexionar sobre buenas prácticas de atención y trabajo con las PPL, compartiéndoles con el equipo. • Brindar información e insumos para la retroalimentación de los procesos de trabajo a su cargo y mejorar los resultados (propuestas para las PPL, condiciones de trabajo, seguridad, infraestructura, entorno medioambiental, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> • Adecuar su desempeño a los cambios de la institución, teniendo en cuenta los lineamientos de INR. • Mantenerse actualizado y capacitar en ámbitos de su especialidad. • Implementar y promover en el equipo de trabajo a su cargo los procesos de cambio. • Sistematizar buenas prácticas de atención y trabajo con las PPL, compartiéndolas con el equipo. • Proponer y evaluar cambios en los procesos de trabajo a su cargo para mejorar los resultados (propuestas para las PPL, condiciones de trabajo, seguridad, infraestructura, entorno medioambiental, etc.).
Liderar personas a su cargo	No aplica	No aplica	<ul style="list-style-type: none"> • Gestionar el desempeño de los funcionarios a su cargo, apoyando el desarrollo de sus competencias (evaluar, identificar necesidades de mejora y ayudar a su desarrollo). • Dirigir y motivar al equipo a su cargo, proponiendo acciones orientadas a mejorar su efectividad y generando espacios de diálogo y escucha. • Monitorear el clima de trabajo, mediando para resolver los conflictos dentro del equipo y fomentando el espíritu de cooperación.

AECID, COMUIB; Relación de puestos de trabajos del sistema penitenciario de Uruguay, 2012.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (oficina en Colombia); Manual básico de derechos humanos para el personal penitenciario. Bogotá, abril de 2006

Avolio de Cols, S. y Iacolutti, M. D.; Enseñar y evaluar en formación por competencias laborales: orientaciones conceptuales y metodológicas. BID/FOMIN; OIT/CINTERFOR, Montevideo, 2006.

Blanco E., Yapur, A.; Informe de asistencia técnica. COMUIB – AECID. Sin fecha.

Billorou, N.; Rol del Gestor Laboral, en Guía para la gestión laboral en centros penitenciarios; OIT/Cinterfor, Montevideo, 2013.

Catalano, A., Avolio, S., Sladogna, M.; Diseño curricular basado en normas de competencia laboral: conceptos y orientaciones metodológicas; Banco Interamericano de Desarrollo, Buenos Aires, 2004.

Centro Internacional de Estudios Penitenciarios (International Centre for Prison Studies); Traspaso de las prisiones al control civil: la desmilitarización; Londres, 2004.

COYLE, A.; La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos. Manual para funcionarios penitenciarios. Centro Internacional de Estudios Penitenciarios del King's College London; Reino Unido, 2008; 2da. Edición.

Guayta, K. Mautone, L.; El rol del Operador Penitenciario en las Unidades de Internación para Personas Privadas de Libertad: un profesional para el cambio. Montevideo, 2014.

Juanche, A., Palummo, J.; Hacia una política de Estado en privación de libertad. Diálogo, recomendaciones y propuestas, SERPAJ Uruguay y Observatorio del Sistema Judicial, Montevideo, 2012.

Lasida J. y Sandoya, J.; "Guía de Evaluación de Calidad para procesos de formación e inserción laboral de jóvenes" Internacional Youth Foundation, Baltimore, 2007. Disponible en: http://www.iyfnet.org/sites/default/files/entra21_SerieAprendizaje_5.pdf

Mari J.; Propuesta de descripción de puestos de trabajo del escalafón "S" - Personal Penitenciario. Aporte a la construcción de una curricula en formación penitenciaria. Informe final; diciembre, 2014.

Mari J.; Producto N° 3 – Propuesta de indicadores para el Sistema de Gestión Carcelaria (SGC). "Consultoría para el diseño sustantivo de la institucionalidad del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR)"; marzo 2013.

Mari J.; Producto N° 4 – Informe final. "Consultoría para el diseño sustantivo de la institucionalidad del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR). ABRIL / 2013

Méndez, J.; Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment of punishment, ONU, 2013.

Naciones Unidas; Los Derechos Humanos y las prisiones, Manual de capacitación en derechos humanos para funcionarios de prisiones. Ginebra, 2004

OIT; Recomendación 195 sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente, Ginebra, 2005.

Poder Ejecutivo; Proyecto de Ley del INR; agosto de 2011. Uruguay.

Poder Legislativo; Ley N° 19.121 de 20 de agosto de 2013. Uruguay.

Poder Legislativo; Ley N° 19.315 de 18 de febrero de 2015. Uruguay.

Poder Legislativo; Ley N° 18.437 de 12 de diciembre de 2008. Uruguay.

Rivera Quesada, L.; Evaluación proyecto de fortalecimiento institucional del servicio penitenciario de Uruguay. INR – COMUIB. Sin fecha.

UNODC; Medidas privativas y no privativas de la libertad. El sistema penitenciario. Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal; Nueva York, 2010.

Otros documentos proporcionados por el Instituto Nacional de Rehabilitación

CEFOPEN; Compromiso de Gestión 2013 (Gestión realizada en 2013).

CEFOPEN; Plan anual de capacitación 2014.

CEFOPEN; Presentación del informe anual de actividades 2014.

CEFOPEN; Objetivos estratégicos escuela 2012.

CEFOPEN: Objetivos estratégicos 2013.

CEFOPEN: Objetivos estratégicos 2012.

CEFOPEN: Evaluación final del curso 2011.

CEFOPEN: Plan de capacitación 2014.

CEFOPEN: y Unidad de Gestión y Planeamiento Educativo, "Malla curricular del curso básico para Operadores Penitenciarios". Propuesta a aprobar, Montevideo, junio de 2015.

INR; Proyecto reforma educación penitenciaria 2010.

INR; Estatuto escalafón 5.

INR; Capítulo 1 orientación institucional.

INR; POA Anual 2014.

INR; Datos totales de Personas Privadas de Libertad; noviembre 2014.

Vigna, A.; Formulario censo funcionario. 2014