



Modelo de intervención para sanciones no privativas de
libertad para adolescentes en Uruguay: evaluación de diseño
e implementación

Informe Final

Noviembre de 2021

UNICEF

AGRADECIMIENTOS

El equipo de evaluación¹ agradece a las personas e instituciones que han participado y colaborado desde diferentes lugares, con receptividad y entusiasmo, promoviendo y habilitando el acercamiento a la realidad del sistema de justicia juvenil en Uruguay, así como a la producción de conocimiento. Sin el apoyo de los y las funcionarias de INISA-PROMESEC, INAU, Movimiento Gustavo Volpe, Renacer, Opción, Proyecto Miguel Magone, Poder Judicial y Fiscalía, así como de la supervisión de UNICEF, este trabajo no hubiera sido posible. Esperamos profundamente que los hallazgos y conclusiones presentados colaboren en la continuidad de creación de políticas públicas que actúen en pro de la mejora de las prácticas profesionales e institucionales a nivel nacional.

¹ Equipo de evaluación: Lucía Barboni (Directora), Margarita Thove (Jefa de Campo), José Techera (Investigador), Mario Spangenberg (Asesor Legal), Antonio Andrés-Pueyo (Consultor). Anexo 2 – Perfil del equipo evaluador para detalles del perfil del equipo evaluador.

TABLA DE CONTENIDO

ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS.....	4
ACRÓNIMOS.....	5
RESUMEN EJECUTIVO.....	6
1. CONTEXTO NACIONAL Y ANTECEDENTES.....	14
1.1 Contexto sociodemográfico.....	14
1.2 Marco jurídico para Sanciones No Privativas de Libertad (SNPL)	15
1.2.1 Marco normativo internacional.....	15
1.2.2 Marco normativo nacional	16
1.2.3. Contexto Normativo e Institucional del Modelo	17
1.2.4. Modelos de intervención de SNPL para adolescentes en conflicto con la Ley penal en Latinoamérica.....	17
1.3 Rol de UNICEF.....	20
2. OBJETO DE LA EVALUACIÓN	20
2.1. Marcos programáticos y actores involucrados	21
2.2 Teoría del Cambio (TdC) del Modelo de intervención para sanciones no privativas de libertad para adolescentes en Uruguay.	23
3. PROPOSITO, OBJETIVOS Y ALCANCES DE LA EVALUACION	24
3.1 Propósito de la evaluación	24
3.2 Objetivos de la evaluación.....	24
4. ALCANCE DE LA EVALUACIÓN.....	26
5. MARCO DE LA EVALUACIÓN	27
6. METODOLOGIA DE LA EVALUACIÓN.....	28
6.1 Diseño metodológico.....	28
6.2 Técnicas de recolección de datos y muestreo	30
6.3 Análisis de la información.....	33
6.4 Limitaciones.....	36
7. HALLAZGOS	38
7.1 Pertinencia	38
7.2 Eficacia	44
7.3 Sostenibilidad	62

7.4 Género y Derechos Humanos.....	72
8. CONCLUSIONES	76
8.1 Pertinencia	76
8.2 Eficacia	77
8.3 Sostenibilidad	78
9.4 Incorporación del enfoque de género y derechos humanos.....	79
9. LECCIONES APRENDIDAS	80
9.1. Pertinencia	80
9.2. Eficacia.....	80
9.3. Sostenibilidad	81
9.4. Incorporación del enfoque de Género y Derechos Humanos	81
10. RECOMENDACIONES	82
BIBLIOGRAFÍA	89
Anexo 1 – Matriz de evaluación	93
Anexo 2 – Perfil del equipo evaluador.....	98
Anexo 3 – Instrumentos para recopilación de información.....	102
Anexo 4 – Aprobación del comité de ética	121
Anexo 5 – Consentimientos informados	122
Anexo 6 – Control de calidad.....	131
Anexo 7 – Cronograma y entregables	132
Anexo 8 – Términos de referencia	134

ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS

Tabla 1: Usuarios y usos de la evaluación.....	25
Tabla 2: Criterios y preguntas de evaluación.....	27
Tabla 3: Actores involucrados en el trabajo de campo según instrumento utilizado y cobertura geográfica.....	30
Tabla 4: Personas entrevistadas durante trabajo de campo por departamento, institución y rol profesional.	32
Tabla 5: Funcionarios vinculados y encuestados en el trabajo de campo por Departamento.	33
Tabla 6: Limitaciones internas y externas.....	37
Tabla 7: Distribución de técnicos por Departamento.....	66
Tabla 8: Presupuesto en 2019 (pesos uruguayos)	70
Figura 1: Actores involucrados por institución o rol.....	22
Figura 2: Teoría del Cambio – Modelo de Sanciones No Privativas de Libertad (MSNPL) para Adolescentes en Uruguay.....	23
Figura 3: Distribución de entrevistas a referentes según departamento.	32
Figura 4: Tipos de actividades y servicios que reciben los adolescentes	39
Figura 5: Funcionarios de INISA, INAU y OSC en convenio vinculados y encuestados según departamento	43

ACRÓNIMOS

ASSE	Administración de los Servicios de Salud del Estado
CADH	Convención Americana de Derechos Humanos
CDPD	Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad
CNA	Código de la Niñez y la Adolescencia
CPP	Código del Proceso Penal
DAC-OECD	Development Assistance Committee-Organization for Economic Co-operation and Development
DDHH	Derechos Humanos
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
IIN	Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes
INAU	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
INISA	Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente
LA	Libertad Asistida
LP	Línea de Pobreza
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MSNPL	Modelo de Intervención para Sanciones No Privativas de Libertad para Adolescentes en Uruguay
ONU	Organización de la Naciones Unidas
OSC	Organización de la sociedad civil
PROMESEC	Programa de Medidas Socioeducativas Comunitarias
PSC	Prestación de Servicios a la Comunidad
RRHH	Recursos Humanos
SCP	Suspensión Condicional del Proceso
SIRPA	Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente
SNPL	Sanciones No Privativas de Libertad
UdelaR	Universidad de la República
UCU	Universidad Católica del Uruguay
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNEG	United Nations Evaluation Group

Descripción general del modelo de intervención para sanciones no privativas de libertad para adolescentes en Uruguay: evaluación de diseño e implementación.

Uruguay es reconocido internacionalmente por haber ratificado normas y reglas que refieren de forma aplicada a DDHH. Sin embargo, cuenta con antecedentes de vulneraciones e incumplimientos de garantías básicas y DDHH en el ámbito penitenciario. Por ejemplo, fue observado en 2009 tras el informe realizado por Nowak (2010), relator oficial de Naciones Unidas, que constató, entre otras cosas, las altas tasas de personas privadas de libertad en todos los grupos etarios en comparación con otros países de similares características socioeconómicas y demográficas. Adicionalmente, en 2013 el Comité de Derechos Humanos exhortó al país a ampliar la integración de sanciones alternativas a la prisión, basándose en los principios básicos que proponen las Reglas mínimas de la Organización de las Naciones Unidas sobre estas medidas (Reglas de Tokio). Por otra parte, en 2015 el Comité sobre los Derechos del Niño observó a Uruguay por el uso excesivo de privación de libertad de menores de 18 años, el limitado uso de sanciones no privativas de libertad y la carencia de programas en pro de la reintegración social de estos jóvenes.

El Comité sobre los Derechos del Niño instó al Estado a realizar una revisión global de las políticas públicas inherentes al sistema judicial y penitenciario y a promover la aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad tales como la libertad vigilada o asistida, la reparación del daño, la prestación de servicio a la comunidad y apoyo psicosocial; y a utilizar la privación de libertad como último recurso -tal como la legislación local y múltiples directrices y recomendaciones internacionales lo prevén-, adhiriendo al principio de excepcionalidad. Si bien el Código de la Niñez y la Adolescencia de Uruguay (Ley 17.823 de 2004) enumera una serie de medidas socioeducativas alternativas a la privación de libertad, los reportes estadísticos del Poder Judicial de -al menos- los diez años transcurridos hasta 2018, reflejan la adopción minoritaria de este tipo de sanciones.

Por otro lado, la definición de las sanciones no privativas de libertad en la normativa nacional era escasa y superficial, derivando en metodologías de abordaje y ejecución de este tipo de sanciones que no estaban sistematizadas, no formaban parte de un programa articulado ni estaban alineadas interinstitucionalmente. Esta carencia en las conceptualizaciones y delimitaciones de las intervenciones impactaba en la garantía de los derechos de los adolescentes, quedando la metodología de trabajo bajo la discrecionalidad de los y las profesionales que gestionaban las medidas.

A partir de los antecedentes mencionados, en 2015 las instituciones reunidas en la Mesa de Sanciones No Privativas de Libertad (UNICEF, Fiscalía, INAU, INISA, Poder Judicial, ANONG) comenzaron a promover la creación de un Modelo de intervención para Sanciones No Privativas de Libertad para adolescentes en Uruguay (de aquí en más, MSNPL o el Modelo). El Modelo funciona como un dispositivo de trabajo en búsqueda de criterios homogéneos que permitan cumplir con las garantías de procesos y ejecuciones, así como con intervenciones pautadas y concretas, ofreciendo un protocolo único a nivel nacional. En 2018 se publicó el MSNPL con lineamientos programáticos específicos orientados a describir en su planificación, gestión y seguimiento, las medidas de Libertad Asistida (de aquí en más, LA) y de Prestación de Servicio a la Comunidad (de aquí en más, PSC). Además, el Modelo anexa todos los formularios de registro vinculados con cada proceso pautado.

Propósito, objetivos, y usuarios de la evaluación.

El presente trabajo tiene como propósito fundamental la evaluación formativa del Modelo en su primer año de ejecución, con los objetivos de evaluar su diseño, la eficacia en su implementación, los primeros resultados, extraer lecciones aprendidas y recomendaciones para su mejora.

Los propósitos específicos de esta evaluación del Modelo de Intervención de sanciones no privativas de libertad fueron dos: (I) analizar la pertinencia del diseño, así como (II) la eficacia de las prácticas ejecutadas y sus eventuales primeros resultados, detectando los factores que influyen positiva o negativamente en su implementación hasta el momento que permita una valoración del diseño y la aplicación del Modelo, con el objetivo de detectar fortalezas, debilidades, nudos y aprendizajes para su ajuste y mejora continua.

El objetivo de la evaluación fue evaluar el Modelo en su primer el diseño primer año de ejecución, en relación con su diseño, la eficacia en su implementación, y resultados, con el fin de extraer lecciones aprendidas y recomendaciones para su mejora.

Audiencia para la Evaluación

La audiencia prevista de la evaluación incluye y sus INAU INISA y OSC como instituciones responsables de la ejecución de medidas y miembros clave del gobierno, la Fiscalía y Poder Judicial como miembros del sistema de justicia y UNICEF Uruguay. El INISA a través del Programa de Medidas Socioeducativas con base Comunitaria (PROMESEC), tendrá a disposición los hallazgos de esta evaluación para informar el trabajo sobre la atención de adolescentes en el Interior del país, y con Organizaciones de la Sociedad Civil (Opción, Renacer, Gustavo Volpe en Montevideo, Proyecto Magone, en Salto). UNICEF también utilizará las conclusiones y recomendaciones de la evaluación para mejorar su respuesta y apoyo al Gobierno de Uruguay en la evolución de Modelo de Intervención de sanciones no privativas de libertad. En resumen, los hallazgos de esta evaluación permiten dar cuenta de posibles cambios a implementar en los distintos niveles de la política, logrando la sostenibilidad del modelo y mejorando la calidad de vida de la población destinataria y atendida.

Metodología

La metodología de la presente evaluación fue no experimental, integró técnicas cualitativas y cuantitativas y consideró la participación de varios grupos de interesados, incluyendo a los adolescentes. La evaluación es de carácter formativo y evalúa los criterios de evaluación: Pertinencia, Eficacia y Sostenibilidad. Las técnicas de levantamiento de información incluyeron una revisión documental de los legajos y formularios de los adolescentes que cumplieron sanciones no privativas de libertad; una encuesta respondida por 19 de los 45 adolescentes que estaban cumpliendo LA o PSC, un grupo focal y una entrevista grupal con adolescentes convocados por las instituciones ejecutoras del Modelo; 22 entrevistas semiestructuradas con personal calificado de dichas instituciones y con personal referente del sistema de justicia juvenil; y una encuesta auto administrada al personal que trabaja directamente en el abordaje de las medidas no privativas de libertad, respondida por 46 de los 87 funcionarios a los que estaba dirigida..

Es preciso mencionar que la evaluación transcurrió en momentos de cambios importantes en la legislación penal juvenil. Durante la elaboración del MSNPL el Código del Proceso Penal uruguayo incorporó la figura de la Suspensión Condicional del Proceso (SCP), que implicaba un acuerdo entre partes con el fin de evitar los procesos judiciales para infracciones cuyo nivel de gravedad no lo amerite.

Esta figura desplazó a la LA prevista en el Modelo y pese a no ser una sanción, igualmente establecía derivaciones para el seguimiento por parte de las mismas instituciones referentes del cumplimiento de las SNPL. En julio de 2020 la SCP fue derogada mediante la Ley de Urgente Consideración Nº 19.889, pero el trabajo de campo ya había finalizado para ese entonces.

Hallazgos

A. PERTINENCIA

Hallazgo 1. En general, los adolescentes consultados y que cumplen las sanciones de LA y PSC están conformes con las actividades que realizan en el marco del Modelo. Como aspecto de mejora, muchos mencionan como importante para el cumplimiento de la sanción que las actividades propias de la medida no privativa no se superpongan con horarios de educación formal, al tiempo que prefieren más propuestas orientadas al empleo. Incluso manifiestan la necesidad de trabajar y de obtener mayor respuesta en la atención en salud mental y temas relativos a consumo problemático de estupefacientes.

Hallazgo 2. A nivel teórico, el diseño del Modelo de Intervención para sanciones no privativas de libertad para adolescentes en Uruguay se ajusta a los instrumentos internacionales de referencia acuñados y promovidos por la Asamblea General de Naciones Unidas, como guías de buenas prácticas. La Convención sobre los derechos del niño, las Reglas de Beijing, Riad y Tokio constituyen el marco jurídico internacional que se menciona y desarrolla en el Modelo afirmando su consideración al momento del abordaje con adolescentes imputados con medidas no privativas de libertad por el sistema de justicia penal y garantizar sus derechos. Sin embargo, no se incluyen dentro de ese desarrollo las Reglas de la Habana y Bangkok.

Hallazgo 3. A nivel local el diseño del Modelo de Intervención para sanciones no privativas de libertad para adolescentes en Uruguay se enmarca en la política e instituciones uruguayas destinadas al cumplimiento y abordaje de las sanciones privativas y no privativas de libertad de adolescentes; considerando en su creación la normativa vigente vinculada con el sistema penal juvenil, y con la regulación general de aspectos inherentes a la niñez y adolescencia. Se destaca el Código de la Niñez y Adolescencia (CNA) que si bien menciona algunas pautas que dan garantía de los derechos de esa población no profundiza sobre el abordaje con adolescentes sancionados con medidas alternativas a la privación de libertad.

Hallazgo 4. Los actores referentes reconocen al Modelo como un insumo que promueve y garantiza los derechos de los adolescentes con SNPL y protocoliza el trabajo profesional. Montevideo concentra la mayor cantidad de técnicos y espacios adecuados de atención. Si bien ello es esperable debido a que la capital concentra aproximadamente la mitad de la población del país, existen departamentos del resto del país donde la oferta y formación especializada de los mismos es baja. Las carencias técnicas y de infraestructura de departamentos como Maldonado, Paysandú, Salto, Rivera deben ser tenidas en consideración a fin de fortalecer la aplicabilidad del MSNPL.

B. EFICACIA

Hallazgo 5. No puede establecerse que todos los actores conocen y aplican el Modelo. Se observa cierto desconocimiento del Modelo por parte de los distintos actores del sistema de justicia (fundamentalmente fuera de Montevideo), conocimiento que varía en grado de profundidad, y

la no aplicación en algunos casos.

Hallazgo 6. La valoración global de la creación del MSNPL es positiva, considerándose por la mayoría de los actores como una guía necesaria en pro de la unificación de criterios y el cumplimiento de garantías. Aun percibiendo con claridad las ventajas que el Modelo conlleva, también se puntualizan distintas desventajas y limitaciones, fundamentalmente en lo que a suficiencia de recursos para su implementación y contemplación de diversidad territorial respecta.

Hallazgo 7. Las SNPL no se aplican siguiendo los procedimientos y registros pautados, detectándose a través de la encuesta con funcionarios y adolescentes, la revisión de legajos, y entrevistas con informantes calificados, que existe una discrecionalidad al momento de seguir el paso a paso previsto por el MSNPL, y que, además, existen otras variables como ser la SCP que atraviesa su implementación y correcta puesta en práctica en lo que a sanciones respecta.

Hallazgo 8. El MSNPL hace alusión a tres ejes desde los cuáles las intervenciones con adolescentes deberían gravitar, describiendo brevemente lo que implicaría la responsabilización, la restitución y la habilitación como premisas fundamentales a llevarse a cabo desde las acciones a ejecutarse en el cumplimiento de la medida. En líneas generales se valora que el ajuste es parcial, tratándose de un punto débil en la ejecución de las medidas, recomendándose su revisión a futuro para un ajuste integral y sostenido desde actividades que den cuenta de una orientación apoyada en los pilares de intervención. El ajuste está orientado principalmente hacia el eje de habilitación y de forma secundaria al de restitución, y en general, con ciertas debilidades.

Hallazgo 9. Acorde al análisis cualitativo de entrevistas con informantes calificados, surge que los factores que inciden en el cumplimiento de las SNPL son aquellos vinculados al apoyo y acompañamiento de referentes afectivos e institucionales, al tipo, duración, contenido y seguimiento de actividades que incluye la sanción, a la claridad de la información inherente al paso a paso del proceso, a los recursos humanos y materiales existentes, a los factores de riesgo que de base se presentan en la vida de los jóvenes y la receptividad de los mismos respecto a los objetivos de la medida.

C. SOSTENIBILIDAD

Hallazgo 10. UNICEF trabaja promoviendo y articulando un espacio de intercambio donde se convoca a las distintas instituciones con el fin de compartir experiencias, acordar abordajes y convenios y unificar criterios. En esta Mesa interinstitucional todas las organizaciones confluyen y las personas referentes son convocadas para trabajar en el marco del Modelo y de las sanciones no privativas y suelen reunirse mensualmente con al menos un representante por institución parte. Adicionalmente, existen distintos convenios entre el ente responsable de ejecutar las SNPL y OSC, INAU y otras instituciones que promueven la distribución territorial, aunque aún se observan dificultades al momento de cubrir todo el territorio.

Hallazgo 11. La designación de recursos humanos no se corresponde con lo sugerido en el MSNPL, surgiendo del análisis que hay técnicos contratados para la tarea, pero ni son los que prevé el modelo respecto a conformación de equipos interdisciplinarios, ni en cantidad, ni son necesariamente contratados exclusivamente para los objetivos del Modelo.

Hallazgo 12. En Uruguay existen diversas instituciones involucradas en la ejecución de las sanciones no privativas de libertad de adolescentes lo que dificulta acceder a conocer el monto total de recursos financieros asignados al cumplimiento del MSNPL. Por ley, el INISA es la única institución pública en percibir presupuesto para el cumplimiento de estas intervenciones. El INISA no posee la infraestructura adecuada, ni la capacidad técnica sugerida en el Modelo para desempeñarse a nivel nacional, por lo cual desde dicha institución se generaron convenios con Organizaciones de la Sociedad Civil. El INAU (estatal y con presupuesto propio) también colabora en dicha ejecución en algunos departamentos del país.

Hallazgo 13. Surgen elementos como el esfuerzo en pro de la alineación del MSNPL con la normativa nacional e internacional, la búsqueda de la mejora general del funcionamiento del sistema, y la apuesta por el trabajo interinstitucional desde criterios unificados, que suponen estrategias necesarias en pro de la sostenibilidad. Sin embargo, aún no hay claridad respecto a la implementación suficiente y/o adecuada de estrategias que promuevan la correcta ejecución del MSNPL, su difusión, así como la asignación de recursos necesarios.

A. GÉNERO Y DERECHOS HUMANOS

Hallazgo 14. El diseño del MSNPL se ajusta a la normativa internacional que refiere a derechos humanos y a partir de la cual también se desprende el enfoque de equidad. Se presenta en menor medida el de género, siendo un enfoque que no se aborda con profundidad ni de manera explícita en el Modelo.

Hallazgo 15. En la implementación del Modelo de Intervención para Sanciones no privativas de libertad para adolescentes en Uruguay se visualizan prácticas que hacen al reconocimiento de distintos derechos humanos de esta población como derechos a la educación, participación, identidad, buen trato, privacidad, penas justas y protección contra la discriminación, entre otros. Sin embargo, no se encuentra en la práctica un lineamiento de acciones en clave de derechos humanos, ni equidad, ni género. A su vez, sucede que la población de mujeres cumpliendo este tipo de medidas es muy pequeña y no fue posible reconocer un abordaje diferencial por sexo.

Conclusiones

Esta evaluación evaluó la relevancia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad, así como la equidad e igualdad de género, del Modelo de intervención para sanciones no privativas de libertad. A continuación se presentan algunas conclusiones que la evaluación extrae de la evidencia presentada en este reporte de evaluación. Las conclusiones incluyen reflexiones sobre el desempeño del Modelo de Intervención evaluado a través de los lentes de los criterios de evaluación, la teoría del cambio y las implicaciones para el género y los derechos humanos.

A. PERTINENCIA

La relevancia del Modelo de Intervención para el contexto, aunado a la necesidad de contar con un modelo que unificara criterios de abordaje donde se garantizaran y reconocieran los derechos de adolescentes en situación de conflicto con la Ley penal fue sólida. En ese sentido, el Modelo constituye un avance importante, pero sería recomendable una actualización de la oferta de SNPL en el CNA que permita ampliar las posibilidades de sanción.

La creación del Modelo es vista positivamente por los actores institucionales y también es positiva la valoración positiva de los adolescentes. El Modelo fue muy relevante ya que brinda

garantías políticas y técnicas de pautas de abordaje a seguir, incorporando como marco de referencia normativo internacional a la Convención sobre los Derechos del Niño, las Reglas de Beijing, Riad, Tokio y como normativa nacional el Código de la Niñez y Adolescencia.

B. EFICACIA

La mayoría del personal técnico entrevistado reconoce el modelo y lo utiliza como herramienta guía para la implementación de la sanción no privativa. Sin embargo, la aplicación no es homogénea. Quienes reconocen el Modelo más frecuentemente son los técnicos, funcionarios en general y referentes institucionales que han participado o tienen vínculo cercano a integrantes de la Mesa de trabajo interinstitucional liderada por UNICEF. Es imprescindible que, para su adecuada ejecución, todos los actores institucionales reconozcan el MSNPL. Asimismo, de la evaluación surge que los formularios de registros de trabajo previstos en el Modelo no son utilizados cabalmente y además no se cuenta con un sistema informático que facilite el monitoreo de los procesos.

C. SOSTENIBILIDAD

Existen varias amenazas a la sostenibilidad del Modelo. Por un lado, en la evaluación surge evidencia de múltiples discrepancias a nivel de funcionamiento entre instituciones. Mientras no se efectivice la centralización del modelo en el INISA, es necesario profundizar los convenios interinstitucionales que garanticen el cumplimiento de los objetivos y procedimientos previstos en el Modelo. UNICEF posee un papel clave en la mejora en la articulación del trabajo entre instituciones. Por otra parte, en las entrevistas realizadas los técnicos mencionaron recurrentemente la carencia de recursos para la implementación del Modelo, y, en definitiva, de las intervenciones relativas a las SNPL. El Modelo ordena, unifica y sistematiza las prácticas que ya se realizaban pero no implica grandes cambios en la distribución de recursos económicos. En el mismo sentido, la designación real de recursos humanos no se condice con la propuesta en el Modelo, ya que tras su implementación no se han seguido exactamente los lineamientos propuestos en la conformación de equipos técnicos. En particular, la evaluación muestra que existen diferencias estructurales importantes entre Montevideo y el resto del país, siendo en la capital donde se concentran más técnicos, con mayor capacitación, mejores condiciones y espacios para la ejecución de las medidas.

D. GÉNERO Y DERECHOS HUMANOS

Los resultados de esta evaluación indican que el Modelo de Intervención carece de un enfoque explícito que contemple las necesidades diferenciadas de adolescentes mujeres y varones en el transcurso del cumplimiento de la medida sancionadora. Además, el Modelo no integra a su marco jurídico las Reglas de la Habana, ni las Reglas de Bangkok, a pesar de que las menciona. Esto último deja abierta la duda sobre la consideración y reconocimiento de las diferencias para el abordaje con adolescente por género, sexo, o para las minorías si las hubiese. De hecho, el Modelo no plantea un abordaje distinguido según sexo o características específicas como puede ser el caso de adolescentes trans o migrantes.

Lecciones aprendidas

Esta evaluación evaluó la relevancia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad, así como la equidad e igualdad de género, del Modelo de intervención para sanciones no privativas de libertad. A continuación se

presentan algunas conclusiones que la evaluación extrae de la evidencia presentada en este reporte de evaluación. Las conclusiones incluyen reflexiones sobre el desempeño del Modelo de Intervención evaluado a través de los lentes de los criterios de evaluación, la teoría del cambio y las implicaciones para el género y los derechos humanos.

A. PERTINENCIA

- La estructuración de un Modelo de intervención de alcance nacional requiere de la participación de múltiples actores trabajando de forma articulada y de un enfoque sistémico.
- La complejidad que supone el diseño de un Modelo que logre consolidar, no sólo teóricamente, sino también desde la práctica, la articulación de una propuesta que contemple las necesidades de la población beneficiaria, en un terreno preparado para su ejecución.

B. EFICACIA

- Resulta indispensable al momento de poner en marcha un Modelo de intervención que orienta al paso a paso de la ejecución de las SNPL, que el sistema de justicia provea de profesionales especializados en la materia de adolescentes a todos los departamentos del país.
- La implementación de un Modelo de intervención que promueva la unificación de criterios de trabajo y una mejor organización en las prácticas profesionales, requiere de un proceso de esfuerzo continuado en su articulación, difusión, capacitación, actualización y seguimiento.
- La familia es un pilar fundamental en el acompañamiento de los adolescentes en la ejecución de la SNPL y en el cumplimiento exitoso de la misma.

C. SOSTENIBILIDAD

- La abogacía es una estrategia clave para mantener en funcionamiento el Modelo
- Resulta imprescindible la disponibilidad de acceso a un presupuesto detallado que permita visualizar con claridad la planificación y gestión de los recursos, alineados a la propuesta.

D. GÉNERO Y DERECHOS HUMANOS

- El enfoque de género es un eje de intervención indispensable en el trabajo con jóvenes que atraviesan procesos judiciales.

Recomendaciones

A. PERTINENCIA

Recomendación 1. Centralizar en una institución la gestión de la responsabilidad penal de los adolescentes.

Recomendación 2. Revisar las medidas socioeducativas no privativas de libertad previstas en el CNA, tanto en su contenido, como en la viabilidad de su aplicación con el objetivo de valorar su posible actualización y ajuste.

B. EFICACIA

Recomendación 3. Realizar una mayor promoción del modelo, difundiendo información sobre el mismo en las instituciones de forma coordinada, capacitando y acompañando al personal técnico en su ejecución y asignando los recursos necesarios.

C. SOSTENIBILIDAD

Recomendación 4. Favorecer más espacios formales de diálogo e intercambio institucional que trasciendan la presencia única de referentes, involucrando también a los equipos de trabajo directo con adolescentes.

Recomendación 5. Para asegurar la sostenibilidad del Modelo se deben solucionar las principales limitaciones en torno a la comunicación, la carencia de recursos, la ambigüedad del lugar que ocupan las SCP.

D. GÉNERO Y DERECHOS HUMANOS

Recomendación 6. Incluir el enfoque de género y derechos humanos de forma explícita en el cuerpo del protocolo de intervención, como parte imprescindible del abordaje.

1. CONTEXTO NACIONAL Y ANTECEDENTES

1.1 Contexto sociodemográfico

La República Oriental del Uruguay es un país situado al cono sur de Latinoamérica. Es el segundo país más pequeño de Sudamérica con una extensión territorial de 176.215 km². Según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) en el último censo poblacional de 2011, en el país había 3.286.314 habitantes. Tal cual lo indica su nombre, es una república presidencialista subdividida en 19 departamentos, siendo Montevideo con 1.3 millones de personas, la capital del país.

Uruguay se caracteriza por ser uno de los países de la región con mayor ingreso per cápita, bajos niveles de desigualdad y pobreza, y casi la ausencia de indigencia (Banco Mundial, 2019). Bajo el cálculo de ingreso del INE para medir la pobreza, en 2017 se estimó que un 7,9% de la población se encontraba por debajo de la Línea de Pobreza (LP) (INE, 2018). De acuerdo con el último censo de población, Uruguay se caracteriza por concentrar al 94,9% de su población en áreas urbanas, albergando a casi el 70% de su población en su capital y áreas metropolitanas (INE, 2011).

Las proyecciones de población del INE señalan que en Uruguay hay 250.115 adolescentes (personas entre 13 y 17 años). Del total, el 51,1% son varones y 48,9% mujeres. Se concentran mayoritariamente en áreas urbanas, allí residen el 95,5% de los adolescentes, el restante 4,5% de ellos viven en zonas rurales.

Con relación a la asistencia a centros educativos y logros académicos, la oficina de Investigación y Estadística del Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay (MEC, 2019)² afirma que, en 2018, en promedio más del 80% de los adolescentes entre 13 y 17 años asistieron a algún centro educativo formal, específicamente el 97,4% de los jóvenes de 13 años están dentro del sistema educativo, mientras que de los que tienen 17 años, asiste el 79,7%. Si su asistencia se observa geográficamente, la diferencia es pequeña, en la capital del país asisten algo más que en el resto del país, 91,8% frente al 90,4% de asistencia. Si bien el 86,7% de los adolescentes entre 15 y 17 años asisten a la educación formal, solamente el 57% lo hace en el nivel que le correspondería (tasa neta de asistencia ajustada al nivel). A su vez, si la asistencia se ve por sexo, las mujeres asisten más que los varones, en promedio su asistencia es del 92,4% y la de los varones es de 89,5%.

Por otra parte, desde el Poder Judicial se reportó que en 2019 hubo 222 adolescentes con procesos concluidos. El 95% de ellos son varones que tienen entre 16 y 17 años. Para el total de estos jóvenes, el sistema de justicia dispuso medidas privativas de libertad para un 45,7% y medidas socioeducativas no privativas para el 49,1% de ellos. La Rapiña³, Recepción⁴ y Hurto concentran casi el 75% de los

2 Logro educativo 2018 (sin publicar) <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/datos-y-estadisticas/estadisticas>

3 Ver definición en el art. 344 del Código Penal del Uruguay. Conlleva la sustracción de propiedad mueble mediante violencia y/o amenazas. En el art. 341 circunstancias agravantes del delito.

4 Ver definición completa en el art. 350 BIS del Código Penal del Uruguay. "El que, después de haberse cometido un delito, sin concierto previo a su ejecución, con los autores, coautores o cómplices, con provecho para sí o para

delitos cometidos por los adolescentes formalizados, tratándose todos ellos de delitos contra la propiedad.

En los múltiples informes publicados en al menos los últimos diez años surge con claridad la alta prevalencia del uso de privación de libertad como medida en sentencia ejecutoriada en la capital y algunos departamentos del país, no siendo respetada la excepcionalidad prevista, fundamentalmente tratándose de población joven (Duarte, 2017; Palummo, 2009; Palummo, 2010; Poder Judicial, 2009; Poder Judicial, 2010; Poder Judicial, 2011; Poder Judicial, 2012; Poder Judicial, 2013; Poder Judicial, 2014; Poder Judicial, 2015; Poder Judicial, 2016; Poder Judicial, 2017). Se sostiene que el trato del sistema de justicia hacia los adolescentes uruguayos ha sido especialmente punitivo, no adhiriéndose a las recomendaciones y directrices internacionales que insisten en la mínima utilización de este tipo de sanciones y en el trato especializado al adolescente en conflicto con la ley penal (ONU, 1985; ONU, 1989; ONU, 1990a; ONU, 1990b).

La descripción de todas las medidas socioeducativas no privativas en la ley es escasa y superficial. A partir 2015 se organizaron los procedimientos de ejecución de las medidas socioeducativas, a través del Instituto Nacional de Inclusión Adolescente (INISA). En 2018 nace el Modelo de intervención para SNPL para adolescentes en Uruguay para proponer lineamientos de intervención programática concretos orientados a describir las medidas de LA y PSC en su planificación, gestión y seguimiento (Morais de Ramírez, 2018). Dicho proceso de trabajo tuvo la promoción de UNICEF Uruguay.

1.2 Marco jurídico para Sanciones No Privativas de Libertad (SNPL)

1.2.1 Marco normativo internacional

Uruguay es un país reconocido positivamente por la ratificación de marcos normativos internacionales vinculados a temas de derechos humanos⁵. La jerarquía dada a los tratados internacionales de derechos humanos no surge expresamente de la Constitución. Sin embargo, los artículos 7, 72 y 332 de la Constitución plantean el respeto y promoción de los DDHH enumerados en la misma, y también aquellos que deriven de la dignidad de la persona humana y la forma republicana de gobierno. En este sentido y con relación al objeto evaluado, Uruguay ha ratificado el Pacto de Derechos Civiles y Políticos⁶; la Convención sobre los Derechos de la Niñez (CDN)⁷; la Convención sobre la Eliminación de

un tercero, adquiera, reciba u oculte dinero o efectos provenientes de un delito, o de cualquier manera interviniere en su adquisición, recepción u ocultamiento [...]”.

⁵ Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Uruguay. Comité de Derechos Humanos. 2 de diciembre de 2013. CCPR/C/URY/CO/5.

⁶ Establece en su artículo 9 que la prisión preventiva no será la regla general. Con relación a las medidas alternativas a la privación de libertad, en 2013 el Comité de Derechos Humanos instó a Uruguay a ampliar la incorporación de penas alternativas a la privación de libertad, teniendo en cuenta las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de libertad y las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de libertad para mujeres delincuentes (Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Uruguay. Comité de Derechos Humanos).

⁷ En 2015 el Comité sobre los Derechos de la Niñez observó a Uruguay por “(b) el excesivo recurso a la privación de libertad, tanto como medida preventiva como punitiva, y la prolongación de la duración de la prisión

todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)⁸; la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD)⁹; y la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH). Dichos Tratados Internacionales complementan el marco jurídico y el contexto político en el que se encuentra el Modelo de Sanciones No Privativas de Libertad (en adelante MSNPL).

1.2.2 Marco normativo nacional

En primer lugar, no surgen de la Constitución disposiciones específicas relativas a las medidas alternativas a las sanciones privativas de libertad referidas a adultos o menores de edad. Sin embargo, cabe resaltar que en el artículo 26 se prevé la reeducación y rehabilitación de los privados de libertad como objetivo del sistema carcelario, y prohíbe que las cárceles sirvan para mortificar¹⁰, siendo relevante para el objeto de estudio porque implica que la filosofía constitucional tiene como objeto la rehabilitación. Por lo que, un modelo que permita la concretización de medidas con este objetivo no violaría el precepto constitucional.

En términos legales, en 2004 se dispuso por medio de la Ley N°17.726 que en casos donde se imputen faltas o delitos sancionados con pena de multa, suspensión o inhabilitación no se podrá aplicar prisión preventiva al procesado. En la misma línea, en el Código del Proceso Penal, Ley N° 19.293, se hacen varias referencias a la posibilidad de disponer de medidas alternativas a la privación de libertad¹¹.

Referido específicamente a menores de 18 años, la Ley N° 17.823 Código de la Niñez y la Adolescencia (de aquí en adelante, CNA) establece en su artículo 76 el régimen penal relativo a la responsabilidad adolescente, y en su numeral 12 al delimitar el contenido de la sentencia, establece que *“La privación de libertad se utilizará sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda. Deberá fundamentar por qué no es posible aplicar otra medida distinta a la de privación de libertad”*.

No obstante, los principios mencionados, por modificación de la Ley N°19.055, la misma norma en su artículo 116 bis establece que en los casos en que el presunto autor de una infracción gravísima¹² sea mayor de quince y menor de dieciocho años, el Juez, a solicitud expresa de Fiscalía y luego de haber

preventiva; (c) el escaso uso de las medidas alternativas a la privación de libertad; (d) la falta de programas de recuperación y reintegración social para los niños.” Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero a quinto combinados del Uruguay. Comité de los Derechos del Niño. 5 de marzo de 2015. CRC/C/URY/CO/3-5.

⁸ En 2016 el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer realizó observaciones con relación a la administración de medidas alternativas a la privación de libertad, así como a las condiciones inadecuadas de las mujeres detenidas con sus hijos. Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. 25 de julio de 2016. CEDAW/C/URY/CO/8-9.

⁹ En 2016 el Comité sobre los Derechos de Personas con Discapacidad observó a Uruguay por la Ley N° 9.581 sobre salud mental, que prevé la privación de libertad de personas con discapacidad por la presencia de una discapacidad psicosocial. También observó con preocupación que las personas con discapacidad declaradas inimputables puedan ser objeto de medidas de seguridad, incluida la detención indefinida. Observaciones finales sobre el informe inicial del Uruguay. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. 30 de septiembre de 2016. CRPD/C/URY/CO/1.

¹⁰ Artículo 26, Constitución Nacional del Uruguay.

¹¹ Específicamente, las penas alternativas se encuentran reguladas en el Capítulo III, artículo 316.

¹² Artículo 272, 282, 318, 344, 346 del Código Penal.

oído a la defensa, deberá disponer la prisión preventiva de forma preceptiva, con una duración no menor a 12 meses.

1.2.3. Contexto Normativo e Institucional del Modelo

El CNA, con relación a los adolescentes¹³ en conflicto con la ley, en el artículo 80, prevé una serie de medidas socioeducativas, privativas, y no privativas de libertad, a efectos de sanción en aquellos casos en los que recaiga sobre el joven una sentencia ejecutoriada, debiendo las primeras, aplicarse de forma excepcional (Ley 17.823).

La descripción de todas las medidas socioeducativas en la ley es escasa y superficial, y las formas de su ejecución han quedado históricamente sujetas a lo que los dispositivos involucrados dispusieron, sin una línea programática articulada y alineada interinstitucionalmente, lo cual ha resultado en formas de trabajo diversas entre el ámbito privado y el público (Morais de Ramírez, 2018), surgiendo la necesidad de una unificación de criterios flexibles que permitan orientar parsimoniosamente el trabajo. La ausencia de una definición concisa de la medida socioeducativa impacta en las garantías para el adolescente, pues, en definitiva, no hay claridad al momento de que el Juez selecciona una y no otra, además de ser discrecional el formato de su cumplimiento, con las consecuencias que ello puede tener también a nivel de eficacia y eficiencia de esta.

A partir 2015 se organizaron los procedimientos de ejecución de las medidas socioeducativas, a través del Instituto Nacional de Inclusión Adolescente (de ahora en adelante INISA). Sin embargo, no es hasta la reciente creación en el año 2018 que nace el Modelo de intervención para SNPL para adolescentes en Uruguay y con dicho objetivo, que se pautan, desde un trabajo colectivo, lineamientos de intervención programática concretos, aunque también basados en la experiencia hasta el momento, orientados a describir las medidas de LA y PSC en su planificación, gestión y seguimiento (Morais de Ramírez, 2018). Dicho proceso de trabajo tuvo la promoción de UNICEF Uruguay, en tanto garante de los derechos de los niños, niñas y adolescentes uruguayos, mediante la articulación interinstitucional y el apoyo en la contratación de una experta internacional que oriente a los organismos uruguayos involucrados en la temática a ir por el camino de las buenas prácticas y reconocimiento de los derechos de estos adolescentes.

La creación del Modelo de intervención supone un avance en materia jurídica y psicosocial, y responde a demandas que urgen con relación al acompañamiento de políticas públicas dirigidas hacia la responsabilización, desde la habilitación a la inserción social y la reparación a partir de tres enfoques: de derechos, comunitario y educativo (Morais de Ramírez, 2018).

1.2.4. Modelos de intervención de SNPL para adolescentes en conflicto con la Ley penal en Latinoamérica

El equipo de evaluación realizó una revisión de documentación oficial del Observatorio Internacional de Justicia Juvenil (OIJJ), del Consejo Latinoamericano de Justicia Juvenil (CLJJ), así como de las

¹³ Aclaración: No obstante, la imposición lingüística acerca de los modelos de género, a efectos de hacer más fluida la lectura de la presente evaluación, el uso del masculino genérico refiere, en todos los casos, a los distintos sexos.

instituciones gestoras de sanciones a adolescentes en conflicto con la ley penal o de departamentos de justicia juvenil de los países de la región con el fin de poder conocer otros modelos o programas de intervención en países de Latinoamérica.

El OIJ ha propiciado el desarrollo de modelos de intervención y sistematización de buenas prácticas. Junto con el Consejo Europeo ha desarrollado lineamientos y reglas para la implementación de la Libertad Vigilada (Comité de Ministros, 2010), bajo la cual también se realizan recomendaciones para la implementación del Trabajo en Beneficio de la Comunidad. En dicho continente también se ha realizado una Guía de Buenas Prácticas para las medidas alternativas a la privación de libertad (Kilkelly, Forde & Malone, 2016).

Por su parte, el CLJJ facilita el *Modelo Regional de Política de Justicia Juvenil: Hoja de ruta y recomendaciones para los Estados de América Latina* (Cillero & Vázquez, 2016). El mismo no desarrolla propuestas concretas en cuanto a medidas alternativas a la privación de libertad, sino que brinda lineamientos generales y recomienda seguir los principios y directrices establecidas en las Reglas Tokio (ONU, 1990b).

La revisión por países arrojó que, si bien casi la totalidad de los países de la región cuentan con las figuras de la Libertad Asistida/Vigilada y con la Prestación de Servicios a la Comunidad -aunque con distintas denominaciones-, muy excepcionalmente los países cuentan con modelos o programas de intervención que se desarrollen a nivel nacional. Algunos países cuentan con programas específicos desarrollados en los niveles de gobierno local, como el caso de Argentina, que cuenta con 25 programas distintos de LA desarrollados a nivel provincial (Llobet, Villalta, Barna & Medan, 2018).

En Colombia se han desarrollado lineamientos técnicos para la totalidad de sanciones para adolescentes en conflicto con la ley penal, tanto privativas como no privativas de libertad. También se ha desarrollado una propuesta y sistematización de una experiencia piloto¹⁴ para la PSC (Padilla Villarraga, 2012).

En Chile se registra la existencia de dos herramientas¹⁵: el *Programa de Libertad Asistida* (PLA) (SENAME & Departamento de Justicia Juvenil, 2017) y el *Programa de Servicios en Beneficio de la Comunidad y Reparación del Daño* (PSBC) (SENAME & Departamento de Justicia Juvenil, 2017).

El hecho de que solo tres países de la región cuenten con programas a nivel nacional, y que estos hayan sido desarrollados sólo recientemente implica una gran oportunidad para generar recursos -tanto para el diseño como para la evaluación de los mismos- pertinentes a las características que presentan los

¹⁴ Esta propuesta de intervención es de corte técnico, especifica el marco normativo, los objetivos de la intervención, etapas (encuadre de la sanción, ejecución, finalización), estrategias transversales (registro de actividades y revisión de las prácticas), equipo humano (psicosocial, facilitador de servicio, pedagogo, referencia, coordinador). Cabe señalar que no se explicitan los enfoques o modelos explicativos sobre los cuales se basa.

¹⁵ Ambas en conjunto conforman una herramienta muy similar a lo que propone el MSNPL uruguayo, brindando el marco definido por el Servicio Nacional de Menores (SENAME) para la ejecución de las medidas de LA y de Servicio en Beneficio de la Comunidad, así como los marcos teóricos sobre los que se basan, lineamientos técnicos y formularios para el desarrollo de la estrategia de intervención, la implementación y evaluación de casos, así como recursos edilicios, humanos y competencias técnicas de los equipos.

países de nuestra región, con sus desafíos y oportunidades.

Participación de los titulares y garantes de derechos

Para responder a las preguntas de evaluación, se contactó a garantes de deberes como agencias de implementación (UNICEF, INISA-INAU, ORC), además de técnicos a nivel nacional que involucrados en la implementación de los protocolos del Modelo de Intervención (MSNPL). También se contactó a los titulares de derechos, como los adolescentes y sus familias. Todos estos grupos de partes interesadas realizaron contribuciones sustanciales a los hallazgos que se presentan en este informe.

Es importante destacar que esta evaluación contempla de manera transversal la integración de los enfoques de derechos humanos, equidad y género. De esta manera la evaluación releva la participación de los adolescentes como principales titulares de derechos en esta intervención, así como de las instituciones que actúan como garantes de estos (Poder Judicial, Fiscalía, INISA, organizaciones en convenio para la implementación, familias). De esta manera se contempla a titulares y garantes de derechos como principales usuarios de los resultados de esta evaluación.

Tal como establece el CNA se considera por *“adolescente toda persona mayor de trece y menor de dieciocho años de edad (artículo 1.º), a quienes se reconoce expresamente como sujetos de derechos y deberes (artículo 2.º), los cuales ejercen de forma progresiva, de acuerdo a la evolución de sus facultades y de conformidad a lo establecido en la Constitución de la República, los instrumentos internacionales, al mismo Código y en leyes especiales (artículo 8.º)”* (CNA, en Morais de Ramírez, Modelo de Intervención, 2018). En esta evaluación se consideró relevante conocer la percepción de los adolescentes que estando en conflicto con la ley, cumplen las sanciones no privativas de libertad. En este sentido se relevó la mirada de estos acerca de las prácticas actuales en el cumplimiento de dichas medidas, el nivel de información que obtienen sobre el régimen de funcionamiento institucional, sus derechos y deberes en este marco. Asimismo, se busca conocer el grado de satisfacción con las medidas socioeducativas que se implementan en el marco de la sanción, y la valoración que realizan con relación a su proceso vital actual.

La participación directa y específica de los adolescentes con SNPL, se realizó a través de la aplicación de una encuesta de satisfacción, de un *grupo focal* y una entrevista grupal, con adolescentes que están o estuvieron cursando el cumplimiento de sanciones no privativas en el correr del año.

El artículo 14 del CNA establece que:

El Estado protegerá los derechos de todos los niños y adolescentes sujetos a la jurisdicción, independientemente del origen étnico, nacional o social, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, la posición económica, los impedimentos psíquicos o físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño o de sus representantes legales.

La institucionalidad a cargo de garantizar la protección de derechos de adolescentes en conflicto con la ley por parte del Estado es el INISA a través del Programa de Medidas Socioeducativas con base Comunitaria (PROMESEC), se encarga de la ejecución de medidas no privativas de libertad. Como organismo responsable establece convenios con otras dependencias del Estado, con el fin de cubrir la atención de adolescentes en el Interior del país, y con Organizaciones de la Sociedad Civil (Opción, Renacer, Gustavo Volpe en Montevideo, Proyecto Magone, en Salto).

Para conocer la mirada de estos actores institucionales se realizaron entrevistas a los informantes

calificados en la ejecución del Modelo en Montevideo (PROMESEC); referentes de los programas departamentales y regionales del interior de INAU en convenio con INISA; y referentes de las OSC en convenio con INISA. Se aplicó una encuesta dirigida a todos los integrantes de los equipos que estén trabajando con sanciones no privativas con adolescentes del país.

1.3 Rol de UNICEF

UNICEF trabaja en todo el mundo para que los derechos de niños, niñas y adolescentes sean respetados y que todos y todas tengan las mismas oportunidades de desarrollar sus capacidades. En Uruguay, lo hace, entre otras cosas, promoviendo la implementación de las Convenciones, Reglas y Normas ratificadas por el gobierno uruguayo. Con la promoción del Modelo de Intervención de las sanciones no privativas de libertad para adolescentes en Uruguay y su presentación en junio de 2018, UNICEF apoya el cumplimiento de las Reglas Tokio que Uruguay estaba infringiendo.

Para el diseño e implementación del modelo se conformó una mesa interinstitucional comprendida por la Fiscalía General de la Nación, el Poder Judicial, el INAU, INISA y ANONG, coordinado por UNICEF.

UNICEF se encargó de sistematizar la evidencia existente de experiencias de proyectos piloto en la región de Latinoamérica y el Caribe. Este estudio se enfocó en los modelos disponibles para incidir en los resultados de los y las adolescentes, a través de políticas y programas a escala nacional. Durante el proceso de identificación y selección fueron reconocidos algunos factores críticos como un ambiente habilitador, apoyo y orientación por parte de actores clave, así como evidencia que fue desarrollada para apoyar estas políticas (Pompa, 2019).

A un año de su implementación, UNICEF solicita dicha evaluación a fin de conocer el funcionamiento y alcances de su abordaje, vicisitudes; potencialidades y falencias, promoviendo la buena comunicación entre las diversas instituciones involucradas y quienes realizan la evaluación.

2. OBJETO DE LA EVALUACIÓN

Desde el 2015, las instituciones reunidas en la Mesa de Sanciones No Privativas de Libertad (UNICEF, Fiscalía, INAU, INISA, Poder Judicial, ANONG) comenzaron a promover la creación de un Modelo de intervención para Sanciones No Privativas de Libertad para adolescentes en Uruguay (de aquí en más, MSNPL o el Modelo). El Modelo funciona como un dispositivo de trabajo en búsqueda de criterios homogéneos que permitan cumplir con las garantías de procesos y ejecuciones, así como con intervenciones pautadas y concretas, ofreciendo un protocolo único a nivel nacional.

El Modelo de Intervención, objeto de la evaluación para el periodo comprendido entre los años 2018 y 2019, se inscribe en el marco del cumplimiento del artículo 80 del CNA, el cual prevé para los adolescentes en conflicto con la ley sanciones denominadas “medidas socioeducativas” y la publicación de la Ley 19.367 en 2016, que en su artículo 2, le atribuye al INISA la competencia para la “inserción social y comunitaria de los adolescentes en conflicto con la ley penal mediante un proceso psicosocial educativo e integral que conlleve al reconocimiento de condición de sujeto de derechos”. El capítulo 4, le adjudica al organismo la articulación de diversos programas, incluyendo: Ingreso, diagnóstico y derivación; Educación a través del deporte, recreación y enseñanza formal y no formal; Técnico psicosocial; Inserción social y comunitaria; Seguridad y traslado; Instrumentación, vigilancia y evaluación de las medidas (privativas, no privativas de libertad y curativas), con la finalidad de asegurar que los objetivos y cometidos previstos se cumplan.

El Modelo de intervención para sanciones no privativas de libertad para adolescentes en Uruguay contiene un conjunto de principios, directrices y pautas metodológicas para orientar la ejecución de las medidas socioeducativas no privativas de libertad previstas en el Código de la Niñez y la Adolescencia. El objetivo del MSNPL es proveer un marco general que les sirva de referencia a las instituciones tanto públicas como privadas que ejecutan las sanciones no privativas de libertad. El Modelo no recurre a recetas estándares para el abordaje de los adolescentes sometidos a la intervención programática, sino que promueve su seguimiento y conocimiento individualizado para dar respuestas a medida de acuerdo a las necesidades y posibilidades de cada adolescente.

El propósito de la presente evaluación se concibe como un proceso formativo que busca comprender la pertinencia, eficacia y sostenibilidad del MSNPL propuesto en su primer año de ejecución, con los objetivos de evaluar su diseño, la eficacia en su implementación, los primeros resultados, extraer lecciones aprendidas y recomendaciones para su mejora.

Asimismo, se espera que la evaluación provea información para identificar los avances y desafíos de la implementación del MSNPL, con el fin de evaluar su diseño considerando sus objetivos, aplicabilidad y eficacia tanto a nivel de las instituciones como de los territorios y poblaciones involucradas, y a la vez se tengan insumos (recomendaciones) para fortalecer su respuesta a las necesidades de los/las adolescentes para lograr el cumplimiento de penas no privativas de libertad para adolescentes en Uruguay.

2.1. Marcos programáticos y actores involucrados

En Uruguay se está frente a un marco constitucional y legal nacional e internacional donde se describen las disposiciones aplicables a las SNPL, y compromisos ratificados a través de tratados internacionales referidos a derechos humanos.

En ese contexto, en el año 2015 se crea bajo la Ley N°19.367 el INISA como servicio descentralizado con relación al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Este servicio sustituye, por la Ley, el órgano desconcentrado del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (en adelante INAU), denominado Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA) creado en la Ley 18.771 en 2011.

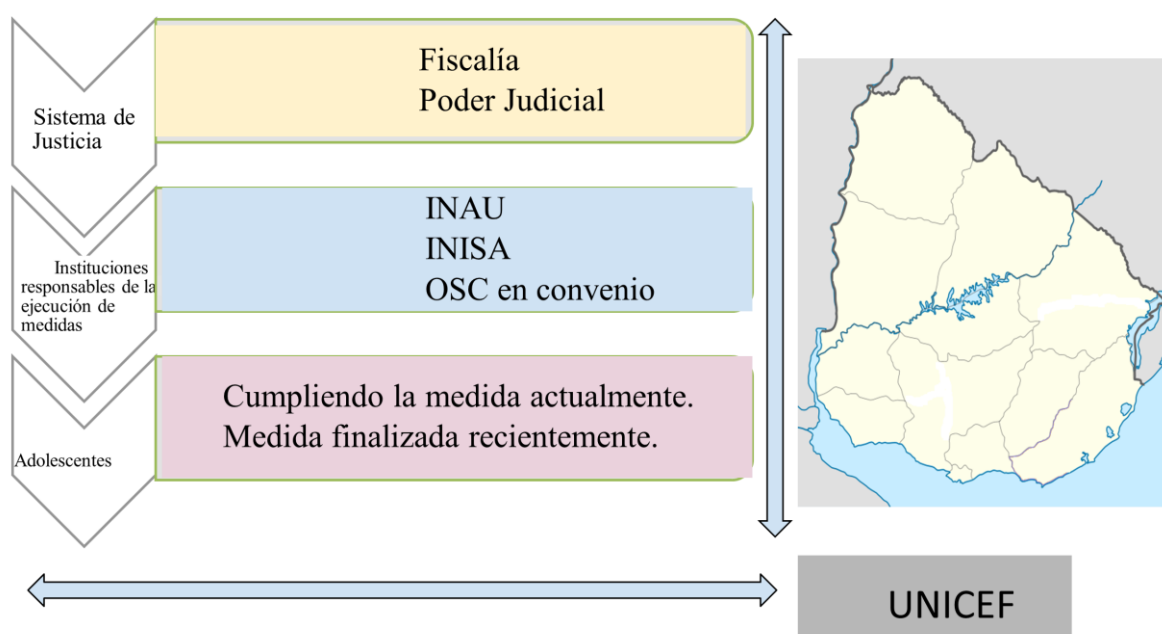
El INISA tiene domicilio legal en Montevideo, sin perjuicio de que se instale en todo el país. Su estructura organizativa se distribuye entre Directorios, Divisiones y Departamentos. Dentro de las Divisiones, se encuentran el Programa de Medidas No Privativas de Libertad. Actualmente los organismos que se encargan de llevar adelante intervenciones para SNPL es INISA, Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en convenio con INISA e INAU para el caso de los departamentos donde aún no se encuentre instalado INISA. Como se observa, la diversidad institucional deviene en una heterogeneidad al momento de aplicar las SNPL.

Según datos oficiales recogidos por la oficina de UNICEF en Uruguay, durante el año 2018, 782

adolescentes entre 13 y 17 años fueron detenidos por la Policía por supuesta comisión de infracción¹⁶. Por su parte, la Fiscalía informó que, en ese mismo año, hubo 355 adolescentes formalizados en Montevideo. Este número comprende tanto sanciones privativas como no privativas de libertad. Mientras tanto, el Poder Judicial reportó que, en 2018, dentro de todo el territorio nacional, hubo 174 adolescentes con sentencias privativas de libertad, 13 con privativas de semilibertad y 183 adolescentes con sanciones no privativas de libertad. Con relación a ello, INISA informó que hasta el 30 de noviembre de 2018 atendió 58 adolescentes por sentencia judicial se encontraban con sanciones no privativas de libertad.

Con relación a lo anterior se encuentra el estudio base realizado por la consultora María Gracia Morais¹⁷ que dio como resultado el Modelo de Intervención para las sanciones no privativas de libertad para adolescentes en Uruguay. El mismo permite visualizar las dinámicas de trabajo involucradas en la intervención de SNPL junto al reconocimiento de nudos críticos en el abordaje de estas y un mapeo de actores que son considerados en la evaluación y presentados en la siguiente figura.

Figura 1: Actores involucrados por institución o rol



En lo que respecta al marco ético y de calidad de la evaluación se tomó en cuenta los diversos documentos de Naciones Unidas donde se destacan algunas recomendaciones que fueron guía. Las sugerencias que se siguieron a lo largo de la investigación estuvieron relacionadas a la efectividad, eficiencia, impacto y al cuidadoso seguimiento de los resguardos éticos.

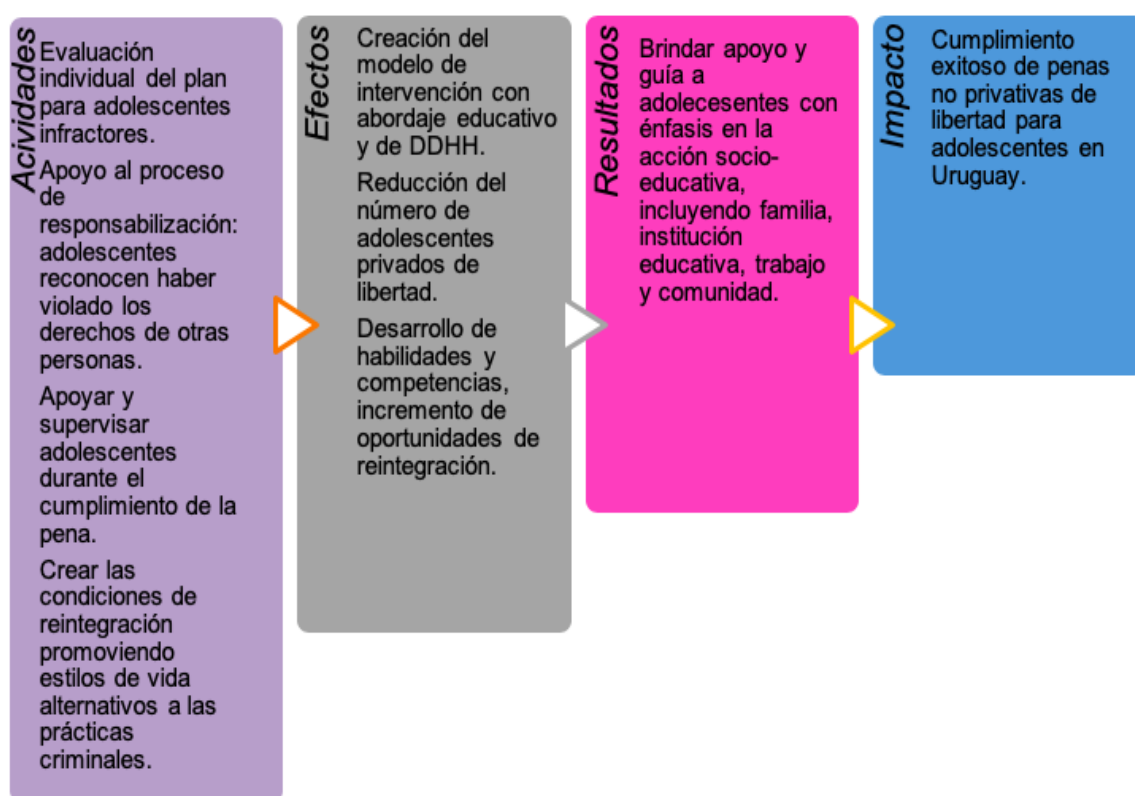
16 No está disponible la desagregación por género.

17 Se trata de un documento elaborado en mayo de 2017, realizado como primer producto en el marco de la consultoría realizada por Morais a UNICEF que no se encuentra publicado y que ha sido facilitado en el contexto de control de calidad de la presente evaluación por el propio UNICEF.

2.2 Teoría del Cambio (TdC) del Modelo de intervención para sanciones no privativas de libertad para adolescentes en Uruguay.

En Pompa (2019) se construyó la teoría de cambio para el Modelo de intervención para sanciones no privativas de libertad para adolescentes en Uruguay. La teoría de cambio fue validada por UNICEF Uruguay y otros actores institucionales. Desde un abordaje de la Teoría del Cambio, el modelo identifica elementos que necesitan ser cambiados [en la forma en que son presentados] a la opinión pública sobre el Sistema de Justicia Juvenil (Pompa, 2019). La teoría del cambio, además, identifica actividades clave necesarias para implementar esos cambios y permitir una reintegración social exitosa de los y las adolescentes.

Figura 2: Teoría del Cambio – Modelo de Sanciones No Privativas de Libertad (MSNPL) para Adolescentes en Uruguay



Fuente: Pompa (2019). Traducción propia.

Como se menciona en (Pompa, 2019), la teoría del cambio para el MSNPL se basa en las siguientes asociaciones y presunciones:

si los adolescentes desarrollan un plan de abordaje individual, reconocen que han violado los derechos de otras personas, son apoyados en su proceso de reintegración, y las condiciones adecuadas son brindadas, entonces el número de adolescentes detenidos se reducirá y su probabilidad de reintegración será más alta;

si a los adolescentes les es brindado el apoyo y la orientación que necesitan, entonces serán capaces de cumplir con sus SNPL.

Este marco conceptual también está plenamente en consonancia con un enfoque basado en los derechos que utiliza UNICEF, y que coloca el interés superior de los adolescentes en el centro, y la

importancia de los garantes de derechos, como el gobiernos local y nacional, para garantizar que los adolescentes tengan acceso a apoyo y guía con énfasis en la acción socio-educativa incluyendo familia, institución educativa, trabajo y comunidad.

3. PROPOSITO, OBJETIVOS Y ALCANCES DE LA EVALUACION

3.1 Propósito de la evaluación

El propósito de esta evaluación es generar conocimientos que permitan aprendizajes institucionales de la aplicación de las medidas no privativas de libertad planteadas en el MSNPL en su primer año de implementación, y que sean útiles para realizar ajustes al Modelo que aseguren su pertinencia, eficacia y sostenibilidad en el tiempo.

De acuerdo con los Términos de Referencia desarrollados por UNICEF Uruguay para la presente evaluación del Modelo de intervención de sanciones no privativas de libertad, se concibe como un proceso formativo que busca comprender:

- i) pertinencia del diseño, así como
- ii) la eficacia de las prácticas ejecutadas y sus eventuales primeros resultados, detectando los factores que influyen positiva o negativamente en su implementación hasta el momento.

Asimismo, también se espera que la evaluación permita una valoración del diseño y la aplicación del Modelo, con el objetivo de detectar fortalezas, debilidades, nudos y aprendizajes para su ajuste y mejora continua. En resumen, los hallazgos de esta evaluación permiten dar hacer ajustes al programa antes de sucesivas fases de implementación. Y dar cuenta de posibles cambios a implementar para lograr la sostenibilidad del modelo y mejorar la calidad de vida de los adolescentes.

3.2 Objetivos de la evaluación

De acuerdo con los Términos de Referencia (Anexo XX) desarrollados por UNICEF Uruguay para esta evaluación, el objetivo de la evaluación fue comprender la pertinencia, eficacia y sostenibilidad el Modelo de Intervención propuesto en su primer año de ejecución, con los objetivos de evaluar su diseño, la eficacia en su implementación, los primeros resultados, extraer lecciones aprendidas y recomendaciones para su mejora en comparación con los Criterios del CAD-OCDE para evaluar la pertinencia, la eficacia, sostenibilidad al abordar las necesidades de los adolescentes y sus familias, y el desempeño del Modelo de intervención también se examinó en el contexto de su contribución a la equidad y la igualdad de género.

Asimismo, se espera que la evaluación provea información para identificar los avances y desafíos a un año de la implementación del Modelo de intervención para sanciones no privativas de libertad para adolescentes en Uruguay (2018), con el fin de evaluar su diseño considerando sus objetivos, aplicabilidad y eficacia tanto a nivel de las instituciones como de los territorios y poblaciones involucradas, y la vez se tengan insumos (recomendaciones) para fortalecer su respuesta a las necesidades de los/las adolescentes para lograr el cumplimiento de penas no privativas de libertad para adolescentes en Uruguay. Durante la fase inicial de la evaluación, las reuniones y entrevistas con las partes interesadas clave ayudaron a refinar la definición y el significado de los criterios de evaluación del CAD-OCDE para esta evaluación y acordar el propósito de la evaluación.

En ese sentido, la presente evaluación del MSNPL contempla tres objetivos generales y un cuarto objetivo que involucra el reconocimiento de los derechos humanos, de equidad y género el cual transversaliza los demás. Los objetivos generales se describen a continuación:

Objetivos:

1. Evaluar el diseño del Modelo de Intervención tomando en cuenta los objetivos que persigue y su aplicabilidad tanto a nivel de las instituciones que hacen parte como de los territorios. La evaluación del diseño evalúa el programa en sí mismo, su estructura, coherencia interna y recursos humanos destinados. También evalúa si los contenidos o experiencias socioeducativas son adecuados para cumplir los objetivos, los medios y funcionamiento general son pertinentes y consideran desde una perspectiva de derechos humanos, la diversidad y particularidades de la población que atiende.
2. Evaluar la eficacia de la implementación del Modelo MSNPL, sus eventuales primeros resultados y sostenibilidad, así como los factores que influyen positiva o negativamente en su implementación. En la evaluación del proceso o desarrollo de la puesta en marcha del Modelo se analizan los métodos empleados, sus dificultades, las actividades realizadas para alcanzar los objetivos (eficacia) y algunos resultados obtenidos durante la implementación.
3. Establecer lecciones aprendidas y aprendizajes de la implementación del Modelo y recomendaciones para su mejora. Esta evaluación formativa permite visualizar fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades del Modelo.
4. Articular al análisis de manera transversal, la integración de los enfoques de derechos humanos, equidad y género en el Modelo evaluado. A través de la normativa vigente y compromisos firmados en Normas, Reglas y directrices para las buenas prácticas, el Estado y Gobierno uruguayo promueve la inclusión transversal de los enfoques de derechos humanos, equidad y género del Modelo evaluado. En la presente evaluación se consideran las mismas a los efectos de conocer su cumplimiento.

Usuarios

Los protagonistas directos/principales de los resultados de la evaluación serán las instituciones participantes en la implementación del Modelo de intervención, habiendo participado en todo el ciclo del diseño, implementación, evaluación, comunicación y uso de recomendaciones.

Los protagonistas secundarios serán las/los adolescentes, que suministrarán información referida al conocimiento y prácticas relacionadas con el Modelo de intervención, y permitirán analizar posibles cambios. Su participación se articula mediante una encuesta, una entrevista grupal y un grupo focal.

Tabla 1: Usuarios y usos de la evaluación

Usuarios	Usos de la evaluación:
Directivos y oficiales de la Oficinas UNICEF Uruguay.	<p>-Herramienta de aprendizaje a partir de la valoración de los avances y desafíos que el modelo de intervenciones plantea.</p> <p>-Información suficiente, confiable y de calidad, así como recomendaciones para hacer ajustes al modelo de intervención, para su mejora.</p> <p>-Valoración de los resultados del modelo de intervención, como insumo para las siguientes acciones.</p>

	-Insumo para la comunicación que permita diseminar entre el personal de UNICEF, socios, aliados y población meta, la validez y buenas prácticas del modelo de intervención en la promoción y protección de los derechos de los adolescentes.
Aliados y organizaciones o entidades socias implementadoras (tanto de gobierno como de Sociedad Civil).	-Contar con elementos valorativos sobre la potencial capacidad del modelo de intervención para ser implementado en otros contextos -Contar con lecciones aprendidas y recomendaciones para mejorar o ajustar la implementación del modelo de intervención.
Adolescentes	-Contar con un espacio para proporcionar perspectiva en cuanto al apoyo que brinda el modelo de intervención, y sugerencias de mejora al (aunque de manera limitada a la muestra de personas consultadas).

Fuente: elaboración propia.

4. ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

El análisis se centró en los criterios de evaluación de pertinencia (coherencia), eficacia, sostenibilidad y derechos humanos y género de las intervenciones enmarcadas en el MSNPL, desde el año en que comenzó a implementarse en 2018 hasta mediados de 2019.

a. Alcance temático.

Como se ha mencionado anteriormente, en Uruguay la definición de las sanciones no privativas de libertad en la normativa nacional era escasa y superficial, derivando en metodologías de abordaje y ejecución de este tipo de sanciones que no estaban sistematizadas, no formaban parte de un programa articulado ni estaban alineadas interinstitucionalmente. Esta carencia en las conceptualizaciones y delimitaciones de las intervenciones impactaba en la garantía de los derechos de los adolescentes, quedando la metodología de trabajo bajo la discrecionalidad de los y las profesionales que gestionaban las medidas. El Modelo de intervención, objeto de evaluación, está mayormente dirigido a atender a los adolescentes, desde un enfoque de protección de sus derechos que permitan cumplir con las garantías de procesos y ejecuciones, así como con intervenciones pautadas y concretas, ofreciendo un protocolo único a nivel nacional, basado en lineamientos programáticos específicos orientados a describir en su planificación, gestión y seguimiento, las medidas de Libertad Asistida (de aquí en más, LA) y de Prestación de Servicio a la Comunidad (de aquí en más, PSC).

b. Alcance geográfico.

La evaluación tuvo alcance Nacional (Uruguay), dentro del cual, para la mayor parte del trabajo de campo, se seleccionaron con criterios de representatividad geográfica los departamentos de Montevideo, San José y Canelones dentro de la zona metropolitana; Salto y Paysandú dentro de la zona litoral oeste; Rivera en el norte y Maldonado en la costa este. Adicionalmente, se seleccionaron las capitales de dichos departamentos en todos los casos menos en Canelones, siendo Pando y Las Piedras las locaciones referenciadas institucionalmente. Particularmente, en cuanto al trabajo de diseño cualitativo, también de alcance nacional, este implicó a funcionarios que trabajan activamente en el programa de medidas socioeducativas que incluye el modelo.

Dicha selección se ha realizado a partir de las indicaciones del equipo de UNICEF Uruguay consensuada bajo criterios geográficos. Las entrevistas a personal calificado se realizaron a referentes locales de Montevideo y de los departamentos seleccionados en conjunto con el equipo contratante. Dicha selección fue realizada de acuerdo con criterios de accesibilidad geográfica y datos estadísticos sobre

adolescentes con SNPL como la de LA o prestación de servicio a la comunidad. Como se ha mencionado anteriormente, en Uruguay 95% de la población vive en centros urbanos y los centros de atención a adolescentes con sanciones no privativas se concentran en la capital de cada departamento, por lo cual no fue necesario contemplar pueblos, localidades, ni áreas rurales.

c. Alcance temporal.

De acuerdo con los términos de referencia, la presente evaluación es de carácter intermedio y abarca el período comprendido entre el año en que comenzaron a implementarse las intervenciones enmarcadas en el Modelo (MSNPL), en 2018 hasta mediados de 2019. Por lo tanto, si bien la evaluación se enfocará en el período comprendido entre 2018 y 2019, el Equipo de Evaluación (EE) podrá hacer referencia a hechos y logros alcanzados durante este periodo, a fin de garantizar una visión y análisis integral de las intervenciones.

5. MARCO DE LA EVALUACIÓN

Los términos de referencia para la evaluación recomendaron incluir preguntas de evaluación organizadas según los criterios de evaluación pertinencia, eficacia, sostenibilidad del CAD / OCDE, y de manera transversal, evaluar también los enfoques de igualdad de género y equidad y derechos humanos. La fase inicial de la evaluación ayudó a acordar una priorización de estas preguntas de evaluación y a reorganizar las preguntas de evaluación dentro de un marco de evaluación. En este marco de evaluación, se enumeraron las preguntas generales de evaluación para guiar la evaluación, las cuales se utilizaron para desarrollar indicadores y como se muestra en la Matriz de Evaluación en los anexos. La matriz de evaluación final incluyó una lista final de 15 preguntas de evaluación (EQ).

Las preguntas de evaluación se utilizaron para informar los criterios de evaluación del CAD / OCDE que se definieron en esta evaluación de la siguiente manera:

Las preguntas de evaluación que dirigieron el presente proceso evaluativo son las siguientes:

Tabla 2: Criterios y preguntas de evaluación

CRITERIO	PREGUNTAS DE EVALUACION
Pertinencia	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿El diseño del Modelo de Sanciones No Privativas de Libertad (MSNPL) responde las necesidades de los adolescentes que cumplen las sanciones de Libertad Asistida (LA) y Prestación de Servicio a la Comunidad (PSC)? 2. ¿El diseño del MSNPL se ajusta a la normativa internacional vinculada con la adolescencia? 3. ¿El diseño del MSNPL ha tenido en cuenta las políticas nacionales de adolescencia? 4. ¿El diseño del Modelo de Intervención para Sanciones no privativas de libertad para adolescentes en Uruguay es aplicable bajo las actuales condiciones de infraestructura?

Eficacia	<p>5. ¿Los actores institucionales que trabajan en la ejecución de SNPL de LA y PSC con adolescentes, ¿conocen y aplican el MSNPL?</p> <p>6. Los actores institucionales que trabajan en la ejecución de SNPL de LA y PSC con adolescentes, ¿cómo valoran la creación y diseño del MSNPL?</p> <p>7. ¿Las SNPL previstas en el MSNPL se aplican siguiendo los procedimientos y realizando los registros pautados en el mismo?</p> <p>8. En relación con el cumplimiento de la sanción de los adolescentes, ¿la aplicación del MSNPL se ajusta a los ejes de intervención de responsabilización, restitución, y rehabilitación previstos en el mismo?</p> <p>9. ¿Cuáles son los factores que inciden en el cumplimiento de las SNPL previstas por MSNPL?</p>
Sostenibilidad	<p>10. ¿Cómo se articulan las instituciones ejecutoras del MSNPL?</p> <p>11. ¿Las instituciones ejecutoras del MSNPL aseguran los recursos humanos sugeridos en el mismo para aplicarlo?</p> <p>12. ¿Las instituciones ejecutoras del MSNPL aseguran los recursos financieros para aplicarlo?</p> <p>13. ¿Qué estrategias se han implementado para que el MSNPL se sostenga en el tiempo?</p>
Genero y Derechos Humanos	<p>14. ¿El diseño del MSNPL se ajusta a la normativa internacional con enfoques de género, equidad y derechos humanos?</p> <p>15. ¿Se están aplicando los enfoques de género, equidad y derechos humanos en la implementación del MSNPL?</p>

La matriz de evaluación (ver Anexo 1 – Matriz de evaluación), con los criterios y las preguntas y el anexo 3 con el detalle) está estructurada en una secuencia lógica que comprende: criterios, preguntas e indicadores, fuentes de información, técnicas y actores participantes. La presente evaluación se basa en una matriz realizada por el equipo evaluador a partir de criterios consensuados con UNICEF y estipulados dentro de los TdR. La evaluación tuvo como referencia la TdC -presentada anteriormente- elaborada por UNICEF al inicio del diseño del Modelo, se incorporó y consideró en perspectiva a los hallazgos y recomendaciones. Además, en el momento de la implementación del Modelo de Intervención, la evaluación del diseño y eficacia se constituye como “seguimiento sistemático y periódico de la ejecución de una actividad, buscando integrar el grado en que su desenlace coincide con lo programado, con el fin de detectar oportunamente las deficiencias, los obstáculos y/o las necesidades de ajustes en la ejecución” (Mides, 2009). Ha servido de guía para el levantamiento y análisis de información y datos y se alinea con la TdC que fue construida durante el proceso, a fin de focalizar el análisis en los cambios, más que en los resultados (outputs) de las actividades. La matriz de evaluación incluye un criterio específico sobre el enfoque basado en derechos humanos y género, ya que se incluyeron preguntas al respecto en el resto de los criterios, para promover un análisis transversal.

6. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

6.1 Diseño metodológico

La evaluación tiene un enfoque formativo y se basó en un diseño no experimental utilizando métodos mixtos. El uso de métodos mixtos ha permitido valorar la evidencia a partir de datos primarios y

secundarios tanto cualitativos como cuantitativos y sustentado en la compilación y triangulación de información.

Este diseño permitió recoger las opiniones y percepciones de las partes involucradas, así como observar procesos, dinámicas de cambio, prácticas y un panorama general de los resultados obtenidos, con el objeto de realizar una triangulación de la información que permita enfocar la evaluación hacia juicios formativos e identificar lecciones aprendidas.

La propuesta metodológica ha sido diseñada para dar respuesta a los objetivos de la evaluación y los resultados esperados. Se asumió, por tanto, una perspectiva con enfoque formativo y orientado a la utilización de los resultados de la evaluación, que permita el aprendizaje y oriente acciones futuras, sin descuidar los elementos de valoración del desempeño que favorezcan el rediseño y mejora del MSNPL, que permitiera:

- Demostrar si el Modelo de intervención (MSNPL), ha tenido utilidad práctica para producir cambios en la vida de los adolescentes
- Cumplir dos propósitos: generar conocimiento y generar aprendizaje institucional, y de ahí su carácter formativo de cara al fortalecimiento en la implementación del Modelo de intervención.

Asimismo, la evaluación del Modelo de intervención se sirvió de una triangulación metodológica, combinando técnicas cualitativas y cuantitativas. La base de esta elección se encuentra en la premisa de que obtener información de distintas perspectivas enriquece el proceso de investigación, dotando a los resultados de la evaluación de mayor relevancia y fiabilidad, dada la multidimensionalidad y complejidad del tema. El enfoque de métodos mixtos permitió extraer evidencia de datos primarios y secundarios tanto cualitativos como cuantitativos para una evaluación integral del papel del Modelo de intervención (MSNPL), además, permitió cuantificar los datos cualitativos y calificar los datos cuantitativos para extraer significado de los conjuntos de datos que de otro modo podrían estar ocultos.

De este modo, queda a la luz la utilización de datos primarios y secundarios. Los primarios se obtuvieron a partir de entrevistas individuales y grupales, encuestas y grupo focal, y los secundarios desde la revisión de documentos de trabajo, informes técnicos y de gestión como la rendición de gastos.

Mediante el uso de un enfoque centrado en la utilización y la participación, la evaluación buscó asegurar la participación de las partes interesadas clave en la planificación de la evaluación, en la participación de informantes clave y en el proceso de validación de los hallazgos de la evaluación. Estos se definen a continuación.

- **Evaluación centrada en la utilización.** Esta evaluación se llevó a cabo para y con usuarios primarios y secundarios específicos considerando sus usos previstos. Las partes interesadas, entrevistadas, tuvieron un alto nivel de participación durante la evaluación, dado que el objetivo principal fue evaluar el Modelo de Intervención (MSNPL), así como identificar las lecciones aprendidas y extraer conclusiones y recomendaciones para mejorar el Modelo en sus siguientes fases de implementación. Por lo tanto, la evaluación se centró en la utilización, y se realizó para y con usuarios específicos, como UNICEF Uruguay, el Gobierno de la Republica de Uruguay y otras partes interesadas clave.
- **Participativo:** este enfoque enfatizó la participación y la colaboración durante el proceso de evaluación al involucrar a las partes interesadas clave en el diseño de la metodología, las herramientas de recopilación de datos y el análisis a través de consultas regulares y oportunidades para brindar

retroalimentación. Esto permitió a las partes interesadas obtener una mejor comprensión del programa y su evaluación, aumentando así la propiedad y la probabilidad de que estas partes interesadas utilicen los hallazgos y recomendaciones de la evaluación para informar sus decisiones.

6.2 Técnicas de recolección de datos y muestreo

A continuación, se presenta un cuadro con información que resume la población objetivo dentro del trabajo de campo por tipo de participantes, instrumento aplicado, cobertura geográfica y se detallan las cantidades relevadas según población objetivo.

Tabla 3: Actores involucrados en el trabajo de campo según instrumento utilizado y cobertura geográfica

Población Objetivo	Instrumento	N relevados	Cobertura geográfica
Adolescentes con sanciones no privativas	encuesta administrada	19	Montevideo, Canelones, Paysandú
Adolescentes con sanciones no privativas	grupo focal	4	Montevideo
Adolescentes con sanciones no privativas	entrevista grupal	3	Montevideo
Adolescentes con sanciones no privativas	relevamiento legajos	81	Montevideo, Canelones, Maldonado, Paysandú, San José
Referentes institucionales - INISA -	entrevista grupal	1	Montevideo
Referentes institucionales - INAU -	entrevista	6	Montevideo, Paysandú, Rivera, Cerro Largo, Soriano
Referentes institucionales - OSC por convenio -	entrevista	4	Montevideo, Canelones, Salto, San José
Jueces (Poder Judicial)	entrevista	7	Montevideo, Canelones, Maldonado, Paysandú, Rivera, Salto, San José
Fiscales (Fiscalía General de la Nación)	entrevista	5	Montevideo, Canelones, Rivera, San José
Consultora externa Unicef (internacional)	entrevista	1	No aplica
Referentes Unicef Uruguay	entrevista	2	No aplica
Funcionarios vinculados al Modelo	encuesta autoadministrada	46	Todo el país

Fuente: Elaboración propia.

Dentro de este abordaje se llevaron adelante diversas técnicas cualitativas: (i) *entrevistas con informantes calificados* de INAU, INISA, IIN, UNICEF, Fiscalía y OSC de los departamentos seleccionados, a fin de conocer la implementación y el funcionamiento del MSNPL; (ii) *revisión documental teórica*, con la finalidad de profundizar sobre el Modelo y sus antecedentes, accediendo a precedentes nacionales e internacionales, reconocimiento de Normas, Reglas y Convenciones articuladas en las intervenciones implementadas; (iii) *revisión documental práctica*, desde el estudio de legajos, de 81 carpetas¹⁸ de los adolescentes que han cumplido medidas de LA y PSC; (iv) y *grupo focal* y entrevista grupal de adolescentes que están cumpliendo o que han cumplido recientemente una medida no privativa de libertad en Montevideo.

Por otra parte, dentro de las técnicas cuantitativas están: (i) *encuestas al personal técnico* que desempeñan su rol dentro de programas de implementación de medidas no privativas de libertad; (ii) *encuestas a los adolescentes* cumpliendo una SNPL, de LA o PSC. Se tomaron esas dos figuras legales por ser las contempladas en el Modelo.

La encuesta administrada a adolescentes con sentencia judicial de medidas no privativas de libertad (LA o PSC) está orientada al reconocimiento de satisfacción en la atención e implementación del Modelo de intervención de las sanciones no privativas. De estas se obtuvo el perfil sociodemográfico,

¹⁸ En Canelones no se tuvo acceso a los formularios que hacen al trabajo de la ejecución de las sanciones no privativas de libertad debido a que la referente del Programa indicó que los documentos de trabajo e informes técnicos son propiedad del equipo de trabajo en cuestión. Alegó resguardo técnico y privacidad, negando el acceso a los mismos.

participación y compromiso dentro del Modelo, y con su Plan Individual, actividades realizadas, asistencia a servicios de ASSE u otros centros, existencia de redes de apoyo o contención que ofrece el servicio, reconocimiento de nuevas habilidades y recursos aprendidos, valoración de la medida y del proceso de trabajo. La encuesta tuvo el asentimiento informado de los adolescentes. En este caso, dado que la encuesta era fundamentalmente de satisfacción, no fue necesario el consentimiento de los referentes adultos para aquellos jóvenes menores de edad. En todos los casos, las adolescentes eran plenamente libres de elegir participar o no de la encuesta sin que ello genere perjuicio alguno en su proceso judicial. Dentro del relevamiento a adolescentes se alcanzó, a través de la encuesta, a 19 adolescentes (2 en Canelones, 1 en Paysandú, 16 en Montevideo), de un total de 45 adolescentes que estaban cumpliendo LA o PSC.

Otra técnica primaria de recolección fue el **grupo focal** y la entrevista grupal realizada con adolescentes. Se concretaron dos instancias grupales que en un principio pretendían conformar dos *grupo focal*, sin embargo, una de ellas, dada la baja asistencia de adolescentes terminó en la realización de una entrevista grupal. Se realizó, por un lado, un grupo focal con cuatro adolescentes que cumplen su SNPL en INISA-PROMESEC, y, por otro, una entrevista grupal con 3 adolescentes cumpliendo la sanción en OSC.

Mientras tanto, la **revisión de legajos** de 81 adolescentes permitió obtener un reconocimiento más amplio de las intervenciones institucionales del Modelo. En ese sentido, el estudio de legajos tuvo como referencia a los adolescentes que han cumplido medidas de LA y PSC durante el primer año de implementación del modelo con la finalidad de conocer los planes de procesos de trabajo; constatar la existencia de informes valorativos del proceso de trabajo y el grado de participación de los adolescentes atendidos, para posteriormente realizar una triangulación de información con las entrevistas y encuesta a los actores involucrados en el proceso.

Con relación a la población institucional de referentes calificados, técnicos y funcionarios vinculados con el Modelo, a través de las **entrevistas** se obtuvo la voz de 27 personas clave de diversos departamentos del país, entre ellos, funcionarios de Fiscalía, Poder Judicial, INISA, INAU, OSCs en convenio con INISA, una consultora¹⁹ externa contratada por UNICEF para el diseño del Modelo y personal de la organización contratante. Las entrevistas fueron realizadas por los investigadores principales de la evaluación con el objetivo de reconocer la realidad del trabajo, detectar grietas y potencialidades. Para todos los casos hubo previa coordinación telefónica o vía e-mail y el respectivo consentimiento informado de los entrevistados. A continuación, se presenta un cuadro que permite visualizar los entrevistados por departamento según la institución a la que pertenecen y el rol o profesión dentro de la misma, quedando por fuera del cuadro los referentes de UNICEF y la consultora externa.

¹⁹ Posee formación tanto en Derecho, como en Ciencias Penales y Criminológicas y con ardua experiencia en evaluación y consultoría con relación a protección y DDHH en niñas, niños y adolescentes, así como en responsabilidad penal juvenil.

Tabla 4: Personas entrevistadas durante trabajo de campo por departamento, institución y rol profesional.

Departamento	Institución/ Organismo	Rol/ Profesión
Montevideo	INISA-PROMESEC	Directora y Referente técnica
Montevideo	MOV. G. VOLPE (CONVENIO INISA)	Coordinador
Montevideo	RENACER (San José- CONVENIO INISA)	Directora y Abogada
Montevideo	Fiscalía	Fiscal adolescentes
Montevideo	Fiscalía	Fiscal adolescentes
Montevideo	P. Judicial	Jueza adolescentes
Canelones	Opción (Convenio INISA)	Coordinadora
Canelones	P. Judicial	Jueza
Canelones	Fiscalía	Fiscal Pando
Maldonado	INAU (prog.no privativas)	Referente/Director
Maldonado	P. Judicial	Jueza
Maldonado	P. Judicial	Abogada defensora
Paysandú	INAU (prog.no privativas)	Referente/Directora
Paysandú	P. Judicial	Jueza
Salto	Magone (Convenio INISA)	Referente/ Ps.
Salto	P. Judicial	Jueza
San José	P. Judicial	Jueza
San José	Fiscalía	Fiscal
Rivera	INAU (prog.no privativas)	Directora
Rivera	INAU (prog.no privativas)	Referente
Rivera	Fiscalía	Fiscal
Rivera	P. Judicial	Juez
Cerro Largo	INAU	Referente regional
Soriano	INAU	Referente regional

Fuente: Elaboración propia.

Figura 3: Distribución de entrevistas a referentes según departamento.



Fuente: Elaboración propia.

Al mismo tiempo que se realizaron las entrevistas, se implementó una **encuesta en línea al personal** responsable de llevar adelante e implementar el abordaje con adolescentes sancionados con medidas no privativas de libertad, a fin de conocer sus implicancias institucionales y laborales. La presente encuesta tuvo intenciones censales, en tanto se hizo llegar el cuestionario de esta a toda la población trabajadora, declarada por los referentes institucionales de cada Departamento y pretendía respuesta

del 100% de la población. La encuesta fue respondida por 46 de los 87 funcionarios.

Tabla 5: Funcionarios vinculados y encuestados en el trabajo de campo por Departamento.

Departamento	Funcionarios vinculados	Funcionarios relevados
Artigas	2	0
Canelones	4	2
Cerro Largo	4	4
Colonia	5	0
Durazno	5	3
Flores	3	2
Florida	3	0
Lavalleja	2	1
Maldonado	3	3
Montevideo	18 (Promesec), 5 (Volpe), 4 (Renacer)	15
Paysandú	4	6 (**)
Río Negro	4	0
Rivera	2	2
Rocha	2	1
Salto	5	0 (***)
San José	4	3
Soriano	6	3
Tacuarembó	1	0
Treinta y Tres	1	1
Total	87	46

Fuente: Elaboración propia.

(**) La institución notifica que son 4 los funcionarios que están trabajando de forma directa con los adolescentes, sin embargo, durante el trabajo de campo y de forma presencial, surge que son 6 funcionarios en total.

(***) Salto es el único departamento dentro de los seleccionados para la evaluación, que no ha reportado respuestas en la encuesta enviada vía web a través de *Google Forms*.

6.3 Análisis de la información

Toda la información nacional recolectada se sistematizó y organizó mediante una matriz diseñada especialmente para cada herramienta de recolección. Tanto el relevamiento relacionado con los documentos de trabajo y planes de los adolescentes como las encuestas realizadas a técnicos y adolescentes, se procesó a través del programa Statistical Package for the Social Sciences (SPSS). Las entrevistas fueron desgrabadas y analizadas mediante técnicas de análisis de discurso. En todos los casos los participantes firmaron el consentimiento informado correspondiente.

El análisis, tanto cualitativo como cuantitativo, estuvo guiado por las unidades y criterios especificados en la matriz de evaluación, sustentándose entre la triangulación de las diversas fuentes de información. Se compararon las instancias de trabajo de campo con adolescentes, sus percepciones y relevamiento documental con la visión de los técnicos y referentes del sistema de justicia implicados en la implementación del Modelo.

Por último, a modo de intercambio y aprendizaje se planteó a PROMESEC realizar un taller con los adolescentes y en paralelo realizar devolución de resultados donde podrán participar los técnicos y referentes institucionales involucrados y personal de UNICEF.

Participación de las partes interesadas

Esta evaluación contempla de manera transversal la integración de los enfoques de derechos humanos, equidad y género. De esta manera la evaluación releva la participación de los adolescentes como

principales titulares de derechos en esta intervención, así como de las instituciones que actúan como garantes de estos (Poder Judicial, Fiscalía, INISA, organizaciones en convenio para la implementación, familias). De esta manera se contempla a titulares y garantes de derechos como principales usuarios de los resultados de esta evaluación.

Aspectos generales y enfoques éticos y metodológicos.

El proceso de evaluación se completó de acuerdo con las Directrices éticas para las evaluaciones de las Naciones Unidas, las Directrices de las Naciones Unidas para la integración de los derechos humanos y la igualdad de género en las evaluaciones y los requisitos de UNICEF para la investigación ética con niños. Las consideraciones éticas involucradas en esta evaluación en particular, incluyendo riesgos versus beneficios, consideraciones de género e igualdad, y la alineación con normas y estándares de evaluación. El equipo de evaluación siguió el Código de Conducta del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG), que requiere un enfoque de la investigación que tenga en cuenta tanto el conflicto como el género y que se adhiera al principio de “no hacer daño”, así como transparencia, confidencialidad, precisión, responsabilidad y fiabilidad, entre otros principios clave.

Además, el equipo de evaluación se aseguró de que la evaluación cumpliera con los Procedimientos de UNICEF para los estándares éticos en investigación, evaluación, recopilación y análisis de datos. Y finalmente, la evaluación se guió por los principios éticos de independencia, imparcialidad, credibilidad, responsabilidad, honestidad e integridad.

Protección de sujetos humanos.

Antes de que se recopilaran los datos de la evaluación, se aprobó un plan integral para proteger la privacidad y la confidencialidad de los participantes durante la recopilación de datos, la transmisión, el análisis y el almacenamiento.

Dado que la evaluación del proyecto del Modelo de intervención (MSNPL), involucró directamente a adolescentes en la recopilación de datos, las cuestiones éticas y las salvaguardias fueron una parte integral del diseño e implementación de la metodología y las herramientas. Para ello, el diseño e implementación de la evaluación se basó en los estándares establecidos en las Directrices Éticas de Evaluación del UNEG (2008), la Integración de los Derechos Humanos y la Igualdad de Género en la Evaluación de UNEG (2008) y el Procedimiento de UNICEF para las Normas Éticas y la Investigación, Evaluación y Recopilación y Análisis de Datos (2015). Para garantizar la protección de los adolescentes durante y después de la evaluación, todos los investigadores pasaron por un conocimiento básico de la protección de los adolescentes como parte de una capacitación de investigación de campo.

Los aspectos éticos del proyecto fueron considerados con base en los criterios establecidos en el Código de Ética del psicólogo de Uruguay y el Decreto del Poder Ejecutivo N° 379/008, y en los propuestos por la American Psychological Association (1992), que establecen que los adolescentes tienen derecho a ser protegidos de todo daño físico y psicológico de cualquier investigación, a ser informados en un lenguaje apropiado a su nivel de comprensión de todos los aspectos de la investigación que puedan afectar su voluntad de participar.

Asimismo, esta evaluación consideró las ya mencionadas normas de evaluación sugeridas por el UNEG, aplicando los criterios de resguardo ético que se establecen en los Estándares éticos en UNICEF en investigaciones, evaluaciones, recopilación y análisis de datos (CF/PD/DRP/2015-001. UNICEF, 2015).

Junto a los aspectos éticos y en favor del cumplimiento de los estándares internacionales, esta

evaluación se presentó ante un Comité de Ética que evaluó, asegurando el correcto procedimiento del proceso de trabajo, destacando el diseño de los consentimientos informados y pactos de confidencialidad. Este Consejo o panel exterior de supervisión ética (Comité de Ética de la Universidad Católica del Uruguay), dio su aprobación el día 19/07/2019 e inmediatamente después se comenzó con la implementación de la evaluación.

La evaluación siguió la guía de Ethical Research Involving Children (ERIC) en consideración de los daños y beneficios para los niños, la dignidad, el bienestar y los derechos de todos los niños y padres involucrados en el estudio. El equipo de evaluación hizo todos los esfuerzos posibles para garantizar la participación informada y voluntaria, la privacidad y confidencialidad y el bienestar de todos los participantes durante este proceso.

Desde el diseño y planificación inicial de la evaluación se tuvo en cuenta las normas sugeridas por el Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (UNEG) y los Criterios de Evaluación del Comité de Ayuda al Desarrollo del sistema de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD-DAC). La consideración de esas normas implicó que la evaluación esté bajo metas convenidas internacionalmente y a nivel local, primando la utilidad, credibilidad, independencia, imparcialidad, ética, transparencia, profesionalidad abogando siempre por los derechos humanos e igualdad de género (UNEG, 2017, OECD, 2000). Dentro de los criterios de la DAC, la evaluación está enfocada en la pertinencia, eficacia, sostenibilidad y derechos humanos y género de las intervenciones enmarcadas en el Modelo.

Aprobación ética.

Respecto al proceso de control de calidad que involucra al Comité de Ética de la Universidad Católica del Uruguay, inicialmente se entregó toda la documentación solicitada (en <https://ucu.edu.uy/es/node/45009>), siendo ésta el proyecto completo, así como los currículos vitae de todo el equipo de trabajo, el formulario de solicitud de evaluación, un compromiso de trabajo y todos los consentimientos a aplicarse, basados en los modelos que el propio Comité recomienda. Dentro del compromiso de trabajo, se ha incluido que los objetivos, metodología y demás condiciones éticas no serían modificadas en el transcurso de la investigación, aceptándose a la vez auditorías y la preservación de datos brutos de la misma durante 5 años, con un registro en medios digitales con contraseñas, contemplándose que los datos serán administrados a través de números de participantes, bajo llave, dentro del Departamento de Psicología Social y Trabajo, teniendo acceso a ellos los responsables de la investigación.

El proceso de análisis de los proyectos que lleva a cabo el Comité implica la recepción de una versión digital y una física, que son inicialmente chequeadas y en caso de no estar completas, se informa al/la directora/a del proyecto. El protocolo se distribuye entre el secretario, la presidente del Comité, con perspectiva Ética y los cinco integrantes restantes que confirman la perspectiva Odontología, Ciencias Sociales, Enfermería, Psicología. Una vez leído y en caso de que lo requiera, puede consultarse con un especialista en el área y posteriormente se efectúa una reunión en plenario en la que se resuelve o bien una aprobación condicionada a cambios, o una aprobación definitiva.

El 1ero de julio se notifican las devoluciones del proyecto, con comentarios y solicitud de modificaciones de formato inherentes a los consentimientos (ej.: agregado respecto a la repercusión de la participación en positivo y en negativo del adolescente; encabezado de cuestionario online, etc.) y de la autorización general de UNICEF, así como la resolución condicional de aprobación tras realizarse

los ajustes solicitados. El 3 de julio se reenvía toda la documentación requerida con las modificaciones realizadas. La aprobación definitiva del proyecto es con fecha 10 de julio. Se continuarán realizando los informes de seguimiento cada tres meses, así como se entregará la versión última del informe inicial y final. A lo largo de la evaluación se han mantenido todas las condiciones de trabajo previstas no siendo necesario informar respecto a modificaciones, si bien sí se ha informado a los tres meses del comienzo, la situación de avance del proyecto hasta el día de la fecha y la situación inherente a la grabación de la cámara Gesell durante el grupo focal.

Con relación a la protección de datos de los adolescentes, se destaca que en todo momento han sido separados los consentimientos informados, de las encuestas en sí mismas, no siendo identificables las respuestas. Adicionalmente, se contó con el consentimiento de responsables adultos de aquellos participantes menores de 18 años para la realización de grupos focales.

La evaluación integrará una serie de enfoques éticos y metodológicos:

Enfoque basado en los derechos de los adolescentes: La evaluación analizó cómo han sido promovidos, observados y respetados los derechos de las adolescentes. Para ello, en la matriz de evaluación fue incorporado el enfoque basado en los derechos de los adolescentes con preguntas, e indicadores específicos, que también se reflejaron en las herramientas para el levantamiento de información. Asimismo, se hicieron todos los esfuerzos para que adolescentes, en su calidad de titulares de derechos, participaran del proceso de evaluación como informantes clave.

Enfoque de género: En el análisis se aplicaron dos criterios específicos: i) el criterio de equidad, que refiere a las estrategias desarrolladas para atender las necesidades específicas y el respeto de los derechos de los adolescentes sin discriminación o prejuicios por razón de su sexo y, ii) el criterio de igualdad, referido a las estrategias contempladas para promover la inclusión plena y en igualdad de condiciones en los beneficios que proponen las intervenciones del Modelo implementadas. Por lo que, se identificó de qué manera fue incorporado dicho enfoque en el diseño de las intervenciones y cómo fue puesto en práctica, atendiendo a las necesidades diferenciadas de los adolescentes. En el marco del levantamiento de información con adolescentes, se incluyeron hombres y mujeres, y fueron consultadas(os) en espacios por separado, para identificar los factores diferenciales de género en la experiencia.

El enfoque centrado en el uso (UFE): Este enfoque permite que los hallazgos y recomendaciones de la evaluación posibiliten la creación de conocimientos mediante la identificación de buenas prácticas, lecciones aprendidas y los desafíos a ser considerados en las intervenciones del Modelo de intervención (MSNPL), a fin de aportar recomendaciones útiles a las partes interesadas. Este enfoque solamente puede ser operativo si contempla la participación de los usuarios de la evaluación y se facilita la apropiación del proceso y los resultados. Por lo tanto, la evaluación incluyó sesiones de trabajo con la OP para la confirmación del objeto y uso de la evaluación, la validación de la teoría de cambio construida, y la presentación y retroalimentación de los hallazgos preliminares y las recomendaciones sugeridas.

6.4 Limitaciones

A continuación, se describen brevemente las limitantes y condicionantes identificadas con carácter previo al trabajo de campo virtual y durante su realización, así como las medidas de mitigación previstas o aplicadas una vez identificadas.

Se problematizan aquellas limitaciones que han atravesado los aspectos metodológicos antes planteados, por un lado, en referencia a cuestiones inherentes al equipo evaluador, y por otro, las que podrían ubicarse en una esfera externa a este y que se vinculan con el funcionamiento de las instituciones participantes en la creación y puesta en marcha del MSNPL.

Tabla 6: Limitaciones internas y externas

Internas (del equipo evaluador)	Tiempo acotado ²⁰
	Presupuesto acotado
	Alcance territorial parcial
	Seguimiento manual de las encuestas ²¹
	No inclusión de guía de procedimiento de realización de encuestas online ²²
	Vías de convocatoria a la población de estudio acotadas por cuestiones relacionadas con la confidencialidad y anonimato
Externas (instituciones involucradas)	Tiempo acotado ²³
	Escasa participación en grupo focal y entrevista grupal
	Dificultad en la comunicación para la convocatoria de la población de estudio ²⁴

²⁰ Ello permitiría una comparación más profunda entre las experiencias de los adolescentes (a través de las encuestas) y entre los informantes calificados (a través de las entrevistas), además de una noción más específica de cada uno de los departamentos.

²¹ Se contempla la necesidad de utilizar otras aplicaciones de encuesta que se reenvíen automáticamente, faciliten y promuevan el seguimiento y recordatorio de respuesta.

²² En tanto algunos participantes han tenido dificultades en completarlas, principalmente por no estar habituados a este sistema. En la presente evaluación, se contestaron vía mail las consultas que surgieron, sin embargo, se desconoce la cantidad de posibles participantes que abandonaron la encuesta por no realizar las consultas necesarias.

²³ Tanto por las bases de la propia convocatoria, como por la disponibilidad de las instituciones.

²⁴ Las dificultades al momento de realizarse una convocatoria para las instancias de grupos focales y entrevista grupal han sido en parte por la complejidad del seguimiento y contacto telefónico con los adolescentes. Es por ello por lo que se contempla la posibilidad de reestructurar las convocatorias que surgen desde las instituciones, fomentando la participación en este tipo de instancias, pero también de afianzar a través de los dispositivos de derivación, un contacto que permita, tanto para fines educativos, como de investigación, un seguimiento de la población más accesible.

7. HALLAZGOS

Este capítulo está organizado para presentar hallazgos por criterios de evaluación y responder a las preguntas de evaluación. Presenta la relevancia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad, igualdad de género y derechos humanos, del enfoque del Modelo de intervención (MSNPL), que fue apoyado por UNICEF y agencias asociadas como se refleja en el TOC.

7.1 Pertinencia

Para evaluar la pertinencia, la evaluación consideró tanto la relevancia del Modelo de intervención (MSNPL), en el contexto de las prioridades políticas nacionales y locales de Uruguay; si el Modelo de intervención satisfizo las necesidades de los adolescentes que cumplen las sanciones de Libertad Asistida (LA) y Prestación de Servicio a la Comunidad (PSC).

Pregunta 1: ¿El diseño del Modelo de Sanciones No Privativas de Libertad (MSNPL) responde las necesidades de los adolescentes que cumplen las sanciones de Libertad Asistida (LA) y Prestación de Servicio a la Comunidad (PSC)?

La respuesta a esta pregunta se basa en la Percepción y valoración de los adolescentes que están cumpliendo una SNPL de LA o PSC y los siguientes Indicador(es):

- Su participación en la elaboración del Proyecto Individual de Ejecución de la Medida (PIEM) para el cumplimiento de la medida
- La utilidad de la medida en relación con su proyecto de vida
- El tipo de actividades que realizan durante el cumplimiento de la medida
- El tipo de acompañamiento/seguimiento que reciben de las instituciones durante el cumplimiento de la medida

Hallazgo 1. En general, los adolescentes consultados y que cumplen las sanciones de LA y PSC están conformes con las actividades que realizan en el marco del Modelo. Como aspecto de mejora, muchos mencionan como importante para el cumplimiento de la sanción que las actividades propias de la medida no privativa no se superpongan con horarios de educación formal, al tiempo que prefieren más propuestas orientadas al empleo. Incluso manifiestan la necesidad de trabajar y de obtener mayor respuesta en la atención en salud mental y temas relativos a consumo problemático de estupefacientes.

Con relación a ello y al objetivo de conocer si el diseño del Modelo da garantías a las necesidades de los adolescentes destinatarios de éste, a través de las diversas técnicas implementadas durante el trabajo de campo se indaga sobre la percepción y valoración que hacen ellos del MSNPL y de las intervenciones que involucra. Se trabajó con adolescentes que, al momento del trabajo de campo, estaban cumpliendo una medida no privativa de libertad, de LA o PSC; o bien ya hubieran pasado por dicho proceso.

Su participación en la elaboración del Proyecto Individual de Ejecución de la Medida (PIEM) para el cumplimiento de la medida

Para conocer el nivel de satisfacción al momento de cumplimiento de la SNPL, se consultó a adolescentes sancionados judicialmente y vinculados a alguna de las instituciones estatales como INISA - INAU, u organizaciones de la sociedad civil (OSC) conveniadas con el Estado para llevar adelante dichos

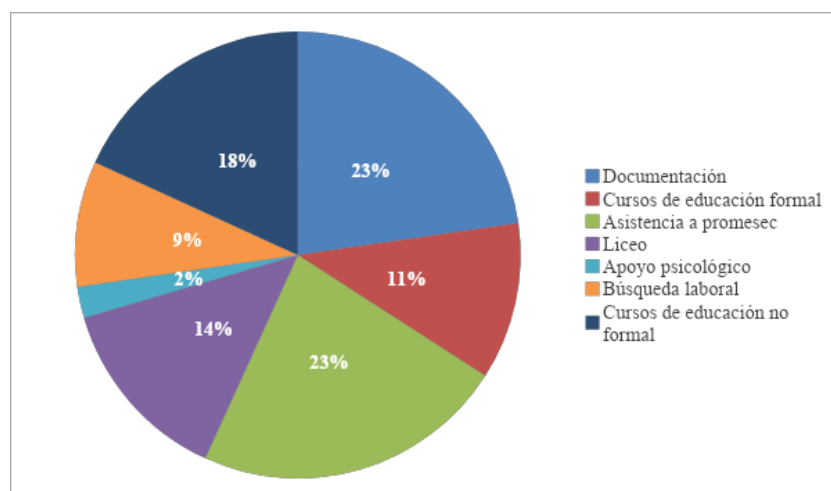
procesos.

Con relación a la participación adolescente en la fase de atención inicial, respecto a la elaboración y construcción de los objetivos del PIEM, 12 adolescentes de los 19 encuestados **refieren haber estado involucrados**. El Modelo prevé que junto con el equipo técnico los adolescentes elaboren su PIEM, que en conjunto establezcan acciones, metas y plazos, consigna que, según los adolescentes no se ve reflejada en la práctica. Adicionalmente, en 18 casos valoran positivamente la forma en la que se ha considerado sus intereses personales en la planificación de actividades y consideran de especial utilidad los aprendizajes adquiridos en la proyección a su futuro. Puntualmente, el tipo de actividades que los jóvenes encuestados refiere realizar, están en su mayoría orientadas a la inserción laboral, como es el caso de; curso de reparación de celulares, realización de currículum vitae, cursos de electricidad, barbería y de soldadura. Asimismo, mostraron inquietud por la asistencia pedagógica y apoyo psicológico.

Vinculado con las propuestas del lugar donde cumplen la medida, en 6(%) casos, los adolescentes refieren sólo asistir a la institución a instancias de seguimiento, no teniendo otro tipo de actividades previstas en su plan; y concretamente, 8 casos especifican asistir a cursos de educación no formal, cinco a cursos de educación formal y cuatro a búsqueda de empleo.

La figura a continuación presenta los porcentajes inherentes a la realización de actividades en el marco del cumplimiento de la sanción no privativa de libertad.

Figura 4: Tipos de actividades y servicios que reciben los adolescentes



Fuente: Elaboración Propia.

La utilidad de la medida en relación con su proyecto de vida

A través de la encuesta, catorce 14 de un total de 19 encuestados manifiestan estar conformes con las actividades propuestas y creen que les brinda un aporte positivo, mientras que el resto se manifiesta indiferente o disconforme.

La mayor parte de la población encuestada está de acuerdo y muy de acuerdo que los objetivos y/o metas previstas al inicio del plan, eran viables en su cumplimiento, salvo 3 casos que enfatizan su desacuerdo en los aportes de los contenidos de la sanción. Los restantes 16 casos manifiestan que han

aprendido de la experiencia a lo largo del proceso y valoran estos aprendizajes a mediano plazo.

El tipo de actividades que realizan durante el cumplimiento de la medida

En 13 y 7 casos respectivamente, se les ha presentado a los adolescentes oportunidades a nivel laboral y educativo en el transcurso del cumplimiento de la sanción, y solamente en un caso se refiere que el/la participante ha tenido que abandonar otras actividades para poder cumplir la sanción. Es importante aclarar que 11 de los participantes no realizan ninguna actividad más allá de las propuestas por la institución. Sin embargo, sí manifiestan interés por tareas o cursos vinculados a la educación no formal, siempre y cuando no se solapen con sus actividades preexistentes a la sanción. En ese sentido, muestran fundamentalmente motivación por actividades que significan un aporte al desarrollo de su afectividad, valores y habilidades sociales. Asimismo, del grupo focal se desprende que los adolescentes prefieren y demandan actividades que les permitan acceder al mercado laboral, sea a través de un contrato de trabajo o pasantía, o bien, formación enfocada al mercado laboral. Sin embargo, no se reporta que hayan surgido estas oportunidades. Tampoco se reconocen instancias de atención grupal dirigidas a su responsabilización y autonomía. Los adolescentes declaran no haber recibido talleres que aborden temas sobre sexualidad, prevención de adicciones, construcción de ciudadanía, refuerzo familiar, manejo de la ira, comportamiento agresivo, enfermedades, nutrición, rol de los padres o habilidades comunicacionales.

El tipo de acompañamiento/seguimiento que reciben de las instituciones durante el cumplimiento de la medida

Con relación al vínculo con educadores y personal referentes, los adolescentes percibían que en la OSC los educadores referentes los controlaban menos, y que en ese sentido prefería cumplir la medida en esos espacios. Por otro lado, quienes cumplieron su sanción con la institución estatal, en general valoraron la medida de forma positiva. Los jóvenes conciben la SNPL como una instancia de ayuda y de control y el proceso de cumplimiento de la medida como una oportunidad para poder reintegrarse a instancias de educación formal o a cursos de formación profesional.

Se identifica la percepción de apoyo social brindada por personal de la institución (educadoras/es, psicólogas/os, trabajadora/es sociales), y la motivación ante las situaciones que les acontece.

Pregunta 2: ¿El diseño del MSNPL se ajusta a la normativa internacional vinculada con la adolescencia?

La respuesta a esta pregunta se basa en el siguiente indicador:

- Presencia de normativas internacionales contempladas en el MSNPL

Hallazgo 2. A nivel teórico, el diseño del Modelo de Intervención para sanciones no privativas de libertad para adolescentes en Uruguay se ajusta a los instrumentos internacionales de referencia acuñados y promovidos por la Asamblea General de Naciones Unidas, como guías de buenas prácticas. La Convención sobre los derechos del niño, las Reglas de Beijing, Riad y Tokio constituyen el marco jurídico internacional que se menciona y desarrolla en el Modelo afirmando su consideración al momento del abordaje con adolescentes imputados con medidas no privativas de libertad por el sistema de justicia penal y garantizar sus derechos. Sin embargo, no se incluyen dentro de ese desarrollo las Reglas de la Habana y Bangkok.

Presencia de normativas internacionales contempladas en el MSNPL

El MSNPL ha considerado teóricamente para su elaboración Convenciones y Tratados internacionales

en la órbita de los Derechos Humanos, como instrumentos guía de sus acciones estratégicas.

Las herramientas internacionales consideradas como marco para el diseño del MSNPL, destacando aquellos aspectos directamente vinculados con la adolescencia son:

- Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, 1989).
- Reglas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (Reglas de Beijing) (ONU, 1985).
- Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices Riad) (ONU, 1990a).
- Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Medidas No Privativas de Libertad (Reglas de Tokio) (ONU, 1990b).
- Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de Libertad para las Mujeres Delincuentes (Reglas de Bangkok). (ONU, 2010).
- Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (Reglas de la Habana) (ONU, 1990c).

La normativa mencionada es la referida teóricamente en el Modelo y se integran fundamentalmente como parte del marco jurídico internacional. En ese sentido, prevalece el respeto por los derechos de niños, niñas y adolescentes, por sus tiempos judiciales esperados legalmente, por el derecho a estar en comunicación con sus familias, el buen trato y un tratamiento que los beneficie íntegramente, que abogue por una adecuada resocialización y reinserción social y se favorezcan las medidas alternativas a la privación de libertad frente a su encarcelamiento.

Sin embargo, a pesar de ser nombradas, la revisión documental muestra que no se integran al marco jurídico del Modelo las Reglas de la Habana, ni las Reglas de Bangkok. Esto último deja abierta la duda sobre la consideración y reconocimiento de las diferencias para el abordaje con adolescente por género, sexo, o para las minorías si las hubiese. De hecho, el Modelo no plantea un abordaje distinguido según sexo o características específicas como puede ser el caso de adolescentes trans, migrantes u otras.

Pregunta 3: ¿El diseño del MSNPL ha tenido en cuenta las políticas nacionales de adolescencia?

La respuesta a esta pregunta se basa en el siguiente indicador:

- Presencia de normativas nacionales contempladas en el MSNPL

Hallazgo 3. A nivel local el diseño del Modelo de Intervención para sanciones no privativas de libertad para adolescentes en Uruguay se enmarca en la política e instituciones uruguayas destinadas al cumplimiento y abordaje de las sanciones privativas y no privativas de libertad de adolescentes; considerando en su creación la normativa vigente vinculada con el sistema penal juvenil, y con la regulación general de aspectos inherentes a la niñez y adolescencia. Se destaca el Código de la Niñez y Adolescencia (CNA) que si bien menciona algunas pautas que dan garantía de los derechos de esa población no profundiza sobre el abordaje con adolescentes sancionados con medidas alternativas a la privación de libertad.

Presencia de normativas nacionales contempladas en el MSNPL

Para el caso uruguayo dentro del marco normativo nacional, se establece un debe de la temática en lo que refiere a su norma máxima; la Constitución de la República Oriental del Uruguay (Constitución). La

Constitución no contiene ninguna norma sobre las y los adolescentes en conflicto con la ley penal. En sus artículos sólo los reconoce como sujetos de derechos, mencionando derechos, deberes y garantías para dicha población.

A su vez en Uruguay se encuentra el CNA, que, reconoce a la Constitución y a la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) como fuente de interpretación. Éste toma los principios de igualdad, del interés superior y de corresponsabilidad.

Referido específicamente con menores de edad, la Ley N°17.823 (CNA) establece en su artículo 76 el régimen penal relativo a la responsabilidad adolescente, y en su numeral 12 al delimitar el contenido de la sentencia, establece que *“La privación de libertad se utilizará sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda. Deberá fundamentar por qué no es posible aplicar otra medida distinta a la de privación de libertad”*.

En el artículo 79 del CNA es sutilmente mencionada la no privación de libertad y se afirma que *“tendrán un carácter educativo a través del Criterio de Proporcionalidad y que se pretende fortalecer la vinculación familiar, la responsabilidad y el respeto de los derechos humanos”*. Asimismo, en su artículo 80, prevé una serie de medidas socioeducativas, privativas, y no privativas de libertad, a efectos de sanción en aquellos casos en los que recaiga sobre el joven una sentencia ejecutoriada, debiendo las primeras, aplicarse de forma excepcional (Ley 17.823). A pesar de ello, en la actual normativa uruguaya la función resocializadora del adolescente no aparece como primaria, dejando la duda de hasta donde realmente el interés superior por los niños, niñas y adolescentes es un principio fundamental.

Pregunta 4. ¿El diseño del Modelo de Intervención para Sanciones no privativas de libertad para adolescentes en Uruguay es aplicable bajo las actuales condiciones de infraestructura?

La respuesta a esta pregunta se basa en los siguientes Indicadores:

- Número de personal técnico vinculado a la ejecución de las medidas por departamento
- Número de personal técnico vinculado a la ejecución de las medidas con formación específica en adolescencia o población vulnerable promovida por la institución
- Existencia de espacios físicos para ejecución y/o seguimiento de la SNPL

Hallazgo 4. Los actores referentes reconocen al Modelo como un insumo que promueve y garantiza los derechos de los adolescentes con SNPL y protocoliza el trabajo profesional. Montevideo concentra la mayor cantidad de técnicos y espacios adecuados de atención. Si bien ello es esperable debido a que la capital concentra aproximadamente la mitad de la población del país, existen departamentos del resto del país donde la oferta y formación especializada de los mismos es baja. Las carencias técnicas y de infraestructura de departamentos como Maldonado, Paysandú, Salto, Rivera deben ser tenidas en consideración a fin de fortalecer la aplicabilidad del MSNPL.

Número de personal técnico vinculado a la ejecución de las medidas por departamento

A continuación, dentro del mapa político de Uruguay, se presenta la cantidad de técnicos vinculados a la ejecución de las medidas no privativas de libertad para adolescentes. Esta información fue reportada durante las entrevistas con personal técnico vinculado a la ejecución de las SNPL, específicamente por cada referente departamental.

Figura 5: Funcionarios de INISA, INAU y OSC en convenio vinculados y encuestados según departamento



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Cabe aclarar que en Montevideo se publican 27 personas que coinciden con 4 personas que también poseen cargo en la OSC en convenio en San José. Sin embargo, la suma total, asciende a 27 porque se contabilizan las personas del total del país, y no los cargos. En el caso de Paysandú, la institución se notifica que son 4 los funcionarios que están trabajando de forma directa con los adolescentes, sin embargo, durante el trabajo de campo y de forma presencial, surge que son 6 funcionarios en total.

En el presente mapa además de presentarse la cantidad de funcionarios vinculados, también se puede observar la cantidad de funcionarios que accedieron a responder la encuesta, por departamento. El total de técnicos vinculados al momento del relevamiento asciende a 87 personas, 27 de ellos se concentra en Montevideo y 60 en el resto país de acuerdo con disponibilidades de INAU o convenio acordado por el INISA. La distribución es la esperada dado que es importante destacar que Montevideo concentra aproximadamente la mitad de la población del país.

Número de personal técnico vinculado a la ejecución de las medidas con formación específica en adolescencia o población vulnerable promovida por la institución

A partir del reporte de los 87 funcionarios o técnicos vinculados al cumplimiento de las SNPL, mediante la encuesta online se alcanzó a conocer la realidad de 43 de ellos²⁵. Del total, 35 son mujeres, 6 varones y 2 no dieron datos sobre su identificación sexual. De los N°43, 12 son de Montevideo (28%), la capital del país y 31 del resto del país. Cabe aclarar que Montevideo concentra aproximadamente la mitad de la población total de Uruguay.

Con relación a la aplicabilidad del MSNPL, la mayoría de los encuestados trabaja con adolescentes que cumplen medidas vinculadas al Modelo, y de ellos 46% trabaja además con jóvenes con otros tipos de sanciones y proyectos.

En cuanto a la formación académica de los técnicos, 2 poseen una especialización de tipo

²⁵ Los datos no se presentan en porcentajes debido al reducido número total de respuestas.

posgrado/maestría/doctorado, 23 poseen titulación terciaria/universitaria, 10 estudios terciarios/universitarios incompletos y los 8 restantes no alcanzaron niveles de educación terciaria. Si bien más de la mitad de los técnicos cuentan con una formación terciaria y superior, el Modelo prevé que la conformación de equipos técnicos debe reflejar la inclusión de profesionales del ámbito de psicología, trabajo social, derecho y de educación, lo cual no se ve reflejado en los/las restantes encuestados, que poseen estudios incompletos. De hecho, el Modelo enuncia que es responsabilidad de la institución que gestiona las sanciones contratar personal que cuente con la formación necesaria para llevar a cabo sus funciones, lo que pone en duda el nivel de interdisciplinariedad para poder planificar y ejecutar los planes individuales desde un acompañamiento integral de los adolescentes.

Puntualmente la pregunta sobre capacitación específica en adolescencia o poblaciones vulnerables promovida por la institución se registró que de los 43 encuestados, 3 no cuentan con ningún tipo formación vinculada con las temáticas mencionadas, 5 casos fueron promovidos por la institución de trabajo, 29 casos además de haber realizado cursos específicos promovidos institucionalmente también realizó otros por sus propios medios y 6 de ellos no tuvieron apoyo institucional, sin embargo igual poseen formación especializada.

Existencia de espacios físicos para ejecución y/o seguimiento de la SNPL

De los 43 técnicos que respondieron la encuesta, 37 refieren contar con espacios para entrevistar al adolescente y/o a su familia de forma individual/privada, mientras que en 6 casos manifiestan no contar con el mismo.

A nivel de infraestructura, el Modelo incluye que existan espacios para la realización de actividades de ingreso, de atención individualizada y colectiva, oficinas para profesionales, salas de reuniones y sanitarios. Respecto a la adecuación de espacios para la organización de actividades colectivas, en 29 casos se releva la presencia de un espacio para ellas, 6 declaran una frecuencia más esporádica en su utilización; 6 encuestados manifiestan que no cuentan con ellos, 1 refiere no contar y no realizar este tipo de actividades, mientras que en 2 casos, si bien hay este tipo de infraestructura, no se llevan a cabo actividades grupales. Por otra parte, la totalidad de encuestados aluden a la presencia de espacios calefaccionados.

Dadas las actuales condiciones en cuanto a técnicos disponibles vinculados al Modelo e infraestructura, es cuestionable su correcta implementación. En Uruguay es pequeño el número de adolescentes con sanciones de LA y PSC, y, a su vez, la mayoría se concentra en Montevideo donde hay mayor capacidad de respuesta. En el resto del país, si bien existen convenios que responden al abordaje con estos adolescentes, los técnicos no suelen poseer la formación especializada, y ni la estructura edilicia ni de redes de trabajo es fortalecida. Ejemplos de ello es el caso de algunos departamentos donde, el educador referente no tiene formación terciaria, en el mismo espacio donde el adolescente tiene una entrevista con los técnicos, su familia o pares hay celdarios para privados de libertad visibles y la oferta de propuestas educativas o laborales es escasa. En suma, el reconocimiento de estas carencias deben ser un puntapié para considerar hacia el mejoramiento y puesta en práctica del Modelo.

7.2 Eficacia

Para evaluar la eficacia, la evaluación consideró la valoración, el conocimiento y aplicación del modelo por parte de los actores institucionales, así como el ajuste del modelo a los ejes de responsabilización, restitución y habilitación, y los factores que inciden en el cumplimiento de la sanciones previstas en el

modelo.

Pregunta 5. ¿Los actores institucionales que trabajan en la ejecución de SNPL de LA y PSC con adolescentes, ¿conocen y aplican el MSNPL?

La respuesta a esta pregunta se basa en los siguientes Indicadores:

- Cantidad de actores que conocen el MSPNL por institución
- Número de actores que aplican el MSNPL por institución

Hallazgo 5. No puede establecerse que todos los actores conocen y aplican el Modelo. Se observa cierto desconocimiento del Modelo por parte de los distintos actores del sistema de justicia (fundamentalmente fuera de Montevideo), conocimiento que varía en grado de profundidad, y la no aplicación en algunos casos.

Con relación a ello y al objetivo de conocer si el diseño del Modelo da garantías a las necesidades de los adolescentes destinatarios de éste, a través de las diversas técnicas implementadas durante el trabajo de campo se indaga sobre la percepción y valoración que hacen ellos del MSNPL y de las intervenciones que involucra. Se trabajó con adolescentes que, al momento del trabajo de campo, estaban cumpliendo una medida no privativa de libertad, de LA o PSC; o bien ya hubieran pasado por

Cantidad de actores que conocen el MSPNL por institución

Con relación a los hallazgos que surgen de las 22 entrevistas con informantes calificados, la mayoría de los entrevistados conocen el Modelo, aunque en diferente grado de profundidad. También se detecta que algunos no saben de qué se trata, especialmente entre integrantes del sistema de justicia. Como es de esperar, quienes han integrado la mesa de trabajo interinstitucional tienen un conocimiento directo a partir de su participación en la elaboración del diseño del MSNPL. Jueces, fiscales, referentes institucionales de INISA e INAU, así como los referentes institucionales de las OSC en convenio con INISA encargadas del acompañamiento de las sanciones no privativas con adolescentes, han participado de talleres de capacitación para esta elaboración generando insumos y presentando “casos piloto” o de testeo para la implementación.

Se enfatiza respecto a un desconocimiento compartido del Modelo por parte de los diferentes actores del sistema de justicia, que se destaca aún más entre los jueces y fiscales del interior, siendo también un elemento que obstaculiza el proceso.

A partir de la encuesta realizada con funcionarios, concretamente 40 cuarenta técnicos²⁶ son los que manifiestan conocer el MSNPL.

Número de actores que aplican el MSNPL por institución

De los hallazgos propios de la encuesta realizada con funcionarios, respecto al ajuste de las prácticas

²⁶ Se recuerda que dicha encuesta fue enviada a los 87 técnicos que trabajaban al momento del trabajo de campo en la ejecución de medidas a nivel nacional.

reales en función del Modelo, de los 40 cuarenta técnicos que manifiestan conocer el Modelo de medidas no privativas de libertad, 37 lo ponen en práctica, mientras que 3 declaran no llevarlo adelante en la práctica laboral/profesional.

Se constata que si bien no todos los actores que trabajan en la ejecución de SNPL de LA y PSC son conocedores de la existencia del Modelo ni lo aplican, mayoritariamente hay un conocimiento y aplicación de este, aunque no necesariamente desde los criterios pautados. Se observa esta situación no solamente entre los técnicos que trabajan con atención directa con los adolescentes durante el cumplimiento de la medida, sino también, los propios actores del sistema de justicia y se destaca la importancia de un revisar el acceso universal al Modelo y un seguimiento que permita dar cuenta de su correcta aplicación.

Pregunta 6. Los actores institucionales que trabajan en la ejecución de SNPL de LA y PSC con adolescentes, ¿cómo valoran la creación y diseño del MSNPL?

La respuesta a esta pregunta se basa en los siguientes Indicadores:

- Valoración de los actores institucionales sobre la necesidad y pertinencia del MSNPL
- Valoración de los actores institucionales sobre las ventajas y desventajas percibidas del MSNPL
- Valoración que hacen los actores sobre las medidas socioeducativas incluidas en el MSNPL
- Valoración que hacen los actores institucionales sobre la comunicación interinstitucional y redes

Hallazgo 6. La valoración global de la creación del MSNPL es positiva, considerándose por la mayoría de los actores como una guía necesaria en pro de la unificación de criterios y el cumplimiento de garantías. Aun percibiendo con claridad las ventajas que el Modelo conlleva, también se puntualizan distintas desventajas y limitaciones, fundamentalmente en lo que a suficiencia de recursos para su implementación y contemplación de diversidad territorial respecta.

Del análisis cualitativo de las entrevistas con informantes calificados se destaca la valoración de los siguientes aspectos vinculados con la creación y diseño del MSNPL:

Valoración de los actores institucionales sobre la necesidad y pertinencia del MSNPL

La mayoría de los entrevistados (15) consideran necesaria la creación de este Modelo. Los 7 informantes restantes no hicieron ningún tipo de valoración, siendo los 5 integrantes del sistema judicial que no conocen el Modelo, y 2 referentes institucionales en territorio de INAU. Los actores del sistema judicial plantean la necesidad de encuadrar el trabajo y las medidas disponibles estableciendo pactos de actuación a partir de criterios comunes. Asimismo, siendo la privación de libertad un “último recurso”, por el principio de excepcionalidad, el Modelo propone un modo de intervención que “hay que bajar a la realidad para permitir que el adolescente tome conciencia de sus derechos y obligaciones”. También se percibe la necesidad de este tipo de herramientas especialmente fuera de la capital del país por la carencia de tribunales especializados en adolescencia y los escasos recursos que cuentan.

En cuanto a la respuesta de referentes institucionales, se plantea la necesidad de dotar de contenidos a las SNPL y establecer un orden que beneficie el estatus de éstas dentro del CNA, y de cómo trabajar con el adolescente con pautas claras. Ofrecer un sustento a la SNPL a través de herramientas creíbles y válidas. En este mismo sentido, existe una gran coincidencia en la necesidad de ordenar lo que ya se

estaba haciendo, dotando de “profesionalización” a las prácticas a través de una sistematización que mejore el rendimiento y la eficacia.

Otro aspecto al que se hace referencia de manera recurrente es la necesidad de homogeneizar las prácticas, en orden de establecer una distribución de “justicia equitativa”, evitando la discrecionalidad en la forma de actuar, adoptando un lenguaje común, con abordaje interinstitucional y una mirada socioeducativa.

Surge entonces que la percepción de los actores sobre la necesidad de creación del MSNPL, se expresa principalmente en ofrecer un encuadre ordenado a las prácticas de acompañamiento de las SNPL con adolescentes infractores, uniformizando los criterios de acción y valorizando este tipo de sanción a partir de una perspectiva educativa con el objetivo de trabajar sobre el marco de Derechos y obligaciones del adolescente.

Valoración de los actores institucionales sobre las ventajas y desventajas percibidas del MSNPL

En definitiva, las ventajas se basan fundamentalmente en que se trata de una herramienta que ordena y profesionaliza el trabajo de las SNPL con adolescentes infractores. También se presentaría como un Modelo que ofrece mayores garantías para estas medidas de sanción, procurando evitar la discrecionalidad en las prácticas y promoviendo una mayor coparticipación e involucramiento del adolescente infractor con la medida. Será importante valorar este aspecto al momento de pensar la medida socioeducativa en el marco de una sanción que permita acompañar el proceso de responsabilización penal en la gestión del conflicto que genera la infracción.

Ventajas percibidas:

- Facilita la homogeneidad de las prácticas profesionales
- Cuenta con criterios técnicos y herramientas concretas de trabajo
- Unifica el lenguaje y los criterios a nivel interdisciplinario
- Reviste de profesionalidad las acciones
- Organiza y aclara los procedimientos de trabajo
- Jerarquiza la adopción de SNPL

Las desventajas consignadas respecto al funcionamiento del Modelo, no se focalizan en una crítica al MSNPL en sí mismo sino en la asignación de los recursos para su implementación. Asimismo se puede apreciar que las dificultades que se plantean son: la falta de conocimiento del MSNPL por parte de los actores del sistema de justicia principalmente en los departamentos que no son Montevideo, la dificultad de conformación de equipos técnicos idóneos con cierto grado de permanencia para acompañar los procesos, las tensiones interinstitucionales, y la falta de articulación o de consideración de la nueva figura del CPP aplicado a adolescentes infractores, como la SCP, que no permitiría la aplicación del MSNPL, por no tratarse de una sanción en sí misma.

Desventajas:

- Dificultades en la comunicación y articulación entre las instituciones actoras
- Falta de recursos para su adecuada ejecución
- Escasa adaptación a las necesidades contextuales de los diferentes territorios
- Tensión entre instituciones con relación a sus competencias
- No contempla la figura de la SCP

En cuanto a la valoración global del Modelo, los integrantes del sistema judicial que lograron establecerla dijeron que se trata de algo sumamente positivo, que aporta mucho en la materia de adolescentes infractores y que se trata de un buen Modelo pero que resulta difícil de implementar debido a la falta de recursos.

Por otro lado, se valora que se trata de un “punto de partida” para tomar decisiones que afectan la vida de los adolescentes y que se podría ampliar para el tratamiento y contralor de las medidas para que estas sean más eficaces y sustenten la credibilidad de esta figura jurídica en la mirada de los adolescentes que caen en infracción.

Valoración que hacen los actores sobre las medidas socioeducativas incluidas en el MSNPL

En cuanto a la LA, entre los integrantes del sistema de justicia se encontró que la aplicación de esta medida se encuentra limitada, declarando que es por falta de recursos para el control de su cumplimiento, siendo este uno de los motivos por los que se aplican en pocos casos. Asimismo, en su discurso no queda claro si se logra distinguir los contenidos de la medida más allá del control, generando alguna duda que confunde la internación en hogar de INAU con LA. Lo que más se menciona es precisamente la escasez de sentencias de LA que se están dando en este último año. Esta situación se presenta como una de las limitaciones y dificultades a la implementación del Modelo.

En cuanto a la inclusión de la PSC en el Modelo, más allá de la valoración global positiva que posee respecto a sus objetivos, presentaría varios aspectos que dificultan su implementación. Uno es la falta de recursos territoriales y comunitarios para llevarlas a cabo o porque la medida no se contempla en forma articulada con el delito o con los recursos de las instituciones de referencia que hacen el acompañamiento. Asimismo, más allá de valoración de la medida como SNPL, se realiza la crítica en tanto que no existe un encuadre muy claro al respecto, tanto por no considerar los recursos disponibles como por no adecuarse a los tiempos o plazos establecidos, en especial cuando se establece, no como medida sancionatoria sino como condición, como se da en la SCP.

En la valoración de las SNPL, y en sintonía con el punto anterior, se valora la LA que, si bien es la medida más idónea para trabajar contenidos de responsabilización con los adolescentes, en la actualidad no se utiliza mucho ya que desde que se empezó a implementar el MSNPL la figura de la SCP desplazó a la LA²⁷.

En cuanto a la PSC, es valorada positivamente como posible reparación simbólica del daño, y como mecanismo de integración en la comunidad, sin embargo, se advierte la ambigüedad que presenta cuando no se tiene los recursos comunitarios e institucionales para llevarla a cabo. Se observa que es una medida que actualmente se prescribe dentro de la figura de SCP, lo que también desdibuja el contenido en tanto sanción ya que se establece como condición a cumplir, para suspender el juicio. Por otro lado, también refieren a los prejuicios instalados en la población para recibir personas del sistema

²⁷ Otra razón por la que no se aplican, es por la falta de confianza en los dispositivos para el cumplimiento de estas. Y nuevamente se hace referencia a la falta de recursos.

de infracción.

Valoración que hacen los actores institucionales sobre la comunicación interinstitucional y redes

Uno de los puntos que se presenta como una de las limitaciones para el funcionamiento del Modelo, es la propia comunicación interinstitucional y el trabajo en red. En las entrevistas mantenidas con los actores de las instituciones referentes, así como del Sistema Judicial, se registran opiniones que manifiestan dificultades a nivel de la comunicación interinstitucional que afecta a sus recursos humanos y técnicos, principalmente dentro de INAU. A su vez, se identifica que limitaciones en los recursos humanos e infraestructura influyen en la comunicación interinstitucional.

Adicionalmente, se identifica que las tensiones percibidas por parte de los entrevistados en la comunicación inter e intrainstitucional repercuten en el funcionamiento en la red de los sistemas y servicios para la oferta de propuestas para el cumplimiento de las SNPL, así como para el abordaje de problemáticas relacionadas a las necesidades de tratamiento específico, la falta de dispositivos de salud, en particular para el tratamiento de adicciones. A la vez, en la ejecución de las propuestas existentes en el marco de la LA y PSC se registran dificultades en la coordinación e inserción de los adolescentes en los dispositivos, del ámbito educativo, comunitario y sanitario.

La relación entre los actores del Sistema Judicial y las instituciones referentes es percibida por parte de los entrevistados como no suficientemente fluida y con niveles bajos de confianza. Esto, a su vez, se encuentra atravesado por cambios recientes que aún se procesan a nivel normativo (nuevo CPP y creación de la SCP) y en las propuestas de intervención (como el propio MSNPL).

En definitiva, si bien hay una valoración positiva global con relación a la creación del Modelo, los actores institucionales dan cuenta de diversas limitaciones tanto en su diseño, como en su puesta en marcha que se ven reflejadas puntualmente a través de la percepción de sus desventajas, los pro y contras con relación a la propuesta de medidas, y aspectos vinculados a los equipos de trabajo y la comunicación interinstitucional.

Pregunta 7: ¿Las SNPL previstas en el MSNPL se aplican siguiendo los procedimientos y realizando los registros pautados en el mismo?

La respuesta a esta pregunta se basa en los siguientes Indicadores:

- Porcentaje de legajos de los adolescentes que cumplen SNPL que contienen formularios referidos al PIEM según el MSNPL
- Presencia del registro de actividades y gestiones en los formularios establecidos en el MSNPL
- Percepción sobre la implementación del plan individual sugerido en el MSNPL por actor

Hallazgo 7. Las SNPL no se aplican siguiendo los procedimientos y registros pautados, detectándose a través de la encuesta con funcionarios y adolescentes, la revisión de legajos, y entrevistas con informantes calificados, que existe una discrecionalidad al momento de seguir el paso a paso previsto por el MSNPL, y que, además, existen otras variables como ser la SCP que atraviesa su implementación y correcta puesta en práctica en lo que a sanciones respecta.

Porcentaje de legajos de los adolescentes que cumplen SNPL que contienen formularios referidos al PIEM según el MSNPL

A partir del relevamiento de legajos²⁸ se reafirma que la práctica profesional es muy diversa según ámbito de trabajo y la utilización de todos los formularios del Modelo no se lleva a cabo de manera exhaustiva. Si bien el formulario puede estar presente, en su mayoría no hay información detallada que permita reconocer el proceso y evolución del trabajo de los adolescentes, ni datos específicos sobre factores asociados a la comisión del delito. Sólo en algunos casos se encuentra y la misma será descrita en la sección de relevamiento específico. Por ejemplo, sólo en un 83.8% de los legajos revisados se cuenta con el mismo. Esto deja en claro que, por un lado, no se está utilizando en todos los casos los registros pautados, y por otro, surge la interrogante respecto al seguimiento del proceso, desconociéndose si efectivamente, dichas intervenciones, han sido realizadas.

En cuanto al proceso de elaboración del PIEM con adolescentes y respecto a los resultados de la encuesta respondida por 43 funcionarios, en 24 casos se registra un trabajo en conjunto entre jóvenes y técnicos, en otros 15, la elaboración de dichos objetivos se ha realizado en conjunto solamente de forma parcial, mientras que en 4 cuatro casos directamente no se ha considerado al adolescente al momento de establecerlos. Al igual que en los resultados de la encuesta realizada con adolescentes, la encuesta a técnicos muestra que no en todos los casos se cumple la participación activa del joven en su proceso, cuando el propio Modelo explicita que la participación del adolescente en la elaboración del plan individual es su derecho. En definitiva, los formularios no dejan en claro la participación absoluta de los adolescentes, ni la evolución de su implementación. Tampoco hay claridad respecto al seguimiento, estando presente en la revisión de legajos el formulario que implica su registro, en un 36.5%.

Adicionalmente, en cuanto a su registro en formularios, surge que respecto a la entrevista individual con el adolescente que supone la explicación de lo que implica el plan individual, está presente en un 76.7% de los legajos relevados, y por tanto, al igual que en el caso de los registros de intervenciones individuales, el análisis cuantitativo da cuenta de que se trata de un registro que no se utiliza en todos los casos, y eventualmente podría conllevar también, la inexistencia de su participación de inicio en la elaboración del PIEM en algunos casos. Por otro lado, acorde al procedimiento previsto, los pasos a seguir implicarían, la reunión técnica y posteriormente la visita domiciliaria. En un 49,3% de legajos el registro de reuniones que deberían ser con participación del adolescente, no figura su participación. Asimismo, en un 91,7% de los legajos no hay registro de visitas domiciliarias. Lo anterior abre ciertas hipótesis que ponen en duda, por un lado, la realización de procedimientos técnicos que hacen a la intervención, y por otro, la utilización de los instrumentos diseñados para dar seguimiento a dichas intervenciones.

En cuanto al registro de exploración²⁹ por áreas del plan individual se encuentra en un 35.6% de los

²⁸ Los legajos conllevan la conformación de un expediente institucional individual en el que figura información relativa al cumplimiento de la sanción por parte del adolescente, desde su inicio y hasta la finalización de este. Es allí donde se adjuntan todos los formularios que surgen del MSNPL que hayan sido utilizados.

²⁹ Respecto al registro de exploración por áreas, se destaca la escasa utilización de un formulario que recoge información que supone los resultados de evaluación (entrevista y pruebas aplicadas), de observación, así como aspectos inherentes a la expresión espontánea del adolescente y una integración del indicador del área

legajos y el registro de formulación del plan individual en el 46.5%. Adicionalmente, el Modelo cuenta con un formulario previsto para registrar el Plan de ejecución de la medida³⁰ (formulario 6) que en el relevamiento aparece en un 72,6% de los legajos revisados. Otros formularios cuya presencia ha sido escasa, son los siguientes: formulario de Evaluación final del cumplimiento de la LA (registrado en un 6,8%), Informe de cumplimiento (registrado en un 44,6%).

Presencia del registro de actividades y gestiones en los formularios establecidos en el MSNPL

De la encuesta con funcionarios surge que 15 técnicos expresan que el registro inherente al proceso de cumplimiento de medida es realizado en los protocolos del Modelo, 24 que utilizan formularios incluidos en el Modelo, y además otros formularios que no están en el mismo, y, por último, 3 utilizan solamente formularios que no son los previstos en el Modelo y uno no realiza ningún tipo de registro. En este punto queda en evidencia que, aun teniendo en cuenta que la mayoría de los participantes de la encuesta conocen el Modelo y refieren aplicarlo, menos de la mitad utiliza únicamente los formularios previstos (que además han sido diseñados para incluir todas las aristas del proceso); y poco más de la mitad incluye otros formularios. Se destaca la gravedad de la ausencia de registro y las limitaciones que supone aplicar parcialmente los protocolos previstos a nivel de rigurosidad técnica.

A partir del trabajo de campo y chequeo de información documental, se encontró que todos los documentos y formularios que constituyen el legajo de los adolescentes sancionados se realizan manualmente. Al momento no existe ni se trabaja con un sistema de gestión que permita unificar, sistematizar y analizar administrativa y estadísticamente la información documentada³¹. Puntualmente, en cuanto a la utilización de software especializado para el registro de los formularios inherentes al protocolo que plantea el Modelo al momento del acompañamiento en la medida socioeducativa, solamente en nueve casos se refiere a un instrumento en específico, siendo este el Sistema de Información para la Infancia (SIPI), sin embargo, este no es el software previsto en el Modelo. En los restantes 33 casos, no se utiliza un sistema de gestión o Software específico para el registro del seguimiento de la medida. Esto supone una discrepancia significativa con lo que el Modelo dispone, en tanto la presencia y utilización de un software específico permite un registro, una organización, una planificación y un seguimiento fundamental para realizar la evaluación del proceso.

Percepción sobre la implementación del plan individual sugerido en el MSNPL por actor

Los obstáculos inherentes a las prácticas previas a la creación del MSNPL no desaparecen con la creación PIEM, sino que, en su implementación, la experiencia hasta el momento relatada por los

(educacional, psicológica, social, familiar).

³⁰ En este sentido, el MSNPL contiene un apartado en el que justamente se puntualiza la forma en la que el PIEM debe presentarse, tanto en forma, como en contenido.

³¹ Tal cual se menciona, el MSNPL prevé la creación de un sistema que integre los datos vinculados al adolescente que se encuentra cumpliendo alguna SNPL, sin embargo, por diversos motivos interinstitucionales aún no se ha concretado, lo cual se plantea como un desafío para la etapa que sigue.

informantes calificados da cuenta de que vuelven a surgir discrepancias, pero entre lo que se planteó en términos de tiempos en los procesos de trabajo y abordaje para que estos puedan ser exitosos y la duración en el tiempo real de las sanciones dictadas por los operadores del Sistema de Justicia. En este sentido, se plantea que nuevamente no se estarían contemplando los tiempos, ni procesos internos del adolescente en tanto la duración de la medida debería estar íntimamente relacionada con los objetivos a cumplirse.

Todo está planificado para el conocimiento, inducción y adecuación de acuerdo con el contexto del adolescente. Sin embargo, las diferencias organizacionales mencionadas y las resistencias en el registro del trabajo no aportan a la unificación del abordaje que se intenta homogeneizar con el Modelo, y que busca reconocer los derechos e individualidades de cada adolescente sancionado.

Además, surge del análisis cualitativo de entrevista con informantes calificados que, en líneas generales se da cuenta de algunos factores causales que, en este primer año de implementación, aparecen como variables intervinientes en los procesos de ejecución del MSNPL y la valoración de su eficacia, que es preciso valorar para responder a la pregunta de este apartado. De esta manera los entrevistados identifican y analizan efectos inesperados por el hecho de que, cuando el Modelo, se empieza a ejecutar, se sanciona desde un nuevo CPP, que cambia el abordaje de las medidas sancionadoras de adolescentes³².

En algunos casos se utilizan las herramientas y protocolos del Modelo de manera reducida y más sintética de los PIEM (*"piemcitos"*). En este sentido estos cambios persiguen el objetivo de poder realizar el acompañamiento de los pocos casos de adolescentes que son sancionados con LA y cumplir con el cometido de trabajar la responsabilización penal, con orientación y apoyo que se plantea. Asimismo, la necesidad de adaptación se debe a que los tiempos determinados en las sentencias son muy cortos como para trabajar en todas las áreas que propone el MSNPL. Esto da cuenta de cierto desajuste entre la norma que establece la sanción y las expectativas para el seguimiento y el cumplimiento de esta.

Por otro lado, los cambios percibidos por los actores a partir del MSNPL, se encuentran atravesados por factores colaterales que no permiten valorar si son efecto directo de la implementación de este por verse afectado por factores como el nuevo CPP que rige casi al mismo tiempo que la puesta en marcha del Modelo. La figura de la SCP evita precisamente los procesos de sanción, aunque sí establece derivaciones para el seguimiento por parte de las instituciones referentes del cumplimiento de SNPL, lo que vuelve más compleja la evaluación de la implementación. Este dato resulta muy relevante, ya que uno de los motivos por los que no se aplica el Modelo es por la SCP, que, al no ser sanción, el

³² Siguiendo el principio de oportunidad, se establece la figura de la SCP, que implica un acuerdo entre partes con el fin de evitar los procesos judiciales para infracciones cuyo nivel de gravedad no lo amerite. Se establece que la figura de SCP ha desplazado a la LA, con la finalidad de evitar juicios, pero aun así implica acuerdos que implica llevar a cabo alguna acción por parte del adolescente como parte del acuerdo. Esto resulta en que es derivado para el control y seguimiento del cumplimiento de dichas acciones que no catalogan como sanción. En este sentido los informantes plantean la necesidad que tuvieron de adaptar parte del MSNPL a las circunstancias que se le presentaron.

Modelo como tal no debería aplicarse.

En suma, surge de la evidencia que las SNPL no se estarían aplicando acorde a los procedimientos y registros que el Modelo prevé, detectándose a través de las distintas fuentes ya mencionadas, que aún con un protocolo bien explicitado del proceder esperado, sigue existiendo discrecionalidad al momento de ejecutar las sanciones. Esto se visualiza más claramente, tanto desde la información que proporcionan los funcionarios a través de la encuesta, como de la revisión de legajos, y del testimonio de informantes calificados.

Pregunta 8: En relación con el cumplimiento de la sanción de los adolescentes, ¿la aplicación del MSNPL se ajusta a los ejes de intervención de responsabilización, restitución, y habilitación previstos en el mismo?

La respuesta a esta pregunta se basa en los siguientes Indicadores:

- Tipos de actividades educativas propuestas por las instituciones
- Tipos de ofertas laborales impulsadas por las instituciones
- Número de ofertas educativas y laborales concretadas
- Presencia de propuestas orientadas a la responsabilización
- Valoración del proceso de cumplimiento realizada por los adolescentes

Hallazgo 8. El MSNPL hace alusión a tres ejes desde los cuáles las intervenciones con adolescentes deberían gravitar, describiendo brevemente lo que implicaría la responsabilización, la restitución y la habilitación como premisas fundamentales a llevarse a cabo desde las acciones a ejecutarse en el cumplimiento de la medida. En líneas generales se valora que el ajuste es parcial, tratándose de un punto débil en la ejecución de las medidas, recomendándose su revisión a futuro para un ajuste integral y sostenido desde actividades que den cuenta de una orientación apoyada en los pilares de intervención. El ajuste está orientado principalmente hacia el eje de habilitación y de forma secundaria al de restitución, y en general, con ciertas debilidades.

Tipos de actividades educativas propuestas por las instituciones

En cuanto al eje de habilitación³³ y con relación al tipo de actividades propuestas por las instituciones, según lo reportado por los adolescentes en la instancia de *grupo focal* y/o entrevista, surgen principalmente aquellas que suponen educación formal³⁴ y no formal³⁵. En este sentido, desde el análisis cualitativo se visualiza un ajuste al eje en concreto en cuanto a lo que su contenido prevé, sin embargo, se carece de información explícita desde la cual los adolescentes refieran a un desarrollo de potencialidades puntuales, capacidad de acción y discernimiento que les faciliten la resolución de

³³ Este eje se encuentra orientado hacia la inserción social del adolescente a través de acciones educativas.

³⁴ Abarcando la formación secundaria y el recurso de Áreas Pedagógicas.

³⁵ Implicaría la realización de talleres de cerámica y pintura.

conflictos con responsabilidad y autonomía. Aun así, es preciso destacar que, en cuanto a la valoración global del proceso de cumplimiento de la medida, la misma es más favorable en los casos en que las actividades desarrolladas cumplen con las expectativas y responden a sus necesidades y motivaciones, pero esto no refiere obligatoriamente al desarrollo e inserción a los que apunta el eje.

Tipos de ofertas laborales impulsadas por las instituciones

No se reporta que hayan surgido oportunidades laborales concretas y tampoco surge información con relación al tipo de ofertas laborales que pudieron haberse promovido en alguna ocasión. Considerando que la población total participante en las dos instancias es en su mayoría mayor de edad, se cuestiona hasta qué punto se está promoviendo el desarrollo de potenciales y autonomía esperado en este eje, con relación a los objetivos que podría plantearse un adolescente de cara al mundo adulto. En definitiva, si la inserción de cara a la autonomía se plasmara en la inserción del joven al mundo laboral, no habría un ajuste total al eje.

Número de ofertas educativas y laborales concretadas

En la encuesta realizada a los adolescentes, surge que, a nivel educativo formal, realizan estudios en secundaria, y formación en oficios puntales³⁶. A nivel informal, toman cursos de dibujo, cerámica y realización de currículum vitae. Puntualmente, en 6 seis casos, los jóvenes refieren únicamente asistir a la institución en el marco de la realización de instancias de seguimiento, no teniendo otro tipo de actividades previstas en su plan; y, en 8 ocho casos especifican asistir a cursos de educación no formal, cinco a cursos de educación formal y cuatro a búsqueda laboral. A nivel cuantitativo, a través del cumplimiento de la medida, en 13 casos se le han presentado oportunidades a nivel laboral y en siete a nivel educativo.

Presencia de propuestas orientadas a la responsabilización

Se desprende desde el *grupo focal* y entrevista grupal, la carencia de abordaje e intervención en temáticas como la construcción de ciudadanía, autonomía, refuerzo familiar, manejo de la ira, comportamiento agresivo, enfermedades, nutrición, rol de los padres o habilidades comunicacionales, sexualidad, prevención de adicciones. En la encuesta con adolescentes no se ha indagado específicamente sobre la realización de actividades orientadas a la responsabilización ni restitución (salvo aquellos pocos casos en los que se menciona que asisten al Hospital Piñeyro del Campo), sin embargo, al analizarse las respuestas relativas a los contenidos de las actividades pautadas para el cumplimiento de las medidas, no surgen indicadores que den cuenta del trabajo explícito desde este eje. Por otro lado, la ejecución de medidas como la prestación de servicios a la comunidad sería un ejemplo claro de lo que el eje pretende, sin embargo, no se ha aplicado dicha medida en la población de estudio.

Adicionalmente, los efectos de la SCP en la implementación del MSNPL impactan, ya que, si bien se deriva a las instituciones referentes en territorio, éstas no podrían trabajar el proceso de

³⁶ Tales como: electricidad, barbería, soldadura, reparación de celulares

responsabilidad penal, porque se supone que no hay delito³⁷.

Por otro lado, se señala que las medidas de no privación por las que son derivados los adolescentes a los dispositivos no tienen en cuenta significativamente el delito sobre el cual se habría que trabajar, entre otras cosas porque no se trata de LA, sino de SCP con orientación y apoyo, inserción educativa, inserción laboral o prestaciones de servicio. Si bien no es un criterio que se explicita reiteradamente entre los informantes, surge que, ante las reiteradas infracciones o incumplimiento de LA, algunos jueces prefieren ofrecer una medida alternativa esperando que el infractor salga del sistema de justicia de adolescentes y pase al de adultos en donde las penas prescriptivas son más severas, quedando en duda el lugar que ocupa la responsabilización en estas decisiones.

En lo que al eje de restitución³⁸ respecta, el MSNPL plantea que con miras a prevenir la reincidencia, se apunta a intervenir promoviendo la resocialización y reinserción, para de esta forma abordar aquellas variables personales y sociales que han incidido en la aparición de una conducta delictiva. En este sentido, desde las fuentes antes mencionadas, si se considera la elaboración del PIEM como una planificación que contempla las demandas y necesidades criminógenas de los adolescentes intervenidos, y que busca dar seguimiento a su desarrollo social y personal, podría concluirse que la aplicación del MSNPL, se ajusta al eje.

Valoración del proceso de cumplimiento realizada por los adolescentes

En cuanto los resultados de la encuesta, si bien no hay unanimidad respecto a la valoración positiva de los nuevos aprendizajes a lo largo del cumplimiento de la medida, ni a su utilidad, la amplia mayoría ofrece una retroalimentación favorable, salvo tres casos que remarcan su desacuerdo en los aportes de la sanción respecto a su futuro. El resto considera que ha aprendido a lo largo del proceso y valoran estos aprendizajes a mediano plazo. Con estos resultados se considera que el ajuste al eje de habilitación es parcial, en la medida en que parecería que la promoción de actividades educativas está presente, pero no hay un consenso en cuanto al desarrollo real de competencias que se genera desde las mismas de cara a la inserción social.

En suma, se desprende que, si bien teóricamente el MSNPL se construye sobre premisas alineadas con lo que la normativa nacional e internacional sugiere respecto a la finalidad de las sanciones con adolescentes infractores, en su aplicación aún resta revisar que los medios para dichos fines sean los adecuados (tipos de actividades y tipos de sanciones) y que los mismos se consolidan en el tiempo (estudio de impacto).

Pregunta 9: ¿Cuáles son los factores que inciden en el cumplimiento de las SNPL previstas por MSNPL?

³⁷ En la práctica esto se traduce en que las sanciones sean condiciones a cumplir en las mismas circunstancias de una sanción.

³⁸ El mismo se define como la actuación en pro de garantizar los derechos de los jóvenes desde su reconocimiento y ejecución como vías a través de las cuales se busca alcanzar la prevención positiva.

La respuesta a esta pregunta se basa en los siguientes Indicadores:

- Apoyo y acompañamiento durante el cumplimiento de la medida
- Características de la medida
- Claridad en el procedimiento
- Recursos humanos y materiales
- Factores de riesgo psicosociales
- Receptividad

Hallazgo 9. Acorde al análisis cualitativo de entrevistas con informantes calificados, surge que los factores que inciden en el cumplimiento de las SNPL son aquellos vinculados al apoyo y acompañamiento de referentes afectivos e institucionales, al tipo, duración, contenido y seguimiento de actividades que incluye la sanción, a la claridad de la información inherente al paso a paso del proceso, a los recursos humanos y materiales existentes, a los factores de riesgo que de base se presentan en la vida de los jóvenes y la receptividad de los mismos respecto a los objetivos de la medida.

Apoyo y acompañamiento durante el cumplimiento de la medida

Una de las variables de estudio supone la participación de referentes familiares y afectivos durante el proceso. De todas las declaraciones de todos los entrevistados se desprende la valoración de que es fundamental el apoyo y acompañamiento de las familias para alcanzar resultados exitosos. Sin embargo, plantean que, en esta población objetivo, dichos apoyos, son escasos.

Para los informantes del sistema de justicia, se requiere contar con la referencia de la familia y la contención de esta para facilitar los procesos de acompañamiento. Si bien esto también es valorado en los hallazgos referidos a los criterios para la determinación de sanciones privativas y no privativas, y se aclara que este no debe ser un requisito determinante para la toma de decisión respecto al tipo de sanción, puede serlo para el cumplimiento de la sanción, especialmente las SNPL. La percepción de los referentes institucionales es muy similar en cuanto a la importancia de lograr acuerdos con las familias con el fin de facilitar los procesos³⁹.

Existe una gran concordancia en que, cuando hay familiares, amigos o servicios comunitarios que reciben a los adolescentes sancionados, las posibilidades de éxito se incrementan, y que, de otra forma, esto no sería posible. La opinión un tanto generalizada en este sentido es que el involucramiento de la familia es un gran desafío dentro del proceso en tanto que la problemática misma del adolescente se interpreta como emergente de estas realidades familiares, cuidando no apartarse de los límites de la propia intervención.

Los informantes en general dan cuenta de la complejidad de estas configuraciones familiares desde lo

³⁹ Es ineludible destacar la importancia que tiene esta dimensión en el proceso, pero que el involucrar no implica responsabilizar a la familia de las actividades que debe cumplir el adolescente en tanto imputado de los hechos delictivos que corren por su cuenta.

cual se interpreta que incurrir en la infracción, muchas veces es un emergente de esas mismas complejidades. Sin embargo, un punto muy importante para tener en cuenta es que en la intervención se deja claro que el trabajo de la responsabilización por el delito es con el adolescente y no sobre la familia.

Características de la medida

Otra de las variables que, según el análisis cualitativo, atraviesa el cumplimiento de las sanciones, se vincula con las características y objetivos de sus propuestas. Uno de los desafíos más importantes para los referentes en territorio es cambiar la imagen del adolescente sobre las medidas de la SNPL y trabajar sobre sus contenidos, trascendiendo a la idea de que “tiene que venir a firmar”, en el entendido de que este tipo de funcionamiento ha quitado valor y seriedad a las alternativas a la privación de libertad. Esto implica que las propuestas de actividades habiliten el trabajo sobre la responsabilización del delito en un proceso que requiere el involucramiento del adolescente, cuestión que como se mencionó anteriormente, aún requiere de una revisión, encontrándose debilidades con relación al eje de responsabilización.

Los referentes institucionales plantean que las propuestas de actividades⁴⁰ que se ofrecen, no responden a la demanda de los adolescentes, pero son las que les ofrecen desde las redes que se establecen para la atención de la infancia y adolescencia, espacios a los que asisten en forma voluntaria.

Por otro lado, en algunos departamentos (Montevideo excluido) se prioriza la inserción comunitaria a través del servicio comunitario como actividad, de integración y para trabajar contenidos de conducta de riesgo, sin embargo, se da cuenta de la limitación respecto a estos espacios en los que se debe cuidar las situaciones que puedan provocar la estigmatización del adolescente.

Asimismo, la oferta para la inserción educativa formal y no formal, serían las propuestas con las que cuentan los referentes para llevar adelante. Sin embargo, se da cuenta de la falta de ofertas en función de las vulnerabilidades que presenta el perfil de la población adolescente con la que se trabaja, siendo que muchos han sido expulsados del sistema formal, y que no pocos de ellos presentan dificultades de aprendizaje y comprensión.

Adicionalmente, en ocasiones desde el juzgado solicitan que concurra a programas de tratamiento que la mayoría de las veces no se encuentran en territorio o los cupos están limitados como sucede con los programas de adicciones, que aun cuando el implicado acuerde asistir genera frustraciones.

En definitiva, se encuentran múltiples limitaciones inherentes al tipo de actividad, a la forma en la que

⁴⁰ Instancias de acompañamiento en las oficinas de la institución referente, a partir de entrevistas con técnicos y educadores; talleres temáticos de responsabilización, proceso de reinserción social, autoestima y autonomía; derivación a programas educativos, socioeducativos de capacitación; actividades de servicios comunitarios para la reinserción.

En el área metropolitana los referentes dan cuenta de una serie de opciones que se ofrecen a los adolescentes que surgen de diversos convenios con Intendencia y Ministerios, para actividades de capacitación para el empleo, deportivas, de recreación y diversos talleres de expresión, derivación a centros juveniles con actividades socioeducativas.

se gestionan, a los recursos de los cuales disponen y a su alineación con los intereses y necesidades de los adolescentes.

Claridad en el procedimiento

Se detecta que hay aspectos inherentes a la claridad que tienen los actores respecto al procedimiento, que inciden en el cumplimiento de las sanciones, siendo esto una variable de relevancia, dado que, en definitiva, es externo a quien es sancionado. Existe la percepción por parte de alguno de los entrevistados que hay una confusión en los actores del sistema de justicia en torno a los roles institucionales y las competencias de cada uno, ya que se combinan las intervenciones que tiene que ver con recurso de amparo para el adolescente lo que estaría en la órbita de INAU y lo que es una medida judicial de SNPL que está regida por el INISA y los convenios INAU-INISA, INISA-OSC, en el interior del país⁴¹.

En algunos casos la intervención inicia de hecho desde antes que se establezca una sentencia, ya que los referentes de los dispositivos de medidas se hacen presentes desde el momento de la detención, como garantes del proceso que se está llevando a cabo⁴².

Por otro lado, en cuanto al proceso de seguimiento del cumplimiento de sanciones como variable que incide en dicho cumplimiento, se encuentra limitado a la presentación de informes al juzgado por vía administrativa, cuando este lo solicita o a solicitud de los equipos de referencia territorial cuando hay incumplimiento y es necesario reencuadrar los acuerdos. Todos los entrevistados del Sistema de Justicia plantean que la forma de seguimiento que realizan es a través de los informes escritos que llegan desde las instituciones de referencia para el cumplimiento de la medida⁴³. Asimismo, dan cuenta que la mayor parte de las veces solo se revisa el proceso cuando hay incumplimiento y se convoca a audiencia para el reencuadre. en que el informe sería oral⁴⁴.

Los referentes institucionales también afirman que la principal vía de seguimiento son informes, cumpliendo con los plazos o por un pedido especial. Cuando el incumplimiento o la no participación en las actividades es advertida con anterioridad por los referentes, si hay cercanía con el juzgado, se contactan directamente para decidir cómo proceder.

Entre los referentes institucionales se pudo indagar sobre los procedimientos y algunas actividades y

⁴¹ Esto supone otro factor de incidencia en el cumplimiento, al punto de que un referente afirma que le han llegado oficios de juzgado con sentencias sin establecer medidas o sanción explícita, o que se piden internaciones en dispositivos de amparo para el cumplimiento de medidas de LA.

⁴² Esto claramente es algo que no está previsto en los protocolos para el cumplimiento de SNPL, pero algunos de los referentes institucionales de INAU interior que lo tenían como práctica anteriormente, lo mantienen a pesar de la recomendación del Modelo de trabajar a partir de la sanción y no antes. Estos aducen a que la presencia del referente institucional cambia el tratamiento de la policía hacia el adolescente.

⁴³ En algunos casos la vía es el correo electrónico o llamada telefónica. En cuanto a la periodicidad sería cada uno o dos meses.

⁴⁴ Uno de los jueces dice que este tipo de instancias no suceden con frecuencia, ya que cuando hay incumplimiento en general el infractor comete otro delito por el que es sancionado con internación.

contenidos de los informes que marcan el proceso de cumplimiento de medida y que se vinculan con la puesta en marcha del MSNPL y las contingencias del cambio de normativa del último año. En primer lugar, el Modelo plantea un plazo administrativo para el primer informe⁴⁵ de 30 días para presentar los acuerdos establecidos con el adolescente en un PIEM, sin embargo, no se trata de un plazo judicial, por lo que no existiría un control sobre el mismo. Esto a su vez se vería afectado porque, los casos derivados para hacer seguimiento están bajo la carátula de SCP, por lo que suponen que los acuerdos se realizaron con anterioridad en fiscalía.

Un aspecto importante para destacar del proceso de cumplimiento de la SNPL es que el registro de los protocolos de acción, acuerdos, evaluaciones e informes queda en los legajos o carpetas, junto a la copia de la documentación de la adolescente tramitada, y los edictos judiciales de cada caso. Si bien este registro permite seguir caso a caso individualmente, los entrevistados manifiestan que no existe una sistematización de la información⁴⁶ que permita ir generando evidencias de buenas prácticas y aprendizajes.

La ambigüedad que se plantean en algunas medidas (sanciones o condición de) junto a una pobre capacidad de comprensión en los imputados y la simplificación de estas, se presenta como un obstáculo para la intervención. Este aspecto trae nuevamente la influencia de la SCP en la aplicación del MSNPL.

En lo que a otras limitaciones que podrían afectar al cumplimiento respecta, al indagar sobre el seguimiento con los operadores del sistema de justicia la respuesta generalizada es que no hacen seguimiento, fundamentalmente porque no les corresponde normativamente, aunque algunos refieren al llamado “trámite de ejecución” en el que se realiza alguna audiencia para “modificar, cesar o agravar medidas o cuando les llega la notificación de incumplimiento”. Entre los informantes se plantea que no tienen evidencias sobre el cumplimiento de los procesos tal como se acuerdan (salvo por los informes que presentan los referentes), ni tampoco los recursos para hacerlo.

En la concepción del seguimiento por parte de los referentes territoriales, en primer lugar, se establecen los criterios para considerar que existe o no cumplimiento haciendo la distinción entre lo que sería trabajar la responsabilización penal y el trabajar la responsabilidad del adolescente en el cumplimiento del proceso infraccional, ya que el primero se asume una vez sentenciada la culpabilidad, sin embargo, en los acuerdos de suspensión de procesos no hay una sentencia en tal sentido, por lo tanto lo que más se trabaja es sobre el proceso infraccional y no se puede trabajar sobre la responsabilización del supuesto delito.

⁴⁵ El principal contenido de los informes a juzgado refieren al desarrollo de las acciones tendientes a la constatación de que el adolescente cuente con la documentación al día en procura de asegurar sus derechos básicos en los servicios, y prestaciones, por un lado, y por otro informar sobre los espacios y actividades de los que está participando en el marco de la medida. Asimismo, se informa de los incumplimientos, ante lo cual algunos entrevistados hacen la salvedad que no siempre se obtiene una respuesta explícita desde lo judicial, también limitados por la percepción de una inadecuación del Modelo para el seguimiento de las medidas de SCP.

⁴⁶ Se utiliza el Sistema Integrado Para la Infancia (SIPI) que se trata de un software de registro de los proyectos de infancia del INAU, pero no es de seguimiento de procesos, y no le encuentran mucha utilidad para la intervención.

Una limitación significativa que genera algunas tensiones en los referentes, es la idea de que consideran que tendrían que ser habilitados a intervenir más allá de la medida, ya que si el adolescente deja de concurrir al lugar y solo viene “a firmar” o a notificar que no va a seguir concurriendo, o simplemente no se cuenta con los recursos en territorio para el cumplimiento, lo único que les queda es cerrar el expediente, lo que aparentemente cierra el caso de hecho sin habilitar el accionar de los referentes. Para estos informantes la nueva normativa lleva a que los referentes tengan menor contacto con el adolescente quitando el contenido socioeducativo del acompañamiento y además de no trabajar la responsabilización, pasando a ser un simple control.

Para algunos informantes referentes territoriales otra limitación que se presenta son los plazos que se establecen en algunos acuerdos que plantean medidas que sencillamente no se podrían cumplir en ese tiempo estipulado y, que los programas se evalúen en términos de plazo y no de procesos ni contenidos referidos a la responsabilidad infraccional.

Recursos humanos y materiales

Se detectan por parte de los entrevistados a partir del desarrollo del MSNPL otras limitaciones que afectan al cumplimiento de las sanciones, tal como la inadecuación de los recursos territoriales y funcionales tanto de las instituciones referentes para el cumplimiento de medidas, como a nivel judicial por falta de jueces y fiscales especializados en el tema del sistema de justicia juvenil. Estas dificultades empiezan a manifestarse también en desajustes en la comunicación intrainstitucional, afectando la eficacia de la intervención.

La falta de recursos funcionales es percibida en casi todos los informantes, refiriendo principalmente la carencia de personal técnico y profesional para el seguimiento y cumplimiento de la medida. Quienes realizan este planteo refieren que la puesta en marcha de programas y proyectos vinculados al área penal juvenil, no ha sido acompañada por la adecuación de estos recursos, principalmente en el interior del país, ya que no se cuenta con los educadores y profesionales que requiere y prevé el propio MSNPL para realizar acompañar el proceso de cumplimiento de las medidas y su control.

La falta de profesionales se revela principalmente al momento de realizar los informes técnicos que coadyuvan el seguimiento de los proyectos individuales, tanto en el área psicológica, como la social y de salud, presentándose en esta última las mayores dificultades. La mayor parte de los equipos de seguimiento cuentan con técnicos vinculados al área educativa principalmente.

La carencia de dispositivos en territorio se presenta como un escollo muy importante para el cumplimiento de medidas. En este sentido, varios referentes plantean que no cuentan con propuestas concretas suficientes para el cumplimiento de las SNPL o para los acuerdos que se disponen en las SCP. Las consecuencias se observan principalmente por la desmotivación, y a veces frustración, que genera en los adolescentes en cumplimiento de medida, o ante la necesidad de tratamiento específico, la falta de dispositivos de salud y principalmente para adicciones. La falta de recursos técnicos y de propuestas se encontraría atravesado por las tensiones que los entrevistados perciben en la comunicación interinstitucional e intrainstitucional que dificulta el funcionamiento en red de los sistemas y servicios para la atención de esta problemática.

La falta de jueces especializados es algo que señalan en forma bastante recurrente los referentes institucionales, dando cuenta que la rotación de jueces, ligados a la falta de especialización en el interior del país, complejizan aún más la búsqueda de eficacia en las intervenciones.

Factores de riesgo psicosociales

Se vuelve a consignar como obstáculo las características de una población de adolescentes que llegan con un perfil particular con una gran prevalencia de factores de riesgo ligados al bajo nivel educativo y cognitivo, situaciones de pobreza, vulnerabilidades dentro del hogar y, muy particularmente la referencia a temas de adicción. Los informantes refieren a situaciones y condiciones personales ligadas posibles patologías psicológicas, nivel educativo descendido (igual que en la familia), analfabetismo funcional que no le permite acceder a otros niveles de enseñanza (como parte del cumplimiento de medida), ansiedad provocada por el consumo, y la ya referida inmediatez, que afectan los niveles de comprensión de la sanción, que conlleva a no poder dar cumplimiento a la medida.

Receptividad

Las sensaciones que perciben varios de los operadores de justicia son que el adolescente se presenta con ansiedad que se transforma en alivio cuando es notificado que no recae una pena de privación de libertad, surgiendo generalmente receptividad hacia la SNPL. La reacción en general es positiva y de tranquilidad, aunque también se consigna que no es de alegría ni de gran sorpresa, ya que, en la mayoría de los casos, como se establece en la categoría de análisis anterior, son suspensiones condicionales del proceso, lo que implica acuerdos previos que ya indican que no iría a juicio ni a privación, y además quedaría sin anotaciones como antecedentes. En poblados fuera de la capital, la noticia de no ir a un centro de detención implica también, el de no alejarse de su lugar de origen.

Los operadores también perciben indiferencia en la reacción del adolescente ante la noticia, lo que hace presumir que no tienen claro que se trata de una sanción a pesar de no ser con privación. Esto mismo permite afirmar a los informantes que no confían en el real cumplimiento de la medida por parte del imputado, o que consideren que es un simple mecanismo de control a donde solo “van a firmar”. El motivo de este tipo de reacción se lo adjudican, en algunos casos a que son reincidentes, pero la mayoría de las veces, esta simplificación se debería a otro tipo de carencias por las que no logran entender de qué se trata la sanción por su bajo nivel de comprensión, déficit intelectual, asociado a carencias en el nivel educativo, analfabetismo o porque no se les explica bien. Estas expectativas respecto al cumplimiento de la medida de sanción se vería asociada a los contextos sociales y familiares del adolescente.

Entre los referentes institucionales también se percibe una clara reacción de alivio y pragmática ante la SNPL, por el solo hecho de no caer en privación de libertad. Esto permite afirmar a estos informantes que se encuentran con actitudes que muchas veces son producto de la naturalización de la conducta delictiva, que los llevaría a simplificar el resultado de la sentencia en haber eludido la prisión en términos inmediatistas.

Si bien el escenario que se plantea es similar al que observan desde los operadores de justicia al establecer la sentencia o la decisión de suspender el proceso, el mismo cambia durante los procesos de cumplimiento de las medidas sean de sanción o de acuerdos según anotan los referentes institucionales en territorio acerca de la reacción de los adolescentes.

En primer lugar, dan cuenta de cierta predisposición y rechazo, generada por la no aceptación de la medida y resistencias a la misma, en varias ocasiones aludiendo a ser inocentes (“la culpa es de otro”), y haberse auto imputado el delito para salvaguardar a un adulto (sea por intimidación o por vínculo afectivo), presumiendo que recaería una sanción más severa en caso de ser imputado. En estos casos

el equipo de investigación no encontró información sobre cómo se gestionan estas situaciones. Superar estas resistencias depende de la habilidad del operador para abordar el conflicto entre lo declarado ante el fiscal o juez (como estrategia) y lo que supuestamente viene a trabajar en la institución de cumplimiento en torno a la responsabilidad penal asociada a la sanción. En el caso de las SCP este tipo de situaciones se podrían ver incrementadas porque además la tarea del operador es más de control de un acuerdo y no descendido, de abordar el delito.

En las percepciones y algunas constataciones que hacen los entrevistados referentes, plantean que estas reacciones se dan durante el proceso de intervención en el cual los niveles de cumplimiento se van dificultando. En muchos casos esto se debe a que la naturalización de la conducta delictiva en especial en los reincidentes resulta como “coraza para sobrevivir”.

De todas maneras, también se advierte que algunos adolescentes durante el proceso de intervención van cayendo en la cuenta a partir de las exigencias de la práctica que implica tener varias entrevistas con diferentes técnicos (y “no entienden por qué de tantas entrevistas”). En este sentido se plantea que, dependiendo también del nivel educativo y el apoyo familiar y comunitario, se logra establecer procesos para el cumplimiento de la medida.

La reacción positiva de los adolescentes ante la SNPL resulta principalmente de haber evitado procesos o sanciones que consideran más gravosas. Los informantes coinciden en que existe cierta naturalización de la conducta delictiva que provoca indiferencia ante la medida, que se traduce en rechazo en el momento de ingresar en el proceso de cumplimiento de la medida. Esto también provoca la sensación, tanto en operadores judiciales como en referentes institucionales, que las expectativas de cumplimiento sean muy bajas.

En suma, del análisis se desprende información sumamente rica respecto a la valoración y percepción de los diferentes actores acerca de las variables que, de una manera u otra, desde su experiencia, inciden en el cumplimiento de las SNPL y que merecen en futuros estudios, una mayor profundización considerando que se trata de factores que pueden ser tanto de riesgo, como de protección para el adolescente, respecto a reincidencia, rehabilitación, reinserción, etc.

7.3 Sostenibilidad

Para evaluar la sostenibilidad, la evaluación consideró la articulación entre las instituciones ejecutoras del Modelo, la disponibilidad de recursos (tanto humano como financiero) y las estrategias existentes para que se sostenga en el tiempo.

Pregunta 10. ¿Cómo se articulan las instituciones ejecutoras del MSNPL?

La respuesta a esta pregunta se basa en los siguientes Indicadores:

- Existencia de mesa o grupo de trabajo interinstitucional
- Número de reuniones mensuales de la mesa o grupo de trabajo
- Existencia de convenios interinstitucionales

Hallazgo 10. UNICEF trabaja promoviendo y articulando un espacio de intercambio donde se convoca a las distintas instituciones con el fin de compartir experiencias, acordar abordajes y convenios y unificar criterios. En esta Mesa interinstitucional todas las organizaciones confluyen y las personas referentes son convocadas para trabajar en el marco del Modelo y de las sanciones no privativas y suelen reunirse

mensualmente con al menos un representante por institución parte. Adicionalmente, existen distintos convenios entre el ente responsable de ejecutar las SNPL y OSC, INAU y otras instituciones que promueven la distribución territorial, aunque aún se observan dificultades al momento de cubrir todo el territorio.

Existencia de mesa o grupo de trabajo interinstitucional, y

Número de reuniones mensuales de la mesa o grupo de trabajo

Se destaca la participación de las diferentes instituciones actoras en el MSNPL a cada convocatoria que promueve UNICEF⁴⁷, siendo, en definitiva, un espacio de intercambio interinstitucional. De estos espacios surge una articulación de la que se desprenden recomendaciones formalizadas por UNICEF y transferidas al Poder Judicial, Fiscalía, INISA e INAU. A partir de esa convocatoria se conformó la Mesa de trabajo interinstitucional⁴⁸, una de las formas a través de las cuales articulan las instituciones ejecutoras del MSNPL, donde se propone trabajar hacia el diseño de un Modelo de sanciones no privativas. Aun así, esto resulta únicamente un punto de partida para seguir trabajando, en la medida que, en dichos intercambios, se percibe la necesidad de profundizar sobre los convenios y las relaciones entre las instituciones parte.

En tanto, la Mesa interinstitucional tiene reuniones mensuales o según lo que la demanda establezca, mientras tanto UNICEF articula el trabajo interno con importante rol de secretaría, y cada representante institucional asume el compromiso de diseminar entre los demás funcionarios de su organización y personal correspondiente lo abordado en dichas instancias.

Existencia de convenios interinstitucionales

El INISA, a través de su Programa de Medidas Socioeducativas Comunitarias (PROMESEC), es el ente encargado de garantizar la ejecución de las SNPL, sin embargo, no tiene capacidad de infraestructura, ni técnica para actuar en todo el territorio nacional, motivo por el cual se llevan a cabo algunos Convenios para cumplir lo establecido⁴⁹.

⁴⁷ La participación de UNICEF en este proceso de creación del Modelo es clave para detectar falencias en el Sistema de Justicia juvenil, promover y articular encuentros, favoreciendo instancias de intercambio entre las instituciones locales y regionales.

⁴⁸ Además de las instituciones del sistema de justicia como Fiscalía y Poder Judicial, la Mesa se constituye con representantes de INISA, INAU, Organizaciones Civiles que participan en la ejecución de sanciones no privativas de libertad para adolescentes. Al comienzo también participó el Instituto Interamericano del Niño, aunque con presencia esporádica en las reuniones, su intervención tuvo el propósito de reconocer la experiencia uruguaya, pero su asistencia no continuó en el tiempo. Esta Mesa es liderada por UNICEF y los representantes de la oficina en Uruguay son quienes a partir de 2017 la impulsan, convocan y dinamizan la misma instando a las instituciones que designen una persona representante. Allí se reconocen las diferencias institucionales que tratan de matizarse y UNICEF asume un rol animador y fortalecedor, generando un diagnóstico cualitativo y consensuado, junto a un plan de implementación con compromisos de todas las instituciones.

⁴⁹ Cabe aclarar que existen diversos tipos de Convenios, los que se realizan propiamente para ejecutar y garantizar el cumplimiento de la sanción o medida dispuesta por el sistema de justicia y otros que forman parte del

INISA se desempeña a través del PROMESEC en la capital del país, con el apoyo de otras organizaciones con quien ha conveniado proyectos de intervención y complementa la labor con algunas organizaciones de la sociedad civil que apoyan esa función dado que el aparato estatal no puede responder a todas las necesidades y demandas. Para Montevideo y departamentos aledaños, se encuentran el Movimiento Nacional Gustavo Volpe, Fundación Centro de Educación Popular - Programa Opción, Proyecto Renacer y un cuarto convenio con una OSC del norte del país; Proyecto Miguel Magone - Obra Don Bosco de Salto. Asimismo, para el cumplimiento y ejecución de las sanciones no privativas de libertad para adolescentes en Uruguay además de existir los mencionados convenios con el INISA, existe uno entre el INISA e INAU⁵⁰, dos organismos públicos. Dado que el INISA no puede por el momento, abarcar todas las intervenciones con adolescentes de todo el país, también se ha realizado un convenio con INAU para garantizar el cumplimiento de las medidas, en los departamentos que no esté presente el INISA, ni exista convenio con OSC.

Además de los 5 convenios mencionados, se coordinan diversas acciones con otras instituciones⁵¹ con el fin de mejorar la ejecución⁵² de las resoluciones del sistema de justicia.

En tanto, para los tratamientos de salud, desde odontológicas a salud mental, se recurre a prestaciones del estado, a menos que el o la adolescente tenga acceso a otros servicios de salud, donde se prioriza el suyo. A su vez, los casos que requieran atención especializada por temas vinculados a consumo problemático de estupefacientes existen trabajo interinstitucional fundamentalmente con dos prestadores; el *Portal Amarillo* y *Ciudadela*.

En síntesis, para el abordaje del Modelo, existen múltiples convenios que puntualizan su trabajo desde y a distintas áreas. Sin embargo, persisten elementos que dificultan la correcta ejecución de las

entramado de las demandas de los adolescentes y de las medidas en sí.

⁵⁰ El caso del Convenio INISA-INAU es bastante complejo dado que INAU no posee en sus objetivos institucionales la garantía del cumplimiento de las SNPL de adolescentes. De hecho, al momento del relevamiento el personal técnico perteneciente a INAU además de trabajar con adolescentes infractores también trabaja en otros proyectos inherentes a la misión institucional y que algunas veces se manifiestan como prioritarios.

⁵¹ De acuerdo al relevamiento y entrevistas con personal calificado de INISA, estas instituciones son: Poder Judicial (Juzgados de Adolescentes, Penales y de Familia y Defensoría de Adolescentes) Fiscalía General de la Nación, UNICEF, Instituto Interamericano del Niño, Ministerio de Salud Pública - Administración de Servicios de Salud del Estado, Ministerio de Desarrollo Social - Programa Nacional de Discapacidad- Centro Nacional de Ayudas Técnicas y Tecnológicas -Instituto Nacional de la Juventud, Telefónica Movistar (Programa Emprender), Red de Alimentos Compartidos, INJU (área en conflicto con la ley), Banco de Previsión Social, Intendencias Municipales y Junta Departamental de Montevideo, Centro Público de Empleo, Centro de Capacitación, Administración Nacional de Educación Pública, Club Centro Villa Española, Centro Barrio Nuevo Peñarol, OSC Vida y Educación, Hospital Geriátrico Dr. Luis Piñeyro del Campo, Asociación Civil Pircayllus, UdelAR – Facultades de Trabajo Social y Psicología, e Instituto de Formación de Educadores Sociales.

⁵² En ese sentido, de las entrevistas con referentes institucionales surge que gran parte de las propuestas de intervenciones disponibles para acordar con los y las adolescentes en el cumplimiento de su sanción, derivan de talleres temáticos, programas socioeducativos, de reinserción social y laboral, provenientes de convenios con Intendencias, Ministerio, trabajo de redes interinstitucional relacionadas con ofertas de organizaciones pertenecientes a la educación no formal.

medidas. Si bien el 96% del país es urbano y Montevideo tiene más de la mitad de la población total, las ofertas de programas y tratamientos suelen concentrarse en la capital, dejando de lado las demandas de los demás adolescentes del resto del país.

Pregunta 11: ¿Las instituciones ejecutoras del MSNPL aseguran los recursos humanos sugeridos en el mismo para aplicarlo?

La respuesta a esta pregunta se basa en los siguientes Indicadores:

- Cantidad de funcionarios o técnicos que trabajan en la ejecución de las SNPL por institución y departamento
- Tipo de contrato laboral de los funcionarios o técnicos que trabajan en la ejecución de las SNPL
- Valoración de las competencias necesarias del equipo
- Presencia de instancias de autocuidado del personal

Hallazgo 11. La designación de recursos humanos no se corresponde con lo sugerido en el MSNPL, surgiendo del análisis que hay técnicos contratados para la tarea, pero ni son los que prevé el modelo respecto a conformación de equipos interdisciplinarios, ni en cantidad, ni son necesariamente contratados exclusivamente para los objetivos del Modelo.

Cantidad de funcionarios o técnicos que trabajan en la ejecución de las SNPL por institución y departamento

Acorde a la información brindada por los referentes institucionales y direcciones departamentales, al momento del trabajo de campo había 87⁵³ técnicos trabajando de forma directa con adolescentes en cumplimiento de SNPL a nivel nacional, de los cuáles se facilitó su correo electrónico para el envío de la encuesta. La distribución por departamentos del total de funcionarios es la siguiente:

⁵³ Se recuerda que los cuatro técnicos que conforman el equipo de San José, también trabajan en el equipo de Montevideo y es por ello que la encuesta es enviada a 87 personas.

Tabla 7: Distribución de técnicos por Departamento

Departamento	Cantidad de técnicos
Montevideo	27
Salto	6
Paysandú	6
Soriano	6
Colonia	5
Durazno	5
San José	4
Canelones	4
Cerro Largo	4
Maldonado	4
Río Negro	4
Flores	3
Florida	3
Rocha	2
Lavalleja	2
Artigas	2
Rivera	2
Treinta y Tres	1
Tacuarembó	1
Total	91

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento de campo.

Respecto a las anteriores cifras, cabe destacar que si bien a nivel nacional, hay técnicos asignados para el trabajo directo en la ejecución de SNPL, en algunos departamentos hay solamente uno o dos funcionarios. El Modelo hace alusión a la condición de que los equipos técnicos que trabajen con SNPL, mínimamente deberán contar con profesionales de psicología, educación, derecho y trabajo social, “en número suficiente” acorde a las demandas del servicio.

Por un lado, el INISA cuenta en PROMESEC con un equipo que consta de un educador, un psicólogo, una trabajadora social, tres maestras y una estudiante de avanzada de trabajo social para la atención de todos los adolescentes en medidas de SNPL de Montevideo.

Por otro, INAU, en convenio con el INISA, presenta equipos conformados por educadores, y maestras, y en algún caso procurador, para el programa específico de medidas no privativas, y los profesionales que son personal técnico de INAU que colaboran puntualmente con las evaluaciones y algunos seguimientos. Así es que podemos establecer que en los departamentos seleccionados para la evaluación nos encontramos con la siguiente situación: un equipo se conforma por dos educadoras, una de ellas maestra y un procurador, con el subsidio de psicólogas para evaluaciones; en otro, serían una maestra y una administrativa, más una educadora asignada temporalmente, que también contarían con el apoyo puntual de profesionales en subsidio; hay una situación en la que no queda muy claro quienes conforman el equipo fijo pero estarían presentes inicialmente una coordinadora, maestra, una educadora, un tallerista, y actualmente una psicóloga y asistente social; otro se conforma por un educador, una maestra, psicólogo y en menor medida trabajador social; en otro caso por una coordinadora que es procuradora, dos educadores, una maestra y otra asistente social, psicólogo y asistente social con algunas horas. La información que tenemos de los demás departamentos surge de la que ofrecen los directores que coordinan el convenio INAU-INISA y manifiestan que la conformación de equipos es similar en cuanto dos o tres personas como educadores relativamente fijos y

profesionales en el subsidio de evaluaciones que no son exclusivos del programa.

Las OSC en convenio con el INISA, presentan equipos conformados por: una coordinadora psicóloga, dos educadores con experiencia en trabajo con adolescentes y en medidas no privativas, una trabajadora social, un psicólogo, una administrativa y un contador que no forma parte del equipo como tal; en otra son dos educadoras, un trabajador social y una psicóloga y una administrativa, que pasaría al rol de educadora; en otro caso se conforma el equipo con una coordinadora, estudiante de último año de antropología, dos educadoras, estudiantes del último año de Trabajo Social, un abogado que no es fijo; en un último caso, no se recibió información.

Tipo de contrato laboral de los funcionarios o técnicos que trabajan en la ejecución de las SNPL

La encuesta realizada a los funcionarios recoge información acerca de la modalidad de contratación y horas de trabajo, puntos que el Modelo enuncia y destaca en tanto determina una ratio de jóvenes por profesional, enfatiza la presencia de condiciones laborales estables junto con una carga horaria prudente, garantizando el funcionamiento de la institución. En relación con el ajuste de los recursos humanos y la logística respecto a lo que enuncia el Modelo, la mayor parte de los encuestados trabaja en la institución desde hace aproximadamente entre 2 y 5 años, cuentan con un contrato y horario fijo, así como con dos días de descanso semanales. Cuarenta de los participantes refirieron tener un contrato fijo y tres contaban con contrato a término; a la vez, 29 manifestaron contar con un horario fijo, y 14 trabajaban en horarios rotativos. La cantidad de horas por semana es de entre 5 y 40, siendo las 30 horas, la respuesta más frecuente.

En la actualidad también existe asignado personal prioritario, pero no necesariamente exclusivo para el programa de convenio con INISA, es decir, el personal técnico profesional se comparte con el de otros programas de INAU, que muchas veces manifiestan otras prioridades, cuando lo requiere la intervención en forma puntual.

En el caso de las OSC, mantienen un convenio con INISA que paga un ficto por la atención de 10 adolescentes, y luego un monto por cada uno de los adolescentes que es atendido que excede esa cantidad. Cuentan con personal exclusivo para su proyecto, previsto en el mismo convenio, aunque alguno de los integrantes de los equipos es parte de otros proyectos de esta OSC⁵⁴. Consideran que existe una inadecuación de los recursos económicos asignados en relación con los previstos en el Modelo, ya que no es posible abarcar la totalidad de los recursos de personal técnico que requiere el mismo. Es por esto por lo que en la actualidad también estos equipos tienen una restricción en la atención ya que no pueden contratar técnicos o tienen que reducir la cantidad de horas de estos. Al

⁵⁴ También tienen local, equipamiento tecnológico y administrativo propios del proyecto de medidas no privativas. Las dificultades planteadas por estos informantes tienen que ver principalmente con aspectos del presupuesto previsto en los convenios que no solo limita la calidad del servicio sino también la cobertura, especialmente en los departamentos con varias localidades (que son todos los del interior). Estas organizaciones desprenden de estos convenios los recursos de infraestructura, como es, en la mayoría de los casos, alquiler de local y equipamiento técnico administrativo, aunque alguna de las OSC comparte recursos con otros proyectos de esta.

igual que otros entrevistados éstos, no atribuyen el problema al diseño del Modelo sino a los recursos (en este caso financieros) asignados para su implementación. La dedicación del personal se vería afectada en estos casos también por la amplitud de cobertura de territorio que implica gran cantidad de horas de traslado de los referentes y su implicancia en cuanto al tiempo de remuneración de estos.

Los referentes institucionales son los que mayormente plantean cuáles serían los recursos dentro del territorio en función de las necesidades que se les plantean. Damos por conocido que el principal recurso funcional es el acompañamiento que se ofrece a los adolescentes desde los propios equipos técnicos a través de sus referentes que es con quienes deberían desarrollar el plan individual para el cumplimiento de la medida. Dichos recursos existirían, aunque en forma bastante acotada por temas relacionados con los recursos presupuestales.

Si bien es un tema recurrente de nuestro análisis en todos los tipos de informantes aparece la dificultad planteada por la falta de juzgados especializados y de personal de justicia especializado en justicia juvenil, como recurso funcional clave para el desarrollo de toda intervención en este sentido⁵⁵.

Valoración de las competencias necesarias del equipo

De las entrevistas realizadas se pudo indagar por un lado lo que podría ser el “deber ser” sobre la conformación y competencias de los equipos, que se expresa en las opiniones de los actores del sistema de justicia, y por otro, la conformación real de los mismos a partir de la información de los referentes institucionales, que, además de conocer las exigencias del MSNPL, son quienes integran dichos equipos, como se mencionó anteriormente en el apartado.

Partiendo de las respuestas que surgen de los actores del sistema de justicia nos encontramos con que sus afirmaciones no se basan tanto en el Modelo en sí, sino en las expectativas que se tienen respecto a las competencias necesarias de quienes estarían a cargo de acompañar el seguimiento de las medidas de SNPL. De esta manera deduce el tipo de profesionales que conformaría los equipos. La gran mayoría de los informantes manifiestan que deben ser profesionales o técnicos del área de la psicología, la educación, el trabajo social y del derecho. También refieren a las competencias fundamentales a desarrollar como son la capacidad de empatía, apertura a lo complejo, capacidad para el tratamiento de problemáticas vinculadas al proceso de maduración de los jóvenes, así como el abordaje familiar y el manejo de lo legal⁵⁶. Algunos plantean capacidades específicas para el tratamiento en adicciones y de salud mental.

En cuanto al funcionamiento de los equipos, los actores del sistema de justicia valoran como importante

⁵⁵ En este sentido también se plantea como una dificultad a nivel funcional la falta de comunicación entre el sistema judicial y las instituciones de referencia, por la falta de confianza y la percepción de discrecionalidad a la hora de disponer medidas profundizadas en la controversia planteada al Modelo con las SCP y las reales posibilidades de seguimiento, algo que también es recurrente en el análisis de hallazgos.

⁵⁶ Si bien hay una gran coincidencia con las áreas que propone el MSNPL, estas afirmaciones se fundamentan, en algunos casos, porque conocen a los integrantes de equipos directamente, o producto de los informes que presentan, destacando que se trata de una disponibilidad vocacional asociada su formación.

que cada adolescente tenga un educador referente con quien vaya generando un vínculo empático y la incorporación de las evaluaciones técnicas conforme lo requiere cada caso atendiendo que se trata de una medida no privativa para trabajar en equipo.

Presencia de instancias de autocuidado del personal

Respecto a los mecanismos de autocuidado que el MSNPL prevé, 29 técnicos/as refieren que no han realizado instancias de autocuidado de ningún tipo, y 31 sostienen que la institución ni facilita, ni gestiona este tipo de espacios. Esta carencia se potencia en la medida en que gran parte de la población participante, tampoco realiza supervisiones grupales, implicando esto que el profesional trabaja mayormente por su cuenta.

En suma, se desprende de los hallazgos, que las instituciones no aseguran todos los recursos humanos que el Modelo sugiere, visualizándose múltiples debilidades en la conformación de los equipos, que. Por un lado, no necesariamente cuentan con la cantidad de técnicos necesarios, ni con la formación y/o especialización pretendida. Por otro lado, en algunos casos su disponibilidad queda a merced de las demandas de otras instituciones. Si bien a partir de la encuesta con funcionarios, se observa una presencia técnica de los participantes que cubre todo el país, en ciertos departamentos la misma es insuficiente, quedando ello posiblemente ligado a la escasa aplicación de las SNPL previstas en el MSNPL. En este sentido surgen interrogantes respecto a la sostenibilidad del Modelo.

Pregunta 12. ¿Las instituciones ejecutoras del MSNPL aseguran los recursos financieros para aplicarlo?

La respuesta a esta pregunta se basa en el siguiente Indicador:

- Monto de recursos financieros asignados al cumplimiento de la MSNPL

Hallazgo 12. En Uruguay existen diversas instituciones involucradas en la ejecución de las sanciones no privativas de libertad de adolescentes lo que dificulta acceder a conocer el monto total de recursos financieros asignados al cumplimiento del MSNPL. Por ley, el INISA es la única institución pública en percibir presupuesto para el cumplimiento de estas intervenciones. El INISA no posee la infraestructura adecuada, ni la capacidad técnica sugerida en el Modelo para desempeñarse a nivel nacional, por lo cual desde dicha institución se generaron convenios con Organizaciones de la Sociedad Civil. El INAU (estatal y con presupuesto propio) también colabora en dicha ejecución en algunos departamentos del país.

Monto de recursos financieros asignados al cumplimiento de la MSNPL

Sin mayores detalles inherentes a la presupuestación real en juego, la distribución de recursos se presenta como dificultad en la ejecución del Modelo y las sanciones no privativas. Tal es así que los entrevistados del sistema judicial coinciden en la existencia de cierta inadecuación de los recursos asignados.

No fue posible acceder al detalle del presupuesto o gastos de los programas que permitan dar cuenta de la distribución total de los recursos entre los diferentes dispositivos de atención en todo el territorio nacional. En cuanto a los recursos presupuestales, los referentes institucionales vinculados a INISA, dan cuenta de la asignación de recursos propios con personal exclusivo del Programa de Medidas Socioeducativas Comunitarias (PROMESEC), que cuenta con local y equipamiento tecnológico y de oficina, visibilizando la inadecuación y falta de actualización de estos, asociado a las exigencias de registro que se plantea en el MSNPL. Frente a esto, no hay referencias en la entrevista a los aspectos

de asignación presupuestal, pero sí en relación con los equipos de trabajo que se conforman con funcionarios y personal técnico de la propia institución.

Como contracara, sí se accedió a un informe del Departamento de Planeamiento y Presupuesto de INISA donde realizan un acercamiento a lo que supone ser el presupuesto. De allí surge que el presupuesto del INISA se encuentra concentrado dentro un único programa presupuestal (461 – Gestión de la privación de libertad). Esto implica que la planificación se establece a través de objetos genéricos que se distribuyen de acuerdo con las necesidades de cada una de las áreas en cuestiones referidas al funcionamiento de los servicios (materiales de oficina, limpieza, seguridad, entre otros), siendo revisada periódicamente en caso de ser necesarios ajustes. El gasto objetivo destinado al cumplimiento de las medidas no privativas de libertad, medible al momento del relevamiento, pasa fundamentalmente por salarios y convenios, el resto de los aspectos pueden ser analizados y calculados en base al uso de bienes y servicios solo a niveles aproximados.

Tabla 8: Presupuesto en 2019 (pesos uruguayos)

Concepto	Monto	% del total
Salarios (incluye salario básico, aguinaldos, presentismo y aportes patronales)	32.357.624	57%
Transporte (boletos)	912.000	2%
Materiales Oficina/Talleres	600.000	1 %
Convenios (OSC que atienden SNPL)	22.124.976	39%
Limpieza/Seguridad	400.000	1%
Total	56.394.600	

Del presupuesto 2019, se desprende que del total del crédito asignado para el objeto del gasto “Prestaciones para convenios, libertad asistida y vigilada” se destina a PROMESEC el 49% del total, en tanto del total asignado para salarios ese valor es cercano al 2%.

Por otro lado, un elemento a considerar es que INAU posee un rol importante en la ejecución de SNPL y el Modelo de Intervención en el resto del país, ya que el INISA ejecuta en Montevideo, asumiendo los costos asociados y dedicando recursos públicos, sin que esto represente un costo adicional para el INISA.

En suma, el presupuesto de Uruguay frente a las medidas no privativas de libertad es complejo de reconocer debido a que estas hasta hace unos años dependían de otro organismo estatal, distinto al actual. Luego que el INISA pasó a ser referente en la ejecución de estas medidas, recién en 2019 la gestión presupuestal recae sobre el Instituto directamente. A pesar de ello y de los Convenios del INISA con OSC, también está presente la participación del anterior referente, el INAU y con su propio

presupuesto. Al presupuesto del INAU no se pudo acceder dado que no hay un ítem específico para esta área.

Pregunta 13: ¿Qué estrategias se han implementado para que el MSNPL se sostenga en el tiempo?

La respuesta a esta pregunta se basa en el siguiente Indicador:

- Presencia de un ámbito interinstitucional de abogacía y promoción

Hallazgo 13. Surgen elementos como el esfuerzo en pro de la alineación del MSNPL con la normativa nacional e internacional, la búsqueda de la mejora general del funcionamiento del sistema, y la apuesta por el trabajo interinstitucional desde criterios unificados, que suponen estrategias necesarias en pro de la sostenibilidad. Sin embargo, aún no hay claridad respecto a la implementación suficiente y/o adecuada de estrategias que promuevan la correcta ejecución del MSNPL, su difusión, así como la asignación de recursos necesarios.

Dada la diversidad de posturas institucionales, en las instancias de intercambio y consenso se configuró un Plan de implementación del Modelo que delinea compromisos institucionales de acuerdo con el rol de cada una. En este sentido, se valora un esfuerzo por la promoción de las alianzas y acuerdos institucionales, así como la creación de un modelo que se alinea con la normativa nacional e internacional y que, en definitiva, apuesta por una mejora general del funcionamiento del sistema. Sin embargo, también se observa la necesidad de continuidad de trabajo al momento de mejorar los vínculos y la coordinación interinstitucional. Por ejemplo; los informantes calificados refirieron que el Poder Judicial tenía el compromiso primero de hacer una serie de formaciones a los jueces y otros actores, la estrategia de difusión. Sin embargo, surge el cuestionamiento de ellos respecto a si efectivamente todas las instituciones involucradas cumplieron su parte en este proceso de construcción e implementación, en tanto, por ejemplo, no todos los integrantes de estas conocen el objetivo del Modelo, ni los procedimientos inherentes al mismo.

La adecuada difusión, así como la constancia en la actualización en formación, como tipos de estrategia suponen una pieza clave, que, entre otras cosas, promueven la búsqueda de la persuasión al sistema de justicia adolescente sobre las alternativas en las penas y las diferencias e implicancias entre las sanciones no privativas y privación de libertad y encierro en el INISA. Sin embargo, del trabajo de campo surge aún una falta de claridad en relación con las estrategias concretas en estos ámbitos, que se han puesto en marcha para otorgar sostenibilidad al Modelo.

Los técnicos entrevistados comparten que el hecho de convocar a las instituciones y compartir el proceso de trabajo conforma un Modelo participativo más legítimo, con pautas y prácticas construidas colectivamente. La dimensión de la participación de las instituciones en el trabajo otorga legitimidad al Modelo, apropiación de la herramienta y compromiso con su implementación. Asimismo, otro de los elementos que le da sostenibilidad al Modelo tiene que ver con la trayectoria de las organizaciones que abordan la temática; por un lado, la asepsia política del Poder Judicial y Fiscalía y por otro los años de trabajo de las organizaciones de la sociedad civil.

Tras la presente evaluación, se considera que, dentro de las aristas a tener en cuenta para las estrategias inherentes a la sostenibilidad del Modelo, resulta central la problematización de cómo se abordarán a futuro las SCP, no habiendo actualmente una estrategia clara de cara al futuro del MSNPL. En cuanto a los referentes institucionales estos también corroboran que se trata de una práctica que va desplazando a las SNPL en el mismo sentido planteado por los informantes del sistema de justicia.

De todas formas, la valoración varía en cuanto que, en varias ocasiones, igualmente el control de cumplimiento de esas condiciones es encargado a los dispositivos territoriales a los que pertenecen estos informantes, siendo la mayoría de los casos que atienden. Esto empieza a plantear asimismo la controversia sobre si esta figura puede incluirse dentro del planteo de un Modelo de seguimiento de SNPL, presentándose como un obstáculo para el mismo, ya que lo que se pide a los referentes es realizar tareas de control de cumplimiento.

Adicionalmente, supone un reto vinculado con la sostenibilidad, la revisión de los tipos de recursos humanos y financieros otorgados que se evidencian en las limitaciones planteadas desde las distintas fuentes participantes en la metodología de este trabajo. Con esto se hace referencia no solamente a la conformación de los equipos que trabajan de forma directa con los adolescentes en el cumplimiento de SNPL y a sus espacios de trabajo, sino a la alta rotación y falta de especialización del personal judicial fundamentalmente fuera de la capital del país. Estas situaciones inciden en la continuidad de los procesos y en la correcta implementación de estos.

Por último, surgen otras deficiencias intrínsecas al propio sistema de justicia juvenil que no son nuevas, que generan un antecedente y que obstaculizan la puesta a punto de nuevos procedimientos y protocolos de trabajo, no garantizando en este sentido, la efectiva implementación de los cambios que se pretenden.

7.4 Género y Derechos Humanos

Para evaluar la aplicación del enfoque de género y de derechos humanos, la evaluación consideró si el diseño se ajusta a la normativa internacional y si estos enfoques se están aplicando en la implementación del Modelo.

Pregunta 14: *¿El diseño del MSNPL se ajusta a la normativa internacional con enfoques de género, equidad y derechos humanos?*

La respuesta a esta pregunta se basa en el siguiente Indicador:

- Número de normativas y pautas específicas con enfoque de género, equidad y derechos humanos

Hallazgo 14. El diseño del MSNPL se ajusta a la normativa internacional que refiere a derechos humanos y a partir de la cual también se desprende el enfoque de equidad. Se presenta en menor medida el de género, siendo un enfoque que no se aborda con profundidad ni de manera explícita en el Modelo.

Número de normativas y pautas específicas con enfoque de género, equidad y derechos humanos

Uno de los tres enfoques del Modelo, es el de Derechos, el cual implica, por un lado, que se acata a los estándares de la normativa internacional, y por otro, que desde su propio diseño busque garantizar los derechos de los adolescentes en conflicto con la ley.

La normativa internacional sobre las que se construye y sostiene el Modelo, de forma explícita contienen fundamentalmente enfoques de derechos humanos y equidad:

Convención de los Derechos del niño (ONU, 1989): Desde el reconocimiento de la Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas, destaca el respeto a los derechos que enuncia, sin distinción de raza, color, sexo, religión, idioma, origen étnico, social o nacional, posición económica, nacimiento, impedimentos físicos o cualquier otra condición, tanto del menor, como de sus representantes legales.

- Reglas Beijing (ONU, 1985): Hacen alusión a su aplicación sin distinción de sexo, raza, color, religión, idioma, origen social o nacional, opinión política, con imparcialidad y sin ningún tipo de distinción. Apela a que la aplicación de justicia en el ámbito de menores es con el objeto de promover el bienestar de estos, sin infringir sus derechos fundamentales desde una administración que sea humanitaria, justa y eficaz, respetándose la presunción de inocencia, y demás garantías procesales básicas, buscando evitar que su aplicación de contradiga con instrumentos y normativas relativas a derechos humanos.
- Reglas Riad (ONU, 1990a): Promueven la inclusión de políticas y medidas que contemplen los derechos, la protección, los intereses y el bienestar de los jóvenes, siendo su aplicación enmarcada en la Declaración de los DDHH, Convención de los derechos del niño, Reglas Beijing, entre otras.
- Reglas Tokio (ONU, 1990b): También hacen alusión a su aplicación sin distinciones de raza, sexo, color, idioma, origen social o nacional, opinión política o de cualquier otro tipo y su articulación con otro tipo de normativas tales como las reglas Beijing, no pudiendo ser interpretadas excluyendo instrumentos que aborden los derechos humanos a nivel internacional.

A pesar de ello, el Modelo no sugiere de forma concreta la perspectiva de género, y de hecho, no refiere dentro de su marco jurídico de manera explícita a las Reglas Bangkok (ONU, 2010), que justamente abarcan cuestiones inherentes al tratamiento con mujeres, tanto en las sanciones privativas, como no privativas de libertad. Justamente dichas reglas mencionan varios aspectos de interés:

- 1) si bien las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos (ONU, 1955, 2015) se aplican a todos y todas sin discriminación y contemplan las necesidades especiales de cada persona, incluidas las mujeres,
- 2) considerando que han sido aprobadas en 1955 -y no es hasta 2015 que se lleva a cabo una revisión/actualización de las mismas-, surge la necesidad de contemplar dichas necesidades con otro énfasis,
- 3) tanto en mujeres adultas, como adolescentes que se encuentran cumpliendo sanciones privativas y no privativas de libertad, y desde esta necesidad, surge su creación. En este sentido, se echa en falta en el diseño del Modelo, un mayor énfasis en el abordaje de intervención desde un enfoque de género.

Pregunta 15. ¿Se están aplicando los enfoques de género, equidad y derechos humanos en la implementación del MSNPL?

La respuesta a esta pregunta se basa en los siguientes Indicadores:

- Existencia de espacios accesibles por departamento
- Existencia de espacios para entrevistas individuales
- Nivel de trato y reconocimiento de los derechos humanos de los actores o técnicos que ejecutan las SNPL a los adolescentes
- Acceso a tramitación de documentación básica
- Grado de reconocimiento a actividades fuera de la SNPLK que realiza el o la adolescente

Hallazgo 15. En la implementación del Modelo de Intervención para Sanciones no privativas de libertad

para adolescentes en Uruguay se visualizan prácticas que hacen al reconocimiento de distintos derechos humanos de esta población como derechos a la educación, participación, identidad, buen trato, privacidad, penas justas y protección contra la discriminación, entre otros. Sin embargo, no se encuentra en la práctica un lineamiento de acciones en clave de derechos humanos, ni equidad, ni género. A su vez, sucede que la población de mujeres cumpliendo este tipo de medidas es muy pequeña y no fue posible reconocer un abordaje diferencial por sexo.

Existencia de espacios accesibles por departamento

Uno de los temas relevantes al momento de las intervenciones con diversas poblaciones y familias es considerar sus distintas realidades. Entre ellas reconocer las diferencias, dificultades y discapacidades dado que la inexistencia de una adecuada infraestructura pone en jaque y vulnera los derechos de quien posee algún tipo de discapacidad. En este caso se pretendió reconocer si había espacios accesibles, que no sólo se habilitan y facilitan desplazamiento de personas con discapacidad, sino también por ejemplo a una adolescente o adulta embarazada o con un bebé a cargo. De las entrevistas con referentes no se detectaron ni reconocieron espacios accesibles.

Por otro lado, en la encuesta a funcionarios se preguntó sobre esto y de 43 respuestas, sólo 13 señaló que sus espacios de trabajo tenían espacios con accesibilidad, mientras que 30 dijeron no contar o desconocer.

A su vez, cuando se consultó si estos baños eran higienizados diariamente, 34 funcionarios respondieron favorablemente y 9 dijo que si bien tenían baños para uso común no se higienizaban todos los días. Sin embargo, de los 43 encuestados, 41 afirmó contar con productos de limpieza si necesita para mantener la correcta higiene del espacio.

Existencia de espacios para entrevistas individuales

Otra de las consideraciones en temas de derechos humanos tiene que ver con el derecho a la privacidad de las personas y reconocimientos de su individualidad, por eso es importante que tanto los técnicos como los adolescentes que cumplen SNLP puedan contar con espacios para entrevistas o encuentros individuales y privados.

Continuando con lo anterior, del total de los técnicos encuestados, treinta y siete refieren contar con espacios para entrevistar adolescentes y/o a sus familias de forma individual/privada, mientras que en seis casos manifiestan no contar con el mismo. A nivel de infraestructura, el Modelo incluye que existan espacios para la realización de actividades de ingreso, de atención individualizada y colectiva, oficinas para profesionales, salas de reuniones y sanitarios. La totalidad de estos encuestados aluden a la presencia de espacios calefaccionados. Entonces, con relación a la realización de entrevistas individuales iniciales estipuladas por el Modelo previo al comienzo de ejecución de la medida, catorce adolescentes refirieron haber tenido una entrevista en la institución en la que debía cumplirla, mientras que el resto declaran no haberla tenido o no recordarla.

Por otro lado, respecto a los espacios para actividades colectivas vinculado con el derecho a participación de los adolescentes, en 29 casos se releva la presencia de un espacio para ellas, otros (15), manifiestan que no cuentan con infraestructura adecuada o no realizan intervenciones grupales.

Nivel de trato y reconocimiento de los derechos humanos de los actores o técnicos que ejecutan las SNPL a los adolescentes

De la encuesta al personal técnico y entrevistas a referentes se valora positivamente la vocación de servicio e interés por la actividad que realizan los funcionarios-técnicos como elemento para reconocer su postura frente al rol desempeñado. Ellos perciben la importancia de su trabajo, aportando al fortalecimiento de vínculos, reinserción social, responsabilización y reconocimiento de derechos y deberes por parte de los adolescentes, lo que condice con lo que en general declaran los adolescentes en las entrevistas e instancias grupales, sobre su buena relación y vinculación con los funcionarios-técnicos. En la encuesta a adolescentes, el 100% afirma tener buena o muy buena relación con su educador referente, lo que refuerza la perspectiva del Modelo de respetar los intereses de los adolescentes. Para los informantes es fundamental que el imputado esté bien informado de las sanciones no privativas de libertad que deben cumplir y del proceso, valorando la importancia del primer contacto con el adolescente, y promover un vínculo de confianza y empatía, con el fin de conseguir los acuerdos y compromisos de la intervención a partir de un proyecto individual, tal cual lo sugiere el MSNPL.

En ningún momento los adolescentes mencionan haberse sentido discriminados o estigmatizados por los funcionarios referentes del centro encargados de gestionar la SNPL (educadores/as, psicólogos/as, trabajadores/as sociales), ni por los referentes de las instituciones que reciben a los adolescentes en el cumplimiento de la medida (liceo o Áreas Pedagógicas). A su vez, los adolescentes refieren haber recibido información inherente al cumplimiento de la sanción, sus implicancias y utilidad y el 100% de los jóvenes consultados conocen el nombre e identifican a su referente técnico, manifestando a la vez mantener una buena relación con estos. En este sentido, se vislumbra la adecuada implementación del Modelo respecto a la entrevista inicial prevista en la etapa de atención inicial que surge en el protocolo y especialmente en cuanto al establecimiento de un vínculo de confianza y respeto con el referente.

De acuerdo con la pertinencia en el diseño y garantía plena de derechos se afirma que los formularios están integrados de manera coherente e indagan sobre aspectos de los derechos de los adolescentes. Sin embargo, no se reconocen áreas de abordaje con perspectivas de género, equidad e inclusión.

Acceso a tramitación de documentación básica

También dentro de los derechos humanos se encuentra el derecho a la identidad de la persona. En ese sentido hay acciones que se dirigen a revisar que el adolescente tenga toda la documentación de identificación y certificados de salud, y en caso de no tenerlos en regla, se tramitan con el propósito de restaurar derechos del adolescente en función de acceder a prestaciones y servicios públicos, entre otros.

Para reconocer si los técnicos tienen en cuenta la carencia de documentos, que es de vulnerabilidad para muchos, se preguntó en la encuesta a adolescentes si en caso de no contar con alguna documentación de identidad o básica para acceder a prestaciones, habían sido asistidos a tramitarla. Del total de los adolescentes que accedieron a responder la encuesta, el 90% dijo tener cédula de identidad al momento de relevamiento y 79% afirmó contar con carnet de aptitud física o carnet de salud. Si bien es cierto que la gran mayoría tenía cédula vigente cuando se le preguntó, el 53% declara que la posee por ayuda de los técnicos o educadores referentes, lo cual en este caso conduce a valorar positivamente el abordaje técnico.

Grado de reconocimiento a actividades fuera de la SNPLK que realiza el o la adolescente

Dentro de los derechos de los adolescentes a la educación, desarrollo de la personalidad, participación y estar en comunidad se identificó que, si las actividades desarrolladas en el marco de la medida cumplen con las expectativas y responden a necesidades y motivaciones de los y las adolescentes, la valoración sobre la misma es más favorable que aquellos casos en los que no. De hecho, el 74% de los adolescentes encuestados respondieron estar de acuerdo y muy de acuerdo en que las tareas que cumplen les es útil en su vida personal y el mismo porcentaje considera aprender cosas nuevas dentro de las actividades de las medidas.

En ese sentido y reforzando la perspectiva del Modelo de respetar los intereses de los adolescentes, éstos destacan como positivo la consideración de estos, el 95% señaló que sus intereses fueron considerados al momento de planificar las acciones.

Asimismo, al momento de conocer si los adolescentes realizaban otras actividades al momento de comenzar las de la medida no privativa y si por ello tuvieron que abandonarlas; el 42% respondió realizar deportes, música u otras recreativas frente a un 58% que declaró no hacer nada de eso. A su vez el 42,1% asiste a educación formal (Secundaria) y el 57,9% no asiste a alguna institución educativa del sistema formal.

Frente a esta realidad, sólo un adolescente abandonó alguna actividad para poder cumplir con la SNPL. Esto puede considerarse beneficioso para los jóvenes en lo que hace al reconocimiento de su integridad psicosocial y valorar como bueno el grado de contemplación a su vida fuera de la SNPL que realiza el o la adolescente.

En suma, en lo que va de la implementación del MSNPL se pueden observar acciones que conducen al reconocimiento de los derechos humanos elementales de los adolescentes. Es cierto que existen carencias y dificultades para la adecuada ejecución de las medidas en algunos departamentos del país, debido a que, así como en Montevideo es donde reside más población también es donde se concentra la mayor infraestructura con capacidad de respuesta. De todos modos, en los distintos departamentos del resto del país se reconoce en general vocación de servicio y buena disposición al trabajo y buen trato con los adolescentes que cumplen medidas alternativas a la privación de libertad. En ese sentido, los mismos adolescentes reconocen positivamente el trato y abordaje de los técnicos involucrados en la ejecución de las medidas.

8. CONCLUSIONES

Las siguientes secciones detallan las conclusiones sobre la pertinencia, eficacia y sostenibilidad del Modelo de intervención (MSNPL).

8.1 Pertinencia

Conclusión 1 (*basada en Hallazgo 1*): **La creación del Modelo de intervención para la implementación de medidas no privativas de libertad era necesaria a fin de unificar criterios de abordaje, donde se garanticen y reconozcan los derechos de niños, niñas y adolescentes en situación de conflicto con la Ley penal.**

A pesar de la detección de las diferencias en los abordajes técnicos de acuerdo con la institución y organización involucrada, es muy importante la valoración positiva que los adolescentes realizan sobre el mismo y el hecho de que sus intereses sean considerados al momento de definir las acciones del plan. Es relevante y de orden que las propuestas de acción respondan a las necesidades de estos

adolescentes a fin de contribuir positivamente a su autoestima, competencias y habilidades para la vida en sociedad. En ese sentido, el Modelo están vinculados con el proyecto de vida de los adolescentes sancionados, en apunta a contribuir en la homogeneización y mejora de las intervenciones, en particular con la elaboración del Plan individual de ejecución de la medida. La creación e implementación de este tipo de instrumento es fundamental en Uruguay, donde muchos organismos o instituciones públicas suelen carecer de estructuración de información y procesos de trabajo. Por ende, **el Modelo brinda garantías políticas y técnicas de pautas de abordaje a seguir, plausibles de monitoreo y sistematización.**

Conclusión 2 (basada en ítems de los hallazgos 2, 3 y 4): El diseño y adecuada aplicabilidad del MSNPL supone necesariamente poseer, además de la infraestructura edilicia y técnica, un marco de referencia normativo internacional y nacional que abogue por los derechos de niños, niñas y adolescentes que se encuentran en contextos de cumplimiento de sanciones privativas y no privativas de libertad. Entre ellas se encuentran la Convención sobre los Derechos del Niño, las Reglas de Beijing, Riad, Tokio y como normativa nacional el Código de la Niñez y Adolescencia. Bajo esta realidad, **se enfatiza en la importancia de incorporar normativa o pautas que reconozcan particularmente las especificidades según género, etnias, entre otras características. A su vez, existen diferencias estructurales entre Montevideo y el resto del país, siendo en la capital donde se concentran más técnicos, con mayor capacitación, mejores condiciones y espacios para la ejecución de las medidas.**

Conclusión 3 (basada en el hallazgo 3): De la exploración documental y tras su triangulación con la información que se desprende de las entrevistas con informantes calificados, **se detectó ambigüedad en la conceptualización de las sanciones no privativas de libertad que el CNA prevé.** Dicha ambigüedad, parecería favorecer la discrecionalidad hasta el momento detectada en la ejecución de las medidas. **Esto refuerza la pertinencia de un Modelo que homogenice criterios según la labor e intervención que corresponda.**

8.2 Eficacia

Conclusión 4 (basada en ítems del hallazgo 5): En los esfuerzos por la abogacía en materia de garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes, junto al reconocimiento de la importancia del descenso de las altas tasas de prisionización en Uruguay, UNICEF focaliza el trabajo a nivel interinstitucional a través de la Mesa de trabajo y diversas instancias de intercambio. Dicha labor y priorización de la temática se visualiza en la evaluación, donde **la mayoría del personal técnico reconoce el Modelo y lo utiliza con él o la adolescente como herramienta guía para la implementación de la sanción no privativa.** Sin embargo, quienes lo reconocen más frecuentemente son técnicos, funcionarios en general y referentes institucionales que han participado o tienen vínculo cercano a integrantes de la Mesa de trabajo interinstitucional liderada por UNICEF. **Es imprescindible que, para su adecuada ejecución, todos los actores institucionales reconozcan el MSNPL.**

Conclusión 5 (basada en ítems de los hallazgos 6): **Los diversos actores institucionales manifestaron que previo al modelo existía la necesidad de una guía para la práctica profesional sobre la implementación de las sanciones no privativas de libertad para adolescentes en Uruguay.** Esta demanda surge por distintos motivos, algunos de ellos son: discrepancias entre personal de la justicia, abordajes o metodologías desiguales de trabajo entre OSC, INAU e INISA, interferencias comunicaciones entre las

instituciones parte, urgencia de lenguaje común y reconocido por todas y todos los involucrados.

La creación del Modelo es vista positivamente en distintos niveles, aunque como contracara y desventajas, los actores consultados señalan la mala comunicación interinstitucional y desarticulación entre el sistema de justicia y quienes ejecutan las SNPL.

Conclusión 6 *(basada en hallazgo 7)*: Los procesos de registros y procedimientos de trabajo previstos en el Modelo, en tanto pasos a seguir en la implementación de las actividades de las sanciones no privativas de libertad de los adolescentes **parecen estar sujetos a discrecionalidad de institución competente o quien los implemente**. De la mano del incumplimiento en los procedimientos, surgen ciertos riesgos sobre las garantías de derechos que no se están cumpliendo. El hecho de no contar con un respaldo electrónico o digital de la información y documentación del adolescente e intervenciones puede ser complejo y se plantea como un error o debilidad institucional.

Conclusión 7 *(basada en hallazgo 8)*: El Modelo supone como ejes transversales de abordaje la **responsabilización, habilitación y restitución, sin embargo, en la práctica profesional, éstos se desarrollan en diverso grado**. Aunque con algunas debilidades, priman las acciones vinculadas con la habilitación frente a la responsabilización y restitución. Las acciones de habilitación se encuentran directamente relacionadas con las propuestas educativas desde la educación formal, apoyo pedagógico, y con las ofertas de educación no formal más orientadas a la inserción en el mercado de trabajo. Desde lo institucional se espera trabajar la responsabilización, focalizando en la importancia de la participación ciudadana de los adolescentes y sus consecuencias.

Finalmente, la restitución se desarrolla con el propósito de prevenir positivamente nuevas comisiones delictivas, lo cual se dificulta juzgar sin antes realizar un estudio longitudinal de cada adolescente, sin medir actividades de reinserción social, ni reincidencia en el delito.

Conclusión 8 *(basada en hallazgo 9)*: Del eficaz cumplimiento de las SNPL en adolescentes en Uruguay se destaca la **valoración positiva que los adolescentes realizan de estas medidas, ya que les permite evitar sanciones más costosas como el encierro**. A pesar de esto, parte de los referentes consultados poseen bajas expectativas en el éxito de estas medidas, diferenciando eficacia de la medida según la prevalencia de factores de protección o de riesgo. En general, se observa que esta población adolescente no cuenta con gran involucramiento de las familias en el proceso del cumplimiento de la sanción, lo cual en cualquier caso dificulta el abordaje integral sugerido por el Modelo.

8.3 Sostenibilidad

Conclusión 9 *(basada en hallazgo 10)*: En surge evidencia de la presencia de múltiples discrepancias a nivel de funcionamiento entre instituciones que debe seguir siendo revisado en pro de un trabajo **alineado y homogéneo a nivel nacional**. Desde ese lugar, mientras no se efectivice la centralización en una única institución -con posibles anexos-, se ve necesaria la profundización de convenios que garanticen el cumplimiento de los objetivos y procedimientos previstos en el Modelo en todo el país, con la necesidad de una mejora en la articulación entre las instituciones que ejecutan el MSNPL.

Conclusión 10 *(basada en el hallazgo 10)*: La intervención de UNICEF es de especial relevancia al momento de **promover la necesaria mejora en la articulación** mencionada anteriormente. Si bien, es significativo considerar las limitaciones que puede tener dicha entidad al momento de intervenir sobre ciertos aspectos institucionales, **se reconoce el papel clave que posee en la construcción de un tejido de trabajo entre instituciones que se visualizan debilitadas, estigmatizadas y descoordinadas**.

Conclusión 11 (basada en los hallazgos 11 y 12): A nivel institucional se ha mencionado a través de la evaluación de forma recurrente, la carencia de recursos para la implementación del Modelo, y, en definitiva, de las intervenciones relativas a las SNPL. En ese sentido se afirma que **el Modelo no implica grandes cambios en la distribución de recursos, si no que ordena, unifica y sistematiza las prácticas que ya se realizaban. Si bien se notó receptividad discursiva hacia la creación del Modelo, se percibe cierta resistencia de parte de los recursos humanos en la sistematización y seguimiento de procedimientos pautados en el mismo.** Adicionalmente, se destaca la limitación de técnicos y de actividades previsto en el MSNPL, tornándose poco viable para su aplicación ya que plantea cambios en la forma de gestión de los registros, de la información que se debería recoger, y del tiempo de trabajo; estableciendo tensiones entre la teoría y práctica en territorio del propio Modelo. En cuanto a los técnicos, aunque se detectan carencias de especialización y actualización profesional, es importante reconocer la buena formación inicial con que cada uno cuenta.

Por otro lado, **se destaca que la designación real de recursos humanos, no se condice con la propuesta en el Modelo**, evidenciando que, tras la implementación de este, por motivos que se desconocen al momento, **no se han seguido exactamente los lineamientos propuestos en la conformación de equipos técnicos.** Se evidencia una especie de vacío informacional respecto al manejo y distribución de recursos que antecede a la creación del Modelo, siendo que las debilidades detectadas parecerían formar parte del funcionamiento institucional históricamente.

Conclusión 12 (basada en el hallazgo 13): Si bien se perciben numerosos esfuerzos orientados a una mejora general del funcionamiento del sistema y de la promoción de políticas no punitivas, aún resta trabajo por hacer a nivel de elaboración y ejecución de estrategias bien definidas tanto a nivel financiero, como de recursos humanos y de trabajo coordinado interinstitucional. De ello -entre otras cosas- depende la permanencia y el correcto ajuste del Modelo, así como de su eventual actualización, contemplando aspectos como la consideración de las SCP₂ ya sea desde su adaptación/inclusión, como de su exclusión del Modelo, pero de forma explícita, evitándose improvisaciones discrecionales en los procedimientos. La percepción de los consultados es **que el Modelo comprende un puntapié inicial prometedor de cara a la elaboración de otro tipo de documentos a futuro y ha supuesto una iniciativa valiosa en un contexto con múltiples vacíos e irregularidades.**

9.4 Incorporación del enfoque de género y derechos humanos

Conclusión 13 (basada en hallazgos 14 y 15): A pesar de que el diseño del Modelo se ajusta a la normativa internacional referida a derechos humanos y desde la cual también se desprende el enfoque de equidad, **en su implementación no se visualiza con claridad un lineamiento de acciones explícitas en clave de derechos humanos, equidad, y género.** Se evidencia cierto desfase entre las bases teóricas de la propuesta y la orientación de su ejecución de forma explícita.

En este contexto el Modelo viene a responder demandas que urgen con relación al acompañamiento de políticas públicas dirigidas hacia la responsabilización, desde la habilitación a la inserción social y la reparación a partir de una perspectiva de derechos, comunitaria y educativa. Por otro lado, el Modelo presenta un debe en lo que al enfoque de género respecta, no siendo abordado con profundidad ni de manera explícita, siendo fundamental que dicha perspectiva esté integrada, no solamente a la propuesta de intervención, sino a las normativas bajo las cuales ésta se respalda. Se considera insuficiente en este sentido, el hacer mención única a la referencia no discriminatoria por sexo que postulan directrices y normativas de hace más de 20 años. Resta un arduo trabajo respecto a la

sensibilización y concientización del reconocimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley desde el enfoque de género.

9. LECCIONES APRENDIDAS

Desde un comienzo se visualizan ciertas resistencias y tensiones en la conjugación de un trabajo inter e interinstitucional de en el contexto de adolescentes con SNPL, denotando que aún se presentan dificultades en su ejecución, posiblemente inherentes a las diferencias de visión y misión de entidades cuyos objetivos son disímiles.

La experiencia ha sido enriquecedora fundamentalmente desde las siguientes vertientes: (i) el relevamiento inédito de información con miras al inicio de un trabajo sistematizado y más homogéneo; (ii) la consolidación de un diagnóstico situacional que se considera de especial utilidad para una mejora en la calidad de las intervenciones con adolescentes infractores; (iii) la aproximación a las fortalezas y debilidades de las prácticas técnico-profesionales que incluso, exceden a la puesta a punto del Modelo, pero dan cuenta del estado de la cuestión; (iv) la posibilidad de dimensionar un fenómeno y problematizarlo desde las impresiones de los diferentes actores involucrados; (v) el beneficio secundario que ha supuesto el hecho de poner sobre la mesa la existencia de un Modelo que no todos conocían, generando inquietudes, iniciativas y cuestionamientos en los diferentes actores; (vi) el acercamiento a actores involucrados con el sistema que por cuestiones tanto geográficas, como de formación/especialización, se encuentran apartados de la realidad de la jurisdicción de adolescentes y las políticas públicas vinculadas; (vii) la participación de profesionales y técnicos generalmente distantes del mundo académico a un proceso de evaluación y reflexión.

9.1. Pertinencia

A) La estructuración de un Modelo de intervención de alcance nacional requiere de la participación de múltiples actores trabajando de forma articulada y de un enfoque sistémico. Con el objetivo de incorporar un procedimiento, que implica la realización de cambios en distintos niveles, resulta fundamental el trabajo articulado del sistema de justicia, los legisladores y los organismos de ejecución de medidas sancionadoras, tanto del ámbito público, como las OSC. La falta de sinergia en este aspecto desfasa la creación de nuevas políticas con la situación real de demanda.

B) La complejidad que supone el diseño de un Modelo que logre consolidar, no sólo teóricamente, sino también desde la práctica, la articulación de una propuesta que contemple las necesidades de la población beneficiaria, en un terreno preparado para su ejecución. En este sentido, se destaca cómo el armado de un documento que a grandes rasgos se ajusta, tanto a la normativa internacional, como a las políticas nacionales vinculadas con la adolescencia, debe contar con unas condiciones de infraestructura que promuevan su aplicabilidad, contemplando dar respuesta a las necesidades de los adolescentes que cumplen las SNPL de LA y PSC.

9.2. Eficacia

C) Resulta indispensable al momento de poner en marcha un Modelo de intervención que orienta al paso a paso de la ejecución de las SNPL, que el sistema de justicia provea de profesionales especializados en la materia de adolescentes a todos los departamentos del país. Esta realidad del sistema uruguayo supone un primer obstáculo en el entendimiento y puesta en práctica de un Modelo cuyos ejes de intervención son orientados a la responsabilización, restitución y habilitación de los

adolescentes.

D) La implementación de un Modelo de intervención que promueva la unificación de criterios de trabajo y una mejor organización en las prácticas profesionales, requiere de un proceso de esfuerzo continuado en su articulación, difusión, capacitación, actualización y seguimiento.⁵⁷

E) La familia es un pilar fundamental en el acompañamiento de los adolescentes en la ejecución de la SNPL y en el cumplimiento exitoso de la misma. Se problematiza, por un lado, la posibilidad de incluir dentro de los actores que hacen a la población participante en la presente evaluación, a los referentes de los adolescentes que intervienen en la evaluación, en tanto podría implicar un insumo al momento de aproximarse a la valoración de un pilar fundamental en el acompañamiento de la MSNPL.

9.3. Sostenibilidad

F) La abogacía es una estrategia clave para mantener en funcionamiento el Modelo. Se destaca la importancia que representa la capacidad de diálogo político de UNICEF para con las instituciones involucradas en la creación e implementación del MSNPL y en general para el cumplimiento de garantías inherentes a los derechos de los y las adolescentes.

G) Resulta imprescindible la disponibilidad de acceso a un presupuesto detallado que permita visualizar con claridad la planificación y gestión de los recursos, alineados a la propuesta. La falta de acceso a presupuestos detallados que permiten dar cuenta de la distribución económica de recursos humanos y materiales entre los diferentes dispositivos de atención a través del territorio ha implicado un vacío informacional relevante si se pretendiese evaluar el alcance e impacto del Modelo.

9.4. Incorporación del enfoque de Género y Derechos Humanos

H) El enfoque de género es un eje de intervención indispensable en el trabajo con jóvenes que atraviesan procesos judiciales. El Modelo carece de un enfoque explícito que contemple las

⁵⁷ Ello se sostiene considerando la presencia de un contexto de transición institucional que no termina de anclarse, y que todavía refleja interferencia en la comunicación interinstitucional, que eventualmente, afecta en la aplicación del Modelo. Se ha valorado positivamente el acercamiento a actores involucrados con el sistema que por cuestiones geográficas y de formación/especialización, permanecen aún en ciertos puntos, distantes de la realidad de la jurisdicción de adolescentes y las políticas públicas que se vinculan a ella vinculadas, siendo su participación en el proceso de evaluación, fundamental. Respecto al seguimiento y actualización, surge la situación de incertidumbre respecto al abordaje de las SCP en el MSNPL. Adicionalmente, durante la evaluación se ha observado un manejo de extensos tiempos institucionales para proporcionar información básica y actualizada de la cantidad de usuarios del sistema. En este sentido, también se ha visualizado en algunos casos la ausencia de información sistematizada, y en otros, la carencia de datos válidos y confiables. Por otro lado, en algunos casos el desconocimiento del Modelo por parte de algunos actores, y la ausencia de un referente por dispositivo de atención que pudiera centralizar y facilitar la comunicación, ha evidenciado debilidades en la difusión y articulación. En muchos casos no había listados actualizados de funcionarios, contenían errores de tipografía, en otros se trataba de personas que ya no trabajaban más en el sistema. Todo lo anterior refleja que a pesar de la inversión que el Modelo supone, requiere un proceso de acompañamiento y de acciones que aseguren y/o contribuyan a alcanzar los resultados esperados.

necesidades diferenciadas de adolescentes mujeres y varones en el transcurso del cumplimiento de la medida sancionadora.

10. RECOMENDACIONES

Las recomendaciones que aquí se señalan responden a los hallazgos de la evaluación y se enfocan a acciones que podrían desarrollar los diferentes actores institucionales y se sugiere el nivel de prioridad a considerarse. La evaluación presenta seis recomendaciones para la mejora del MSNPL y su aplicación, que fueron discutidas y validadas por la Mesa Interinstitucional de Sanciones No Privativas de Libertad en diciembre de 2020. Las recomendaciones son las siguientes:

Criterio	Recomendación	Acciones Sugeridas	Dirigida A:	Prioridad/Plazo
Pertinencia Vinculada a Conclusiones: 1, 2, 5, 6, 9	Recomendación # 1 Centralizar en una institución la gestión de la responsabilidad penal de los adolescentes.	<p>Una de las limitaciones observadas radica en la co-presencia de INISA e INAU al momento de gestionar las medidas socioeducativas con adolescentes a nivel nacional. Siendo que la primera está encargada de garantizar el cumplimiento de las medidas socioeducativas que se han dispuesto desde la justicia penal, y que la segunda institución tiene la misión de garantizar el ejercicio efectivo de la ciudadanía de población adolescente e infantil, se considera recomendable que el rol pueda llevarse a cabo mediante una única institución, en este caso, INISA, de forma centralizada y de manera alineada y coherente con los objetivos y especialización de esta. A partir de esto, sería necesario establecer un sistema de monitoreo/supervisión, asegurando que:</p> <ul style="list-style-type: none"> ●Exista una única línea de trabajo sostenida por un Modelo que se ajuste a las necesidades, demandas e infraestructura de un servicio también único a nivel nacional. ●Las intervenciones con adolescentes se efectúen con claridad, evitando ambigüedades entre el rol protector y el sancionador que una y otra ejercen. ●Los equipos de trabajo sean conformados y capacitados para un rol concreto, a la vez que se vean fortalecidas sus capacidades para finalidades específicas. ●Se realicen seguimientos a los procesos de trabajo y evaluaciones periódicas que permitan analizar resultados e impacto de estos. ●Los recursos humanos y económicos sean los necesarios para alcanzar los objetivos propuestos en las intervenciones. ●La creación de propuestas inherentes a las SNPL contemple las necesidades personales asociadas con los procesos madurativos biológicos y psicológicos, y por ello se entiende necesaria la priorización de ciertas intervenciones por rangos etarios. 	INISA	Alta/Medio
Pertinencia Vinculada a Conclusiones: 3, 7	Recomendación # 2 Revisar las medidas socioeducativas no privativas de libertad previstas en el CNA, tanto en su contenido, como en la viabilidad de su aplicación con	<p>Se detecta que el Modelo, entre otras cosas, colabora en la definición y sistematización de los procesos inherentes a las SNPL, información que debería surgir con claridad y detalle, en el propio CNA. Partiendo de la base de que el sustento del Código es ambiguo en la conceptualización de las sanciones que prevé, y que éste es el instrumento de guía básico a nivel legal, se desprende de la evaluación la necesidad de una revisión en la oferta de SNPL. Esta debería quedar sujeta a la realidad con relación a los recursos, tiempos y objetivos, en</p>	Poder Judicial, Poder Legislativo	Alta Medio/Largo

Criterio	Recomendación	Acciones Sugeridas	Dirigida A:	Prioridad/Plazo
	el objetivo de valorar su posible actualización y ajuste.	<p>lugar de crearse un Modelo que únicamente defina dos de las posibilidades, mientras en simultáneo, en cada departamento se aplican con criterios discrecionales, las que se estiman sin evidencia científica ni procedimientos definidos, como las más idóneas.</p> <p>Adicionalmente, valorándose que ha sido significativa la excepcionalidad de la aplicación de una SNPL como la PSC se plantea una revisión en tanto, por un lado, se considera una medida de valor psicoeducativo y reparatorio, pero por otro, se desconoce el procedimiento logístico por el cual se definen o hay ausencias de convenios con instituciones para su puesta a punto. En definitiva, se operacionaliza una sanción que no se lleva a cabo, no estando claro el motivo. Este punto requiere una revisión desde las diferentes dimensiones de actores involucrados, en tanto supone conocimientos de diferentes disciplinas y acciones en fases diversas.</p> <p>En tanto lo planteado supone un cambio profundo y con implicancias altamente complejas desde diferentes sistemas, se destaca que la presente recomendación es simplemente un punto de partida desde el cual problematizar para promover la reflexión respecto a la coherencia del planteamiento de la Ley 17.823 en la teoría y práctica.</p> <p>La recomendación supone ciertas acciones previas que se valoran necesarias:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Estudiar antecedentes nacionales e internacionales que arrojen evidencia empírica desde la cual sostener decisiones vinculadas con las medidas sancionadoras más apropiadas, eficaces y viables a proponerse en nuestro contexto. ● Revisar y definir recursos existentes y disponibles para una adecuada planificación de la derivación de los adolescentes a la propuesta comunitaria que más se ajuste a sus preferencias y necesidades. 		
Eficacia Vinculada a conclusiones: 4, 6, 10, 11, 12	Recomendación # 3 Realizar una mayor promoción del modelo, difundiendo información sobre el mismo en las instituciones de forma	Se recomienda a las instituciones que han participado en el diseño y creación del Modelo la difusión de este desde distintos canales de comunicación. La accesibilidad al documento del MSNPL y las instancias de capacitación en su uso son clave para la práctica laboral. Es importante que se contemple su posible actualización tras la actual evaluación (en pro de la construcción de una versión ajustada al contexto), la rotatividad de los actores involucrados	UNICEF, Fiscalía, Poder Judicial, INISA, INAU,	Alta Corto/Medio

Criterio	Recomendación	Acciones Sugeridas	Dirigida A:	Prioridad/Plazo
	coordinada, capacitando y acompañando al personal técnico en su ejecución y asignando los recursos necesarios.	<p>(fundamentalmente en el Sistema de Justicia), la carencia de especialización de estos y la adecuación del mismo acorde a las características y recursos de cada dispositivo.</p> <p>Se sugiere un abordaje de seguimiento hasta que el Modelo logre naturalizarse, sea la actual versión, o en una posteriormente actualizada. Los cambios en los procesos deben ser acompañados, supervisados y evaluados, de lo contrario, se estaría introduciendo desde el intento de una visión con criterios unificados, un nuevo espacio para generar nuevas discrecionalidades. Las autoridades de las instituciones involucradas deberían garantizar la designación de referentes que apoyen y supervisen el cumplimiento de los objetivos, lo que implicaría un seguimiento con mayor calidad profesional en los procesos individuales de los adolescentes. Asimismo, resulta primordial el contemplar como paso previo a la ejecución de un Modelo, la evaluación de la disponibilidad, compromiso, idoneidad, formación y competencias de quienes llevan adelante el mismo.</p> <p>Para esto se considera necesario:</p> <ul style="list-style-type: none"> ●Facilitar apoyo técnico continuo proveniente de instituciones con la articulación del mundo académico. ●Incrementar la comunicación, el intercambio y la generación de información. ●Promover la sistematización de conocimiento. ●Profesionalizar a los equipos de trabajo a través de instancias de capacitación y formación especializada. 	ONG	
Sostenibilidad Vinculada a conclusiones, 4, 8, 10	Recomendación # 4 Favorecer más espacios formales de diálogo e intercambio institucional que trasciendan la presencia única de referentes, involucrando también a los	<p>En cuanto a la comunicación interinstitucional, se entiende necesaria la creación de instancias de intercambio, generando cierta retroalimentación entre las partes involucradas, con mayor profundidad, evitando la disección por competencias, que, en varios puntos, decanta en que cada actor tenga conocimiento de su parte de intervención, y no tanto de las otras fases. Si bien no sería un problema grave que un abogado desconozca en profundidad sobre la práctica profesional de un psicólogo, sí es importante que la totalidad los actores reconozcan todos los elementos del Modelo los tipos de intervenciones que se realizan, profesiones involucradas y organizaciones participantes con el</p>	UNICEF, INISA, INAU, OSC, Fiscalía, Poder Judicial.	Media/Corto

Criterio	Recomendación	Acciones Sugeridas	Dirigida A:	Prioridad/Plazo
	equipos de trabajo directo con adolescentes.	objetivo de alcanzar a una implementación eficiente, además de eficaz. Esto también facilita el seguimiento y la evaluación de eficacia de las sanciones de forma individualizada, sobre todo considerándose la escasez de casos de adolescentes sancionados, fundamentalmente en los departamentos del país fuera de la capital. Adicionalmente, se valora muy necesaria la participación de los equipos de trabajo, que son quienes en definitiva, atienden directamente a la población adolescente y su entorno.		
Sostenibilidad Vinculada a conclusiones 9, 10, 12	Recomendación # 5 Para asegurar la sostenibilidad del Modelo se deben solucionar las principales limitaciones en torno a la comunicación, la carencia de recursos, la ambigüedad del lugar que ocupan las SCP.	<p>Los elementos que amenazan a la sostenibilidad del Modelo, a partir de los datos obtenidos en este estudio son, principalmente cuatro. El primero tiene que ver con los problemas de la comunicación inter- e intrainstitucional, la homogeneización de la práctica de los profesionales, las resistencias a la propia “uniformización” y el bajo o nulo empleo de los formularios. En segundo lugar, el problema de la carencia de recursos en distintos ámbitos, tales como el personal, material, etc. En tercer lugar, se destaca la confusión en cuanto a situar la SCP como una sanción y no como una medida, y, por último, estaría la amenaza derivada de la calidad y utilidad de la documentación disponible para los profesionales.</p> <p>La garantía de la sostenibilidad de la aplicación del Modelo está en relación directa a la superación de las dificultades y amenazas descritas, por tanto, la sostenibilidad requerirá, al menos tres medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Formación actualizada y continua de los profesionales. Cualquier cambio en los sistemas de Justicia Juvenil está sometido a la modificación rápida de las prácticas habituales, por tanto, esta formación continuada, además de sus efectos propios, conseguirá que los profesionales cada vez más utilicen el mismo lenguaje, las mismas prácticas y se normalice su intervención, también a nivel formal. ● Seleccionar de forma individualizada y pronóstica la implementación de los recursos. La tendencia de tratar a “todos igual”, debe sustituirse por una práctica guiada por la norma de que los “de mayor riesgo” son eventualmente quienes requieren más recursos, implementados durante más tiempo y con la urgencia requerida. Esta estrategia no es más costosa si tenemos en cuenta que la 	INAU, INISA, Fiscalía	Media/Medio

Criterio	Recomendación	Acciones Sugeridas	Dirigida A:	Prioridad/Plazo
		<p>distribución de los riesgos de reincidir de los adolescentes es asimétrica, siendo más prevalente, el riesgo bajo o moderado que, es el que necesita menos recursos. La amenaza a la sostenibilidad derivada de la “baja” o “anticuada” calidad de la documentación se solventa analizando de forma recurrente los materiales a que pueden acceder los profesionales. Esta estrategia está muy relacionada con la que hemos planteado como primera.</p> <p>● Las autoridades responsables de este proyecto deben contemplar la importancia que tiene que los profesionales reciban de forma continua y más o menos detallada de aquellas informaciones que se generan a partir de su actividad. Este proceso de devolver las conclusiones a los profesionales de los cuales han partido las informaciones que han facilitado las mismas, es imprescindible y es otra garantía más de que los cambios progresan porque se aplican y no quedan “aparcados” en las estanterías de los Servicios.</p>		
<p>Género y Derechos Humanos</p> <p>Vinculada a conclusiones, 13</p>	<p>Recomendación # 6</p> <p>Incluir el enfoque de género y derechos humanos de forma explícita en el cuerpo del protocolo de intervención, como parte imprescindible del abordaje.</p>	<p>Se observa un debe en lo que, especialmente, a la dimensión de género respecta, no siendo abordado con profundidad ni de manera explícita, siendo fundamental la integración de esta en la revisión del documento. Si bien se menciona normativa internacional considerar como reveladora de la perspectiva de género, en la práctica y formularios del Modelo no se vislumbra un reconocimiento por dicha categoría de análisis. Frente a ello, se le insta a favorecer este punto a un nivel medio alto y en mediano plazo. Esto se plantea así dado que la población beneficiaria de la política sobre sanciones no privativas de libertad, al igual que en la prisión, son mayoritariamente varones. Sin embargo y aunque en menor medida también hay mujeres, que son adolescentes, muchas de ellas que además de haber cometido un delito y estar sancionadas por ello, cumplen rol de cuidadoras en sus hogares, de adultos mayores, hermanos, hasta de sus hijos; dado que puede haber casos de mujeres con embarazos adolescentes. Esta situación trae aparejado doble estigmatización por el hecho de ser mujer y a la vez haber delinquido.</p> <p>En este sentido es recomendable:</p> <p>● Sensibilizar, a través de diversas instancias, presenciales o a distancia, sobre temas relativos a género y derechos humanos a todo el personal de las instituciones involucradas en las sanciones no privativas de libertad.</p>	<p>INISA, INAU, OSC, Poder Judicial, Fiscalía (todas las instituciones involucradas).</p>	<p>Media Alta/ Medio</p>

Criterio	Recomendación	Acciones Sugeridas	Dirigida A:	Prioridad/Plazo
		<ul style="list-style-type: none"> ●Profundizar la sensibilización en la temática a personal que trabaja directamente en el abordaje y atención con adolescentes y familiares o entorno afectivo. ●Revisar y actualizar las prácticas profesionales del Modelo de acuerdo con recomendaciones y buenas prácticas internacionales en materia de género. ●Deconstruir la idea de que las propuestas de actividades a mujeres deben estar vinculadas a tareas que reproducen la de los ámbitos tradicionalmente privados; cocinar, coser, limpiar. ●Identificar y comprender junto con la dimensión de género, distintos factores que se cruzan y forman parte del entramado cotidiano, identidades y particularidades de cada adolescente. Los factores referidos son la identidad sexual, origen étnico racial, rural-urbano, migración, existencia o no de discapacidades, edad entre otras. Estos elementos constituyen la integridad de los adolescentes y su reconocimiento dan garantía del respaldo de sus derechos humanos. 		

BIBLIOGRAFÍA

- American Psychological Association (1992). *Ethical Principles of Psychologists and Code of Conduct*. Disponible en: <https://www.apa.org/ethics/code/code-1992>
- Banco Mundial (2019). *Uruguay Overview*. [En línea] World Bank. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/country/uruguay/overview> [Consultado en noviembre de 2019].
- CEPAL (2006). *Formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales*. Disponible en <https://dds.cepal.org/redesoc/publicacion?id=242>
- Cillero, M. & Vázquez, O. (2016). *Modelo regional de política de justicia juvenil: Hoja de ruta y recomendaciones para los Estados de América Latina*. Madrid: Programa EUROsociAL. Disponible en: http://www.cljj.org/sites/default/files/modelo_regional_politica_justicia_juvenil.pdf
- Comité de Ministros. (2010). *Recomendación CM/Rec (2010)1 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre las reglas del Consejo de Europa relativas a la probation*. Dirección General de Coordinación Territorial y Medio Abierto. Recuperado de: http://www.cobs2.eu/wp-content/uploads/ESP_reglas-a-la-probation.pdf
- Duarte, M. (2017). *Privación de libertad en adolescentes: análisis de las prácticas judiciales en Montevideo*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Uruguay: Fundación de Justicia y Derecho. Disponible en http://observatoriojudicial.org.uy/wp-content/uploads/2017/08/Privacio%CC%81n-de-libertad_web.pdf
- Espinoza Vergara, M. (1986). *Evaluación de Proyectos Sociales*. Editorial Humanitas. Buenos Aires.
- García M, Ibañez J, Alvira F. (1993). *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de Investigación*. Madrid: Alianza Universidad Textos, p. 141-70.
- Graham, A., Powell, M., Taylor, N., Anderson, D., & Fitzgerald, R. (2013). *Ethical Research Involving Children*. Disponible en: <https://childethics.com/wp-content/uploads/2013/10/ERIC-compendium-approved-digital-web.pdf>
- Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (2016). *Normas y estándares de evaluación*. Nueva York: UNEG.
- Hueso González, A., y Canscat I Sempere, M.J. (2012). *Metodología y técnicas cuantitativas de investigación*. Ed. Universitat Politècnica de València.
- INE (2006). *Líneas de pobreza e indigencia 2006, Uruguay, Metodología y resultados*. Montevideo. Recuperado de: http://www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=47f01318-5f94-4e1d-9cc9-00b63fa89323&groupId=10181
- INE (2011). *Resultados del Censo de Población 2011: población, crecimiento y estructura por sexo y edad*, Montevideo. Recuperado de: <http://www.ine.gub.uy/documents/10181/35289/analisispais.pdf>
- INE (2018). *Estimación de la pobreza por el Método del Ingreso (2017)*, Montevideo. Recuperado de: <http://www.ine.gub.uy/documents/10181/364159/Estimación+de+la+pobreza+por+el+Método+d>

- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2016). *Lineamiento de Servicios para medidas y Sanciones del Proceso Judicial SRPA*. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - Dirección de Protección - Subdirección de Responsabilidad Penal. Recuperado de: https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/procesos/lm14.p_lineamiento_para_servicios_medidas_y_sanciones_proceso_judicial_srpa_v1.pdf
- Kilkelly, U., Forde, L. & Malone, D. (2016). *Alternativas al internamiento para menores infractores: Guía de Buenas Prácticas en Europa*. Bruselas, Observatorio Internacional de Justicia Juvenil. Recuperado de: <http://oijj.es/sites/default/files/alternativasalinternamientoparamenoresinfractores.pdf>
- Llobet, V., Villalta, C., Barna, A. & Medan, M. (2018). *Justicia Juvenil. Investigación sobre medida no privativas de la libertad, y alternativas al proceso judicial en la Argentina*. Buenos Aires, UNICEF. Recuperado de: <https://www.UNICEF.org/argentina/media/3511/file/Justicia%20Juvenil.pdf>
- López, N., y Sandoval, I. 2006. *Métodos y técnicas de investigación cuantitativa y cualitativa*. Guadalajara.
- Mides (2009). *Área de seguimiento y evaluación*. Infamilia, Montevideo-Uruguay.
- Morais de Ramirez, M. (2018). *Sanciones no privativas de libertad para adolescentes en Uruguay. Modelo de intervención*. Disponible en: http://www.bibliotecaUNICEF.uy/doc_num.php?explnum_id=190
- Nowak, M. (2010). *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Misión al Uruguay*. Naciones Unidas. Disponible en: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2010/12/G0917658-2.pdf>.
- OCDE (1991). *Principles for Evaluation of Development Assistance*. Development Assistance Committee. Disponible en: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/2755284.pdf>
- ONU (1985). *Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de justicia de menores (Reglas de Beijing)*. Aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 40/33, de 28 de noviembre de 1985.
- ONU (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989.
- ONU (1990a). *Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Ryadh)*. Adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 45/112, de 14 de diciembre de 1990.
- ONU (1990b). *Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de libertad (Reglas de Tokio)*. Asamblea General. Resolución. 45/110, anexo, 45 U.N. gaor supp. (N.º 49A, p. 197, Onu Doc. A/45/49).
- Padilla Villarraga, A. (2012). *La prestación de servicios a la comunidad. Una sanción con oportunidades para desarrollar procesos de Justicia Restaurativa en el Sistema colombiano de Responsabilidad Penal para Adolescentes. Buenas prácticas, experiencia piloto y propuesta para su implementación*. Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá - Organización Internacional para las Migraciones. Recuperado de:

https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/la_prestacion_de_servicios_comunidad.pdf

Palummo, J. (2009). *Discurso y Realidad. Segundo informe de aplicación del Código de la niñez y la adolescencia en Maldonado, Montevideo y Salto*. Uruguay: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Disponible en https://bibliotecaUNICEF.uy/doc_num.php?explnum_id=33

Palummo, J. (2010). *Justicia Penal Juvenil. Realidad, perspectivas y cambios en el marco de la aplicación del Código de la niñez y la adolescencia en Maldonado, Montevideo, Paysandú y Salto*. Uruguay: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Disponible en https://bibliotecaUNICEF.uy/doc_num.php?explnum_id=11

Poder Judicial (2009). Informe: Procedimientos infraccionales de adolescentes. Año 2009. Uruguay. Disponible en <http://www.poderjudicial.gub.uy/adolescentes.html>

Poder Judicial (2010). Informe: Procedimientos infraccionales de adolescentes. Año 2010 (Montevideo). Uruguay. Disponible en <http://www.poderjudicial.gub.uy/adolescentes.html>

Poder Judicial (2011). Informe: Procedimientos infraccionales de adolescentes. Año 2011 (total país). Uruguay. Disponible en <http://www.poderjudicial.gub.uy/adolescentes.html>

Poder Judicial (2012). Informe: Procedimientos infraccionales de adolescentes. Año 2012 (Montevideo). Uruguay. Disponible en <http://www.poderjudicial.gub.uy/adolescentes.html>

Poder Judicial (2013). Informe: Procedimientos infraccionales de adolescentes. Año 2013 (Montevideo e interior). Uruguay. Disponible en <http://www.poderjudicial.gub.uy/adolescentes.html>

Poder Judicial (2014). Informe: Procedimientos infraccionales de adolescentes. Año 2014. Uruguay. Disponible en <http://www.poderjudicial.gub.uy/adolescentes.html>

Poder Judicial (2015). Informe: Procedimientos infraccionales de adolescentes. Año 2015. Uruguay. Disponible en <http://www.poderjudicial.gub.uy/adolescentes.html>

Poder Judicial (2016). Informe: Procedimientos infraccionales de adolescentes. Año 2016. Uruguay. Disponible en <http://www.poderjudicial.gub.uy/adolescentes.html>

Poder Judicial (2017). Informe: Procedimientos infraccionales de adolescentes. Año 2017. Uruguay. Disponible en <http://www.poderjudicial.gub.uy/adolescentes.html>

Poder Judicial (2018). Informe: Procedimientos infraccionales de adolescentes. Año 2018. Uruguay. Disponible en <http://www.poderjudicial.gub.uy/adolescentes.html>

Pompa, C. (2019). *Case study Model of Non-Custodial Penalties for Young People*. UNICEF Consultancy to Document Case Studies “Evidence from Pilots to Scale in the LAC Region. Uruguay.

Rogers, P. (2014). *Síntesis metodológicas Sinopsis de la evaluación de impacto n.º 2. Teoría del cambio*. UNICEF. Véase:

https://www.UNICEFirc.org/publications/pdf/Brief%202%20Theory%20of%20Change_ES.pdf

Sampieri, R. Collado, C. y Lucio, B. (2010). *Sesiones en profundidad o grupos de enfoque. Metodología de la Investigación*. México: Mc Graw Hill.

SENAME & Departamento de Justicia Juvenil. (2017). *Orientaciones técnicas: Programa de Libertad Asistida*. Unidad de Desarrollo de la Oferta Departamento Justicia Juvenil. Recuperado de:

https://www.sename.cl/wsename/p19_29-09-2017/OT-PLA.pdf

SENAME & Departamento de Justicia Juvenil. (2017). *Orientaciones técnicas: Programa Servicio en Beneficio a la Comunidad y Reparación del Daño*. Unidad de Desarrollo de la Oferta Departamento Justicia Juvenil. Recuperado de: <https://www.sename.cl/web/wp-content/uploads/2016/12/OOTT-SBC-2017.pdf>

United Nations Evaluation Group (UNEG). (2016). Norms and Standards for Evaluation. New York: UNEG. Disponible en: www.uneval.org/document/detail/1914

(2011). Integrating Human Rights and Gender Equality in Evaluations: Towards UNEG Guidance. Disponible en: www.uneval.org/document/detail/980

(2008). The Ethical Guidelines for Evaluations. Disponible en: www.unevaluation.org/document/detail/102

(2008). The UNEG Code of Conduct for Evaluation in the UN System. Disponible en: www.unevaluation.org/document/detail/100

UNICEF. (2015). UNICEF procedure for ethical standards in research, evaluation, data collection and analysis. Disponible en:

https://www.UNICEF.org/supply/files/ATTACHMENT_IV-UNICEF_Procedure_for_Ethical_Standards.PDF

Vallés, M. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social*. Madrid: Síntesis S.A.

Anexo 1 – Matriz de evaluación

Criterios	Preguntas de evaluación	Indicadores o ítems	Fuentes de información y métodos de recolección
Pertinencia / Relevancia	1. ¿El diseño del Modelo de Sanciones No Privativas de Libertad (MSNPL) responde las necesidades de los adolescentes que cumplen las sanciones de Libertad Asistida (LA) y Prestación de Servicio a la Comunidad (PSC)?	<p>Percepción y valoración de los adolescentes que están cumpliendo una SNPL de LA o PSC sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Su participación en la elaboración del Proyecto Individual de Ejecución de la Medida (PIEM) para el cumplimiento de la medida - La utilidad de la medida en relación a su proyecto de vida - El tipo de actividades que realizan durante el cumplimiento de la medida - El tipo de acompañamiento/seguimiento que reciben de las instituciones durante el cumplimiento de la medida 	<p>Grupo focal con adolescentes</p> <p>Entrevista grupal con adolescentes</p> <p>Encuesta a adolescentes</p>
	2. ¿El diseño del MSNPL se ajusta a la normativa internacional vinculada con la adolescencia?	Presencia de normativas internacionales contempladas en el MSNPL	<p>Revisión documental</p> <p>Normativas de Naciones Unidas</p> <p>Convención de los Derechos del Niño</p>
	3. ¿El diseño del MSNPL ha tenido en cuenta las políticas nacionales de adolescencia?	Presencia de normativas nacionales contempladas en el MSNPL	Revisión documental: Código de la Niñez y la Adolescencia

Criterios	Preguntas de evaluación	Indicadores o ítems	Fuentes de información y métodos de recolección
	4. ¿El diseño del Modelo de Intervención para Sanciones no privativas de libertad para adolescentes en Uruguay es aplicable bajo las actuales condiciones de infraestructura?	<ul style="list-style-type: none"> - Número de personal técnico vinculado a la ejecución de las medidas por departamento - Número de personal técnico vinculado a la ejecución de las medidas con formación específica en adolescencia o población vulnerable promovida por la institución - Existencia de espacios físicos para ejecución y/o seguimiento de la SNPL 	<ul style="list-style-type: none"> - Revisión documental - Entrevistas en profundidad a informantes calificados - Encuesta a funcionarios
Eficacia	5. Los actores institucionales que trabajan en la ejecución de SNPL de LA y PSC con adolescentes, ¿conocen y aplican el MSNPL?	<ul style="list-style-type: none"> - Cantidad de actores que conocen el MSPNL por institución - Número de actores que aplican el MSNPL por institución 	<ul style="list-style-type: none"> - Entrevistas en profundidad a informantes calificados - Encuesta a funcionarios
	6. Los actores institucionales que trabajan en la ejecución de SNPL de LA y PSC con adolescentes, ¿cómo valoran la creación y diseño del MSNPL?	<ul style="list-style-type: none"> - Valoración de los actores institucionales sobre la necesidad y pertinencia del MSNPL - Valoración de los actores institucionales sobre las ventajas y desventajas percibidas del MSNPL - Valoración que hacen los actores sobre las medidas socioeducativas incluidas en el MSNPL - Valoración que hacen los actores institucionales sobre la comunicación interinstitucional y redes 	<ul style="list-style-type: none"> - Entrevistas en profundidad a informantes calificados - Encuesta a funcionarios

Criterios	Preguntas de evaluación	Indicadores o ítems	Fuentes de información y métodos de recolección
	7. ¿Las SNPL previstas en el MSNPL se aplican siguiendo los procedimientos y realizando los registros pautados en el mismo?	<ul style="list-style-type: none"> - Porcentaje de legajos de los adolescentes que cumplen SNPL que contienen formularios referidos al PIEM según el MSNPL - Presencia del registro de actividades y gestiones en los formularios establecidos en el MSNPL - Percepción sobre la implementación del plan individual sugerido en el MSNPL por actor 	<p>Revisión documental de legajos</p> <p>Entrevistas en profundidad a informantes calificados</p> <p>Encuesta a funcionarios</p>
	8. En relación con el cumplimiento de la sanción de los adolescentes, ¿la aplicación del MSNPL se ajusta a los ejes de intervención de responsabilización, restitución, y habilitación previstos en el mismo?	<ul style="list-style-type: none"> - Tipos de actividades educativas propuestas por las instituciones - Tipos de ofertas laborales impulsadas por las instituciones - Número de ofertas educativas y laborales concretadas - Presencia de propuestas orientadas a la responsabilización - Valoración del proceso de cumplimiento realizada por los adolescentes 	<p>Grupo focal con adolescentes</p> <p>Entrevista grupal con adolescentes</p> <p>Encuesta a adolescentes</p>
	9. ¿Cuáles son los factores que inciden en el cumplimiento de las SNPL previstas por MSNPL?	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo y acompañamiento durante el cumplimiento de la medida - Características de la medida - Claridad en el procedimiento - Recursos humanos y materiales - Factores de riesgo psicosociales - Receptividad 	<p>Entrevistas en profundidad a informantes calificados</p>

Criterios	Preguntas de evaluación	Indicadores o ítems	Fuentes de información y métodos de recolección
Sostenibilidad	10. ¿Cómo se articulan las instituciones ejecutoras del MSNPL?	<ul style="list-style-type: none"> - Existencia de mesa o grupo de trabajo interinstitucional - Número de reuniones mensuales de la mesa o grupo de trabajo - Existencia de convenios interinstitucionales 	Entrevistas con informantes calificados Encuesta a funcionarios
	11. ¿Las instituciones ejecutoras del MSNPL aseguran los recursos humanos sugeridos en el mismo para aplicarlo?	<ul style="list-style-type: none"> - Cantidad de funcionarios o técnicos que trabajan en la ejecución de las SNPL por institución y departamento - Tipo de contrato laboral de los funcionarios o técnicos que trabajan en la ejecución de las SNPL - Valoración de las competencias necesarias del equipo - Presencia de instancias de autocuidado del personal 	Entrevistas con informantes calificados Encuesta a funcionarios
	12. ¿Las instituciones ejecutoras del MSNPL aseguran los recursos financieros para aplicarlo?	<ul style="list-style-type: none"> - Monto de recursos financieros asignados al cumplimiento de la MSNPL 	Entrevistas con informantes calificados Encuesta a funcionarios
	13. ¿Qué estrategias se han implementado para que el MSNPL se sostenga en el tiempo?	<ul style="list-style-type: none"> - Presencia de un ámbito interinstitucional de abogacía y promoción 	Entrevistas con informantes calificados
Género y DDHH	14. ¿El diseño del MSNPL se ajusta a la normativa internacional con enfoques de género, equidad y derechos humanos?	<ul style="list-style-type: none"> - Número de normativas y pautas específicas con enfoque de género, equidad y derechos humanos 	Revisión documental

Criterios	Preguntas de evaluación	Indicadores o ítems	Fuentes de información y métodos de recolección
	15. ¿Se están aplicando los enfoques de género, equidad y derechos humanos en la implementación del MSNPL?	<ul style="list-style-type: none"> - Existencia de espacios accesibles por departamento - Existencia de espacios para entrevistas individuales - Nivel de trato y reconocimiento de los derechos humanos de los actores o técnicos que ejecutan las SNPL a los adolescentes - Acceso a tramitación de documentación básica - Grado de reconocimiento a actividades fuera de la SNPLK que realiza el o la adolescente 	<p>Entrevistas con informantes calificados</p> <p>Encuesta a funcionarios</p> <p>Encuesta a adolescentes</p> <p>Grupo focal con adolescentes</p>

Anexo 2 – Perfil del equipo evaluador

A continuación, figura el equipo de evaluación que se ha presentado a la convocatoria RFP 06-2019 a través de la Universidad Católica del Uruguay y desde el Departamento de Psicología Social y Trabajo.

Rol	Nombre	Responsabilidades
1. Directora de proyecto	Lucía Barboni	Contacto interinstitucional, supervisión y apoyo en el cronograma de trabajo en función de los objetivos, gestión y ejecución del estudio de la pertinencia, elaboración de informes.
2. Consultor externo del proyecto	Antonio Andrés-Pueyo	Asesoramiento en el diseño del plan de trabajo (creación, seguimiento y evaluación), herramientas y métodos de recolección de datos
3. Asesor legal	Mario Spangenberg	Asesoría en el análisis de documentación legal
4. Jefa de campo	Ma. Margarita Thove	Diseño del trabajo de campo y análisis cuantitativo-cualitativo, supervisión de asistentes, elaboración de informes.
5. Investigador	José Techera	Trabajo de campo cualitativo, entrevistas con informantes calificados, elaboración de informes.
Asistentes de investigación	Sebastián Piñeyro Lucía Irulegui Celeste Macri	Trabajo de campo Digitación Apoyo en el análisis

Becarias	Julia Machado Juliana Coronel Candelaria Basso Federica González Marcela Loureiro Romina Mosquera Clara Cogorno Aldana Ciavaglia	Desgrabaciones Observadoras de campo
----------	---	---

Reseña de la formación y experiencia en el área del equipo:

1. Dra. Lucía Barboni Pekmezian: Lic. en Psicología (UCU), Máster en Criminalidad e intervención social con menores (Universidad de Granada), Diplomada en Políticas Públicas en Crimen e Inseguridad (UDELAR), Doctora en Derecho Penal y Políticas Criminales (Universidad de Granada). Realizó su tesis de máster y de doctorado acerca del análisis de las medidas socioeducativas ejecutadas con adolescentes en Uruguay y España desde el enfoque de la Justicia Restaurativa. Es Profesora titular de alta dedicación con énfasis en investigación, dirigiendo actualmente el proyecto de validación del instrumento evaluación de conducta violenta en adolescentes (SAVRY); responsable de las prácticas profesionales en el ámbito penitenciario (en INISA e INR) en la Lic. en Psicología. Ha trabajado como Coordinadora de campo para Fundación de Justicia y Derecho y previamente como investigadora en la misma fundación en convenio con UNICEF respecto a las siguientes publicaciones: *“Adolescentes mujeres: delito y respuesta penal”*; *Prácticas judiciales en los procesos infraccionales a adolescentes. Maldonado, Montevideo, Paysandú y Salto. 2005-2013’*; *“Privación de libertad en adolescentes: Análisis de las prácticas judiciales en Montevideo”*. Posee publicaciones en revistas científicas arbitradas vinculadas con la Psicología Jurídica- Forense. Recientemente finalizó una estancia breve posdoctoral con el Grupo de Estudios Avanzados de Violencia donde profundizó especialmente en Violencia Filio-Parental y Conducta violenta en adolescentes. Representante nacional de la Asociación Iberoamericana de Psicología Jurídica.

2. Dr. Antonio Andrés-Pueyo: Lic. en Psicología (Universitat de Barcelona), Doctor en Psicología (Universitat Rovira i Virgili). Fundador, miembro y ex Director del Grupo de Estudios Avanzados en Violencia de la Universitat de Barcelona. Autor de más de 120 publicaciones (libros, artículos, informes institucionales), Director de 19 tesis Doctorales, Investigador Principal en 29 proyectos competitivos y 39 proyectos contratado, entre otras colaboraciones, siendo su área principal de investigación la evaluación de riesgo de la conducta violenta y de reincidencia en adolescentes y adultos. Poseedor de cuatro sexenios aprobados y Catedrático desde 1993. Se destacan en el área que implica la presente licitación los siguientes proyectos en los cuales ha sido el investigador responsable: *“Investigación sobre los factores de riesgo y protectores asociados a la violencia y las conductas delictivas de los adolescentes (Progetto Mondo Milal)”*; *“Prevención de la delincuencia y la conducta violenta (AECD - Agència Espanyola de Cooperació Internacional per al Desenvolupament-AECD)”*; *“Transferencia de*

metodologías en gestión y valoración de riesgo de factores de violencia juvenil en el diseño del CONPES en prevención de delincuencia juvenil (Observatorio Internacional de Justicia Juvenil (OIJ))’; *‘Asesoría especializada en evaluación de factores de riesgo* (Observatorio Internacional de Justicia Juvenil (OIJ))’; *‘Capacitación en diseño de metodologías de evaluación de factores de riesgo* (Observatorio Internacional de Justicia Juvenil (OIJ))’; *‘Elaboració del manual de funcionament i aplicació de RisCanvi i avaluació del funcionament de l’escala de reincidència general* (Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya); *‘Valoración del riesgo de violencia y la peligrosidad en la predicción de la reincidencia criminal* (Ministerio de Ciencia e Innovación)’; *‘Ajut al projecte: Prevenció de la delinquencia y la conducta violenta* (Agencia Española de Cooperación Internacional (AEI))’.

Ha realizado en diversas visitas al Uruguay, asesoramientos técnicos en instrumentos evaluación de riesgo de conducta violenta y gestión penitenciaria con el Instituto Nacional de Rehabilitación a través de Facultad de Psicología (UDELAR).

3. Dr. Mario Spangenberg: Doctor en Derecho (UCU), Doctorando en Ciencias Sociales (UCA). Es actual Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay y Profesor de Derecho Penal (Grado 4) con experiencia a nivel nacional, internacional, de grado, maestría y doctorado. Cuenta con publicaciones nacionales e internacionales, numerosas conferencias (e.g. *‘Formalización de la investigación criminal en el nuevo Código del Proceso Penal’*, *‘Los poderes y deberes de la Fiscalía y de la Policía en la indagatoria preliminar’*, *‘Delito de femicidio y ley integral contra la violencia de género’*, *‘Responsabilidad penal en la patria potestad’*, *‘Reforma Penal y Procesal Penal desde la perspectiva de la violencia basada en género y generaciones.’* etc.) y con experiencia como evaluador académico de proyectos e informes. Fue representante de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay, en el Proyecto: *‘Uruguay Unido para poner fin a la violencia hacia mujeres, niñas y adolescentes’*, iniciativa del Consejo Consultivo que crea la Ley de Violencia Doméstica y el Sistema Nacional de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV). Es Consejero del *Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales* (CURI); miembro integrante del Consejo Consultivo Nacional ICEPS Uruguay e Investigador Asociado Grado 3 del International Center of Economics Penal Studies (Private Academic and Consultive Association) de New York desde el año 2012.

4. Lic. Ma. Margarita Thove: Licenciada en Sociología (UdelaR), con Postgrado de Especialización en Intervención Psicosocial (UCU). Formación específica en Violencia y Criminalidad. Seminarios y encuentros internacionales. Integró la red de jóvenes DESYR, perteneciente a REDLAC (http://www.youthcoalition.org/wp-content/uploads/Complete_Booklet_English_sm.pdf). Su tesis de grado estuvo vinculada a programas y propuestas educativas y laborales en contextos de encierro y su tesis de postgrado se basó en la caracterización de la violencia doméstica y de género en Uruguay junto a la respuesta institucional del INMUJERES- MIDES. Trabajó como Investigadora en el Observatorio de Criminalidad (Div. Investigación y Estadística) del Ministerio del Interior. Las principales tareas eran, construcción de base de datos, crítica, análisis estadístico, realización de informes y presentaciones sobre datos nacionales de violencia y criminalidad (Homicidios, Formalizaciones Penales, Inicios de Procedimientos, Violencia basada en Género y Generaciones). Referente del MI en la comisión de trabajo del Acuerdo Interinstitucional entre la Fiscalía General de la Nación, Suprema Corte de Justicia, INISA y UNICEF con el fin de crear un sistema único de indicadores para el seguimiento y evaluación del funcionamiento del Sistema de Justicia Penal Adolescente.

Entre la producción de documentos se destaca el reporte de datos estadísticos referidos al ODS 16 para la realización del *‘Informe Nacional Voluntario Uruguay 2017’*; y la colaboración en *‘Femicidios íntimos*

en Uruguay. *Homicidios a mujeres a manos de (ex) parejas*"; *"Violencia Basada en Género: Desde el ámbito privado a la agenda pública"*; y *"Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia del Uruguay. Informe 2018"*. Actualmente se desempeña como Técnica en la División de Investigación y Estadística del Ministerio de Educación y Cultura, actualizando indicadores educativos nacionales e internacionales (ODS 4) y generando datos estadísticos relativos al contexto nacional de Educación, fundamentalmente releva y construye indicadores de Educación de personas en conflicto con la Ley Penal (menores y mayores de edad). Participa, de modo itinerante, en la Mesa interinstitucional de educación para personas en conflicto con la ley penal. En 2018 trabajó en la producción de las publicaciones *"Anuario Estadístico de la Educación"* y *"Panorama de la Educación 2017"*.

5. Lic. José Carlos Techera: Psicólogo, Profesor adjunto de las Facultades de Ciencias de la Salud, y Ciencias Humanas, Psicología Social, Grupal y Comunitaria. Profesor investigador en el área penitenciaria: proyecto de investigación-intervención, *Transformación de espacios vinculares entre las personas privadas de libertad y sus hijos/as. Itinerarios religiosos en personas privadas de libertad en Montevideo. "Fe entre rejas" (publicadas)*. Supervisor de prácticas profesionales en el ámbito penitenciario y comunitario. Consultor contratado proyecto de Mides-INAU-SIRPA, Inserción Social y Comunitaria de adolescentes al egreso de medidas educativas privativas de libertad (2013-2015).

Encuesta para funcionarios

El texto introductorio de la encuesta es el siguiente:

Cuestionario de encuesta a funcionarios y funcionarias de PROMESEM, INAU y OSCs que trabajan en las propuestas de intervención a adolescentes con sanciones no privativas de libertad.

El cuestionario a continuación se realiza en el marco de la investigación “Evaluación de diseño e implementación del Modelo de sanciones no privativas de libertad de adolescentes”, que cuenta con el aval de todas las instituciones que forman parte de la Mesa de penas no privativas de libertad. Se busca conocer la valoración de los participantes y técnicos que intervienen en los programas de libertad asistida y servicio a la comunidad. Indaga en cómo perciben el relacionamiento entre las distintas partes involucradas, de la corresponsabilidad, de las redes de apoyo, así como de los servicios a los que acceden.

Este estudio es liderado por los psicólogos Lucía Barboni y José Techera, la socióloga Ma. Margarita Thove y el abogado Mario Spangenberg, miembros de un equipo de investigación de la Universidad Católica y especialistas en el trabajo adolescentes y jóvenes que cumplen una medida socioeducativa por conflicto con la ley penal.

La información relevada es de carácter anónima y confidencial. No se podrá identificar la identidad de quién responde.

No hay respuestas correctas o incorrectas, lo importante es que sea honesto/a al completar. En cada caso le pedimos que por favor seleccione la respuesta que más se ajusta a su realidad. Contestarlo lleva aproximadamente 15 minutos.

Los resultados generales serán utilizados para conocer sobre su implementación, y podrán ser publicados. En caso de que esté interesado/a, podrá acceder a los resultados finales de la evaluación. Le pedimos que, si está de acuerdo en continuar con la encuesta, marque con una X el casillero que figura a continuación. SI ____/ NO ____

Preguntas	Código	Categoría
1. Usted se encuentra trabajando con adolescentes en la implementación de medidas alternativas a la privación de libertad, puntualmente en:	0	Ninguna medida
	1	Libertad Asistida
	2	Prestación de Servicios a la Comunidad
	3	Combinación de Libertad Asistida y Prestación de Servicio a la Comunidad
	4	Otras medidas
2. Usted es:	1	Licenciado/a en Psicología
	2	Médico/a Psiquiatra
	3	Licenciado/a en Trabajo Social
	4	Educador/a Social
	5	Otro/a profesional del área Social
	6	Otro/ a profesional del área de la Salud
	7	Ninguna de las anteriores
3. Usted trabaja en:	1	INISA
	2	ONG -convenio-
	3	INAU
4. Trabaja (para esta institución) en el Departamento de:	1	Artigas
	2	Canelones
	3	Cerro Largo
	4	Colonia
	5	Durazno
	6	Flores
	7	Florida
	8	Lavalleja
	9	Maldonado
	10	Montevideo
	11	Paysandú
	12	Río Negro
	13	Rivera
	14	Rocha
	15	Salto
	16	San José
	17	Soriano
	18	Tacuarembó
	19	Treinta y Tres
5. Usted se identifica como:	1	Varón
	2	Mujer
	3	Varón Trans
	4	Mujer Trans
	5	No me identifico con ninguno
	6	Prefiero no declarar
	7	Otra opción
	1	Primaria Completa

6. ¿Cuál es su último nivel educativo alcanzado? (Indique el mayor grado que ha cursado o realizado)	2	Media Básica incompleta (1° a 3°)
	3	Media Básica completa
	4	Media Superior incompleta (de 4° a 6°, Bachillerato de Liceo o UTU sin terminar)
	5	Media Superior completa
	6	Terciario/ Universitario incompleto
	7	Terciario/ Universitario completo
	8	Postgrado/ Maestría/Doctorado (EN CURSO O FINALIZADO)
	8	CURSO O FINALIZADO)
7. ¿Tiene formación específica con adolescente o población vulnerables?	0	NO
	1	SI, la realicé por mis propios medios
	2	SI, fue promovida por esta institución
	3	SI, fue promovida por otra institución
	4	Si, combinación de las anteriores
8. ¿Cuáles de los siguientes instrumentos considera relevante para su trabajo?	1	Código de la Niñez y Adolescencia
	2	Convención sobre los Derechos del Niño
	3	Reglas Tokio
	4	Reglas Beijing
	5	Directrices Riad
	6	No las conozco
	7	Ninguna de las mencionadas
9. ¿Conoce el modelo de intervención para las sanciones alternativas a la libertad para adolescentes?	0	NO
	1	SI
10. ¿Al momento de tu trabajo con adolescentes consideras el Modelo?	0	NO
	1	SI
11. ¿Desde qué año implementa y utiliza el modelo en cuestión?	1	No lo considero
	2	2017
	3	2018
	4	2019
12. ¿Considera pertinente la creación de modelo?	0	NO
	1	SI
13. ¿Cree adecuado su funcionamiento?	0	NO
	1	SI
14. ¿Usted elaboró los objetivos del Plan Individual planteado en el Modelo en conjunto con el/ la adolescente?	0	NO
	1	SI, en su totalidad
	2	SI, algunas partes
15. ¿Trabaja con algún sistema de gestión/ software o programa de registro?	0	NO
	1	SI
16. ¿Cuál?	--	Var. cadena abierta
17. ¿Dónde registra los procesos de trabajos de los adolescentes?	--	Var. cadena abierta
18. ¿Utiliza algún tipo de instrumento para evaluar progresividad de objetivos durante el seguimiento de los jóvenes?	0	NO
	1	SI

19. Durante el proceso de la medida, ¿tiene al menos una reunión o encuentro con padre, madre o referente afectivo de los adolescentes?	0	No tengo encuentros
	1	Rara vez tengo encuentros
	2	Suelo tener una reunión o encuentro
	3	Tengo más de una reunión o encuentro
20. ¿Tiene al menos un encuentro o reunión con otras personas allegadas al adolescente, sin ser madre, padre o referente afectivo?	0	NO
	1	SI, con amigos/as
	2	SI, con otros familiares
	3	SI, con docentes
	4	SI, con más de uno de los anteriores
21. En cuanto al trabajo técnico, ¿cuenta con las siguientes instancias?	0	Ninguna
	1	Supervisión entre colegas
	2	Revisión de caso con equipo multidisciplinario
	3	Combinación de las 2 anteriores (entre colegas y equipo multidisciplinario)
	4	Otras
22. Al respecto de las instalaciones edilicias, ¿su lugar de trabajo tiene un espacio o habitación privada donde entrevistar al joven y su familia?	0	NO
	1	SI
23. ¿Cuenta con espacios para la realización de actividades colectivas?	0	NO
	1	SI
24. ¿Cuentan con baños/ sanitarios higienizados diariamente?	0	NO
	1	SI, hay baños pero no tienen limpieza diaria
	2	SI, hay baños y si tienen limpieza diaria
25. ¿Cuentan con baños/ sanitarios con accesibilidad?	0	NO
	1	SI
	2	Desconozco
26. ¿La organización les brinda algunas de las siguientes herramientas de apoyo a su trabajo? computadoras, celulares, notebooks para el apoyo de su trabajo	0	NO, ninguna
	1	SI, computadoras o notebooks
	2	SI, teléfonos celulares
	3	SI, computadoras, notebooks y celulares
27. ¿La organización les brinda otros materiales de trabajo? (Por ejemplo: cuadernos, lapiceras, lápices, fotocopias)	0	NO
	1	SI, todos los mencionados
	2	SI, algunos de los elementos mencionados
28. Su espacio de trabajo, ¿cuenta con algún tipo de calefacción? (Ej. estufa, aire acondicionado)	0	NO
	1	SI
29. ¿Tiene a disposición (comprados por la organización) materiales de limpieza?	0	NO
	1	SI
30. ¿Existe dinero/ presupuesto institucional disponible para transporte de los jóvenes en actividades que puedan surgir? (alguna visita especial, merienda, etc.)	0	NO
	1	SI
31. ¿Desde qué año trabaja para esta organización?	--	Var. numérica abierta

32. ¿Cuántas horas semanales de trabajo tiene dedicadas a la aplicación de las medidas?	--	Var. numérica abierta
33. ¿Qué tipo de contrato tiene?	1	A término
	2	Fijo
34. ¿Cuántas horas semanales trabaja para este espacio? (en otras tareas no vinculadas a las medidas)	--	Var. numérica abierta
35. Esas horas, ¿se realizan en horario rotativo o fijo?	1	Horario rotativo
	2	Horario fijo
36. En esta institución, ¿cuándo es su día libre?	1	Entre semana
	2	Fin de semana
	3	Combinación de las dos anteriores
	4	Rotan
37. Durante su trabajo en esta organización, ¿ha realizado o realiza alguna de estas instancias de autocuidado?	0	No he realizado instancias
	1	Grupos terapéuticos
	2	Proceso psicoterapéutico individual
	3	Combinación de procesos grupales e individuales
38. ¿La organización en cuestión facilita o gestiona instancias de autocuidado?	4	Otros espacios
	1	Ni facilita, ni gestiona
	2	Facilita, pero no gestiona
	3	Facilita y gestiona
39. ¿Cuántos adolescentes tienes bajo tu responsabilidad en este lugar?	--	Var. numérica abierta
40. ¿El espacio de trabajo en cuestión promueve instancias de formación permanente?	1	Nunca promueve
	2	Pocas veces promueve
	3	Es indiferente a la promoción
	4	Algunas veces promueve
41. ¿Cuál cree usted que es el mayor aporte que su trabajo para la sociedad?	5	Siempre promueve
	--	Var. abierta

Encuesta para adolescentes

El texto introductorio en la versión papel de la encuesta es el siguiente:

Esta encuesta es una forma de conocer mejor cómo ha sido tu experiencia cumpliendo la medida socioeducativa que el Juez te asignó.

Todas tus respuestas serán confidenciales, lo que significa que nadie sabrá que fuiste tú, quien respondió.

Los resultados generales van a ser utilizados para conocer cómo ha sido tu proceso, los de otros jóvenes, y podrán ser publicados. No hay respuestas correctas, ni incorrectas, lo importante es que seas honesto con lo que sentís.

Si estás de acuerdo en seguir con la encuesta, marcar con una X el casillero que figura a continuación. SI ____/ NO ____/ OTRA (especifique) _____

Preguntas/ Indicadores	Código	Categoría
1	¿Cuántos años tienes?	13
		14
		15
		16
		17
		18 y +
2	Te consideras...	1
		2
		3
		4
		5
		6
3	¿En qué país naciste?	1
		2
		3
		4
4	(Sólo se pregunta si responde país distinto a Uruguay) ¿Cuánto tiempo hace que vives en Uy?	0
		1
		2
		3
		4
		5
5	¿Con qué medida socioeducativa te sancionaron en la sentencia?	88
		1
		2
		3
6	Dentro de la actual medida, ¿qué actividad estás realizando?	4
		1
		2
		3
7	¿Tuviste alguna entrevista con personas de esta institución antes de empezar la medida?	4
		--
8	(En caso de haber tenido entrevistas previas) ¿Cuántas entrevistas fueron?	0
		1
		2
		3
		4
9	(En caso de haber tenido entrevistas previas) ¿En esas entrevistas te explicaron de qué se trataban las actividades que harías para el cumplimiento de la sanción/ medida?	88
		0
		1
		2
10	¿Te explicaron para qué te serviría y sería útil la sanción/medida?	No corresponde
		0
		1

11	¿Participaste en la elaboración de tu Plan Individual para planificar cómo se haría esta medida?	0	NO
		1	SI
12	¿Cómo te sentís con la actividad que estás cumpliendo? (Si antes mencionó el nombre de la actividad, traérsela para facilitar la respuesta)	0	No me gusta nada
		1	Indiferente
		2	Me gusta
13	En cuanto a los objetivos y el cumplimiento de la medida, ¿fueron armados con el grupo de educadores y demás?, ¿lo hicieron ellos?, ¿vos sólo/a, o no se hizo nada de eso?	1	Con educadores y técnicos
		2	Sólo los técnicos
		3	Sólo el/la adolescente
		4	No se hizo
14	¿Alguien te acompañó la primera vez que fuiste a la institución donde tienes que cumplir la medida?	0	NO
		1	SI
15	(Sólo preguntar si alguien acompañó) ¿Quién te acompañó?	--	Var. cadena abierta
16	En otras oportunidades, ¿te acompañó alguien? ¿Quién?	--	Var. cadena abierta
17	Recordas, ¿por cuánto tiempo (meses) tienes que cumplir con la medida?	--	Var. numérica abierta
18	¿Cuántas veces por semana realizas/vienes por las actividades que tienen que ver con la medida?	--	Var. numérica abierta
19	¿Cuántas horas por día tienes que cumplir la medida?	--	Var. numérica abierta
20	El lugar donde cumplís la medida: ¿está en el barrio donde vivís?	0	NO
		1	SI
21	¿En qué te trasladas para llegar hasta acá?	1	Caminando
		2	Bici
		3	Ómnibus
		4	Moto
		5	De otra forma
22	Las actividades de la medida, ¿las haces sólo/a o en grupo?	1	En grupo
		2	Sólo/ sola
		3	Combinación de las 2 opciones anteriores
23	¿Conoces el nombre del referente/educador o persona que lleva adelante la actividad en la participas?	0	NO
		1	SI
24	¿En caso de tener una persona referente, cómo ha sido tu relación con esa persona a lo largo del proceso?	1	Mala relación
		2	Ni buena ni mala
		3	Buena relación
		4	Muy buena relación

		5	Iban cambiando los referentes y no llegué a conocerlos.
25	-(Si menciona el referente, mencionarlo en lugar de decir referente) Tu referente, ¿alguna vez fue a visitarte a tu casa?	0	Nunca me visitaron
		1	1 vez
		2	2 veces
		3	más de 2 veces
26	(En caso de haber recibido visita), ¿la visita fue al principio de comenzar con las actividades o durante?	0	No hubo visita
		1	Al principio
		2	Durante
		3	Al final
		4	En distintos los momentos del proceso
27	¿Has tenido que ir a ver al juez en algún momento del cumplimiento de la medida?	0	NO
		1	SI
28	(En caso de haber visitado) ¿Cuántas veces?	--	Variable numérica abierta
29	¿Alguna vez te citó el juez porque incumpliste la medida?	0	NO
		1	SI
30	¿Tienes cédula de identidad vigente?	0	NO
		1	SI
31	¿Tenes carnet de salud/ficha médica/aptitud física?	0	NO
		1	SI
32	¿Los educadores te han ayudado a tramitar esos u otros documentos? (Seleccionar todas las opciones que mencione).	1	Ya los tenía
		2	No tengo y no han colaborado
		3	Doc de Identidad
		4	Carnet de salud/ Aptitud física
		5	Otros
33	¿Cuánto tiempo hace que estás cumpliendo la actual medida? (dar opciones de meses, semanas, días)	--	Var abierta
34	¿Es la primera vez que cumples una medida de este tipo?	0	NO
		1	SI
35	(Sólo si hubo una medida anterior) ¿Cuál fue la última medida anterior?	88	No corresponde
		1	Medidas no privativas de libertad
		2	Privación de libertad
36	Esa medida que mencionas, ¿la cumpliste en su totalidad? (si llegó a terminarla)	0	NO
		1	SI
		88	No corresponde
37	(En caso de que no haya terminado la medida) ¿Por qué no se terminó?	--	Var. cadena abierta

38	Cumplir la medida actual, ¿hizo que dejaras de estudiar o trabajar?	1	Abandoné el estudio
		2	Dejé de trabajar
		3	Dejé de estudiar y trabajar
		4	No abandoné nada
39	Para cumplir esta medida actual, ¿abandonaste otra actividad importante (que no sea estudio o trabajo)?	0	NO
		1	SI
40	(Sólo si responde sí en la anterior) ¿Qué fue lo que dejaste de hacer?	--	var cadena abierta
41	¿Estás cursando escuela, liceo o utu?	0	Ninguna
		1	Escuela
		2	Liceo
		3	UTU
42	¿Asistís o participas de alguna otra actividad independiente de la medida? (Aulas Comunitarias/ Tacurí, Otras ONG, música, deportes, etc.)	4	Otros cursos
		--	Var. cadena abierta
43	Durante el cumplimiento de la medida, ¿te surgió alguna oportunidad laboral?	0	Sí
		1	No
44	Durante el cumplimiento de la medida, ¿te surgió alguna oportunidad de estudio?	0	Si
		1	No
Selecciona la opción con la que se sienta más identificado			
45	La/s actividad/es que realizo en la medida sirven para mi vida personal	Muy en desacuerdo	
		En desacuerdo	
		Ni en acuerdo, ni en desacuerdo	
		De acuerdo	
		Muy de acuerdo	
46	En las actividades que realizo durante el cumplimiento de la medida aprendo cosas nuevas	Muy en desacuerdo	
		En desacuerdo	
		Ni en acuerdo, ni en desacuerdo	
		De acuerdo	
		Muy de acuerdo	
47	Durante el cumplimiento de la medida aprendo y reconozco cosas que me ayudarán en mi futuro	Muy en desacuerdo	
		En desacuerdo	
		Ni en acuerdo, ni en desacuerdo	
		De acuerdo	
		Muy de acuerdo	

48	Mis intereses fueron tomados en cuenta para planificar las actividades que realizo en la medida	Muy en desacuerdo
		En desacuerdo
		Ni en acuerdo, ni en desacuerdo
		De acuerdo
		Muy de acuerdo
49	Pienso que las metas que se acordaron al inicio del plan, son posibles de cumplir	Muy en desacuerdo
		En desacuerdo
		Ni en acuerdo, ni en desacuerdo
		De acuerdo
		Muy de acuerdo

Pauta de entrevista a informantes calificados

Las siguientes preguntas forman parte del guion de la entrevista a referentes institucionales. Algunas de ellas varían según organismo de referencia y rol dentro del Modelo.

(Pauta de entrevista a informantes calificados)	
En relación a la existencia del modelo:	
1	¿Tiene conocimiento del Modelo de Intervención de sanciones no privativas de libertad?
2	¿Qué conoce del modelo?
3	¿Por qué cree necesaria su creación?
4	¿Participó en la creación o conoce colegas que participaron?
5	¿De qué disciplinas son?
6	¿Conoce por qué (dentro del Modelo) sólo identifican dos medidas alternativas (servicios a la comunidad y libertad asistida)?
En relación al impacto del modelo en su trabajo:	
7	¿Qué implicancias le trajo a su labor cotidiana?
8	¿Hubo cambios en lo procesal? ¿Cuáles?
9	¿Cómo son los tiempos procesales actuales, y antes cómo eran?
10	¿Cuál es su valoración/ creencia sobre de la creación de este Modelo de Intervención?
11	¿Cómo considera que ha sido y es su implementación?
En relación al cumplimiento y ejecución del modelo y la motivación con la que se crea el mismo:	
12	¿Cuáles son los elementos o variables que inciden en la decisión de imponer una medida no privativa o si privativa de libertad?
13	¿Cuáles son los elementos o variables que se tienen en cuenta para priorizar una libertad asistida o un servicio de prestación a la comunidad?
14	¿Sabe si en algún caso se sentencia al joven con ambas medidas? (en el marco que dentro de una, puede haber objetivos propios de la otra, ¿no podría pensarse que está cumpliendo dos medidas a la vez?)
15	¿En el caso de las no privativas, quienes son los actores involucrados en ese proceso? ¿Cómo es la comunicación con esas partes en cuanto se dicta sentencia, y posterior a la misma?, ¿Existe?
16	¿Cómo sabe si esa medida alternativa se lleva adelante?
17	¿Cómo definen un proceso exitoso de cumplimiento de la medida?
18	¿Conoce espacios/ instituciones donde se deriva a los adolescentes? ¿Cuáles y cómo son?
19	Si hay seguimiento, ¿cómo es, llevan registro de ello? (¿Es discrecional o están especificados tiempos y formas de seguimiento?)
20	¿Cuáles considera que son las ventajas y desventajas del Modelo y medidas alternativas a la privación de libertad?
21	Todas estas instancias procesales y administrativas, ¿dónde se registran? (Software de registro único- SIGISA)
En relación a los actores involucrados:	
Adolescentes	
22	¿Qué respuesta tienen de los adolescentes? ¿Cómo es su receptividad, en relación a la sanción?

23	Las familias de los adolescentes, ¿qué rol/es cumplen?
24	¿Cuáles han sido los principales obstáculos con los que se han encontrado en el último año en la ejecución de este tipo de medida en específico?
25	¿Existe una capacidad limitada de jóvenes que puedan asistir a las diferentes instituciones que ejecutan estas medidas? ¿Cuál/es?
26	¿En este proceso, víctima y adolescente se encuentran o cruzan en alguna oportunidad?
27	¿Cuáles han sido los principales obstáculos con los que se han encontrado en el último año en la ejecución de este tipo de medida en específico? (respecto al PROMESEM y respecto a los adolescentes)
Funcionarios	
28	¿Conoce las competencias (formación, capacitación) de los operadores encargados de acompañar las medidas? ¿Cuáles son?
29	¿Qué competencias cree que deberían tener los profesionales que acompañan la ejecución de estas medidas/ sanciones?
Instituciones involucradas	
30	Con qué disponibilidad de recursos materiales, edilicios, financieros, ¿cuentan? ¿A su criterio, con qué otros recursos deberían contar?
31	¿En alguna ocasión se ha visto impedido de ejecutar este tipo de medida por limitaciones presupuestales de algún tipo? ¿A grandes rasgos cuál o cuáles fueron los impedimentos?

Pauta orientadora de grupo focal

El Grupo focal es una técnica cualitativa que permite conocer la valoración de los participantes sobre los programas y su participación en el sistema. A través de un muestreo no probabilístico, se seleccionaron adolescentes atendidos en Montevideo que se encuentren participando de actividades socioeducativas alternativas a la privación de libertad dentro del Modelo de Intervención. En ese sentido, se procurará que los participantes estén, en términos relativos, equitativamente distribuidos según sexo, cubrir diversidades étnicas, y que tengan aproximadamente la misma edad. Se espera la realización de tres (3) grupo focal, de entre ocho (8) o doce (12) participantes cada uno (con la posibilidad de agregar un cuarto como se indicó en el diseño metodológico), procurando la saturación en las dimensiones a analizar. Se indaga sobre las diversas modalidades de propuestas y actividades del Modelo de intervención desde la mirada de los adolescentes, así como las posibles inquietudes hacia otras innovadoras.

El criterio de selección sigue la recomendación de formar grupos de personas con características similares para que la dinámica del diálogo no se vea afectada por otras variables que puedan inhibir la participación (mismo sexo, tengan aproximadamente la misma edad, cubrir diversidades étnicas y que cumplan sanciones no privativas de libertad en Montevideo).

Adolescentes cumpliendo medidas no privativas de libertad con el PROMESEM o en convenio con ONG/ OSC en Montevideo ("Gustavo Volpe" y/o "Renacer").

Por rango de edades, 13-15, 16-18;

Conformación de tres grupos:

1. 13-15 PROMESEM
2. 16-18 PROMESEM
3. Atendidos en convenio con ONG/ OSC

Conformación de un grupo de mujeres, sujeto a la prevalencia en la población total

La participación de los adolescentes requerirá el consentimiento informado y autorización de los padres o tutor legal, y el consentimiento informado del propio adolescente.

Moderador: Utiliza una guía de discusión para dirigir el grupo, presenta adecuadamente las preguntas, responde neutralmente a los comentarios y estimula la participación del grupo focalizando las intervenciones focalizando en el objetivo de la investigación.

Relator: Anota las respuestas y observa las reacciones de los participantes.

Observador externo: Apoyan al Relator anotando las respuestas, pero principalmente observando las reacciones y los mensajes encubiertos de los participantes. En caso de que los encuentros sean grabados en video, la figura del observador puede obviarse.

En todo caso estas condiciones de registro se incluyen en el consentimiento informado de los padres o tutores y de los/las adolescentes.

Diseño de la guía de la sesión grupal

Objetivo general: Conocer la implementación del Modelo de Intervención diseñado para el cumplimiento de Medidas no privativas de libertad en adolescentes de Montevideo.

Como objetivos específicos:

- Explorar el nivel de conocimiento del Modelo y las medidas aplicadas por parte de los/las adolescentes;
- Conocer cómo perciben el relacionamiento entre las distintas partes involucradas, de la corresponsabilidad, tanto de sus familias o redes de apoyo como de los servicios a los que acceden.

El preámbulo del encuentro tendrá como meta reducir la tensión y propiciar un clima de diálogo en el grupo a investigar para promover la conversación y la participación de todos/as.

El Cuestionario de preguntas de discusión abierta se llevará a cabo en secuencia lógica, fácil de comprender y en coherencia con los objetivos.

Conocen la medida, están bien informados: ¿Conocen en qué consiste la medida judicial que se les aplica, por qué y para qué? ¿Cómo la describen?

Percepción de la medida, actividades, nivel de participación y compromiso: ¿Qué tipo de actividades realizan? Indagar según la medida específica que están cumpliendo: libertad asistida o de servicio a la comunidad, (que actividad, dónde, cómo son los vínculos).

Observar (integración a programas socioeducativos) (reparación a la víctima): ¿Cómo te sientes en la actividad? ¿Qué esfuerzo requiere de ti cumplir con la medida, por qué? ¿Consideran que hay algo para mejorar en este aspecto?

Percepción de la utilidad en sus vidas: ¿Qué utilidad/beneficios les parece que tiene para ellos y para la comunidad/familia?, ¿no son útiles para nada, por qué? Indagar su perspectiva en relación con las propuestas, si las actividades les brindan y facilita nuevas habilidades y recursos, autonomía, mejora en la autoestima, cambios en la percepción de las conductas que pueden o están en conflicto con la ley.

Percepción de los vínculos y el trato: ¿Qué trato tiene con los educadores, funcionarios, que acompañan la medida? ¿Cómo es la relación con las otras personas que participan conmigo de la medida (otros adolescentes, miembros de la comunidad, redes de apoyo, familiares, profesionales, etc)? ¿Consideran que hay algo para mejorar en este aspecto?

Respeto a la Identidad: ¿Se ha considerado en la planificación de actividades sus preferencias personales? ¿Se ha respetado su identidad sexual? ¿Se han respetado sus creencias religiosas? ¿Ha sentido comprometido o en riesgo su salud, derechos?

Revisión documental

Revisión documental de Formularios del Modelo	
El presente relevamiento se realiza en Montevideo y Departamentos seleccionados (San José, Canelones, Salto, Paysandú, Rivera y Maldonado. La persona investigadora reconoce que la información relevada es confidencial y de uso exclusivo del equipo referente de análisis de la evaluación, y de la parte contratante. Por consultas comunicarse con la Coordinadora de la Evaluación; Dra. Lucía Barboni (099925568,) o Jefa de Campo, Lic. Ma. Margarita Thove (098782020). Gracias.	

Nota: ID Relevamiento Documental: D+inicial nombre investigador + número consecutivo de cada investigador. El chequeo se realiza a modo de verificación de realización y contenido del plan individual del sujeto con medida no privativa de libertad.

ID Relevamiento documental:		Referente/Administrador:					
A.	Departamento/ Organización						
B.	Fecha de relevamiento (dd/mm/aaaa)						
C.	N° SIPI adolescente/ CI o N° Expediente Judicial						
1.a	FORMULARIO 1 (Ingresar cantidad de formularios)						
1.b	PLAN INDIVIDUAL - REGISTRO DE ENTREVISTAS CON ADOLESCENTE		SI		NO		En algunos
1.c	Nombre de quien hace la entrevista		SI		NO		En algunos
1.d	Se plantean objetivos		SI		NO		En algunos
1.e	Objetivos						
1.f	Desarrollo						
1.g	Resultado						
2.a	FORMULARIO 2 (Ingresar cantidad de formularios o reuniones)						
2.b	PLAN INDIVIDUAL - REGISTRO DE REUNIONES		SI		NO		En algunos
2.c	Asistentes a la reunión	Adolescente					
		Psicólogo/a					
		Trabajador/a Social					
		Educador/a Referente					
		Docente					
		Familiares					

			Otra persona (especificar)
2.d	Objetivos		
2.e	Desarrollo		
2.f	Resultado		
3	FORMULARIO 3 (Ingresar cantidad de formularios o visitas)		
3.b	PLAN INDIVIDUAL - REGISTRO DE VISITAS	SI	NO En algunos
3.c	Tipo de visita	Domiciliaria	
		Laboral	
		Escolar	
		Otra	
3.d	Relación con el adolescente (de quien recibió la visita)	Madre	
		Padre	
		Adulto de referencia	
		Patrono	
		Docente	
		Otra relación (especificar)	
3d	Algun comentario:		
4	FORMULARIO 4 (Ingresar cantidad de formularios o visitas)		
4.a	PLAN INDIVIDUAL - REGISTRO DE EXPLORACIÓN DE LAS ÁREAS	NO	SI Comentarios:
4.b	Área educacional	NO	SI Coment.
4.c	Área psicológica	NO	SI Coment.
4.d	Área social	NO	SI Coment.
4.e	Área familiar	NO	SI Coment.
4f.	Otros comentarios:		
5	FORMULARIO 5 - REGISTRO DE FORMULACIÓN DEL PLAN INDIVIDUAL	NO	SI Comentarios:
ÁREA EDUCACIONAL			

6.i	Área familiar		SI		NO	
6.j	Área salud		SI		NO	
6.k	Fecha de elaboración de PIEM (Plan Individual de Ejecución de la Medida) (dd/mm/aaaa)					
OTROS FORMULARIOS/ INFORMES						
1	REPORTE DE CITACIÓN	SI	NO	Coment.		
	CAUSAL					
2 A	INICIO DE CUMPLIMIENTO DE LA MEDIDA	SI	NO	Coment.		
		Lugar:		Fecha (dd/mm/aaaa):		
		Juzgado interviniente:				
2B	REPORTE DE INASISTENCIAS Y NUEVAS CONVOCATORIAS	SI	NO	Cantidad de Reportes:		
		Adultos de referencia (vínculo):				
		Motivos de inasistencia:	Salud	Problemas familiares		Drogas
		Problemas vecinos/ amigos	Estudios	Trabajo	Trámites	Citación Jud.
		Otras (especifique)				
2C	INASISTENCIA DEL ADOLESCENTE Y CIERRE ADMINISTRATIVO DEL CASO	SI	NO	Cantidad de Informes:		
		Lugar:		Fecha (dd/mm/aaaa):		
		Juzgado interviniente:				
3A	FICHA DE INGRESO	SI	NO	Coment.		
		Lugar:		Fecha (dd/mm/aaaa):		
		Fecha nacimiento adolescente:		Lugar de nacimiento:		
		Fecha inicio de la medida:				
		DATOS DEL DELITO				
		Juzgado interviniente:		Fecha inicio proceso:		
		Fecha sentencia:	Delito:			
		Duración medida:		Medida impuesta:		
		Adulto de referencia (vínculo):				

3B FICHA INGRESO PARA SUSTITUCIÓN DE MEDIDA	SI	NO	Coment.		
	Lugar:		Fecha:		
	DATOS DEL DELITO		Duración		
	Medida original:				
	Medida en sustitución:				
4 ENTREVISTA INICIAL	SI	NO	Coment.		
	Lugar:		Fecha:		
	Acompañante:		Equipo técnico		
	Objetivos:				
5 CARTA COMPROMISO	SI	NO	Coment.		
	Lugar:		Fecha:		
	Firma del adolescente: SI - NO		Adulto de referencia (vínculo):		
6 EVALUACION INTENSIVA PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA PRESTACION DE SERVICIOS A LA COMUNIDAD	SI	NO	Apoyo familiar:		
	Comentarios:				
6B DESIGNACIÓN DEL LUGAR DE PRESTACION A SERVICIOS A LA COMUNIDAD (PSC)	SI	NO	Tareas		
	Lugar:		Fecha:		
6C INFORME SOBRE DESIGNACION DEL LUGAR PSC	SI	NO	Fecha:		
6D EVALUACIÓN DE PSC	Comentario gral:				
7A REGISTRO INTERVENCIÓN INDIVIDUAL	SI	NO	Cantidad Registros:		
	Temas tratados				
	Observaciones:				
7B SEGUIMIENTO PIEM	SI	NO	Cantidad Seguimientos:		
	Modificación de Objetivos: SI – NO				
8 REGISTRO DE VISITAS	SI	NO	Cantidad Registros:		
	TIPO: Domiciliaria -- Laboral -- Escolar -- Otra (especifique)				
	Relación de quien recibió:				
	Objetivo/ Observaciones:				
9 REGISTRO DE DERIVACIONES	SI	NO	Cantidad Registros:		

UNIVERSIDAD CATOLICA DEL URUGUAY
COMITÉ DE ÉTICA EN INVESTIGACIÓN
AV. 8 OCTUBRE 2801
MONTEVIDEO-URUGUAY

1

RESOLUCIÓN DEFINITIVA

Dra.: Barboni

De Departamento de Psicología Social y Trabajo de la Universidad Católica del Uruguay
Tel. 099925568
Correo E. barboni@ucu.edu.uy
Dirección: Avenida Brasil 2377/703

Distinguida Dra.:

El Comité de Ética en Investigación con Seres Humanos de la Universidad Católica del Uruguay, después de estudiar toda la documentación relativa al Protocolo de Investigación, presentado por Ud. en su calidad de Investigadora Principal a evaluación de este Comité, bajo el título: **"EVALUACIÓN DE DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE SANCIONES NO PRIVATIVAS DE LIBERTAD"**, considera que dicho Protocolo:

- cumple los principales requisitos necesarios para la aprobación y no se registran objeciones sustanciales que impidan su realización.

Habiendo recibido de su parte las enmiendas solicitadas por el CE-UCU en la resolución condicionada del 1 de julio pasado, y considerándolas satisfactorias, resolvemos aprobar, de forma definitiva, el protocolo presentado.

Le saludan atentamente

Dra. Ana Fascioli
Presidenta

Lic. Thomas Roche
Secretario

Montevideo, 10 de julio de 2019

CONSENTIMIENTO INSTITUCIONAL

En el marco del contrato de trabajo entre las autoridades de UNICEF y el Vicerrector de Investigación e Innovación, el Dr. Daniel Perciante de la Universidad Católica del Uruguay, queda establecido que, en el marco de la Licitación “RFP-06/2019: Evaluación de diseño e implementación del modelo de sanciones no privativas de libertad” cuya responsable/investigadora principal es la Dra. Lucía Barboni y junto con la Lic. Ma. Margarita Thove, el Psic. José Techera, el Dr. Mario Spangenberg y el Dr. Antonio Andrés-Pueyo, como miembros del equipo de investigación y especialistas en el trabajo con adolescentes desde el ámbito clínico-forense y de Derecho, realizarán las siguientes evaluaciones:

- Entrevistas semi-dirigidas a informantes calificados de INISA, PROMESEM, INAU, OSC.
- Encuestas a los funcionarios de los dispositivos de ejecución de las medidas socioeducativas previstas en el Modelo (censo).
- Encuestas a los adolescentes que están cumpliendo las medidas socioeducativas de forma representativa de la población en función de áreas geográficas por cantidad de adolescentes con sanciones imputadas.
- *Grupo focal* con adolescentes que están cumpliendo las medidas socioeducativas con una muestra en Montevideo

Las entrevistas con informantes calificados se realizarán de forma individual y se prevé una duración de entre 40 y 60 minutos. Se llevarán a cabo dentro de las propias Instituciones con previa coordinación a conveniencia de las mismas.

En cuanto a las encuestas dirigidas a funcionarios, las mismas serán enviadas mediante “Google forms” a través de los correos electrónicos institucionales que nos sean facilitados en cada caso e incluirán el consentimiento a participar de la misma.

La realización de encuestas a adolescentes será de forma individual y la participación o no de los mismos no influirá en su situación judicial, ni acarreará perjuicio de ninguna índole, y dependerá del consentimiento de los propios adolescentes. Se propone una sesión de aplicación de los instrumentos, de entre 30 y 45 minutos aproximadamente.

Con relación a los *Grupo focal*, se coordinarán los horarios con las instituciones involucradas a modo de que estos no intercedan con otras actividades de los jóvenes. La participación o no de los mismos no influirá en su situación judicial, ni acarreará perjuicio de ninguna índole, y dependerá tanto del consentimiento escrito de los padres/madres/ tutores como del de los propios adolescentes. Como parte de los beneficios para los participantes se encuentra la oportunidad de opinar y dar su punto de vista respecto a la intervención judicial y socioeducativa en la que se ve implicado, y en agradecimiento a la colaboración con la investigación en curso, se ofrecerán talleres sobre reconocimiento de sus derechos, buena comunicación, resolución de conflictos y toma de decisiones. Se prioriza que las y los adolescentes puedan reconocer y analizar sus derechos, valores, los de su entorno y sociedad en general, además de empoderarse y ser autónomos/as en el cumplimiento de la medida. Se facilitará la locomoción ida y vuelta a los participantes, y al finalizar la actividad se compartirá una merienda.

El adolescente será instruido en comunicar al profesional Psicólogo/a Clínico (capacitado, a su vez, para captar señales verbales, lenguaje corporal) sobre la más mínima desestabilización que pueda sentir, al momento de la realización de la encuesta, así como del *Grupo focal*. Del mismo modo, cada participante será informado que puede desistir de formar parte en cualquier momento de las instancias, y que por eso no perderá el acceso al beneficio previsto en el caso del *Grupo focal*. La participación de los adolescentes en el estudio es totalmente voluntaria, estando en libertad tanto ellos como sus padres de declinar la misma en cualquier momento, sin necesidad de explicación alguna y sin que esto acarree ningún tipo de perjuicio para ellos. Es relevante contemplar que surge en tres consentimientos (institucional, sujeto-investigador y responsables del sujeto-investigador) de forma clara las condiciones de la evaluación, sus objetivos y procedimientos, garantizando esto de forma previa el funcionamiento y el derecho a la intimidad.


De detectarse situaciones extrañas a nivel emocional, y otras eventuales dificultades, sea en el vínculo, o en el estado psico físico del participante al momento de la encuesta y/o *Grupo focal*, se interrumpirá el trabajo en el instante e inmediatamente se atenderá a la contención del adolescente a través de un referente del centro. El equipo de investigación está entrenado para poder trabajar estratégicamente en el manejo de estas técnicas y para contener aquellas situaciones que excepcionalmente puedan presentarse y actuará de acuerdo a los protocolos previstos en función del caso, garantizándose la empatía a lo largo del proceso.

El equipo de investigación, conformado por la Dra. Lucía Barboni, la Lic. Ma. Margarita Thove, el Psic. José Techera, el Dr. Mario Spangenberg y el Dr. Antonio Andrés-Pueyo, puede contactarse en los siguientes teléfonos: 2427 17 27, int. 6550, o a los siguientes números celulares: 099 92 55 68, perteneciente a la Dra. Lucía Barboni, titular de la investigación; 098 78 20 20 perteneciente a la Lic. Ma. Margarita Thove, Jefa de Campo.

El presente proyecto es una Evaluación solicitada en la Licitación “RFP 06/2019” cuya convocatoria abre UNICEF, y los datos obtenidos en la evaluación serán presentados en los distintos informes que la propuesta requiere. No obstante, los datos personales son de carácter confidencial.

Este proyecto de investigación ha sido aprobado por el Comité de Ética de la Universidad Católica del Uruguay.

Director(a)/ Referente del INISA/PROMESEM/OSC/INAU



Dra. Lucía Barboni
Coordinadora



Lic. Ma. Margarita Thove
Jefa de Campo

CONSENTIMIENTO INFORMANTES CALIFICADOS

Montevideo, ____/____/____

A través de la presente dejo constancia, que yo, como funcionario de _____, doy consentimiento de mi participación en la investigación “Evaluación de diseño e implementación del modelo de sanciones no privativas de libertad”, a realizarse por los psicólogos Lucía Barboni y José Techera, la socióloga Ma. Margarita Thove y el abogado Mario Spangenberg, miembros del equipo de investigación de la Universidad Católica y especialistas en el trabajo adolescentes desde el ámbito psicosocial-legal, con jóvenes que cumplen una medida socioeducativa en PROMESEM/ INAU/ OSC.

Este estudio busca conocer la valoración de los participantes sobre los programas de LA y PSC y cómo perciben el relacionamiento entre las distintas partes involucradas, de la corresponsabilidad, de las redes de apoyo, así como de los servicios a los que acceden.

La entrevista con informantes calificados se realizará de forma individual y se prevé una duración de entre 40 y 60 minutos. Se llevarán a cabo dentro de las propias Instituciones con previa coordinación a conveniencia de las mismas. El presente proyecto es una Evaluación solicitada en la Licitación “RFP 06/2019” cuya convocatoria abre UNICEF, y los datos obtenidos en la evaluación serán presentados en los distintos informes que la propuesta requiere. No obstante, los datos personales son de carácter confidencial. Ni otros funcionarios, ni autoridades vinculadas con la institución de su trabajo conocerán la identidad de quien respondió.

El equipo de investigación, conformado por la Dra. Lucía Barboni, la Lic. Ma. Margarita Thove, el Psic. José Techera, el Dr. Mario Spangenberg y el Dr. Antonio Andrés-Pueyo, puede contactarse en los siguientes teléfonos: 2427 17 27, int. 6550, o a los siguientes números celulares: 099 92 55 68, perteneciente a la Dra. Lucía Barboni, titular de la investigación; 098 78 20 20 perteneciente a la Lic. Ma. Margarita Thove, Jefa de Campo.

Este proyecto de investigación ha sido aprobado por el Comité de Ética de la Universidad Católica del Uruguay.

Firma en consentimiento _____

Referente de _____

Dra. Lucía Barboni
Coordinadora

Lic. Ma. Margarita Thove
Jefa de Campo

Montevideo, ____/____/____

CONSENTIMIENTO RESPONSABLE ADULTO

A través de la presente dejo constancia de que yo, como madre/padre o tutor legal de _____, autorizo su participación en el Grupo Focal de la investigación “Evaluación de diseño e implementación del modelo de sanciones no privativas de libertad”, a realizarse por los psicólogos Lucía Barboni y José Techera, la socióloga Ma. Margarita Thove y el abogado Mario Spangenberg, miembros del equipo de investigación de la Universidad Católica y especialistas en el trabajo adolescentes desde el ámbito psicosocial-legal, con jóvenes que cumplen una medida socioeducativa en PROMESEM/ INAU/ OSC.

Este estudio busca conocer la valoración de los participantes sobre los programas de LA y PSC, y cómo perciben el relacionamiento entre las distintas partes involucradas, de la corresponsabilidad, redes de apoyo, así como de los servicios a los que acceden.

Se me ha informado que la participación de mi hijo/a en este proceso, no involucra perjuicio o incomodidad de ninguna clase para él/ella, ni afecta bajo ninguna circunstancia la medida que está cumpliendo. El/la adolescente será invitado/a a participar en un *Grupo focal* o Grupo focal que se trata de una instancia grupal en la que se hacen una serie de preguntas para discutir una temática puntual con el fin de conocer el punto de vista de los participantes sobre la misma, llevada a cabo por un/a psicólogo/a y/o sociólogo. La instancia será grabada (a confirmar audio/video) para facilitar la forma en la que el equipo recoge y analiza la información que surge, nadie más accederá a la grabación. Será durante un horario que no interceda con ninguna otra actividad del joven, se realizará dentro del lugar donde cumple con la medida (a confirmar) y se prevé una duración aproximada de entre una hora y media, y dos horas.

Estoy de acuerdo en que, de detectarse alguna situación extraña a nivel emocional en la que mi hijo/a se vea afectado/a durante la instancia, alguien del equipo de investigación se pondrá en contacto inmediato con el/la Director/a de la Institución correspondiente. Si yo necesitara ponerme en contacto con alguien del equipo de investigación, puedo hacerlo al siguiente teléfono: 2427 17 27, int. 6550, o al celular 099 92 55 68, con la Dra. Lucía Barboni Pekmezian, titular del proyecto, o al 098 78 20 20 perteneciente a la Lic. Ma. Margarita Thove, Jefa de Campo.

Entiendo que a mi hijo/a también se le pedirá su consentimiento, y que su participación en esta investigación es totalmente voluntaria, estando en libertad él/ella de interrumpir el proceso en cualquier momento de la evaluación sin que esto suponga ningún perjuicio o inconveniente. Los datos serán tratados con absoluta confidencialidad y su publicación en informes se hará a nivel grupal, sin especificar nombres ni características que puedan identificar a los participantes.

El presente proyecto de investigación ha sido aprobado por el Comité de Ética de la Universidad Católica del Uruguay.

Habiendo entendido las informaciones antes detalladas y habiendo sido aclaradas todas mis dudas al respecto, yo _____, CI N° _____, en calidad de padre/madre/tutor de _____, CI N° _____

_____, autorizo a _____(nombre del/ la menor) a participar en la investigación “Evaluación de diseño e implementación del modelo de sanciones no privativas de libertad” que se llevará a cabo.

Firma en consentimiento:

Aclaración:

Montevideo, ____

ASENTIMIENTO INFORMADO DEL ADOLESCENTE

Este estudio busca conocer la valoración de los participantes sobre los programas de libertad asistida y prestación de servicios a la comunidad y cómo perciben el relacionamiento entre las distintas partes involucradas, de la corresponsabilidad, de redes de apoyo, así como de los servicios a los que acceden. Por cualquier consulta puedes comunicarte con la responsable de la investigación que es Lucía Barboni al 099925568, y/o con la Jefa de Campo Margarita Thove al 098 78 20 20.

Tus responsables aceptaron que tu participes en esta investigación, pero es importante que tú también decidas si quieres participar o no. Para decidir, queremos que conozcas y estés de acuerdo con las siguientes condiciones:

Un/a psicólogo/a te hará a ti, y a otros adolescentes que estén cumpliendo una medida similar a la tuya, algunas preguntas vinculadas con la medida que estás cumpliendo (como te sientes, qué estás haciendo, etc.), en una instancia grupal llamada Grupo Focal, durante un horario que no interceda con ninguna otra actividad que debas hacer. Se realizará dentro del lugar donde cumples con la medida (a confirmar) y se prevé una duración aproximada de entre una hora y media y dos horas.

1. El contestar o no, a las preguntas, no influye positivamente en tu situación judicial, ni te perjudica de ninguna otra manera.
2. La instancia será grabada (a confirmar audio/video) para facilitar la forma en la que recogemos y analizamos la información que surge, pero solamente la veremos nosotros.
3. El participar en esta instancia grupal de debate, puede beneficiarte a ti y a otros jóvenes como tú en cómo mejorar la ejecución de este tipo de medida socioeducativa no privativa de libertad.
4. Si tienes cualquier pregunta ahora durante la encuesta, puedes consultar a cualquiera de nosotros. Si quieres contactarnos después de las aplicaciones, puedes hacerlo en el siguiente teléfono: 2427 17 27, int. 6550 o al 099 92 55 68, que está anotado en un papel que te vamos a entregar. El nombre de la psicóloga a cargo de la investigación es la Lucía Barboni , y puedes comunicarte con ella, con Margarita Thove o José Techera. La respuesta a la encuesta es voluntaria, puedes interrumpir la misma en cualquier momento, y sin necesidad de explicar el motivo.
5. Tus respuestas son confidenciales, esto significa que nadie, excepto el equipo de investigación verá lo que contestaron. Ni padres, ni operadores, ni funcionarios, ni directores de la institución en la que cumples la medida, ni nadie que no sea parte de nuestro equipo.
6. Si alguno de ustedes cree necesita algún tipo de ayuda de nuestra parte, puede contactar a las personas que formamos parte del equipo de investigación en el teléfono que les dimos.
7. Como beneficio, después del Grupo Focal, vamos a realizar una merienda y ofreceremos un taller de capacitación y sensibilización sobre reconocimiento de sus derechos, buena comunicación, resolución de conflictos y toma de decisiones.
8. Este proyecto de investigación ha sido aprobado por el Comité de Ética de la Universidad Católica del Uruguay.
9. Si tienes alguna duda o no has entendido algo de lo que explicamos anteriormente, puedes consultarnos.

10. Si decidieras participar del grupo focal y en algún momento, sientes que no quieres participar más, puedes retirarte en cualquier momento sin dar explicaciones.

Habiendo entendido las informaciones antes detalladas y habiendo sido aclaradas todas mis dudas al respecto, yo _____, CI N° _____, estoy de acuerdo con participar en la presente investigación “Evaluación de diseño e implementación del modelo de sanciones no privativas de libertad” que se llevará a cabo.

Firma: en consentimiento:

Aclaración:

Montevideo, ____/____/____

ASENTIMIENTO INFORMADO DEL ADOLESCENTE

Este estudio busca conocer la valoración de los participantes sobre los programas de libertad asistida y servicio a la comunidad y cómo perciben el relacionamiento entre las distintas partes involucradas, de la corresponsabilidad, de apoyo, así como de los servicios a los que acceden. Puedes comunicarte con la responsable de la investigación que es Lucía Barboni al 099925568, y/o con la Jefa de Campo Margarita Thove al 098 78 20 20.

Es importante que tú decidas si quieres participar, o no. Para decidir, queremos que conozcas y estés de acuerdo con las siguientes condiciones:

Un/a integrante del equipo de investigación a cargo del estudio te hará algunas preguntas vinculadas con la medida que estás cumpliendo (como te sientes, qué estás haciendo, etc.). Estas preguntas forman parte de una encuesta de satisfacción, durante un horario que no interceda con ninguna otra actividad que debas hacer. Se realizará dentro del lugar donde cumples con la medida (a confirmar) y se prevé una duración aproximada de entre 30 y 45 minutos.

1. El contestar o no, a las preguntas de la encuesta, no influye en tu situación judicial ni te perjudica de ninguna otra manera.
2. El responder a la encuesta puede beneficiarte a ti y otros jóvenes como tú en cómo mejorar la ejecución de este tipo de medida socioeducativa no privativa de libertad.
3. Si tienes cualquier pregunta ahora durante la encuesta, puedes consultar a cualquiera de nosotros. Si quieres contactarnos después de las aplicaciones, puedes hacerlo en el siguiente teléfono: 2427 17 27, int. 6550 o al 099 92 55 68, que está anotado en un papel que te vamos a entregar. El nombre de la psicóloga a cargo de la investigación es la Lucía Barboni , y puedes comunicarte con ella o con Margarita Thove al 098 78 20 20 o José Techera al 099 63 83 37. La respuesta al cuestionario de la encuesta es voluntaria y puedes interrumpir la misma en cualquier momento y sin necesidad de explicar el motivo.
4. Tus respuestas son confidenciales, esto significa que nadie, excepto el equipo de investigación verá lo que contestaron. Ni padres, ni operadores, ni funcionarios, ni directores de la institución en la que cumples la medida, ni nadie que no sea parte de nuestro equipo.
5. Si alguno de ustedes cree necesita algún tipo de ayuda de nuestra parte, puede contactar a las personas que formamos parte del equipo de investigación en el teléfono que les dimos.
6. Este proyecto de investigación ha sido aprobado por el Comité de Ética de la Universidad Católica del Uruguay.
7. Si tienes alguna duda o no has entendido algo de lo que explicamos, puedes consultarnos.
8. Si después de conocer las características de esta investigación, no deseas participar, puedes salir del salón sin ningún tipo de explicación.

Habiendo entendido las informaciones antes detalladas y habiendo sido aclaradas todas mis dudas al

respecto, yo _____, CI N° _____, estoy de acuerdo con participar en la presente investigación “Evaluación de diseño e implementación del modelo de sanciones no privativas de libertad” que se llevará a cabo.

Firma en consentimiento:

Aclaración:

Respecto al proceso de control de calidad que involucra al Comité de Ética de la Universidad Católica del Uruguay, inicialmente se entregó toda la documentación solicitada (en <https://ucu.edu.uy/es/node/45009>), siendo ésta el proyecto completo, así como los currículos vitae de todo el equipo de trabajo, el formulario de solicitud de evaluación, un compromiso de trabajo y todos los consentimientos a aplicarse, basados en los modelos que el propio Comité recomienda. Dentro del compromiso de trabajo, se ha incluido que los objetivos, metodología y demás condiciones éticas no serían modificadas en el transcurso de la investigación, aceptándose a la vez auditorías y la preservación de datos brutos de la misma durante 5 años, con un registro en medios digitales con contraseñas, contemplándose que los datos serán administrados a través de números de participantes, bajo llave, dentro del Departamento de Psicología Social y Trabajo, teniendo acceso a ellos los responsables de la investigación.

El proceso de análisis de los proyectos que lleva a cabo el Comité implica la recepción de una versión digital y una física, que son inicialmente chequeadas y en caso de no estar completas, se informa al/la directora/a del proyecto. El protocolo se distribuye entre el secretario, la presidente del Comité, con perspectiva Ética y los cinco integrantes restantes que confirman la perspectiva Odontología, Ciencias Sociales, Enfermería, Psicología. Una vez leído y en caso de que lo requiera, puede consultarse con un especialista en el área y posteriormente se efectúa una reunión en plenario en la que se resuelve o bien una aprobación condicionada a cambios, o una aprobación definitiva.

El 1ero de julio se notifican las devoluciones del proyecto, con comentarios y solicitud de modificaciones de formato inherentes a los consentimientos (ej.: agregado respecto a la repercusión de la participación en positivo y en negativo del adolescente; encabezado de cuestionario online, etc.) y de la autorización general de UNICEF, así como la resolución condicional de aprobación tras realizarse los ajustes solicitados. El 3 de julio se reenvía toda la documentación requerida con las modificaciones realizadas. La aprobación definitiva del proyecto es con fecha 10 de julio. Se continuarán realizando los informes de seguimiento cada tres meses, así como se entregará la versión última del informe inicial y final. A lo largo de la evaluación se han mantenido todas las condiciones de trabajo previstas no siendo necesario informar respecto a modificaciones, si bien sí se ha informado a los tres meses del comienzo, la situación de avance del proyecto hasta el día de la fecha y la situación inherente a la grabación de la cámara Gesell durante el grupo focal.

Con relación a la protección de datos de los adolescentes, se destaca que en todo momento han sido separados los consentimientos informados, de las encuestas en sí mismas, no siendo identificables las respuestas. Adicionalmente, se contó con el consentimiento de responsables adultos de aquellos participantes menores de 18 años para la realización de grupo focal.

Se ha entregado un informe preliminar de avances el 17 de junio de 2019, un informe inicial (inception report) el 31 de octubre de 2019 y el informe final (final report) en una primera versión el 17 de enero de 2020, siendo que el presente informe con fecha de julio de 2020 es el final en su versión definitiva tras la supervisión de UNICEF regional. A lo largo del proceso de trabajo se han realizado más de cuatro reuniones entre el equipo de UCU y el equipo de UNICEF Uruguay, una con un representante de UNICEF regional a modo de ajustar pasos a seguir, así como revisar la entrega de informes, la puesta a punto del trabajo de campo y la elaboración del informe inicial.

Anexo 7 – Cronograma y entregables

Mes y año	Tareas realizadas	Fecha/Días de trabajo
Junio 2019	Firma del contrato	21/06/2019
	Reunión con UNICEF	26/06/2019
	Reunión con mesa de referentes	26/06/2019
	Revisión documental	30 días
	Análisis documental	
	Coordinación de actividades de campo	
	Entrega del primer informe preliminar	
Julio 2019 Agosto 2019 Setiembre 2019 Octubre 2019	Trabajo de campo	78 días
	Encuestas a adolescentes	Desde la segunda semana de julio hasta la tercera semana de agosto
	Encuestas a funcionarios	Desde la segunda semana de julio hasta la quinta semana de agosto
	Entrevistas con informantes calificados	Desde la segunda semana de julio hasta la cuarta semana de agosto
	Relevamiento Canelones	Desde la segunda semana de julio hasta la segunda semana de agosto
	Relevamiento en Maldonado	Segunda semana de agosto
	Relevamiento en Paysandú y Salto	Tercera semana de agosto
	Relevamiento Rivera	Cuarta semana de agosto
	Grupo focal y entrevista grupal	13/09/2019, 26/06/2019
Octubre 2019	Análisis de datos parciales	

	Entrega del informe intermedio	31/10/2019
Noviembre 2019 Diciembre 2019	Entrega de devoluciones del informe intermedio por parte de UNICEF	61 días
	Entrega a UNICEF del informe intermedio corregido	
	Finalización de análisis de datos	
	Comienzo de elaboración del informe final	
Enero 2020	Ajustes del producto final	
	Entrega del informe final en su primera versión	17/01/2020
Febrero- Julio 2020	Revisión y actualización del informe tras las devoluciones de UNICEF	180 días
	Entrega del informe final en su segunda versión	31/07/2020
Setiembre- Octubre 2020	Reuniones de equipo y ajustes del informe final en su tercera versión	60 días
Diciembre 2020	Entrega del informe final en su tercera versión	07/12/2020
Abril-Agosto 2021	Revisión y sugerencias finales por parte de UNICEF	
Diciembre 2020	Entrega del informe final en su cuarta versión	15/11/2021

1. ANTECEDENTES

En el año 2016, en el marco del programa de trabajo sobre justicia penal de adolescente, acordado entre UNICEF y el gobierno de Uruguay, se realizó en Montevideo un simposio internacional sobre derechos de la infancia, seguridad ciudadana y sanciones alternativas a la privación de libertad aplicables a los adolescentes en conflicto con la ley penal, con el objetivo de contribuir a favorecer su aplicación.

Como resultado del evento, se presentaron recomendaciones concretas para el logro de dicho objetivo, entre las que se destaca la elaboración de un protocolo a fin de orientar el proceso de intervención programática para el cumplimiento de las diferentes medidas sancionatorias previstas en la legislación uruguaya.

A partir de ahí se creó un grupo de trabajo coordinado por UNICEF e integrado por el Poder Judicial, la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Nacional de Inclusión Adolescente (INISA), el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (ANONG) (instituciones públicas y organizaciones privadas que en el país se ocupan de este asunto) y el Instituto Interamericano del Niño (IIN), para impulsar la concreción de las recomendaciones antes mencionadas. Este grupo elaboró un Modelo para el cumplimiento de las sanciones no privativas de libertad, que incluye un Plan Individual para la Ejecución de las Medidas (PIEM), un esquema de los programas de intervención y sus respectivos protocolos.

El Modelo de Intervención para sanciones no privativas de libertad fue elaborado entre mayo y diciembre 2017 y validado y presentado en junio de 2018. Su construcción se basó en un proceso colectivo entre las organizaciones del grupo de trabajo. Se construyó un Modelo único pero flexible, que se define como un protocolo de trabajo para la aplicación de las penas no privativas de libertad para adolescentes. Establece los fundamentos, objetivos, metodología, procedimientos y técnicas que serán utilizadas por todos quienes intervengan en la ejecución de las sanciones no privativas de libertad, previstas en el CNA, de modo de permitir que los preceptos jurídicos y las concepciones doctrinarias que lo sostienen se cristalicen en la práctica.

2. OBJETIVO

Evaluar el diseño del Modelo de Intervención para sanciones no privativas de libertad y el despliegue de la implementación entre los meses de junio de 2018 y diciembre de 2019.

Para ello, la evaluación deberá responder al menos las siguientes preguntas:

- ¿El diseño del modelo es coherente y aplicable?
- ¿Las instituciones que hacen parte del modelo aseguran las condiciones para aplicarlo?
- ¿Existen las capacidades humanas y financieras para implementar el modelo?
- ¿El modelo ha sido incorporado por los operadores que deben aplicarlo?
- ¿El modelo se aplica de acuerdo con lo establecido?
- ¿Cuáles son los factores que inciden en el logro de la implementación del modelo?

- ¿La aplicación del Modelo ha permitido mejorar el tratamiento de los y las adolescentes en conflicto con la ley?

3. CARACTERÍSTICAS DE LA EVALUACIÓN

Alcance:

La evaluación deberá alcanzar todo el territorio nacional identificando las fortalezas y debilidades para la aplicación del modelo en cada uno de los departamentos del país.

Metodología:

La evaluación del Modelo se servirá de una triangulación metodológica, la cual, a través del método sistémico dirigido a modelar el propósito del trabajo mediante la determinación de estructura y dinámica relacional de las partes involucradas,

constituye una propuesta que combina técnicas cualitativas y cuantitativas. Las primeras devienen de una lectura multidisciplinaria respecto a documentos y referencias normativas, observación, entrevistas a actores estratégicos y grupos focales o focus group. Mientras que la técnica cuantitativa, a través del uso de cuestionarios preestablecidos, permitirá arrojar datos estadísticos de caracterización de los diversos públicos involucrados (personal técnico y adolescentes atendidos) y especificidades de las actividades y propuestas desarrolladas.

Dentro de las técnicas cualitativas se destacan:

1. Entrevista en profundidad a informantes calificados. Se realizarán encuentros donde se llevarán a cabo entrevistas exploratorias, y en profundidad con los referentes de las distintas instituciones involucradas (INAU, INISA, IIN, UNICEF, FISCALÍA, OSC), a fin de conocer si el diseño del modelo se sigue según lo establecido en el Modelo de Intervención para Sanciones no privativas de libertad. Conocer si se siguen las pautas y normas de buenas prácticas sugeridas por organismos internacionales, a la vez que indagar sobre el tipo de propuestas y actividades se llevan adelante, modalidades de trabajo y registros del mismo.

2. Revisión documental. Revisión y análisis de precedentes nacionales e internacionales, reconocimiento de Normas, Reglas y Convenciones articuladas en las intervenciones implementadas; planes de procesos de trabajo; existencia de informes valorativos del proceso e trabajo y participación de los adolescentes atendidos (Por ejemplo; Responsabilidad (asistencia a las propuestas), Trabajo en equipo (colaboración y apoyo), Autonomía (concurrir al espacio voluntariamente, trabajar individualmente si lo requiere), Autoestima (cuidados personales y relacionamiento interpersonal), Motivación (intereses en nuevos aprendizajes o actividades).

3. Grupos Focales o Focus Groups: A través de un muestreo no probabilístico, se seleccionarán adolescentes atendidos que se encuentren participando de actividades socioeducativas alternativas a la privación de libertad dentro del Modelo de Intervención. En ese sentido, se procurará que los participantes estén, en términos relativos, equitativamente distribuidos según género (paridad entre géneros), cubrir diversidades étnicas, discapacidades y diversidad en la causal (delito imputado) de ingreso. Se espera la realización de tres (3) focus group, de ocho (8) participantes cada uno, procurando la saturación en las dimensiones a analizar. Estos encuentros tienen como objetivos específicos conocer cómo perciben el relacionamiento entre las distintas partes involucradas; la corresponsabilidad, tanto

de sus familias o redes de apoyo como de los servicios a los que acceden. Asimismo, es de interés su perspectiva en relación con las propuestas en términos de reconocimiento de actividades que les brindan y facilita nuevas habilidades y recursos, autonomía, mejora en la autoestima, cambios en la percepción de las actividades delictivas. Al mismo tiempo, se indagará sobre las diversas modalidades de propuestas y actividades realizadas e inquietudes hacia otras innovadoras.

Métodos cuantitativos:

4. Se administrarán dos tipos de encuestas, un modelo dirigido al personal técnico y otro a los adolescentes atendidos dentro del modelo. Por un lado, las encuestas a los recursos técnicos que trabajan con los adolescentes permitirán conocer la valoración acerca de su trabajo y desempeño, reconocer metodologías y medios de trabajo y registro; formación permanente. Por otra parte, a través de las encuestas a adolescentes se obtendrá participación dentro del Modelo, existencia y satisfacción con su Plan Individual, actividades realizadas, asistencia a servicios de ASSE u otros centros, existencia de redes de apoyo o contención, reconocimiento de nuevas habilidades y recursos aprendidos, detenciones policiales, reconocimiento de conductas ilícitas, valoración de la medida y del proceso de trabajo.

Consideraciones éticas:

La evaluación tendrá que estar alineada con las normas y estándares de evaluación de las Naciones Unidas y tendrá un carácter externo e independiente y será llevada a cabo de una manera objetiva, imparcial, abierta y participativa, con base en evidencia verificada empíricamente que sea válida y confiable. Los reportes finales deberán estar estrictamente en línea con los Términos de Referencia y con los estándares de reportes de UNICEF/UNEG.

Los principios éticos que guiarán la evaluación son los de independencia, imparcialidad, credibilidad, responsabilidad, honestidad e integridad. Asimismo, es fundamental que el equipo evaluador mantenga respeto por la dignidad y diversidad de las personas que sean entrevistadas. Se deberá preservar la confidencialidad de la información y datos de los involucrados respetando los derechos de proveer información de forma confidencial. En este punto es fundamental que se obtenga el consentimiento informado cuando se recolecte la información.

En caso de desarrollar entrevistas con adolescentes, es clave que el equipo de evaluación se refiera a la guía de UNICEF en cuanto a investigación con niños. Es necesario también minimizar los riesgos asociados a tener efectos negativos y maximizar los beneficios de los principales actores previendo innecesarios perjuicios o daños que pueden derivarse de los hallazgos de una evaluación negativa o crítica sin comprometer la integridad de la evaluación.

La evaluación también deberá cumplir con UNICEF Procedure for Ethical Standards in Research, Evaluation, Data Collection and Analysis y deberá ser revisada por un comité externo de revisión ética, dada su temática y la posibilidad de involucrar adolescentes en el relevamiento. La evaluación no podrá proceder con la recolección de datos antes de tener la aprobación del comité. Si la institución tiene sus propios mecanismos de revisión ética, éstos podrían sustituir al comité externo siempre y cuando estos mecanismos cumplen con los estándares mínimos de calidad establecidos en la política de UNICEF.

4. PRODUCTOS Y DESEMBOLSOS

Monto total: \$995.490 (novecientos noventa y cinco mil cuatrocientos noventa pesos uruguayos) impuestos incluidos.

Los pagos serán ejecutados contra entrega y aprobación de los siguientes productos:

- Pago 1, julio de 2019: 35% del total contra diseño de la evaluación y plan de trabajo inicial ajustado.
- Pago 2, octubre de 2019: 30% del total contra presentación y aprobación de Informe de Avance.
- Pago 3, febrero de 2020: 35% del total contra presentación y aprobación de Informe Final.