

Registro Nacional de Evaluaciones de Intervenciones Públicas

Ficha técnica de la Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) de Unidad de Internación de Personas Privadas de Libertad n° 1- Punta Rieles

1. Descripción de la intervención

Nombre de la intervención:	Unidad de Internación de Personas Privadas de Libertad n° 1- Punta Rieles		
Área Programática:	Seguridad pública (14)	Objetivos de Desarrollo Sostenible:	Paz, Justicia e Instituciones Sólidas (16)
Organismo responsable:	Ministerio del Interior – Instituto Nacional de Rehabilitación		
Objetivo de la intervención:	Disminuir la tasa de reincidencia Lograr mayores niveles de reinserción social Contribuir a mitigar el hacinamiento en el sistema		
Principales características:	Se trata de una cárcel construida y gestionada a través del mecanismo de participación público privada. En la cual el concesionario privado se encarga de la construcción de la infraestructura, y de los servicios de apoyo más importantes (alimentación, higiene) y el Estado conserva el control sobre los aspectos de seguridad y de tratamiento de las personas. Esta situación permite que la mejora de las condiciones materiales facilite el tratamiento y trato a las personas privadas de libertad. Esto a su vez permite la generación de altos niveles de <i>seguridad dinámica</i> ¹ , lo que a su vez mejora el clima intracarcelario y hace más probable la reinserción.		
Presupuesto anual (2015):	Miles \$U 800.445 (estimado)	Año de comienzo:	2018

2. Ficha técnica del estudio

Nombre:	Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) de la Unidad de Internación de Personas Privadas de Libertad n° 1- Punta Rieles				
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 del estudio:	2017	Período evaluado:	2017	Duración del estudio:	5 meses
Equipo evaluador:	Juan Manuel Regules, Henry Trujillo, Jimena Acosta, Ana Vigna.				

¹ Seguridad dinámica: refiere al logro de seguridad mediante el establecimiento de formas positivas, justas y respetuosas de trato interpersonal entre funcionarios e internos.

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.

Al tratarse de una evaluación realizada en forma previa a la puesta en funcionamiento de la intervención, no se incluyeron aspectos de desempeño, por lo que el objetivo estuvo en la revisión del diseño (tanto en términos de teoría del cambio, como con referencia a la organización), así como sentar las bases para un Plan de Monitoreo y Evaluación.

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, referidos a aspectos del diseño (tanto a nivel de la teoría de cambio como a nivel de la organización y procesos).

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.

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 por parte de AGEV y el acompañamiento en todas las etapas del 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 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 las dimensiones pertinentes para el monitoreo y evaluación de la intervención. También se analizaron los costos previstos en base a los documentos disponibles, 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 la evaluación fueron las siguientes:

- Visitas de campo a la planta (en construcción) de la UIPPL1.
- Entrevistas en profundidad a personal técnico y jerarcas de INR y MI

2.3.2. Fuentes secundarias

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

- Bases de datos del Sistema de Gestión de Cárceles y registros del Instituto Nacional de Rehabilitación.
- Documentos internos de la intervención (documentos del llamado a licitación, reglamentos y protocolos)
- Información presupuestal proveniente del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) y de la aplicación ¿A dónde van nuestros impuestos?
- Información de RRHH proveniente del INR
- Censo de cárceles 2010.

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) sectorial (seguridad pública); (ii) metodología de evaluación e investigación; (iii) análisis organizacional, (iv) análisis financiero.

El equipo evaluador estuvo integrado y coordinado por AGEV. A su vez se recurrió a profesionales contratados a través de llamados públicos. Finalmente se contó con una 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 puestas en común.

2.5.Principales hallazgos

La evaluación encontró que la intervención tiene objetivos que son consistentes con la política global en materia de seguridad pública, con el objetivo del programa presupuestal 461 y con el ODS 16. También el problema ha sido bien definido y la identificación de causas es adecuada, aunque se señalan oportunidades de mejora en este aspecto, por lo que se recomienda promover estudios sobre el tema rehabilitación de privados de libertad.

Respecto a la estrategia, la evaluación tomó en cuenta dos aspectos: el carácter de asociación público privado del proyecto, y el modelo de gestión a implementar. Con respecto a lo primero, se consideró un acierto que la participación del privado en la gestión cotidiana estuviera restringida a los servicios de apoyo, dado que en otros países se ha evaluado negativamente la actuación de estos actores en aspectos sustantivos (como el control y los tratamientos). La evaluación recomienda precaución por las consecuencias no esperadas (por ejemplo, en términos de salud mental) del régimen interno, que puede ser más estructurado de lo habitual.

Con respecto al modelo de gestión, se considera adecuado basarlo en el concepto de “seguridad dinámica” (lo que implica una estrategia que busca mantener el orden en base a

acuerdos y procedimientos justos, más que en base a represión). Este modelo requiere una fuerte implicación del operador penitenciario, complementado con la elaboración de planes de trabajo individuales y la oferta de programas específicos. La apuesta a estos modelos, así como a la aplicación de tratamientos reconocidos internacionalmente, es una decisión acertada, aunque obliga a prestar atención a la adecuada capacitación y apoyo a los operadores penitenciarios, así como a mantener una razonable relación entre operadores, técnicos y personas privadas de libertad. El informe señala que los programas penitenciarios son muy sensibles a la pérdida de integridad programática, es decir, al apartamiento paulatino de los parámetros originales del diseño, y recomienda tener cuidado con ello.

Adicionalmente, se señala que la teoría del cambio formulada para la evaluación debería explicitar al menos dos productos adicionales, que existen de hecho: el ya mencionado acompañamiento realizado por los operadores penitenciarios de vida cotidiana, y los servicios de la oficina jurídica. Este último también es importante para el mantenimiento de la seguridad y el trato justo.

Con relación a la estructura organizacional, el diseño cumple en general los criterios de calidad relacionados con la división del trabajo, la departamentalización, la jerarquía y la coordinación. Se identifica una oportunidad de mejora en el hecho de que los operadores penitenciarios dependen de la subdirección operativa y no de la técnica, lo que en la práctica puede debilitar el modelo de gestión que se quiere adoptar. Por esa razón el informe recomienda garantizar procesos adecuados de coordinación entre la Subdirección Técnica y Operativa para el liderazgo del rol de los operadores de Vida Cotidiana.

2.6.Enlaces de interés

Acceso al resumen ejecutivo: <https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/inicio/registro-nacional-de-evaluaciones>