



Dirección Nacional de Apoyo al Liberado (DINALI)

Área Programática: Seguridad Pública Ministerio del Interior

El presente resumen ejecutivo fue elaborado por la División de Análisis y Evaluación de Políticas Públicas de AGEV-OPP. Este resumen recoge las principales conclusiones del informe final de la Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) e incorpora, además, el análisis de información complementaria surgida a partir del proceso de evaluación. De esta forma, se presenta un informe más breve que mantiene las principales conclusiones de la Evaluación DID en un formato que facilita su lectura.

El equipo de evaluadores estuvo conformado por integrantes de la Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y por evaluadores externos. Fue integrado por Henry Trujillo, Marcos Baudean y Sergio Chanes.

Si bien las Evaluaciones DID utilizan fundamentalmente información existente, en esta evaluación la información se complementó con entrevistas a integrantes de la intervención.

La evaluación comprendió el período de actuación de la intervención desde enero de 2016, y se desarrolló en el segundo semestre del año 2016.

Cabe destacar que la evaluación externa fue posible gracias a la apertura de las autoridades y equipos técnicos responsables de la intervención, quienes brindaron el acceso a la información disponible y su activa colaboración en las diferentes etapas del proceso de evaluación. Agradecemos especialmente la participación de las contrapartes de la evaluación Inés Bausero, Verónica Docampo y del equipo técnico de DINALI.

Las citas textuales extraídas del informe DID se identifican mediante el uso de comillas.

Presidencia de la República

Tabaré Vázquez
Presidente

Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Álvaro García
Director

Martín Dibarboure
Subdirector

Dirección de Presupuestos, Control y Evaluación de la Gestión

Lucía Wainer
Directora

Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV)

Janet López
Directora

División Análisis y Evaluación de Políticas Públicas

Juan Pablo Móttola
Director

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

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

Los resúmenes ejecutivos son elaborados por AGEV en base a los resultados de las evaluaciones DID, las cuales son realizadas por equipos técnicos de evaluadores externos a la administración e integrantes de AGEV/OPP.

Los contenidos del documento no reflejan necesariamente la posición de las instituciones participantes.

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

Datos de la publicación

Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV-OPP)
Torre Ejecutiva Sur – Liniers 1324 – 5to. Piso
Montevideo, Uruguay
Tel.(+598-2) 150 int. 8001
Correo electrónico: contacto.agev@opp.gub.uy
Sitio web: www.opp.gub.uy/hacemos/presupuesto/agev
Primera Edición, marzo de 2017
Diseño: Cuareim diseño editorial
Fotos: Presidencia de la República Oriental del Uruguay, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Dirección Nacional de Apoyo al Liberado, Unidad de Comunicación del Ministerio del Interior.
Corrección: Belén Panzera
Coordinación editorial: Carolina Piñeyro
ISSN: 2301-1475
Imprenta:
Depósito legal:



INTRODUCCIÓN

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

En este sentido, la Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), que tiene entre sus cometidos promover prácticas e instrumentos que contribuyan a la gestión por resultados en la Administración Pública, impulsa el desarrollo de las evaluaciones de Diseño, Implementación y Desempeño.

Las Evaluaciones DID tienen el propósito de brindar insumos técnicos para identificar oportunidades de mejora en cuanto al diseño e implementación de la intervención pública evaluada, facilitando así el aprendizaje organizacional, impulsando acciones de mejora de los servicios públicos y apoyando el proceso de toma de decisiones.

Estas evaluaciones utilizan principalmente información existente complementada con visitas de campo y entrevistas a informantes calificados, como equipos técnicos de la intervención, beneficiarios o expertos sectoriales, entre otros. Por esto y los objetivos que se persiguen, se

diferencian de otros tipos de estudios como las evaluaciones de impacto, análisis organizacionales o evaluaciones de eficiencia.

Las evaluaciones DID identifican fortalezas y oportunidades de mejora optimizando tiempo y recursos. Tienen la característica de ser complementarias al seguimiento que realizan las instituciones y poseen una duración de cinco meses. El monitoreo informa sobre los avances o progresos, mientras que la evaluación se orienta a conocer las razones que pueden llevar a un determinado desempeño.

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

El presente material compila los resúmenes ejecutivos de las evaluaciones DID y contribuye a uno de los objetivos de AGEV-OPP: promover el análisis, la evaluación y el monitoreo de las políticas públicas y el uso de herramientas de planificación y presupuestación para la mejora continua de los servicios, la optimización del gasto, la transparencia y la rendición de cuentas ante la ciudadanía.

1. DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN

La Dirección Nacional de Apoyo al Liberado (DINALI) es un organismo del Ministerio del Interior (MI) que busca atender el problema de los bajos niveles de reinserción social de los liberados del sistema penitenciario y las altas tasas de reincidencia delictiva. Se creó a finales del año 2015 a partir del anterior Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados (PNEL), teniendo como objetivo brindar apoyo a las personas que egresan del sistema penitenciario. En ese mismo momento se estableció el traslado desde el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) a la Dirección de Secretaría del MI.

Su ámbito de acción es todo el territorio nacional, contando con una oficina central en Montevideo y 15 en el interior, aunque estas últimas están poco desarrolladas. Por esta razón, la evaluación se centró en el análisis del funcionamiento de la oficina de Montevideo, sin perjuicio de consideraciones respecto al conjunto de la intervención.

La evaluación se realizó sobre los primeros meses de actuación de la intervención, a partir de enero del año 2016.

1.1. Objetivos

Como resultados de mediano y largo plazo, la intervención se propone que los liberados logren reinserción socialmente y que disminuyan su tasa de reincidencia, a través del incremento de su autonomía (que incluye la mejora de sus vínculos sociales, el acceso a la educación y la capacidad de generar un nuevo proyecto de vida). Como resultados de corto plazo, se busca asegurar el acceso a servicios y prestaciones para necesidades básicas, generar competencias y habilidades específicas para la reinserción social, y lograr que reconsideren sus perspectivas. Se incluyen como resultado la asistencia en el momento de la liberación.

Para obtener estos resultados, el programa provee los siguientes productos: un servicio de atención psicosocial, la generación de plazas laborales y una serie de prestaciones destinadas al apoyo inmediato o satisfacción de necesidades básicas (la residencia temporal para recién liberados – “Posada” –, el asesoramiento jurídico para trámites,

Cuadro 1: Resumen de la intervención.

Resultados de mediano y largo plazo	Liberados logran reinserción social. Disminuir la tasa de reincidencia delictiva de los beneficiarios. Liberados incrementan su autonomía (mejora de vínculos sociales, acceso a educación, capacidad de elaborar proyecto).
Resultados de corto plazo	Liberados generan competencias y habilidades específicas para su reinserción laboral. Liberados acceden a servicios y prestaciones públicas que cubran las necesidades básicas. Liberados reconsideran sus perspectivas respecto a sus posibilidades
Productos (bienes y/o servicios)	<p>P1. Liberados reciben Atención Directa: Atención Psicosocial Integral por un periodo máximo de 2 años.</p> <p>P2. Liberados reciben productos para asistencia básica (kit higiene, préstamos de honor, vestimenta o alimentos).</p> <p>P3. Liberados reciben asistencia para cubrir NBI (derivación para tarjeta MIDES, INDA, etc.).</p> <p>P4. Liberados reciben Asesoramiento Jurídico para trámites.</p> <p>P5. Liberados recientes (no más de 15 días) reciben atención psicosocial y vivienda provisoria en “Posada” (no más de 60 días).</p> <p>P6. Liberados participan en talleres de recreación y esparcimiento.</p> <p>P7. Liberados participan en Plazas laborales: 3 subproductos: a) generación y mantenimiento de convenios (equipo técnico); b) participación en talleres de capacitación; c) participación en pasantías laborales en organismos públicos y privados</p> <p>P8: Soporte en Red constituido y Vínculos Interinstitucionales fortalecidos</p>

Fuente: Informe de Evaluación DID del la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado. Elaboración en base a Matriz de Objetivos para la evaluación.

asistencia mediante derivaciones –para atención en salud, tarjeta alimentaria, entre otros–, y productos para cubrir situaciones puntuales –vestimenta, transporte–). A esto se suman los talleres recreativos y de esparcimiento, y el soporte en red y los vínculos interinstitucionales.

1.2. Población potencial, objetivo y beneficiaria

La población potencial corresponde a la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica la intervención y por ende pudiera ser elegible para su atención¹.

En el caso de DINALI, se define como población potencial el conjunto de personas egresadas del sistema penitenciario con hasta 5 años de haber sido liberados. La intervención no cuenta con una estimación de personas que constituyen su público potencial. Los datos manejados por las autoridades del Ministerio del Interior sugieren que en un año se liberan aproximadamente 5.000 personas. Datos parciales proporcionados por el Instituto Nacional de Rehabilitación obtenidos luego del cierre del informe muestran diferentes tasas de egreso según el establecimiento, lo que impide proyectar una cifra segura. De todas maneras, los datos deben ser confirmados.

Tabla 1: Tasas de egreso estimadas para cuatro Unidades de Internación de Personas Privadas de libertad.

	Población en 2013	Población: estimación 2016 (+8%) (*)	Egresos anuales (**)	% tasa egreso (egresos sobre población estimada)
Unidad 3 (Libertad)	1314	1419	356	25,1%
Unidad 4 (S. Vázquez)	2990	3229	1935	59,9%
Unidad 5 (femenino)	418	451	317	70,2%
Unidad 7 (Canelones)	1196	1291	1461	113,1%
Total		6391	4069	63,7%

(*) Se estimó la población de cada unidad sobre la base de los datos disponibles para 2013, incrementándolo para el 2016 con la tasa de crecimiento del conjunto de la población privada de libertad.

(**) Los egresos anuales son estimados para la Unidad 4 y la Unidad 7 en base a datos de un cuatrimestre. Es posible que la tasa de egreso supere el 100% debido a situaciones de alta rotación de la población.

Fuente: elaboración propia sobre datos del Sistema de Gestión de Cárceles (SGC) proporcionados por INR.

¹ – AGEV (2014) “Notas técnicas para evaluación de intervenciones públicas”.

Tabla 2: Evolución de la Población Privada de Libertad. 1990–2016

Año	Cantidad de PPL	Tasa de prisionización c / 100.000 hab.	Año	Cantidad de PPL	Tasa de prisionización c / 100.000 hab.
1990	2791	90	2003	6903	209
1991	3148	101	2004	7139	216
1992	3131	99	2005	7004	212
1993	3145	99	2006	6789	205
1994	3403	107	2007	7213	217
1995	3185	99	2008	7665	227
1996	3350	101	2009	s/d	s/d
1997	3636	112	2010	8700	253
1998	3992	122	2011	s/d	s/d
1999	4117	125	2012	9418	275
2000	4369	132	2013	s/d	s/d
2001	5042	152	2014	9542	276
2002	5912	179	2015	9996	291
			2016	10195	297

Fuente: 1990–2010: (Trujillo, Márquez, & Parma, 2012) 2012, 2014, 2015: <http://www.prisonstudies.org/> 2016: Datos brindados por INR a abril 2016 s/d: sin datos

Es importante tener en cuenta que probablemente la población potencial haya aumentado año tras año como consecuencia del fuerte incremento de la población privada de libertad (PPL).

Por otra parte, la población objetivo es aquella que la intervención tiene planeado atender en un período dado de tiempo, pudiendo corresponder a la totalidad de la población potencial o a una parte de ella². En este caso, la población objetivo está compuesta por todas las personas con hasta 5 años de haber sido liberadas que se han presentado voluntariamente en oficinas de DINALI a solicitar apoyo. Entre enero y setiembre de 2016 ingresaron 944 personas, lo que daría una cifra anual de 1250 usuarios nuevos.

Finalmente, la población beneficiaria de la intervención corresponde a la población efectivamente atendida. En este caso, puede considerarse que los beneficiarios coinciden con la población objetivo, siempre que la persona que concurra sea atendida.

² – AGEV–OPP (2014) “Notas técnicas para evaluación de intervenciones públicas”.

1.3. Recursos asignados

La intervención está comprendida dentro del Área Programática 14 Seguridad Pública. Contribuye al Programa presupuestal 460 Prevención y Represión del Delito, cuyo objetivo es desarrollar estrategias y acciones para prevenir y reprimir el delito. Aunque no tiene un presupuesto formalizado, cuenta con una asignación presupuestal anual de 5,6 millones de pesos (que aportan al programa 460). Sin embargo, la mayor parte del presupuesto proviene de otras unidades ejecutoras debido a que la mayoría de los recursos humanos tienen sus cargos formalmente asignados en el INR y otras dependencias del MI, principalmente. Además, estos organismos contribuyen con vehículos, edificios y otros materiales.

La evaluación realizó una estimación del gasto anual de la intervención, como forma de aproximar al presupuesto, en base a proyecciones de datos disponibles de los gastos efectuados en un período de tres meses y a los salarios nominales de los funcionarios. La estimación arrojó que el presupuesto de la intervención es de \$ 44.026.000 para el año 2016, lo que equivale al 0,25% del presupuesto del programa 460 y al 1,06% del presu-

puesto de la UE 001, aunque las limitaciones de información obligan a tener precaución con esta cifra. Estos recursos provienen de rentas generales aunque también se reciben donaciones por un monto marginal que no se ha contabilizado en esta estimación.

1.4. Estrategia general y servicios de la intervención

Para alcanzar una mejor comprensión de la intervención, en primer lugar se describe el problema que da origen a la intervención (esto es, las necesidades que se buscan satisfacer a partir de sus acciones), en segundo lugar se plantea la estrategia general propuesta para superar el problema inicial, y luego se describen los servicios y/o acciones prestados.

Problema que da origen a la intervención

El principal problema que da origen a la intervención es el bajo nivel de reinserción social de los liberados del sistema penitenciario y la alta tasa de reincidencia delictiva.

En el momento de la evaluación se estaban elaborando documentos que intentaban precisar la estrategia, aunque la intervención no tiene todavía una descripción sistemática del problema. En uno de esos documentos se subrayan tres necesidades cuya satisfacción es crucial para la reintegración luego de la cárcel: tener alguien esperando, disponer de vivienda y acceder a un trabajo para mantenerse por medios legales.

Estrategia general

La estrategia general de la intervención responde a dos objetivos de largo plazo: “Liberados logran reinserción social” y “Disminuir la tasa de reincidencia delictiva de los beneficiarios.” En congruencia con las definiciones preliminares del problema, las líneas estratégicas priorizan el desarrollo de mecanismos de intervención que faciliten la resocialización y reeducación –especialmente la oferta de cupos de trabajo protegido–, y la articulación con las políticas sociales existentes.

Para ello, se ha generado una estrategia que puede describirse en base a tres etapas o niveles: oferta de conjunto de productos que brindan un soporte inicial al liberado, intentan cubrir necesidades básicas mediante derivaciones y ofrecen una intervención técnica de largo plazo para todo aquel dispuesto a recibirlo. Esta intervención de largo plazo es realizada por un técnico que oficia de referente del beneficiario. Se aspira a promover su autonomía y su reinserción social, especialmente a través del acceso a trabajo (Figura 1).

Servicios brindados por la intervención

Para desarrollar dicha estrategia y alcanzar los resultados esperados, la intervención propone en su diseño la prestación de ocho servicios/productos que se presentan en el cuadro 2. Estos servicios pueden ser descritos en función de los tres niveles mencionados en la estrategia: soporte inicial, necesidades básicas e intervención técnica de largo plazo. En primer lugar el producto 1, referido a atención psicossocial directa, constituye el

Figura 1: Esquema de la estrategia de la intervención



Fuente: Informe de Evaluación DID-DINALI

núcleo del trabajo de la intervención, puesto que lleva adelante la intervención técnica de largo plazo con el beneficiario (a cargo del técnico referente) a la vez que articula el resto de los servicios. En segundo lugar, los productos 2 (“Asistencia básica”) y 5 (“Posada”) buscan la satisfacción de necesidades inmediatas a la puesta en libertad. Los productos 3, 4 y 6 tienen por objetivo la satisfacción de necesidades de mediano plazo (prestaciones sociales, asesoramiento jurídico, recreación).

El producto 7, “Plazas laborales”, está específicamente destinado a la inserción laboral. Se busca ofrecer cupos para pasantías laborales y cursos de capacitación. Los usuarios acceden a estas plazas a propuesta del equipo técnico de referencia y luego de ser evaluados.

Finalmente, el producto 8 refiere al soporte en redes como producto necesario para la concreción de los restantes.

Cuadro 2: Descripción de productos de DINALI.

Producto	Descripción
P1. Liberados reciben Atención Directa: Atención Psicosocial Integral por un periodo máximo de 2 años.	Se trata de atención brindada por un técnico (a veces un equipo de dos técnicos) que tiene la referencia del usuario. Además de la atención directa, organiza las derivaciones y el acceso a otros productos de la intervención.
P2. Liberados reciben productos para asistencia básica (kit higiene, apoyos financieros puntuales, vestimenta o alimentos).	Se trata de la entrega de productos para satisfacer necesidades inmediatas. Son dispuestas por el equipo técnico.
P3. Liberados reciben asistencia para cubrir NBI (derivación para tarjeta MIDES, INDA, etc.).	Se trata de asegurar el acceso a bienes y servicios sociales, incluidos servicios de salud. En general implican derivaciones que son gestionadas por el equipo técnico de referencia.
P4. Liberados reciben Asesoramiento Jurídico para trámites.	Se trata de asesoramiento jurídico (no patrocinio) brindado a demanda por parte de abogados de DINALI.
P5. Liberados recientes (no más de 15 días) reciben atención psicosocial y vivienda provisoria en “Posada” (no más de 60 días).	La Posada consiste en una residencia temporal para liberados recientes que no tienen residencia. Incluye apoyo psicosocial.
P6. Liberados participan en talleres de recreación y esparcimiento.	Se trata de talleres recreativos de diversos temas (baile, por ejemplo) que permite la integración de los usuarios en la comunidad (es una actividad abierta al público).
P7. Liberados participan en Plazas laborales: 3 subproductos: a) generación y mantenimiento de convenios (equipo técnico); b) participación en talleres de capacitación y c) participación en pasantías laborales en organismos públicos y privados	Oferta de pasantías laborales y capacitación con el objetivo de lograr la inserción laboral de los usuarios. Los usuarios acceden a estas plazas a propuesta del equipo técnico de referencia y luego de ser evaluados.
P8. Soporte en Red constituido y Vínculos Interinstitucionales fortalecidos	Se busca la generación de convenios y acuerdos de forma de tener construida la red interinstitucional que facilite el acceso de los usuarios a prestaciones sociales, servicios de salud y oportunidades de inserción laboral.

Fuente: Informe de Evaluación DID del la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado.

1.5. Principales aspectos organizacionales

La unidad responsable es la propia Dirección Nacional de Apoyo al Liberado, que depende de la Dirección de Secretaría del Ministerio del Interior.

La estructura organizacional está encabezada por un Director General y una Comisión Honoraria de Apoyo al Liberado. Esta comisión tiene como cometido promover nexos con distintos sectores de la sociedad a fin de establecer convenios de apoyo.

Los siguientes niveles están en proceso de ajuste al momento de la evaluación, pero se ha definido un organismo –la Junta de Disciplina y Admisión– que tiene funciones de regulación y control del funcionamiento de la DINALI en materia de atención a la población objetivo. En esta Junta participa la Dirección y los coordinadores de las Áreas. Estas áreas son tres: Seguimiento (con funciones de realizar el diagnóstico, tratamiento y seguimiento de los usuarios), Posada (la residencia temporal para recién liberados), Plazas Laborales (que tiene la función de generar y mantener convenios para pasantías y capacitaciones). Además se han definido áreas administrativas y de servicios de apoyo.

La dotación de personal es de 75 personas. El personal de dirección y atención directa corresponde al 37% del total. Otros 24 funcionarios –en su mayoría administrativos– están distribuidos en 15 oficinas del interior del país. El resto, casi un tercio del total, se desempeña en servicios administrativos y de apoyo en la oficina central.

Los mecanismos de coordinación principales están constituidos por instancias presenciales. Por ejemplo, existe una coordinación diaria a nivel de Dirección y una reunión semanal de la Junta de Disciplina y Admisión. La coordinación a nivel operativo se apoya en Ateneos y jornadas de trabajo mensuales. El hecho de que la oficina central funcione en un mismo edificio facilita las comunicaciones. Es destacable que esta reúne a dos tercios de los funcionarios y la mayoría de los recursos materiales. Con las 15 oficinas del interior los mecanismos de coordinación están en desarrollo pero se realizan visitas de personal de dirección y técnicos.

Con relación a los mecanismos de coordinación externos, en el inicio de la intervención se realizó una planificación para concretar vínculos necesarios para el funcionamiento. De este modo se desarrollaron acuerdos con Instituciones del Estado, académicas, y en menor medida con empresas del sector privado.

Los productos se organizan en un proceso que no aparece dibujado explícitamente, pero que puede ser reconstruido a partir de las entrevistas realizadas. Se inicia con la solicitud del beneficiario. Una vez verificada su condición de egresado del sistema penitenciario, es entrevistado por el técnico de guardia que atiende la demanda inmediata y lo deriva con un técnico de referencia (puede ser el mismo que realizó la entrevista de recepción). Este técnico continúa trabajando con el beneficiario mediante entrevistas de frecuencia variable según la etapa y las circunstancias. Se prioriza el trabajo en red tratando de dar respuesta a las necesidades de la persona, en general a través de derivaciones. En caso de que el beneficiario per-

Tabla 3: Distribución de RRHH por Áreas.

Área	Total de Personas	%
Dirección General	1	
Adjunto a Dirección	1	
Técnicos	19	
Atención al Usuario	4	
Posada	3	
Sub total Dirección y atención directa	28	37%
Servicios de apoyo	23	31%
Oficinas del interior	24	32%
TOTAL	75	100%

Fuente: Información proporcionada por el área de RRHH de DINALI.

manezca vinculado a la intervención y en función del diagnóstico técnico inicial, el abordaje del referente apunta a un proceso psicosocial que promueva el desarrollo de habilidades de mediano y largo plazo. Eventualmente, el proceso continúa con la promoción del beneficiario para que acceda a capacitaciones en oficios y pasantías laborales.

2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

A fin de hacer más fácil la presentación de los resultados de la evaluación de DINALI, los mismos serán presentados siguiendo las principales dimensiones del análisis realizado: Diseño, Implementación y Desempeño.

2.1. Diseño

En primer lugar, con relación a la consistencia con el marco de política pública, se observa que los objetivos de la intervención son congruentes con éste, teniendo relación también con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 de las Naciones Unidas: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la intervención está en la fase inicial de una reestructura drástica, lo que ha implicado incluso la salida del INR. Esto constituye un esfuerzo destacable en pos de una refundación del servicio, pero la evaluación observa que la inserción ins-

titucional en el esquema presupuestal resulta discutible, ya que dentro de los objetivos del Programa Presupuestal 460 no hay objetivos de reinserción de liberados y que la Dirección de Secretaría del Ministerio no tiene funciones relacionadas con ese tema.

En segundo lugar, la intervención identifica correctamente como problema la falta de reinserción adecuada de las personas liberadas del sistema penitenciario, lo que se traduce, entre otras manifestaciones, en altos niveles de reincidencia. Al mismo tiempo, se manejan hipótesis correctas sobre la importancia del acceso al trabajo como elemento fundamental para el desistimiento de la actividad ilegal, aunque todavía no se había logrado un enfoque definitivo acerca de las causas de la reincidencia criminal y de los factores que promueven la inserción.

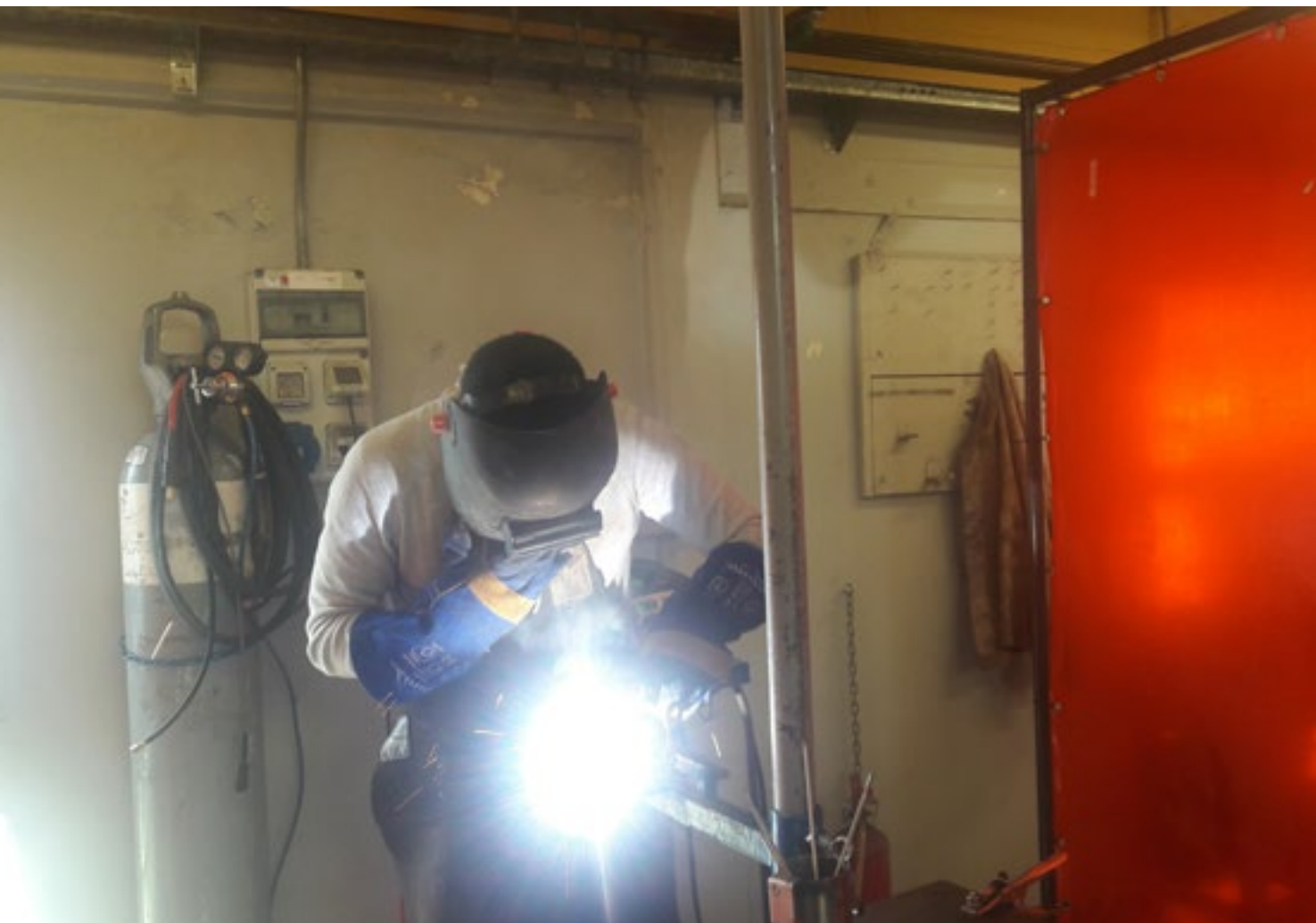
La siguiente tabla describe necesidades criminogénicas adoptadas del modelo Risk-Needs-Responsivity (RNR), que la evaluación tomó como referencia. Estas necesidades pueden ser consideradas factores de riesgo vinculados con el problema de la reincidencia, y sirven de guía respecto a qué dimensiones conviene abordar al trabajar con personas que egresan de la cárcel. Al mismo tiempo, se señalan necesidades no criminogénicas que constituirían factores poco productivos para trabajar en la reinserción, siempre considerando este modelo.

Como se ha dicho, la intervención pone énfasis en las dimensiones relacionadas con logros sociales, tales como acceso a educación y empleo, y tiene también acciones dirigidas al consumo abusivo y el ocio. Estas acciones son

Cuadro 3: Necesidades criminogénicas y No criminogénicas.

Criminogénicas	No Criminogénicas
Actitudes procriminales (pensamientos, valores y sentimientos favorables al comportamiento criminal).	Autoestima.
Personalidad antisocial (bajo autocontrol, hostilidad, riesgosa búsqueda del placer, desprecio por los demás, insensibilidad).	Vagos sentimientos de malestar emocional (ansiedad, tristeza, sentimientos de alienación).
Pares con comportamiento procriminales.	Trastorno mental grave (esquizofrenia, depresión).
Carencia de logro social (educación, empleo).	Falta de ambición.
Familiar/de pareja (Inestabilidad conyugal, pobres habilidades para crianza, criminalidad).	Historia de victimización.
Consumo abusivo de sustancias.	Miedo al castigo oficial.
Falta de actividades prosociales (tiempo libre, recreación).	Falta de actividad física.

Fuente: Informe de Evaluación DID, en base a Andrews, D. A., & Bonta, J. (2010). Rehabilitating Criminal Justice Policy and Practice. *Psychology, Public Policy, and Law*, 16(1), 39–55.



adecuadas y deberían ser mantenidas, pero se observa la ausencia o debilidad de acciones dirigidas al resto de dimensiones relevantes. En general, las decisiones de diseño se han basado fundamentalmente en la experiencia del personal técnico así como del saber tácito de las personas en puestos de dirección, lo que ha permitido definiciones válidas pero todavía insuficientes.

En tercer lugar, con relación a las definiciones de población potencial y objetivo, se han producido avances con relación a las definiciones demasiado amplias que se utilizaban en PNEL. De todos modos, parece excesivo incluir a personas que fueron liberadas de prisión hasta 5 años atrás y sería conveniente distinguir niveles de riesgo de reincidencia aceptables para la intervención.

En cuarto lugar, con relación a la estrategia, se encuentra que esta aparece claramente definida, (aunque no

documentada formalmente). La estrategia genera una estructura de productos suficiente para dar cuenta de contingencias que enfrentan los usuarios (soporte inicial y cobertura de necesidades básicas) y dar soluciones a los factores identificados por la teoría implícita de la intervención. Por lo tanto, existe coherencia entre la visión del problema y los productos diseñados. Adicionalmente, debe considerarse acertada la introducción de la figura de técnico de referencia, que está en línea con las recomendaciones habituales para este tipo de programa.

En quinto lugar, con relación a la consistencia de la teoría de cambio (la conexión entre servicios generados, resultados de corto plazo, y de mediano y largo plazo), y sin perjuicio de lo anterior, se observa que son necesarios componentes dirigidos a necesidades criminogénicas, especialmente referidos a aspectos individuales



(tales como impulsividad y bajo autocontrol) que pueden hacer fracasar la reinserción. Tomando como referencia las recomendaciones de los modelos de intervención más aceptados por la literatura sobre el tema, se pueden identificar oportunidades de mejora claras para DINALI mediante la incorporación de instrumentos de evaluación de las posibilidades de reincidencia del individuo (escalas de riesgo) y mediante la elaboración de productos enfocados a factores criminogénicos que todavía no se están atendiendo.

Además, no hay un egreso claramente definido. Los egresos suelen darse “naturalmente”, cuando el usuario entiende que ya no necesita de la institución, sin que se disponga todavía de una definición de qué metas deben lograrse para el cese de la actividad.

Finalmente, con relación a la planificación, el monitoreo y la evaluación, la intervención está desarrollando sus instrumentos y mecanismos, lo que implica un proceso positivo. Se constató que los indicadores definidos para la MO en todos los casos son pertinentes para la me-

dición de los logros, tanto a nivel de resultados como de productos. Sin embargo, se encuentra que contemplan solamente la medición de la eficacia, sin tener en cuenta aspectos de eficiencia, calidad ni economía en el desempeño. Con relación a la aplicabilidad de los indicadores, en algunos casos son de difícil medición. De todos modos, si bien hay indicadores definidos, no se cuenta con información sistematizada a nivel de resultados para realizar los cálculos, por lo que no es posible obtener una medida del desempeño de la intervención. De hecho, la consolidación de sistemas de información propios, para los que se está desarrollando un soporte informático, es una importante oportunidad de mejora de la intervención.

2.2. Implementación

En primer lugar, la estructura organizacional y las funciones se encontraban en el curso de un profundo proceso de diseño y reformulación al momento de la evaluación. Por lo tanto, no es posible hacer un juicio definitivo

sobre la adecuación de esta estructura. Se observa, sin embargo, que el funcionamiento parece ágil, aunque la falta de definición genera riesgos frente a muy posibles incrementos de las demandas, en cantidad y calidad. En particular, la puesta en funcionamiento de nuevos servicios (como la Posada) y el incremento de los beneficiarios puede generar tensiones en el futuro.

En segundo lugar, respecto al personal, se observa un buen nivel de motivación, con algunas señales puntuales de insatisfacción. La dotación de recursos humanos no parece del todo adecuada, dado que la relación usuarios/personal técnico es aproximadamente de 68 a 1 (o de 45 a 1 si solo se consideran los usuarios ingresados por primera vez en 2016), lo que sugiere que puede haber problemas de calidad de las prestaciones o de sobrecarga en el personal. En particular, en el interior solo se dispone de algo más de 20 funcionarios (en su gran mayoría administrativos) distribuidos en 15 departamentos. Además, el personal dedicado a la atención directa en todo el país es menor al 40%. Esto probablemente no se deba a un exceso de funcionarios de servicios de apoyo sino a una dotación escasa de personal técnico.

Con relación al perfil del personal técnico, el informe destaca que la intervención “ha tomado como objetivo la profesionalización de la gestión técnica, para lo que ha trazado un plan de capacitación incipiente”. En general, predomina la formación desde lo clínico o lo social pero con menor experiencia en orientación laboral, vocacional, y el tratamiento de necesidades específicamente criminológicas.

En tercer lugar, con relación a los mecanismos de coordinación internos, se observa que funcionan de manera fluida, tanto en lo que refiere al seguimiento, como entre las áreas técnicas y la Dirección. En cambio, existen oportunidades de mejora en la coordinación con las áreas administrativas. Se destaca la búsqueda de consensos técnicos mediante el uso de espacios de intercambio entre el personal de la intervención, y debe tenerse en cuenta que frente a un posible crecimiento se requerirán mecanismos más sistemáticos.

La coordinación interinstitucional juega un papel estratégico en la intervención, lo que ha sido identificado de forma adecuada. En particular, la coordinación con el INR cumple un papel crucial, especialmente para la coordinación del trabajo de pre-egreso. En este sentido, hay una oportunidad de mejora clara en este punto, dado que los mecanismos de coordinación aun no están desplegados ni formalizados. Lo mismo sucede con el

MIDES, organismo con el que se tiene una interacción densa pero por el momento no una estrategia conjunta.

Con referencia a los procesos, se puede considerar que el modelo general es adecuado. Sin embargo, el informe observa que el trabajo de los técnicos es heterogéneo en cuanto a los tiempos del proceso y a los abordajes, los cuales se realizan desde modelos teóricos diferentes.

2.3. Desempeño

En primer lugar, se analiza el aporte de la intervención en cuanto al logro del propósito y de sus principales servicios a través de indicadores básicos que se pudieron relevar a tales efectos. En segundo lugar, se analiza la cobertura efectiva que viene alcanzando el programa, y en tercer lugar, se presentan algunos resultados a nivel del desempeño financiero, fundamentalmente referido a la eficiencia del programa.

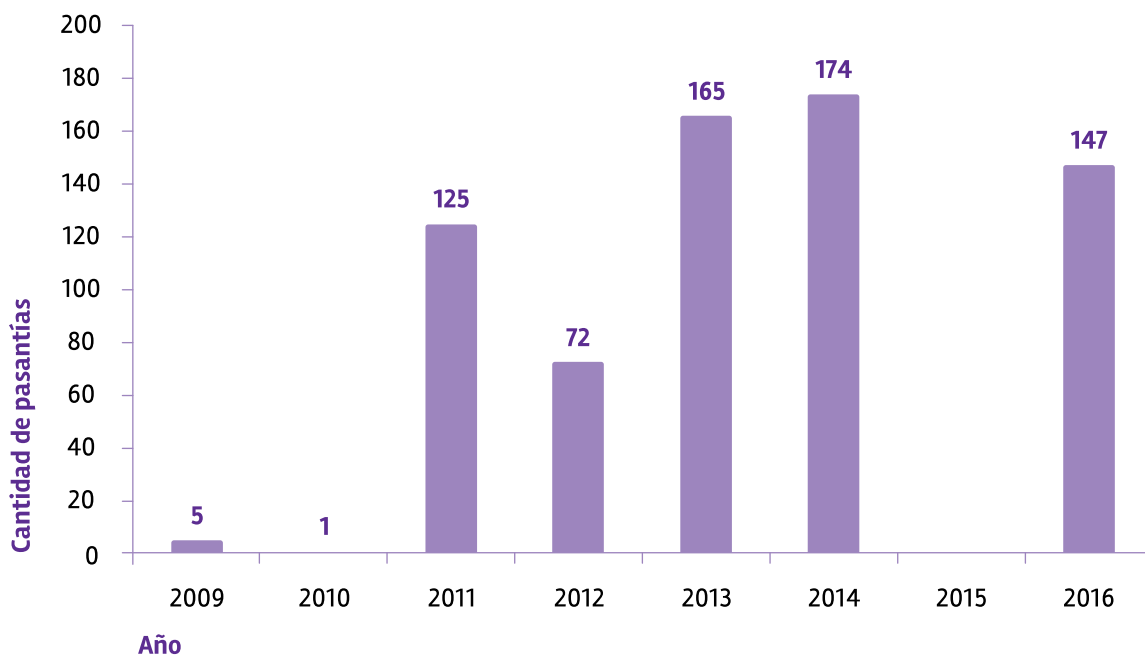
2.3.1. Desempeño a nivel de resultados y servicios

En primer lugar, la intervención persigue el objetivo de largo plazo de que los “Liberados logren reinserción social” y de “disminuir la tasa de reincidencia delictiva de los beneficiarios”. Con relación a esto, no hay información suficiente en el sistema penitenciario como para hacer juicios. Por otra parte, la intervención en sí recién está comenzando, por lo que sus efectos no se han producido todavía. De todos modos, la ausencia de información sobre resultados es una oportunidad de mejora relevante, aunque su solución no depende exclusivamente de la intervención.

Con relación al resultado de mediano plazo, “Liberados incrementan su autonomía (mejora de vínculos sociales, acceso a educación, capacidad de elaborar proyecto)” y con relación a los objetivos de corto plazo (“Liberados generan competencias y habilidades específicas para su reinserción laboral”; “Liberados acceden a servicios y prestaciones públicas que cubran las necesidades básicas”; “Liberados reconsideran sus perspectivas respecto a sus posibilidades”), tampoco se obtuvieron datos que permitan realizar juicios.

Finalmente, con relación a los objetivos de producto, no ha sido posible contar con información para la mayoría de los indicadores. Con relación al producto 1 (“Liberados reciben atención directa: atención psicosocial por un

Gráfico 1: Evolución de la cantidad de usuarios en pasantías, 2009-2016 (*)



(*) No se dispone de datos para 2015.

Fuente: Relevamiento realizado en el período abril-julio del corriente año”. DINALI, 2016 (para los años 2009-2014) y datos proporcionados por DINALI (2016, hasta octubre).

período máximo de dos años”), se cuenta con el registro de la cantidad bruta de entrevistas: a octubre de 2016 se había realizado 6825 entrevistas para una población de 1567 usuarios activos, lo que hace un promedio de algo más de cuatro entrevistas por usuario. Al no disponerse de datos acerca de cómo se distribuyen las entrevistas no es posible hacer un juicio definitivo.

Con respecto al producto 7, (“Liberados participan en Plazas laborales”), habría un total de 230 personas transitando por la mejora de competencias para la reinsertión (participando en cursos, realizando pasantías o teniendo la aprobación para ocupar un cupo), lo que representa aproximadamente un 15% del total de usuarios registrados en octubre de 2016. La evolución de la cantidad de cupos desde la época de PNEL muestra una tendencia irregular, y dado que no se conocen los perfiles de toda esa población, no es posible establecer si alcanzan o no una magnitud suficiente.

En conjunto, estos datos no permiten hacer mayores juicios sobre el desempeño. De todos modos, existen razones para suponer que los resultados son débiles. El informe constata que los factores que distintos operadores de la intervención señalan como causa de mejora en el usuario

no incluyen algunos determinantes fuertes de la actividad ilegal. La intervención no dispone de herramientas para manejar algunos problemas que son clave en el abandono de la intervención y, en el largo plazo, en la reincidencia delictiva. Todos estos aspectos señalan elementos que pueden ser fortalecidos.

2.3.2. Cobertura

El análisis de cobertura relaciona la cantidad de beneficiarios efectivamente atendidos y las poblaciones potencial y objetivo de la intervención.

Según la información analizada, a octubre de 2016 DINALI tiene unos 1567 usuarios. Al no existir una estimación clara de la magnitud del contingente anual de liberados no es posible establecer la cobertura sobre la población potencial, pero es muy probable que sea modesta. Tomando los egresados de un solo año y contando también a quienes reciben prestaciones puntuales, la cobertura estaría entre un cuarto y un quinto de la población potencial³.

³ - El informe estima la cifra del 21% que surge de tomar como población potencial un egreso del sistema penitenciario estimado de 6000 personas en el año y un ingreso a DINALI de 1250 personas.

Tabla 4: Gasto Promedio Producto por Beneficiario (Miles de \$ 2016).

	Año 2016
Producto 1 (a)	5,48
Producto 1 (b)	6,49
Producto 7	18,13

Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por DINALI y Área de Gestión y Seguimiento Presupuestal (MI)

2.3.3. Desempeño financiero

En relación a la eficiencia, no ha sido posible realizar juicios dado que se carece de parámetros ni de medidas de resultado.

Se hizo una aproximación al costo unitario de producción por medio de la estimación de costos directos para algunos bienes y servicios que entrega la intervención. En particular, se puede intentar estimar el gasto que representa el producto 1 ("Atención directa"), producto 2 ("Entrega de productos para asistencia básica"), y producto 7 ("Plazas laborales"). El resultado es que estos tres productos implican un gasto anual conjunto estimado de 13309 miles de \$, una cifra mucho menor que el gasto total (para la oficina central) de 32873 miles de \$. La diferencia no puede atribuirse en su totalidad a los productos faltantes, ya que son poco demandantes de recursos. Una posibilidad es que la diferencia se deba a que la intervención tenga gastos administrativos relativamente altos, pero se requiere mayor información para establecerlo.

Existen dificultades para realizar la estimación del gasto de producto por beneficiario (ver tabla 4). Se hizo una estimación para el producto 1 ("Atención directa") que arroja un resultado de entre 5,48 y 6,49 miles de pesos uruguayos por usuario. En el caso del producto 7 ("Plazas laborales"), se hizo una estimación del gasto directo tomando como base el total de personas en pasantías, capacitaciones o ambas (165 personas), lo que arrojó una cifra de 18,13 miles de pesos uruguayos por año.

Aunque no pueden extraerse muchas conclusiones de estas cifras, el gasto del producto 7 parece relativamente bajo, pero debe tenerse en cuenta que debería incorporarse el costo del seguimiento incluido en el producto 1. De todos modos, es claro que existe una oportuni-

dad de mejora en el perfeccionamiento del sistema de cuentas, de forma que permita identificar claramente el gasto por producto y por beneficiario.

Finalmente, es conveniente tener en cuenta que la mayor parte del gasto de DINALI ha sido en remuneraciones (92%), aunque no se ha podido tomar en cuenta inversiones y donaciones realizadas directamente por el Ministerio del Interior o el INR y que son usufructuadas por la intervención.

El principal problema de ejecución es la necesidad de mantener una reserva para asegurar el pago de salarios de los pasantes. Sin embargo, no es posible evaluar cómo se resuelve esto y cómo se ejecuta en conjunto, dado que la intervención no ha completado el primer año de actividad.

3. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Para facilitar la presentación de las principales conclusiones y recomendaciones que surgen de la evaluación, éstas se agruparán en relación a: Diseño, Implementación y Desempeño.

3.1. Diseño

La intervención se encuentra en las etapas iniciales de un proceso de refundación, lo que incluye el desarrollo de una teoría del cambio completa y explícita para lo que se están procesando discusiones y elaborando documentos. Pese a eso, se han comenzado a implementar

decisiones que el informe considera bien encaminadas, a saber: el énfasis en el trabajo y el estudio, el establecimiento de un sistema de técnicos referentes, la búsqueda de articulaciones interinstitucionales y la creación de un alojamiento temporal para recién egresados sin residencia. Al mismo tiempo, la estrategia implícita puede considerarse adecuada, al menos en términos generales.

De todos modos, se señalan varias oportunidades de mejora en el diseño y estrategia. En primer lugar, el informe señala que existen necesidades criminogénicas que no están siendo consideradas en los servicios de la intervención, como tratamientos para problemas de bajo autocontrol, manejo de la ira, impulsividad, entre otras. La teoría del cambio está poco desarrollada, lo que puede traer problemas de integridad (que el programa no sea implementado tal como se preveía en la teoría y el diseño) y problemas no programáticos (aquellos que dependen de la organización que implementa el programa).

Por lo tanto, se recomienda adoptar alguno de los modelos reconocidos en la práctica internacional como base para establecer una teoría del cambio explícita. Los modelos más reconocidos promueven la adopción de escalas de riesgo, el establecimiento de las necesidades criminogénicas que tiene la persona y la adecuación del plan de trabajo a sus habilidades y capacidad de aprendizaje. En particular, el informe recomienda incorporar una teoría del cambio que incorpore factores vinculados a características individuales tales como el manejo de la impulsividad, la agresividad y las habilidades sociales, que son decisivos en la emergencia de comportamientos criminales. Además, se sugiere buscar asesoramiento especializado en esta materia.

Sin embargo, eso no significa desatender algunos de los productos que actualmente se están prestando y que son prometedores en resultados. En particular, se recomienda priorizar el subproducto capacitación para la reinserción laboral.



Otro aspecto refiere a los sistemas de información que están comenzando a desarrollarse. Al respecto, los indicadores formulados para la MO son pertinentes para la medición de los logros, tanto a nivel de resultados como de productos, pero no incluyen medidas de calidad o eficiencia, y no se cuenta con información sistematizada para realizar los cálculos. Por lo tanto, se recomienda continuar mejorando los sistemas de información propios, dando prioridad a la elaboración de un software que permita cumplir con la provisión de información de gestión, tratamiento y resultados.

Con relación a las definiciones de población, se encuentra que ha habido avances respecto a las definiciones adoptadas por el anterior PNEL pero se recomienda que el límite temporal para aspirar al apoyo, luego del egreso de la prisión, se reduzca a dos años. Con relación a esto, es muy importante que DINALI tenga una política proactiva en la captación de su público. Por otra parte, se recomienda la adopción de escalas de riesgo como forma de focalizar los productos. A su vez, se recomienda que se elabore una estrategia conjunta con el INR y el MIDES, de forma de asegurar la continuidad del proceso de reinserción desde la privación de libertad hasta el regreso a la comunidad.

3.2. Implementación

Así como se está definiendo el diseño, también la estructura organizacional está siendo reformulada. La oficina de Montevideo, que es la más estructurada y cuenta con mayores recursos, muestra mecanismos de coordinación interno ágiles y formas de ajuste mutuo que funcionan bien, al menos en corto plazo. Sin embargo, la evaluación señala que la organización puede no ser adecuada en el largo plazo para hacer frente a un posible incremento de la demanda, un aumento de la complejidad de los servicios (en función de ajustes del diseño) y el fortalecimiento de la descentralización.

Por lo tanto, se recomienda planificar el crecimiento y la descentralización que seguramente se dará a medida que se amplíe la cobertura y se fortalezcan los servicios en el interior. En ese marco, se recomienda ajustar el organigrama y definir canales de comunicación claros. La necesidad de incorporar el trabajo en comunidad y profundizar la búsqueda de apoyos en la sociedad civil y las empresas para las tareas de reinserción de los liberados son aspectos adicionales pero relevantes. Por otra parte, se observa

una práctica adecuada de construcción de consensos técnicos mediante instancias de intercambio entre la dirección y el personal. Esto es importante porque persiste una heterogeneidad en el trabajo de los técnicos, tanto en relación a los tiempos del proceso como en los enfoques teóricos desde los que se realizan los abordajes.

Por tanto, se recomienda consensuar protocolos una vez que se incorpore una teoría de cambio definida, sin perjuicio de continuar con las buenas prácticas mencionadas: ateneos y reuniones periódicas de coordinación y ajuste.

En línea con lo anterior, se sugiere incorporar en el plan de capacitación contenidos específicos en orientación laboral, vocacional y recursos humanos, así como también tratamientos específicos para el comportamiento delictivo.

3.3. Desempeño

La intervención tiene poco tiempo de trabajo al momento de la evaluación y no se dispone de información adecuada respecto a los resultados del organismo antecesor. Por tanto, no es posible hacer juicios claros sobre el desempeño. En principio, los aciertos señalados en el rediseño de la intervención pueden ponerla en camino de generar los resultados deseados. Sin embargo, no parecen todavía suficientes como para garantizar efectos significativos en la reinserción y la disminución de la reincidencia delictiva. Al mismo tiempo, la cobertura parece ser baja, en especial la de los productos más prometedores con vistas a la reinserción.

Por lo tanto, la principal recomendación es instrumentar el desarrollo de la información necesaria, tanto para caracterizar adecuadamente la población potencial y usuaria, como para poder establecer claramente los resultados. En especial, el informe considera importante incrementar el conocimiento de la problemática de la reinserción con investigaciones específicas, incluyendo el diseño e implementación de la evaluación de impacto. A la vez, se sugiere incluir en la coordinación con INR acciones para incrementar el conocimiento de la población potencial, y promover una investigación sobre el tema, eventualmente en convenio con instituciones universitarias.

Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV)
Dirección de Presupuestos, Control y Evaluación de la Gestión
Oficina de Planeamiento y Presupuesto
Presidencia de la República Oriental del Uruguay

Torre Ejecutiva Sur – Liniers 1324 – 5to. Piso
Montevideo, Uruguay
Tel. (+598-2) 150 int 8001
contacto.agev@opp.gub.uy
www.opp.gub.uy/hacemos/presupuesto/agev

