

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA
Tesis Licenciatura en Sociología

**La reforma organizacional del Instituto Nacional
de Rehabilitación: un estudio sobre el cambio
organizacional e implementación de herramientas
de gestión**

François Fabián Jacottet González
Tutora: María Soledad Nión

2014

A la memoria de
Mary González Ahlers



039919

Índice

Problema social.....	1
Justificación.....	3
Antecedentes.....	4
Marco teórico.....	6
Problema sociológico.....	11
Preguntas de Investigación.....	14
Hipótesis de trabajo.....	14
Objetivos.....	14
Estrategia de investigación	15
Técnicas de investigación.....	17
Objeto de estudio, unidades de análisis y unidades de observación.....	19
Muestreo basado en teoría.....	21
Análisis.....	21
Unificación del sistema penitenciario nacional.....	21
Subsistemas de la gestión penitenciaria policial.....	21
Perfil del personal policial incorporado al Instituto Nacional de Rehabilitación.....	23
Situaciones funcionales.....	24
Aspectos normativos relacionados al Instituto Nacional de Rehabilitación.....	25
Misión organizacional y valores dominantes.....	26
División del trabajo en el Instituto Nacional de Rehabilitación.....	27
Creación de las áreas Técnica, Administrativa y Seguridad.....	29
Centralización/descentralización de las decisiones.....	31
Representaciones de los trabajadores en torno a la división del trabajo.....	33
Normalización de perfiles de ingreso.....	36
Expectativas de los funcionarios policiales en torno a la incorporación de Operadores Penitenciarios.....	39
Regulación del trabajo penitenciario.....	38
Lógicas de funcionamiento policial.....	40
Tensiones entre seguridad y tratamiento en la regulación del trabajo.....	42
Normatividad del trabajo.....	44
Disponibilidad de recursos humanos y regulación del trabajo.....	46
Conclusiones y recomendaciones.....	47
Bibliografía.....	54
Anexo I - Resumen de trabajo de campo	
Anexo II – Muestreo	
Anexo III – Organigrama INR	
Anexo IV – Codificaciones	
Anexo V – Entrevistas y observaciones	

Problema Social

Transformación del Sistema Penitenciario en Uruguay

Tras la asunción del primer gobierno de izquierda en Uruguay en marzo de 2005, se inicia un largo camino de profundas transformaciones en el sistema penitenciario de nuestro país, que tiene por punto de partida la declaración oficial del *Estado de Emergencia Humanitaria*. Esta declaración pronunciada en el discurso de asunción presidencial marca un punto de inflexión en la política penitenciaria de nuestro país, desarrollada durante algo más de cuatro décadas. Hasta entonces, el sistema penitenciario administrado por la Policía Nacional desde el año 1971¹, presentaba serios problemas de organización y gestión. Por un lado, contaba con un subsistema especializado en la actividad penitenciaria denominado Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarias y Centros de Recuperación el cual tenía a su cargo los centros penitenciarios de la zona metropolitana del país. Un segundo subsistema lo integraban las cárceles departamentales, dependientes de cada jefatura de policía, cuya gestión era llevada por personal policial no especializado en la actividad penitenciaria. Finalmente, a partir del año 2002 se crea un tercer subsistema integrado por el denominado Centro Nacional de Rehabilitación, cuya naturaleza difería de los anteriores en tanto no dependía de la Policía Nacional sino que del Ministerio del Interior, y su gestión era llevada adelante por personal técnico de distintas disciplinas especializado en el tratamiento de las personas privadas de libertad. Naturalmente, esta fragmentación del sistema penitenciario condujo a que la gestión de los distintos centros fuese sustancialmente distinta, generando así importantes diferencias en el servicio público destinado a las personas privadas de libertad.

Por su parte, a lo antes expuesto se sumaba otra problemática que afectaba sensiblemente el funcionamiento del sistema penitenciario, lo cual actualmente constituye uno de los mayores problemas, que es la superpoblación. En el año 1985 el Ministerio del Interior daba cuenta de un total de 2244² personas privadas de libertad. Entrados los años '90, comienza un incremento sostenido de la población carcelaria, que en buena medida se explica por la creación de la Ley de Seguridad Ciudadana del año 1995, que incorpora nuevas figuras delictivas, aumenta penas y dispone nuevos agravantes para los delitos existentes, llegando así a finales del año 1999 a un total de

¹ Decreto presidencial 27/971

² Datos aportados por el Observatorio de Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior

4117³ personas privadas de libertad. Esta situación, se vio aun más acentuada durante la crisis económica del año 2002 y siguientes, donde se alcanza a finales de 2004 la cifra de 7139⁴ personas privadas de libertad. Es decir que en tan solo 15 años la población carcelaria se triplicó, no habiendo una respuesta institucional que amortiguara el gran incremento de la población carcelaria. Naturalmente esta situación, dio lugar a que se agudizaran los problemas ya existentes tales como el hacinamiento, deterioro de las condiciones edilicias, alimentación deficiente, problemas sanitarios en general, violencia intra carcelaria.

Ante este contexto desfavorable en la gestión penitenciaria, en el año 2005 se estableció como prioridad del gobierno entrante la reforma del sistema penitenciario. Para ello, se inicia un largo proceso de cambios que trae consigo un conjunto de medidas tendientes a combatir varios aspectos de esta problemática. En particular, uno de los más importantes tiene que ver con el rediseño del sistema penitenciario, el cual pretende a través de la implementación de un nuevo modelo gestión basado en experiencias exitosas desarrolladas en otros países, mejorar la eficiencia de la labor penitenciaria y brindar un servicio a la sociedad que cumpla con los cometidos de tratamiento, rehabilitación y reinserción social de los privados de libertad.

De esta forma, a fines del año 2010 tras la aprobación de la Ley de Presupuesto 18.719, se introducen cambios sustanciales en el aun vigente modelo penitenciario policial. Las primeras medidas se orientaron básicamente a generar transformaciones en la estructura organizacional, unificando los subsistemas penitenciarios existentes y creando el *Instituto Nacional de Rehabilitación* como entidad rectora a nivel nacional en materia de privación de libertad. A su vez, a sugerencia de distintas organizaciones nacionales e internacionales de promoción de derechos humanos, se inició un proceso de retiro progresivo de la administración policial de las cárceles, bajo el entendido de que la misma no podía llevar adelante los cometidos de la institución, lo cual implicó una nueva definición de perfiles de trabajadores a ser incorporados a los efectos de sustituir a los primeros.

Los cambios iniciados, también introdujeron una nueva división de trabajo al interior de cada centro de recuperación, incorporando un área técnica cuya finalidad es la de desarrollar propuestas educativas, laborales y recreativas que contribuyan al tratamiento y rehabilitación de los privados de libertad. La definición de esta nueva área

³ Ídem.

⁴ Ídem.

de trabajo, la cual ocupa un rol central en el nuevo modelo de gestión penitenciaria, remueve los cimientos de la gestión custodial/policial cuya centralidad pasaba por la seguridad y contención de los privados de libertad. De modo que, se genera un cambio de paradigma en la gestión, dejando de lado la seguridad como eje central de toda actividad, pasando a una gestión basada en el respeto de la dignidad humana y orientada al tratamiento y rehabilitación de los privados de libertad.

Finalmente, se establece una nueva regulación del trabajo al interior de los centros de recuperación, que apunta fundamentalmente a definir procedimientos, métodos operatorios y establece competencias para ambos grupos de trabajadores. Dentro de las prescripciones definidas, se prioriza el trato directo con los privados de libertad por parte de los trabajadores civiles y se reorienta la actividad de los trabajadores policiales a la custodia y seguridad de los establecimientos.

De esta forma, el nuevo modelo de gestión inspirado en experiencias desarrolladas en otros contextos, busca dar soluciones a problemas locales mediante la incorporación de un conjunto de herramientas de gestión, que más allá de alcanzar o no los resultados esperados, su contextualización es problemática.

Ante este escenario, la presente monografía tiene por finalidad analizar la implementación del nuevo modelo de gestión propuesto para el Instituto Nacional de Rehabilitación, a través del estudio de las herramientas de gestión que se incorporan, los valores y creencias dominantes en los contextos laborales, los significados construidos por los trabajadores en torno a las mismas y las dinámicas que se generan a partir de su contextualización.

Justificación

El primer aspecto a considerar en torno a la justificación del presente estudio, tiene que ver con la trascendencia de los cambios que se están generando en el Instituto Nacional de Rehabilitación. El rediseño de la organización y la incorporación de las herramientas gestión a ser estudiadas, proponen transformaciones muy profundas que involucran a múltiples actores de la sociedad y ponen en juego la mejora de un servicio que tiene por finalidad el tratamiento, rehabilitación y reinserción social de las personas privadas de libertad. En este sentido, el presente trabajo pretende acompañar estos cambios a través del estudio de las herramientas de gestión y sus contextos de aplicación, procurando identificar los factores que inciden en el éxito o fracaso de su implementación. Cabe señalar que actualmente, no existen antecedentes de estudios

similares en torno al proceso de reforma del Instituto Nacional de Rehabilitación, por lo que se considera que el presente trabajo puede constituir un insumo de utilidad para comprender las dinámicas que se generan en torno al mismo.

Un segundo aspecto vinculado a la relevancia académica, tiene que ver con la posibilidad de ampliar conocimientos en el área de la sociología de las organizaciones y la gestión. La presente investigación propone realizar un estudio de implementación de herramientas de gestión en el sector público, y particularmente en un servicio que por sus características maneja lógicas de funcionamiento considerablemente distintas a las del resto de las organizaciones públicas, y más aun de las privadas. De esta forma, la ampliación que se pretende en el campo de conocimiento, se asocia a la posibilidad de estudiar y documentar procesos de implementación de herramientas de gestión en organizaciones atípicas.

Finalmente, a título personal motiva el presente estudio la oportunidad de conjugar dos aspectos de interés simultáneamente. Primeramente la posibilidad de profundizar conocimientos en el área de la sociología de las organizaciones y la gestión de los recursos humanos a través del desarrollo de una investigación relacionada a cambio organizacional e implementación de herramientas de gestión. En segundo lugar, la oportunidad de poder contribuir al proceso de implementación del modelo de gestión humanitaria en el Instituto Nacional de Rehabilitación a través de la producción de un insumo académico que permita mejorar el proceso de implementación.

Antecedentes

Corresponde señalar que para la presente investigación, después de concluida la búsqueda de antecedentes que permitieran tener una aproximación al tema en estudio, no se pudo identificar trabajos relacionados a la gestión del sistema penitenciario, como tampoco referentes a las transformaciones organizacionales en curso. No obstante, existen estudios realizados en torno a temas que se vinculan parcialmente con la presente investigación. El primero de ellos es el elaborado por Mercier y Supervielle (2006) denominado *Los métodos de difusión y apropiación de las herramientas de gestión en el proceso de globalización. Dos estudios de caso en los extremos de América Latina: México y Uruguay*, el cual da cuenta de múltiples aspectos relacionados la sociología implícita en las herramientas de gestión, procurando develar qué son, en qué consisten y cómo es que las mismas son difundidas globalmente. Los

autores a través del estudio de dos casos, una maquiladora en México y un papelera en Uruguay, ponen de manifiesto las dinámicas que se generan en torno a la aplicación de las herramientas de gestión y su apropiación por parte de los actores involucrados. Por su parte, otro antecedente a considerar en torno a herramientas de gestión y su implementación, es el trabajo desarrollado por Quiñones y Supervielle (2008) denominado *Sistemas de Evaluación de Desempeño en la Banca* el cual presenta un análisis de la aplicación de las herramientas de gestión en evaluaciones de desempeño dentro del ámbito bancario de nuestro país. El trabajo genera aportes en torno a comprender el funcionamiento de las herramientas de gestión y elementos útiles que se relacionan con el proceso de contextualización.

Finalmente corresponde señalar que existe un conjunto de investigaciones, informes y auditorías que si bien no se encuentran directamente relacionados al tema en estudio, en virtud de que los mismos dan cuenta de aspectos relacionados con la gestión del modelo penitenciario policial, han sido de utilidad a los efectos de reconstruir el contexto que dio lugar a las transformaciones propuestas en el Instituto Nacional de Rehabilitación. Dentro de ellos se pueden citar algunos trabajos como *Explicaciones de la no reincidencia delictiva* (Pucci,F.y Rojido,E. y Trajtenberg,N. y Vigna,A., 2009) y *Rehabilitación, reingreso y desistimiento en Uruguay: el caso del Centro Nacional de Rehabilitación* (Rojido,E. y Trajtenberg,N. y Vigna,A.,2010) de los cuales se tomarán en cuenta elementos descriptivos del anterior modelo de gestión penitenciaria. De igual forma, serán tomados los informes anuales presentados por el Comisionado Parlamentario Penitenciario que realizan una descripción pormenorizada de la problemática carcelaria y en algunos casos presentan información de utilidad para comprender aspectos relacionados a la gestión penitenciaria. Por último, serán de utilidad las consultas realizadas a expertos para el diagnóstico y análisis de problemas vinculados al sistema penitenciario, en tanto presentan elementos descriptivos de la gestión carcelaria en relación con estándares internacionales. Dentro de ellos se pueden citar el informe realizado por la Misión de la Oficina contra la Droga y el Delito de Naciones Unidas en mayo de 2007 y el Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Manfred Nowak.

Marco teórico

A los efectos de llevar adelante la presente investigación, se tomará en consideración los aportes teóricos de Pierre Tripier, Delphine Mercier y Marcos Supervielle en torno a las **herramientas de gestión**, Edgar Schein en lo que respecta a la **cultura organizacional**, Jean-Daniel Reynaud en torno a la idea de **regulación autónoma y regulación de control**, y finalmente los aportes teóricos de Henry Mintzberg respecto al concepto de **poder** y sus fuentes.

Comenzando con el estudio de las herramientas de gestión, inicialmente corresponde definir qué se entiende por tal

“Una herramienta de gestión es, por ejemplo, un conjunto de formalizaciones (textos, programas informáticos...) destinadas a coordinar operaciones de gestión (del trabajo, los productos, los procesos, de personal...) por medio de procedimientos considerados eficientes.”
(Mercier y Supervielle, 2006, pg. 63).

Estas herramientas de gestión, que traen implícita la idea de eficiencia constituyen soluciones instrumentales a problemas concretos de gestión, las cuales habitualmente se expresan a través de reglas, normas, directrices, procedimientos que prescriben formas de realizar el trabajo. Su origen se inscribe en un contexto internacional de globalización, donde lo global tiende a imponerse a lo local, estandarizando las formas de producción, calidad, normalizando el trabajo, competencias, entre otros, lo cual generalmente implica para los países en desarrollo, un rol receptor más que productor de las mismas. La adopción de las herramientas de gestión en tanto soluciones instrumentales a problemas comunes de las organizaciones, tienden a presentarse como soluciones exitosas en función de que han sido puestas en funcionamiento en otros contextos y tienen comprobada capacidad de reorganizar el trabajo haciéndolo más eficiente.

En este sentido, la transferencia de las herramientas de gestión de un contexto a otro y particularmente cuando el proceso es promocionado por agencias de cooperación internacional, donde las experiencias exitosas son recogidas de contextos muy diversos, se presenta una interrogante que refiere a cómo operan las características contextuales en el proceso de implementación. Según señala Tripier, toda herramienta de gestión, viene acompañada de un halo imaginario que tiende a mostrarla como una solución exitosa ante problemas concretos, promociona sus virtudes y augura resultados

favorables ante su aplicación, mostrando así una visión ideal de la misma. Esta dimensión utópica, compuesta de dispositivos micro políticos, de persuasión e imposición, cumplen una función esencial en la contextualización, provocando una suerte de encanto ante la herramienta propuesta. En este sentido el autor entiende que el acoplamiento de la herramienta de gestión y estos dispositivos de persuasión e imposición, dan lugar a lo que denomina como *dispositivo completo*

*“Decimos que una herramienta es un **dispositivo completo** cuando no se impone sólo por sus cualidades técnicas (la resolución de los problemas para la que fue concebida) sino porque conlleva los instrumentos de persuasión y de imposición que le permiten hacerse rápidamente lugar en una organización ya existente. Es decir, que le permiten conquistar un espacio, un territorio autónomo, aun cuando esta conquista sea conflictiva o contradiga las antiguas rutinas y las posiciones de poder consolidadas.”* (Tripiet, 1999, pg.10).

No obstante, pese a que los dispositivos de gestión tienden a reducir las posibles diferencias entre la herramienta de gestión y el contexto de aplicación, existen un aspecto de importancia al momento de comprender el proceso de implementación, que refiere a la sociología implícita en la herramienta y en el contexto de implementación. Tal como señalan Mercier y Supervielle (2006), toda herramienta de gestión descansa sobre la base de presupuestos funcionales que implican una serie de ideas acerca de cómo funciona la organización, la distribución de recursos, las motivaciones de los trabajadores, entre otros, lo que no siempre coincide con la sociología implícita en los contextos de trabajo.

En tal sentido, un aspecto relevante vinculado a la sociología implícita en los contextos laborales de implementación, tiene que ver con la **cultura organizacional**. Los valores y creencias dominantes, definen formas de ser, pensar y hacer que inciden directamente en la ejecución de las actividades laborales. La forma en que los trabajadores representan su mundo laboral, tiene estrecha relación con la cultura dominante, por lo que la implementación de nuevas formas del trabajo, deben ser estudiadas en relación a la misma. Siguiendo los aportes de Schein vemos que la cultura organizacional puede entenderse como

“un modelo de presunciones básicas -inventadas, descubiertas o desarrolladas por un grupo dado al ir aprendiendo a enfrentarse con sus problemas de adaptación externa e integración interna-, que hayan ejercido la suficiente influencia como para ser consideradas válidas y, en consecuencia, ser enseñadas a los nuevos miembros como el modo

correcto de percibir, pensar y sentir esos problemas." (Schein, 1988, pg. 25).

El autor confiere a la cultura organizacional un papel central en lo que respecta al funcionamiento interno y externo de la organización, asumiendo que la misma, en tanto construcción social, da lugar a la creación de representaciones y formas de relacionarse con el mundo, que son internalizadas por los integrantes de la organización como formas prácticas de resolución de problemas que presenta su cotidianeidad. Si bien el planteo de Schein, define una cierta linealidad en lo que respecta a la consolidación de lo que denomina como presunciones básicas y confiere a las mismas un cierto carácter estático, en tanto una vez consolidadas dejan de ser elementos cuestionables por los sujetos, las categorías definidas por el autor para el estudio de la cultura organizacional resultan de utilidad ya que aportan un esquema analítico que permite diferenciar los distintos componentes que integran la misma.

La clasificación elaborada por Schein, refiere básicamente a tres elementos que conforman la cultura organizacional. Las primeras construcciones culturales son aquellas que el autor denomina como *producciones*, las cuales habitualmente son conocidas y producidas por los sujetos en su entorno cotidiano. Se entiende por tales, todas aquellas manifestaciones que pueden ser percibidas u observadas por el investigador en el contexto estudiado, tales como las expresiones orales y escritas, las conductas de los integrantes de la organización, la composición de los espacios físicos y su distribución, y todo elemento que producido en el contexto de trabajo permita entrever las formas de ser, pensar y hacer de quienes interactúan en el mismo.

Un segundo tipo de construcción cultural está dado por lo que Schein denomina como *valores*. Éstos son entendidos como elementos orientadores de la conducta de los sujetos que prescriben formas de relacionarse con el entorno bajo la idea de que se actúa en un sentido correcto o deseado. La idea de valor bajo la teoría de Schein se asocia a la capacidad de orientar la conducta de los sujetos en un determinado sentido, particularmente aquel que da solución a los problemas cotidianos. De este modo, los valores se constituyen como pautas de comportamiento o referencias a las cuales se acude para resolver problemas que por su naturaleza son desconocidos por quienes los enfrentan. En tal sentido, es importante mencionar que estos valores, en tanto pautas de orientación inicial de la acción, serán reconocidos como tales, si efectivamente contribuyen a la resolución de los problemas que se plantean. De modo que es necesario para su aceptación, que los mismos sean puestos en práctica y reconocidos como

orientaciones válidas. A partir de su reconocimiento, los mismos comienzan a ser tomados como una orientación segura de la conducta, lo cual va dando lugar a su internalización como una pauta de orientación poco cuestionada, que permite establecer una relación clara y estable con el entorno.

Por último, el tercer elemento cultural planteado por Schein es aquel que denomina como *presunciones básicas*. Tal como se señaló anteriormente, la idea de la presunción básica refiere a la esencia misma de la cultura, y tiene su origen en aquellos valores que son aceptados y mantenidos como pautas de orientación de la conducta a lo largo del tiempo, en el entendido de que constituyen respuestas válidas a los problemas que se suscitan en la cotidianeidad. Estos valores mantenidos por los integrantes de la organización, en tanto son internalizados, lentamente pasan a ser pautas de comportamiento que son constantemente puestas en práctica y dejan de ser cuestionadas en virtud de que sus resultados son conocidos en base a la experiencia pasada. En tal sentido autor señala que

“Las presunciones básicas, al igual que las teorías en uso, tienden a ser incontestables e indiscutibles. En el campo de las teorías en uso redescubrir, resucitar, reexaminar, y si cabe cambiar las presunciones básicas -un proceso que Argyris y otros han llamado “aprendizaje de circuito doble”-, es intrínsecamente difícil porque las presunciones no son, por definición, ni contestables ni discutibles.” (Schein, 1988, pg. 34).

De este modo, el cuestionamiento de la pauta de orientación de la conducta se naturaliza y traslada a un plano de inconsciencia, a partir del cual no solamente rige la conducta del sujeto que la internaliza, sino que además modifica sus esquemas de percepción del entorno. Desde este punto, cualquier comportamiento que se aparte del patrón de conducta internalizado será observado con incertidumbre o rechazo.

Finalmente, a los efectos de estudiar las **dinámicas de contextualización** de las herramientas de gestión, se tomará en consideración los aportes de Jean-Daniel Reynaud (1988) en torno a los procesos de regulación autónoma y regulación de control. Para el autor la actividad desarrollada en toda organización tiene como base una continua oposición entre dos formas de regulación. La primera de ellas, llevada adelante por los órganos de dirección cuya denominación es la de *regulación de control*, tiene por finalidad asegurar el funcionamiento de la organización de forma tal que sean preservados los intereses de la misma. Esta regulación se traduce en los dispositivos de control formales, el establecimiento de reglas explícitas, formalizadas a través de

reglamentos, documentos, manuales, que tienden a regular la actividad organizacional. Por otra parte, se encuentra la *regulación autónoma*, la cual es llevada adelante por los trabajadores, basada fundamentalmente en el poder que le confiere el conocimiento práctico y el manejo cotidiano de las labores esenciales para la organización. Este tipo de regulación, surge como una forma de resistencia ante la imposición de la regulación de control, lo que obliga a generar espacios de negociación a fin de que el trabajo sea ejecutado. Sobre la base de este esquema analítico, la interacción entre ambas formas de regulación, ofrece un marco de referencia que permite estudiar las dinámicas de contextualización de las herramientas de gestión, entendidas éstas últimas como parte de la regulación de control, y las acciones de los trabajadores orientadas a resistir los cambios en las prácticas y relaciones de poder consolidadas, como parte de la regulación autónoma.

Vinculado a este último punto, también serán de utilidad para comprender la interacción entre ambas formas de regulación, los aportes teóricos de Henry Mintzberg referentes al ejercicio del **poder y sus fuentes** dentro de la organización. En tal sentido el autor señala que

*“Por regla general, **poder** se define como la capacidad que tiene una persona o departamento para influir en otras personas o departamentos para que trabajen en obtener los resultados que desea la persona que detente el poder.” (Mintzberg, 1993, pg. 206).*

Por su parte, Mintzberg señala que el poder tiene tres bases fundamentales que están dadas por el control de *recursos, habilidades técnicas, y conocimiento*. Cualquiera de los tres elementos se entiende que deben cumplir con las condiciones de ser necesarios para el normal funcionamiento de la organización, a su vez ser escasos o encontrarse en manos de un sujeto o grupo determinado, y finalmente deben ser de difícil sustitución. A su vez, el autor menciona dos fuentes más de poder, vinculadas a la facultad de crear normas con capacidad de imponerse a los demás sujetos, prescribiendo su conducta y ejerciendo los medios de coacción ante el incumplimiento, y finalmente, una fuente de poder que está dada por la vinculación o proximidad a los sujetos que detentan cualquiera de las cuatro fuentes de poder mencionadas anteriormente, es decir que el poder está dado por la relación o proximidad con quien detenta el poder.

Sobre la base de estos aportes, se espera comprender cómo la implementación de las herramientas de gestión ligadas al modelo humanizado afecta las relaciones de poder

existentes y qué fuentes de poder entran en juego entre la imposición de los cambios propuestos y las resistencias generadas por parte de los trabajadores.

Problema sociológico

El dominio empírico de estudio de la presente investigación es el proceso de implementación del nuevo modelo de gestión propuesto para el Instituto Nacional de Rehabilitación, el cual a los efectos de la presente investigación quedará definido por la integración de cuatro herramientas de gestión centrales, que refieren a la *normalización de los perfiles de ingreso, la regulación de las actividades laborales, la división interna del trabajo que prioriza las actividades de tratamiento y la reestructura organizacional a nivel nacional.*

La propuesta de investigación ronda en torno a estudiar cómo este nuevo modelo, que tiene su base en experiencias desarrolladas en otros países consideradas exitosas, es introducido en nuestro medio procurando dar solución a problemas locales. De esta forma, problemáticas locales y soluciones adoptadas en otros contextos, entran en juego al momento de considerar la incorporación de estas herramientas de gestión que pretenden mejorar la eficiencia del trabajo y producir mejoras en el servicio brindado a la sociedad, pero naturalmente dejan planteada la interrogante de si una vez contextualizadas producirán los resultados esperados.

Por consiguiente, a través de la presente investigación se plantea estudiar la implementación del nuevo modelo de gestión a partir de un abordaje que contemple cuatro dimensiones centrales; el estudio de la sociología implícita en las herramientas de gestión que lo conforman, la cultura organizacional presente en los contextos laborales, los puntos de vista construidos por los trabajadores en torno a las mismas, y finalmente, se propone el estudio de las dinámicas que se generen a partir de su contextualización.

Para el estudio de la primera dimensión que refiere a las *herramientas de gestión*, se seguirán los aportes teóricos de P. Tripier (1999) que dan cuenta de que toda herramienta de gestión se compone de una dimensión instrumental, la cual refiere concretamente a las innovaciones técnicas que se incorporan a través de su implementación, y en segundo lugar, a la existencia de una dimensión utópica donde se materializan medios de persuasión y movilización que tienden a promocionar las virtudes de las herramientas propuestas y que tienen por finalidad lograr la imposición

de las mismas. El estudio de ambos componentes, o bien de lo que Tripier denomina como dispositivos completos, será la finalidad de esta primera dimensión, procurando comprender la sociología implícita de los mismos, es decir las necesidades que los motivan, los problemas y las soluciones propuestas, sus presupuestos funcionales y las innovaciones que proponen.

La segunda dimensión de la presente investigación, refiere a la necesidad de conocer la **cultura organizacional** como elemento contingente, construido a partir de la interacción entre trabajadores y su mundo de trabajo, la cual se encuentra presente en los contextos donde han sido implementadas las herramientas de gestión. Si se toma como punto de partida el hecho de que las herramientas de gestión se inspiran o bien replican, reglas, normas, procedimientos, directrices de trabajo, que fueron creadas en otros contextos para dar solución a problemas locales, surge la interrogante de si las mismas una vez contextualizadas en nuestro medio, producirán los resultados esperados. En relación a este aspecto Mercier y Supervielle señalan que

“En ese sentido, en la mayoría de los casos, el éxito o fracaso de la implementación de una herramienta de gestión puede depender de la discordancia entre la sociología implícita incluida en estas herramientas y la que resulta dominante en el contexto en el cual se implanta.” (Mercier y Supervielle, 2006, pg.67).

Estas diferencias entre las herramientas de gestión y el contexto de aplicación surgen en buena medida por el hecho de que cada contexto de trabajo es único, en tanto se desarrolla una cultura organizacional que tiene implicancias directas sobre las actividades que desarrollan los trabajadores. En este sentido, Nion señala que

“Existen también en las organizaciones formas de ser, pensar y hacer, legitimadas como las ideales, y que constituyen grupalmente una de las partes esenciales de las mismas. A estas formas – sustentada en valores y creencias colectivos- se le llama cultura organizacional.” (Nion, 2010).

En tercer lugar, se tomará como dimensión de análisis para el presente estudio, las **significaciones** que los trabajadores construyen en torno a las herramientas de gestión que se incorporan al Instituto Nacional de Rehabilitación. Los cambios introducidos, modifican la cotidianeidad de las actividades desarrolladas por los trabajadores, en tanto implica una nueva organización del trabajo, incluyendo prescripciones de las actividades laborales, incorporación de funcionarios civiles, entre otros, lo que obliga a realizar una redefinición de su mundo laboral y del rol que cumplen dentro de éste. En tal sentido, Mercier y Supervielle mencionan que

“Los significados que los trabajadores dan a las distintas propuestas de cambios que implicarían adoptar una u otra herramienta de gestión, y los comportamientos que adoptan específicamente pueden por consecuencia, hacer fallar las expectativas implícitas en cada herramienta. Los significados que los trabajadores les dan se retroalimentan con sus propias experiencias pasadas y con sus perspectivas para el futuro, con los métodos, con las relaciones laborales adoptadas en sus empresas y con el rol que interpretan y atribuyen como propio en estos contextos (Mercier y Supervielle, 2006, pg.67).

Finalmente, como cuarta dimensión se pretende estudiar las ***dinámicas de contextualización*** que se generan en torno al proceso de implementación de las herramientas de gestión. Tal como señala Tripier (1999) los dispositivos cuentan con un componente utópico que genera expectativas sobre la aplicación de las innovaciones propuestas, lo cual una vez confrontado con la realidad, tiende a ofrecer discursos menos optimistas y más mesurados. Al respecto el autor señala que

“Este halo imaginario, mitológico, conduce a esperar demasiado de una herramienta, a exagerar su alcance, a proyectarse en ella atribuyéndole virtudes que no puede tener” (Tripier , 1999, pg. 2).

Es por tanto, que entre los resultados augurados y los efectivamente alcanzados, entran en juego una serie de dinámicas que se relacionan con la acción de los trabajadores, las resistencias al cambio y los mecanismos de imposición, dando lugar a nuevos espacios de negociación que pueden ser estudiados de acuerdo a los conceptos de regulación autónoma y de control propuestos por Jean-Daniel Reynaud (1988). La implementación de las herramientas de gestión modifica el mundo de trabajo construido por los trabajadores durante algo más de cuatro décadas, lo que implica una imposición de nuevas formas de trabajo que afectan las prácticas laborales y las relaciones de poder consolidadas. Por su parte, las resistencias a la afectación de estas prácticas y relaciones de poder, se traducen en acciones por parte de los trabajadores, que basadas en el conocimiento cotidiano del trabajo, tienden a generar resistencias sobre las nuevas formas de trabajo que se imponen. El estudio de estas dinámicas relacionadas con la imposición de las herramientas de gestión y su resistencia por parte de los trabajadores será la finalidad de la presente dimensión.

Preguntas de investigación

¿Qué cambios en la gestión del Instituto Nacional de Rehabilitación se proponen a través de la incorporación de las herramientas de gestión implementadas?

¿Qué resultados se esperan de su implementación?

¿Qué limitaciones funcionales presenta la nueva gestión penitenciaria?

¿Qué cambios introducen las herramientas de gestión en torno a la división del trabajo?

¿Qué tipo de estructura organizacional se plantea en la reforma del sistema penitenciario?

¿Qué valores promueve la nueva gestión penitenciaria?

¿Cuáles son los valores y creencias dominantes en los contextos laborales dentro de los centros de recuperación?

¿Qué procesos de regulación social se generan entre Operadores Penitenciarios y funcionarios policiales en el desarrollo del trabajo cotidiano?

¿Qué consecuencias traen los cambios en la gestión, en torno a la distribución de poder dentro de la organización?

Hipótesis de trabajo

Partiendo de la idea de que la confrontación entre la sociología implícita en las herramientas de gestión, los valores y creencias dominantes en el contexto laboral de implementación, los significados que los trabajadores construyen en torno a las mismas y las dinámicas que nacen del proceso de implementación pueden dar lugar al éxito o fracaso de las transformaciones propuestas en el Instituto Nacional de Rehabilitación, se plantea como hipótesis general que, *la sociología implícita en las herramientas de gestión, no es compatible con la cultura organizacional, los significados que construyen los trabajadores en torno a las mismas y la disposición de recursos humanos y materiales existentes en el Instituto Nacional de Rehabilitación.*

Objetivos de investigación

Objetivo general

- 1) Analizar el proceso de implementación del modelo de gestión humanitaria en el Instituto Nacional de Rehabilitación, partiendo del estudio de las herramientas

de gestión que lo componen y su contextualización, procurando identificar los factores que dificultan o favorecen al mismo.

Objetivos específicos

- 1) Estudiar la sociología implícita en las herramientas de gestión propuestas, procurando dar cuenta que soluciones instrumentales se proponen y los presupuestos de aplicación implícitos en las mismas.
- 2) Comprender los valores y creencias dominantes en los centros de recuperación del Instituto Nacional de Rehabilitación.
- 3) Comprender el punto de vista de los actores involucrados en la implementación de las herramientas de gestión y los significados que construyen en torno a las mismas.
- 4) Analizar las dinámicas que se generan en torno a implementación de las herramientas de gestión, poniendo énfasis en los procesos de regulación autónoma y de control que surjan a partir de su contextualización.

Estrategia de investigación

Tomando en consideración que el presente estudio se centra en la implementación de un nuevo modelo de gestión en el Instituto Nacional de Rehabilitación, cuyas transformaciones tienen que ver en buena medida con la aplicación de un conjunto de herramientas de gestión al contexto local, se tomará en consideración para la estrategia de la presente investigación, los aportes de Pierre Tripier (1999) que marcan tres aspectos centrales a considerar por el sociólogo al momento de desarrollar un estudio sobre herramientas de gestión. El autor refiere a que es importante que el sociólogo ponga en tensión tres formas de conocimiento; primeramente aquel que proviene de las propias herramientas teóricas que permiten comprender la realidad en estudio, es decir todo aquel conocimiento que introduce en la temática y proporciona un modelo para comprender las complejas interacciones que se generan a partir de la implementación de las herramientas de gestión. En segundo lugar, la necesidad de conocer la herramienta en estudio, para ello el abordaje a realizar deberá contemplar las necesidades intrínsecas y funcionales que éstas poseen. Finalmente, el

autor plantea la necesidad de aprehender los contextos donde serán aplicadas las herramientas de gestión y las dinámicas que se generan dentro de los mismos, de forma que se pueda anticipar los posibles resultados de su implementación.

De esta forma, tomando como base el esquema de trabajo propuesto por Tripier y en atención al problema sociológico planteado, surge la necesidad de realizar un abordaje cualitativo adoptando un enfoque fenomenológico - etnometodológico que permita primeramente comprender la naturaleza y funcionamiento de las herramientas de gestión, es decir, aquella que da cuenta de los presupuestos sobre los cuales opera y las soluciones que plantea desde su dimensión instrumental. A tales efectos se relevarán los documentos vinculados a los cambios propuestos, procurando comprender cuales son las soluciones instrumentales que se proponen en la implementación de las herramientas de gestión y los presupuestos implícitos que éstas poseen.

En segundo lugar, bajo este enfoque se pretenderá un acercamiento a los actores involucrados, procurando conocer su punto de vista sobre los cambios implementados, cómo éstos construyen significados en torno a las herramientas de gestión, cuál es la redefinición que hacen de su realidad laboral, cuáles son sus expectativas y motivaciones, la afectación de su prácticas cotidianas, entre otros aspectos que sirvan a la reconstrucción del sentido atribuido a las transformaciones. Por su parte, de la interacción con los mismos se procurará comprender el conjunto de valores y creencias dominantes consolidadas dentro de la organización, las cuales serán confrontadas con los valores propuestos por el modelo de gestión en implementación.

Por último, se realizará el estudio del contexto de aplicación de las herramientas de gestión, lo que permitirá tener una aproximación a aspectos vinculados a las condiciones de trabajo, ambiente laboral donde los trabajadores desarrollan sus actividades cotidianamente, así como las interacciones que se generan entre ambos colectivos en el desarrollo de las mismas.

A partir de la recolección de datos en el trabajo de campo referente al punto de vista construido por los trabajadores, los valores y creencias dominantes en el contexto laboral, la disposición de recursos humanos y materiales existentes en el Instituto Nacional de Rehabilitación, y su posterior sistematización, se contrastará la información obtenida con los presupuestos implícitos en las herramientas de gestión, de modo de poder identificar los factores que dificultan o favorecen la implementación del nuevo modelo de gestión.

Técnicas de investigación

Las técnicas que se encontraron más apropiadas para el trabajo de campo de la presente investigación y concordantes con el marco teórico adoptado, la estrategia de investigación y elección metodológica, son el análisis documental, entrevistas y observación.

Partiendo del análisis documental como técnica a ser aplicada en la presente investigación es importante definir que se entenderá por documento. Siguiendo a Valles (1999) vemos que existen múltiples definiciones de lo que es un documento, algunas de ellas ponen énfasis en aspectos tales como su morfología, naturaleza, origen, etc., pero atendiendo a la variedad de clasificaciones, el autor citando a MacDonald y Tipton da cuenta de una posible definición que resulta ser bastante integradora de las distintas posiciones.

"Los documentos son cosas que podemos leer y que se refieren a algún aspecto del mundo social. Claramente esto incluye aquellas cosas hechas con la intención de registrar el mundo social [...] No obstante, además del registro intencionado, puede haber cosas que abiertamente traten de provocar diversión, admiración, orgullo o goce estético -canciones, edificaciones, estatuas, novelas- y que, sin embargo, nos dicen algo sobre los valores, intereses y propósitos de aquellos que las encargaron o produjeron. Tales creaciones pueden ser consideradas 'documentos' de una sociedad o grupo, que pueden ser leídos, si bien en un sentido metafórico." (Mac Donald y Tipton en Valles, 1999, pg. 120).

De esta forma, a través del análisis documental primeramente se estudió la evolución de los problemas de gestión, su contexto, así como las demandas que fueron puestas en evidencia por medio de los actores involucrados en la problemática, las cuales dieron lugar a la implementación de las herramientas de gestión como solución a problemas concretos. Esta breve aproximación histórica de las transformaciones se entendió pertinente, en tanto facilitó la comprensión del contexto actual, los avances, retrocesos y estancamientos que la transformación organizacional del Instituto Nacional de Rehabilitación viene experimentando. En este sentido, los documentos oficiales y aquellos producidos por organizaciones nacionales e internacionales que en las últimas décadas han realizado evaluaciones de la problemática carcelaria, más allá de referir a aspectos que no se vinculan estrictamente al presente estudio, o bien, no fueron creados a tales efectos, permitieron reconstruir las realidades que se experimentaron bajo el modelo de gestión custodial/policial y las demandas que dieron lugar a su transformación. Por su parte, otro aspecto a tomar en cuenta en torno al uso del análisis

documental como técnica de investigación, tiene que ver con el conocimiento de las herramientas de gestión. El estudio de todos aquellos documentos que han inspirado las transformaciones organizacionales y los concernientes a la gestión del nuevo modelo, permitieron estudiar los aspectos propositivos de las herramientas de gestión implementadas.

En lo que refiere al uso de la entrevista como técnica de investigación, se consideró a la misma como aquel proceso comunicativo oral que bajo un mismo lenguaje permite que interactúen entrevistador y entrevistado en un contexto determinado, dando lugar a la producción de un discurso conversacional dirigido y registrado, cuya finalidad es la de producir información útil a la investigación que se lleva a cabo. En tal sentido, la entrevista como acto comunicativo orientado por el investigador hacia temas de su interés, puede contener una estructura muy variada, que va desde el empleo de entrevistas abiertas donde se confieren mayores libertades al entrevistado, en tanto se pretende que el mismo exprese en profundidad algo que resulta de interés a la investigación, o bien, entrevistas con estructuras más rígidas, donde preguntas y respuestas son más concretas. A los efectos de la presente investigación, se definió primeramente que las entrevistas fueran llevadas a cabo con referentes institucionales a modo de aproximación al tema de investigación, por lo que al tener un carácter exploratorio se construyeron guiones semi estructurados, que permitieran mantener una comunicación flexible, basada más en ejes temáticos que en preguntas concretas, lo cual permitió que del discurso conversacional con los entrevistados emergieran elementos de interés a la investigación y orientadores para el resto de las entrevistas.

De igual forma se empleó la técnica de entrevista con los trabajadores que se encuentran vinculados a los contextos de encierro y desarrollan tareas directamente vinculadas con las personas privadas de libertad. En tales casos se aplicó una estructura similar a la de los anteriores, pero diferenciada en cuanto contenido temático, en tanto de éstos se relevaron aspectos vinculados a su punto de vista sobre los cambios implementados, sus motivaciones y expectativas, la redefinición de su mundo laboral, así como elementos vinculados al conjunto de valores y creencias dominantes en el contexto laboral al que pertenecen.

En lo que refiere al uso de la técnica de observación, se aplicó la misma como una aproximación al ambiente natural donde los sujetos desarrollan sus actividades laborales cotidianamente. Por medio de la presencia directa del investigador en los

ambientes de trabajo, se realizó la observación de las actividades laborales desarrolladas por policías y Operadores Penitenciarios, la interacción entre ambos grupos de trabajadores, así como su relación con los privados de libertad. El uso de esta técnica, conllevó la definición de varios aspectos previo al desarrollo del trabajo de campo. En primer lugar, tener presente que toda intromisión de un investigador en un ambiente determinado, puede generar sesgos sobre los datos recogidos en tanto condiciona el normal desarrollo de actividades de los sujetos en su contexto natural de trabajo. La presencia de un *extraño* puede modificar la conducta habitual de los observados, más aun cuando la participación del mismo es poco explícita y distante de los mismos. En este sentido, el grado de explicitación de los fines para los cuales el investigador realiza la observación juega un papel fundamental en la definición que los sujetos hacen del observador y de la situación. En segundo lugar, de igual forma a lo antes mencionado, el grado en que el investigador participa de las actividades que desarrollan los sujetos dentro del entorno en estudio es otro factor a tener en cuenta. En este sentido, Valles (1999) construye una síntesis comparativa de los distintos tipos de observaciones participantes basada en los aportes de Spradley, Schatzman y Strauss, y Junker que ponen de manifiesto la incidencia de ambos factores, donde se parte de la idea de una aplicación de la técnica totalmente explicitada y sin participación alguna en las actividades por parte del observador, hasta una aplicación de la técnica donde existe compenetración total del observador en las actividades y un ocultamiento de su condición de investigador. Siguiendo esta tipología propuesta por el autor, corresponde señalar que a los efectos del presente estudio, se empleó la técnica de observación, explicitando en todo momento los fines de la misma y la presencia pasiva del observador en los distintos ambientes de trabajo. A través del uso de la observación se procuró la realización de un abordaje etnometodológico, reconociendo aspectos de la conducta de los sujetos en su ambiente natural de trabajo, su interacción, aplicación de los procedimientos de trabajo, observación de conductas institucionalizadas, así como aspectos relacionados con las condiciones y ambiente laboral al cual están expuestos.

Objeto de estudio, unidad de análisis y unidades de observación

El objeto de estudio de la presente investigación es el proceso de implementación del modelo de gestión humanitaria en el Instituto Nacional de Rehabilitación. El proceso que se viene desarrollando en torno a la implementación del

mismo, pone en juego un conjunto importante de factores que de acuerdo a su configuración pueden favorecer o perjudicar la consolidación de este nuevo modelo de gestión que pretende dar solución a los problemas que presenta del sistema penitenciario. A los efectos de llevar adelante el presente estudio se propone tomar como **unidades de análisis las herramientas de gestión** que conforman el modelo de gestión humanitaria, y **los contextos de aplicación**, procurando conocer la sociología implícita en ambos, a fin de poder comprender los procesos que tienen lugar tras su implementación.

En cuanto a las **unidades de observación**, se establece en primer lugar como tal, a los **significados construidos por los trabajadores** en torno al modelo de gestión en implementación. Es de interés para el presente estudio, comprender las significaciones que construyen los trabajadores sobre las herramientas de gestión en implementación, en tanto éstas transforman significativamente su mundo de trabajo cotidiano.

A su vez, se tomará como unidad de observación el **conjunto de valores y creencias dominantes** dentro de la organización, aspecto que es central para conocer la cultura organizacional dentro de los contextos a ser estudiados. A partir del estudio de los mismos se pretende contrastar los valores presentes en la organización con aquellos que se promueven a través del nuevo enfoque de gestión.

En tercer lugar se tomarán en cuenta como unidades de observación las **interacciones de los trabajadores** en sus puestos de trabajo. A partir de la observación directa en los puestos de trabajo, se pretende relevar las interacciones que se generan entre funcionarios policiales y Operadores Penitenciarios en el desarrollo cotidiano de las actividades laborales, a los efectos de conocer las dinámicas que se generan en torno a la implementación de las herramientas de gestión en el procesos de transición de un modelo de gestión a otro.

Finalmente se considerarán como unidades de observación los **ambientes laborales** donde desarrollan sus actividades los trabajadores. A través de los mismos se procurará conocer las condiciones materiales que rodean el mundo de trabajo dentro de los centros de recuperación, visualizando aspectos relacionados con la disposición de recursos humanos, materiales e infraestructura para el normal desarrollo de las actividades propuestas en los centros de recuperación.

Muestreo basado en la teoría

En lo que respecta al muestreo que se desarrollará en el presente estudio, corresponde señalar que no será probabilístico, en tanto son 26 los centros de recuperación existentes en el sistema penitenciario, por lo que la selección se realizará de forma intencional y procurará cubrir la mayor diversidad de características presentes en los mismos, a los efectos de que los resultados de la investigación puedan ser generalizables a todo el sistema penitenciario nacional. En este sentido, Przeworski y Teune señalan en relación a la validez de los estudios cualitativos y ante la imposibilidad de realizar una selección aleatoria que

“Desarrollos metodológicos en el campo de la ciencia política – disciplina en que algunas de sus áreas también enfrenta la imposibilidad de tomar muestras aleatorias – han concluido que en estos casos lo más conveniente es que el investigador haga la elección buscando la mayor variedad posible, es decir que las observaciones sean muy diferentes, que la muestra sea tal que las variables tengan varianzas o coeficientes de variación grandes” (Przeworski y Teune en Cortés, 2008, pg.84).

De modo que, a los efectos de fortalecer la validez externa del presente estudio se tomarán en cuenta como variables de selección de casos la capacidad de reclusión, en virtud de las diferencias que presentan en la gestión aquellos centros de recuperación de gran capacidad con respecto a los más pequeños; el nivel de hacinamiento, lo cual constituye un factor determinante del clima interno de los centros, y finalmente se tomará en cuenta el tipo de centro de recuperación en función de los niveles de seguridad, los cuales se dividen en máxima, media y mínima seguridad, dado que las dinámicas internas de trabajo en cada nivel difieren considerablemente entre sí.

Análisis

Unificación del sistema penitenciario nacional

Subsistemas de la gestión penitenciaria policial

La gestión de la privación de libertad llevada adelante por la Policía Nacional durante algo más de 40 años, se organizaba bajo dos subsistemas. El primero de ellos y más relevante en cantidad de personas privadas de libertad era administrado por la denominada Dirección Nacional de Cárcenes, Penitenciarias y Centros de Recuperación.

La misma estaba compuesta por los centros de reclusión La Tablada, COMCAR, Libertad, Cabildo, CNR, El Molino, Casa de Medio Camino, Centro 2 y Centro 8. Su estructura era muy heterogénea, en tanto respondía básicamente a las características que cada centro requería, pero en todos los casos marcadamente orientada a la contención de los privados de libertad, en tanto la seguridad constituía el eje central de toda actividad. En cuanto a la composición de su personal, básicamente era integrado por policías capacitados en la actividad penitenciaria, fundamentalmente en lo que respecta a la seguridad de los centros de recuperación, constituyendo ésta una de las especialidades a las cuales los funcionarios policiales accedían al momento de su ingreso a la policía. Los centros de recuperación que integraban la Dirección Nacional de Cárceles se ubicaban en sur del territorio nacional y las personas privadas de libertad que permanecían recluidas en los mismos mayoritariamente pertenecían al área metropolitana.

El segundo subsistema, estaba configurado por los centros de recuperación que pertenecían a las Jefaturas de Policía departamentales, habiendo por regla general un centro de recuperación en cada departamento del país, salvo en Tacuarembó donde existen dos. Si bien se puede entender al conjunto de centros de recuperación que dependían de las Jefaturas de Policía como un subsistema en tanto los centros operaban de igual forma y mantenían una estructura similar entre sí, es importante mencionar que cada centro de recuperación dependía orgánicamente de su Jefatura de Policía departamental, no habiendo otro elemento vinculante con el resto. Este aspecto dio lugar a que durante años, se formularan críticas a la respuesta institucional en materia de privación de libertad, en tanto no había unidad de criterios en el tratamiento de los privados de libertad, aspecto que reforzaba otras problemáticas de la gestión interna tales como la corrupción y el abuso de funciones. En tal sentido, las evaluaciones realizadas por el actual gobierno en torno a la unificación del sistema penitenciario nacional ilustran claramente aspectos relacionados a lo antes mencionado

“Este es sin duda, uno de los cambios más trascendentes del período en el que habremos dejado atrás 19 formas diferentes de administrar la privación de libertad y con ello, eliminado la inequidad y erradicado focos de corrupción invisibilizados y naturalizados en espacios carcelarios con rasgos de feudalismo” (Ministro del Interior E. Bonomi, 2014, pg. 8)

Perfil del personal policial integrado al Instituto Nacional de Rehabilitación

Un segundo aspecto que surge en torno al estudio de la unificación del sistema penitenciario nacional, tiene que ver con la incorporación del personal policial que integraba la Dirección Nacional de Cárceles y los centros de recuperación pertenecientes a las Jefaturas de Policía departamentales. Tras la aprobación de la Ley 17.819 se estipuló el traspaso íntegro de los funcionarios policiales de la Dirección Nacional de Cárceles al Instituto, no así el personal perteneciente a las Jefaturas de Policía departamentales, los cuales permanecieron dependientes presupuestal y administrativamente de sus respectivas jefaturas. La composición del personal de ambos subsistemas, es considerablemente distinta. Los primeros en su amplia mayoría son funcionarios que provienen del norte del país y realizan un régimen de trabajo denominado *semana por semana*, es decir trabajan una semana en régimen de 12 horas o más por día, y luego retornan a su departamento de origen donde libran una semana. Tal como se señaló anteriormente, estos trabajadores ingresaron a la policía con conocimiento del régimen de trabajo y la función a la cual iban a ser destinados. Una situación completamente distinta experimentaron quienes pertenecían al subsistema de cárceles departamentales. Estos trabajadores en su mayoría son pertenecientes al departamento donde se ubica el centro de recuperación, por lo que poseen un fuerte arraigo al mismo y su vida cotidiana se desarrolla en el lugar. Su vinculación con el subsistema de cárceles departamentales no está dado en función de una elección realizada por el trabajador, sino que bajo el régimen policial de las jefaturas departamentales, los funcionarios que por distintas razones eran considerados indisciplinados o poco útiles a las actividades de las unidades policiales, eran enviados a trabajar a la cárcel departamental como destino laboral de castigo.

“Si si, los destinaban a trabajar ahí, o sea el pensamiento de muchos es lo que no sirve, los que no podemos con ellos, los demás incapaces e ineptos van para la cárcel.” (Funcionario policial, Entrevista 4, párrafo 32).

Estas políticas de gestión de los recursos humanos disponibles dentro de la Policía Nacional, tenían como sustento dos elementos básicos, en primer lugar el ejercicio de un poder discrecional por parte de los mandos policiales de cada jefatura departamental para distribuir los trabajadores bajo criterios arbitrarios y carentes de control. El ejercicio de poder basado en la capacidad de tomar decisiones de esta naturaleza, amparados en un halo de legalidad, en tanto no existía un marco normativo

que regulara estas acciones, evidencia la gran concentración de poder que regía el orden interno de las jefaturas departamentales y particularmente la gestión de los centros de recuperación dependientes de las mismas. Un segundo aspecto, se relaciona con la cultura organizacional presente en el subsistema de cárceles departamentales. Las primeras aproximaciones al campo en los centros de recuperación de este subsistema, permitieron encontrar producciones culturales que asignaban a la cárcel un carácter residual, es decir toda actividad concerniente a la reclusión era percibida y representada como algo de escasa prioridad o importancia. A su vez, es importante observar que estas prácticas en la gestión de los recursos humanos no respondían a factores coyunturales, sino que por el contrario descansaban en presunciones básicas internalizadas, entendidas éstas en el sentido atribuido por Schein (1988).

“Llegaban momentos en los que no sentíamos apoyo ni del Director ni Jefatura, nada. En muchos casos preguntaban del otro lado del portón como está la cosa, todos los días se pasaban novedades de lejos. Hubieron muchas diferencias que nos afectó muchísimo, porque además de eso como que la cárcel era una cosa y lo demás era otra. Hasta se hablaba de que la gente que iba a la cárcel era porque no tenía las condiciones como para trabajar en la comisaría o en otra actividad, en Jefatura. Fue una cosa muy fuerte para nosotros como funcionarios.” (Funcionario policial, Entrevista 3, párrafo 9).

Situaciones funcionales

La unificación de los subsistemas policiales, donde existe personal especializado en la función penitenciaria y por otro lado, un importante número de funcionarios que fue incorporado a la función en virtud de decisiones ajenas a los mismos, plantea un importante desafío en torno a la gestión de los recursos humanos. Un primer aspecto tiene que ver con la redistribución del personal policial que pasa a integrar el Instituto Nacional de Rehabilitación. Tal como se mencionó anteriormente, los recursos humanos disponibles en la Dirección Nacional de Cárceles, fueron transferidos al Instituto mediante la misma norma que dio lugar a su creación, lo cual no representó mayores inconvenientes, en tanto si bien cambia su situación funcional, el trabajo que desempeñan es el mismo para el cual se especializaron. En el caso de los funcionarios pertenecientes a los centros de recuperación departamentales la situación es diferente, en tanto los mismos están integrados por personal policial no especializado en la función penitenciaria, dependientes presupuestal y administrativamente de las Jefaturas

de Policía, aspecto que de alguna manera condiciona la permanencia de los mismos en los centros de recuperación departamentales. En este sentido, se han desarrollado acciones tendientes a regularizar tal situación, a través de la propuesta a los trabajadores de pasar a depender íntegramente del Instituto, aspecto que genera algunas representaciones a tener en cuenta en torno a la gestión de recursos humanos. Primeramente que el pasaje al Instituto Nacional de Rehabilitación en su carácter de organización que trabaja a nivel nacional, genera en aquellos trabajadores arraigados al departamento, representaciones vinculadas al temor de nuevas arbitrariedades, donde podrían ser trasladados a centros de recuperación lejanos de su lugar de origen. Este factor opera como un inhibidor ante la posibilidad de permanecer trabajando en el centro de recuperación departamental y no retornar a la actividad policial, particularmente por la incertidumbre ante el desarraigo. Otro aspecto a considerar ronda en torno a las significaciones colectivas que se construyen con respecto al destino que tendrá la policía dentro de los centros de recuperación, particularmente en lo que respecta a la sustitución de los mismos por personal civil, que al igual que el factor antes mencionado inhibe la voluntad de permanecer trabajando en los mismos. Con respecto a este punto, la preocupación en torno al rol que desempeñarán los trabajadores policiales dentro de los establecimientos y su sustitución por personal civil es compartida por los trabajadores pertenecientes a la Dirección Nacional de Cárceles.

Aspectos normativos relacionados al Instituto Nacional de Rehabilitación

A partir de la aprobación de la Ley de Presupuesto 18.719 (Art. 221 a 230) del 27 de diciembre de 2010, se crea el Instituto Nacional de Rehabilitación como órgano encargado de gestionar la privación de libertad a nivel nacional. Dentro de sus cometidos están la planificación, elaboración y gestión de la política penitenciaria de todos los centros de recuperación del país. Si bien la norma que da origen al Instituto centraliza el funcionamiento del sistema penitenciario, suprimiendo órganos de gestión que antiguamente configuraban la Dirección Nacional de Cárceles y establece la incorporación progresiva de todos los centros de recuperación del país, es importante mencionar que desde el punto de vista político, la norma se entiende que posee carácter provisorio, en tanto se establece en el Documento de Consenso de la Comisión Interpartidaria de Seguridad Pública del año 2010, que el Instituto Nacional de Rehabilitación saldrá de la órbita policial y se constituirá como un servicio

descentralizado. Del acuerdo alcanzado en la mencionada comisión, actualmente se ha logrado jerarquizar la dependencia orgánica del Instituto, en tanto no se encuentra subordinado a la Dirección de la Policía Nacional como lo estaban los subsistemas anteriores, sino que depende directamente del Ministro del Interior. No obstante, la propuesta de conformar un servicio descentralizado no fue alcanzada y parece tener un estancamiento considerable.

Al respecto, es importante mencionar que actualmente se encuentra en estudio un proyecto de Ley Orgánica del Instituto Nacional de Rehabilitación, presentado con fecha 10 de agosto de 2011 que está bajo discusión parlamentaria. A través del mismo se pretende dotar al Instituto Nacional de Rehabilitación de un marco jurídico que permita dar continuidad al proceso de transformación. Si bien, muchos de los cambios propuestos en el proyecto de ley ya están materialmente consolidados, existen actividades que requieren normas con jerarquía de ley y no disposiciones de carácter reglamentario. En este sentido, la jerarquización de las normas no solamente favorece a la discusión de la temática en un órgano de representación multipartidaria como lo es el Parlamento, sino que uno de los aspectos más importantes que se relaciona con la jerarquía de la norma, es que se limita el accionar discrecional del poder ejecutivo de dictar normas reglamentarias que modifiquen los acuerdos alcanzados. Si bien el camino de transformaciones en el Instituto ha sido definido, urge la aprobación de su ley orgánica, ya que actualmente el marco jurídico que da base a los cambios propuestos es mayoritariamente reglamentario, es decir que existe una fuerte dependencia de la voluntad política de la fuerza gobernante para su permanencia y profundización. A su vez, si se observan las fundamentaciones esgrimidas en las distintas normas, la idea de la provisoriedad es un elemento recurrente que no podrá sostenerse por mucho más tiempo. Los cambios materialmente desarrollados son de tal envergadura, que resulta riesgoso seguir sustentándolos en normas reglamentarias y provisorias.

Misión organizacional y valores dominantes

Un aspecto importante a considerar en torno a la unificación del sistema penitenciario y conjuntamente el nacimiento del Instituto Nacional de Rehabilitación, tiene que ver con la redefinición de la misión organizacional. Durante algo más de cuatro décadas, el modelo de gestión custodial/policial se caracterizó por priorizar la

contención del sujeto privado de libertad por sobre toda actividad, bajo el entendido de que el sujeto considerado peligroso para la sociedad debía permanecer bajo encierro, dando lugar a discursos donde ideas tales como justicia, castigo y privación de libertad parecían fundirse entre sí. De esta forma, la privación de libertad era representada como un fin en sí mismo, más que un medio para dar tratamiento a quienes han delinquido.

“Uno de los temas que más costó cuando yo vine, yo vine con ese problema que te explicaba, de poner orden ¿no?, cuando yo puse medianamente en orden, de jefatura me decían, está impecable, la cárcel está bien, no hay fuga, no hay problema.” (Director de establecimiento, Entrevista 22, párrafo 17).

Esta concepción de la privación de libertad, arraigada en la cultura organizacional como una presunción básica en el sentido atribuido por Schein (1988), se ha reproducido constantemente entre los miembros de la organización policial, ya sea a través de las instancias formales de capacitación, las prácticas cotidianas arraigadas en el funcionamiento de los centros de recuperación, como también en las producciones culturales que forman parte del contexto carcelario. Sobre este punto, las instancias de observación realizadas en los establecimientos muestran claramente que los espacios destinados a la recreación, educación y trabajo, son considerablemente reducidos en relación a su capacidad locativa, lo cual da cuenta de que materialmente se torna imposible el desarrollo de actividades distintas a la reclusión. A su vez, tras décadas de reproducción de estas pautas culturales, en algunos centros de recuperación aun se pueden apreciar producciones que responden al período de gobierno cívico – militar, donde las lógicas autoritarias hacían uso de la privación de libertad como medio de opresión y silenciamiento, a la vez que se imponía desde aquel entonces la idea del encierro como castigo

“En la entrada del celdario había un cartel inmenso que bien pudo haber envidiado Dante. Decía: "Aquí se viene a cumplir". Quería decir que a aquel paraíso terrenal de fabricación uruguaya nadie entraba por propia voluntad: los presos cumplían un merecido castigo y el glorioso Ejército Oriental se sometía al sacrificio de vigilar que el castigo se cumpliera. Allí el placer y la alegría estaban excluidos por definición.” (Liscano, 1998, pg. 45).

Si bien el relato que desarrolla Carlos Liscano refiere al año 1972, momento en el cual fuera recluido en el Penal de Libertad por razones políticas, actualmente la misma inscripción a la que hace referencia el escritor uruguayo sigue presente en la

entrada del establecimiento. Estos indicios, dan cuenta de que la organización durante décadas ha mantenido y reproducido constantemente pautas culturales que han trascendido generaciones de funcionarios penitenciarios, períodos de gobierno con distintas orientaciones en materia de política penitenciaria, las cuales han permanecido sin ser cuestionadas por años. En este sentido, la seguridad entendida como un valor consolidado, incuestionado, reproducido constantemente a través de las distintas producciones culturales y transmitido a los nuevos integrantes de la organización, ha hecho de la misma el elemento característico por excelencia del modelo de gestión custodial/policial.

Con la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación, lentamente se va introduciendo un nuevo paradigma en materia de gestión policial, cuya misión está centrada en el tratamiento, rehabilitación y reinserción social de las personas privadas de libertad, aspecto que constituye el eje central de toda actividad. Sobre la base de un modelo de gestión que prioriza el respeto de los derechos humanos, el nuevo enfoque de la privación de libertad, no propone descartar la seguridad como elemento preponderante dentro de los centros de recuperación, sino que se entiende a la misma como parte integrante de un sistema sobre el cual deben tomarse en cuenta otros elementos, principalmente aquellos que apunten a la rehabilitación de los privados de libertad. La reorientación de la gestión penitenciaria propone una forma diferente de hacer seguridad, que ya no se basa en el encierro del sujeto peligroso como un fin en sí mismo, sino que por el contrario busca una apertura donde se promueven actividades vinculadas a la educación, trabajo y recreación como forma de rehabilitación de los privados de libertad.

“Si totalmente, el nuevo modelo piensa en la seguridad dinámica. La seguridad dinámica no tiene tanto que ver con el cortar o el impedir, sino que prevenir y promover actividades que te permitan mantener una cárcel segura. ¿Cómo es? Manteniendo a la gente ocupada, tanto trabajando como estudiando, atender la demanda de esa interna en el momento que surge.” (Operador Penitenciario, Entrevista 7, párrafo 37).

Esta nueva concepción en torno a la privación de libertad, marca un punto de inflexión muy importante en lo que respecta al trabajo desarrollado dentro de los centros de recuperación, introduciendo un conjunto de nuevas pautas de orientación en la conducta que implica para los funcionarios policiales una redefinición de su mundo laboral cotidiano a la luz de nuevos valores, los cuales entran en contradicción con las

presunciones básicas consolidadas. En su mayoría, los funcionarios policiales, sobre todo aquellos que llevan muchos años trabajando en el sistema penitenciario, entienden que su trabajo cotidiano es inseparable de la idea de seguridad. Las prácticas consolidadas, cual si fueran recetas, tienen un peso muy importante en la cotidianeidad de su trabajo, más aun cuando los métodos operatorios empleados durante años les han permitido sortear muchos de los problemas habituales de su mundo de trabajo, tales como el miedo, la violencia, y los peligros a los cuales están expuestos. En este sentido, orientar la conducta dentro del ambiente de trabajo de acuerdo a los nuevos valores propuestos por el modelo de gestión humanitaria, implica un cuestionamiento a sus presunciones básicas y la puesta en práctica de nuevos valores que deben ser comprobados en base a la experiencia del trabajo cotidiano. En tanto los nuevos valores muestran su capacidad de orientar la conducta y se tornan válidos para resolver problemas cotidianos, se percibe que existe una actitud más receptiva por parte de los funcionarios policiales frente a los cambios propuestos. En algunos establecimientos donde particularmente la incorporación de nuevos valores en la gestión ha sido acompañada con mejoras de las condiciones de privación de libertad y la dignificación del trabajo de los funcionarios policiales, la predisposición de éstos a cuestionar sus presunciones básicas es mayor, aunque hacerlo sea significado por los mismos como un riesgo.

“Obviamente la seguridad siempre se va a resentir, porque si usted los tiene encerrados entre cuatro paredes, si los saca a trabajar ahí no es lo mismo, obviamente cambia la seguridad pero usted encierra un tipo ahí dos años entre cuatro paredes, lo larga y al rato de vuelta está. Hay que jugársela, esto es como un negocio, si usted no invierte no va a ganar nunca que cambie la mentalidad.” (Funcionario policial, Entrevista 4, párrafo 80).

División del trabajo en el Instituto Nacional de Rehabilitación

Creación de las áreas Técnica, Administrativa y Seguridad

A partir de la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación, se incorpora a la gestión del sistema penitenciario un nuevo esquema de trabajo que se basa en la división de la actividad de la organización en tres grandes áreas denominadas Técnica, Administrativa y Seguridad. Esta división del trabajo, se inspira en el modelo de gestión

penitenciaria aplicado en República Dominicana, donde la estructura organizacional refleja un esquema similar, conformado por las áreas denominadas de Tratamiento, Administración y Seguridad. En nuestro país, la división del trabajo en estas áreas, se implementó en dos niveles de la organización, por un lado en el ápice estratégico, el cual queda definido orgánicamente por la Dirección Nacional del Instituto y las Subdirecciones Nacionales Técnica, Administrativa y Seguridad. En un segundo nivel, este esquema de división del trabajo se implementó en la línea media de la organización, donde se reprodujo análogamente dentro de cada centro de recuperación la misma estructura que en el ápice estratégico, incorporando el esquema de una Dirección y las tres Subdirecciones que representan a las áreas de trabajo antes mencionadas. Con la nueva configuración, toda la organización del Instituto es transversalizada a través de las áreas Técnica, Administrativa y Seguridad. Se entiende que al área Técnica le competen los cometidos vinculados a las actividades de diagnóstico y tratamiento de las personas privadas de libertad, y al desarrollo de intervenciones socioeducativas, laborales y recreativas. El área Administrativa tiene como cometidos la gestión financiero – contable, administrativa, logística, recursos humanos, área jurídico – notarial y la gestión del recientemente inaugurado Polo Industrial en la Unidad de Internación n° 4 (ex COMCAR). Finalmente, al área de Seguridad compete el desarrollo de todas las actividades vinculadas al mantenimiento del orden interno, los dispositivos de control e intervenciones y las custodias de los centros de recuperación.

De esta forma, bajo la nueva división del trabajo comienzan a generarse cambios en torno a la gestión penitenciaria policial, cuya estructura organizacional poseía un hiperdesarrollo del área encargada de la seguridad. Básicamente, su estructura se reproducía en todos los centros penitenciarios, contando con un ápice estratégico integrado por un Director y Subdirector de establecimiento, del cual dependía una línea media integrada por un Jefe de Reclusión y los Jefes de Módulo/Pabellón, encargados éstos últimos de supervisar el trabajo de la línea operativa de la organización, compuesto por el personal policial en trato directo con los privados de libertad. Sobre este esquema central, operaban áreas que conformaban el staff de apoyo, tales como logística, jurídica, economatos, entre otros. La actividad técnica orientada al análisis y tratamiento de los privados de libertad no formaba parte de la actividad central de la organización, en tanto era llevado adelante básicamente por equipos técnicos cuya participación ocupaba un rol secundario, más próximo a lo que podría entenderse como

parte de la tecnoestructura. En este sentido, la concepción dominante de la privación de libertad en el modelo de gestión custodial/policial, tal como fue analizado anteriormente, producía culturalmente una estructura organizacional ajustada a la reclusión como un fin en sí mismo.

Si bien, la estructura organizacional del sistema penitenciario policial incluía áreas destinadas a la actividad administrativa y técnica, la preponderancia de la seguridad era algo incuestionable. Con la creación del Instituto y consecuentemente la reformulación de la misión organizacional, orientando las actividades a la rehabilitación, el binomio seguridad – tratamiento comienza a equilibrarse, dando lugar al nacimiento de muchas actividades que bajo el modelo de gestión custodial/policial no existían.

“Claro, ha habido una apertura que no existía. Antes todo aseguraba a que el preso no se escapara, todo funcionaba en base de que el preso no se escapara, que estuviese allí y punto. Sin embargo hoy apunta a la recuperación, o a la readaptación del individuo a la sociedad, pero antes eso no existía.” (Director de establecimiento, Entrevista 1, párrafo 13).

Centralización/descentralización de las decisiones

De acuerdo al diseño organizacional implementado, se observa que las tres áreas de trabajo definidas se corresponden con una Subdirección Nacional y una Subdirección dentro de los centros de recuperación. Esta estructuración, permite que el trabajo a la interna de cada una de las áreas, posea una doble regulación. Por un lado, aquella proveniente de los lineamientos de trabajo definidos por el ápice estratégico del Instituto, en particular los que provienen de las Subdirecciones nacionales. En este sentido, se establece un primer mecanismo de supervisión directa que viene dado de la Subdirección Nacional a la Subdirección del centro de recuperación en su respectiva área de trabajo, lo cual genera importantes cambios en torno a la distribución de poder dentro de la organización. En tal sentido, siguiendo a Mintzberg (1983) el esquema de trabajo propuesto, al centralizar los lineamientos estratégicos de la organización en el órgano de Dirección y Subdirecciones nacionales, resta un importante poder de decisión y autonomía a los Directores de los centros de recuperación, en tanto pierden el poder basado en la capacidad de disponer libremente de los recursos de la organización.

La segunda forma de regulación, está dada de igual forma que la primera, a través de un mecanismo de supervisión directa entre la Dirección y las Subdirecciones de cada centro de recuperación, siendo el rol de la primera la fiscalización del trabajo de las tres áreas en función de los lineamientos definidos por el ápice estratégico de la organización. Con respecto a esta segunda forma de regulación de la actividad, corresponde señalar que su implementación genera una segunda instancia de redistribución de poder dentro de los centros de recuperación, en tanto la gestión y la toma de decisiones deja de concentrarse en la figura del Director para compartirse entre las Subdirecciones. A su vez, se suma a las formas de regulación antes mencionadas, las coordinaciones informales que cotidianamente se dan entre las Subdirecciones de los centros de recuperación a través de mecanismos de adaptación mutua.

Estas transformaciones en torno a la división del trabajo y la estructuración de la organización en función de la misma, rompe con el tradicional esquema de trabajo policial, donde el diseño, planificación, implementación y evaluación de actividades quedaba encomendada a la Dirección de cada centro de recuperación, no habiendo lineamientos generales que orientaran el funcionamiento de los mismos. Tras la división del trabajo por áreas y la centralización de los lineamientos estratégicos, la gestión de los establecimientos comienza a ser representada por la mayor parte sus directores, como un cambio sustancialmente importante dentro de la gestión interna, fundamentalmente por el hecho de se delega en cada Subdirector la responsabilidad de gestionar un área específica.

“Está bien orientado, porque aparte, al haber trabajado antes en un sistema anterior donde todo el peso del funcionamiento caía sobre el director de la cárcel, había que resolver hasta el último detalle. Una persona tenía un problema de riesgo de vida, un problema de salud, hasta si se rompió la canilla, todo tenés que ver, es difícil. Hoy por hoy, es importante que se crearon 3 áreas bien definidas, cada una con su nivel de responsabilidad, pero a su vez, ninguna es independiente, está todo entrelazado. Está la Técnica, la Operativa (Seguridad) y la Administrativa, pero no es que ésto de administrativo no tiene nada que ver, no, todo tiene que ver con todo, entonces permite trabajar de otra manera. Yo creo que se pueden desarrollar otras cosas.” (Director de establecimiento, Entrevista 22, párrafo 41 – paréntesis y texto aclaratorio agregado).

Si bien, como se mencionó anteriormente las funciones de las tres áreas ya existían en la gestión policial, fragmentadas y bajo diferentes nombres, las actividades

que asume actualmente la Subdirección Técnica eran particularmente las menos desarrolladas, es decir todas aquellas orientadas al tratamiento y rehabilitación de los privados de libertad. La novedad que introduce la nueva división del trabajo es que a través de la creación de la Subdirección Técnica, se prioriza el desarrollo de las actividades vinculadas a educación, trabajo y recreación, siendo ésta la característica más relevante del modelo de gestión humanitaria, es decir la de dar trato humano y tratamiento como medio para alcanzar la rehabilitación y reinserción social del privado de libertad.

“Creo que mejora sí. Por ejemplo, con respecto al tratamiento, que es de lo que se trata, no sólo brindar trato, sino tratamiento, en ese caso, claro el Subdirector Técnico atiende el área de Educación, el área Deportiva, y algún otro emprendimiento, entonces claro al dedicarse específicamente, al haber una persona que se dedica específicamente a lo que son estas tareas, así como también a las evaluaciones, permite llevar a cabo una tarea mucho más transparente y profesional, entonces se puede trabajar y en fin, realizar determinados estudios, mejorar la parte de educación, atender más personalizadas las necesidades de las personas.” (Director de establecimiento, Entrevista 1, párrafo 29).

Representaciones de los trabajadores en torno a la división del trabajo

Las representaciones que los funcionarios construyen en torno a la nueva división del trabajo muestra diferencias en función de la ubicación de que los mismos tienen dentro de la organización. Para quienes pertenecen a los órganos de dirección, la unificación del sistema penitenciario y la división del trabajo por áreas constituye un paso importante en lo que respecta al apoyo recibido en su gestión. En tal sentido, las experiencias recogidas por aquellos directores que gestionaron centros de recuperación bajo el modelo de gestión custodial/policial, coinciden en que no existían lineamientos claros con respecto a las formas de trabajar por parte de sus mandos. A partir de la unificación del sistema penitenciario y la creación de las áreas de trabajo, se percibe que los directores de los centros de recuperación comienzan a significar el pasaje al Instituto Nacional de Rehabilitación como una oportunidad de poder realizar nuevas actividades que bajo la administración anterior eran vistas como difíciles o imposibles. En buena medida, el cambio de percepción parece asociarse a una mayor receptividad a las propuestas generadas desde los mismos centros de recuperación, a la vez que comienzan

a aparecer lineamientos generales que definen una política común en materia de privación de libertad.

“Hay una enorme diferencia, acá por lo menos es lo que yo te decía, antes habían determinados momentos que no sabías bien cuál era el rumbo, a donde vamos. Hoy hay un rumbo, hay un objetivo, todo está encaminado hacia eso, hay un abismo de diferencia por supuesto. En los resultados va a haber también. Muchas veces la cárcel se sintió como que estaba a la buena de Dios o lo que sea, hoy no, hay un punto de mira fijado ahí, hay una estrategia y hay un rumbo. Los resultados van a llegar.” (Director de establecimiento, Entrevista 22, párrafo 49).

Si bien, las significaciones que se construyen por parte de los directores de los centros de recuperación en torno a la aplicación de la nueva división del trabajo muestra que existe una mejora en la organización del mismo, volviéndolo más eficiente en términos de aprovechamiento de los recursos disponibles y particularmente en lo que respecta a la respuesta institucional que se da al privado de libertad, desde la línea operativa de la organización las significaciones construidas por los funcionarios policiales muestran el peso que ejerce la cultura organizacional en la aceptación de los cambios introducidos en la gestión. Al respecto, se mencionó anteriormente en ocasión de tratar la unificación del sistema penitenciario nacional, que el hecho de redefinir la misión organizacional, dejando de lado la centralidad de la seguridad, para pasar a una gestión basada en el trato digno y respetuoso de los derechos humanos, generaba tensiones en torno a las presunciones básicas de los funcionarios policiales, en tanto la mayoría de éstos representan al trabajo penitenciario como algo inherente a la seguridad. Es por tanto, que la priorización de actividades vinculadas al tratamiento y rehabilitación de los privados de libertad entra en conflicto con las presunciones básicas que sustentan la cultura organizacional.

“Si, en parte si, ¿cómo le puedo explicar?, es cómo le digo, muchos policías están adaptándose a esto y para ellos creo que esto es mucho libertinaje, mucha libertad, que hay poca seguridad en ese sentido, que se les está brindando demasiada confianza de un momento a otro, a gente que nosotros, que vinieron de otro lado, nosotros no alcanzamos a conocer, o gente que conocemos, y que de una se le dan oportunidades, que decimos ojo.” (Funcionario Policial, Entrevista 3, párrafo 23).

En este sentido, se aprecia que el mundo de vida laboral de los funcionarios policiales, más allá de las vicisitudes que presenta cotidianamente, era considerablemente estable, en el sentido de que durante décadas las pautas de

orientación de conducta fueron demostrando su validez en la resolución de los problemas cotidianos a los cuales se ve enfrentado un trabajador penitenciario. El desarrollo de nuevas áreas de trabajo, particularmente en lo que respecta el área Técnica, introduce un conjunto importante de actividades que requieren guiar la conducta bajo otros valores distintos a los consolidados en el modelo de gestión custodial/policial. Este aspecto no solo obliga a la redefinición del mundo laboral, sino que particularmente pone al trabajador en la difícil tarea de equilibrar las tensiones cotidianas que se generan entre las actividades de tratamiento y seguridad.

Sobre este punto, la contextualización de la herramienta de gestión ha mostrado ser conflictiva, en tanto se ponen de manifiesto un conjunto de dinámicas que basadas en aspectos relacionados a la cultura organizacional dan lugar a resistencias en la implementación. Tal como señala Reynaud (1988), ante la regulación de control ejercida por los órganos de dirección de la organización, se contraponen la regulación autónoma, basada en el conocimiento que los trabajadores tienen en torno a la actividad que desarrollan en el proceso productivo o del servicio. En tal sentido, las resistencias ejercidas como regulación autónoma por los trabajadores policiales, que no comparten valores introducidos por el nuevo modelo de gestión, o bien aquellos que significan los cambios propuestos como un desconocimiento de las presunciones básicas sobre las que descansa la cultura organizacional policial, ponen de manifiesto su rechazo a través de conductas tales como el trabajo a reglamento, falta de cooperación en las propuestas vinculadas al tratamiento, o más frecuentemente la negación al desarrollo de actividades esbozando razones de seguridad.

“Son muchas, muchas. Salidas afuera, eventos culturales afuera, una muestra de libros donde participaron internas, esas internas tienen que ir a la ceremonia afuera en el MEC, entonces ahí rige que para que una persona salga tiene que ir con dos policías por interna, entonces empiezan, si el juez no lo dice yo no le voy a dar, entonces la mujer va esposada, cuando de repente está en un piso de mínima seguridad, porque el salir afuera, las cosas de salir afuera que no son bajo declaración jurada, donde no es el juez el que se hace cargo, estoy informado de que va a ir?, tomó las medidas de seguridad necesarias? y ahí el arsenal está puesto y es muy resistente.” (Subdirectora Técnica, Entrevista 6, párrafo 52).

Las resistencias puestas de manifiesto por aquellos funcionarios que no comparten los valores promocionados por el nuevo modelo de gestión humanitaria, basan fundamentalmente sus acciones en el poder que le confiere el conocimiento de las

actividades cotidianas que son desarrolladas en los centros de recuperación. En este sentido, tal como lo señala Mintzberg (1983) el conocimiento se torna una fuente de poder, que permite en este caso, desarrollar acciones tendientes a conservar un estado situación donde las presunciones básicas internalizadas por los trabajadores sigan siendo válidas.

Normalización de perfiles de ingreso

Uno de los aspectos más novedosos en torno a la implementación del nuevo modelo de gestión penitenciaria tiene que ver con la redefinición de los perfiles de ingreso de los trabajadores que la organización incorpora para el desarrollo de sus actividades, los cuales pasa a ser civiles. Tal como se mencionó anteriormente, bajo el modelo de gestión custodial/policial el perfil de los trabajadores básicamente estaba definido por las condiciones de ingreso exigidas para la Policía Nacional, no habiendo en particular ningún tipo de requerimiento vinculado a la función penitenciaria. En este sentido, los trabajadores incorporados a los centros de recuperación pertenecientes a las Jefaturas de Policía departamentales no ingresaban a trabajar directamente a la actividad penitenciaria, sino que su incorporación estaba dada por las razones que fueron analizadas anteriormente, a saber designaciones por razones de servicio, o bien como destino laboral de castigo para aquellos funcionarios pertenecientes a otras unidades policiales. En caso de la Dirección Nacional de Cárceles la situación era algo diferente, en tanto quienes ingresaban lo hacían específicamente para trabajar en la actividad penitenciaria. No obstante, no existían grandes diferencias en torno a las condiciones de ingreso que se daban para el resto de la Policía Nacional. Los requisitos exigidos para el personal abocado a la actividad penitenciaria y policial, exigía un nivel de educativo básico, cuyo mínimo aceptable estaba definido en la formación primaria completa, a su vez se exigían una serie de pruebas de aptitud física, test psicológico y pruebas básicas de comprensión lectora, gramática, entre otras. Estas pruebas de ingreso, que variaban de una jefatura a otra, y con respecto a las condiciones de ingreso de la Dirección Nacional de Cárceles, tras ser aprobadas permitían al postulante comenzar un proceso de formación en la Escuela Penitenciaria en el caso de esta última, o bien en la Escuela Departamental de Policía en caso de las Jefaturas de Policía departamentales. El proceso de adoctrinamiento que recibían los nuevo trabajadores, no era ajeno a los valores y presunciones básicas que sustentaban la cultura organizacional del modelo de gestión

custodial/policial, por lo que la trasmisión de conocimientos a fin de preparar a los trabajadores para el cumplimiento de su función dentro de la organización, era dispuesto de forma tal, que los ejes temáticos más importantes rondaban en torno aspectos vinculados estrictamente a la seguridad y al marco jurídico que facultaba su actuación.

Tras la aprobación de la Ley de Presupuesto 18.719 que da nacimiento al Instituto y dispone la unificación del sistema penitenciario, se crea una estructura de 10 cargos destinados a la función penitenciaria.

Cargo	Grado
Prefecto	10
Sub Prefecto	9
Alcaide Mayor	8
Alcaide	7
Subalcaide	6
Supervisor Penitenciario	5
Operador Penitenciario IV	4
Operador Penitenciario III	3
Operador Penitenciario II	2
Operador Penitenciario I	1

Tabla1. Estructura de cargos civiles - INR

A su vez, la misma norma dispone la creación de 929 vacantes para el primer cargo denominado Operador Penitenciario 1, 180 para el cargo de Operador Penitenciario 3 y finalmente 20 para el cargo de Supervisor Penitenciario. Sobre la base de esta iniciativa, se comienza a definir los perfiles de ingreso para cubrir las vacantes antes mencionadas, que inicialmente se realizó mediante concurso cerrado para los integrantes de la organización, procurando captar personal policial con el perfil adecuado para el desarrollo de las actividades inherentes a los cargos creados, y posteriormente se realizaron llamados a concurso abierto a todos los interesados. Los requerimientos para la postulación a los tres cargos sobre los que se realizó llamados, introdujeron modificaciones con respecto al perfil educativo de los ingresos policiales, aumentando las exigencias de educación formal en función de los cargos a ocupar.

Cargo	Educación formal requerida
Operador Penitenciario 1	Ciclo Básico Completo
Operador Penitenciario 2	Bachillerato Completo
Supervisor Penitenciario	Estudios terciarios cursados superiores a dos años y medio

Tabla 2. Requisitos de educación formal de Operadores Penitenciarios

Un segundo aspecto a destacar, es que más allá de los requisitos formales y del proceso de selección donde se ponderan favorablemente aspectos tales como la educación formal adicional y complementaria, la experiencia previa, entre otros, se introduce la idea de competencias requeridas para la ocupación de cada uno de los cargos concursables. La exigencia de aptitudes para el desempeño de las actividades inherentes a cada uno de los cargos, constituye un requisito inédito dentro de los procesos de selección de personal realizados dentro del sistema penitenciario. La siguiente tabla presenta las competencias inherentes a cada cargo

Cargo	Competencias requeridas
Operador Penitenciario 1	Toma de decisiones, Negociación, Trabajo en equipo, Resolución de conflictos, Capacidad de diálogo
Operador Penitenciario 2	<u>Generales:</u> Orientación al ciudadano, Orientación a resultados Compromiso con el servicio público, Iniciativa, Adaptabilidad y flexibilidad
	<u>Específicas:</u> Toma de decisiones, Negociación, Trabajo en equipo, Resolución de conflictos, Capacidad de diálogo
Supervisor Penitenciario	<u>Generales:</u> Orientación a resultados, Ética en la función pública, Adaptación al cambio, Flexibilidad Iniciativa, Compromiso con el servicio público Orientación al ciudadano
	<u>Específicas:</u> Toma de decisiones, Sujeción a las directivas del Establecimiento, Negociación, Trabajo en equipo Resolución de conflictos, Supervisión de personas Planificación, organización, evaluación. Capacidad de diálogo

Tabla 3. Competencias exigidas a Operadores Penitenciarios

Finalmente, corresponde señalar que la normalización de los nuevos perfiles de ingreso son de aplicación para todo el territorio nacional, aspecto subsana las grandes diferencias que se generaban en los procesos de selección realizados por los subsistemas penitenciarios antes reseñados. Particularmente, la definición de los perfiles permite dotar a la organización de un recurso humano calificado para la función que desempeñará, independientemente de que una vez aprobado su ingreso deba pasar por un período de formación donde se le trasmitan las pautas básicas de manejo dentro de los centros de recuperación.

Expectativas de los funcionarios policiales en torno a la incorporación de Operadores Penitenciarios.

En los establecimientos donde aun no se han incorporado Operadores y que se han puesto en marcha mecanismos de difusión, que han permitido socializar la información referente a los cambios introducidos en la gestión y los lineamientos estratégicos de la organización, se aprecia una mayor receptividad y en particular la aceptación del Operador como futuro integrante del mundo de trabajo. En contraposición, aquellos centros de recuperación donde los funcionarios cuentan con escasa información, ya sea porque no se han activado mecanismos de difusión, o bien, que por las características del establecimiento dificulta la difusión de la información a todo el personal, la llegada de los Operadores Penitenciarios es significada como un problema para el funcionamiento interno, en tanto se entiende que únicamente el personal policial es el capacitado para tratar con la población privada de libertad.

“Me parece que las funciones de la unidad Penitenciaria deberían ser llevadas a cabo por lo que son los funcionarios policiales, la gente que está preparada para eso. Quizás la preparación de ellos ahora, también en que va a constar un poco pero ¿verdad?, no sé en que consta, pero personalmente me parece que no, más allá no los veo, quizás tengo muchas dudas con respecto a eso también porque no se de que se va a tratar exactamente, pero en lo personal me parece que civiles no”
(Funcionaria Policial, Entrevista 26, párrafo 28).

Dentro de las expectativas que manifiestan los funcionarios en torno a la incorporación de Operadores, básicamente son dos los elementos que parecen incidir sobre la aceptación de los mismos como parte integrante del sistema. El primero de ellos refiere a la capacidad técnica del Operador como actor capaz de llevar adelante las actividades educativas, laborales y de recreación con los privados de libertad. Paralelamente, existe un reconocimiento de que el funcionario policial, si bien tiene un

rol esencial en lo que respecta al mantenimiento de la seguridad, se entiende que no está capacitado para el desarrollo de tales actividades, por lo que, la incorporación de los Operadores es vista como un reordenamiento del trabajo que permitirá al policía abocarse exclusivamente a las actividades de seguridad, quedando a cargo de la rehabilitación el Operador Penitenciario.

“Mire, lo que yo pienso es que los Operadores van a tener el trabajo de ellos y la policía se va a dedicar a lo que aprendió, porque sinceramente la policía no fue instruida para una rehabilitación como la que se pretende implementar, se nos enseñó seguridad, la parte de seguridad. Nosotros para rehabilitar a los reclusos, no fuimos enseñados para eso, no fuimos capacitados para educar. Entonces, como que van a haber dos trabajos, la idea sería esa, ellos van a tratar de educar y rehabilitar, y nosotros vamos a estar en la parte de seguridad, y entre los Operadores y nosotros se arma un conjunto, como para sacar a la gente rehabilitada de acá.” (Funcionario Policial, Entrevista 20, párrafo 24).

Por su parte, existe un segundo elemento a considerar en torno a las expectativas que tienen los funcionarios policiales sobre la incorporación de Operadores, que tiene que ver con un gran problema del sistema penitenciario que es la escasez de personal. Muchos de los establecimientos sobre los cuales se proyecta la incorporación de Operadores adolece de una carencia importante de personal, que más allá de generar problemas de orden funcional y limitar considerablemente las posibilidades de desarrollar actividades orientadas a la rehabilitación, constituye una necesidad de primer orden para poder aliviar las importantes recargas de trabajo que actualmente sufren los funcionarios policiales. Bajo estas condiciones de operatividad, los factores culturales que normalmente inciden en la aceptación o rechazo, parecen subordinarse a las limitaciones funcionales.

Regulación del trabajo penitenciario

Lógicas de funcionamiento policial

En atención a las normas que van dando forma a los cambios propuestos en el Instituto Nacional de Rehabilitación, actualmente la gestión de los centros de recuperación experimenta contradicciones que tienen su origen en una dimensión normativa, en tanto aun permanece en vigencia el marco jurídico del modelo de gestión custodial/policial, pese a que ya se encuentra en pleno funcionamiento el nuevo modelo

de gestión penitenciaria. Las normas que regulaban la convivencia y la gestión del trabajo dentro de los centros de recuperación bajo el régimen custodial/policial⁵ tienen claramente una impronta que se vincula a las lógicas internas de las instituciones castrenses. En este sentido, muchos aspectos funcionales y principalmente aquellos a los que están sujetos los funcionarios policiales se rigen por reglamentos de orden interno y disciplina⁶ los cuales entran en contradicción con los principios orientadores de la función penitenciaria que promueve el modelo de gestión humanitaria. Las normas que rigen el funcionamiento de la actividad policial dentro de los centros de recuperación, en tanto producciones culturales en el sentido atribuido por Schein (1988), reflejan valores tales como la seguridad, disciplina, orden, entre otros, que orientan al desarrollo de un servicio penitenciario custodial, donde el rol del funcionario policial particularmente debe ser distante con respecto a los privados de libertad. En este sentido, el disciplinamiento emerge como un elemento central en el funcionamiento de la organización, tanto con los privados de libertad como en el caso los funcionarios policiales, donde se aprecia que las prescripciones de actividades inherentes al rol que desempeña cada uno dentro de la organización, gira en torno a la idea de sanción, es decir que existe detrás de toda actividad la rigurosidad de la sanción como medio de estimular el normal funcionamiento del centro de recuperación. En este sentido es importante mencionar que, si bien actualmente ha sido derogado, el mecanismo de sanción para los funcionarios policiales ante el incumplimiento de sus funciones era el arresto, es decir la privación de libertad del trabajador como medio de castigo. Actualmente, el marco regulatorio de las sanciones prohíbe el arresto como sanción policial, siendo éste sustituido por la sanción pecuniaria, la cual se materializa a través de descuentos en el salario del funcionario. La naturaleza de estas normas, en tanto producciones culturales, dan cuenta de la lógicas de funcionamiento de la policía dentro del sistema penitenciario y más aún, constituyen un elemento orientador de la conducta de los trabajadores que tiende a reproducir su cultura organizacional. En este sentido, se aprecia que la sanción como elemento coercitivo contribuye a reforzar el conjunto de presunciones básicas que sustentan la misma.

Tensiones entre seguridad y tratamiento en la regulación del trabajo

⁵ Ley N° 14.470 y Ley de Procedimiento Policial

⁶ Reglamento General de Disciplina Policial

Uno de los aspectos más sobresalientes que surge a partir de la implementación del modelo de gestión humanitaria, tiene que ver con la reorientación de las actividades laborales al cumplimiento de la misión definida por el Instituto Nacional de Rehabilitación. Tal como se mencionó anteriormente, la organización penitenciaria experimentó un cambio importante en torno al desplazamiento de la seguridad como principio rector de toda actividad, pasando a la centralidad de las actividades de tratamiento y rehabilitación destinadas a los privados de libertad. El cambio introducido ha generado modificaciones en distintos niveles de la organización, pero particularmente en lo que respecta al trabajo directo con los privados de libertad marca un punto de inflexión muy importante que refiere a la definición de nuevos roles dentro del funcionamiento interno de los centros de recuperación. El esquema de trabajo propuesto remite a la relación seguridad – tratamiento, lo cual se visualiza a través de la separación de los roles que desempeñan los trabajadores dentro de los centros de recuperación. En lo que respecta a las actividades vinculadas específicamente al trato directo con los privados de libertad y el desarrollo de actividades tendientes a su rehabilitación, se asigna su responsabilidad al personal penitenciario civil, es decir los Operadores Penitenciarios. A su vez, todas aquellas actividades que específicamente se vinculan a la seguridad son encomendadas a los funcionarios policiales. Esta distinción, tiene su base en experiencias desarrolladas en España, bajo el modelo penitenciario Catalán donde se define un primer espacio de intervención directa, de proximidad con el privado de libertad, en el cual se desarrollan por parte del personal técnico y operadores intervenciones socioeducativas, laborales, recreativas tendientes al tratamiento y rehabilitación. Un segundo ámbito de actividad definido como externo, tiene que ver con el desarrollo de todas las actividades preventivas y disuasorias de seguridad, en cuyo caso el personal encargado de las mismas no tiene contacto directo con el ámbito interno.

La contextualización de esta herramienta de gestión dentro del nuestro sistema penitenciario, ha dado lugar a tensiones que tienen su origen en aspectos que remiten a la cultura organizacional y a la modificación de relaciones de poder consolidadas bajo el modelo de gestión custodial /policial. En lo que respecta a la cultura organizacional, tal como se mencionó anteriormente, el rol que debía desempeñar el funcionario penitenciario estaba asociado a la custodia del privado de libertad, entendido este como un sujeto peligroso, manipulador, sobre el cual había que mantener distancia y evitar cualquier tipo de vínculo. A la luz de estas pautas de orientación de la conducta, la

propuesta de que exista trato directo con los privados de libertad llevado adelante por personal penitenciario civil destinado específicamente a cumplir esa tarea, implica un cuestionamiento a las presunciones básicas que orientan cotidianamente su conducta, por consiguiente, el trato de proximidad con el privado de libertad genera algunos rechazos que son significados como un síntoma de debilidad en la respuesta institucional, o bien como un vínculo inapropiado entre éstos y el funcionario penitenciario.

“La policía considera que eso es familiarizar y la familiarización no está bien vista, pero si no nos familiarizamos como dicen, no vamos a poder acercarnos y poder trabajar directamente y hacer un cambio real, que esta persona se abra, que tenga confianza. [...] Lo de familiarizar está mal visto, de saludar con un beso en el cachete a una persona, para mi es la forma más común de saludar al otro, es darle un beso, que es un trato digno que todos lo merecemos, y yo que sé, yo no voy a ser más bueno ni más malo por saludar o no saludar, pero yo que sé, no me lo cuestiono.”
(Operador Penitenciario, Entrevista 7, párrafo 39).

En este sentido, cabe consignar que además de las diferencias en torno a cómo debe llevarse adelante el trabajo dentro de los centros de recuperación, el factor cultural presente en ambos colectivos de trabajadores hace que la relación privado de libertad - funcionario penitenciario sea significada de diferente forma. Si bien ambos grupos de trabajadores desarrollan tareas cotidianamente en los mismos centros de recuperación, los valores que orientan sus conductas provienen de ámbitos bien diferenciados. En el caso de los funcionarios policiales existe un peso muy importante proporcionado por las experiencias acumuladas dentro de la organización y la internalización de pautas de comportamiento propias del modelo de gestión custodial/policial, en tanto que, los valores orientadores de la conducta presentes en el personal penitenciario civil, se relaciona más con presunciones básicas asimiladas en otros contextos, las cuales han sido tomadas en consideración en el proceso de selección de personal a incorporar en la organización, en tanto se han entendido como compatibles o deseables en el nuevo personal penitenciario.

Finalmente, en lo que respecta a la modificación de las relaciones de poder dentro de los centros de recuperación, se observa que compartir las tareas de trato directo con los privados de libertad, así como el desplazamiento de la función policial a las tareas de seguridad, implica desde la perspectiva de Mintzberg (1983) una pérdida importante de poder, en virtud de que los funcionarios dejan de ser administradores de

recursos escasos o de constituirse como única alternativa para la comunicación del privado de libertad con el entorno. En este sentido, parte de las resistencias comentadas anteriormente, respecto al nuevo esquema de trabajo también pueden ser consideradas en función a la pérdida de poder y algunos privilegios consolidados que se ven afectados. Al respecto, algunos relatos recogidos dan cuenta de ello

“Los temas de poder de los ejecutivos (policías), y si, si vos sacas al personal de acá adentro y lo ponés en garitas es como que se le empieza a cortar, lo que existe en todo establecimiento, es el tema de la corrupción. [...] Cuando vos cortás eso sin lugar a dudas genera mal humor, cuando vos sacás alguna llave porque están faltando cosas y no podés sacar más esas cosas, genera mal humor” (Director de establecimiento, Entrevista 14, párrafo 17 – paréntesis y nota aclaratoria agregada)

Es importante mencionar que si bien compartir el trato directo con los privados de libertad o el desplazamiento de la actividad a funciones estrictamente vinculadas a la seguridad implica una pérdida de poder para los funcionarios policiales, no debe dejarse de lado el hecho de que la sustitución de los mismos por personal civil, implica el retorno a la misma lógica de trabajo, en tanto es esperable que en el Operador Penitenciario termine constituyéndose como único interlocutor entre el privado de libertad y su entorno, reproduciéndose así las relaciones de poder existentes.

Normatividad del trabajo

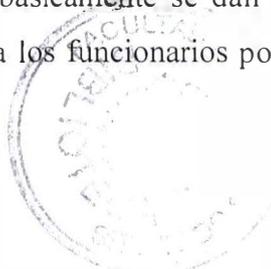
La apertura de nuevas áreas de trabajo y la incorporación de Operadores Penitenciarios dentro de los centros de recuperación, trajo como consecuencia la necesidad de establecer un marco regulatorio que permitiese organizar las funciones que cada grupo de trabajadores debía desarrollar, en tanto las normas provenientes de la gestión policial no contemplaban estos aspectos novedosos en el funcionamiento interno de la organización. A los efectos organizar el trabajo y de evitar la superposición de tareas entre Operadores Penitenciarios y policías, se aprueba en Consejo de Ministros el Decreto 104/2011 donde se establecen para ambos grupos de funcionarios, sus competencias, las actividades que deben desarrollar, así como otros aspectos relacionados a la asimilación de sus respectivas jerarquías y los vínculos de autoridad formal a los cuales quedan sujetos. Si bien la norma se entiende que tiene carácter provisorio en tanto el proyecto de Ley Orgánica del Instituto que se encuentra en discusión en el Parlamento regula estos aspectos, al igual que el Manual de Gestión

Penitenciaria que se encuentra en proceso de elaboración, de los cuales se espera que definan los principios rectores de la gestión penitenciaria, las competencias de los distintos actores que intervienen en los establecimientos, así como los métodos operatorios que componen el nuevo modelo gestión, se observa que la misma es esencialmente escueta en lo que respecta a la regulación del trabajo y de difícil aplicación en algunos centros de recuperación donde la disposición de recursos humanos es limitada.

Particularmente, la ausencia de un cuerpo normativo que defina claramente el rol de los funcionarios dentro de la organización, genera en los Operadores Penitenciarios que trabajan en contextos donde aun predominan los funcionarios policiales, incertidumbres sobre cómo desarrollar sus tareas. Si bien es claro que se está promoviendo una nueva forma de trabajo que marca importantes diferencias con respecto a las prácticas consolidadas bajo el modelo de gestión custodial/policial, la ausencia de normatividad hace que estas nuevas formas de trabajo, al no estar debidamente definidas y carecer de legitimidad legal, sean en ocasiones cuestionadas o desconocidas por el personal policial. Como consecuencia de estas dinámicas, muchas veces los Operadores se ven en la necesidad de recurrir a procedimientos definidos bajo el orden policial

“Si, yo creo que el Operador penitenciario se está formando, primero, carente de un reglamento, un reglamento que lo rija donde surjan parámetros y principios básicos y bien establecidos de cómo proceder en cuanto a régimen de trabajo, régimen disciplinario, estructura que no puede faltar en una organización social. Eso yo lo veo carente al Operador, ese vacío legal que muchas veces por analogía termina siendo cubierto por la Ley Orgánica Policial, porque el Operador viene y se inserta en un sistema donde hay policías y el policía conoce lo que es la estructura policial, el Operador viene sin una estructura y que hace?, justamente imita lo que ya hay, entonces cae nuevamente en esa mimetización entre policía y Operador por carencia de ese reglamento que nos rija como tal.” (Subdirector Técnico, Entrevista 23, párrafo 42).

Finalmente, cabe mencionar que más allá de las dinámicas antes reseñadas donde la ausencia de normas es suplida bajo procedimientos policiales, existen otros procesos que dan lugar a la reproducción por parte de los Operadores Penitenciarios de las lógicas de funcionamiento policial, las cuales básicamente se dan a través de la asimilación de las pautas culturales pertenecientes a los funcionarios policiales, dando



lugar a procesos de mimetización que son observados en los Operadores Penitenciarios a través su discurso, actitud e incluso la utilización de uniformes policiales durante el desarrollo de su jornada laboral.

Disponibilidad de recursos humanos y regulación del trabajo

Un aspecto funcional de importancia que afecta sensiblemente la regulación interna del trabajo en aquellos centros de recuperación que han incorporado a Operadores Penitenciarios, en el marco de implementación del nuevo modelo de gestión, tiene que ver con la disponibilidad de recursos humanos suficientes como para poder desarrollar las actividades destinadas al tratamiento y rehabilitación de los privados de libertad. Si se observan las normas que prescriben el trabajo del Operador Penitenciario, dentro de sus actividades uno de los aspectos de mayor relevancia tiene que ver con mantener una relación de proximidad con los privados de libertad, a los efectos de canalizar sus inquietudes, realizar intervenciones de carácter educativo, recreativo y laboral, y esencialmente constituir la figura de referente ante los mismos. La aplicación de este conjunto de prescripciones y métodos operatorios que se introducen a la organización penitenciaria tiene como presupuesto funcional el contar con un número suficiente de Operadores como para poder brindar un trato de proximidad a los privados de libertad. En este sentido, de las observaciones realizadas en los centros de recuperación donde la incorporación de Operadores Penitenciarios está encaminada, surge que el rol que deben desempeñar los mismos en su actividad laboral cotidiana se ve limitado por razones de escasez de personal.

“Claro, para que las internas no se adapten pura y exclusivamente al trato con el policía, o al formato, pero sí, el tema es que acá hay un problema de números, es claro, de números antes que la calidad, entonces hay objetivos que son recontra válidos y aunque los Operadores Penitenciarios tengamos claro nuestros roles, no los podemos cumplir, por un mero tema numérico” (Operador Penitenciario, Entrevista 8, párrafo 21).

Contrariamente a lo que se propone con la incorporación de los Operadores Penitenciarios, la limitación en la disponibilidad del recurso humano, opera desvirtuando el rol que le fue asignado, en tanto la demanda de trabajo no permite dedicar a cada interno el tiempo adecuado para realizar las intervenciones previstas, reproduciéndose así las lógicas de funcionamiento del modelo de gestión custodial/policial, donde el trato con el privado de libertad era escaso y distante. Sobre

este aspecto, a su vez es importante mencionar que se observaron síntomas de frustración y particularmente de desgaste en los Operadores Penitenciarios que se encuentran sujetos a estas situaciones.

Conclusiones y recomendaciones

En términos generales, la reforma emprendida a partir del año 2005 cuya finalidad es la de atender la situación de emergencia carcelaria que atraviesa Uruguay desde varias décadas atrás y de iniciar un proceso modernizador del sistema penitenciario, ajustando la gestión a buenas prácticas en materia de privación de libertad, reconocidas internacionalmente por las agencias de cooperación vinculadas a la defensa y promoción de derechos humanos, introdujo cambios significativos que van desde aspectos estrictamente políticos hasta los niveles más operativos de la actividad penitenciaria. A los efectos de realizar la presente investigación, se realizó un recorte que incluye las transformaciones más importantes en lo que respecta a la gestión penitenciaria y su reorganización, lo cual fue estudiado en función de la incorporación de cuatro herramientas de gestión que definen a grandes rasgos, la esencia del modelo de gestión penitenciaria basado en una perspectiva de derechos humanos. Tras haber realizado el estudio de las herramientas de gestión y los contextos de aplicación, identificando los factores que inciden en el éxito o fracaso de su implementación, a continuación se esbozarán las conclusiones arribadas en función de cada herramienta de gestión.

La primera transformación a ser considerada en el presente apartado, tiene que ver con la *unificación del sistema penitenciario nacional* y consecuentemente el nacimiento del Instituto Nacional de Rehabilitación como institución gestora de la privación de libertad. Al respecto, se observó que más allá de la integración inmediata de la Dirección Nacional de Cárceles al Instituto Nacional de Rehabilitación, aspecto dispuesto por la Ley de Presupuesto 18.719 que da creación al mismo, el pasaje de los centros de recuperación dependientes de las Jefaturas de Policía departamentales a la órbita del Instituto, se ha cumplido en los tiempos previstos por el cronograma de ejecución de trasposos. Si bien desde el punto de vista formal, el pasaje de los centros de recuperación al Instituto es un paso muy importante, existen aspectos organizativos y normativos que limitan la implementación del nuevo modelo de gestión. Un primer aspecto tiene que ver con la situación funcional de los trabajadores policiales, cuya

dependencia presupuestal y administrativa sigue vinculada a las Jefaturas de Policía. Al respecto se observó que el traspaso al Instituto es significado por los trabajadores como un factor de incertidumbre, en tanto existen temores a ser redistribuidos a otros centros de recuperación alejados del lugar de residencia. Si bien esta presunción no es compartida por todos, es un factor latente que de incrementarse podría afectar aun más la escasa disponibilidad de funcionarios con los que cuentan los centros de recuperación. Otro aspecto a considerar en torno a la gestión de los recursos humanos, tiene que ver la revisión de los perfiles de los trabajadores que definitivamente pasarán a integrar el Instituto. Tal como fue señalado anteriormente, la incorporación de muchos trabajadores a los centros de recuperación departamentales fue dispuesta como medida de castigo, por lo que su falta de afinidad y compromiso con el trabajo penitenciario puede ser un factor que limite el desarrollo de futuras actividades. Finalmente, corresponde señalar en torno a los aspectos normativos que sustentan las transformaciones emprendidas, que existe un fuerte predominio de normas reglamentarias que organizan la actividad del Instituto, careciéndose al momento de una Ley Orgánica que defina aspectos tales como la naturaleza de la organización, cometidos, estructura orgánica, estatuto de los trabajadores, entre otros. Al respecto se analizó que el carácter reglamentario y provisorio de las normas, constituye factor a ser subsanado a la brevedad, en tanto es necesario respaldar las transformaciones realizadas mediante la aprobación de una norma sujeta a discusión parlamentaria y consensuada, que de un marco jurídico estable para seguir profundizando las mismas.

Más allá de los aspectos antes reseñados, que refieren a los presupuestos de implementación de la herramienta de gestión, en términos generales puede entenderse que los resultados obtenidos hasta el momento muestran que el proceso ha sido exitoso, en tanto ha permitido lograr avances significativos en lo que respecta a la gestión de los centros de recuperación. En este sentido, es importante destacar que la aplicación de esta herramienta de gestión, ha permitido la unificación de criterios de trabajo a nivel nacional, así como el destierro de lógicas de funcionamiento policial que posicionaban a la actividad penitenciaria como algo residual. En particular, este aspecto ha sido significado por los directores de los centros de recuperación, como una oportunidad de comenzar a desarrollar actividades que bajo el modelo de gestión custodial/policial eran desestimadas o impensables.

Una segunda transformación introducida al sistema penitenciario que marca un punto de inflexión muy importante en la gestión de los centros de recuperación, tiene que ver con la aplicación de la nueva *división del trabajo*. La contextualización de esta herramienta de gestión que reorganiza la actividad de los centros de recuperación en tres áreas de trabajo, definidas como Técnica, Administrativa y Seguridad ha permitido en primer lugar, reorientar el trabajo al cumplimiento de la nueva misión organizacional. Más allá de las mejoras introducidas en la gestión de las áreas Administrativa y Seguridad que ya existían bajo el modelo de gestión custodial/policial, el desarrollo del área Técnica y su jerarquización, ha permitido que se desplace la centralidad de la gestión basada en la seguridad, para dar paso a una gestión orientada a la rehabilitación de los privados de libertad como eje rector de toda actividad. Si bien la consolidación de estas áreas ha permitido una optimización de los recursos disponibles, existen limitaciones funcionales importantes que comprometen la centralidad de las actividades de tratamiento. La transición de un modelo de gestión basado en la privación de libertad como fin en sí mismo, a otro que promueve el desarrollo de actividades educativas, laborales y recreativas debe ser acompañada con la disposición de recursos humanos, materiales e infraestructura necesarios para desarrollar las nuevas actividades. Actualmente, si bien los esfuerzos por dotar al Instituto de nuevas infraestructuras, recursos humanos y materiales han sido significativos, se observa que, salvo contadas excepciones, los centros de recuperación tienen importantes carencias al respecto. El primer elemento a considerar refiere a la disponibilidad de recursos humanos tanto en cantidad como en relación al perfil adecuado para el desarrollo de las actividades de tratamiento. Al respecto, se observó que en la mayoría de los centros de recuperación existen importantes carencias de personal penitenciario, aspecto que compromete seriamente la ejecución de las actividades de tratamiento, en tanto se prioriza la afectación del mismo en tareas vinculadas a la seguridad. A su vez, el perfil de estos trabajadores está orientado básicamente al mantenimiento de la seguridad, en tanto la composición actual del personal está dada mayormente por funcionarios policiales. En este sentido, es importante considerar que la cultura organizacional internalizada por los mismos, donde las presunciones básicas orientan su acción a priorizar la seguridad como eje central de toda actividad, puede constituir un factor que obstaculice el desarrollo de propuestas orientadas específicamente al tratamiento. Al respecto corresponde mencionar, que si bien existen centros de recuperación donde la presencia de Operadores Penitenciarios es importante, la integración de los mismos a los

establecimientos con mayor cantidad de privados de libertad aun no se ha consolidado. En lo respecta a la disposición de recursos materiales para la realización de actividades vinculadas al tratamiento de los privados de libertad, se observó que existen carencias importantes, principalmente en lo que respecta a los insumos necesarios para el desarrollo de actividades laborales. Una posible alternativa a este problema se ha puesto en funcionamiento en algunos centros de recuperación, vinculando las actividades laborales con el sector privado, uniendo de esta forma la actividad productiva de empresas privadas con las actividades de tratamiento. Las experiencias realizadas muestran resultados favorables, y de hecho recientemente se ha puesto en funcionamiento el denominado Polo Industrial en la Unidad n° 4 (ex COMCAR) a los efectos de profundizar esta línea de acción. Por último, en lo que respecta a la disposición de infraestructura, corresponde señalar que existen centros de recuperación con limitaciones importantes en términos de espacios destinados a las actividades educativas, recreativas y laborales. Siguiendo a Schein (1988) en el concepto de producciones culturales, se observa que la distribución de espacios dentro de algunos centros de recuperación, responde a un diseño inspirado en una concepción de la privación de libertad entendida como un fin en sí mismo, aspecto que limita considerablemente las posibilidades actuales de desarrollar actividades tendientes al tratamiento. En este sentido, se han observado iniciativas para revertir esta situación, a través de la construcción de nuevos centros de recuperación, que más allá de generar nuevas plazas incorporan un diseño orientado al desarrollo de las actividades antes mencionadas. Finalmente en lo que respecta a la nueva división del trabajo implementada en el Instituto, cabe señalar que ha dado lugar a una estructuración de la organización que facilita la gestión en términos de supervisión de las áreas de trabajo, a la vez que genera una nueva distribución de poder a la interna de la organización, en tanto se limita la capacidad de los directores de los centros de recuperación, en lo que respecta a la disposición de los recursos humanos y materiales, así como en la definición de los lineamientos de trabajo, debiendo éstos sujetarse a lo dispuesto por el ápice estratégico de la organización.

El tercer punto a ser considerado, es el que refiere a la *normalización de los perfiles de ingreso*, mediante los cuales se incorpora personal civil al trabajo interno de los centros de recuperación. La construcción de nuevos perfiles de ingreso ajustados a la misión organizacional, constituye uno de los presupuestos básicos de aplicación de las

demás herramientas de gestión en estudio. El poder contar con recursos humanos calificados, cuya formación esté orientada a las actividades de tratamiento que se pretenden desarrollar dentro de los centros de recuperación, es un presupuesto funcional que reviste gran importancia para la implementación exitosa del nuevo modelo de gestión. En este sentido, la incorporación de Operadores Penitenciarios al trabajo cotidiano, ha generado un importante dinamismo en lo que refiere a intervenciones de tipo socioeducativas, laborales y de recreación, a la vez que también ha aportado encares nuevos en materia de seguridad. A su vez, un aspecto destacable de la normalización de perfiles, tiene que ver con la unificación de criterios a nivel nacional en lo que respecta a la selección de los recursos humanos a ser incorporados por la organización. Por primera vez en la historia del sistema penitenciario nacional, se definen las mismas condiciones de ingreso para todos los centros de recuperación del país. Finalmente, se observa como un aspecto muy favorable la jerarquización de la educación formal y la definición de distintos niveles de exigencia de acuerdo al cargo a ser ocupado, lo cual asegura que a mayor responsabilidad dentro de la organización, los funcionarios deben estar debidamente capacitados para las actividades de su cargo.

Resta señalar con respecto a la incorporación de personal civil a la función penitenciaria, que de acuerdo a las experiencias recogidas en los distintos centros de recuperación, se pudo identificar que el desarrollo de intervenciones de carácter informativo y sensibilizadoras de la función del Operador Penitenciario, con el personal policial, previo al ingreso de los primeros, ha generado mayor receptividad y favorecido a la integración de ambos colectivos de trabajadores.

Finalmente, otro cambio de importancia que introduce el nuevo modelo de gestión penitenciaria, es la *regulación del trabajo* de acuerdo a los principios que rigen la gestión de la privación de libertad en perspectiva de derechos humanos. Con respecto a la incorporación de esta herramienta de gestión, en tanto conjunto de métodos operatorios y formas de ejecutar el trabajo cotidiano dentro de los centros de recuperación, se identificaron dos factores que inciden directamente en su implementación vinculados a la cultura organizacional y a la normatividad del trabajo. En relación a la cultura organizacional, tal como fue señalado en el desarrollo del análisis, existen elementos culturales que transversalizan las distintas actividades de la organización y predisponen a los funcionarios policiales a manifestar rechazo ante los cambios propuestos, e incluso en algunos casos, a generar resistencias que se traducen

en acciones concretas, las cuales constituyen lo que Reynaud (1988) define como regulación autónoma. En este sentido, las causas que se observan asociadas a las resistencias ejercidas por los trabajadores policiales, fundamentalmente tienen que ver con la eliminación de un esquema de trabajo aplicado durante cuatro décadas, donde operaban un conjunto valores consolidados e internalizados por los trabajadores, que configuraban lo que Schein (1988) denomina como presunciones básicas. Sobre la base de estas presunciones, los trabajadores no solamente representaban su mundo laboral sino que actuaban en consecuencia, por lo que existía un conjunto de prácticas laborales consolidadas a través del tiempo, que permitían a los trabajadores hacer frente a los problemas laborales cotidianos. Con la introducción de un nuevo esquema de trabajo, orientado por valores diferentes a aquellos consolidados bajo la gestión policial, surge el cuestionamiento a estas presunciones básicas, y obliga a los funcionarios policiales a realizar una redefinición de sus prácticas a la luz de nuevos valores que orientan la conducta dentro de la organización. En el marco de estas dinámicas, se observaron intervenciones tendientes a sensibilizar a los funcionarios policiales sobre los valores que orientan la gestión penitenciaria en perspectiva de derechos humanos, las cuales han sido evaluadas como favorables, constituyendo ésta una posible línea de acción para mitigar los efectos que genera la cultura organizacional en el proceso de implementación de la herramienta de gestión.

El segundo aspecto a ser considerado en torno a la regulación del trabajo, tiene que ver con su dimensión normativa. La definición de los métodos operatorios que aporta el Decreto 104/2011 resulta insuficiente para ordenar el funcionamiento interno de los centros de recuperación. La ausencia de un cuerpo normativo que permita establecer claramente las competencias que corresponden a los funcionarios policiales y a los Operadores Penitenciarios es esencial para la preservación del rol que desempeñan éstos últimos. En tanto no se definan claramente los procedimientos de trabajo, ante el vacío normativo, cual si fueran recetas comprobadas se siguen reproduciendo los métodos operatorios consolidados bajo el modelo de gestión custodial/policial.

Finalmente, por cuanto antecede y en relación a la *hipótesis de trabajo* planteada inicialmente corresponde señalar que la sociología implícita en las *herramientas de gestión* muestra contradicciones muy importantes con respecto a los valores presentes en la *cultura organizacional*. Las diferencias existentes entre los valores promocionados a través de las herramientas de gestión que apuntan a la

consolidación de una nueva concepción de la privación de libertad, y aquellos que provienen del modelo de gestión custodial/policial analizados anteriormente, son difícilmente conciliables.. A su vez, en lo que respecta a las *significaciones construidas por los trabajadores* en torno a las herramientas de gestión, se concluye que existen diferencias en función de la ubicación del trabajador dentro de la organización, siendo las producidas por aquellos pertenecientes a la línea operativa las que presentan mayor rechazo o incertidumbre, en tanto que la significaciones de los trabajadores de la línea media, mayormente comparten las propuestas de cambio, significándolas como nuevas oportunidades para mejorar la gestión de los centros de recuperación. Por último corresponde señalar que la sociología implícita en las herramientas de gestión, en relación con la *disponibilidad de recursos humanos y materiales*, plantea importantes problemas. Tal como se señaló anteriormente, la escasez de recursos humanos en cantidad y en relación al perfil adecuado para desarrollar las actividades de tratamiento, parece ser uno de los puntos más débiles del sistema penitenciario. A su vez la falta de recursos materiales e infraestructura adecuada para el desarrollo de actividades educativas, laborales y recreativas, actualmente constituye una limitante de peso en la mayoría de los centros de recuperación. En atención a lo antes expuesto, el presente estudio concluye **confirmando la hipótesis planteada**, en tanto la sociología implícita en las herramientas de gestión incorporadas al Instituto Nacional de Rehabilitación presenta importantes diferencias con la sociología implícita en los contextos de aplicación.

Si bien la confirmación de la hipótesis planteada pone de manifiesto elementos contradictorios entre las herramientas de gestión y los contextos de aplicación, es importante mencionar que desde el Instituto Nacional de Rehabilitación, tal como fue mencionado oportunamente, se están desarrollando importantes esfuerzos tendientes a mitigar muchos de los aspectos que inciden negativamente en la implementación de las herramientas de gestión, lo cual confiere al proceso en estudio un dinamismo que abre nuevas líneas de investigación relacionadas a la sustentabilidad del modelo de gestión penitenciaria implementado.

Bibliografía

- Berger, Peter y Luckmann, Thomas (2001) *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires, Amorrortu.
- Comisión Interpartidaria de Seguridad Pública (2010). *Documento de consenso*. [online]. Disponible en: http://www.minterior.gub.uy/images/stories/Documento_de_consenso.pdf [acceso 22/06/2012].
- Comisionado Parlamentario para la Cárces (2006). *Informe de Actuación y evaluación del Sistema Penitenciario 2005 – 2006*, [online] Disponible en: <http://www0.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/otros documentos/comisionadoparlamentario/Informe2005-2006.pdf> [acceso 09/06/2012].
- Comisionado Parlamentario para la Cárces (2007). *Informe de actuación y evaluación del Sistema Penitenciario Nacional 2007*, [online] Disponible en: <http://www0.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/otros documentos/comisionadoparlamentario/Informe2007.pdf> [acceso 09/06/2012].
- Comisionado Parlamentario para la Cárces (2008). *Informe de actuación y evaluación del Sistema Penitenciario Nacional 2008*, [online] Disponible en: <http://www0.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/otros documentos/comisionadoparlamentario/informe2008.pdf> [acceso 09/06/2012].
- Comisionado Parlamentario para la Cárces (2009). *Informe de actuación y evaluación del Sistema Penitenciario Nacional (enero – junio 2009)*, [online] Disponible en: <http://www0.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/otrosdocumentos/comisionadoparlamentario/Informe2009-01.pdf> [acceso 09/06/2012].
- Denzin, Norman y Lincoln, Ivonna. (2005) *The Sage Handbook of Qualitative Research*. 3rd Ed., Londres, Sage Publications Inc.
- Foucault, Michel (2002) *Vigilar y Castigar. Nacimiento de la prisión*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Liscano, Carlos (1988) "El lenguaje de la soledad", en *Fractal* n°11, Montevideo
- Mercier, Delphine y Supervielle, Marcos (2006) *Los métodos de difusión y apropiación de las herramientas de gestión en el proceso de globalización. Dos estudios de caso en los extremos de América Latina: México y Uruguay en Sociología del trabajo*. Siglo XXI.
- Ministerio del interior (2014) *Los caminos a la libertad*, Montevideo.
- Mintzberg, Henry (1997) *El proceso estratégico. Conceptos, contextos y casos*, Mexico, Pearson.

- Mintzberg, Henry (2002) *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona, Ed. Ariel.
- Nion, Soledad (2010) Convivencia de configuraciones en una misma estructura organizacional. Reflexiones para el análisis sobre la salud de las organizaciones y de sus Integrantes. [online] Disponible en : <http://eva.fcs.edu.uy/mod/resource/view.php?id=11448>. [acceso 06/10/2012].
- ONU (2007) *Informe de misión ONUCDD. Colaboración con el proceso de reforma carcelaria en el Uruguay, incluyendo una respuesta al abuso de drogas y al VIH/SIDA en las cárceles*. [online] Disponible en: http://cursos.infodrogas.gub.uy/html/informes-documentos/20070507-11-Informe_ONUDD.htm [acceso 27/06/2012].
- ONU (2009) *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Manfred Nowak*. [online] Disponible en: http://www.ielsur.org/desarrollo/documentos/a_hrc_13_39_add2_sp.pdf [acceso 28/06/2012].
- Parlamento del Uruguay. *Ley 17.897 del 14 de septiembre de 2005*. [online] Disponible en <http://www0.parlamento.gub.uy> [acceso 15/06/2012]
- Parlamento del Uruguay. *Ley 18.719 de septiembre de 2010*. [online] Disponible en <http://www0.parlamento.gub.uy> [acceso 15/06/2012]
- Pucci, Francisco y Rojido, Emiliano y Trajtenberg, Nicolás y Vigna, Ana (2009) “Explicaciones de la no reincidencia delictiva” en DS – FCS. *El Uruguay desde la Sociología VII*, 7ª ed., Montevideo, CBA.
- Quiñones, Mariela y Supervielle, Marcos (2008) *Sistemas de Evaluación de Desempeño en la Banca*. [online] Disponible en : <http://eva.fcs.edu.uy/mod/resource/view.php?id=11448>. [acceso 26/11/2012].
- Reynaud, Jean-Daniel (1988) “Les régulations dans les organisations: régulation de contrôle et régulation autonome” en *Revue française de sociologie*. 1988, pp. 5-18. [online] Disponible en : http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsoc_0035-2969_1988_num_29_1_2475. [acceso 28/09/2012].
- Ritzer, George (1997) *Teoría sociológica contemporánea*. México, Mc Graw Hill Inc.
- Rojido, Emiliano y Vigna, Ana y Trajtenberg, Nicolás (2010) “Rehabilitación, reingreso y desistimiento en Uruguay: el caso del Centro Nacional de Rehabilitación” en DS – FCS. *El Uruguay desde la Sociología VIII*, Montevideo, 8ª ed., Montevideo, CBA.
- Schein, Edgard (1988) *La cultura empresarial y el liderazgo*, Barcelona, Plaza & Janes editores.
- Schutz, Alfred (1962) *El problema de la realidad social*. Buenos Aires, Amorrortu.

- Supervielle, Marcos. (2003) *La eficiencia de las herramientas de gestión y su significación para los trabajadores*. Documento de Trabajo, Departamento de Sociología, Udelar.
- Supervielle, Marcos (2010) “Trabajo y Derechos Humanos. Nuevos desafíos en la Sociedad del Conocimiento” en DS – FCS. *El Uruguay desde la Sociología VIII*, Montevideo, 8ª ed., Montevideo, CBA
- Supervielle, Marcos y Rojido, Emiliano (2007) Trabajo de organización y cadenas de valor. Primer Congreso Latinoamericano de Historia Económica, [online] Disponible en: http://www.audhe.org.uy/Jornadas_Internacionales_Hist_Econ/CLADHE1/trabajos/Supervielle_Marcos_387.pdf. [acceso 15/08/2013]
- Tripier, Pierre (1999) “Un sociólogo frente al movimiento de la calidad” en Mispelblom, Frederik. *Au-delà de la qualité. Démarches qualité, conditions de travail et politiques du bonheur*. Paris, Ed. Syros, Prefacio.
- Valles, Miguel (1999) Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional. Madrid, Ed. Síntesis.
- Zanelli, José y Silva, Nardal (2008) *Interacción humana y gestión. La construcción psicosocial de las organizaciones de trabajo*. Montevideo, Psicolibros Universitario – Conytrium.