

Registro Nacional de Evaluaciones de Intervenciones Públicas

Ficha técnica de la Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) del Instituto Nacional de Criminología (INACRI) y la Oficina de Supervisión de Libertad Asistida (OSLA)

1. Descripción de la intervención

Nombre de la intervención:	Instituto Nacional de Criminología (INACRI) – Oficina de Supervisión de Libertad Asistida (OSLA)		
Área Programática:	Seguridad Pública (14)	Objetivo de Desarrollo Sostenible:	Paz, Justicia e Instituciones Sólidas (16)
Organismo responsable:	Ministerio del Interior (MI) - Instituto Nacional de Rehabilitación (INR)		
Objetivo de la intervención:	Su propósito es que las personas procesadas o penadas judicialmente reciban tratamiento para su rehabilitación y reinserción social de conformidad a su perfil psicosocial a través de la evaluación, asesoramiento técnico y elaboración de insumos para la toma de decisiones a nivel de los jueces, fiscales, actuarios judiciales, defensores y personal del Instituto Nacional de Rehabilitación.		
Principales características:	La intervención se inserta dentro de una estrategia general de gestión de la pena impulsada por el INR que propone un proceso progresivo e integral de la rehabilitación de las personas que han cometido delitos. Para alcanzar el propósito común, la intervención agrupa sus servicios en dos unidades técnicas especializadas: INACRI y OSLA. Las actividades de INACRI giran en torno a las pericias técnicas para jueces fiscales y defensores; informes técnicos de diagnóstico, clasificación y ubicación carcelaria, evaluación y seguimiento, y traslados; medidas de rehabilitación y reinserción social; formación e investigación en materia criminológica. En el caso de OSLA, sus actividades giran en torno a la supervisión de medidas alternativas (tareas comunitarias) y medidas sustitutivas (prisión domiciliaria) a la privación de libertad.		
Presupuesto anual (2012):	36.254.000 (\$ corrientes)	Año de comienzo:	INACRI (1943) – OSLA (2010)

2. Ficha técnica del estudio

Nombre:	Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) del Instituto Nacional de Criminología (INACRI) y la Oficina de Supervisión de Libertad Asistida (OSLA)				
Tipo de Estudio:	Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID)				
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:	2013	Período evaluado:	2008-2012	Duración:	5 meses
Equipo Evaluador:	Henry Trujillo, Juan Andrés Daguerre, Germán Dabezies				

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 DID analizó en forma conjunta ambas organizaciones en el sentido que aportan al tratamiento de las personas procesadas o penadas judicialmente en el marco del INR y de la nueva estrategia general de la gestión de pena impulsada por este organismo. La nueva institucionalidad y modelo de rehabilitación en la gestión del sistema penitenciario propició la oportunidad para evaluar la intervención ante el desafío de articular unidades técnicas especializadas como lo son INACRI y OSLA. Se buscó una mirada externa con la finalidad de realizar un balance en relación a los avances y logros de la intervención, identificar oportunidades de mejora en relación a aspectos organizacionales y de gestión, y contribuir con el proceso de revisión y perspectiva de proyección en que se encontraba al momento de realizarse el estudio.

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 vinculadas con procesos, funcionamiento, gestión, entre otros, que pudieran ser incorporadas al desarrollo de una nueva institucionalidad, modelos, procesos y servicios. 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.

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 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 INACRI-OSLA buscaba superar, y su

coherencia con la implementación efectivamente realizada (estructura organizacional, dotación y perfil del personal, procesos de producción de los servicios, funciones de gestión, coordinación). A su vez se analizó 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 analizaron 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.

2.3. Fuentes de información

2.3.1. Fuentes primarias

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

- Visitas a las oficinas de INACRI y OSLA.
- Entrevistas en profundidad a autoridades de Subdirección Técnica y Administrativa de INR, jefes responsables de la intervención en INACRI y OSLA, y a sus respectivos equipos técnicos, operativos y administrativos.
- Encuesta de satisfacción con servicios de OSLA dirigida a los jueces, fiscales y defensores que realizan derivaciones al organismo.

2.3.2. Fuentes secundarias

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

- Primer Censo Nacional de Reclusos (FCS UdelaR, DS, 2010).
- Registros administrativos de INACRI y OSLA.
- Datos e Informes del Poder Judicial.
- Memorias de Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados (PNEL).
- Datos financieros de INR-MI.
- 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 el modelo de gestión progresivo de pena, rehabilitación y medidas alternativas a la privación de libertad.

2.4. 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) sociología especializada en seguridad pública; ii) metodología de investigación y evaluación con especialización sectorial en seguridad pública; y (ii) análisis organizacional y presupuestal con énfasis en el sector público.

Para la integración del equipo se recurrió a profesionales contratados a través de llamados públicos. A su vez se contó con contraparte por parte de 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 reuniones de puestas en común de informes de avance y final.

Esta evaluación contó con el aporte de un especialista internacional en seguridad pública y criminología, quien contribuyó con comentarios a los informes de avance y final del estudio, así como con aportes técnicos referidos a temas de criminología y medidas sustitutivas a la privación de libertad.

2.5. Principales hallazgos

Estos organismos especializados en la producción de insumos técnicos para diagnóstico y tratamiento y para la gestión de las penas alternativas y sustitutivas tienen un diseño apropiado. La estrategia propuesta está en sintonía con las experiencias exitosas de tratamiento y sistemas de penas sin privación de libertad que se desarrollan e implementan en países como Estados Unidos, Canadá o España.

Se encontró una cantidad apreciable de información almacenada en archivos o en base de datos aunque sin estar organizada con criterios coherentes y estandarizados, o en un soporte que facilite su utilización. A su vez el sistema de indicadores está insuficientemente formalizado, y faltan indicadores como la tasa de reincidencia, lo cual contribuiría al monitoreo y evaluación de los resultados intermedios y finales alcanzados.

Los cambios constantes en el proceso de consolidación del INR representan la mayor dificultad en cuanto a la estructura organizativa, ya que han significado una marcada inestabilidad organizativa y la imposibilidad de proyectar un plan estratégico a largo plazo.

La cantidad y perfil de recursos humanos presenta inadecuación en ambas unidades, siendo más notoria la escasez de personal en el caso de INACRI (disminución de 20% de 2008 a 2012). En el caso de OSLA, la inadecuación está centrada en los perfiles del personal ejecutivo de supervisión, quienes están cumpliendo únicamente una función de control de las medidas dispuestas, y también en una escasez de personal con perfil técnico que limita el trabajo de evaluación de beneficiarios.

La información obtenida en el marco de la evaluación sugiere que la intervención tiene una baja incidencia en el logro del propósito.

En cuanto al desempeño a nivel de productos la evaluación observa una reducción en los tiempos en que INACRI tramita los expedientes de libertades anticipadas y condicionales. Ello puede atribuirse a mejoras en la productividad por técnico, pero también a eventuales simplificaciones del proceso de pericias y una posible disminución de calidad de los dictámenes. Para el caso de OSLA su desempeño ha sido satisfactorio en términos de la valoración realizada por parte de los jueces, fiscales y defensores consultados a efectos de esta evaluación. Prácticamente todos declaran estar satisfechos o muy satisfechos con el servicio (95%) sin tener motivos de quejas en relación al mismo.

Las estimaciones de costos unitarios anuales de las medidas alternativas a la privación de libertad supervisadas por OSLA, en comparación con la prisión en cárceles, muestran que la prisión domiciliaria supervisada por OSLA tiene un costo tres veces menor que la prisión tradicional en establecimientos carcelarios, y las tareas comunitarias tienen un costo seis veces menor que la prisión tradicional (costo unitario anual para el año 2012: medida con prisión en establecimiento carcelario: \$324.225; medida de prisión domiciliaria: \$92.553; medida de tarea comunitaria: \$47.473).

Estas cifras muestran un argumento económico a favor de la idea de promover aún más el uso de las medidas alternativas a la privación de libertad para el caso uruguayo. De todos modos, la evaluación es cautelosa en señalar que si bien hay margen para un mayor uso del instrumento, en línea con una política de descongestionamiento del sistema carcelario nacional, es central que la supervisión de tales medidas sea más intensiva, de mejor calidad técnica en aspectos de evaluación de beneficiarios y adecuación de medidas a perfil psicosocial.