



Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados 2011 - 2012

Área Programática: Seguridad Pública
Ministerio del Interior
Instituto Nacional de Rehabilitación
Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados (PNEL)

El presente resumen ejecutivo está basado en el informe de la evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño elaborado por Trujillo, Márquez & Parma, 2012. Las citas textuales extraídas del referido informe son identificadas por medio del uso de comillas y letra cursiva.

Por AGEV la contraparte de los evaluadores externos estuvo a cargo de Diego Gonnet.

Se agradece la colaboración durante el proceso de evaluación de: Lic. Jaime Saavedra (Subdirector Administrativo del INR y ex Director General del PNEL), Proc. Patricia Peralta (Directora General del PNEL), Lic. Diego Grau (PNEL), Lic. Martín Quiro (PNEL), Cra. Verónica Pignataro (PNEL) y a todo el equipo del PNEL.

Presidencia de la República

José Mujica
Presidente

Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Gabriel Frugoni
Director

Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV)

Janet López
Directora

División Análisis y Evaluación de Políticas Públicas

Juan Pablo Móttola
Director

María Noel Cascudo
Juan Manuel Lanza
Federico Ott
Juan Manuel Regules
Nora Gesto
Ruy Blanco
Soledad Canto
Analía Mariño
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 resultados de las evaluaciones DID corresponden a análisis realizados por evaluadores externos a la administración y los resúmenes ejecutivos son elaborados por AGEV en base a los mismos.

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
Torre Ejecutiva Sur – Liniers 1324 – 5to. Piso
Montevideo, Uruguay
Tel.(+598-2) 150 int. 8005 / 8001
Correo electrónico: contacto@agev.opp.gub.uy
Sitio web: www.agev.opp.gub.uy
Primera Edición, octubre de 2014

Diseño: www.beleza.com.uy

Fotos: Cedidas por Presidencia de la República Oriental del Uruguay, Oficina Nacional de Policía Comunitaria y Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados (Lucía Landinelli Oroño y Luciana Cariboni)

Corrección: Eduardo De León, Fernando Errandonea, Olga Beltrand y Daniel Rótulo.

Coordinación editorial: Carolina Piñeyro

ISSN: 2301-1475

Esta publicación se terminó de imprimir en IMPRENTA BOSCAN SRL en el mes de octubre de 2014.

Depósito legal: 365465

Introducción

Las evaluaciones de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) son una herramienta destinada a contribuir a 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. Estas evaluaciones tienen como objetivo aportar insumos técnicos para el análisis de intervenciones públicas, facilitando el aprendizaje organizacional destinado a impulsar acciones de mejora de los servicios públicos y apoyar el proceso de toma de decisiones.

En un plazo de seis meses las evaluaciones DID identifican fortalezas y oportunidades de mejora de las intervenciones, que condicionan la posibilidad de generar los resultados esperados, optimizando tiempo y recursos.

Dichas evaluaciones tienen la característica de ser complementarias al seguimiento que realizan las instituciones. El monitoreo informa sobre los avances o progresos, mientras que la evaluación se orienta a conocer las razones que pueden llevar a alcanzar un determinado desempeño.

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

El presente material, que compila los resúmenes ejecutivos de las evaluaciones DID y una síntesis de las principales acciones de mejora acordadas, contribuye a uno de los objetivos de la Dirección de Gestión y Evaluación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto: 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.

► DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN

(I) OBJETIVOS

El Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados es una oficina dependiente de la Unidad Ejecutora Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) perteneciente al Ministerio del Interior (MI).

Su propósito es que *“Personas Privadas de Libertad y liberados ejerzan sus derechos reduciendo su probabilidad de reincidencia mediante el desarrollo de capacidades, actitudes y valores que favorezcan su inserción social positiva”*.

Su propósito es que “Personas Privadas de Libertad y liberados ejerzan sus derechos reduciendo su probabilidad de reincidencia mediante el desarrollo de capacidades, actitudes y valores que favorezcan su inserción social positiva”.

Vale hacer notar que en el marco del sistema penitenciario uruguayo el PNEL es casi la única intervención pública que trabaja con personas liberadas¹. Además, por no asumir responsabilidades directas en la gestión de los centros carcelarios (alimentación, hacinamiento, seguridad, etc.), es la que está en mejores condiciones de especializarse en acciones netamente rehabilitatorias.

(II) POBLACIÓN POTENCIAL Y OBJETIVO

Su población potencial incluye a las personas privadas de libertad (en

adelante, PPL), liberados y familiares directos de ambos grupos, es decir, unas 80.000 personas según estimación de los evaluadores.

En tanto no se han definido criterios de focalización para la mayoría de los componentes, se consideró que en la práctica la población potencial coincide con la población objetivo. El número de beneficiarios efectivos (que recibieron al menos una prestación del PNEL) fue de 4.445 en 2011².

(III) RECURSOS ASIGNADOS

El presupuesto total de la intervención (incluyendo fuentes presupuestarias y extra-presupuestarias) para 2011 fue de \$U 81 millones (a precios corrientes), que representa el 4% del total ejecutado por el programa presupuestal 461- Gestión de la privación de libertad, en el cual se inscribe. En términos absolutos, el presupuesto para el año 2011 es tres veces superior al presupuesto promedio de los últimos cuatro años (2007-2010) que estuvo en el entorno de los \$U 25 millones (a precios corrientes).

(IV) ESTRATEGIA GENERAL

Para alcanzar su propósito la intervención se organiza en dos componentes, con diferentes objetivos específicos y población objetivo, el primero para liberados y familiares directos de encarcelados y liberados, el segundo para PPL. Cada componente se organiza en

Su población potencial incluye a las personas privadas de libertad, liberados y familiares directos de ambos grupos, es decir, unas 80.000 personas según estimación de los evaluadores.

¹ También la Oficina de Supervisión de la Libertad Asistida del INR trabaja con liberados, pero fue creada en 2010 y todavía funciona como piloto.

² Ambas cifras son estimaciones efectuadas en base a fuentes secundarias e incompletas, no obstante constituyen las únicas estimaciones disponibles. Cabe señalar que, por ejemplo, no existe información fiable sobre número de liberados cada año en Ministerio del Interior o Poder Judicial, y la intervención no cuenta con un registro único de beneficiarios.

subcomponentes y provee una serie de productos, que aparecen detallados en el Cuadro 1.

En síntesis, para liberados y familiares se ofrece: apoyo para obtención de documentos personales, entrega de materiales (vestimenta, útiles escolares),

Cuadro 1. Resumen de la intervención PNEL

Fin	Contribuir a mejorar la calidad de vida de personas privadas de libertad (PPL) y liberados, contribuyendo a su inserción social positiva
Propósito	Personas Privadas de Libertad y liberados ejercen sus derechos reduciendo su probabilidad de reincidencia mediante el desarrollo de capacidades, actitudes y valores que favorecen su inserción social positiva
Componentes	Subcomponentes
C1: Liberados y familiares directos de encarcelados y liberados reciben asistencia para el ejercicio de sus derechos y para el acceso al trabajo y la vivienda.	1.1: Apoyo a la tramitación de documentación básica (cédula de identidad, carné de asistencia)
	1.2: Asistencia a liberados y familiares mediante entrega de materiales (vestimenta, útiles escolares, art. higiene y alimentación)
	1.3: Asesoramiento jurídico a liberados y familiares directos de encarcelados y liberados
	1.4: Asistencia psicológica a niños y adolescentes familiares directos de encarcelados y liberados
	1.5: Bolsa y capacitación laboral para liberados.
	1.6: Subsidios y créditos para micro-emprendimientos para liberados.
	1.7: Soluciones habitacionales para liberados y familiares directos de encarcelados y liberados
C2: PPL reciben asistencia para ejercer derechos al trabajo, estudio, acceso a bienes culturales, deporte y recreación.	2.1: Asignación y administración de peculios (incluyendo recursos "indisponibles" para PPL)
	2.2: Generación por el PNEL de emprendimientos laborales para PPL
	2.3: Regulación y supervisión de la asignación de cupos laborales generados por direcciones de cárceles
	2.4: Generación de oportunidades para que PPL realicen deportes y actividades culturales*
	2.5: Generación de oportunidades educación no formal para PPL*
	2.6: Seguimiento y promoción de redención de pena por estudio o trabajo*

* Subcomponentes previstos de acuerdo a cometidos del PNEL no implementados al momento de la evaluación. Fuente: Informe Final Evaluación DID PNEL. Elaboración propia de equipo evaluador.

asesoramiento jurídico y psicológico (a familiares menores de edad), capacitación e inserción laboral (sólo a liberados), y apoyo para la generación de soluciones habitacionales. En tanto para PPL el trabajo del PNEL se concentra en 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.

Corresponde hacer notar que el primer componente engloba las prestaciones que la intervención brinda desde hace años. En efecto, desde su creación en 1934 el PNEL ha tenido una orientación claramente asistencialista. Mientras, el segundo componente es fruto de una nueva concepción, promovida a partir del año 2010 por los responsables de la intervención, que busca profesionalizar su diseño e implementación, pero que es todavía incipiente³. Así, a través de este segundo componente sólo recientemente

el PNEL ha comenzado a trabajar con su población objetivo antes de la liberación, mediante la promoción de su derecho al trabajo. Ello implica, entre otros cambios, asumir paulatinamente responsabilidades que estuvieron tradicionalmente a cargo de las autoridades de cada centro carcelario. En la misma línea, están entre los cometidos del PNEL aunque no habían sido diseñadas ni implementadas en el momento de la evaluación, acciones para promover el derecho de las PPL a realizar deportes, actividades culturales y el acceso a educación no formal, así como promover y realizar seguimiento de los mecanismos de redención de pena por trabajo y estudio.

➤ RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

(I) DISEÑO

La intervención, al momento de la evaluación, no tenía un diseño formalizado, sino que estaba orientada por "... un saber tácito respecto a qué aspectos



³ Según la evaluación, "...se problematiza desde los responsables de la intervención el corte asistencialista del diseño del PNEL".

pueden incidir en la inclusión social de los beneficiarios, y por tanto impactar sobre su probabilidad de reincidencia". La evaluación considera que ese conocimiento es correcto, pero insuficiente a la luz de la evidencia internacional sobre rehabilitación relevada.

Primero, el equipo evaluador encuentra que el problema que justifica la intervención es real y altamente significativo, pero ha sido insuficientemente definido. En particular no se han analizado a fondo los factores causales y su impacto respectivo.

En consecuencia los subcomponentes identificados al momento de la evaluación no cubren todos los factores de riesgo de reincidencia que deberían enfrentarse, siempre de acuerdo a experiencia y modelos internacionales disponibles. En la misma línea, algunos de los productos ofrecidos no se vinculan claramente con el propósito, o parecen duplicar servicios existentes en otras áreas del Estado (aunque el alcance de la evaluación y la información disponible no permitieron comprobar la magnitud de esas duplicaciones).

Una segunda debilidad de diseño que destaca la evaluación es la falta de criterios claros de focalización. Esto hace que la población objetivo sea excesivamente amplia (como se dijo, aprox. 80.000 personas). Por ejemplo, a juicio de los evaluadores no se justifica la inclusión genérica de los familiares como población objetivo salvo que se diseñen *"...servicios que apunten a reforzar vínculos familiares y actitudes pro sociales en los privados de libertad o liberados"*.

En tercer lugar, al contrario de lo que recomienda la experiencia internacional no se evalúa sistemáticamente el riesgo de reincidencia de cada beneficiario, con lo que eventualmente se pueden estar brindando prestaciones a individuos que

ya desistieron de reincidir, o limitando la posibilidad de acceso a otros, de mayor riesgo de reincidencia, sobre quienes la intervención puede afectar positivamente.

Tampoco se ajusta el tratamiento a las características personales del beneficiario, lo que limita su efectividad.

Finalmente, el diseño "tácito" no prevé un esquema de monitoreo interno, a través de la definición de un set indicadores y metas.

(II) IMPLEMENTACIÓN

En lo referente a implementación, se detectaron algunas fortalezas y múltiples debilidades, a varios niveles. En acuerdo con AGEV-OPP, en las conclusiones y recomendaciones los evaluadores se concentraron en aquellos problemas cuya solución está mayormente al alcance de los responsables de la intervención, sin profundizar en mejoras que requerirían cambios legislativos o de diseño institucional mayores.

Como fortaleza se destaca el compromiso, la orientación a resultados y la apertura a la crítica de la Dirección General y Subdirección. De acuerdo con los evaluadores, se ha logrado *"...un buen ambiente de trabajo no sólo de confianza, sino de responsabilidad y empoderamiento de cada persona respecto a las labores encomendadas y un liderazgo marcado de la dirección que ha generado mayores niveles de participación, compromiso y motivación en varias áreas de la organización"*.

Además del clima organizacional, existe evidencia parcial sobre logros tempranos de gestión a partir de los cambios introducidos en 2010. Por ejemplo, el número de plazas laborales para PPL generadas por el PNEP pasó de 60 en 2010 a 221 en 2011, aumento que representa un 265% de crecimiento. También los recursos

aportados al PNEL por otras instituciones externas al PNEL se cuadruplicaron en el mismo período, lo que se explica en parte por los esfuerzos de captación realizados por la dirección.

No obstante, la evaluación resalta que el aumento acelerado de responsabilidades (componente 2) y de recursos financieros sucedió al tiempo que disminuía la dotación de personal, en particular de los profesionales y técnicos del PNEL. En 2011 el PNEL contaba con 14 profesionales o técnicos, para una población potencial de 9.185 PPL⁵.

Así, se advierte que la dotación de personal es insuficiente y que, combinada con las mayores responsabilidades, presupuesto y expectativas generadas, *“... puede traducirse en tensión y frustración si no se resuelve a tiempo”*.

También destacan debilidades serias de organización y gestión para el período evaluado, que podrían mejorarse desde la propia intervención, si se proporcionan los recursos humanos y materiales necesarios: i) los criterios de asignación de recursos responden a demandas en nuevos proyectos sin una planificación previa anual; ii) los procesos críticos de la mayoría de los subcomponentes no están suficientemente especificados y ordenados, y tampoco hay definiciones nítidas de tareas ni cadenas de mando claras; iii) existen pocos instrumentos de gestión formales (protocolos de atención, estándares de calidad de productos entregados, etc.); y iv) la organización del trabajo es muy dependiente de la dirección, existiendo coordinación en los niveles más altos del organigrama o estructura por proyectos, pero no a nivel de las áreas formalmente definidas dentro del PNEL.

Por otra parte, se destaca que para optimizar la prestación de servicios a PPL (componente 2) es imprescindible mejorar la coordinación entre las direcciones de las diferentes unidades penitenciarias y el PNEL. En efecto, el PNEL tiene el mandato político y legal de asumir y profesionalizar tareas y responsabilidades que históricamente estuvieron a cargo de la dirección de cada cárcel. No obstante, éstas últimas aún mantienen *“... márgenes de autonomía informal relativamente importantes”*.

Por último, vale la pena mencionar otros desafíos importantes pero sobre los que la evaluación no profundizó, por entenderse que quedan por encima de la esfera de responsabilidad de quienes dirigen la intervención.

Por un lado, se señala que no está adecuadamente resuelta la división de roles entre el Directorio del PNEL, formado por miembros honorarios, y la Dirección General (cargo rentado y profesional). Algunos informantes indicaron que frecuentemente se generan dificultades cuando miembros del Directorio, no especialistas en la temática de la intervención, deciden tener injerencia directa en la gestión operativa del PNEL sin la adecuada coordinación con el Director.

En otro ámbito, se señala que a nivel territorial la estructura organizativa de PNEL presenta significativos grados de fragmentación y de diferencia en capacidades institucionales. En realidad puede decirse que existen 20 Patronatos, uno por departamento excepto Tacuarembó que tiene dos, y cada uno tiene su propio directorio honorario. Ambos factores dificultan la coordinación. Además, existen fuertes diferencias en las capacidades instaladas en cada departa-

⁵ *Debe tenerse presente que la experiencia internacional indica que los proyectos de rehabilitación – reinserción social penitenciarios y post-penitenciarios son inevitablemente muy intensivos en mano de obra altamente especializada.*

mento, con un PNEL Montevideo mucho más desarrollado y profesionalizado, y Patronatos departamentales funcionando en base a recursos humanos e infraestructura cedida parcialmente por cada Jefatura de Policía. Si bien el problema no se exploró exhaustivamente durante la presente evaluación, existen razones fuertes para considerar que la situación disminuye seriamente la eficacia global de la intervención e introduce diferencias significativas en la cobertura y calidad de las prestaciones ofrecidas a los beneficiarios de distintos puntos del país.

(III) DESEMPEÑO

La debilidad de los sistemas de información (a veces simplemente registros en papel) del PNEL no permitió reconstruir valores para los indicadores definidos en el marco de esta evaluación. A nivel de componentes sólo se pudo analizar razonablemente el nivel de cobertura y/o cantidad de productos generados en algunos subcomponentes aislados. A modo de ejemplo, a falta de registros de beneficiarios adecuados se estimó que 4.445 personas habrían recibido al

menos una prestación del PNEL en 2011, 3.234 beneficiarios para el componente 1 y 1.211 para el componente 2.

De todas formas, dados los problemas de diseño detectados y el bajo nivel de cobertura por subcomponente (17% de la población potencial en el mejor de los casos), los evaluadores concluyen que es altamente probable que la intervención no esté teniendo efectos significativos respecto a la tasa de reincidencia a nivel nacional.

Como corolario, los efectos positivos de la intervención se circunscribirían a la mejora de la calidad de vida de los beneficiarios mientras dura la prestación. También a probables mejoras en el clima y nivel de seguridad de aquellas cárceles donde una proporción importante de la PPL puede ejercer su derecho al trabajo formal. Pese a que puedan resultar relevantes a esos niveles (individual y de centro carcelario), tales beneficios son claramente insuficientes en relación al propósito definido para la intervención, y probablemente ineficientes.



En relación a la eficiencia de la intervención, los evaluadores no pudieron establecer conclusiones firmes, dada la debilidad de los sistemas de información contable del PNEL. Por ejemplo, en tanto el marco lógico de la intervención se generó con motivo de esta evaluación, los registros no están adaptados para costear componentes. Por tal razón sólo se pudo hacer una estimación para 2011, resultando que el 54,5% del gasto ejecutado se destinó al componente 1 y el 45,5% restante al componente 2. Por otra parte, al no disponerse de estimaciones de costos comparables en programas de otros países no se emite opinión sobre la eficiencia de la intervención. Tampoco fue posible estimar gastos de administración.

Por un lado, aunque infructuoso, el intento de obtener valores para indicadores de resultados permitió identificar claramente los vacíos de los sistemas de información que será necesario superar para contar a futuro con evidencia sobre eficacia, eficiencia, economía y calidad de la intervención.

Además, los datos construidos sobre cantidades de beneficiarios, cantidad de prestaciones ofrecidas y estimaciones de costo servirán como línea de base para monitorear la eficacia y eficiencia de aquellos subcomponentes que se decida continuar.

► PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La primera y principal conclusión de los evaluadores es que debe seguir existiendo una intervención pública cuyo principal objetivo sea disminuir la probabilidad de reincidencia en actividades criminales de quienes han sido privados de libertad.

Por un lado, porque *“...el problema del incremento de la criminalidad y de la violencia está en el primer lugar de la agenda pública y de las preocupaciones de los ciudadanos uruguayos, lo que se justifica dado el alto costo social y económico de la delincuencia”*.

Por otro, se señala que la evidencia internacional muestra que los programas de rehabilitación pueden ser eficaces, siempre que cumplan determinadas condiciones: diseño bien fundamentado y minucioso, implementado por personal altamente calificado y suficientemente numeroso, brindando tratamientos intensivos, personalizados y flexibles, que comiencen en la etapa de reclusión y continúen luego de la liberación.

Claramente, se trata de servicios complejos y caros. No obstante, dado el alto costo del delito para la sociedad, inversiones exitosas en este tipo de políticas tienen retornos altos.

(I) DISEÑO

Se recomienda, primero incorporar (o fortalecer) subcomponentes que atiendan aquellos factores de riesgo que según la literatura especializada tienen más incidencia en la probabilidad de reincidencia. Entre otros: patrones de personalidad antisocial, reemplazo de vínculos que reduzcan el apoyo social al crimen, tratamiento de abuso de sustancias, cuidado de la salud mental, residencia segura en libertad, e inserción laboral. En el mismo sentido, se sugiere estudiar la pertinencia de discontinuar o derivar a otros organismos públicos subcomponentes con escasa relación con los factores de riesgo de la reincidencia. A modo de ejemplo, discontinuar la entrega de materiales o derivar la asistencia psicológica a menores familiares de privados de libertad. No obstante se advierte que

"...en los casos en que se acuerde con otros organismos la derivación, el PNEL debería mantener funciones de acompañamiento de los beneficiarios y apoyo a la prestación de servicios, dados los problemas de estigmatización y vulnerabilidad de la población que atiende la intervención".

Los evaluadores recomiendan que este tipo de cambios profundos en el diseño debe ser coordinado a nivel del INR, unidad ejecutora de la que el PNEL forma parte y que tiene el mandato de regir todo el sistema penitenciario nacional. En particular, se señala que el diseño de la intervención del PNEL debe delimitar responsabilidades y funciones entre INR, PNEL y la dirección de cada establecimiento carcelario, que, como

liberados) con riesgo de reincidencia real, ofreciendo tratamientos más intensivos a los beneficiarios con mayor probabilidad de reincidencia. También se sugiere excluir a los familiares de la población objetivo del PNEL. Si bien se reconocen las necesidades específicas de ese grupo, derivadas de que uno de sus miembros está o estuvo privado de libertad, se señala que las mismas deberían ser atendidas por otros organismos públicos.

Tercero, se recomienda establecer un esquema de monitoreo sistemático, y contratar evaluaciones cuando sea necesario para permitir un ajuste fino de las prestaciones y tratamientos implementados. Esta última recomendación deriva del hecho de que, como



se indicó, al momento de la evaluación no estaban suficientemente delimitadas. En esta línea se recomienda que, cuando sea pertinente, esas grandes definiciones se incorporen al proyecto de ley orgánica del INR, en el momento de la evaluación estaba a estudio del Poder Legislativo.

Segundo, se recomienda acotar la definición de población objetivo a todos los privados de libertad y a los liberados recientes (ej. hasta cinco años después de

en cualquier otro caso de políticas, las mejores prácticas internacionales deben adaptarse y probarse en el contexto particular de cada país que las aplica.

Desde AGEV se hace notar que la debilidad de los sistemas de información necesarios para la gestión y monitoreo no es exclusiva del PNEL sino que afecta a todo el sistema penitenciario. En cualquier caso, parece razonable que en el futuro el PNEL utilice sistemas de infor-

mación a crearse para el INR. Pero para ello es necesario que quienes construyan dichos sistemas (en particular, el Sistema de Gestión Carcelaria, para el que ya existe un diseño preliminar) tengan en cuenta los requerimientos específicos del PNEL para cumplir con su propósito.

(II) IMPLEMENTACIÓN

En acuerdo con AGEV, a nivel de implementación los evaluadores se concentraron en desarrollar recomendaciones que se ajustaran lo más posible a la órbita de toma de decisiones del Director del PNEL (aunque algunas puedan requerir recursos humanos o financieros externos).

Como estrategia general se sugiere apoyar todos los procesos de cambio en las capacidades humanas actualmente disponibles en el PNEL, y desarrollarlos en fases de complejidad progresiva. Por ejemplo, una primera fase debería estar orientada a consolidar cambios que ya han sido previstos o que surgen como más accesibles a partir de la presente evaluación. Una segunda fase implicaría revisiones y estudios de mayor profundidad, atacando problemas más estructurales.

En esta línea se recomienda que en la medida que se vayan concretando las redefiniciones de diseño indicadas anteriormente, se revise la estructura organizativa del PNEL, se formalicen y optimicen los procesos críticos y se establezca la práctica de planes operativos anuales. En relación a éstos se recomienda: i). estimar anualmente población objetivo para cada subcomponente; ii). establecer metas de cobertura factibles y razonables en términos de impactos esperados; y iii). se estimen los recursos necesarios para su implementación para proponerlos y solicitar la decisión política correspondiente.

Acerca de la revisión de la estructura organizativa, de procesos críticos y de sistemas de información que los sostengan, se indica la necesidad de que las mismas no incluyan sólo a Patronato Montevideo, sino que integren (y sirvan para reforzar) a las restantes 19 estructuras del interior del país.

Por otra parte, dada la importancia de los RR.HH. para el éxito de los programas de rehabilitación, se enfatiza la necesidad de contar con un plan de gestión de capacidades humanas, que incluya las dimensiones de selección, entrenamiento y calificación continua, y supervisión del personal.

Con el objetivo de conocer y mejorar los niveles de eficiencia de la intervención se sugiere modificar y desarrollar técnicas y sistemas contables para permitir el costeo de los bienes y servicios ofrecidos, y la identificación de gastos de administración.

Además, considerando la relevancia de los aportes financieros de terceros en el presupuesto de la intervención y las oportunidades que brinda ser un ámbito de políticas usualmente beneficiado por esfuerzos de cooperación nacional e internacional, se recomienda profesionalizar la función de captación de esos recursos. De todas formas, se advierte del peligro de que subcomponentes críticos puedan perder sostenibilidad por depender de fondos no estables en el mediano plazo.

En tanto se reconoce que el relacionamiento con otras instituciones públicas y privadas es crucial tanto para obtener financiamiento como para implementar varios de los subcomponentes, se recomienda hacer un esfuerzo por formalizar y fidelizar las alianzas actualmente logradas.

➤ ACUERDO DE MEJORA OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO MINISTERIO DEL INTERIOR

A continuación se presenta una síntesis de las principales acciones de mejora acordadas entre la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Ministerio del Interior relativas a la intervención Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados.

El objetivo de los acuerdos de mejora es contribuir al fortalecimiento de las intervenciones públicas a través de la identificación e instrumentación de acciones de mejora que optimicen su diseño, implementación y/o desempeño.

Estas acciones fueron identificadas por los equipos técnicos de AGEV y de la intervención evaluada a partir de las conclusiones y recomendaciones resultantes del proceso de evaluación DID. El proceso dio lugar a la celebración del Acuerdo de Mejora entre ambos organismos.

Diseño

- ➔ Elaborar una estrategia global de la intervención consistente con el diagnóstico inicial de los determinantes de la reinserción de personas privadas de libertad y liberados. Incluir servicios específicos que atiendan directamente a los factores de riesgo de reincidencia.
- ➔ Adoptar una definición de población potencial y objetivo consistente con la definición del problema y la estrategia, priorizando PPL en situación de pre-egreso y en un período (máximo) luego del egreso. Segmentar los beneficiarios de la intervención según niveles de riesgo de reincidencia. Revisar y ajustar los productos/servicios de acuerdo con estrategia global de la intervención.
- ➔ Diseñar protocolos de atención ajustados al perfil del beneficiario y a la estrategia global de la intervención. Focalización de tratamientos más intensos en PPL/Liberados con mayor probabilidad de reincidencia.
- ➔ Identificar áreas de derivación a otros organismos del Estado y/o privados la atención de PPL/Liberados y familiares con mayor grado de vulnerabilidad. Establecer diferentes tipos de modalidades de derivación personalizada de usuarios del PNEL según instituciones y perfiles de beneficiarios.
- ➔ Definir indicadores de monitoreo y evaluación de reincidencia delictiva para beneficiarios del PNEL. Establecer metas (resultados esperados) para cada indicador definido. Diseñar e implementar sistema de registro de beneficiarios.
- ➔ Identificar instrumentos para la detección del riesgo de reincidencia.

Implementación

- Rediseñar la estructura organizativa de cargos, de acuerdo a la estrategia global de la intervención y marco institucional contenido en el Proyecto de Ley Orgánica del INR.
- Definir el mapa de procesos de la intervención, acorde a las 5 áreas de trabajo prioritarias: Emprendimientos y Bolsa de Trabajo; Asistencia; Administración/Gestión; Staff (incluye Gestión de la Calidad, Procesos y RR.HH.; Comunicación; Estadística y Sistemas de Información); Recreación, Cultura y Deporte.
- Estructurar Patronato a nivel nacional con estructuras departamentales con perfil técnico y de gestión, y unificar el perfil honorario en la Comisión Honoraria de Montevideo.
- Elaborar plan de gestión de recursos humanos que incluya: selección de personal; entrenamiento y calificación continua; supervisión.
- Crear una planificación anual financiera para la gestión del PNEL. Unificar criterios de ingresos en la contabilidad, por Patronato departamental, discriminando por componentes y concepto del gasto.
- Profesionalizar la función de obtención de recursos de terceros, mediante un equipo técnico que busque celebrar acuerdos y convenios institucionales. Elaborar propuesta de "Política de Voluntariado".
- Definir política de comunicación y promoción de la institución y sus servicios, dirigida a beneficiarios y sus entornos.



JOSÉ ARTIGAS
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES
BICENTENARIO.UY



**Dirección de Gestión y Evaluación
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. 8005 / 8001
contacto@agev.opp.gub.uy
www.agev.opp.gub.uy