

Registro Nacional de Evaluaciones de Intervenciones Públicas

Ficha técnica de la Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) del Patronato Nacional del Encarcelado y Liberado (PNEL)

1. Descripción de la intervención

Nombre de la intervención:	Patronato Nacional del Encarcelado y Liberado (PNEL)		
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:	La intervención se propone lograr que Personas Privadas de Libertad (PPL) y liberados ejerzan sus derechos reduciendo su probabilidad de reincidencia mediante el desarrollo de capacidades, actitudes y valores que favorezcan su inserción social positiva.		
Principales características:	La intervención comprende un conjunto de acciones divididas en dos componentes. El primero, destinado a liberados y familiares, ofrece: apoyo para obtención de documentos personales, entrega de materiales (vestimenta, útiles escolares), asesoramiento jurídico y psicológico (a familiares menores de edad), capacitación e inserción laboral (sólo a liberados), y apoyo para la generación de soluciones habitacionales. El segundo, destinado a PPL, busca garantizar el derecho al trabajo formal, administrando los sueldos pagados por Rentas Generales a PPL (peculios), así como generando y supervisando la asignación de plazas laborales en empresas privadas y entidades públicas (Intendencias, etc.), tanto intra como extra muros.		
Presupuesto anual (2011):	\$U 81.327.000	Año de comienzo:	1934

2. Ficha técnica del estudio

Nombre:	Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados (PNEL)				
Tipo de Estudio:	Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) con énfasis en Diseño				
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:	2012	Período evaluado:	2007-2011	Duración:	5 meses
Equipo evaluador:	Henry Trujillo, Rodrigo Márquez, Aurora Parma				

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 hizo poco después que se creara al Instituto Nacional de Rehabilitación, respondiendo a la necesidad de mejorar las políticas respecto a las cárceles y el tratamiento del problema de seguridad ciudadana en general. En ese contexto, el PNEL estaba llevando adelante una reorientación de sus cometidos y finalidades, por lo que requería un análisis de sus objetivos y estrategias.

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, en especial para profundizar en el análisis del diseño, realizándose una revisión extensa de la literatura académica sobre rehabilitación y reinserción de personas liberadas de la cárcel, así como de experiencias internacionales en el tema. 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 la intervención PNEL 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 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.

Un aspecto relevante de la estrategia de evaluación fue la revisión de la literatura académica sobre los modelos de programas de rehabilitación para personas privadas de libertad, y su uso para obtener estándares sobre los cuales fundamentar los juicios evaluativos.

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 instalaciones de la intervención en Montevideo, para conocer la disponibilidad de espacios y recursos.
- Entrevistas en profundidad a integrantes de la intervención: Director y asesores de Dirección; encargados de servicios; funcionarios y técnicos.

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.
- Memorias del Patronato.
- Procesamientos del Primer Censo de Reclusos (2010). El censo fue realizado por la Facultad de Ciencias Sociales y cubrió todas las unidades de internación de privados de libertad del país, relevando dimensiones tales como: condición socioeconómica, antecedentes penales y de internación institucional, condiciones de reclusión.
- Registros de información financiera provista por el PNEL.
- Análisis de datos provenientes de registros administrativos de la intervención, que estaban en proceso de informatización en el momento de la evaluación.

2.4 Perfil del equipo técnico responsable

El equipo técnico que evaluó PNEL estuvo conformado por profesionales que aportaron conocimientos sobre: (i) programas de rehabilitación de personas privadas de libertad, (ii) metodología de la investigación y de la evaluación, (iii) análisis organizacional, y (iv) análisis de costos y presupuesto del sector público.

Para la integración del equipo se recurrió a profesionales contratados a través de llamados públicos. A su vez se contó con contrapartes por parte de AGEV que coordinaron el proceso de evaluación, supervisaron la calidad técnica del informe y oficiaron 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.

2.5 Principales hallazgos

Se encuentra que el problema que justifica la intervención es real y altamente significativo, pero ha sido insuficientemente definido. En particular el análisis de los factores causales y su impacto respectivo es insuficiente.

En consecuencia los sub-componentes actuales cubren parcialmente los factores de riesgo de reincidencia que deberían enfrentarse, de acuerdo a las experiencias y modelos internacionales disponibles. En la misma línea, algunos de los productos actualmente ofrecidos no se vinculan claramente con el propósito, y en algunos casos estos parecen duplicar servicios existentes en otras áreas del Estado.

Con relación a la implementación se destaca el fuerte compromiso, la clara orientación a resultados y la apertura a la crítica de los integrantes de la intervención. Sin embargo, se encuentra que hubo un aumento acelerado de responsabilidades y de recursos financieros que sucedió al tiempo que disminuía la dotación de personal, en particular de los profesionales y técnicos de PNEL (En 2011 solo se contaba con 14 profesionales o técnicos, para una población potencial de 9.185 PPL).

La información disponible (en el conjunto del sistema penitenciario) fue insuficiente como para establecer mediciones de desempeño confiables. Sin embargo, se pudo estimar un bajo nivel de cobertura por sub-componente (17% de la población potencial en el mejor de los casos).

Dados los problemas de diseño detectados, las carencias de personal y el bajo nivel de cobertura, se concluye que es altamente probable que los efectos de la intervención respecto a la tasa de reincidencia a nivel nacional sean de baja significación. Sin embargo, existe evidencia parcial sobre logros derivados de cambios introducidos por la Dirección de PNEL en 2010, como el incremento del número de plazas laborales para PPL generadas por PNEL (265% de crecimiento). También sobre los recursos aportados a PNEL por otras instituciones externas los cuales se cuadruplicaron en el mismo período, explicándose esto en parte por los esfuerzos de captación.

Se recomienda hacer explícito el saber tácito existente a nivel técnico y gerencial; mejorar la definición del problema, desarrollar sus determinantes y establecer las principales consecuencias, así como una propuesta de metodología de intervención. Por otra parte, se recomienda establecer metas de cobertura factible, y estimar los recursos humanos y materiales necesarios para su implementación.