

RESUMEN INFORME DE EVALUACIÓN

**Proyectos en Red.
Provincias de Río Negro, Jujuy, Santa
Fe, La Rioja, Catamarca, Neuquén.
ARGENTINA, 2018.**

Sedronar

Secretaría de Políticas Integrales
sobre Drogas de la Nación Argentina

Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina
(Sedronar)

Secretario de Estado

Mg. Roberto Moro

Subsecretaría de Estrategias de Tratamiento y Prevención

Subsecretario

Dr. Roberto Canay

Dirección Nacional del Observatorio Argentino de Drogas

Directora

Dra. María Verónica Brasesco

Coordinación de Epidemiología

Coordinadora

Dra. Ernestina Rosendo

Análisis y redacción del informe

Lic. Liliana Barberis

Lic. Vanina Agostinho

Diciembre, 2019

Sedronar
Secretaría de Políticas Integrales
sobre Drogas de la Nación Argentina

INDICE

Antecedentes

Aspectos metodológicos

- Objetivo general
- Objetivos específicos
- Provincias, Unidades Penitenciarias y Población Objetivo

Diseño del plan de evaluación

- Objetivo general
- Objetivos específicos
- Definición de Línea de base del proyecto
- Definición de Monitoreo

Apreciaciones finales

Bibliografía

Anexo

Antecedentes

La Coordinación de Estrategias Preventivas en Ámbitos de Contextos de Encierro, dependiente de la Dirección Nacional de Prevención de la Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina (Sedronar), tiene como misión diseñar, implementar y monitorear estrategias integrales para el abordaje de los consumos problemáticos en contextos de encierro en todo el territorio nacional, mediante la promoción de redes intra e interinstitucionales y articulando con diferentes actores estratégicos del Estado Nacional, Provincial y Municipal.

A efectos de llevar adelante el proyecto, durante el 2018 se celebraron acuerdos interinstitucionales entre esta Secretaría de Estado y los referentes provinciales representados por el Consejo Federal de Drogas (COFEDRO) por una parte, y los Organismos Judiciales, los Ministerios de Justicia y Seguridad de las provincias seleccionadas, por la otra.

Dentro de esta propuesta, se acuerda trabajar con 37 unidades penitenciarias distribuidas en seis provincias argentinas durante el año 2018.

La Coordinación, a través de sus diferentes líneas de acción, se propone que los actores que se desempeñan en ámbitos de privación de libertad (directivos, personal de seguridad, equipo técnico - profesional, docentes, etc.) participen en el análisis y abordaje de la temática de los consumos de sustancias psicoactivas por parte de los internos.

La presente propuesta apunta a promover el fortalecimiento y la jerarquización del rol y las funciones de los operadores técnicos profesionales en la promoción, atención y cuidados de la salud integral de las personas privadas de libertad.

La misma consiste en generar espacios para reflexionar, analizar y repensar las prácticas y los dispositivos de acción existentes en cada institución con el fin de delimitar, interdisciplinariamente, cómo se configuran las situaciones problemáticas en relación con los consumos (de las personas privadas de libertad) en estos ámbitos, y así poder (re)orientar sus propias estrategias de abordaje.

En este sentido, desde la Coordinación se acompañó a los diferentes equipos en el diseño de **diagnósticos situacionales** y la consiguiente planificación de acciones que permita que cada comunidad penitenciaria **elabore su propio proyecto institucional** para el abordaje integral de los consumos de sustancias psicoactivas de las personas privadas de libertad. Para lograrlo, se

buscó articular con diferentes organismos del gobierno provincial y de la sociedad civil atendiendo a las particularidades y necesidades de cada contexto de encierro, promoviendo una permanente vinculación *intra* y *extramuros*.

Esta propuesta se fundamenta en el material denominado “*Estrategias para implementar acciones de abordaje integral de los consumos problemáticos de sustancias psicoactivas en contextos de encierro*” (2017), elaborado por la Coordinación. El mismo tiene como propósito que la comunidad penitenciaria pueda pensar posibles intervenciones institucionales ante los consumos de sustancias de los internos, garantizando y promoviendo el derecho a la salud, entendiendo a la misma desde una perspectiva integral.

Se busca el fortalecimiento de políticas públicas sobre el abordaje integral de los consumos problemáticos en contextos de encierro desde un enfoque de Derechos Humanos.

Aspectos metodológicos del Proyecto en Red

Objetivo General

Capacitar y acompañar a los equipos técnicos de las unidades penitenciarias de las seis provincias seleccionadas en la elaboración de un **diagnóstico situacional** y en el diseño de un **proyecto institucional** para abordar los consumos de sustancias psicoactivas en la población privada de libertad en los contextos de encierro en los que trabajan.

Objetivos específicos

- Posibilitar la participación de los equipos técnicos en espacios de reflexión e intercambio interdisciplinario a través de talleres.
- Capacitar a los equipos técnicos en la elaboración de un marco conceptual que oriente el relevamiento, análisis y diseño en cada contexto.
- Contribuir con los equipos técnicos en la realización de un **Diagnóstico Situacional**¹ sobre la situación actual de consumos de sustancias psicoactivas en cada institución.

¹ **Diagnóstico Situacional:** es un tipo de análisis que permite producir conocimientos para la acción y toma de decisiones adecuadas a la realidad y al contexto. En este caso se tomaron en cuenta la caracterización de la institución, de la población privada de libertad, del equipo técnico y del personal de

- Trabajar con los equipos técnicos en el diseño del **Proyecto Institucional**² a partir del diagnóstico realizado.
- Realizar el seguimiento de cada proyecto institucional diseñado por el equipo técnico.
- Diseñar y publicar una Revista Digital en la página web de la Sedronar, donde se recupere las propuestas elaboradas por los equipos técnicos de cada unidad penitenciaria.

Provincias y Unidades Penitenciarias

La Coordinación se propuso capacitar y acompañar a los equipos técnicos de 37 unidades penitenciarias que aloja a población mayor de 18 años, en las seis provincias seleccionadas: Entre Ríos, Río Negro, La Rioja, Jujuy, Santa Fe y Catamarca; las cuales fueron seleccionadas considerando la demanda de los referentes del COFEDRO y de la demanda espontánea de las instituciones luego de una publicación efectuada por la Coordinación en la página web de la Sedronar.

Población objetivo

La **población directa alcanzada por el proyecto** son los equipos técnicos y/o profesionales de la salud. Los equipos técnicos están constituidos por los profesionales del Servicio Penitenciario (pertenezcan o no a la carrera penitenciaria) que asumen una función de responsabilidad en la promoción y cuidado de la salud de las personas privadas de libertad, tales como médicos, enfermeros, psicólogos, trabajadores sociales, docentes, talleristas³. En el diseño del proyecto se consideró capacitar a un total de 370 técnicos. Se calculó un promedio de 10 técnicos por cada unidad penitenciaria abordada.

seguridad. Asimismo, se consideran las fortalezas y debilidades de las diferentes dimensiones institucionales, las articulaciones extramuro y las representaciones y percepciones sobre la configuración de la problemática del consumo y el abordaje que se realiza en cada contexto. El objetivo de este diagnóstico es el análisis y construcción de la problemática del consumo de sustancias psicoactivas en cada contexto para la construcción de una estrategia integral

² **Diseño del Proyecto Institucional:** es el establecimiento de un conjunto de acciones orientadas a conseguir un objetivo determinado y preestablecido en base a la información obtenida en el diagnóstico situacional. Es importante aclarar que la misma puede formalizar e incluir acciones/tácticas preexistentes. El diseño del proyecto cuenta con las siguientes herramientas para la intervención: el modelo de reducción de riesgos y daños y las redes.

³ Otro profesional que esté cumpliendo funciones en el penal contratado por el mismo y/o los organismos de justicia y seguridad correspondientes.

La **población indirecta** a alcanzar por el proyecto son las personas privadas de libertad. Se estimó que este proyecto impacte en un total de 9.424 internos.

De acuerdo con los objetivos del proyecto, la Coordinación elaboró un Cronograma planificando la ejecución de diversas actividades a llevarse adelante durante el 2018:

- 1) **Reuniones Institucionales** para gestionar acuerdos con las autoridades del Sistema Penitenciario Federal y Provincial y con los referentes del COFEDRO sobre los siguientes temas: lineamientos de la propuesta de trabajo, espacios de trabajo para realizar los encuentros de formación, la definición de los equipos técnicos que participarían de los encuentros y la elaboración de un cronograma de actividades.
- 2) **Dos encuentros presenciales** por unidad penitenciaria con los equipos técnicos con los siguientes objetivos: 1) Capacitar a los equipos técnicos para la construcción del marco conceptual sobre el abordaje del consumo de sustancias psicoactivas; 2) Acompañar a los equipos técnicos en el armado del diagnóstico situacional y en el diseño del proyecto institucional; 3) Evaluar fortalezas y debilidades del proyecto diseñado para su futura implementación; 4) Realizar una evaluación de la capacitación y la dinámica de todo el proceso de trabajo conjunto.
- 3) **Instancias de seguimiento**, entre el primer y el segundo encuentro presencial.
- 4) **Encuentro Nacional** a fines del año 2018, donde se presenta la **revista digital** a publicarse en la página web de la Sedronar.

Provincias y Unidades Penitenciarias abordadas

La Coordinación abordó 25 unidades penitenciarias de Río Negro, La Rioja, Jujuy, Santa Fe, Catamarca y Neuquén. La incorporación de la unidad penitenciaria de la provincia de Neuquén fue por pedido de la propia provincia, en el marco de una solicitud de apoyo institucional y asesoramiento sobre un proyecto ya diseñado y próximo a ponerse en marcha. La provincia de Entre Ríos finalmente no pudo incluirse en el proyecto por razones institucionales (cambio de autoridades en el servicio penitenciario de la provincia).

Provincias y Unidades Penitenciarias abordadas

Provincias	Unidades Penitenciarias abordadas
Santa Fe (Rosario)	3 / 5 / 6 / 11 / 16
Santa Fe (Capital)	1 / 2 / 4 / 10
Río Negro	1 / 2 / 3 / 5 / 6 / 7
La Rioja	Unidad de Tratamiento y Rehabilitación (SPP)
Jujuy	1 / 2 / 3 / 4 / 5 / 6 / 7
Catamarca	Unidad Penitenciaria Provincial
Neuquén	11
Total U.P abordadas	25

Diseño del plan de evaluación

El trabajo conjunto entre el OAD y la Coordinación de Estrategias Preventivas en Ámbitos de Contextos de Encierro se asienta sobre una base de acuerdos preliminares que buscan establecer el objetivo general y los específicos de las intervenciones -en lo posible- en términos medibles, describir el fenómeno que se desea abordar y desarrollar una fundamentación de la aplicación de la metodología de intervención.

En igual sentido, se buscó elaborar hipótesis de trabajo acerca de las posibles causas y las formas de modificación del fenómeno a abordar; la definición de los destinatarios y la identificación de los intereses diversos entre los actores.

En este apartado se describen los objetivos, general y específicos, concernientes al proceso de evaluación diseñado desde el OAD. En el presente informe nos detendremos en presentar la propuesta metodológica y los indicadores diseñados para las etapas de evaluación correspondientes a la línea de base y a la de proceso (o monitoreo).

Objetivo general

Diseñar los procesos de monitoreo y evaluación de los “*Proyectos en Red*” con la finalidad de producir evidencia para el mejoramiento de la calidad de las intervenciones preventivas.

Objetivos específicos

- Aportar precisiones metodológicas a la planificación de la intervención preventiva.
- Diseñar y ejecutar un seguimiento de la intervención que permita conocer y sistematizar el grado de desarrollo de las actividades previstas inicialmente.
- Describir las opiniones y valoraciones de los destinatarios de los encuentros de formación de la intervención preventiva.
- Analizar los efectos e impacto de la intervención realizada en cada Unidad Penitenciaria.

Definición de la línea de base del proyecto

La línea de base del presente proyecto consiste en la descripción de los recursos humanos y materiales, las redes institucionales existentes de cada unidad penitenciaria, y la existencia de proyectos u acciones relacionadas con el abordaje del consumo de sustancias psicoactivas, antes de iniciar la aplicación del proyecto de intervención⁴.

Instrumentos

Para desarrollar la línea de base del proyecto se utilizaron como instrumentos de recolección de datos una “Encuesta de caracterización del dispositivo y la población” y una encuesta “Primera evaluación de equipos técnicos”.

Indicadores de la línea de base del proyecto

Se definió una serie de indicadores para la medición de la línea de base del proyecto⁵, a saber:

- Composición de los equipos técnicos y de seguridad.

4 Los procesos de evaluación desarrollados desde el OAD tienen como propósito realizar los aportes metodológicos necesarios para la evaluación de los proyectos de prevención de la Sedronar. Para tal fin se elaboran criterios de evaluación en tres sentidos específicos: **Evaluación de línea de base:** se parte de la descripción de la situación inicial y se determina la base sobre la cual se va a medir el rendimiento del programa. La información obtenida en esta etapa se denomina información básica o de base. **Evaluación de proceso (monitoreo):** se valora la aplicación de la intervención y la respuesta por parte de los participantes. Este tipo de evaluación apunta a medir la calidad de la aplicación de la intervención, la cual refiere al modo en que los participantes perciben la intervención y su calidad. En esta fase se realiza, además, el seguimiento del desarrollo de las actividades planificadas. **Evaluación de resultados:** se analizan los efectos específicos de la intervención como el cumplimiento parcial o total de los objetivos previstos.

⁵ Véase Anexo, Tabla 1.

- Caracterización de la población atendida.
- Cobertura institucional.
- Protocolos y criterios de intervención.
- Percepción de los equipos técnicos sobre el abordaje de consumo de sustancias psicoactivas en las unidades penitenciarias.
- Percepción de los equipos técnicos sobre la importancia de la participación de otros actores en el abordaje de consumo de sustancias psicoactivas.

Definición de Monitoreo

El monitoreo consiste en un examen continuo o periódico que se efectúa durante la implementación de un proyecto. Su objetivo es: “indagar y analizar permanentemente el grado en que las actividades realizadas y los resultados obtenidos cumplen con lo planificado, con el fin de detectar a tiempo eventuales diferencias, obstáculos o necesidades de ajuste en la planificación y ejecución” (UNESCO Y SIEMPRO, 1999: 47).

En lo que sigue, enunciaremos los instrumentos e indicadores del monitoreo del proyecto que nos ocupa.

Instrumentos

Para llevar a cabo el monitoreo de una manera continua y simultánea al desarrollo del proyecto, se utilizaron varios instrumentos. Por una parte, Registros de Capacitación: Registro de asistentes, y Cronograma (planificación de las intervenciones en cada centro). Por otro lado, se aplicó una Encuesta de valorización de las jornadas.

Indicadores de Monitoreo

Los indicadores de monitoreo medidos han sido los siguientes⁶:

- N° de encuentros presenciales planificados.
- N° de encuentros presenciales realizados.
- Cantidad planificada de unidades penitenciarias para participar en Proyectos en Red.
- Cantidad de unidades penitenciarias que participaron en el Proyecto en Red.

⁶ Véase Anexo, Tabla 2.

- Cantidad planificada de personas para asistir a los 2 encuentros presenciales.
- Cantidad de asistentes en los 2 encuentros presenciales.
- Cantidad de actividades planificadas para realizar en los 2 encuentros presenciales.
- Cantidad de actividades realizadas en los 2 encuentros presenciales
- Cantidad planificada de personas para asistir al Encuentro Nacional
- Cantidad de asistentes al Encuentro Nacional.
- Construcción del marco teórico para elaboración del Diagnóstico Situacional y Proyectos de trabajo.
- Construcción del Diagnóstico Situacional.
- Construcción de los Proyectos de Trabajo.
- Cantidad de Diagnósticos Situacionales elaborados por el equipo técnico de cada unidad penitenciaria.
- Cantidad de videoconferencias de seguimiento realizadas.

Apreciaciones finales

La planificación inicial tuvo por objetivo capacitar a equipos técnicos de 37 unidades penitenciarias que alojan a población mayor de 18 años, de las provincias de Entre Ríos, Río Negro, La Rioja, Jujuy, Santa Fe y Catamarca. Posteriormente, tal como fue comentado en el informe, se sumó la provincia de Neuquén y, por razones institucionales, se excluyó a Entre Ríos.

En el marco de la definición del proyecto, se estimó como *población objetivo directa* a un total de 370 personas que forman parte de los equipos técnicos, es decir, profesionales del Servicio Penitenciario (pertenecientes o no a la carrera penitenciaria) que asumieran una función de responsabilidad en la promoción y cuidado de la salud de las personas privadas de libertad, tales como médicos, enfermeros, psicólogos, trabajadores sociales, docentes, talleristas. Además, se estimó un total de 9.424 internos en tanto población indirecta.

Si bien el número de unidades penitenciarias alcanzadas fue inferior al estimado, se logró abordar 25 unidades penitenciarias de las provincias afectadas al proyecto. La población objetivo directa incluyó en un inicio 187 personas de las cuales 157 (84%) realizaron la capacitación completa (2 encuentros). Los participantes cumplieron con el perfil propuesto en el proyecto. Las profesiones u oficios más frecuentes que registraron los asistentes fueron psicología, agente penitenciario/auxiliar/seguridad, trabajo social y terapia ocupacional; y, en menor medida, abogacía, enfermería, docencia, médico, profesorado en educación física, psicopedagogía y administrativos.

Con la *línea de base*, se logró caracterizar a la población objetivo. Así, por ejemplo, se destaca que al inicio del proyecto solo un poco menos de la mitad de los participantes consideraba que disponía de herramientas suficientes para intervenir en situaciones de consumo problemático y, al mismo tiempo, el 47% refirió que la institución en la que se encontraba trabajando no contaba con protocolos de intervención en salud.

También se relevó información sobre la percepción de los equipos acerca del abordaje de consumo de sustancias psicoactivas en las unidades penitenciarias. Se destacó la apreciación de los participantes por contar con planes de trabajo propio y la valoración de la participación activa de las personas privadas de su libertad en la construcción de los mismos. Asimismo, se relevó información sobre la importancia de la participación de los actores

-intra y extramuro- en el abordaje de los consumos problemáticos. Por último, se logró caracterizar la cobertura en cuanto a educación formal e informal, inserción laboral y acceso a la salud del total de las unidades penitenciarias.

La *evaluación de monitoreo* comprendió tanto la instancia presencial como el seguimiento por correo o videoconferencias, los cuales tuvieron como finalidad la construcción de un diagnóstico situacional y la planificación de un proyecto institucional a realizar por cada unidad penitenciaria.

Tanto el total de encuentros planificados (14 encuentros de trabajo con los equipos técnicos) como el total de las actividades planificadas (8 actividades por cada 2 encuentros) fueron cumplidos. El trabajo propuesto para la construcción del marco conceptual mostró diferencias según provincias y unidades penitenciarias, flexibilidad que posibilitó el desarrollo del marco conceptual y la orientación de los equipos técnicos de cada dispositivo en la elaboración del Diagnóstico Situacional.

La evaluación final de los participantes a las jornadas de formación destaca que el material fue positivamente valorado por los que habían accedido al mismo y lo habían leído al momento de la toma de la encuesta. Sin embargo, más de la mitad de los participantes no dio opinión ya que no lo habían leído, punto relevante a tener en cuenta para mejorar el acceso y el uso del material durante la jornada, junto con el hecho de que el 8% no logró acceder al material antes de la realización de las jornadas. Los contenidos, la organización de las jornadas, la metodología implementada y el desempeño del equipo fueron valorados positivamente.

De las 25 unidades penitenciarias, 21 (84%) concretaron el diagnóstico situacional de la institución. De las 4 unidades penitenciarias que no lo realizaron, una fue la de Neuquén la cual realizó un diagnóstico por cada grupo destinatario difiriendo de la consigna inicial sugerida; las 3 restantes pertenecían a Río Negro. Respecto a los proyectos institucionales solo 10 (40%) unidades penitenciarias lo llevaron a cabo, uno de los cuales estaba en curso antes de la capacitación.

Por último, un aspecto a destacar sobre la información que brindó la encuesta de valoración de la jornada en contraste con los resultados finales, es que la mayoría de los participantes (85%) registró que su participación en las jornadas le había posibilitado generar una idea preliminar para el desarrollo de un proyecto institucional. Sin embargo, solo el 40% de los equipos lograron concretarlo. Sería de interés analizar los aspectos del

seguimiento relacionados con el abandono de la producción de los proyectos pudiendo dar luz sobre aquellos obstáculos que fueron determinantes para el cumplimiento de los objetivos.

Anexo

Tabla 1
Indicadores de la línea de base del proyecto

INDICADORES DE LA LÍNEA DE BASE DEL PROYECTO	
Indicador	Fuente
Composición de los equipos técnicos y de seguridad	. Primera evaluación de equipos técnicos . Encuesta de caracterización del dispositivo y la población
Caracterización de la población atendida	Primera evaluación de equipos técnicos
Cobertura institucional	Encuesta de caracterización del dispositivo y la población
Protocolos y criterios de intervención	Primera evaluación de equipos técnicos
Percepción de los equipos técnicos sobre el abordaje de consumo de sustancias psicoactivas en las unidades penitenciarias	Primera evaluación de equipos técnicos
Percepción de los equipos técnicos sobre la importancia de la participación de otros actores en el abordaje de consumo de sustancias psicoactivas	Primera evaluación de equipos técnicos

Tabla 2
Indicadores de Monitoreo

INDICADORES DE MONITOREO	
Indicador	Fuente
Nº de encuentros presenciales planificados	Registro capacitación
Nº de encuentros presenciales realizados	Registro capacitación

Cantidad planificada de unidades penitenciarias para participar en Proyectos en Red	Registro capacitación
Cantidad de unidades penitenciarias que participaron en el Proyecto en Red	Registro capacitación
Cantidad planificada de personas para asistir a los 2 encuentros presenciales	Registro capacitación
Cantidad de asistentes en los 2 encuentros presenciales	Registro capacitación
Cantidad de actividades planificadas para realizar en los 2 encuentros presenciales	Registro capacitación
Cantidad de actividades realizadas en los 2 encuentros presenciales	Registro capacitación
Cantidad planificada de personas para asistir al Encuentro Nacional	Registro capacitación
Cantidad de asistentes al Encuentro Nacional	Registro capacitación
Construcción del marco teórico para elaboración del Diagnóstico Situacional y Proyectos de trabajo	Registro capacitación
Construcción del Diagnóstico Situacional	. Registro capacitación . Encuesta de caracterización del dispositivo y la población
Construcción de los Proyectos de Trabajo	Registro capacitación
Cantidad de Diagnósticos Situacionales elaborados por el equipo técnico de cada unidad penitenciaria	Registro capacitación
Cantidad de videoconferencias de seguimiento realizadas	Registro capacitación