

Registro Nacional de Evaluaciones de Intervenciones Públicas

Ficha técnica de la Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) de la Dirección Nacional de la de Apoyo al Liberado (DINALI)

1. Descripción de la intervención

Nombre de la Intervención:	Dirección Nacional de Apoyo al Liberado (DINALI)		
Área Programática:	Seguridad Pública (14)	Objetivo de Sostenible:	Desarrollo Paz, Justicia e Instituciones Sólidas (16)
Organismo responsable:	Ministerio del Interior (MI)		
Objetivo de la intervención:	La intervención se propone que los liberados del sistema penitenciario logren reinsertarse socialmente y que disminuyan su tasa de reincidencia, a través del logro 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.		
Principales características:	La Dirección Nacional de Apoyo al Liberado (DINALI) es un organismo del Ministerio del Interior (MI), creado en 2015 a partir del antiguo Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados, que busca atender el problema de los bajos niveles de reinserción social de los liberados del sistema penitenciario, y de las altas tasas de reincidencia en el delito de esta población, a través de la oferta de un servicio de atención psicosocial, la generación de plazas laborales y una serie de prestaciones destinadas al apoyo inmediato o satisfacción de necesidades básicas.		
Presupuesto anual (2015):	\$U 44.026.000	Año de comienzo:	2015

2. Ficha técnica del estudio

Nombre:	Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) de la la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado (DINALI)				
Tipo de estudio:	Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) con énfasis en el Diseño de la intervención				
Organismo responsable del estudio:	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP); Dirección de Presupuestos, Control y Evaluación de la Gestión; Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV)				
Año de realización:	2016	Período evaluado:	2016	Duración:	5 meses
Equipo evaluador:	Henry Trujillo, Marcos Baudean, Gabriela Ferreira				

2.1 Objetivo del estudio

Esta evaluación tuvo como propósito brindar insumos técnicos para: (i) facilitar el aprendizaje organizacional de la intervención; (ii) impulsar acciones de mejora y (iii) apoyar el proceso de toma de decisiones.

La evaluación se realizó en el momento en que la intervención estaba en proceso de refundación a partir de lo que había sido el anterior Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados. En 2015 se había decidido su salida del Instituto Nacional de Rehabilitación, y se había nombrado un nuevo Director, que estaba impulsando una reorientación de su estrategia. Se buscó con el estudio identificar oportunidades de mejora en relación con su diseño y con aspectos organizacionales y de gestión, para contribuir a las definiciones estratégicas que se estaban adoptando.

2.2 Estrategia metodológica

La estrategia metodológica de este estudio se basó en un enfoque formativo y sumativo. El enfoque formativo, guió la evaluación hacia la detección de lecciones aprendidas que pudieran ser incorporadas al desarrollo de la propuesta. Por su parte el enfoque sumativo, la orientó a la elaboración de juicios de eficacia, eficiencia, calidad, pertinencia y sostenibilidad sobre la intervención evaluada.

Como forma de asegurar la confiabilidad y validez de las conclusiones se recurrió a la triangulación en un sentido comparativo contemplando distintas dimensiones. Por un lado se triangularon datos, utilizando distintas fuentes aportadas por la intervención, o generadas por el equipo evaluador. En segundo lugar se combinó la expertise del equipo evaluador, conformando un equipo especialmente para la evaluación que integró disciplinas diferentes y complementarias. En tercer lugar se enriqueció el análisis con diferentes marcos teóricos. Por último se combinaron metodologías cuantitativas y cualitativas.

En este caso, la intervención resultaba de la transformación de una intervención anterior –el Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados (PNEL)-que había sido objeto de una evaluación DID en el año 2012, por lo que el informe correspondiente proporcionó insumos adicionales.

Inicialmente se definió el alcance de la evaluación por parte de AGEV, partiendo de un enfoque participativo que busca involucrar a quienes gestionan la intervención en el proceso de evaluación, no solo en esta etapa sino también en la gestión de información y en la revisión de los informes intermedios y finales de la evaluación. El diseño de evaluación original se ajustó en función de nuevas preguntas de investigación que fueron surgiendo y la información disponible, manteniendo los lineamientos metodológicos y objetivos definidos al inicio del estudio.

Para asegurar la calidad técnica del producto y el cumplimiento de los objetivos del proceso de evaluación, se contó con la conducción técnica y el acompañamiento activo por parte de AGEV a través de todo el proceso.

La estrategia de análisis partió de la identificación del diseño de la intervención (sus resultados esperados, teoría del cambio, servicios, actividades, e indicadores), para luego analizar la

consistencia del mismo con el problema o necesidad que la intervención DINALI buscaba superar, y su coherencia con la implementación efectivamente realizada (estructura organizacional, procesos de producción de los servicios, funciones de gestión, coordinación). A su vez se intentó analizar en qué medida la intervención se estaba aproximando a los resultados esperados (beneficiarios, cobertura, focalización, y evolución de los indicadores específicos de cada resultado), y si había evidencia que permitiera explicar estos resultados a partir de su diseño e implementación. También se buscó analizar los costos y desempeño financiero de la intervención, y se plantearon juicios generales en relación a la sostenibilidad, continuidad y oportunidades de mejora de la misma.

Dado que la intervención llevaba muy poco tiempo de funcionamiento en el momento de la evaluación, el foco de atención estuvo puesto en el diseño, sin perjuicio de abordar también el resto de los temas, que fueron analizados en la medida en que era pertinente.

2.3 Fuentes de información

2.3.1 Fuentes primarias

Las fuentes primarias de información (producidas en el marco del presente estudio) utilizadas en la evaluación fueron las siguientes:

- Visitas de campo a las oficinas en Montevideo.
- Entrevistas en profundidad a integrantes de la intervención: Director y asesores de Dirección; encargados de servicios; funcionarios y técnicos.
- Entrevistas a sub director técnico del INR.

2.3.2 Fuentes secundarias

Las fuentes secundarias (producidas por terceros) utilizadas en esta evaluación fueron:

- Bases de datos de la intervención (registro de beneficiarios y consultas, información de personal y remuneraciones, datos financieros).
- Información presupuestal proveniente del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) y de la aplicación ¿A dónde van nuestros impuestos? <http://agev.opp.gub.uy/advni/#/~/~cr-eacute-dito-total-2016>
- Informes técnicos y académicos vinculados con experiencias nacionales de programas de rehabilitación de privados de libertad.
- Informe de evaluación DID de PNEL (2012).
- Procesamientos de datos de egreso del Sistema de Gestión de Cárceles (SGC). El sistema contiene datos de fechas de ingreso y egreso, tipo de delito y otros indicadores para cada persona privada de libertad. A la fecha de la evaluación estaba en proceso de implementación, contándose con información de solo cuatro unidades de internación de privados de libertad.
- Análisis de datos provenientes de registros administrativos de la intervención.

2.3 Perfil del equipo técnico responsable

El equipo técnico que llevó adelante la evaluación se conformó con profesionales que combinaron conocimientos en las siguientes áreas: (i) programas de rehabilitación de personas

privadas de libertad; (ii) metodología de evaluación e investigación; (iii) análisis organizacional, (iv) de costos y presupuesto con énfasis en el sector público.

Para la integración del equipo se recurrió a profesionales contratados a través de llamados públicos. La coordinación del equipo estuvo a cargo de un técnico de AGEV que participó en el análisis y la elaboración del informe. El equipo tuvo una contraparte aportada por AGEV que supervisó la calidad técnica del informe y ofició como enlace con la intervención evaluada para tramitar las solicitudes de información y coordinar las puestas en común.

2.4 Principales Hallazgos

La intervención está en la fase inicial de una reestructura importante, que incluye incluso la salida del INR. Se encuentra alineada con los objetivos generales de las políticas públicas en seguridad, aunque se observa que la inserción institucional y en el esquema presupuestal resulta discutible.

Desde el punto de vista del diseño, se identifica correctamente el problema y se manejan hipótesis acertadas 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. Esto se traduce en que la estrategia genera una estructura de productos suficiente para dar soluciones a los factores identificados por la teoría implícita de la intervención, pero con la ausencia, o debilidad, de componentes dirigidos a necesidades criminogénicas, especialmente referidos a aspectos individuales (tales como impulsividad y bajo autocontrol) que pueden hacer fracasar la reinserción.

Con relación a la estructura organizacional y a las funciones, en el momento de la evaluación se encontraban en el curso de un profundo proceso de diseño y reformulación, por lo que no es posible hacer un juicio definitivo sobre su adecuación. Se observa, sin embargo, que la falta de definición de la estructura genera riesgos frente a muy posibles incrementos de las demandas, en cantidad y calidad. El incremento es esperable debido a que, aunque no es posible establecer la cobertura sobre la población potencial (debido a que no existe una estimación clara de la magnitud del contingente anual de liberados), es muy probable que sea modesta, y por lo tanto la demanda potencial puede ser importante. En especial, la intervención tiene muy escaso despliegue en el interior del país.

Además, La dotación de recursos humanos no parece del todo adecuada. A esto se suma que las prácticas llevadas adelante por los técnicos son todavía heterogéneas.

Respecto al desempeño, no hay información suficiente ni en la intervención, ni en el sistema penitenciario en su conjunto, como para hacer juicios definitivos, por lo que se recomienda instrumentar el desarrollo de la información necesaria, tanto para caracterizar adecuadamente la población potencial y usuaria, como para dar cuenta de los resultados. Adicionalmente, se recomienda la incorporación de una teoría de cambio que incorpore el tratamiento de necesidades criminogénicas actualmente no atendidas, y que se ajuste la estrategia y la implementación según ésta.

2.5 Enlaces de interés

Acceso al resumen ejecutivo:

<http://www.agev.opp.gub.uy/observatorio/servlet/mainconsultadocumentos>